



OPLOSSINGEN VOOR HET WONINGTEKORT

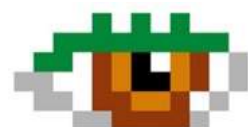
PAPERS DISCUSSIEDAGEN SOCIALE HUISVESTING 2020

23/24 SEPTEMBER 2020

KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG

PLATFORM31
kennis van stad en regio

Vooruit
naar de
kern**taak**
Tuinstadontwikkeling voor de sociale huisvesting
van de toekomst


kennisplatform corpovenista

TU Delft Delft
University of
Technology

Papers Discussiedagen Sociale Huisvesting 2020

23/24 september 2020

Kontakt der Kontinenten, Soesterberg

Voorbereiding discussiedagen:

Simea Knip (gemeente Haarlem), Fons Lustenhouwer (Platform31), André Ouwehand (TU Delft), Wouter Rohde (Wouter Rohde advies) en Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista).

Samenstelling bundel:

André Ouwehand, Mariska van der Sluis en Elianne van Deurzen

Uitgave:

MBE, Faculteit Bouwkunde, TU Delft
November 2020

Inhoudsopgave

Introductie

Oplossingen voor het woningtekort	6
Artikel 'Van Revolutiebouw tot Ruimtedieet'	9

#1 De oplossing van het woningtekort

Woningdelers en het woningtekort.....	14
<i>Michael Stuart-Fox & Berry Blijie (ABF)</i>	
Gebouw van de volkshuisvesting: renovatie gewenst!	22
<i>Anouk Corel (Platform31)</i>	
Het gemeentelijke grondbeleid	28
<i>Mohamed Akkouch (Aedes)</i>	

#2 Wonen en zorg

Ouderen hebben recht op hun eigen leven.....	39
<i>Karel van Berk (Het Ouden Huis)</i>	
Hebben empty nesters woonschaamte?	45
<i>Ronco Muller (Wold en Waard)</i>	

#3 Huisvesting van dak- en thuislozen

Bied woonruimte aan bankslapers	52
<i>Matthijs van Muijen (Gemeente Den Haag)</i>	
Huisvesting arbeidsmigranten: geen probleem voor woningcorporaties ?!	57
<i>Dik Gersen (BMC)</i>	
Beter benutten van de bestaande woningvoorraad.....	65
<i>Frank Wassenberg & Susan van Klaveren (Platform31)</i>	
Huisvesting van dak- en thuislozen.....	75
<i>Anita van Hezik & Marian van den Bergh (Land van Altena)</i>	
Tijdelijke woningen op onderbenutte locaties: het woningtekort opgelost?	82
<i>Jolien Groot, Frans Schilder & Femke Daalhuizen (PBL)</i>	
Tiny Houses voor Economisch Daklozen.....	88
<i>Astrid Hendriksen & Karin Peters (Wageningen Universiteit)</i>	

Grijp je kans in de bestaande bouw.....	92
<i>Simea Knip (Gemeente Haarlem) & Dion Heinis (Pré Wonen)</i>	

Dan maar liever het dak op!	100
<i>Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)</i>	

#4 Samenwerken in wonen en zorg en kwetsbare wijken

Organisatienetwerken beter begrepen	108
<i>Jochum van Deuten (zelfstandig onderzoeker), Paul Doevendans (Atrivé) & Netty van Triest (Platform31)</i>	

Strategische wijkagenda: Het moet 'alledaags' zijn.....	116
<i>Robert Olde Heuvel (Welbions)</i>	

De huisvesting van bijzondere doelgroepen.....	121
<i>Jasper van der Wal (TBV Wonen)</i>	

Veerkracht in de wijk	128
<i>Sander van der Ham (Thuismakers Collectief) & Arie van der Ham (Samenspel)</i>	

Iemand moet het doen	135
<i>Berry Prins (Prins interim en projecten)</i>	

#5 Kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken

Een andere kijk op de aandachtswijk.....	146
<i>Martijn Ubink (Ymere) & Adriaan Hoogvliet (De Alliantie)</i>	

Taal is de spiegel van de ziel	154
<i>Rachida Oucheikh & Rian Peeters (Tiwos)</i>	

Sturen met data op leefbaarheid is geen Rocket Science	160
<i>Grietje Doevendans & Luiten Plekker (Portaal)</i>	

Versterken van de veerkracht van kwetsbare wijken.....	171
<i>Artie Ramsodit (Universiteit van Amsterdam) & Anco van der Veen (Ymere)</i>	

Loopbruggen: Pleidooi voor wandelroutes die wijk en bewoners verbinden	180
<i>Marion Kranenbrug (Eigen Haard), Sander van der Ham (Thuismakers Collectief) & Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista en TMC)</i>	

Sociale basis als een voorwaarde voor het passend huisvesten van kwetsbare doelgroepen	188
<i>Judith van den Bos (Alwel)</i>	

#6 Duurzame en rechtvaardige woonconsumptie

Waar willen we huurders laten wonen.....	196
<i>Bob Witjes & Dorris Derksen (Aedes)</i>	

Woningnood breekt wet.....	204
<i>Maarten Vos (Vidomes)</i>	
Morgen acteren in de woningcrisis.....	214
<i>Wouter Rohde (Wouter Rohde)</i>	
De meerwaarde van maatwerk	219
<i>Barend Wind (De Key)</i>	
“Jij bent toch ook een echte volkshuisvester?”	227
<i>Martijn Eskinasi (Ministerie BZK)</i>	
Rechtvaardig verduurzamen in de particuliere huur	230
<i>Rosalie Post (RIGO)</i>	

Oplossingen voor het woningtekort

“Hoe kan het dat Nederland met zo’n rijke woningbouwtraditie geen oplossing heeft voor het woningtekort?” We leven in een land met een geweldige traditie op het gebied van de stedenbouw en volkshuisvesting en met een geweldige welvaart die in de afgelopen decennia gegroeid is. Ondanks de grote vraag blijft het aantal nieuwbouwwoningen de afgelopen jaren echter stelselmatig achter bij de doelstelling en zien we een groeiend aantal dak- en thuislozen. Het blijkt steeds ingewikkelder voor starters en woningzoekenden om een huis te bemachtigen, wachttijden lopen op en we constateren een toename van de concentratie van kwetsbare personen en huishoudens in de meest kwetsbare wijken.

Het woonbeleid heeft geleid tot een zeer complex systeem met zeer veel belanghebbenden waarbij de huishoudens met een zwakkere positie geen vuist kunnen maken. De overheid en andere instituties lijken het recht op goed wonen op een duurzame en klimaatbestendige wijze niet langer te kunnen waarborgen. Waarom zijn we niet in staat om het woonprobleem op te lossen, het op z’n minst te verkleinen, vooral voor de economisch zwakkere en maatschappelijke meest kwetsbare huishoudens?

Deze vraag¹ vergt onderzoek, denken, doen en debat om zicht te krijgen op de oorzaken van de huidige problematiek, maar ook om wegen te verkennen die oplossingen kunnen bieden ten aanzien van de meest cruciale onderdelen. Daarom heeft de voorbereidingscommissie van de **Discussiedagen Sociale Huisvesting 2020**² deze vraag centraal gesteld in de oproep voor alweer de zesde editie van deze bijeenkomst. We hebben in de oproep de vraag uitgewerkt in vier thema’s.

Huisvesting van dak- en thuislozen

In tien jaar tijd verdubbelde het aantal daklozen, mensen die op straat of in maatschappelijke opvang slapen, tot zo’n 40.000 in 2018. Dit aantal is nog zonder de daklozen die illegaal in Nederland verblijven. Vooral het aantal jongeren en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond onder hen is gestegen. Het woonbeleid en de sterk toenemende marktdruk hebben de afgelopen jaren geleid tot sterke prijsstijgingen en een sterke afname van de voorraad goedkope woningen. De leefomstandigheden voor de daklozen zijn penibel en de urgentie van huisvesting van deze groep is door de Coronacrisis alleen maar toegenomen. Op welke wijze kan voorzien worden in de elementaire woonbehoeften van deze groep? Hoe kan het maatschappelijk kapitaal dat is opgebouwd in het Nederlandse systeem van sociale huisvesting deze groep helpen? Is er behoefte aan nieuwe arrangementen om deze groep te helpen en wie zou daarin initiërend moeten zijn?

¹ Die ook leidend is in het onderzoeksproject 1M Homes van de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft, zie : <https://www.tudelft.nl/tbm/actueel/2019/bk/naar-een-onderbouwde-visie-op-de-nederlandse-woningbouwopgave/>

² De voorbereidingscommissie bestaat dit jaar uit Simea Knip (gemeente Haarlem), Fons Lustenhouwer (Platform31), André Ouwehand (TU Delft), Wouter Rohde (Wouter Rohde advies) en Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista).

Kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken

De problematiek van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken heeft zowel binnen de corporatiesector en gemeente als ook in het publieke en politieke debat aandacht gekregen. Dat heeft geleid tot iets ruimere marges in de strakke regelgeving van het Rijk ten aanzien van de passendheid. Er is op diverse plaatsen beleid ontwikkeld om verdere concentratie van kwetsbare huishoudens tegen te gaan, maar is dat wel succesvol? Wat kunnen we op dit punt bereiken met aanpassingen van het bouw-, huur- en woonruimteverdelingsbeleid en het beheer van corporaties? Hoe gaan we om met de weerstand in de minder kwetsbare buurten om nieuwe sociale woningbouw toe te voegen? Helpt voorlichting over de kwetsbare groepen aan al zittende bewoners om de opvang in de wijk te verbeteren? Wat is de potentie van een in samenwerking met bewoners en andere instanties opgezet wijkbeleid in dit verband?

Duurzame en rechtvaardige woonconsumptie

Het Nederlandse woonbeleid heeft in haar rijke geschiedenis geleid tot een ongelooflijke toename van de woonconsumptie tot 65m² per persoon. Dat is ongekend, maar het is tegelijkertijd ook zeer onevenwichtig verdeeld en er kunnen grote vraagtekens bij gezet worden vanuit de doelstelling om te komen tot een duurzaam en klimaatbestendig woonbeleid. Door de krapte op de woningmarkt en door allerlei institutionele beperkingen gaat verhuizing van (oudere) sociale huurders echter vaak gepaard met een verslechtering van de prijs-kwaliteitverhouding. Hoe kunnen we efficiënter omgaan met de bestaande voorraad aan woningen op zo'n wijze dat individuele woonbehoeften beter beantwoord kunnen worden?

Wonen en zorg

Met de extramuralisering in de zorg en vooral het sluiten van de verzorgingstehuizen is de druk op de reguliere woningvoorraad toegenomen. Dat is het gevolg van bewust gekozen beleid: langer thuis wonen. Inmiddels zijn er diverse initiatieven in het land geweest voor meer op ouderen gerichte vormen van huisvesting. Het blijkt in de praktijk echter niet eenvoudig om die initiatieven te realiseren, laat staan in grote aantallen. Regelgeving blijkt niet altijd mee te werken, maar ook spelen de gescheiden werelden en budgetten van wonen en zorg een rol. Is er behoefte aan nieuwe vormen en arrangementen van wonen voor ouderen, individueel of collectief? Hoe zouden die kunnen bijdragen aan een meer efficiënt gebruik van de bestaande woningvoorraad en gelijktijdig zorgdoelen als het bieden van goede ondersteuning en het tegengaan van eenzaamheid dichterbij te brengen? Wat vergt dat van aanpassingen van de woningvoorraad en de woonomgeving?

30 papers

De oproep heeft dit jaar geleid tot het overweldigende aantal van 30 papers. Ze zijn onderverdeeld in zes clusters die ook als onderverdeling voor de discussiesessies fungeerden:

1. De oplossing van het woningtekort
2. Wonen en zorg
3. Huisvesting van dak- en thuislozen
4. Samenwerken in wonen en zorg en kwetsbare wijken
5. Kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken
6. Duurzame en rechtvaardige woonconsumptie

Binnen de diverse clusters zijn de papers zoveel mogelijk in onderling samenhangende volgorde in de bundel opgenomen. De indeling in clusters is slechts een grof hulpmiddel. Verschillende papers raken meer thema's.

Als start van de discussiedagen heeft Marja Elsinga, hoogleraar Housing Institutions & Governance aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, een inleiding gehouden over de centrale vraag van het onderzoeksprogramma '1 million homes': "Hoe kan het dat Nederland met zo'n rijke woningbouwtraditie geen oplossing heeft voor het woningtekort?"

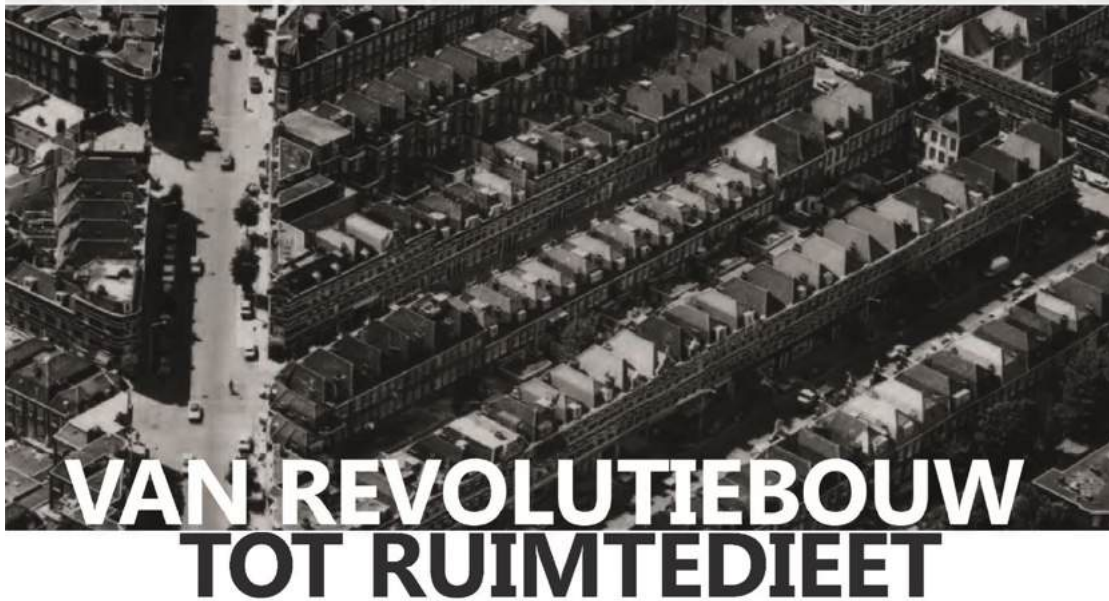
Alle papers zijn geschreven op persoonlijke titel. Ze bieden stof tot nadenken en de mogelijkheid om gedachten met elkaar te delen, maar bovenal om die gedachten met elkaar te bediscussiëren en verder te kunnen ontwikkelen. Met de publicatie van deze bundel bieden we ook aan andere belangstellenden de kans er kennis van te nemen en het debat verder te brengen.

Van Revolutiebouw tot Ruimtedieet

Artikel Arend Jonkman, Gerard van Bortel & Marja Elsinga in Agora 2020-1



ESSAY - Arend Jonkman, Gerard van Bortel & Marja Elsinga



In het Kamerdebat in januari 2020 kreeg de woningnood een plek op de politieke agenda. Terecht, er is sprake van een woonprobleem, maar met het aanwijzen van Valkenburg en Almere Pampus als bouwlocaties zijn we er niet. Een gedeelde woonvisie voor de lange termijn ontbreekt. Het bijzondere is dat er wordt gesproken van een wooncrisis, maar tegelijkertijd woont Nederland ruimer dan ooit. Wij pleiten naast nieuwe locaties voor een ruimtedieet: slimmer en efficiënter wonen in bestaande gebouwen.

De huidige woningbouwopgave wordt door ABF Research geschat op bijna een miljoen woningen tot 2035. Ongeveer een kwart miljoen is nodig om verouderde woningen te vervangen. De overige 750.000 dienen om de bevolkings- en huishoudensgroei op te vangen. Die groei bestaat vooral uit eenpersoonshuishoudens en ouderen. Het geboorteverschot neemt gestaag af en de bevolkingsgroei is voor een steeds groter deel afkomstig uit moeilijk te voorspellen migratie. Het zijn echter vooral jongeren en (her) starters die door het woningtekort getroffen worden. Zij moeten nog (of opnieuw) een plekje veroveren op de woningmarkt en zijn soms noodgedwongen aangewezen op alternatieve woonvormen of het inwonen bij familie of vrienden.

Ondanks de grote vraag en snel stijgende prijzen blijft het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen naar verwachting de komende jaren achter op doelstelling van 75.000 per jaar, zoals door markt en overheid in de Nationale Woonagenda 2018 gesteld. Dit aantal staat in schril contrast met de productie in de periode van midden jaren '60 tot eind jaren '80. In die jaren werden structureel meer dan 100.000 woningen en in het recordjaar 1972 zelfs 155.000 woningen gebouwd. De nieuwbouw als percentage van de totale woningvoorraad is afgenomen van bijna vier procent in 1972 tot ongeveer 0,8 procent in 2018.

Waarom is het toch zo'n grote uitdaging om voldoende geschikte woningen te realiseren? Woningnood is niet typisch Nederlands en al helemaal niet nieuw, maar de huidige woningnood verschilt wel van die in voorgaande periodes. Ook hebben steeds grotere nieuwbouwwoningen in combinatie met steeds kleinere huishoudens ertoe geleid dat de Nederlander ondanks een woningtekort en betaalbaarheidsprobleem ruimer dan ooit

woont. Ook deze honger naar ruimte is niet typisch Nederlands en wordt treffend beschreven in *The Housing Bomb*. De honger naar ruimte botst met duurzaamheidsdoelen en de grote concentratie van vraag naar woonruimte in al sterk verstedelijkte gebieden. Een ruimtedieet waarbij ook de bestaande gebouwde omgeving intensiever benut wordt, biedt mogelijkheden voor toegankelijke, duurzame, aantrekkelijke en betaalbare leefruimte. Dit vraagt om oplossingen voor het beter benutten van bestaande (woon) gebouwen en het slim verdichten van bestaande steden.

Na een terugblik op de antwoorden op de woningnood in het verleden, wordt in dit artikel op het huidige woningtekort gereflecteerd en worden concrete oplossingen voor het efficiënter gebruiken van ruimte verkend.

Vier verstedelijkingsgolven

Sinds de industriële revolutie zijn in Nederland vier golven van woningbouw en samenhangende verstedelijking te onderscheiden. Deze zijn veroorzaakt door steeds andere ontwikkelingen en vormgegeven vanuit verschillende visies op verstedelijking (zie tabel 1). Iedere golf vond plaats in een eigen economisch, institutioneel en geografisch landschap. Dit heeft tot gevolg dat woningen, woonomgeving en betrokken actoren in elk van deze periodes verschillen.

De periode van revolutiebouw was een antwoord op de snelle bevolkingsgroei en urbanisatie tijdens de industriële revolutie. De levensverwachting steeg snel, de plattelandseconomie stond onder druk en vanuit de steden was de vraag naar arbeiders voor de fabrieken groot. Het voorzien in voldoende passende en betaalbare woningen werd nog niet gezien als een overheidstaak, maar werd

Verstedelijkingsgolf	Motief overheid	Type locatie en verstedelijking	Gebruikelijke dichtheid (woningen/ha)	Regie	Uitvoering
Revolutiebouw 1870 – 1900	Faciliteren aanbodzijde woningmarkt	Uitleg nabij stadsindustrie grote steden monofunctioneel wonen	150-200	Concessie voor uitbreiding	Grondeigenaren en private ontwikkelaars
Wederopbouw 1945 – 1975	Tegengaan woningnood als volkswijand nummer 1	Uitleg grote en middelgrote steden	20-50	Doorwerkend nationaal- en streekplan tot gemeentelijk uitbreidingsplan	Gemeenten i.s.m. woningcorporaties
Groeikernen 1972 – 1993	Sturen van verstedelijking en woningbouw als onderdeel welvaartsstaat	Gebundelde deconcentratie door uitleg binnen en aan randen stadsgewesten	~30	Aangewezen groeikernen als nieuwe steden en overloopgebieden grote steden	Gemeenten i.s.m. woningcorporaties en private ontwikkelaars
Vinex 1995 – 2005 (uitloop tot heden)	Sturen verstedelijking met behulp van de markt	Compacte stad door uitleg en inbreiding van kleine tot grote steden	20-40, met uitschieters van minder dan 10 tot meer dan 100	Nationaal overheid (vierde nota extra) sloot uitvoeringsconvenanten met regio's	Afspraken met regio's en uitgevoerd door gemeenten i.s.m. woningcorporaties en private ontwikkelaars

Tabel 1: Vier perioden van verstedelijking.
Bron: op basis van o.a. van der Cammen & De Klerk, 2003

aan private ontwikkelaars overgelaten. Lage inkomens van grote groepen arbeiders en stadsuitbreiding als marktgoed resulteerden in stadswijken met zeer dichte bebouwing van slechte kwaliteit, een gebrek aan openbare (groene) ruimte, maar wel op loopafstand van vele arbeidsplaatsen (zie figuur 1).

Door de Woningwet van 1901 ontwikkelde woningbouw zich tot 'volkshuisvesting' en daarmee definitief tot een zorg van de overheid. Tegelijkertijd ontwikkelden woningcorporaties zich tot primaire partner van de overheid. Tijdens de wederopbouw, de volgende verstedelijkingsgolf, bood het modernisme rationalistische en efficiënte ontwerpen en productiemethoden om de woningnood te bestrijden. Lage huren waren een vereiste om de politiek van loonmatiging voor het versterken van de internationale concurrentiepositie niet te ondermijnen. Ondanks het streven naar betaalbaarheid en het zo snel mogelijk aanpakken van de woningnood was er aandacht voor de basiskwaliteit van woning (licht en lucht) en publieke ruimte (groen).

De concentratie van woningbouw in groeikernen koppelde verstedelijking aan de opbouw van de welvaartsstaat. De overheid stimuleerde eigenwoningbezit in aantrekkelijke groene woonmilieus, complementair aan die in de bestaande steden. De Rijksoverheid nam een regisserende rol om werkgelegenheid en

wonen ruimtelijk te spreiden. Ook bij Vinex werd de bouwopgave bepaald door het Rijk. In lijn met de compacte-stadgedachte en het streven naar een aantrekkelijk en divers vestigingsklimaat moest woningbouw plaatsvinden in en aan de steden, ontsloten door hoogwaardig openbaar vervoer. Pas in de uitvoering van Vinex hebben private ontwikkelaars weer een centralere rol verworven, onder meer door gemeenten voor te zijn bij het verwerven van grondposities.

De Nederlander woont ruimer dan ooit

Een andere woningnood?

In vergelijking met het verleden is wonen anno 2020 duurder en meer een middel voor het uiten van identiteit. De prijzen van woningen zijn veel sneller gestegen dan de inkomens, zoals Ryan-Collins e.a. laten zien in *Rethinking the economics of land and housing*. In 1990 moest je voor een eigen huis gemiddeld vier jaarinkomens neertellen, nu zijn dat er zeven. Met name in de crisisjaren zijn de huren in de sociale sector gestegen, terwijl inkomens daalden. Meer recent schieten de huren in de private huursector de lucht in (zie figuur 2, de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen was nagenoeg gelijk aan de consumentenprijsindex (CPI) in deze periode).

De financiële ondersteuning van het wonen is sterk verminderd en de zorg voor zwakkeren op de woningmarkt nam af. Tijdens het groeikernenbeleid werd wonen beschouwd als *merit good*—een goed waarvan burgers het positieve effect onderschatten—en werden verschillende woningmarktsectoren gesubsidieerd. Sinds de Vinex-periode zijn subsidies langzaam maar zeker afgebouwd en werken ook sociale verhuurders, woningcorporaties, steeds meer marktconform. Bovendien is de commerciële huurwoningmarkt een globale markt geworden, het domein van wereldwijd actieve investeerders die rendementsgericht zijn en weinig voeling hebben met het langetermijnbelang van de buurt en de betaalbaarheid van hun belegging. Door de trek naar de stad, vooral door bemiddelde kenniswerkers, zijn de prijzen het sterkst gestegen in grote steden met een florerende (diensten)economie. Kortom, de prijs van vastgoed is veel hoger en er is ook minder financiële steun vanuit

Modulaire transformatie van MOR. Bron: mor.tudelft.nl



de overheid. Dat betekent of meer betalen (al dan niet met hulp van ouders of anderen) of minder groot wonen.

De media weerspiegelen het belang van wonen als statussymbool, maar ook neemt de aandacht toe voor de problemen op de woningmarkt waar de woonidealen van steeds meer huishoudens niet meer haalbaar zijn. Mooi, goed en groot wonen is onderwerp van gesprek voor mensen en ook van televisieprogramma's. Waar tijdens de wederopbouw uniforme woningen de norm waren, is een (eigen) huis sindsdien steeds meer een middel voor het uiten van identiteit geworden. Hugo Priemus maakte in 2019 een overzicht van de televisieprogramma's die over wonen gaan. Veel van die programma's verschijnen op commerciële zenders en gaan over mooier wonen, onder andere Eigen Huis & Tuin, Van Kavel tot Kasteel, Bouwval Gezocht, TV Makelaar, Droomhuis in de Zon, De Ultieme Woondroom en Huizenjacht. Echter, ook de problemen op de woningmarkt worden steeds meer onderwerp van programma's en documentaires: Horror Verhuurders, Uitstel van Executie en de tweedelige aflevering van Radar Extra over de 'woningnoodramp'. De speciale rapporteur voor de mensenrechten van de Verenigde Naties, Leilani Farha, gebruikt de camera om de toestand op woningmarkten wereldwijd in beeld te brengen. De documentaire Push, over hoe trends in de vastgoed en financiële wereld steeds meer mensen de stad uit duwen, was onlangs te zien op het International Documentary Filmfestival Amsterdam en benadrukt dat er grenzen zijn aan marktwerking. De aandacht voor wonen als statussymbool en de benarde situatie van met name (her)starters reflecteren de decennialange honger naar woonruimte die tegen haar grenzen aanloopt.

Een visie op wonen

Na een lange naoorlogse periode waarin werd ingezet op spreiding van banen en huishoudens, is het ruimtelijke beleid sinds Vinex vraagvolgend. Die vraag concentreert zich steeds meer in de Randstad en in het bijzonder in en om de grote steden. Dit betekent dat de verstedelijkingsvraag zich bevindt waar grond al schaars (en duur) is, waar verschillende ruimteclaims in toenemende mate concurreren en waar de spanning tussen 'woondroom' en realiteit het grootst is. Er is sprake van een verdichtingsparadox, waarbij de vraag om verdichting zich concentreert in de gebieden met al een hogere dichtheid en het bouwen van woningen elders maar beperkt verlichting zal kunnen bieden.

Ondanks investeringen geeft het kabinetsbeleid geen richting aan de verstedelijking

Visievorming op de ruimtelijke ontwikkeling is in volle gang: de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Panorama Nederland zijn voorbeelden van lange termijn vergezichten voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Woningbouw en verdere verstedelijking zijn daarin vooral dragers van andere opgaven zoals de energietransitie en de gevolgen van klimaatverandering. Deze visies en de toegenomen politieke aandacht richten zich vooral op het versnellen van woningbouw door bestaande of nieuwe projecten vlot te trekken, zoals bij het voormalige vliegveld van Valkenburg en Almere Pampus. Nadat minister Blok (Wonen en Rijksdienst) uit het voorgaande kabinet (2012-2017) bij zijn afscheid van mening was dat hij het woningdossier had afgerond, maakte in 2018 zijn opvolger, Ollongren, 38 miljoen euro beschikbaar voor een fonds om woningbouw op moeilijke locaties te stimuleren en sloot woondeals met vijf stedelijke groeiregio's. Daarnaast kondigde zij

in september 2019 aan dat woningcorporaties de komende tien jaar honderd miljoen euro per jaar korting op de verhuurdersheffing van zo'n 1,7 miljard euro ontvangen en er eenmalig een miljard euro wordt gestort in een fonds om woningbouw te stimuleren. Ondanks deze investeringen geeft het kabinetsbeleid geen richting aan de verstedelijking die aansluit bij de huidige woningnood,

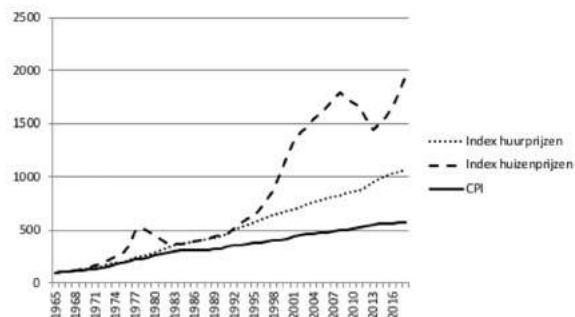
Het is tijd voor een ruimtedieet van slimmer en efficiënter wonen

terwijl inmiddels wel duidelijk is dat we door voortdurende economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen het woondossier nog helemaal niet kunnen afsluiten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de woondeals die het Rijk in 2019 met een aantal stedelijke regio's heeft afgesloten. Daarin worden verschillende knelpunten genoemd die aanleiding zijn voor het bijstellen van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de regulering van (een deel van) de vrije sector huurwoningen. Verder bevatten de woondeals voornamelijk voornemens voor projectgebonden steun. Deze Rijkssteun is waardevol om lokale problemen te helpen oplossen. Maar in hoeverre worden gemeenten en woningcorporaties in staat gesteld om hun rol bij de verstedelijkingsopgave te vervullen? En hoe kan de woningnood duurzaam te lijf worden gegaan? De Rijksoverheid kan een belangrijke bijdrage leveren door de nationale visies verder uit te werken op de toekomstbestendig wonen. Zij zou in de eerste plaats voorwaarden moeten scheppen waarbinnen gemeenten en woningcorporaties lokale problemen zelf kunnen oplossen en woningen kunnen toevoegen daar waar op lange termijn vraag verwacht wordt. Kunnen de bevindingen over gebrek aan middelen en knellende regelgeving van de NOVI, Panorama Lokaal en de woondeals misschien helpen om vast te stellen welke wettelijke en financiële ruimte daarvoor nodig is?

Andere oplossingen

Uit bovenstaande verkenning komt naar voren dat de woningnood om andere antwoorden dan die uit het verleden vraagt. Naast innovatie in de nieuwbouw is het ook belangrijk om nieuwe oplossingen binnen de bestaande voorraad woningen en andere gebouwen te vinden. Als de bestaande woningvoorraad beter gebruikt wordt, zijn minder nieuwe woningen nodig. Het bevorderen van de vrijwillige doorstroming van huishoudens van een—voor hen—te grote woning naar meer passende huisvesting

Figuur 1: Ontwikkeling indexen huizenprijzen, huurprijzen en totale consumentenprijzen in Nederland, 1965=100. Bron: CBS; CPB



gebeurt al langer via zogeheten 'doorstroommakelaars'. Woningen beter gebruiken kan ook zonder verhuizen. Er gaan al stemmen op om de hospita en hospes weer in ere te herstellen. Een variant op die hospita is Social AirBnB, een initiatief van woningcorporatie Talis in Nijmegen dat wonen, zorg en welzijn integreert. Kwetsbare personen gaan 'op kamers' bij iemand die woonruimte over heeft. De ondersteuning wordt verzorgd door een zorg- of welzijnsinstelling die bij het initiatief betrokken is. Statiegeld op de Jeugd transformeert dan weer eengezinswoningen van ouderen in twee appartementen. Dit biedt jongeren betaalbare huisvesting en een deel van de huur kan worden gespaard om het eerste huis te kopen. Ouderen krijgen een helpende hand in de buurt en kunnen een deel van het in hun woning opgebouwde vermogen activeren. Het opdelen van woningen in kleinere eenheden, 'verkamering', wordt door veel gemeenten ingeperkt om overlast en druk op voorzieningen te beperken. Het opdelen van woningen kan echter ook bijdragen aan betaalbare en toegankelijke woningen. De gemeente Houten onderkent de vraag en staat verkamering toe zolang negatieve effecten op de buurt beperkt blijven. Daarnaast ziet Houten erop toe dat betaalbare woningen zelfstandige eenheden blijven. Dit in tegenstelling tot veel studentensteden, waaronder de gemeente Delft. Daar is verkamering alleen bij woningen met een waarde tot 265.000 euro toegestaan, omdat er volgens de gemeente een overaanbod aan goedkope woningen is en een tekort aan woningen in het middensegment. Onder welke voorwaarden blijft overlast na verkamering beperkt en kan het bijvoorbeeld jongeren meer kansen bieden zelfstandig(er) te wonen?

Wat is fatsoenlijk wonen en tot hoever is het ruimtedieet nog gezond?

Iets ingrijpender, maar snel in te passen is het transformeren van kantoren (of ander vastgoed) naar woningen. In 2019 werd de TU Delft tweede tijdens de Solar Decathlon Europe met haar Modular Office Renovation (MOR) concept om verouderde kantoren te transformeren naar circulaire energie-positieve flexibele wooneenheden voor starters. Door stijgende prijzen en nieuwe concepten zoals MOR worden weer andere gebouwen rendabel voor transformatieprojecten. Minister Van Veldhoven gaf op 21 januari 2020 in een reactie op Kamervragen aan dat een afname in het transformatiepotentieel vooralsnog wordt gecompenseerd door een toename in transformatie van bijvoorbeeld panden met een maatschappelijke- of winkelfunctie. Sociale verhuurkantoren, zoals te vinden in Vlaanderen, die vastgoed huren en vervolgens doorverhuren aan huishoudens, zouden ook bewoning van bijvoorbeeld leegstaande ruimtes boven winkels kunnen vergroten. Deze partijen nemen tegen een beperkte huurprijs de lasten van de verhuur en het beheer over. Een nieuw team aan de TU Delft is al gestart met de ontwikkeling van een concept voor de Solar Decathlon competitie in 2021 onder de geuzennaam 'Symbiotic Urban Movement' (SUM). SUM gaat zich richten op de verduurzaming van portieketagewoningen in combinatie met verdichting en goed design. SUM zoekt naar de symbiose tussen bewoners, buurten en omgeving door modulariteit met duurzaamheid en circulariteit te combineren. Tiny houses laten zien dat het uiten van de identiteit niet samen hoeft te gaan met een grote woning. Tiny houses zijn

qua ruimtegebruik niet per se efficiënt (het gaat bijna altijd om vrijstaande huisjes op een relatief ruim plot). Tijdelijk gebruik kan ingezet worden in transformatiegebieden, zoals bij de Schieoevers in Delft. De Slim Fit microwoning en het huisje van Sluijmer in de Utrechtse binnenstad zijn voorbeelden van woningen met een kleine voetafdruk, die gebruikt kunnen worden om bestaande buurten te verdichten door gebruik te maken van 'restruimte'.

Het ruimtedieet

Door steeds grotere woningen op grotere percelen te bouwen, terwijl de huishoudens kleiner werden, zijn we sinds de revolutiebouw steeds meer (woon)ruimte gaan gebruiken. Tegelijkertijd staat de betaalbaarheid onder druk, vraagt klimaatverandering om duurzame verstedelijking en hebben (her)starters moeite om geschikte woonruimte te vinden. Hoewel meer woningen nodig zijn, kan het idee van een ruimtedieet ons helpen op een duurzame wijze te verstedelijken en voldoende woningen te realiseren. De besproken voorbeelden tonen dat we door bestaande woonruimte beter te benutten en niet-woongebouwen te transformeren minder nieuw oppervlak bebouwen. Daarnaast hoeven we minder waardevolle groene ruimte op te offeren als dichtheden binnen bestaande steden (ook in naoorlogse woonwijken) worden vergroot. Hogere dichtheden biedt financiële slagkracht voor aantrekkelijke openbare ruimte en meer draagvlak voor voorzieningen. Dat laatste is van groot belang voor de vergrijzende en vereenzamende bevolking.

Wanneer toch voor stadsuitbreiding wordt gekozen, zoals wellicht bij Almere Pampus, kan een matiging van woninggrootte en gemiddelde voetafdruk per woning bijdragen aan een duurzame, aantrekkelijke en betaalbare leefruimte. Waar wonen in de NOV1 nog vooral een drager is voor klimaatadaptatie en de energietransitie, stijgt de woningnood inmiddels gestaag op het Haagse prioriteitenlijstje. De Rijksoverheid lijkt zich nu vooral te bemoeien met (grootschalige) projecten, terwijl een visie op wonen en ruimtegebruik in de toekomst ontbreekt. Welke basis moet voor iedereen toegankelijk zijn en welke duurzame kwaliteit (in plaats van maximale kwantiteit in woningaantallen en woninggrootte) streven we na? Is het fenomeen sociale hospita wenselijk en waar liggen de grenzen van verkamering? Met andere woorden, wat is fatsoenlijk wonen en tot hoever is het ruimtedieet nog gezond? Hier ligt een taak voor de overheid, want voldoende woongelegenheden is een sociaal recht in de grondwet verankerd.

Literatuurselectie

- Pantus, W.J. (2012) Groeikernen in Nederland, Matrijs: Utrecht.
 Peterson, M.N., Peterson, T.R. & J., Liu, (2013) The Housing Bomb: Why Our Addiction To Houses Is Destroying the Environment and Threatening Our Society, The John Hopkins University Press: Baltimore.
 Priemus, H. (2019) 'Naar gelijkheid en zeggenschap voor bewoners', in: Regie op Volkshuisvesting, p. 73-83, Wetenschappelijk Bureau Groen Links: Utrecht.
 Ryan-Collins, J., Lloyd, T. & L., Macfarlane (2017) Rethinking the economics of land and housing, Zed Books Ltd.: London.
 van der Cammen, H. & L. de Klerk (2003) Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk, Utrecht: Het Spectrum.

Arend Jonkman (A.R.Jonkman@tudelft.nl), **Gerard van Bortel** (G.A.vanBortel@tudelft.nl) en **Marja Elsinga** (M.G.Elsinga@tudelft.nl) zijn respectievelijk postdoctoraal onderzoeker, universitair docent en hoogleraar aan de TU Delft en alle drie betrokken bij het Creating one million homes initiatief van de faculteit Bouwkunde, waarbij met een interdisciplinair team gezocht wordt naar oplossingen voor de woningnood die bijdragen aan wonen in een waardevolle samenleving.

#1

De oplossing
van het
woningtekort

Woningdelers en het woningtekort

Met welke woningen moet het woningtekort ingelopen worden?

Michael Stuart-Fox en Berry Blijie (ABF Research)

Stellingen:

1. Om de woningnood op te lossen, moeten gebouwd worden voor de groep die nu geen eigen woning heeft.
2. Het woningtekort is een administratief begrip; door aanpassing van woonwensen en verhuisgedrag zal de woningbehoefte zich aanpassen aan de omvang van de voorraad.

Inleiding

Het woningtekort bedraagt dit jaar naar schatting ruim 330 duizend woningen ofwel 4,2% van de voorraad. De verwachting is dat dit oploopt tot bijna 420 duizend in 2025 (5,1%). Vele tienduizenden huishoudens zouden eigenlijk een eigen huur- of koopwoning willen hebben maar moeten noodgedwongen genoegen nemen met een alternatieve woonsituatie: langer thuis blijven wonen, in niet-woningen zoals woonboten of recreatiewoningen verblijven of een woning delen met andere huishoudens. Op basis van registergegevens van diverse bronhouders³ bepaalt ABF Research het woningtekort voor het ministerie van BZK. In dit paper gaan we in op hoe het woningtekort kwalitatief ingevuld zou kunnen worden. Dat doen we aan de hand van twee benaderingen: de woonwensen van huishoudens die in de tekortberekening de vraagzijde vormen en een benadering die uitgaat van de woonwensen van alle huishoudens en doorstroming. Vertellen de uitkomsten welke woningen we zouden moeten bouwen om het tekort te verlagen?

Het woningtekort: betekenis en definitie

Sinds de jaren tachtig maakt ABF de Primos-prognose van de toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte. Onderdeel van die Primos-prognose is de berekening van het actuele woningtekort en een prognose van de ontwikkeling. In de jaren '90 had het tekort een prominente rol in het bepalen van de Vinex-woningbouwopgave per regio. De benadering die tot de herziening in 2018 werd gehanteerd, leunde sterk op enquêteresultaten, in het bijzonder op die van het driejaarlijkse WoonOnderzoek Nederland (WoON). Op basis van het WoON werd bepaald hoeveel huishoudens dringend een woning zoeken om daarmee tot een inschatting van het actuele tekort te komen. Een tekortkoming van de oude benadering was dat het WoON geen goed beeld schetst van huishoudens met een alternatieve woonvorm (zoals een gedeelde woning). In de nieuwe benadering wordt gebruikgemaakt van registratiebestanden om beter zicht te krijgen op die groep. Voor het

³ Beschikbaar in de vorm van CBS-microdata.

woningtekort is dit immers een belangrijke groep van huishoudens die – veelal tijdelijk – andere woonoplossingen vinden omdat (betaalbare) reguliere woningen niet voldoende beschikbaar zijn. Het woningtekort volgens de nieuwe methodiek is op regionaal niveau het verschil tussen vraag en aanbod. De vraag wordt gevormd door huishoudens in een alternatieve woonvorm (waarover straks meer) en starters⁴. Het aanbod bestaat uit beschikbare leegstaande woningen die minstens één jaar leeg staan⁵.

Huishoudens met een alternatieve woonvorm: wie zijn dat eigenlijk?

Het grootste deel van de huishoudens in Nederland woont zelfstandig in een woning. Dat wil zeggen: per woning één huishouden. Deze huishoudens zijn ‘bediend’ en zijn voor het tekort niet van belang. Daarnaast zijn er huishoudens die in een ‘alternatieve woonvorm’ wonen: zij delen een woning⁶ of wonen in een niet-woning⁷ zoals een woonboot, woonwagen of in ruimten die in beginsel geen (permanente) woonfunctie⁸ hebben, zoals recreatiewoningen of kantoorruimte. Begin 2019 delen in totaal 651 duizend particuliere huishoudens⁹ een woning: van die groep zijn 224 duizend huishoudens aangemerkt als hoofdhuishouden¹⁰ en 427 duizend huishoudens als inwonende huishoudens. Woningdelers wonen duidelijk vaker in een meergezinswoning (appartement) dan overige huishoudens: 50% versus 34%. Naast de 427 duizend inwonende huishoudens zijn er 66 duizend huishoudens in een verblijfsobject zonder woonfunctie en 23 duizend huishoudens in een woonboot of woonwagen. In totaal wonen 517 duizend huishoudens in een van deze alternatieve woonvormen (tabel 1). Deze huishoudens noemen we ook wel huishoudens in een Bewoonde Andere Ruimte (BAR). Dat komt neer op 6,5% van alle huishoudens in Nederland. Inwonende huishoudens in gedeelde woningen vormen het overgrote deel van die groep (83%). In deze groep zitten bijvoorbeeld ook studentenhuishoudens in studentenhuizen met kamers met gedeelde voorzieningen.

Tabel 1: Aantal huishoudens in alternatieve woonvorm, naar type, 1-1-2019

-
- ⁴ Dit is geoperationaliseerd als de verwachte huishoudensgroei in het jaar waarop de berekening betrekking heeft.
- ⁵ Een nadere uitleg van de tekortberekening is te vinden in het artikel “Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem”, toegankelijk via <https://www.abfresearch.nl/publicaties/woningtekort-een-nieuwe-benadering-van-een-actueel-probleem/>.
- ⁶ Verblijfsobject (vbo) met minimaal een woonfunctie, ofwel de definitie van woning zoals het CBS die hanteert om de omvang van de woningvoorraad vast te stellen.
- ⁷ Er wordt gesproken over een *niet*-verblijfsobject omdat woonwagens en woonboten geen verblijfsobject (vastgoed) zijn volgens de definitie van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Er verblijven dus wel huishoudens.
- ⁸ Een deel van de bewoonde verblijfsobjecten zonder woonfunctie betreft panden die naar woningen zijn getransformeerd maar waarbij de functie (wonen of iets anders) nog niet is aangepast. Een kleiner deel betreft panden die altijd in de praktijk een woning zijn geweest maar waarvan de registratie (sinds 2012) nooit juist is geweest.
- ⁹ Institutionele huishoudens (huishoudens in (zorg)instellingen) blijven in het hele paper buiten beschouwing.
- ¹⁰ Op basis van de langste woonduur (inschrijfduur in de Basisregistratie Personen ofwel BRP) op het betreffende adres.

	Aantal	% van totaal
Inwonend (in gedeelde woning)	427.000	83%
In vbo zonder woonfunctie	66.000	13%
In niet-vbo (woonboot en woonwagen)	23.000	4%
Totaal	517.000	100%

Bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Voor een deel van de huishoudens is de alternatieve woonvorm een goed en duurzaam alternatief, wat blijkt uit de tijd dat die huishoudens daar wonen. Dat geldt voor alle huishoudens in een woonboot of woonwagen. Zij worden daarom niet meegeteld voor het tekort. Huishoudens tot 25 jaar in een alternatieve woonvorm worden ook niet meegeteld voor het tekort: deze groep betreft voor een groot deel studenten in studentenhuizen. Voor hen is dat veelal een goede en betaalbare woonoplossing, met een duidelijk tijdelijk karakter.

Voor veel andere huishoudens nemen wij aan dat de alternatieve woonvorm niet gewenst is: zij zouden liever als zelfstandig huishouden (enig huishouden) in een woning wonen. Deze huishoudens worden meegeteld voor het tekort. Met de registratiedata kan niet precies worden bepaald hoeveel en welke huishoudens in een alternatieve woonvorm graag zouden verhuizen naar een woning. De data zeggen immers niets over motieven of wensen: mensen zijn niet ondervraagd. In plaats daarvan is onderzocht welke woonsituaties 'structureel' lijken. Het structurele karakter is op twee manieren aan de hand van registerinformatie vastgesteld. Enerzijds hebben we gekeken naar het aandeel binnen een groep huishoudens dat woont in een BAR: hoe hoger het aandeel (zoals bij studentenhuishoudens onder de 25 jaar), hoe sterker de aanwijzing dat een alternatieve woonvorm voor die groep structureel (gangbaar) is. Anderzijds is de gemiddelde tijd onderzocht dat een huishouden in een niet-woning woont. Via beide ingangen is vastgesteld dat gedeelde woningen en ruimten zonder woonfunctie¹¹ geen structurele oplossing vormen voor huishoudens van 25 jaar en ouder en derhalve in de bepaling van het tekort meetellen als (actuele) woningvragers.

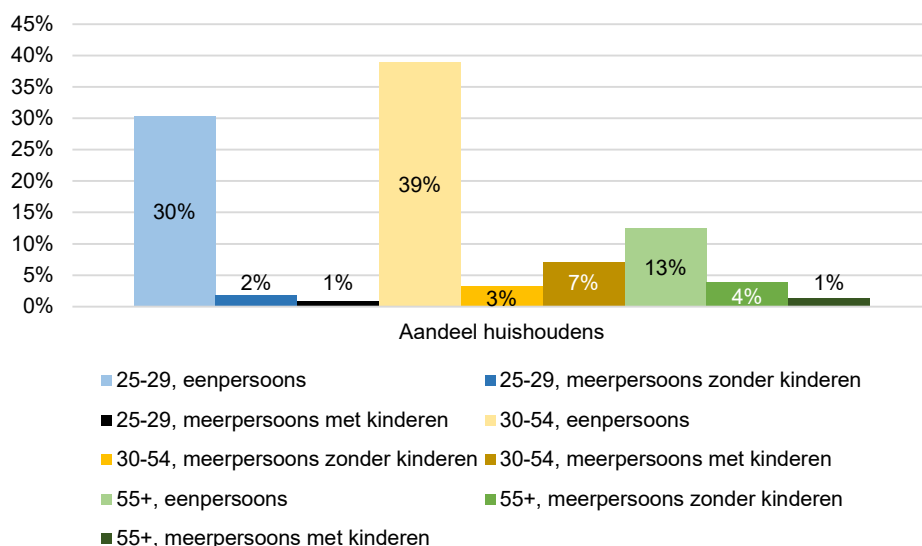
In de rest van het paper gaat over deze groep woningvragers: huishoudens vanaf 25 jaar in een gedeelde woning of ruimten zonder woonfunctie, in totaal 300 duizend huishoudens (per begin 2019). Sinds begin 2014 is dat aantal met 12% gegroeid. Dit terwijl het totaal aantal particuliere huishoudens in die periode met 4% is toegenomen. Dit is in lijn met het beeld van een toenemend woningtekort over het afgelopen halve decennium.

Grotere steden tellen relatief veel BAR-huishoudens die meetellen voor het tekort: 29% woont in een van de vier grote steden. In stedelijke gemeenten ligt het aandeel BAR-huishoudens hoger dan in minder stedelijke gemeenten. Nationaal gezien vormen deze huishoudens 3,8% van het totaal aantal huishoudens, in steden als Utrecht (8,3%) en Amsterdam (8,2%) ligt dat percentage meer dan twee keer zo hoog. 30% van de BAR-huishoudens is alleenstaand en jonger dan 30 jaar en 39% is alleenstaand in de leeftijdscategorie 30 – 54 jaar. In totaal is 82% alleenstaand, 9% een

¹¹ Het gaat hier om huishoudens vanaf 25 jaar die een woning delen met één of meerdere andere huishoudens of huishoudens vanaf 25 jaar die in een verblijfsobject (vbo) zonder woonfunctie wonen.

meerpersoonshuishouden zonder kinderen en 9% een meerpersoonshuishouden met kinderen (figuur 1).

Figuur 1: Huishoudens in alternatieve woonvorm (BAR) die meetellen voor tekort naar leeftijd en huishoudenssamenstelling, 1-1-2019



Bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Bij 45% van de BAR-huishoudens is het hoofd van het huishouden¹² een migrant (eerste generatie) en bij 10% van de tweede generatie. Deze aandelen zijn fors hoger dan onder het totaal van huishoudens. BAR-huishoudens hebben vaak een laag inkomen: 30% valt in het eerste inkomensdecil (besteedbaar huishoudinkomen) en nog eens 31% valt in het tweede en derde decil¹³. 64% is in loondienst en 11% werkt als zelfstandig ondernemer (met of zonder personeel). Een BAR-huishouden is niet substantieel vaker dan gemiddeld afhankelijk van een uitkering: voor 11% is een uitkering¹⁴ de voornaamste bron van inkomen.

Kwalitatieve invulling tekort: verhuisgedrag woningvragers in tekortberekening

Nu we weten wie de huishoudens met een alternatieve woonvorm zijn, rijst de vraag welke woningen nodig zijn om deze huishoudens – zelfstandig – te huisvesten. En zijn dat dan ook de woningen die het best gebouwd zouden kunnen worden om het tekort in te lopen?

¹² Referentiepersoon van het huishouden. Bij paren van man en vrouw is de man de referentiepersoon (CBS).

¹³ Hierbij moet aangetekend worden dat van de BAR-huishoudens het huishoudinkomen relatief vaak onbekend is. Dat komt omdat de groep relatief veel nieuwe migranten(huishoudens) telt, en het inkomen van nieuwe inwoners en huishoudens in Nederland vaak niet bekend is.

¹⁴ Arbeidsongeschiktheidsuitkering, werkloosheidsuitkering of bijstand.

We werken hiervoor twee benaderingen uit: kijken naar de gerealiseerde verhuizingen en woonwensen (*revealed preferences*) van woningvragers die meetellen voor het woningtekort én een benadering die gericht is op het mogelijk maken van doorstroming en het zoveel mogelijk naar wens huisvesten van alle verhuisgeneigden op de woningmarkt.

Op basis van de CBS-microdata hebben we de gerealiseerde verhuizingen van BAR-huishoudens die meetellen voor het tekort, in beeld gebracht. Specifiek hebben we gekeken naar de BAR-huishoudens van begin 2014: in totaal zijn dat 269 duizend huishoudens. We volgen het verhuisgedrag van deze groep in de jaren daarna¹⁵. Van de BAR-huishoudens van begin 2014 is drie jaar later 18% niet meer aanwezig in de Basisregistratie Personen (BRP). De voornaamste reden is emigratie naar het buitenland (tabel 2). Dat past bij het beeld dat relatief veel BAR-huishoudens een ‘migrantenhuishouden’ zijn. Daarnaast blijkt dat na één jaar al 29% van de BAR-huishoudens binnen Nederland is verhuisd. Na drie jaar is dat 48%.

Tabel 2: Verhuisgedrag van referentiepersonen van niet-structurele BAR-huishoudens van 1-1-2014

	Een jaar later	Twee jaar later	Drie jaar later
Vertrokken naar buitenland of overleden	10%	15%	18%
Niet verhuisd t.o.v. 2014	61%	43%	34%
Verhuisd t.o.v. 2014	29%	42%	48%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: CBS-microdata

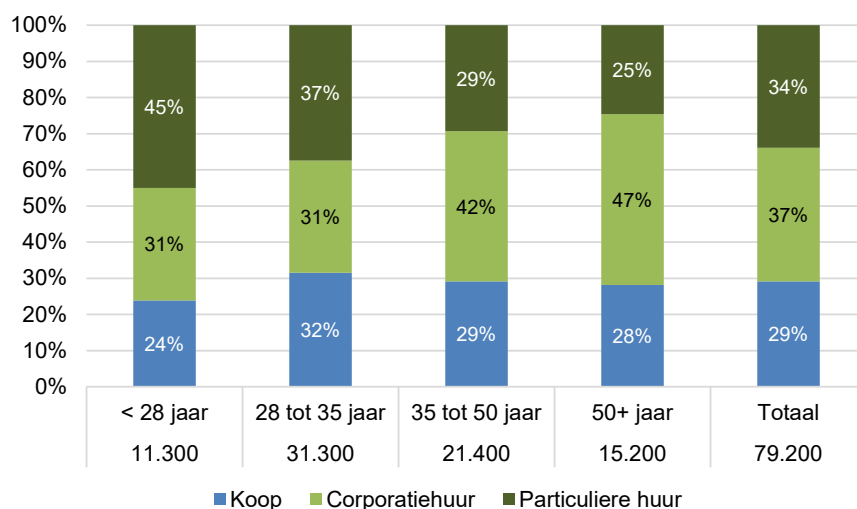
Om de *revealed preferences* in beeld te brengen kijken we naar de BAR-huishoudens¹⁶ van 1-1-2014 die binnen Nederland zijn verhuisd naar een woning die het niet deelt met een ander huishouden¹⁷ én die na verhuizing geen BAR-huishouden meer zijn. 29% van deze huishoudens is verhuisd naar een koopwoning, 37% naar een huurwoning van een woningcorporatie en 34% naar een huurwoning van een particuliere verhuurder. Er zijn daarbij verschillen tussen leeftijdsgroepen. Jongeren tot 28 jaar zijn in 45% van de gevallen verhuisd naar een particuliere huurwoning. Bij 50+’ers is dat 25%. Oudere huishoudens zijn vaker naar een corporatiewoning verhuisd (figuur 2).

¹⁵ Dit doen we aan de hand van de referentiepersoon van het huishouden.

¹⁶ In totaal telt deze groep 79 duizend huishoudens.

¹⁷ We kijken alleen naar de ongedeelde woningen die (voormalige) BAR-huishoudens na een verhuizing hebben betrokken, omdat het (kwalitatieve) woningtekort in principe ook antwoord geeft op de vraag hoeveel reguliere, zelfstandige (door een enkel huishouden bewoonde) woningen er nodig zijn.

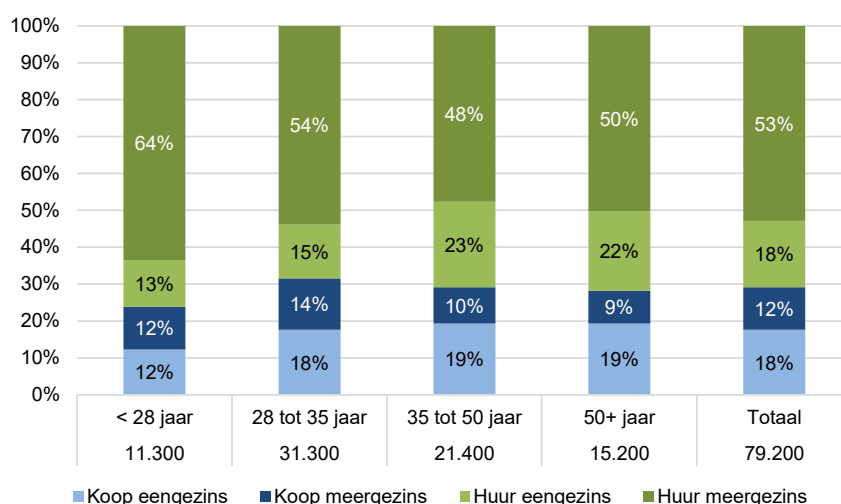
Figuur 2: Verhuisde voormalige BAR-huishoudens (die meetelden voor tekort) naar leeftijd en eigendom, 2014 t/m 2016



Bron: CBS- microdata, bewerking ABF

Iets meer dan de helft (53%) van de huishoudens is verhuisd naar een huurappartement. Onder de jongste huishoudens (tot 28 jaar) is dat bijna twee op de drie (64%). Ook in de koopsector is – in verhouding tot de bestaande woningvoorraad – vaak verhuisd naar een appartement (figuur 3). Dit is in lijn met de oververtegenwoordiging van alleenstaanden in de beschouwde groep BAR-huishoudens.

Figuur 3: Verhuisde voormalige BAR-huishoudens (die meetelden voor tekort) naar leeftijd en eigendom en woningtype, 2014 t/m 2016



Bron: CBS-microdata, bewerking ABF

Verder – en in lijn met bovenstaande – zien we dat voormalig BAR-huishoudens relatief vaak naar kleine woningen en woningen met een lage WOZ-waarde verhuizen. Van de huishoudens die zijn verhuisd naar een huurwoning (corporatie of particulier) is 10% verhuisd naar een woning tot de kwaliteitskortingsgrens. Iets meer dan de helft (51%) van de verhuisden betaalt een huur tussen de

kwaliteitskortings- en hoge aftoppingsgrens. Ruim twee op de tien (21%) is verhuisd naar een huurwoning in de vrije sector en heeft een huur boven de liberalisatiegrens.

Kwalitatieve invulling tekort: bouwen voor doorstroming

Als de invulling van het tekort en de bijbehorende bouwopgave wordt gebaseerd op de (gerealiseerde) woonwensen van BAR-huishoudens, bestaat de bouwopgave vooral uit goedkopere huurappartementen. Deze woningen bedienen de groep 'dringende' woningvragers in de tekortberekening goed, maar dragen weinig bij aan het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt. Daarom hebben we ook een benadering toegepast die expliciet rekening houdt met de dynamiek op de woningmarkt, waarbij zowel doorstromers als starters bediend worden. De alternatieve benadering kijkt naar de demografische ontwikkelingen, de woonvoorkeuren van alle verhuisgeneigden op de woningmarkt (kwalitatieve mismatches) en naar de veranderingen in de voorraad die door sloop en verkopen al tot stand komen.

Deze elementen komen samen in het woningmarktsimulatiemodel Socrates¹⁸ (ABF). Dat laat zien welke nieuwbouw toegevoegd zou moeten worden om over de volle breedte van de woningmarkt zoveel mogelijk huishoudens naar wens te laten wonen, onder meer via doorstroming. In onderstaande tabel zijn de verschillen in de samenstelling van het nieuwbouwpakket tussen beide benaderingen samengevat. In de op doorstroming gerichte benadering zouden veel meer (eengezins)koopwoningen moeten worden gebouwd (59%) dan in de eerste benadering (34%). De doorstroombenadering sluit meer aan op de huidige nieuwbouwpraktijk en op de bestaande verhoudingen in de woningvoorraad.

¹⁸ Hier tonen we de uitkomsten van scenario Basis van de meest recente editie (2020) van Socrates. Voor meer informatie over Socrates, zie het ABF-rapport "Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt - Prognose en Scenario's 2020-2035".

Tabel 2: Kwalitatieve invulling woningtekort op basis van woonwensen van vragers in tekortberekening en op basis van doorstroming (Socrates-model)

	Woningvragers in tekortberekening*	Doorstroming (Socrates-model)
Goedkoop (tot 200 dzd of liberalisatiegrens)		
Eengezins koop	7%	0%**
Meergezins koop	3%	2%
Eengezins huur	12%	7%
Meergezins huur	40%	23%
Duur (vanaf 200 dzd of liberalisatiegrens)		
Eengezins koop	14%	40%
Meergezins koop	10%	16%
Eengezins huur	5%	3%
Meergezins huur	9%	9%

* Huurprijzen zijn bekend voor de verhuizingen die gedurende 2015 en 2016 hebben plaatsgevonden. Daarom wijken de percentages iets af van de cijfers in de figuren hierboven, die gebaseerd zijn op de verhuizingen van 2014 t/m 2016.

** In het Socrates-model is nieuwbouw van goedkope eengezinskoopwoningen uitgeschakeld omdat dit in de praktijk financieel niet haalbaar is en daardoor nauwelijks voorkomt.

Ook een politieke discussie

Zoals blijkt uit bovenstaande analyses en bevindingen is er niet één antwoord op de vraag “Met welke woningen lossen we het tekort op?”. Bouwen voor de woningvragers die meetellen voor het tekort, betekent bouwen in lagere prijsklassen en vooral starterswoningen. Als de bouwcapaciteit echter (ook) ingezet wordt om doorstromers te bedienen, biedt dit de mogelijkheid om een bredere groep huishoudens te helpen aan een geschikte woning. In het kielzog daarvan kunnen ook andere imperfecties op de markt aangepakt worden. De tweede benadering behoeft echter wel een langere adem omdat verhuisketens op gang moeten komen. Bovendien moet er ook geen ‘kink in de keten’ komen; als een bepaald segment niet gerealiseerd wordt, komt de doorstroming in de onderste helft van de markt niet op gang. Dit laatste zien we nu bij de productie van (voor koopstarters) betaalbare koopwoningen.

Het vaststellen van de bouwopgave om het huidige woningtekort in te lopen is vooral ook een politieke keuze. De uitkomsten van beide benaderingen laten zien dat er daarbij wezenlijk van elkaar verschillende opties zijn. Die opties hebben verstrekkende gevolgen voor de inzet van publieke middelen, de dichtheden en woonmilieus (binnen- versus buitenstedelijk) waarin gebouwd kan worden en daarmee voor het beslag op de ruimte. De charme van het baseren van de bouwopgave op de vragers in de tekortberekening is dat een specifieke en politiek mogelijk interessante groep geholpen kan worden. Of die benadering leidt tot zoveel mogelijk tevreden woonconsumenten is echter de vraag.

Gebouw van de volkshuisvesting: renovatie gewenst!

Anouk Corel (Platform31)

Platform31 heeft onlangs samen met RIGO een onderzoek uitgebracht naar de 30 jaar volkshuisvestingsbeleid. Deze tekst is een bewerking van de slotbeschouwing.

Stellingen:

1. Het is belangrijk dat er breed debat komt over de waarde van de volkshuisvesting en de positie van de corporaties hierin.
2. Dit debat zou moeten leiden tot een duurzame visie komt op de volkshuisvesting die gedragen wordt door verschillende departementen.

Wat heeft 30 jaar volkshuisvestingsbeleid ons gebracht?

Wat heeft 30 jaar volkshuisvestingsbeleid – vanaf de verzelfstandiging tot nu – ons gebracht? Is de beschikbaarheid voor de sociale doelgroep verbeterd? Is het beleid ten goede gekomen aan de betaalbaarheid van het wonen voor de laagste-inkomensgroepen? En hoe staat het met de kwaliteit van het wonen en de leefbaarheid? Als we kijken naar de situatie anno 2020 luidt het antwoord helaas negatief: het beleid resulteert in een negatieve ontwikkeling op diverse terreinen en de vooruitzichten zijn niet hoopgevend. Gezien het beleid van de Rijksoverheid van heffingen en aanslagen, ontbreekt in de sector de financiële ruimte om de volkshuisvestelijke kerntaken van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit goed te vervullen, zo laat het rapport ‘Opgaven en middelen’ zien.

Hoe dit zo is gekomen: een korte samenvatting

Het onderzoek start bij de beleidsbeslissing om de corporatiesector te verzelfstandigen. In de ‘Nota volkshuisvesting in de jaren negentig’ (1989) wordt de keuze gemaakt voor decentralisatie en voor bestuurlijke en financiële verzelfstandiging. De bestuurlijke verzelfstandiging kreeg vorm met de invoering van het Besluit beheer sociale-huursector in 1993 met daarin de 4 prestatievelden waarop de zelfstandige corporaties (achteraf) getoetst werden. De financiële verzelfstandiging werd ingezet met de brutering in 1995, waarbij langjarige exploitatieverplichtingen en leningen tegen elkaar werden weggestreept. Hierdoor ontstond een balansverkorting die destijds zwaar woog tegen de achtergrond van discussies over de Europese eenwording en de invoering van een gezamenlijke munt. Sinds de brutering gaat er vanuit de overheid nauwelijks geld rechtstreeks naar corporaties. Wel staat de overheid garant, waardoor corporaties tegen lage rente kunnen lenen. Ook continueerde het Rijk haar bijdrage aan de betaalbaarheid via de huurtoeslag. Sinds de invoering van de VPB en de verhuurderheffing loopt de salderende geldstroom echter de andere kant op: van de corporatiesector naar de overheid.

De bruteringsoperatie pakte door exogene factoren voor de corporatiesector financieel gunstiger uit dan verwacht. De rentedaling op de kapitaalmarkt (onder andere als gevolg van de invoering van de euro) en de boveninflatoire huurverhoging zorgden voor een continue waardestijging van het vastgoed en een groeiende kasstroom. Daardoor explodeerden de vermogens van corporaties en ontstond een groeiend maatschappelijk kapitaal. De sector werd in die tijd door zowel Rijksoverheid als verschillende gemeentebesturen uitgedaagd tot verbreding van de volkshuisvestelijke taak.

De financiële voorspoed, taakverbreding dan wel taakvervaging leidde tot een aantal kwalijke uitwassen. In het daaropvolgende onderzoeksrapport 'Ver van huis' van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties heeft het stelsel op hoofdlijnen de toets der kritiek doorstaan en werd de focus gelegd op het aanscherpen van het toezicht en het beperken van corporaties tot de kerntaken. Het inperken van de beleidsvrijheid van corporaties via de Woningwet in 2015, volgde. De inperking van de corporatiesector was al eerder in gang gezet via de verhuurderheffing die een tweeledig doel had: als aanvulling op de schatkist en om corporaties tot verkoop van woningen te stimuleren om daarmee het aandeel van de sociale huursector in de woningsector als geheel, te verkleinen. De sector is in die periode inderdaad gekrompen, maar vooral door verhoging van de huren en het onderbrengen van woningen in het niet-DAEB-segment om zodoende de heffingen te kunnen opbrengen. Het jaarlijks aantal sociale nieuwbouwwoningen viel ver terug door (de angst voor) gebrek aan investeringsruimte. De krimp van de sector en de stijging van de huren heeft geleid tot een toename van de betaalproblemen en het groeien van wachttijden voor woningzoekenden.

De verhuurderheffing en Woningwet werden ingevoerd in een periode waarin het overheidsbeleid ook andere ontwikkelingen in gang zette, met negatieve gevolgen voor de betaalbaarheid, beschikbaarheid en leefbaarheid in wijken. Zo zijn het krachtwijkenbeleid en het ISV in 2012 respectievelijk 2014 beëindigd en moesten gemeenten en corporaties – terwijl de economische crisis nog volop gaande was – op zoek naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak. In dezelfde periode werd de decentralisatie van het sociaal domein van Rijk naar gemeenten uitgevoerd, gekoppeld aan een efficiëntiekorting van 25 procent. De zoektocht naar nieuwe samenwerkings- en financieringsvormen voor de wijkaanpak kwam daardoor moeilijk van de grond. Het gevolg was dat zowel fysieke als sociale programma's in de wijkvernieuwing abrupt stil kwamen te liggen. Terwijl juist in de aandachtswijken verhoudingsgewijs veel mensen hun baan verloren, de huren stegen (mede als gevolg van de verhuurderheffing) en de armoede en schuldenproblematiek toenamen. Doordat de extramuralisering in deze periode werd doorgevoerd, stroomden huishoudens vanuit de maatschappelijke opvang de wijk in, terwijl de benodigde zorgondersteuning nog onvoldoende geregeld was.

Huidige opgaven

In dit rapport lezen we de gevolgen van bovenstaande ontwikkelingen anno 2020 voor de ijzeren driehoek: betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Kort samengevat zijn dit de opgaven:

- 1) **Betaalbaarheid:** De betaalbaarheid van het wonen wordt als een groot probleem ervaren. Inmiddels beperkt dit probleem zich niet tot de lagere-inkomensgroepen, maar betreft het ook – in een groot aantal regio's – de middeninkomensgroepen. Betaalbaarheidsproblemen worden niet uitsluitend door hoge woonlasten veroorzaakt, maar de woonlasten doen wel een naar verhouding steeds grotere greep in de huishoudportemonnee. Betaalbaarheidsproblemen belemmeren de kansen op sociale participatie en sociale stijging en ze dragen bij aan de ervaren

tweedeling in onze maatschappij. Het is evenwel de vraag of het alleen een opgave voor het volkshuisvestingsbeleid is of ook – en misschien zelfs veeleer – voor het inkomensbeleid.

- 2) Beschikbaarheid: Er wordt te weinig gebouwd om iedere woningzoekende binnen een redelijke termijn aan een (nieuwe) woning te helpen. Het woningtekort is in veel regio's te hoog. Zonder extra inspanningen zal het tekort verder oplopen. Naast nieuwbouw gaat het ook om een betere benutting van de bestaande voorraad. De betrokken lokale en regionale partijen spannen zich in om de schaarste zo eerlijk mogelijk te verdelen, maar dat kan niet voorkomen dat steeds meer woningzoekenden klem zitten en het aantal daklozen stijgt, met alle sociale en economische gevolgen van dien. Doordat corporaties steeds minder huisvesting zijn gaan bieden aan een grote doorsnede van de bevolking maar zich uitsluitend richten op de lagere inkomens, ontstaat een eenzijdige bewonerssamenstelling en vallen middeninkomens letterlijk tussen wal en schip
- 3) Woningkwaliteit: De corporatiesector staat voor een immense verduurzamingsopgave. Daarnaast is ook een verdere en snellere aanpassing van de woningvoorraad aan de dubbele vergrijzing gewenst. We zien tevens veroudering van de huidige voorraad. Op langere termijn zal deze veroudering – die in een betrekkelijk korte tijdspanne is gebouwd – aanleiding geven tot een boegwolf van investeringsbehoeften. Met een gemiddelde levensduur van 100 jaar, kom je op een vervangingsopgave van 1 procent per jaar. Die levensduur kan in de praktijk wel opgerekt worden – zodat de vervangingsopgave minder wordt – maar dat kan niet ongestraft. De straf bestaat uit extra renovaties van hoog niveau of een extra hoge onderhoudslast. Deze vervangingsopgave noch de vervangende renovaties zijn voldoende ingerekend in het rapport 'Opgave en middelen'.
- 4) Buurtkwaliteit: De leefbaarheid in wijken met veel corporatiebezit staat onder druk. Vooral in buurten met een hoge concentratie sociale huurwoningen, en daarbij de toegenomen concentratie van spoedzoekers, mensen zonder werk, mensen uit andere culturen en mensen met psychische problemen in juist die woningen, staat de leefbaarheid onder toenemende druk. Niet de mensen, maar het beleid van de betrokken instanties is hier debet aan. In krimpgebieden zijn het weer andere factoren die de leefbaarheid onder druk zetten. Corporaties kiezen steeds vaker voor een belangrijkere positie in het leefbaarheidsdomein en worden hier door andere partijen ook naar gevraagd. De benodigde extra investeringen hiertoe zijn echter niet ingerekend in het rapport 'Opgaven en middelen'.

Mogelijkheden tot bijsturing beperkt

Hoewel een groot deel van deze opgaven inmiddels erkend wordt, zijn de mogelijkheden om bij te sturen, beperkt. Het eerdergenoemde beleid heeft immers ook nu nog effect op de beleids- en financiële ruimte van de lokale partijen die aan zet zijn. Het onderzoek 'Opgaven en middelen' toont aan dat de corporatiesector als geheel onvoldoende middelen heeft om de noodzakelijke opgaven tot 2035 op te pakken. In sommige regio's dient het financiële tekort zich al beduidend eerder aan. Gemeenten kampen met tekorten in het sociale domein en de ambulantisering wordt onvoldoende opgebouwd: het ontbreekt de lokale partijen aan organisatorische en financiële slagkracht. De extramuralisering loopt echter gestaag door.

Hoewel de gevolgen worden gezien, wordt vanuit Den Haag niet gekoerst op herstel van de bredere maatschappelijke rol voor de corporaties. De opgaven, zoals opgenomen in het rapport 'Opgaven en middelen', gaan immers uit van gelijkblijvende onderhouds- en leefbaarheidskosten, een (relatief) krimpende doelgroep en een sector die zich vrijwel uitsluitend richt op het DAEB-segment. Op deze manier kan de corporatie wellicht de laagste-inkomensgroepen huisvesten, maar zullen

leefbaarheidsproblemen in wijken en sociale ongelijkheid verder groeien, zolang de corporaties onvoldoende kunnen bijdragen aan gedifferentieerde wijken. Tenzij deze opgave door andere partijen wordt opgepakt, maar die maken nog geen aanstalten.

Reflectie op het systeem van ordening en sturing

Het is de vraag hoe dit zover heeft kunnen komen. Deze is lastig te beantwoorden, zo ook de vraag hoe het anders moet. Toch proberen we enige richting te geven door de eerdergenoemde ontwikkelingen te beschouwen vanuit het systeem van ordening (verdeling van verantwoordelijkheden) en sturing (instrumentarium om het doel te bereiken).

De bruteringsmaatschappij markeerde een nieuwe ordening van verantwoordelijkheden: decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid naar gemeenten en verzelfstandiging van de woningcorporaties. Deze verzelfstandiging was een bewuste en constituerende keuze die teruggaat op een lange beleidstraditie: private instellingen binnen een publiek kader met een wettelijk verankerde bestemmingsplicht van het maatschappelijk vermogen. Deze verzelfstandiging is ondanks alle beleidswijzigingen constant gebleken en biedt nog steeds een goede inbedding voor nieuw beleid. Een liberalisatie van maatschappelijke opgaven kent echter natuurlijke grenzen zolang er een maatschappelijk gedragen sociale doelstelling is. Door het ontbreken van prestatienormering is het beleid echter diffuus en is er een onsamenhangend sturingsinstrumentarium ontstaan.

Er is geen duidelijke opvatting over wat nu eigenlijk een sociale huurwoning is en daarmee samenhangend, wat een redelijke prijs-kwaliteitsverhouding is. Aanvankelijk stelde het Rijk kwaliteitsvoorschriften en huurprijzen vast en wie de huur alsnog niet kon betalen, ontving huurtoeslag. Nadat corporaties meer ruimte kregen om zelf de prijs en kwaliteit te bepalen, ontstond er meer ondernemerschap, maar verwaterde de samenhang in het beleid. Al snel ontbrak het aan een gedeelde visie over wat een sociale huurwoning mag kosten, wat een redelijke huurprijs is, hoe de exploitatie eruitziet en wie wat hieraan moet bijdragen. Het leidde tot de mogelijkheid om exploitatie af te wentelen op de huurtoeslag en hogere huren. Maar ook tot een voortdurende discussie over de ongelijke verdeling tussen opgaven en middelen op corporatieniveau en tot het immer onbeantwoord blijven van de vraag wanneer een corporatie eigenlijk te veel of te weinig middelen heeft.

In het ruimtelijk domein kenschetst de ordening zich door een decentralisatie. Aanvankelijk had het Rijk een duidelijke rol rondom de financiering (GSB en ISV) en ruimtelijke ordening (Vinex), maar trok zij zich al snel terug. De markt moet sindsdien zijn werk doen, wat een grote fout bleek. Goede marktwerking vereist voldoende aanbod. En meermalen is aangetoond dat prijsstijgingen in de woningmarkt (vrijwel) niet leiden tot extra aanbod. In een land waar vele conflicterende aanspraken worden gedaan op de schaarse grond, is ruimtelijk beleid dat aanbodgroei faciliteert, onmisbaar.

Bij de invoering van de decentralisaties in het sociale domein is fors bezuinigd op de budgetten en daarmee op het sturingsinstrumentarium van gemeenten. De gevolgen daarvan zijn stevig in het volkshuisvestelijk domein neergeslagen. Daar komt bij dat tot op de dag van vandaag het Rijk binnen de verschillende kokers beleid en sturingsinstrumentarium ontwikkelt, zonder dit voldoende op elkaar af te stemmen. Dit bemoeilijkt het integraal werken op lokaal niveau terwijl de decentralisaties daar juist voor bedoeld waren. Het onvoldoende afstemmen van het Rijksbeleid zorgt tevens voor elkaar tegenwerkende beleidsontwikkelingen. Als voorbeeld hierbij geldt de extramuralisering. Tegelijkertijd met het inzetten van de extramuralisering – waarbij de uitstroom van kwetsbare huishoudens vrijwel geheel terecht komt in de corporatiesector – werd de financiële ruimte en beleidsruimte van de

corporaties beperkt, terwijl de corporaties juist essentieel zijn in het realiseren van de extramuraliseringsopgave. Het beperken van de mogelijkheden van corporaties in de brede wijkaanpak is een trendbreuk. Herstel hiervan is noodzakelijk om de verschillende wijken, waarvan we nu zien dat die achteruitgaan, weer in de lift te krijgen.

Hoe nu verder?

Het rapport 'Gebouw van de volkshuisvesting; renovatie gewenst!' geeft antwoord op de vraag hoe het staat met klassieke prestaties op het terrein van volkshuisvesting: betaalbaarheid, beschikbaarheid, en kwaliteit van woningen en wijken. De conclusie is dat we met de maatstaven van nu kunnen concluderen dat de prestaties onvoldoende zijn. Eigenlijk is het heel bijzonder dat er ongelofelijk veel debat was over woningcorporaties, er een parlementaire enquête aan werd gewijd, we een nieuwe Woningwet hebben, maar dat in het midden blijft wat fatsoenlijk wonen is, wat de bijdrage van corporaties hieraan is en of de partijen die hieraan werken gezamenlijk een voldoende scoren. We zien dat het stelsel zelf toekomstbestendig is, maar dat het vooral de prestaties zijn die afgelopen decennia onderbelicht bleven en nu om aandacht vragen. Het rapport maakt heel helder dat we volkshuisvestelijk op de klassieke opgaven een onvoldoende scoren, vooral omdat de criteria voor een voldoende allesbehalve helder waren.

Corporaties inzetbaar voor verschillende maatschappelijke opgaven

Tegelijkertijd constateert het rapport dat er veel ontwikkelingen zijn die langzaam maar zeker helder maken dat er impliciet een groot beroep wordt gedaan op woningcorporaties: met name vanuit het energie- en zorgdomein worden corporaties gezien als vanzelfsprekende maatschappelijke partner. Woningcorporaties zijn desondanks nog steeds krachtige organisaties die vertrouwen genieten in de samenleving. Vandaar dat ze omarmd worden door de ministeries van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als het gaat om de zorg- en energietransitie, maar tegelijkertijd worden ze middels de verhuurderheffing financieel uitgeknepen door het departement dat over wonen gaat.

Het is zaak om de rol en verwachtingen scherp te krijgen wat betreft de klassieke taken en ook wat betreft het nieuwe beroep dat op de sector wordt gedaan: in het energie- en zorgdomein. Van mensen met een lichte tot middelzware zorgindicatie wordt verwacht dat zij in de wijk gaan wonen, maar er zijn onvoldoende woningen en de zorgstructuur is hier niet op ingericht. En woningcorporaties worden geacht een startmotor te zijn voor de energietransities. De corporaties worstelen, gegeven de verhuurderheffing, met de vraag hoe de zorg- en energietransitie te combineren met hun klassieke taken. Marktpartijen wordt alle ruimte geboden om woningen voor de middeninkomens te realiseren, maar we weten sinds jaar en dag dat marktwerking met name de kapitaalkrachtige vraag faciliteert.

Met het rapport en de bijbehorende essays hebben we naar ons idee een vruchtbare bodem gelegd voor het debat over de vraag hoe het verder moet met de volkshuisvesting. Een debat waarin niet alleen de vragen 'Wanneer is aan de maatschappelijke opgaven voldaan', maar ook de vragen 'Wat kost het?' en vooral 'Wat levert het op' van belang zijn! Niet voor niets is wonen een mensenrecht en is wonen verankerd in de grondwet. Een veilig thuis biedt een basis voor een gezond leven en deelname aan een duurzame maatschappij. Oftewel: een goede organisatie van wonen in brede zin betekent een substantiële besparing voor de ministeries die verantwoordelijk zijn voor energie, zorg en sociale zaken!!

Actie nodig op zeven beleidsfronten

Daarmee komen we op de onderstaande agendapunten voor de coalitievorming voor volgend jaar:

- 1) een matiging van de woonlasten;
- 2) een uitbreiding van de sociale huurvoorraad en de voorraad voor lagere middeninkomens;
- 3) een betere benutting van de bestaande voorraad;
- 4) het tegengaan van kwaliteitsverlies in de sociale huurvoorraad;
- 5) aanpassing van de sociale woningvoorraad aan eisen van verduurzaming en energietransitie;
- 6) aanpassen van de woningen aan woonwensen van mensen met een zorgbehoefte;
- 7) en meer ondersteuning voor mensen in een kwetsbare positie en het voorkomen of verminderen van concentraties van kwetsbare huishoudens waardoor leefbaarheidsproblemen kunnen ontstaan.

Start met een samenhangende gedragen visie op de opgave en rolverdeling

Het werken aan deze beleidsthema's start bij het opstellen van een duurzame toekomstbestendige en integrale visie op de volkshuisvesting: 'Welke bijdrage levert de volkshuisvesting op de beleidsterreinen energietransitie, zorg en welzijn? Wat betekent dit voor de 'ijzeren driehoek' betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit? En hoe normeren we dit?' Deze visie moet niet alleen gedragen worden door het departement wonen, maar ook door de ministeries waaraan goed volkshuisvestelijk beleid een essentiële bijdrage levert.

Het vraagt vervolgens om afstemming in de rol en taakverdeling tussen de verschillende partijen: tussen Rijk, gemeenten en corporaties, maar ook binnen de overheid. Het Rijksbeleid wordt momenteel te veel vanuit de gescheiden beleidskokers ontwikkeld waarbij vooraf onvoldoende in beeld wordt gebracht wat de mogelijke gezamenlijke effecten zijn.

Met de decentralisaties hebben we een ordening gecreëerd die het integraal werken op gebiedsniveau ondersteunt. Het is zaak dat de kaders en het sturingsinstrumentarium nu ook deze richting op draaien en lokale partijen de ruimte krijgen om de benodigde samenwerkingsafspraken te maken. Dat vraagt om meer ruimte voor lokaal ondernemerschap en een deskundig en flexibel toezichtstelsel. En het vraagt ook om landelijke interventies indien lokale partijen onvoldoende in de landelijke kaders of regionale opgaven kunnen voorzien, zoals bij de realisatie van voldoende beschikbare woningen. En het vraagt vooral om een lange adem en een visie die meerdere regeringen en colleges van B&W meegaat. Vastgoed is traag en ook in de wijkaanpak hebben we geleerd dat een brede aanpak tijd vraagt.

Gemeentelijke grondbeleid en nieuwbouw woningcorporaties

Mohamed Akkouh, Aedes

Woningcorporaties bouwden in 2018 niet meer dan 13.000 nieuwe sociale huurwoningen. Veel minder dan ze zelf zouden willen, want er wachten nog veel te veel mensen op een betaalbaar huis. Toenemende bouwkosten, het gebrek aan bouwlocaties en steeds hogere belastingen voor corporaties zitten nieuwbouw echter in de weg, aldus bestuurders van corporaties.¹⁹ Over een aantal van deze thema's is al een hoop gezegd. Over het grondbeleid van gemeenten en de samenwerking tussen corporaties en gemeenten op dat gebied, lijkt echter niet veel bekend. Daarom deed Aedes daar specifiek onderzoek naar. In dit artikel bespreek ik de resultaten en drie adviezen die ik daarop baseer.

Aanleiding

Aedes koos er voor om nader onderzoek te doen naar grondbeleid aangezien in de *corporatiemonitor over nieuwbouw* van februari 2019²⁰, het niet hebben van locaties als groot knelpunt ervaren werd om de nieuwbouwambities te realiseren. Niet alleen het gebrek aan locaties belemmert de nieuwbouw, ook het verwerven van grond (en alles waarvoor geregeld moet worden) vertraagt de nieuwbouw. Onderzoek van Stec groep laat zien dat de doorlooptijd van een nieuwbouwproject gemiddeld 10 jaar is en dat zo'n driekwart van de doorlooptijd direct of indirect te maken heeft met de verwerving van grond.²¹

Onderzoek

In vervolg daarop vroeg Aedes in de laatste maanden van 2019 corporaties naar knelpunten en ervaringen bij het realiseren van nieuwe woningen. Een deel van het onderzoek ging in op het grondbeleid van gemeenten en de mate van betrokkenheid daarbij van corporaties. Het andere deel van het onderzoek ging in op het relatief nieuwe fenomeen van tijdelijke woningen. Er wordt immers politiek-maatschappelijk veel verwacht van tijdelijke woningen bij het behalen van de landelijke bouwproductieambities.

¹⁹ Corporatiemonitor over nieuwbouw, Aedes (februari 2019).

²⁰ Corporatiemonitor over nieuwbouw, Aedes (februari 2019).

²¹ Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten, Stec groep (mei 2018).

90 corporaties deden mee aan een enquête waarin zij vragen beantwoordden over het grondbeleid van de gemeente waarin zij actief zijn en over hun samenwerking met de gemeente op dit vlak. Na de analyse van de enquêtegegevens, hebben wij een aantal geënquêteerden telefonisch benaderd om een beter beeld te krijgen. Tot slot keken we hoe de resultaten van de enquête aansluiten bij andere onderzoeken.

Resultaten

Uit de antwoorden blijkt direct het belang van dit thema. Ruim 84% van de ondervraagde corporaties geeft aan dat eigen grond doorslaggevend of belangrijk is voor de realisatie van nieuwbouw. Bij nieuwbouwprojecten waarbij de grond niet in eigen bezit is, komen ingewikkelde gesprekken kijken met de gemeente en/of ontwikkelaars. En als het al lukt om daar tussen te komen, is er onvoldoende ruimte voor eigen inbreng over het type woning of kwaliteitseisen. Soms omdat de gemeente specifieke eisen en wensen heeft en soms omdat een commerciële ontwikkelaar leidend is en de corporatie binnen het project slechts een beperkt aantal woningen mag invullen.

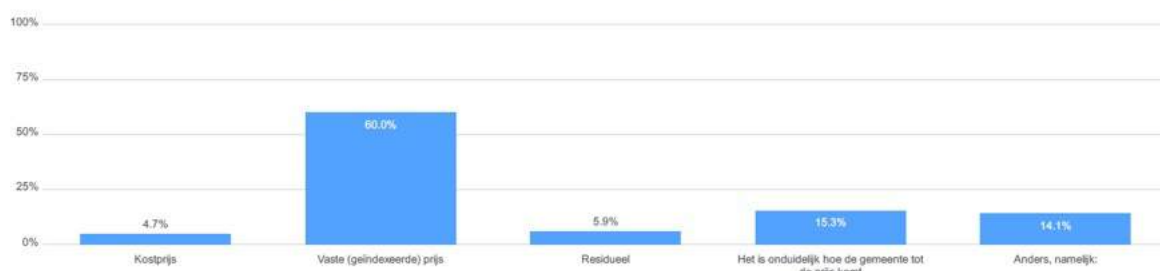
Veel corporaties en gemeenten maken daarom afspraken over bouwlocaties en/of grondprijzen. Twee derde van de corporaties geeft aan dit te doen. De mate waarin afspraken concreet en wederkerig zijn verschilt echter. Bij sommige corporaties worden projecten en bouwlocaties aangewezen in de prestatieafspraken, bij andere gaat het alleen over intenties. Hetzelfde geldt voor prijsafspraken; sommige corporaties hebben concrete afspraken, bij andere is dat niet het geval. Een aantal corporaties geeft aan dat dergelijke prijsafspraken niet veel toevoegen, omdat de gemeente toch geen grond beschikbaar heeft.

Prestatieafspraken en grondbeleid

65% van de corporaties geeft aan dat gemeenten in hun werkgebied een percentage hanteren voor sociale (huur)woningen in nieuwe projecten. Iets meer dan de helft daarvan vindt dit percentage hoog genoeg en 46% vindt dit percentage te laag. Opmerkelijker is dat 55% zegt dat dit percentage in de praktijk niet goed wordt gehandhaafd.

Voor grond die bij de gemeente vandaan komt, zegt 60% dat wordt uitgegaan van vaste (geïndexeerde) prijzen. Ruim 15% van de corporaties geeft aan dat het voor hen onduidelijk is hoe de prijs tot stand is gekomen.

12. In geval van grondverwerving van gemeenten, hoe wordt de prijs dan bepaald?



Observaties

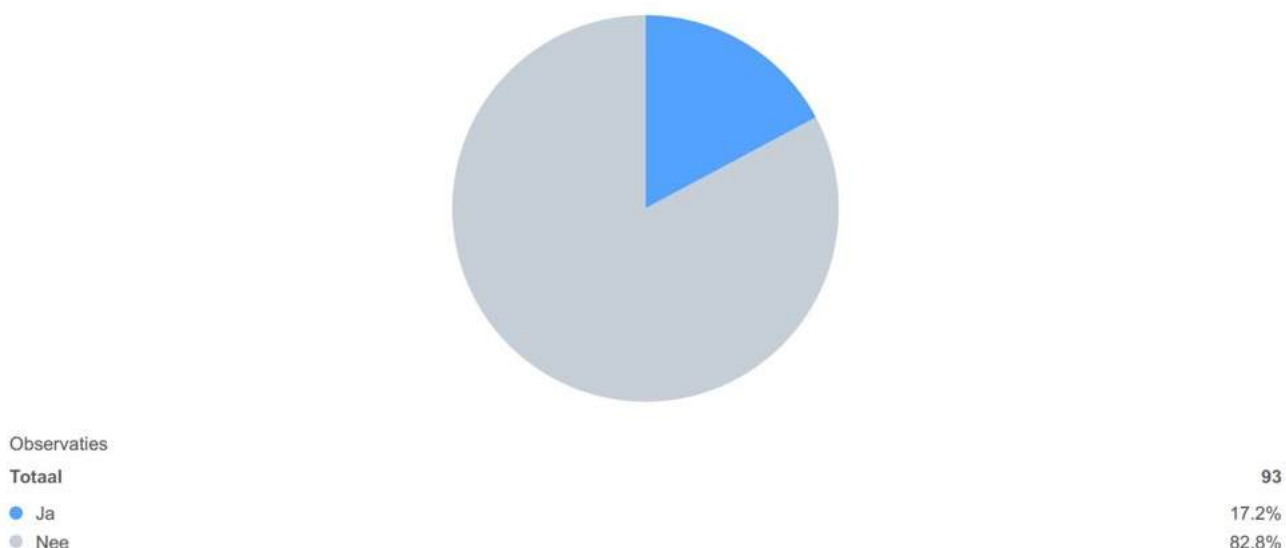
Totaal

85

Twee derde van de corporaties zegt afspraken te hebben vastgelegd in de prestatieafspraken. Het is daarbij opvallend dat maar liefst 83% van de corporaties zegt niet betrokken te zijn bij de vormgeving van het grondbeleid van de gemeente. Een deel van hen zegt op geen enkele manier daarbij betrokken te zijn. Een ander deel van de corporaties zegt weleens input te kunnen leveren op het gemeentelijke beleid, maar dat betrokkenheid een te groot woord is.

Onderzoek van de Argumentenfabriek laat zien dat het grondbeleid van gemeenten vaak een politieke keuze is en dus na verkiezingen kan veranderen.²² Bovendien vindt er in veel gemeenten een verschuiving plaats van een faciliterend grondbeleid naar een 'actief grondbeleid'. Daarbij wordt 'winst maken' soms een doel op zichzelf.²³ Dit alles maakt, te midden van deze woningcrisis, een goede samenwerking tussen gemeenten en corporaties bij de totstandkoming van het grondbeleid nog noodzakelijker.

4. Bent u betrokken bij het vormgeven van het gemeentelijk grondbeleid?



Tijdelijke woningen

Tijdelijke woningen zijn woningen die na een exploitatieperiode verwijderd en elders opnieuw geplaatst kunnen worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken ziet tijdelijke woningen als oplossing voor woningzoekenden die met urgentie woonruimte nodig hebben. Volgens minister Ollongren verlicht het tegelijkertijd de last op de permanente woningmarkt als mensen met een tijdelijke woonbehoefte met een tijdelijke woning geholpen worden.²⁴ De helft van de ondervraagde corporaties is van plan de komende vijf jaar tijdelijke woningen te realiseren. Zo'n 20% deed dat al in

²² Vlotter aan de slag met grond voor woningbouw, De Argumentenfabriek (2018).

²³ Grondbeleid: een onderhoudsbeurt volstaat, Friso de Zeeuw (2017).

²⁴ Kamerbrief Stimuleringsaanpak Flexwonen, Ollongren (mei 2019).

de afgelopen vijf jaar. . Het is opvallend dat slechts 23% van de ondervraagde corporaties ‘tijdelijke woningen’ een veelbelovend thema vindt. De oorzaak hiervan lijkt wederom het gebrek aan locaties te zijn. Deze corporaties geven aan dat ze vinden dat er te weinig locaties beschikbaar zijn voor tijdelijke woningen en dat ze konden versnellen als die locaties er wel geweest waren.

Ook is volgens corporaties het thema ‘tijdelijke woningen’ onvoldoende geïntegreerd in de gemeentelijke procedures. Niet alleen omdat er onvoldoende locaties voor beschikbaar zijn, maar ook omdat er (volgens 89% van de corporaties) geen rekening mee wordt gehouden in het grondprijsbeleid. De grondprijzen zijn zodoende te hoog. Ook worden er zelden afspraken gemaakt over de herplaatsing van tijdelijke woningen na de eerste exploitatieperiode.

Samenwerking

Hoewel veel corporaties en gemeenten om de tafel zitten om de vaak complexe nieuwbouwopgave te bespreken, zijn er nog te veel regio’s waarin die gesprekken niet of te weinig plaatsvinden. Inzicht in elkaars ambities en belangen is een voorwaarde voor een goede samenwerking op het gebied van nieuwbouwrealisatie.²⁵ De oplossing begint bij het voelen van de urgentie en de wil om het op te lossen. Dit geldt voor alle partijen. De wil om het op te lossen houdt ook in dat zowel gemeenten als corporaties zich eigenaar voelen van het probleem dat duizenden naarstig om zoek zijn en al lang wachten op een (passende) woning. En vervolgens moeten partijen de daad bij het woord voegen.

Drie adviezen

Het onderzoek heeft veel inzicht verschaft in het perspectief van corporaties op hun samenwerking met gemeenten. Het laat zien dat corporaties en gemeenten in veel gevallen nog onvoldoende naar elkaar toe bewegen en als partners optrekken. Ook laat het zien dat verwerving van grondposities een cruciale rol speelt en een van de oorzaken is van vertraging bij de realisatie van nieuwbouw. Op basis van de bevindingen geef ik drie adviezen om grond-gerelateerde vertragingen en belemmeringen bij de nieuwbouwrealisatie sterk te verminderen.

1. Corporaties moeten zich actief mengen in de bestuurlijke discussies over het grondbeleid. Een aantal corporaties maakte in het onderzoek kenbaar dat zij niet of nauwelijks in gesprek gaan met de gemeente over haar grondbeleid. Desgevraagd zeggen enkele corporaties dat zij het ingewikkeld vinden om zo’n gesprek aan te gaan. Corporaties zijn belangrijke spelers als het om grondverwerving gaat. Het is eigenlijk ondenkbaar dat enorm veel corporaties (83% in dit onderzoek) niet betrokken zijn bij de totstandkoming van het grondbeleid.

Corporaties die het ingewikkeld vinden om met hun gemeente in gesprek te gaan, kunnen natuurlijk collega-corporaties in de regio contacteren om te vragen hoe zij dat aanpakken. Gemeenten zouden op hun beurt betrokkenheid van corporaties moeten omarmen. Alle betrokken partijen winnen hiermee, in termen van duidelijkheid en een grotere kans op het behalen van doelstellingen op het

²⁵ Vlotter aan de slag met grond voor woningbouw, De Argumentenfabriek (2018).

gebied van nieuwbouw. Op meerdere plekken in het land gebeurt dit al, zoals bij de Woningmakers in Alkmaar en Drechtstede.²⁶

2. Het Rijk dient ervoor te zorgen dat elke gemeente zijn verantwoordelijkheid neemt in het beschikbaar stellen van voldoende grond voor sociale huurwoningen.

Veel corporaties herkennen bij hun gemeente de urgentie en de wil om het nieuwbouwttekort op te lossen. Ruim 40% meldt echter ook terughoudendheid bij de gemeente om (voldoende) sociale huurwoningen te realiseren. Soms is dit logisch, zoals in krimpgebieden, maar soms komt het omdat een gemeente het aantal sociaal zwakkeren niet wil laten toenemen of grote instroom vanuit de nabijgelegen grote stad wil voorkomen. Het kan niet zo zijn dat een groep gemeenten zwaardere lasten draagt, omdat andere gemeenten in dezelfde regio het percentage sociale huurwoningen laag willen houden. De woningnood is zo urgent dat alle schouders eronder moeten worden gezet. En als dit vanuit een bepaalde gemeente niet proactief gebeurt, zou het Rijk hier op moeten toezien.

3. Om de realisatie van tijdelijke woningen te stimuleren, moeten gemeenten daar locaties voor aanwijzen. Voor eerste plaatsing, maar ook voor herplaatsing na de exploitatieperiode.

Bijna twee derde van de corporaties geeft aan dat hun gemeente onvoldoende gebruikmaakt van de Wet Ruimtelijke Ordening om grond te bestemmen voor sociale huur. Dit past in het beeld dat veel corporaties schetsen, namelijk dat prestatieafspraken vaak niet concreet en wederkerig genoeg zijn.²⁷ Het gaat nog te vaak om vrijblijvende intenties. Niemand heeft er zin in of belang bij om prestatieafspraken te juridiseren, maar hoe concreter de afspraken geformuleerd zijn, hoe groter de kans dat ze ook werkelijk worden uitgevoerd. Ook maakt dit het makkelijk voor beide partijen om aansluiting te zoeken bij elkaars ambities en om rekening te houden met elkaars belangen. Met wederkerigheid bedoel ik dat niet alleen de corporatie haar ambitie voorlegt, maar ook dat gemeenten beschrijven welke rol zij daarbij voor zichzelf zien weggelegd: wat kunnen en gaan zij doen om bij te dragen aan het bereiken van de gezamenlijke doelen. Het aanwijzen van locaties voor tijdelijke woningen, zowel voor de eerste plaatsing als voor de herplaatsing, is daarvoor een uitstekend begin.

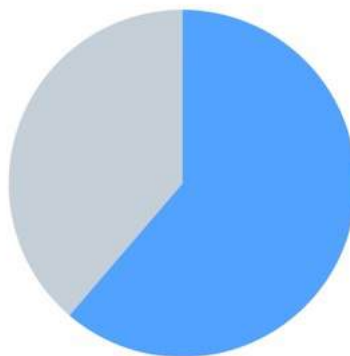
²⁶ <https://www.woningmakers.nl/>

²⁷ Voorraad en nieuwbouw, prestatieafspraken en lokale samenwerking, Aedes (publicatie november 2020)

Bijlage: Een aantal relevante grafieken uit het onderzoek

2. Maakt u in prestatieafspraken concrete afspraken over bouwlocaties en grondprijzen? Zo ja, kunt u kort aangeven op welke manier dat gaat.

Toelichting: Veel corporaties zijn natuurlijk in meerdere gemeenten werkzaam, graag vragen we u naar een gemiddeld beeld voor uw gehele werkgebied. Er is steeds ruimte voor toelichting om specifiekere informatie te geven



Observaties

Totaal

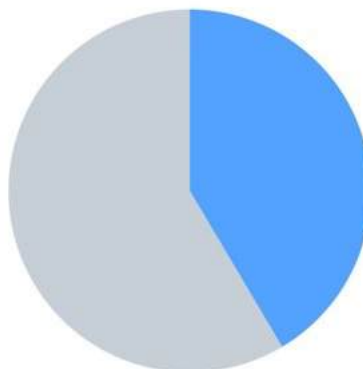
● Ja
● Nee

93

61.3%

38.7%

3. Heeft u te maken met gemeenten die terughoudend zijn om (voldoende) sociale huur te realiseren?



Observaties

Totaal

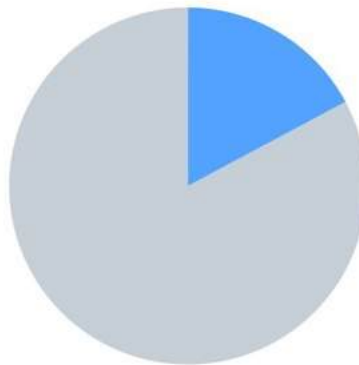
● Ja
● Nee

94

41.5%

58.5%

4. Bent u betrokken bij het vormgeven van het gemeentelijk grondbeleid?



Observaties

Totaal

● Ja

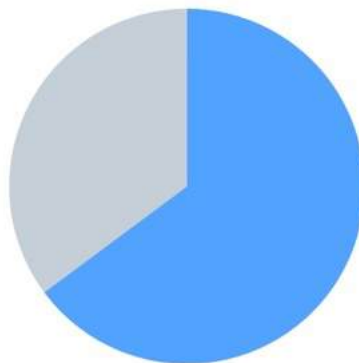
● Nee

93

17.2%

82.8%

5. Hanteren de gemeenten waar u werkzaam bent een percentage voor het aandeel sociale huurwoningen in nieuwe projecten?



Observaties

Totaal

● Ja

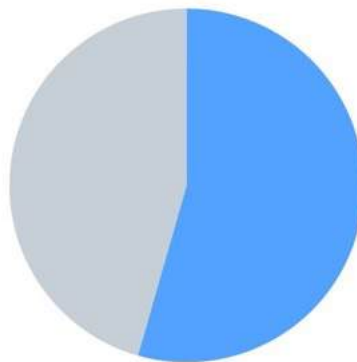
● Nee

91

64.8%

35.2%

6. Is het percentage sociaal dat uw gemeenten (gemiddeld) hanteren, voldoende hoog gezien de behoefte?



Observaties

Totaal

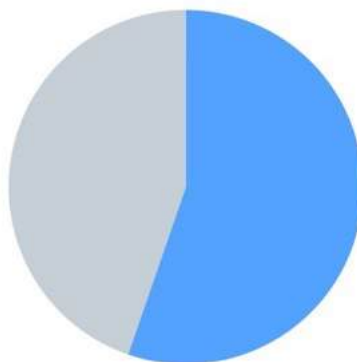
● Ja
● Nee

90

54.4%

45.6%

7. Wordt dit percentage sociale huur goed gehandhaafd?



Observaties

Totaal

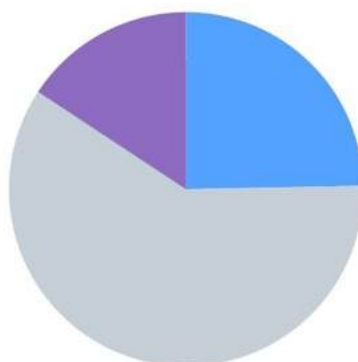
● Ja
● Nee

85

55.3%

44.7%

8. Hoe belangrijk is het hebben van eigen grond voor uw nieuwbouw realisatie?



Observaties

Totaal

89

Doorslaggevend

24.7%

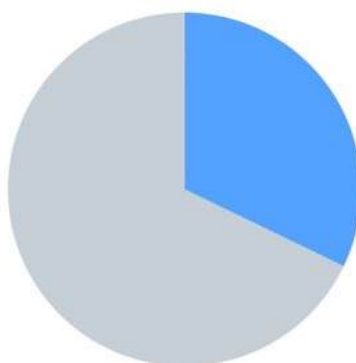
Belangrijk

59.6%

Onbelangrijk

15.7%

9. Beperkt de markttoets uw corporatie in het aankopen van gronden voor projecten met daarin middenhuur?



Observaties

Totaal

87

Ja

32.2%

Nee

67.8%

10. Bouwt uw corporatie door de markttoets minder gemengde projecten met middenhuur op nieuw aangekochte grond, en meer homogene projecten?



Observaties

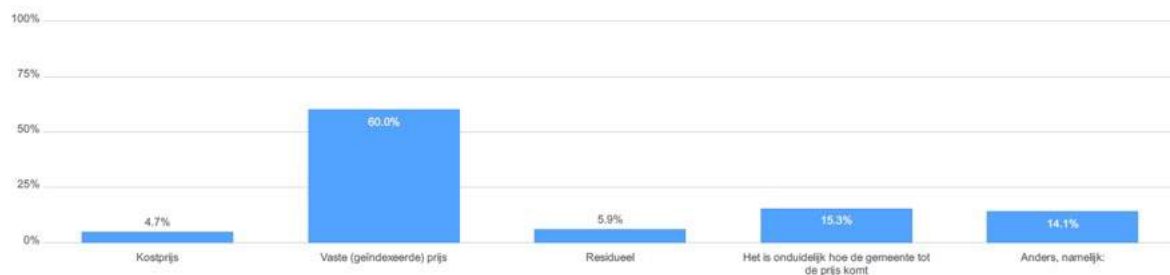
Totaal

86

● Ja
● Nee

36.0%
64.0%

12. In geval van grondverwerving van gemeenten, hoe wordt de prijs dan bepaald?



Observaties

Totaal

85

13. Vindt u dat de gemeenten waarin uw corporatie werkzaam is, hun mogelijkheden voldoende gebruiken om grond te bestemmen voor sociale huur en sociale koop? (Wet Ruimtelijke Ordening)



Observaties

Totaal

85

● Ja
● Nee

38.8%
61.2%

#2

Wonen en
zorg

Ouderen hebben recht op hun eigen leven

Er is veel meer ruimte nodig voor nieuwe initiatieven in wonen en zorg

Karel van Berk (Het Ouden Huis)

Stellingen:

1. Het beleid om zo lang mogelijk thuis te wonen, leidt in toenemende mate tot mensonterende incidenten in de aanloop naar verpleeghuisopname. Denk aan echtparen die na 60 jaar huwelijk gescheiden worden; mensen die tientallen kilometers verderop moeten wonen en hun hele sociale omgeving verliezen.
2. Voor senioren met lage en middeninkomens is er geen betaalbaar woningaanbod waarbij ze kunnen anticiperen op meer zorg en indien nodig kunnen rekenen op verpleeghuiszorg.
3. Om te voldoen aan de groeiende behoefte naar geschikte seniorenwoningen hebben gemeenten een target nodig voor het bouwen van (sociale) huurwoningen waar verpleeghuiszorg in huis kan worden geboden.
4. Initiatieven met sociale woningbouw horen gefaciliteerd te worden met voldoende garanties ten behoeve van de financiering.
5. De interpretatie van de bestemmingen wonen en maatschappelijk in het bestemmingsplan moeten ruimer worden.

Inleiding

Na 70 jaar huwelijk dreigen Gerard en Riet Walter door het zorgsysteem van elkaar gescheiden te worden²⁸. Hij in Zoetermeer en zij in Nieuwerkerk. Elkaar dagelijks bezoeken is niet meer mogelijk.

Voor mijn moeder moest na een valincident hals over kop een plaats in een verzorgingshuis worden gevonden. Ze kwam na een wekenlange zoektocht in een verzorgingshuis terecht 30 kilometer van haar eigen woonplaats. Ze kende er niemand en was ontheemd. Voor het valincident deed ze nog boodschappen bij de slager en de bakker. Nu kreeg ze te horen hoe laat er gegeten werd. Het wachten op de dood was begonnen.

Het zijn de pijnlijke gevolgen van een geïnstitutionaliseerd systeem dat zwaarder weegt dan de menselijke waardigheid. Het is onbegrijpelijk dat we in één van de rijkste landen ter wereld op een dergelijke manier de nadagen van onze ouders en andere ouderen durven in te richten.

²⁸ Artikel Renate Mamber in streekblad Zoetermeer 27 aug 2020: "Na bijna 70 jaar huwelijk gescheiden door het zorgsysteem".

Het Ouden Huis gebaseerd op de behoefte van een mens

Na het overlijden van mijn moeder in 2013 was het voor mij duidelijk: dit moet anders kunnen. Samen met mijn compagnon begon er een lange zoektocht, niet gehinderd door enige kennis van het systeem. Dus spraken we daarom ook met zorgprofessionals. Maar daar zijn we mee gestopt. Zij duwden ons altijd weer richting het systeem. Soms ook met suggesties via welke weg het meeste budget verkregen kon worden. Maar daar zit de oplossing niet en we raakten ervan overtuigd dat we ons eigen pad moesten volgen. Vernieuwing komt zelden van binnenuit. De einduitkomst van onze zoektocht is Het Ouden Huis²⁹. Zelfstandig wonen in een appartementengebouw met ongeveer 30 woningen, alleen of samen voor mensen met een kleine (AOW) tot middelgrote portemonnee (1,5 à 2 keer modaal). Bij de toewijzing sturen we op een mix waarbij één op de drie huishoudens een verpleeghuisindicatie heeft. Bewoners met een zorgindicatie maken gebruik van PGB³⁰. In het appartementengebouw opereert een mini-zorgorganisatie (circa 7 fte) onder leiding van een HBO-verpleegkundige die in hetzelfde gebouw een dienstwoning heeft. Bij de entree is een gemeenschappelijke eetkeuken en zitkamer voor wie elkaar daar wil ontmoeten. In het gebouw wonen minimaal 3 jongeren/studenten die hand- en spandiensten verrichten tegen een korting op de huurprijs. Zij eten ook in de gemeenschappelijke eetkeuken.

Met Het Ouden Huis beogen we het volgende te bereiken.

- Mensen kunnen anticiperen op de toekomst door tijdig te verhuizen. Ze zijn dan nog goed in staat om nieuwe sociale contacten op te bouwen. Ze voeren zelf de regie over hun leven. Ze krijgen naar hun behoefte zorg tot het laatst. Verhuizen is dus niet meer nodig.
- Bewoners die geen verpleeghuisindicatie hebben maar een keer een stevige griep krijgen of na een operatie in het ziekenhuis wat extra zorg nodig hebben, kunnen ook gebruik maken van de aanwezige zorgprofessionals.
- Omdat de inwonende HBO-verpleegkundige (die wij zorgdrager noemen) en bewoners in hetzelfde gebouw wonen, kennen ze elkaar. De triage van de zorgdrager kan voorkomen dat mensen onnodig vaak bij de huisarts aan zullen kloppen.
- De bewoners, die samen onder één dak wonen, zullen elkaar gaan helpen. Dat verlicht de druk op mantelzorg bij de eigen kinderen. Die kunnen gerust twee weken naar Frankrijk zonder dat ze bij Hazeldonk³¹ al de vrees hoeven te hebben rechtsomkeert te moeten maken.

De eerste locatie voor Het Ouden Huis wordt in de zomer van 2021 opgeleverd. De ambitie is in heel het land Ouden Huizen te realiseren.

²⁹ Zie ook www.hetoudenhuis.nl.

³⁰ PGB: Persoons Gebonden Budget: mensen kunnen op grond van een indicatie vanuit de WMO, de ZVW of de WLZ PGB aanvragen waarmee ze zelf hun zorg inkopen. Hiermee hebben ze zelf de regie over de afspraken die ze maken met zorgverleners.

³¹ Hazeldonk: grensovergang naar België nabij Breda.

Andere initiatieven

Het Ouden Huis onderscheidt zich op meerdere fronten van andere initiatieven. Het meest belangrijke is wel dat we bewust kiezen voor de lage en middeninkomens, voor een mix in de zorgbehoefte en voor zelfstandige woningen. Dat maakt dat ouderen kunnen anticiperen op de toekomst. Veel nieuwe woon- en zorginitiatieven richten zich op 100% verpleeghuiszorg voor één specifieke doelgroep zoals dementie of op de hogere inkomens. De aangeboden woning is meestal onzelfstandig (geen eigen keuken). Deze initiatieven passen goed in bestaande systemen. De Knarrenhof³² kiest wel voor zelfstandige woningen en anticipeert net als Het Ouden Huis op de toekomst maar is verder op veel punten anders. Het Ouden Huis kiest voor huurwoningen. De Knarrenhof kiest voor koopwoningen. Beide formats gaan uit van burenhulp. Het Ouden Huis heeft daarbij als extra de professionele verpleeghuiszorg in huis waardoor verhuizen niet meer nodig is³³.

Waar lopen we tegen aan

In Bodegraven is het gelukt; de gemeente Bodegraven-Reeuwijk en woningcorporatie Mozaiek Wonen zagen de meerwaarde van Het Ouden Huis en keken vooral naar de ruimte om dit mogelijk te maken. In relatief korte tijd (ruim 3 jaar) werd de locatie ontwikkeld voor Het Ouden Huis.

We ervaren helaas ook de andere kant. Het Ouden Huis is continue bezig met de vraag: Hoe zorgen we ervoor dat we tempo kunnen maken in het realiseren van nieuwe vestigingen? Daarvoor zijn we op zoek naar funding en naar locaties.

Bij de zoektocht naar funding zien we dat banken Het format van Het Ouden Huis beoordelen als commercieel vastgoed. Dat leidt tot hoge kapitaallasten. Ruim 3% rente en ruim 3% aflossing per jaar. En dat terwijl we 25 tot 50% in de sociale huur willen onderbrengen. Voor corporaties zijn er de garanties via het WSW³⁴. De Stimuleringsregeling Wonen en Zorg³⁵ heeft een garantieregeling maar die is beperkt in omvang: maximaal 12% van de investering aflopend in 12 jaar. Dat lijkt mooi maar is lang niet zo ruim als de garanties van het WSW: 100% aflopend in 50 jaar. Het Ouden Huis stuurt op een BAR³⁶ van 5%. Met dat rendement, de parameters van de bank en ondanks de garanties van de stimuleringsregeling Wonen en Zorg is het lastig om de funding met banken rond te krijgen.

Een BAR van 5% is voor sommige huurwoningfondsen prima financierbaar. Het nadeel van deze fondsen is echter dat ze altijd uitgaan van verkoop van woningen zodra de huurder vertrekt. Dat staat

³² Zie www.knarrenhof.nl Disclaimer: Het is lastig om een vergelijking met Knarrenhof te maken omdat de auteur niet zelf betrokken is bij Knarrenhof.

³³ Verhuizen is volgens de uitgangspunten van Het Ouden Huis niet nodig. Er wordt een uitzondering gemaakt voor het geval een bewoner een gevaar wordt voor zichzelf of de omgeving of zodanig onaangepast gedrag vertoont dat het collectief lijdt onder het gedrag van een individu.

³⁴ WSW: Bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw staan corporaties onderling garant voor de leningen die worden aangegaan. Daarachter staat de overheid als ultieme garantsteller.

³⁵ SWZ: rijksregeling ter ondersteuning om nieuwe woon zorg initiatieven van de grond te krijgen.

³⁶ BAR: Bruto Aanvangs Rendement: de totale huuropbrengst van het gebouw gedeeld door de totale investering in het gebouw bij aanvang exploitatie.

haaks op het format van Het Ouden Huis dat zich richt op de lage en middeninkomens en alleen bij volledige verhuur ook de zorg kan blijven garanderen. Momenteel wordt financiering met obligaties onderzocht.

Het Ouden Huis werkt ook graag met corporaties. Dan kan het aandeel sociale huurwoningen oplopen tot 100%. Maar we zien dat het moeite kost om corporaties te overtuigen. De corporaties zijn met de nieuwe woningwet zo ontzettend gedruild op hun kerntaak dat ze kopschuw zijn om in een nieuw initiatief mee te gaan. Bestuurders en commissarissen denken primair in risicoreductie, mede ontstaan door de strenge toezichtkaders van WSW en AW³⁷. Overigens zijn de risico's bij niet-functioneren van Het Ouden Huis beperkt. Het gaat immers om een regulier appartementengebouw met normale zelfstandige woningen.

Een ander obstakel is de discussie over woningtoewijzing met de gemeente. Het Ouden Huis wil immers kunnen sturen op de zorgbehoefte. Dat moet wel kunnen binnen de regels van de huisvestingsverordening³⁸.

Bij het zoeken naar locaties lopen we aan tegen het idee dat de gemeente uitgifte van grond wil aanbesteden. Soms denken ze zelfs dat ze daartoe juridisch verplicht zijn. Maar dat is niet zo. Ook corporaties maken in de regel in een 1 op 1 setting afspraken met gemeenten op basis van een grondbrief³⁹. Aanbesteden kost aan zowel de kant van de gemeente als van Het Ouden Huis kostbare tijd en geld. Het Ouden Huis kan met haar marges bij de beoogde doelgroep lage en middeninkomens niet concurreren.

Maar niet alleen de gronduitgifte speelt een rol. Ook het bestemmingsplan is vaak een issue. De ambtelijke organisatie gaat in de regel niet voor de rekkelijke oplossing. Het is of ietsje te veel maatschappelijk als de bestemming wonen is of het is ietsje te veel wonen als de bestemming maatschappelijk is.

Om binnen de kaders van gemeenten, corporaties en banken iets nieuws tot stand te brengen, is bestuurlijke lef en lenigheid nodig. Zonder dat komt er geen vernieuwing tot stand. Dat het kan, is gebleken in Bodegraven. Om de kans van slagen voor Het Ouden Huis en andere initiatieven te vergroten en het tempo op te voeren, is het nodig dat vanuit het Rijk of vanuit de gemeenten meer actief gestuurd wordt op programmering van woonvormen met zorg binnen bestemmingsplannen en dat er (meer) garanties worden gegeven op de financiering. Banken zouden met ruimere garanties aantrekkelijkere condities kunnen hanteren voor rente en aflossing.

³⁷ AW: Autoriteit Woningcorporaties houdt namens de minister toezicht op de woningcorporaties.

³⁸ Huisvestingsverordening: Elke gemeente heeft een huisvestingsverordening waarin de regels omtrent woningtoewijzing van sociale huurwoningen is vastgelegd. Corporaties voeren dat uit en leggen daarover verantwoording af.

³⁹ Grondbrief: beleidsdocument met uitgangspunten voor de prijsvorming van uit te geven gemeentegrond bij de ontwikkeling van vastgoed.

Commissie Bos⁴⁰

Steeds meer mensen zijn in staat zelf de regie over hun leven te voeren. Wanneer iemand een zorgindicatie heeft kan met PGB zorg worden ingekocht. Helaas krijgt het PGB door incidentele fraude een slechte naam⁴¹. Dat is voor politici en beleidsmakers een kapstok om nieuw beleid aan op te hangen. Zo schrijft de commissie Bos: “We stellen vast dat aan thuis (blijven) wonen geen onbeperkt recht te ontleen is om de daarmee gepaard gaande kosten op de samenleving af te wentelen. Onzes inziens is de wijkverpleegkundige degene die grenzen zou moeten stellen aan wat mensen redelijkerwijs aan zorg thuis mogen verlangen en wat in het licht van kwaliteit en veiligheid nog verantwoord is”⁴². Niet de oudere zelf bepaalt dan hoe het verder gaat, maar de wijkverpleegkundige. Merk op dat de kosten voor de samenleving als uitgangspunt worden genomen. Wat ouderen zelf willen, wordt hiermee terzijde geschoven. En dat is niet heel verwonderlijk als je bekijkt met welke input het rapport tot stand is gekomen.

In de commissie Bos zitten vooral vertegenwoordigers van ministeries en grote gevestigde organisaties en niet van de doelgroep. Voor het opstellen van het rapport werden ruim 100 mensen geconsulteerd waarvan slechts 14 vertegenwoordiger waren van de doelgroep en slechts 4 kleine relatief nieuwe zorgorganisaties. Een partij als Per Saldo⁴³ is bijvoorbeeld niet geconsulteerd bij het opstellen van het rapport. Juist dit soort partijen staan voor vernieuwingen in de zorg en vertegenwoordigen de groeiende groep mensen die het heft zelf in handen willen nemen.

Gevoel van urgentie ontbreekt

De belangstelling voor Het Ouden Huis is enorm. Behoeftte-onderzoek in Woerden⁴⁴ leidde tot ruim 300 inschrijvingen voor 30 woningen. Ondertussen groeit het aantal inschrijvingen gestaag en kloppen wij bij gemeenten aan op zoek naar locaties. Maar de urgentie wordt niet gevoeld. Als we het behoeftteonderzoek van Woerden landelijk zouden doen, zou het aantal inschrijvingen uitkomen op 100.000. In 2040 is het hoogtepunt van de vergrijzing. Een verdubbeling van het aantal senioren ten opzichte van nu wat dan zou leiden tot 200.000 inschrijvingen voor Het Ouden Huis. Stel dat we die doelgroep tot 2040 volledig willen bedienen, dan zouden er de komende 20 jaar 10.000 woningen per jaar gebouwd moeten worden alleen voor Het Ouden Huis. Het zegt iets over de mismatch tussen vraag en aanbod in de woningvoorraad. Het is aan het Rijk om gemeenten een harde target op te leggen dat bijvoorbeeld 20% van alle nieuwbouwwoningen een zelfstandige seniorenwoning waar naar behoefte verpleeghuiszorg in huis geleverd kan worden. Alleen dan zullen senioren gaan

⁴⁰ Commissie toekomst zorg thuiswonende ouderen o.l.v. Wouter Bos.

⁴¹ Zie <https://www.pgb.nl/nieuwsberichten-over-fraude-geven-verkeerd-beeld/>

⁴² Commissie Bos bracht op 3 juni haar rapport uit: “oud en langer zelfstandig thuis in 2030 een aangepast reisadvies”. Hierin staan aanbevelingen voor de ouderenzorg van de toekomst. Een deel van deze aanbevelingen waaronder “ga bouwen!” onderschrijft Het Ouden huis van harte.

⁴³ Per Saldo: De belangenorganisatie van budget houders met een PGB.

⁴⁴ Het Ouden Huis is sinds 2015 in gesprek met de gemeente voor een locatie in Woerden. Daarvoor werd een behoeftteonderzoek uitgevoerd door Het Ouden Huis.

verhuizen en komt er bijgevolg doorstroming op gang. Wanneer het Rijk geen strakke targets stelt, blijft de urgentie uit en zal het gat tussen de behoefte en het aanbod elke dag toenemen.

Betaalbaarheid

Veel wooninitiatieven die verpleeghuiszorg bieden doen dat vanuit onzelfstandige woonruimte. De prijs die hiervoor geldt, is hoger dan de prijs van een zelfstandige woning. Er wordt duurder gewoond op minder oppervlak. Dat maakt dat het rendement per m² gebouw hoger en makkelijker financierbaar dan het rendement van zelfstandige sociale huurwoningen. Daarom wendt Het Ouden Huis zich onder andere tot corporaties maar kijkt ook naar eigen funding om daarmee ook de middeninkomens te kunnen bedienen. Dan zal er een mix zijn van sociale en middeldure huur waarbij 25% tot 50% sociale huur is. Ook de allerlaagste inkomens kunnen hiermee nog altijd terecht in Het Ouden Huis.

Slotakkoord

Wat willen we voor onze ouders en ouderen in Nederland? Accepteren we dat ouderen maar moeten afwachten waar ze terecht komen als het in hun huidige woning niet meer gaat? Accepteren we dat 70 jaar huwelijk niet meer telt omdat het systeem bepaalt dat alleen degene die zorg nodig heeft ergens terecht kan? Of vinden we dat het anders moet? Met Het Ouden Huis bewijzen we dat het kan. Wij zorgen ervoor dat ouderen er niet alleen voor staan.

Hebben empty nesters woonschaamte?

Hoe verdorven is verworven?

Ronco Muller (Wold & Waard)

Stellingen:

1. De muur tussen koop en huur is huizenhoog en eeuwenoud
2. Niets is rechtvaardig, maar dat misschien wel
3. Corona biedt starters op de woningmarkt meer kansen dan 3 kabinetten Rutte

Inleiding

Toen Ina en ik in 1989 onze eerste koopwoning betrokken op het Groninger Hogeland en kennis maakten met de overburen konden we enige jaloezie niet onderdrukken. Het echtpaar Stoepker bleek voor hun (dubbele!) woning nog geen 10% te hebben betaald van het bedrag dat wij net hadden neergelegd voor de onze: fl.13.000 tegenover fl.150.000⁴⁵. Zij hadden er sinds midden jaren '50 4 zoons grootgebracht, wij stonden klaar om onze voormalige schoolmeesterwoning op te knappen en er met zoonlief 1 van 9 maanden in te trekken. Enkele jaren later volgde zoonlief 2; groter zou ons huishouden niet worden.

Fast forward zijn meer dan 30 jaar verstreken en hebben Geesje en Jan hun aardse onderkomen verlaten. Wij zijn nu empty nesters, wonen nog op hetzelfde adres en hebben sinds een jaar nieuwe overburen. Een particuliere belegger heeft het huis van de zonen Stoepker gekocht en het weer gesplitst. Ter linkerzijde woont nu een gescheiden vader die in de weekenden twee zoons over de vloer heeft, ter rechterzijde woont een jong stel.

Een van mijn drijfveren om deel te nemen aan de Discussiedagen is de blijkbaar onweerstaanbare neiging enig tegenwicht te bieden aan het – evident logische – grootstedelijk gewicht van dit gebeuren. Dat doe ik door dicht bij huis te blijven; daar waar drie bouwlagen als (te) hoogbouw worden gezien, waar vierbaanswegen bijna van horen zeggen zijn en waar jarenlang de Nam nam.

Het thema Woningtekort triggerde dan ook niet meteen, maar het begrip 'rechtvaardige woonconsumptie' bleef me wel bezighouden⁴⁶. Het bracht me op het idee om in mijn directe omgeving een verkenning te doen. Welke ideeën leven daar over de gesuggereerde onrechtvaardigheid?

⁴⁵ Vanzelfsprekend bleek dit pas veel later; woonlasten zijn doorgaans geen gespreksopener.

⁴⁶ [advertorial © Ook al omdat de Circusvissers met het thema 'rechtvaardigheid' Wold & Waard prettig op weg hebben geholpen om – samen met onze huurdersvertegenwoordiging – nieuw huurbeleid vast te stellen.]

Ik beperk me tot mijn cohort van rond-de-zestig-ers. De *No Future!* generatie, die in de jaren '80 relaties vormde en op de woningmarkt een plek zocht. Ik sprak met cohortgenote collega's, vrienden en kennissen over hun woonhistorie en hun plannen voor de toekomst. Wat vinden zij eigenlijk van hun positie op de woningmarkt; staan ze er bij stil?

Koop of huur

Mijn woonverleden telt 12 adressen. Op de eerste 11 woonde ik gemiddeld iets meer dan 2,5 jaar, het huidige steekt daar met meer dan 30 jaar uitbundig schril bij af. Van de 12 adressen ging het 3 keer om een koopwoning; ik stam niet uit een traditie van koop. Sprekend met mijn omgeving blijkt dat dit voor de meesten van hen anders ligt. Vrijwel iedereen blijkt wél uit een traditie van koop te komen, waarbij ik een vererfde boerderij of winkel ook als zodanig beschouw.

In mijn omgeving zijn er goedbeschouwd maar weinigen die huren. Dat geeft te denken.

Rechtvaardig...

Rechtvaardig is een begrip dat appelleert aan intuïtie maar zich niet 1-2-3 laat duiden. Daarom Van Dale er op nageslagen: *1 In overeenstemming met het recht*. Deze betekenis is wat wonen betreft doorgaans in orde. Het kadaster en het huurrecht kennen een lange traditie en de juridische connotatie van rechtvaardig geeft dan ook niet vaak aanleiding voor discussie⁴⁷. De tweede betekenis: *billijk, eerlijk*. Kijk, nu wordt het interessant, hier komt ethiek om de hoek kijken. En dat is geheid aanleiding voor discussie.

Ethisch intermezzo

Aan ethiek hebben in de loop der eeuwen veel denkers hun verstand gescherpt. In grote lijnen kun je 3 stromingen onderscheiden.

Plichtethiek (o.m. Kant) zegt dat je in het belang van mensheid en mens bepaalde handelingen moet doen of nalaten, zonder rekening te houden met de consequenties daarvan. Een gebod dus.

Doelethiek of utilisme (o.m. Bentham – die van het panopticum) richt zich daarentegen juist op de consequenties. Utilisten willen 'pijn' voorkomen en de voordelen voor zoveel mogelijk betrokkenen maximeren.

Deugdenethiek (o.m. Aristoteles) kijkt niet naar doel of intentie, maar streeft naar een ideale gemeenschap. Alleen samen, door discussie en oefening kun je goed doen (al was bij Aristoteles 'samen' net zoets als 'all men' bij Jefferson; zie verder).

⁴⁷ Hoewel krakers in de jaren '80 daar heel anders over dachten.

Als je het iedereen zou vragen zijn maar weinig mensen tegen een eerlijke verdeling van wonen. Maar eerlijk in welk opzicht? Want consumptie (: wonen) en eigendom (: bezit) zijn verschillende invalshoeken die elkaar niet per definitie raken. Daar komt nog bij dat de kosten van zowel consumptie als eigendom grote verschillen kennen.

En daarbij, wat eerlijk wordt gevonden is ook een kwestie van tijd.⁴⁸

“In overeenstemming met het recht”

Het recht om te wonen is verankerd in onze Grondwet (artikel 22 Volksgezondheid; Woongelegenheid; Ontplooiing): *“Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.”*

Lekker makkelijk voorschrift kun je zeggen, ethisch gezien. De wetgever formuleert een plicht, maar laat doel en gevolg onbenoemd. En zelfs die plicht is met ‘*voorwerp van zorg*’ niet overdreven helder geformuleerd. Geen wonder dat discussies over volkshuisvesting nooit worden afgerond.

“Billijk, eerlijk”

Consumptie

Op 1 na, wonen mijn gesprekspartners anno nu nog in het huis waar ze hun kinderen (if) grootbrachten (gemiddelde woontijd 26½ jaar (n=8), inclusief de recente verhuizer). Zo zijn slaapkamers logeerkamers of opslagruimte geworden; soms zelfs raakten ze mentaal min of meer uit beeld. En naarmate het nest leger werd, nam de ruimteconsumptie toe. Het gemiddelde woonoppervlak ligt rond de 190 m²; bijna 100 m² per persoon. Een overmaat van bijna driekwart volgens sommigen⁴⁹ en dan reken ik de privé buitenruimte niet eens mee.

Een flinke overmaat dus? Hoe voelt dat? Dit bleek niet echt een actief vraagstuk. Toch is, al is het maar door de vaak moeizame woonstart van de uitgevlogen kids, de wooncrisis wel degelijk in beeld. Maar het besef dat de eigen woning an sich kan helpen om die crisis op te lossen leeft niet erg. Dat je 30 jaar lang de hypotheek hebt betaald en het onderhoud hebt verzorgd, maakt nu eenmaal dat je het gebruik ervan hebt. Temeer daar het (koop-)systeem zo is ingericht dat deze voordelen op termijn voor alle deelnemers gelden. Een overzichtelijk utilistisch standpunt.

Desondanks ervaren sommigen wel degelijk Kantiaanse vragen over het splitsen of delen van hun woning. Maar praktische bezwaren als wie dat gaat betalen en verlies van privacy, staan hierbij danig in de weg.

⁴⁸ ‘All men are created equal’ accordeerde niet direct met het feit dat de bedenker ervan zelf slaven had. Dat het niet accordeert vinden we nu evident, maar Thomas Jefferson zag het zelf blijkaar anders.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld ‘*De microwoning: vloek of zegen?*’ door Anne Vrieler in Ruimte + Wonen (#2/2020). (Overigens beschrijft dit artikel niet alleen microwoningen, maar is het ook een microartikel: een kleine 300 woorden waarin de in de titel gestelde vraag niet aan de orde komt). Er zijn zelfs tiny microwoningen: coffinhouses. Al ontbreken die voor zover mij bekend vooralsnog in Nederland.

Woonlasten?

Dit leek me een vraag waar het internet wel antwoord op zou weten: wat is de relatie tussen leeftijd en hypotheeklasten? Maar behalve een zorgelijk artikel van de Rabobank van begin 2017 (*'de komende jaren stijgen de hypotheeken en dalen de pensioenen'*) stelde mijn zoektocht teleur.

Mijn persoonlijke micro-steekproef leert dat bijna alle leden van de no future generatie vrij zijn van hypotheeklasten. Maar waarschijnlijk zijn alleen mijn kennissen en ikzelf van die zünige knieperds.

Op mijn vraag: Hoe verhoudt zich een afbetaalde ruime koopwoning ten opzichte van een 1-slaapkamer jongerenwoning van bruto € 400 per maand? komt snel systeemtrouw om de hoek kijken. Niet zozeer vanuit de verdienste van 360 gedisciplineerd afgedragen hypotheektermijnen (en het 30 jaar lang innen van belastingvoordeel), maar vooral vanuit het gevoel: zo werkt het nu eenmaal.

En inderdaad: zo werkt het.

À propos, energieverbruik. Dat 'overmatige' woonoppervlak zorgt voor flink wat kubieke meters. En heel zuinig zijn die Groningse, goed doortrilde woningen van nature doorgaans niet. Maar als de hypotheeklasten naar nul neigen, is er weinig financiële noodzaak tot verduurzamen. Wie verduurzaamt, doet dat vooral uit milieuoogpunt. Zuiver Kantiaans of zo u wilt Calvinistisch, al kun je ook over een utilistisch aspect twisten.

Verduurzaming en verhuizen (: plaatsmaken voor de jongere generatie) zijn volgens het Planbureau voor de Leefomgeving – fijne bron ☺ – overigens moeilijk te combineren grootheden. Uit Grijze haren, groene huizen: *"Verhuizen is een lastig concept als strategisch perspectief om de woningvoorraad te verduurzamen. Immers. Er is geen enkele garantie dat de door de oudere verlaten woning door de (nieuwe) eigenaar wordt verduurzaamd."*

Vermogen tot financieren

Hoe je het wendt of keert, er is veel vermogen opgebouwd in onze woningen. Een behoorlijk deel kreeg bij die vermogensopbouw op enig moment in hun woonloopbaan financiële steun van ouders. Soms bij aankoop, soms bij een verbouwing. En anders bij het overlijden van de ouders en de verkoop van hun woning. Wij doen – over het algemeen voorlopig nog zonder te overlijden – hetzelfde voor onze kinderen. Alweer een systeem dat zichzelf in stand houdt.

Het hoeft geen betoog dat dit systeem voor sociale huurders ontoegankelijk is.

Toekomstplannen?

Er is in mijn steekproef bijna niemand met concrete verhuisplannen en dat is niet zo vreemd als je de persoonlijke omstandigheden bekijkt.

- Zowel de betrekkelijke financiële vrijheid als de vertrouwde sociale omgeving vormt geen aanleiding om te verkassen.
- Bijna iedereen is nog actief op de arbeidsmarkt en blijft dat voorlopig ook nog even. Dat zorgt dus evenmin voor onrust.
- Voorlopig zijn lichamelijke gebreken te overzien. En mocht dat anders worden: een opvallend groot deel van onze woningen blijkt goed aanpasbaar. Daarover hebben de meesten serieus nagedacht.

Om te zorgen dat we gaan verhuizen en daarmee plaats maken voor degenen die hard door de wooncrisis worden geraakt, zijn blijkbaar harde maatregelen nodig. Alleen informatie is onvoldoende. We weten heus dat ons een “*verminderd activiteitenpatroon (...) en groter isolement*” wacht. Wat velen⁵⁰ overigens blijken te combineren met “*meester[schap] in coping*” (PBL, Aanpassen of verkassen).

Maar voorlopig is dat voor ons, piepjonge No Future! grijsaards, alleen van horen zeggen en geen aanleiding tot actie.

Want koop is koop en huur is huur, de overgang is veel te duur

Zo’n persoonlijke rondgang kun je interessant vinden – of niet – maar in hoeverre is het een interessante bijdrage voor discussiedagen sociale huisvesting?

Misschien leuk om te weten – of niet – maar niet meer dan dat?

Opvallend is vooral dat ik in mijn privé-bubbel vrijwel geen huur zie, en in mijn werkbubbel vrijwel geen koop. Mijn ultralight sociografisch onderzoek bepaalt me dan ook vooral bij het schier onoverbrugbare verschil tussen huur- en koopsystemen: never the twain shall meet.

Er zijn trouwens ook enkele parallellen.

Individualisering

Of er is gekocht of wordt gehuurd, de rond-om-zestig-er hecht aan de individualisering van de maatschappij en geeft die mede vorm. Er is over het algemeen nog weinig behoefte aan een vorm van samen wonen. Niettegenstaande lokaal geroep om een knarrenhof.

Uitsluiting

Net als bij koop spelen ook in de huur verworven rechten een grote rol. Ook in het huursysteem zijn de verschillen tussen in- en outsider fors. Lang woonverleden? -> lagere huur.⁵¹ Lange inschrijftijd als woningzoekende? -> meer kansen. Ook de Woonbond (“De stem van hurend Nederland”) verdedigt primair de huidige huurders.

Maar parallel met, is heel wat anders dan gelijk aan. Van gelijkheid is geen sprake, de muren tussen beide systeemwerelden laten dat niet toe.⁵²

⁵⁰ Anno 2019 woonden 3,2 miljoen 65-plussers zelfstandig, waarvan 1,2 miljoen de 75 waren gepasseerd.

⁵¹ Ca. 20% van de huurders bij Wold & Waard woont na 25 jaar nog op het oorspronkelijke adres; 50% woont er korter dan 10 jaar.

⁵² **Populistisch intermezzo** De in populistische kringen verkondigde weerstand tegen het establishment dat zich zou afscheiden van het volk, valt opvallend vaak samen met een preoccupatie voor muren die alle andere dan ons soort mensen moeten weghouden. Ogenschijnlijk was in de jaren '80 Ronald “tear down this wall” Reagan een uitzondering, maar zijn SDI was misschien wel vele malen wall-iger.

Natuurlijk was ik me van het grote verschil tussen huur en koop bewust, zowel beroepsmatig als uit maatschappelijke interesse. Maar ik heb opnieuw ervaren dat weten en realiseren ongelijke grootheden zijn.

Wiegschaamte

Ongeacht wat mijn koop- & generatiegenoten vinden van hun woonconsumptie, het staat niet ter discussie dat we een bevoorrechte positie hebben op de woningmarkt. Lage lasten en latent vermogen. Toen wij startten op de koopmarkt waren we daar geenszins op uit, wel waren we bepaald onzeker of onze woningen de investeringen waard zouden zijn. We kochten om te wonen en geenszins om te beleggen.

Maar ook zonder toekomstplan blijkt de waarde van onze woningen sindsdien zo ongeveer vervijfvoudigd.⁵³

Helaas is in al die jaren de basis van het woonsysteem waarin we meedraaien geen haar verbeterd. Net als 30 jaar geleden heeft een kind in een koopwoning goede papieren om vermogen op te bouwen (en door te geven) terwijl een kind in een sociale huurwoning daarvoor – relatievorming daargelaten – amper papieren heeft.

Dat de plaats waar je wieg staat het verloop & de lengte van je leven (on)behoorlijk beïnvloedt is bekend⁵⁴. Dat dit ook opgaat voor je wooncarrière is me pregnant helder geworden.

Lieve deugd, wat een somber stemmend inzicht.

Maar het inzicht roept ook op om, naast de focus op woningen (Wooncrisis...), te blijven werken aan een betere maatschappelijke startpositie van kinderen. Verhaeghe schrijft: *“Een maatschappij die niet investeert in haar kinderen graaft haar eigen graf.”*

Ik zou graag het woord *al* willen invoegen.

Literatuur

Hagen, G.J. & R. Neijmeijer (2020) *Woonprofielen van senioren*, Platform31.

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning*.

Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Grijze haren, groene huizen: over waarom langer zelfstandig wonende ouderen hun woning (niet) verduurzamen*.

Verhaeghe, Paul (2020) *Houdt afstand raak me aan*, De Bezige Bij.

⁵³ Afgezien van geldontwaarding en de komst van de euro. Dat dan weer wel.

⁵⁴ In tijden van corona bepalen ook woonoppervlak en financiële positie de risico's. *“Het aantal slachtoffers in achterstandswijken (hoogbouw, kleine appartementen, veel bewoners) van Stockholm is vier keer hoger dan in de rest van de stad, waar het merendeel van de mensen over ruime behuizing beschikt.”* Uit *Houdt afstand raak me aan*, van de Vlaamse klinisch psycholoog Paul Verhaeghe. Hij schrijft hier over maatschappelijke ongelijkheid anno corona. Aanbevolen.

#3

Huisvesting
van dak- en
thuislozen

Bied woonruimte aan bankslapers

Meer aandacht voor preventie dakloosheid

Matthijs van Muijen (Gemeente Den Haag)

Stellingen:

1. In de meeste gemeenten wordt het probleem van bankslapers onvoldoende erkend.
2. Bij elk nieuwbouwproject moet 10 procent van de woningen bestemd worden voor maatschappelijke opvang en een deel voor bankslapers.
3. Een campagne onder particuliere verhuurders om kamers te bieden aan bankslapers kan een bijdrage betekenen, waarbij de gemeente een faciliterende rol heeft.
4. Meer geld voor preventie dakloosheid, bijvoorbeeld door een bijdrage aan jongeren om een kamer op de particuliere markt te bekostigen bespaart de gemeente uitgaven voor de maatschappelijke opvang (kosten per persoon 20.000 – 40.000 euro per jaar).

Inleiding

“Het aantal daklozen in Rotterdam groeit enorm”, zo kopte het Algemeen Dagblad in augustus. De opvang van dak- en thuislozen puilen uit. De uitstroom is uitermate moeizaam vanwege te weinig sociale huurwoningen, de stijgende huren op de particuliere markt en sloop van een deel van de goedkope voorraad. Ook in Den Haag is er behoefte aan meer woningen om de uitstroom te realiseren. In de koude maanden neemt de druk op de omvang toe. Maar naast de zichtbare problematiek van daklozen op straat is er een ander problematiek van bewoners die een instabiele woonsituatie hebben. De problematiek van verborgen dakloosheid wordt in deze paper besproken aan de hand van ervaringen uit Rotterdam en Den Haag. Er vindt een analyse plaats van de problematiek en een aanzet tot maatregelen. De vraag is in hoeverre het probleem van bankslapers (voldoende) gekend en erkend wordt. Daartoe eerst definitie van de bankslaper en enkele cijfers die inzicht geven (en ook dat we er dus weinig van weten). Specifiek voor twee grote steden gekeken of er beleid is en wat er concreet gebeurt voor deze groepen. (nee dus). Vervolgens korte inventarisatie gedaan of er elders wel wat gebeurt. Tenslotte volgt de conclusie.

Definitie bankslaper

Een bankslaper is een inwoner van de stad ouder dan 18 jaar zonder zelfstandige huisvesting, die vanwege gebrek aan vaste- woon en verblijfplaats gedwongen is tijdelijk in te wonen bij een huishouden en daar niet structureel kan wonen. Ze zijn niet ingeschreven in het gemeentelijk basisregister. In deze paper ligt de focus op jongeren met een huisvestingsprobleem.

Probleem onder de radar

Het is belangrijk dat gemeenten meer aandacht vragen voor deze verborgen daklozen. Rotterdam heeft ze geregistreerd en telde vorig jaar 1150 bankslapers. Nee, dit zijn geen toeristen die via

“couchsurfing” een nachtje doorbrengen op de sofa. Het is een gemêleerde groep van inwoners op adressen met een uitkering die bang zijn voor een korting vanwege de kostdelersnorm, adressen waar sprake is van over bewoning.

Het zijn ook personen die soms buiten beeld willen blijven van justitie of schuldeisers. Het gaat bijvoorbeeld om jongeren van 19 jaar die een opleiding volgen MBO, een moeder met 4 kinderen die in een kamerwoning woont, ouderen die bivakkeren in auto's, Antilianen die dan een maand bij de ene tante, dan een maand bij een ander oom wonen. Deze groepen zijn niet zeker van een vaste woon- en verblijfplaats.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn er 514.000 spookburgers, mensen niet ingeschreven staan in het basisregister. De afgelopen jaren zijn dat er alleen maar meer geworden. Mensen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd. Mogelijk is de problematiek afgelopen jaar gegroeid. Door de beperkingen vanwege Corona zijn huisgenoten die tijdelijk onderdak vonden minder welkom bij familie, vrienden of kennissen. “Er is grote zorg dat er nu steeds meer mensen in de opvang terecht komen”, zegt mevrouw Wiegman, directeur van Valente, de branchevereniging van maatschappelijke organisaties voor onder andere daklozen, waar ook het Leger des Heils deel vanuit maakt. Veel bankslapers zijn economisch daklozen, mensen zonder ernstige verslavingsproblematiek of zware psychische aandoeningen die geen betaalbare woning kunnen vinden. Nederland telt naar schatting 16.000 economisch daklozen van de in totaal 40.000 dak- en thuislozen, een aantal dat in tien jaar tijd verdubbeld is.

Negatieve gevolgen van bankslapen

De onstabiele woonsituatie geeft stress, voorkomt dat er geen DIGID kan worden aangevraagd, zorgtoeslag of huurtoeslag. Ook kunnen ze een uitkering of studiefinanciering op hun buik schrijven. Kans op uitval op werk, school of andere problemen is groot. Zeker van wonen is een belangrijk goed.

Aanpak Rotterdam

Het college van Rotterdam heeft in het programma Plan van Aanpak kwetsbare Rotterdammers (2019) aandacht voor het probleem gevraagd, maar nog geen oplossingen. Het overgrote deel van de 1150 bankslapers heeft enkel een woonprobleem en kan zo relatief simpel geholpen worden. Veel jongeren die bij wijkteams aankloppen kunnen niet geholpen worden, omdat ze alleen gebrek hebben aan woonruimte en de problematiek te eenvoudig is. Als je op meerdere leefgebieden problemen hebt en te laag scoort op de zelfredzaamheidmatrix, kom je in aanmerking voor hulp. Anders moet je nog even wachten tot je van de regen in de drup zit.

Aanpak extra eenvoudig te realiseren woningen

Voorstel is om in Den Haag wel letterlijk ruimte hiervoor te bieden. Voorkomen is beter dan genezen. Door kamers te scheppen voor deze doelgroep werkt preventief. Verspreid over de wijken moeten op korte termijn simpele kamers ter beschikking komen in de vorm van tijdelijke huisvesting en containerwoningen. Wijs gebieden aan en vraag de markt om met creatieve oplossingen te komen. Kijk welke gebouwen tijdelijk deze bestemming kunnen krijgen en een bijdrage kunnen leveren aan de grote vraag aan kamers. Veel bankslapers zullen aan een simpele huisvesting voorkeur geven boven

de onstabiele, kwetsbare woonsituatie bij vrienden of familie. Het alternatief is de dreiging van tijdelijke opvang in een slaapzaal van een opvang of op straat.

Er is een grote opgave om jaarlijks 1200 woningen bij te bouwen voor de regulier woonbehoefte. Het zou goed zijn om een deel te reserveren voor de doelgroep van kwetsbare personen. Daar kan weer een deel beschikbaar komen voor bankslapers.

Aanpak Den Haag

Er is geen specifiek beleid voor bankslapers. De aanpak maakt onderdeel uit van een actieprogramma, waarbij uitgangspunt is dat iedere jongere de kans krijgt om met hun talenten hun eigen plek te vinden. In Den Haag worden er jaarlijks 400 jongeren tussen de 18 en 27 jaar dak- of thuisloos en dat aantal moet naar nul. De ambitie van Den Haag is dat jongeren niet meer op straat hoeven te leven of langer dan drie maanden in de daklozenopvang hoeven te verblijven. We sluiten hiermee als pilotgemeente aan bij de ambitie van het landelijk actieprogramma dak- en thuisloze jongeren van het ministerie van VWS. In Den Haag maken deze ambitie concreet met de een aantal punten die wij hebben opgehaald bij jongeren en partners in de stad:

1. We geven alle dak- en thuisloze jongeren een briefadres.
2. Hierdoor kan een deel van de problemen, zoals aanvragen bij officiële instanties ten behoeve van een uitkering, onderwijs gedaan worden. Bovendien wordt zo een goed overzicht bekend van de vraag van jongeren.
3. We realiseren 340 woonplekken voor jongeren, zodat er doorstroom uit de opvang op gang komt en jongeren niet langer dan 3 maanden in de opvang hoeven te blijven.
4. Voor 150 jongeren realiseren we op basis van maatwerk een passende woonplek en experimenteren hierbij o.a. met een medebewonersnorm i.p.v. kostendelersnorm.
5. We zorgen dat aanbieders in de jeugdhulp toekomstplannen maken met jongeren, zodat woonruimte geregeld is voordat zij de begeleiding van jongeren loslaten.

Komende maanden wordt deze aanpak in uitvoering gebracht, waarbij participatie van jongeren, de doelgroep zelf, een belangrijk onderdeel uitmaakt.

Foyers: Franse aanpak

In Frankrijk biedt de vereniging ALJT woonruimte voor deze kwetsbare groep. Het gaat om jongeren tussen de 20 en 30 jaar. (ALJT staat voor Association pour le logement des jeunes travailleurs). In samenwerking met gemeenten, corporaties, regio wordt gekeken naar kleine wooneenheden van 20 tot 40 vierkante meter. Ze beheren 64 locaties, waarin ze meer dan 11.000 jongeren jaarlijks huisvesten. Het is een groep die normaal gesproken geen makkelijke toegang heeft tot betaalbare woonruimte. Gezien de start van hun woon carrière, zijn de behoefte beperkt. Doordat de thuissituatie niet houdbaar is of de werkplek te ver verwijderd is van de woonlocatie, is een foyer de oplossing voor woonruimte. Jongeren betalen zelf hun huur. Er is sprake van 24 uren toezicht.

Ook in Nederland bestaan soortgelijke initiatieven. Skills in de stad geeft jongeren toekomst. Een kwetsbare groep krijgt woonruimte, opleiding, werk en coaching op eenzelfde plek. Er zijn nu twee pilots in Leeuwarden en Maastricht. Projectleider Frank Koster geeft aan dat in Maastricht een pand van de Koninklijke Marechaussee wordt verbouwd en wordt gekeken om hiernaast een Zorghotel neer te zetten zodat jongeren ervaring op kunnen doen.

Woonhotel

Voor bankslapers kan ook een woonhotel een oplossing zijn. Positieve ervaring was in Rotterdam het Woonhotel. Aan de rand van de wijk stond een hoog woongebouw, ook wel de Queen of South genoemd. Hier was tijdelijke woonruimte beschikbaar. Ook is er behoefte aan een woonhotel, waar tijdelijk gehuisvest kan worden. Van de 120 kamers waren 60 voor de sociale doelgroep, 60 voor reguliere hotelgasten. Vanuit het Robin Hood-principe (de rijke betaalt de kosten van de arme) zorgde de winst van de duurdere kamers voor betalen van de kamers met begeleiding. Naast elke huurder stond een organisatie die voor de begeleiding zorgde. Tegenwoordig is het Arthotel volledig getransformeerd in een vier sterrenhotel en is de sociale opgave helaas weggefallen.

Extra kamers via de particuliere markt

Tijdens de discussiedagen kwam het idee naar voren om hospita's in te zetten. Eigenaren die een ruim huis hebben en een of meerder kamers over hebben. Ze wonen in en delen soms de keuken en badkamer, soms is er een zelfstandige unit. De gemeente Den Haag introduceerde eind oktober 2020 'Kamers met aandacht'; een nieuwe woonoplossing voor jongeren van 18 tot 23 jaar die een zorgorganisatie verlaten en niet thuis, maar ook niet helemaal zelfstandig kunnen wonen. De gemeente zoekt samen met zorgaanbieders kamers in de particuliere sector.

'Kamers met aandacht' koppelt jongeren aan mensen die een kamer over hebben. Iedereen kan een kamer met aandacht aanbieden en iedere woonruimte kan een Kamer met aandacht worden. Zoals een zolderkamer bij een gezin, een kamer bij een alleenstaande of bij een ouder echtpaar. Maar ook een kamer in een studentenhuus. Voorwaarde is dat de kamer minimaal één jaar wordt verhuurd en dat de huurprijs niet hoger is dan het bedrag geadviseerd door de landelijke huurcommissie. De jongeren krijgen begeleiding van een hulpverlener. En met een beetje persoonlijke aandacht bouwen ze een eigen netwerk op om op terug te vallen. Totdat ze uiteindelijk helemaal op eigen benen kunnen staan. Deze persoonlijke aandacht kunnen verhuurders geven, maar ook huisgenoten.

De verhuurders en jongeren worden zorgvuldig gematcht. Verhuurders bepalen zelf hoeveel 'aandacht' zij bieden en op welke manier. De jongeren betalen de maandelijkse huur, hebben een dagbesteding en geen problematiek die het dagelijks functioneren in de weg staat. Kamers met aandacht is als initiatief eerder in Utrecht gestart en heeft daar inmiddels 21 Jongeren gekoppeld aan verhuurders. Het gaat in Den Haag om een proef van een jaar, waarin Stichting Kamers met Aandacht samen met Jeugdformaat en Stichting Anton Constandse op zoek gaan naar minimaal tien kamers voor Haagse jongeren. Met als doel de jongeren te begeleiden naar volledig zelfstandig wonen, door ze tijdelijk een kamer met aandacht te bieden in combinatie met ambulante hulp van de zorgaanbieder.

Afsluiting

Deze paper is vooral bedoeld om het probleem op de agenda te zetten en enkele oplossingen aan te dragen. Schattingen over de aard en omvang variëren. Het is belangrijk dat gemeenten zich buigen over een strategie om deze diverse groep van huisvesting te voorzien. Dat moet gebeuren in de wetenschap dat nu beperkt investeren in kamers voor deze doelgroep, kosten op lange termijn te besparen. Preventie dat te wijten aan structurele woonruimte problemen groter worden en perspectief op werk of opleiding.

Kortom: geef prioriteit aan het bieden van stabiele woonruimte aan de bankslapers en geef zekerheid van wonen voor deze groep om grotere problemen te voorkomen. Vraag de markt om creatief mee te denken met flexibele oplossingen.

Literatuur

Bankslapers blijven onder de radar: De tijd dringt. Mercita Coronel, De Kanttekening.

Dakloos in Rotterdam, hoe kom je als jongere weer aan een huis? Willemijn Snee 14 oktober 2020.

Buitengesloten Argos VPRO, 3-delige documentaire op de radio met uitgebreid dossier op de site, zomer 2020 over dak- en thuislozen in Nederland.

Bankslapers in Rotterdam, gesprek met Rob Sonneveld, Platform 31.

Actieprogramma jonge dak- en thuislozen 2020 Gemeente Den Haag.

Huisvesting arbeidsmigranten: geen probleem voor woningcorporaties ?!

Woningcorporaties moeten aan de slag met de huisvesting van arbeidsmigranten

Dik Gersen (BMC)

Stellingen:

1. Grote aantallen arbeidsmigranten wonen in zeer slechte huisvesting met minimale privacy en hoge woonlasten.
2. Werkgevers, uitzendbureaus en hiermee verbonden huisvesters buiten deze situatie commercieel uit en hebben geen belang bij een oplossing.
3. Bij de landelijke overheid ontbreekt een 'sense of urgency' en wordt ten onrechte een oplossing vanuit 'de markt' verwacht.
4. De corporatiesector is nauwelijks betrokken bij de aanpak. Woningcorporaties kunnen op landelijk en lokaal niveau een nuttige bijdrage leveren aan het oplossen van deze problematiek.

Aanleiding

In Nederland wonen en werken volgens schatting ruim 400.000 arbeidsmigranten, voornamelijk uit landen in Oost Europa. Slechts een klein percentage van deze groep wordt gehuisvest door woningcorporaties. En dat terwijl arbeidsmigranten zonder meer behoren tot de doelgroep: mensen die niet of minder goed in staat zijn om zelfstandig in hun huisvesting te voorzien.

Uit recente berichten blijkt eens te meer dat de huisvesting van arbeidsmigranten vaak te wensen over laat. Arbeidsmigranten worden doorgaans met meerdere personen op één kamer ondergebracht. In een aantal gevallen betreft het speciaal voor dit doel gerealiseerde complexen, maar een aanmerkelijk deel woont ook in het slechtste deel van de particuliere woningmarkt, op vakantieparken of in leegstaande kantoren en andere gebouwen die hiervoor met minimale middelen zijn aangepast en ingericht.

In het afgelopen voorjaar droeg de slechte huisvestingssituatie bij aan een aantal haarden van coronabesmettingen.⁵⁵ Arbeidsmigranten werken vaak dicht bij elkaar, deels in slecht geventileerde ruimten en worden in volle busjes vervoerd; dat zijn zonder meer oorzaken van besmettingen. De huisvesting verergert dit probleem: in geval van een besmetting is het door overvolle woonruimte - meerdere

⁵⁵ Onder meer: "Tientallen buitenlandse arbeiders in isolatie op Arnhems cruiseschip na coronauitbraak", De Gelderlander, 3 mei 2020 [<https://www.gelderlander.nl/arnhem/tientallen-buitenlandse-arbeiders-in-isolatie-op-arnhems-cruiseschip-na-coronauitbraak~aabe55e3>]

personen per slaapkamer, krappe gemeenschappelijke ruimten - voor de meeste arbeidsmigranten niet mogelijk om in quarantaine te gaan. Het coronavirus heeft hier vrij spel.

Achtergrond

De huidige arbeidsmigratie vanuit Oost-Europese landen kwam goed op gang vanaf de toetreding van een aantal Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie in 2004 en 2007. Met enkele jaren overgangstermijn werd vrij reizen en werken binnen de Europese Unie voor inwoners van deze landen mogelijk. Door enerzijds grote inkomensverschillen tussen Nederland en hun thuisland en anderzijds actieve werving van arbeidskrachten voor bepaalde sectoren, werkte en woonde er al snel een aanzienlijk aantal arbeidsmigranten in ons land. In 2007 betrof dit 80.000 (geregistreerde) personen, in 2011 was dit toegenomen naar 200.000.⁵⁶

Uiterlijk met ingang van 2014 zou voor de inwoners van de laatst toegetreden Oost-Europese landen vrij reizen en werken worden toegestaan (Bulgarije en Roemenië). In 2011 benoemde de Tweede Kamer daarom de Tijdelijke Commissie LURA (Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie) om aanbevelingen te doen voor opvang van de verwachte nieuwe toestroom.

In 2012 trekt de Commissie LURA in haar eindrapport scherpe conclusies:

“Als algemene conclusie stelt de commissie dat Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in goede banen te leiden. De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende, huisvestingssituaties van arbeidsmigranten. Gebrekkige huisvesting en overbewoning zorgen niet alleen voor onwenselijke situaties voor de migranten zelf, maar leiden ook tot grote overlast in sommige wijken. Migrant worden onderbetaald door hun werkgevers en huisjesmelkers laten migranten te veel betalen voor kleine en slechte huisvesting. Dit acht de commissie onacceptabel.”⁵⁷

De Commissie was niet onder de indruk van de voornemens van de regering:

“Het kabinet spreekt veel over nieuw onderzoek, aanpassing van systemen, verkenningen, maken van procesbeschrijvingen en overleg met branches en gemeenten. Vooral op het terrein van de huisvesting mist een «sense of urgency» en concrete, meetbare doelstellingen. Nederland kan het zich niet permitteren om nog langer te overleggen, te verkennen en te onderzoeken. Er moet nu doorgepakt worden.”⁵⁸

Mede op basis van de aanbevelingen is er in de jaren hierna diverse initiatieven van de grond gekomen. Eén hiervan is in 2012 de “Nationale verklaring tijdelijke huisvesting EU-arbeidsmigranten”, een convenant tussen onder meer het Ministerie van Binnenlandse Zaken, uitzendkoepels,

⁵⁶ Eindrapport Commissie LURA, p. 22.

⁵⁷ Eindrapport Commissie LURA, p. 7.

⁵⁸ Idem.

vakbonden, VNG, Aedes en een aantal gemeenten, met diverse voornemens om de huisvesting van arbeidsmigranten te verbeteren.

Een aantal afspraken is hierna ook gerealiseerd, bijv. omstreeks 2015 de invoering van keurmerken voor woonruimte, waarover ook in diverse CAO's afspraken zijn opgenomen. En deelnemende partijen hebben ook afzonderlijk initiatieven ondernomen. Aedes heeft bijvoorbeeld tot zo ongeveer 2015 actief voorbeelden gepromoot van huisvestingsprojecten door woningcorporaties.

Na 2015 lijkt de aandacht voor het thema geleidelijk aan weggezaakt. Ook vanuit de rijksoverheid is de aandacht voor huisvesting van arbeidsmigranten weer afgenomen.

Verdere ontwikkeling

In het afgelopen decennium is het aantal in Nederland werkende en wonende arbeidsmigranten verder toegenomen. In Nederland werken inmiddels meer dan 400.000 arbeidsmigranten uit de Europese Unie.⁵⁹

De door de Commissie LURA gesignaleerde problemen zijn echter zeker nog niet opgelost. Misstanden die in het afgelopen voorjaar door het coronavirus aan het licht kwamen waren aanleiding voor instelling van het "Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten" o.l.v. Emile Roemer. Opdracht aan het Aanjaagteam is voorstellen te doen om de werk- en leefomstandigheden van arbeidsmigranten te verbeteren. Doel is dat het risico op coronabesmetting voor arbeidsmigranten op de korte termijn afneemt en dat de positie van arbeidsmigranten in Nederland op de langere termijn ook wordt versterkt.

De eerste rapportage van het Aanjaagteam geeft een bloemlezing van de actuele problematiek rondom arbeidsmigranten in Nederland. De huisvestingsproblematiek is hiervan opnieuw een belangrijk onderdeel.

In zijn aanbevelingen stelt het Aanjaagteam voor dat arbeidsmigranten recht moeten hebben op een eigen slaapkamer per persoon. Illustratief voor de problematiek is dat het Aanjaagteam hierbij direct zelf aantekent:

*"Gezien de huidige krapte op de huisvestingsmarkt zal het niet mogelijk zijn dat op korte termijn voor alle arbeidsmigranten te realiseren. Daarom is een eerste stap dat er maximaal twee arbeidsmigranten gebruikmaken van één slaapkamer waarbij het vereiste van anderhalve meter afstand in acht wordt genomen."*⁶⁰

Huisvesters

In de 'Eerste aanbevelingen...' wordt stelselmatig gesproken over 'huisvesters' als het gaat over partijen die onderdak verzorgen voor arbeidsmigranten. De huisvesters hebben een sterke machtspositie ten opzichte van arbeidsmigranten als onderliggende partij.

⁵⁹ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer, p.2.

⁶⁰ Idem, p.5

“Keerzijde van het feit dat huisvesting en vervoer vaak worden geregeld door het uitzendbureau, is dat arbeidsmigranten voor hun werk, huisvesting, vervoer en zorgverzekering afhankelijk zijn van één en dezelfde instantie. De afhankelijkheid leidt ertoe dat verlies van werk ook verlies van huisvesting en de zorgverzekering kan betekenen, en dat huisvesters arbeidsmigranten boetes op kunnen leggen voor kleine zaken. Deze afhankelijkheidsrelatie maakt mensen zeer kwetsbaar, [...]” ⁶¹

Eén van de verdere aanbevelingen karakteriseert de machtsverhoudingen:

“2.3: Als een arbeidsmigrant ziek wordt, dan mag hij/zij niet uit huis gezet worden. Het is belangrijk dat uitzendbureaus zich committeren aan dat uitgangspunt.”

De kosten van de huisvesting zijn desondanks hoog, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de doorgaans lage inkomens. Inhouding van huisvestingslasten op het loon is gebruikelijk en wettelijk toegestaan tot maximaal 25% van het minimumloon (dus ca. 90 euro per week). Bekend is dat daarnaast vaak nog aanvullend betaald moet worden: woonlasten van 130 tot 150 euro per week zijn momenteel niet ongebruikelijk.

Het betreft hier overigens niet de huur voor een woning of een kamer, maar per bed. Voor deze verhuur geldt geen huurbescherming of huurprijzenwet. In het algemeen is de duur van het huurcontract gekoppeld aan het werk: wie zijn tijdelijke (uitzend)baan verliest, is meestal direct ook zijn onderdak kwijt. Ook bij ziekte is dit doorgaans het geval.

Beleid

Het rijksbeleid m.b.t. huisvesting van arbeidsmigranten was de afgelopen decennia ronduit terughoudend. De grondregel is dat de huisvesting van arbeidsmigranten wordt overgelaten aan ‘de markt’ en verzorgd wordt door werkgevers en uitzendorganisaties. Daarbij wordt uitgegaan van zelfregulering door de betrokken partijen onderling.

Voor verdere aanpak van eventuele problemen verwijst het rijk naar de gemeenten. Nog in 2019 heeft de minister deze lijn opnieuw uiteengezet in een Kamerbrief over dit onderwerp.

“Specifiek voor arbeidsmigranten is het van belang dat gemeenten, werkgevers en huisvesters samen het gesprek aangaan om de behoefte en de mogelijkheden in kaart te brengen. Daarbij hebben gemeenten al veel mogelijkheden om bijvoorbeeld tijdelijke huisvesting te realiseren, die ook voor deze doelgroep uitermate geschikt kan zijn. Ook kan een gemeente regels stellen aan het verkameren van woningen in de huisvestingsverordening. Op die manier wordt er in heel Nederland al veel huisvesting gerealiseerd.

Ik ondersteun gemeenten door goede voorbeelden en kennis te delen.” ⁶²

⁶¹ Idem, p.3.

⁶² Kamerbrief Min. BZK, 12 maart 2019, over de huisvesting van arbeidsmigranten.

Gemeenten zijn daardoor in de praktijk probleemeigenaar.

Vooraf gemeenten die veel te stellen hebben met overlastgevend vormen van huisvesting zijn actief. Vaak blijkt er allereerst veel onbekendheid met de omvang en aard van het probleem. Een goede schatting van het aantal arbeidsmigranten in de gemeente (werkend en/of wonend) is niet eenvoudig.

In de lokale politiek spelen discussies over overlast bij nieuw te realiseren locaties en over verdringing van 'eigen' inwoners op de woningmarkt een rol. Er zijn - ook lokaal - veel partijen betrokken met ieder hun eigen belangen. En de verwevenheid van huisvesting met werkgeverschap maakt een goede aanpak voor gemeenten extra ingewikkeld.

De Markt

Huisvesting van arbeidsmigranten is daarmee het domein van commerciële partijen, die gemakkelijk kunnen profiteren van de zwakke positie van de arbeidsmigranten. Doorgaans zorgen werkgevers of (meestal) uitzendbureaus voor het beschikbaar stellen van huisvesting in combinatie met werk.

Uiteraard zijn er in deze markt louche partijen. Uitbuiting van arbeidsmigranten komt te vaak voor om van incidenten te kunnen spreken. Maar ook bij de betere huisvesters, die grootschalig en professioneel woonruimte aan arbeidsmigranten verhuren, is sprake van een bijna crimineel renderende businesscase.

Afgelopen jaren zijn er diverse nieuwe partijen op deze markt actief geworden.

Bijvoorbeeld: toenmalig minister Blok opende in 2015 samen met burgemeester Spies een wooncomplex in Boskoop met 350 bedden, eigendom van Green Real Estate (eigenaren: familie Zeeman), dat geheel bewoond wordt door uitzendkrachten van Otto Workforce.⁶³ Frank van Gool, grootaandeelhouder van Otto, is inmiddels in 2019 zelf gestart met Kafra Housing: doel is 20.000 bedden verhuren.

Wat is het probleem?

Er zijn toch kwaliteitsnormen? Ja, klopt. Om meer grip te krijgen op de kwaliteit van de huisvesting is het keurmerk van de Stichting Normering Flexwonen (SNF) opgezet.⁶⁴

De inhoudelijke normen zijn echter laag. Bijvoorbeeld:

"1.4.1. Bij alle woonvormen hebben bewoners in hun slaapvertrek per persoon minimaal 3,5 m2 vloeroppervlakte ter beschikking.

Tot uiterlijk 31-12-2023 geldt dat voor bestaande huisvesting in woonvorm e, huisvesting op recreatieterrein, bewoners in hun slaapvertrek per persoon minimaal 2,7 m2 vloeroppervlak ter beschikking hebben."

⁶³ "Minister Blok opent nieuw migrantenhotel Logejo", Algemeen Dagblad, 1 december 2015.

⁶⁴ Stichting Normering Flexwonen, Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten.

Het keurmerk is opgenomen in de CAO van de uitzendbranche (ABU en NBBU). Slechts zo'n 80.000 woongelegenheden hebben echter het SNF-Keurmerk, ca. 20% van het totaal.

Tevens zijn de woonlasten (te) hoog, gemeten naar de geleverde woonkwaliteit en in verhouding tot het lage inkomen van veel arbeidsmigranten. Een huurprijsberekening volgens Huurprijzenwet toegepast op het nieuwbouwconcept van Kafra levert een maximale huur per eenpersoonskamer van €141,19 per maand. Dit betreft naar huidige maatstaven luxe woonruimte voor arbeidsmigranten. Door de juridische vorm van de contracten zijn de Huurprijzenwet en huurbescherming hier echter niet van toepassing.

Rol corporatiesector

Door de keuze in het rijksbeleid om de oplossing aan 'de markt' over te laten, wordt de corporatiesector op landelijk niveau niet betrokken bij de problematiek. Zowel het Ministerie als het Aanjaagteam (uiteindelijk een ambtelijke werkgroep) gebruiken consequent de term "huisvesters".⁶⁵

Aedes heeft van het Aanjaagteam geen verzoeken om informatie of medewerking ontvangen. Zelf heeft Aedes overigens ook geen initiatieven richting het Aanjaagteam ondernomen. Sinds 2015 is er minder aandacht geweest voor dit onderwerp. Bij inhoudelijke vragen wordt verwezen naar het Expertisecentrum Flexwonen.

Individuele corporaties worden op lokaal niveau soms wel benaderd om mee te denken en mee te werken aan een oplossing. Maar door de terughoudendheid van de sector is dit echter net zo vaak niet het geval.

Aan twee directeur-bestuurders in regio's met veel arbeidsmigranten hebben we vragen voorgelegd over huisvesting van arbeidsmigranten. Hun reacties zijn in eerste instantie afhoudend:

- Er is al een groot tekort aan woningen voor alle bekende doelgroepen;
- Er moet een andere oplossing worden gezocht zodat deze mensen niet opeens op de stoep van de woningcorporatie staan;
- Dit probleem is in eerste instantie een zaak van de werkgevers, die veroorzaken het en moeten daarvoor dan ook een oplossing zoeken;
- Als de corporatie hieraan iets zou gaan doen, dan in de vorm van woningen/eenheden die terug te bouwen zijn naar reguliere gezinswoningen;
- Er is een groot tekort aan locaties voor woningbouw en te weinig capaciteit en ambitie van de gemeente om nieuwe locaties te ontwikkelen.

De sector verstopt zich een beetje. Sommige woningcorporaties stellen dat zij geen arbeidsmigranten kunnen huisvesten omdat die slechts tijdelijk en voor een korte periode in Nederland verblijven. Verder wordt verwezen naar de Woningwet waarin sinds 2015 het aanbieden van logies wordt uitgesloten.

⁶⁵ Bronnen rond het Aanjaagteam geven aan dat Emile Roemer als extern voorzitter graag wel een grotere rol voor woningcorporaties zou zien.

Doorgaans is inderdaad sprake van (zeer) korte arbeidscontracten met minimale rechtszekerheid. De praktijk is dat arbeidsmigranten door uitzendbureaus zo lang mogelijk in 'Fase A' van de arbeidswetgeving worden gehouden: korte tijdelijke contracten met minimale rechtszekerheid.

Tegelijkertijd geldt "dat arbeidsmigranten hier veelal tijdelijk komen werken, maar het verschijnsel arbeidsmigratie een permanent karakter heeft gekregen. Er is een structurele in- en uitstroom van arbeidsmigranten." ⁶⁶

Wat te doen?

Wat kunnen woningcorporaties daaraan doen?

Allereerst: gezien de criteria die hiervoor gelden behoort het overgrote deel van de arbeidsmigranten tot de primaire doelgroep van de corporatiesector. Formeel valt huisvesting van deze groep binnen de DAEB-grenzen door de inkomenspositie.

Naar de geest van de Europese wetgeving: een activiteit is pas DAEB als duidelijk is dat er sprake is van een maatschappelijke kwestie die door de markt niet voldoende wordt opgelost. Ook dit is duidelijk: de markt lost deze misstanden niet op, maar lijkt juist de veroorzaker te zijn c.q. deze in stand te houden.

Er is dus alle ruimte voor woningcorporaties om een bijdrage te leveren. En het is van belang om als sector actief betrokken te zijn bij dit actuele maatschappelijke vraagstuk. Nu wonen arbeidsmigranten in 'Polenhotels' van commerciële uitbaters gelieerd aan werkgevers en uitzendbureaus. Woningcorporaties kunnen dat beter, en beter betaalbaar.

Waarom dat niet zo gemakkelijk is..

Er zijn nog wel enkele obstakels te overwinnen.

Allereerst de vooringenomenheid in het landelijk beleid. De huidige problemen laten duidelijk zien dat 'de markt' niet in staat of van plan is om voor een oplossing te zorgen. De huidige situatie levert juist een sterk verdienmodel waarmee de zwakke positie van arbeidsmigranten commercieel wordt uitgenut. Deels door bedrijven en ondernemers met uitstekende contacten in de politiek, een groot economisch belang en een prima lobby. Er is een extra inspanning nodig om een andere politieke koers af te dwingen. Gemeenten en enkele provincies nemen hierin initiatieven, de corporatiesector kan zich hierbij aansluiten.

Vervolgens is er een praktische hobbel te overwinnen: er is bij de tewerkstelling van arbeidsmigranten sprake van koppelverkoop. De arbeidsmigrant krijgt all-in-pakket, een baan met huisvesting, transport en zorgverzekering: huisvestingslasten en zorgverzekering worden ingehouden op het salaris, zonder transport komt de arbeidsmigrant niet op de regelmatig wisselende werklocaties.

⁶⁶ Eindrapport Commissie LURA, p. 7.

Woningcorporaties kunnen samen met andere partijen een alternatief ontwikkelen voor deze koppelverkoop - ook om niet bijna gedwongen te worden een deal te maken met het uitzendbureau in plaats van met de arbeidsmigrant als huurder.

En tenslotte: de huisvesting is er nog zomaar niet. Net als de commerciële partijen die nu op de huisvestingsmarkt actief zijn met nieuwe woonconcepten, zullen ook woningcorporaties actief aan de slag moeten als zij geschikte woonruimte willen realiseren. Voordeel is dat gemeenten al actief bezig zijn met dit probleem: woningcorporaties kunnen hierbij snel aansluiten.

Conclusie

Terug bij af. Zo'n 120 jaar na de eerste Woningwet is weer een gezondheidsprobleem de trigger om actuele huisvestingsproblemen te agenderen. De oplossing overlaten aan de markt heeft niet gewerkt. De rijksoverheid moet actief aan de slag. En woningcorporaties kunnen een grotere bijdrage leveren aan de huisvesting van arbeidsmigranten.

Literatuur

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020) *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*, 10 p.

Aedes (2013) *Huisvesting van arbeidsmigranten - Wettelijke mogelijkheden voor woningcorporaties*, 17 p.

Expertisecentrum Flexwonen (2019) *Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten*, 48 p.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Verzoek VAO Integratie d.d. 6 maart over de huisvesting van arbeidsmigranten* (Kamerbrief), 3 p.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012) *Kamerbrief over de 'Nationale verklaring (tijdelijke) huisvesting EU-arbeidsmigranten'*, 6 p.; met bijlage: Nationale verklaring van partijen betrokken bij de (tijdelijke) huisvesting van EU-arbeidsmigranten, 10 p.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2019) *Staat van eerlijk werk 2019 - 'Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt'*, 52 p.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020) *Kabinetsreactie aanbevelingen Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten*, 20 p.

Stichting Normering Flexwonen (2019) *Norm voor huisvesting van arbeidsmigranten, versie 8.0, geldig vanaf 1 september 2019*, 15 p.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2012) *Eindrapport Arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie (LURA)*, 117 p.

Beter benutten van de bestaande woningvoorraad

Frank Wassenberg, Susan van Klaveren en Mees Zonneveld (Platform31)



Bron: gemeente Bergeijk

Samenvatting

Meer woningen bouwen is een nobele wens en toe te juichen, maar een ontoereikende doelstelling. Op korte termijn is een meer flexibele en creatieve aanpak nodig, met tijdelijke woningen, aantrekkelijk aanbod voor senioren en maatregelen die woningdelen en doorstromen bevorderen. Platform31 is een project gestart om alle mogelijkheden voor een intensievere benutting te achterhalen. Wat kan, wat zijn voor- en nadelen, wat zijn ervaringen. Wat kunnen corporaties doen? We staan open voor inspirerende en creatieve ideeën.

Stellingen

1. Samenwonen moet lonen. Bekijk alle maatregelen of ze hiertoe bijdragen.
2. Corporaties moeten zich hard maken voor woningdelen, zeker voor starters en daklozen, en juist in hun eengezinswoningen.
3. Corporaties kunnen veel actiever zijn om senioren te laten verhuizen.

Beter benutten van de bestaande woningvoorraad

1. Méér dan bouwen is nodig!

Terug van weg geweest: de woningnood! Iedereen die een (andere) woning zoekt, merkt het. Starters, doorstromers, daklozen, middengroepen en ‘vitale beroepen’. Opmerkelijk is dat oplossingen bijna altijd worden gezocht in bouwen. Hoe bouwen we méér, kleiner, sneller, intensiever, compacter, enzovoort. Meer bouwen is absoluut nodig, maar wij vragen ons af of die miljoen woningen (zie kader) er komen. Het is tijd dat er veel creatiever, onorthodoxer en flexibeler wordt gedacht. Over tijdelijke woningen op braakliggende gronden, over hergebruik van oude scholen, over menging van functies, over toevoegingen in ruime buitenwijken, over nieuwe beheer- en eigendomsvormen. Dat gebeurt gelukkig, en ga hier vooral mee door, maar méér is nodig!

De nood is hoog

Er zijn op dit moment 330.000 woningen te weinig⁶⁷, corona of niet. Dat is meer dan het aantal woningen in de hele stad Rotterdam. Of in heel Friesland. In juni pleitte de ‘Woningbouwalliantie’,⁶⁸ een samenwerking van gemeenten, bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties, voor verregaande afspraken om fors te investeren. Ze waarschuwen voor de valkuil van de vorige crisis: na forse bezuinigingen bleken de bouwvakkers vertrokken en de woningnood gestegen. Dat niet opnieuw! Anticyclisch investeren in de bouw van 90.000 woningen per jaar is nodig om de achterstanden in te halen, bouwvakkers te laten doorbouwen en zo sneller uit de crisis te komen. Een miljoen woningen erbij.

Tekort sociale huurwoningen loopt op

Door de verhuurderheffing bouwen woningcorporaties 93.500 woningen minder in de periode 2013-2023; dat is bijna een derde van het huidige tekort⁶⁹. In juli verscheen een opzienbarend rapport (‘Opgaven en middelen’) waaruit bleek dat corporaties over onvoldoende middelen beschikken om hun taken uit te voeren.⁷⁰ Tot 2035 komen ze 30 miljard te kort. De eerste woningmarktregio’s komen al in 2024 in de problemen, en in 2028 is er een sectorbreed tekort. Er worden hierdoor 125.000 sociale huurwoningen te weinig bijgebouwd tot 2035 en 50.000 huizen niet verduurzaamd. Opmerkelijk is dat deze berekeningen komen van drie ministeries samen met Aedes. De nood is hoog!

⁶⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/15/kamerbrief-staat-van-de-woningmarkt-2020>.

⁶⁸ <https://www.nvm.nl/media/11qmpeeu/brief-aan-kabinet-en-kamers-de-crisis-uit-investeren-met-toekomstbestendige-woningbouw-11-juni-2020.pdf>.

³ Companen en Tresor voor Aedes, VNG en Woonbond:
<https://www.woonbond.nl/nieuws/onderzoekers-helft-minder-nieuwe-socialehuurwoningen-verhuurderheffing>

⁴ <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/publicaties/2020/07/03/hoofdrapport-opgaven-en-middelen-woningcorporaties>

Een terugkerend probleem

Deze roep om een intensievere benutting is niet nieuw. Eén van de voorgangers van Platform31, de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) had hier een jaar of twintig terug een groot programma op. In alle tijden dat de woningbehoefte sneller stijgt dan de woningproductie, keren dergelijke geluiden terug.

Een probleem hierbij is dat lasten en baten niet netjes zijn verdeeld. Neem uitkeringen. Vanuit Sociale Zaken-oogpunt is het redelijk dat twee uitkeringsgerechtigden die samenwonen, minder krijgen dan als ieder een apart huishouden zou voeren. Bepaalde kosten deel je immers. Logisch en rechtvaardig, zo lijkt het. Het gevolg is dat het een deel van de mensen die willen samenwonen, weerhoudt om in één huis te gaan wonen. Vanuit het oogpunt van woningschaarste is dat een probleem. Een oplossing ligt bij Sociale Zaken, maar daar ligt geen probleem. Hetzelfde geldt voor twee senioren die hun AOW gekort zien worden. Of mensen in een recreatiewoning, die 'als reserve' maar hun flat in de stad aanhouden.

Samenwonen

In de Tweede Kamermotie Krol⁷¹ wordt expliciet aandacht gevraagd voor het opheffen van beleid en regelgeving dat samenwonen tegen gaat. In de motie staat een aantal motieven voor samenwonen op rij. Samenwonen:

- Vermindert schaarste op de woningmarkt (er komen huizen vrij)
- Kan eenzaamheid tegengaan (aanspraak in huis)
- Kan bevorderlijk zijn voor langer thuis wonen (hulp nabij)
- Kan mantelzorgers ontlasten (zorg is dichtbij)
- Kan de CO2-uitstoot verlagen (er hoeft niet te worden gereisd)
- Verlaagt woonlasten per persoon (gedeelde voorzieningen)

Intensiever woninggebruik heeft ook zijn keerzijden. Hoe dichter mensen op elkaar wonen, des te groter de kans op overlast: meer fietsen op de stoep, druk op parkeerplaatsen en meer kans op geluidsoverlast. Dion Heinis en Simea Knip schetsen in hun bijdrage voor deze Discussiedagen het dilemma tussen woningdelen en leefbaarheid. Als je aan zittende bewoners vraagt of ze voor woningdelen zijn, ontstaat weerstand en vrees voor aantasting van de leefbaarheid; het zogenoemde Nimby gedrag. Zij constateren in de MRA-regio een toenemende rem op woningsplitsing. Misschien moet je het deze 'insiders', de zittende bewoners niet vragen. De woningzoekenden, de 'outsiders', zijn van een dergelijk besluit de dupe.

2. 'Beter Benutten Bestaande Bouw'

In 2020 en 2021 werkt Platform31 aan het in kaart brengen van belemmeringen en mogelijke oplossingen voor het beter benutten van de bestaande woningbouwvoorraad.

We kijken naar het bevorderen van doorstroming, het met meer dan één huishouden wonen in één huis en uitbreiding op dezelfde kavel. Welke invloed hebben financiële prikkels, wet- & regelgeving en gedrag & persoonlijke voorkeur hierop?

⁷¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-563.html>

Platform31 is het project net gestart. Er bestaan en bestonden al vele oplossingen. Er zijn veel ervaringen, voor- en nadelen zijn geschetst en experimenten zijn geweest. Iedereen kan wel een paar maatregelen bedenken. Vanuit Platform31 proberen we alle maatregelen te inventariseren, en veelbelovende mogelijkheden uit te werken. Het volgende overzicht toont een eerste aanzet. In de bijlage staat de tegenhanger; namelijk een overzicht van belemmeringen voor het intensiever benutten van de bestaande bouw. Dit overzicht is vooralsnog ingedeeld in drie hoofdrichtingen (doorstroming, wonen in één huis, uitbreiding). Deze driedeling is niet onherroepelijk. Ongetwijfeld zullen maatregelen in meerdere categorieën passen. Voor de overzichtelijkheid hebben we nu deze driedeling in het schema weggelaten.

Overzicht 1. Eerste overzicht van oplossingen om woningen beter te benutten

Wet- en regelgeving	
Sociaal	1. Voordeurdelerskorting 2. AOW-samenwoonkorting 3. Maatwerktoeepassing van de kostendelersnorm
Wonen	4. Tijdelijk huurcontract 5. Inkomensafhankelijke huurverhoging 6. Mogelijkheid tot plaatsen daklozen in andere gemeente dan waar ze 'aankloppen' 7. 'Buy to split' / splitsen als service door corporatie 8. Friendscontracten 9. Onderhuur makkelijker maken, eventueel koppelen aan huurschulden saneren (Onder de Pannen) 10. Hospitaregeling (Utrecht) 11. Maximaal m² per persoon (Zwitserland) 12. Doorverhuisplicht bij verandering huishouden (Zwitserland) 13. Samenwoonbonus / Barmhartigheidsbonus 14. Label (keurmerk) voor samenwonen ontwikkelen 15. Kraak en anti-kraak
Bouwkundig	16. Minder bouwkundige eisen stellen bij samenwooncontracten 17. Aanpassing eisen geluid en brandveiligheid voor woningdelers 18. Vrijkomend agrarisch vastgoed ombouwen naar woningen (of woongroepen)
Ruimtelijke Ordening	19. Beleid dat het plaatsen en bewonen van mantelzorgwoningen faciliteert
Overig	20. Aanpassen verkameringsbesluit zodat er meer ruimte is voor woningdelen 21. Hypotheekregels versoepelen voor inwoning 22. Bewoning op verouderde, niet rendabele vakantieparken toestaan

Gedrag / persoonlijke voorkeuren	
	23. Meer inzet van seniorenmakelaars/ wooncoaches 24. Verhuisregeling/premie voor senioren in corporatie-woning die kleiner gaan wonen 25. Geen huurverhoging als oudere naar een kleine seniorenwoning verhuist 26. Verhuisservice: ontzorgen van mensen die opzien tegen verhuizen ('weekje in hotel') 27. Aantrekkelijk (en betaalbaar) woonaanbod ontwikkelen voor senioren 28. Woningruil stimuleren, bijvoorbeeld via een app 29. Senioren de mogelijkheid bieden om op proef te wonen in woongroep/clusterwoning
Financieel	
	30. Geen huurmatiging (-stijging), maar huurvoordeel geven 31. Harmoniseren aftoppingsgrenzen huurtoeslag 32. Verhuisbonus aanbieden aan mensen die een 'te grote woning' huren 33. Huizen aankopen om te splitsen 34. Bedroomtax (UK) 35. Huurvoordeel bij tijdelijke woning in je tuin 36. Gun bewoners een financieel voordeel als ze woonruimte delen: voor wat hoort wat
Bouwkundig	
	37. Doorstroming verbeteren door meer vraaggericht aanbod voor senioren (hofjes, e.d.) 38. Minder bouwkundige eisen stellen bij samenwooncontracten 39. Splitsing bevorderen 40. Mantelzorgwoning in de tuin 41. Optoppen van bestaande woningen en/of appartementencomplexen (verdieping er bovenop) 42. Onderkeldering van vastgoed 43. Garageparken ombouwen tot woningen

Natuurlijk willen we dit overzicht van mogelijke maatregelen zo compleet mogelijk hebben, zodat er een palet ontstaat van oplossingsmogelijkheden waar verschillende partijen hun voordeel mee kunnen doen. Aanvullingen zijn dus zeker welkom!

3. Op zoek naar laaghangend fruit voor meerdere domeinen

Maar laten we nu vooral ingaan op de effectiviteit van verschillende maatregelen en het gemak waarmee ze in te voeren zijn. Lang niet elke oplossing is even impactrijk of reëel: het laten doorstromen van senioren wordt door gemeenten én woningcorporaties al lange tijd genoemd als een oplossing voor het tekort aan woningen, maar ondanks verschillende inspanningen blijft het aantal senioren dat daadwerkelijk verhuist laag. Een lijst van mogelijke oplossingen is daarmee niet waardevol van zichzelf, deze dient vergezeld te gaan van een beoordeling van het effect dat je ervan verwacht (klein of groot), bij voorkeur in relatie tot de inspanningen die je ervoor moet plegen om de maatregelen te implementeren.

De wens is er, maar de actie blijft uit

Springco heeft in ROMagazine⁷² dat een derde van de *empty nesters* een actieve of sluimerende verhuiscade heeft. Senioren realiseren echter minder vaak hun wens om te verhuizen dan andere leeftijdsgroepen. Niet zo verwonderlijk, want ze kunnen meer eisen stellen dan een jongere van 20. Zo worden sluimerende wensen nooit uitgevoerd, worden *empty nesters* vanzelf hoogbejaard, en blijft de grote gezinswoning al die jaren bezet. Van de in totaal circa 2,2 miljoen 65-plushuishoudens in 2015 wonen er ongeveer 140.000 in een ongeschikte woning, zo meldt PBL.⁷³ Een belangrijk deel van de ouderen verhuist pas als de nood echt hoog is. Uit WoON 2018 blijkt dat gezondheidsredenen of behoefte aan zorg een belangrijke reden is om te verhuizen onder oudere huishoudens (>65 jaar). Meestal zijn ze dan al veel ouder dan toen ze nog *empty nester* waren.

Interessant daarbij is om te kijken naar zogenoemde koppelkansen: maatregelen die effect sorteren op meerdere terreinen tegelijkertijd.⁷⁴ Door sectoroverstijgend aan de slag te gaan, haken we in op de disbalans tussen baten en lasten voor de verschillende partijen, maar kunnen zij elkaar ook wellicht een stap verder helpen. Corporaties kunnen bijvoorbeeld een actief splitsingsbeleid voeren om eengezinswoningen op te delen in twee of drie etages. De impact hiervan is groot, het helpt alleenstaanden – de grootste groep op de wachtlijsten! – maar het vergt investeringen. Particuliere beleggers doen echter niet anders, dus blijkaar loont het wel.

Woningcorporaties kunnen op verschillende manieren stimuleren dat hun bezit intensiever wordt gebruikt, zoals het overzicht laat zien. Hieronder volgt onze selectie van drie kansrijke win-winmaatregelen, waarin corporaties een belangrijke rol spelen.

Win-winmaatregel 1. Woningdelen, bijvoorbeeld met een dak-of thuisloze

Volgens het WoON 2018, ook aangehaald in Stadszaken⁷⁵, woont in vier van de tien huizen maar één persoon. Tegelijkertijd is het aantal (bij het CBS netjes geregistreerde) dak- en thuislozen gestegen naar 40.000 mensen; een aantal dat verder is toegenomen sinds de coronapandemie. Een belangrijk deel is economisch dakloos: iemand die niet direct zorg nodig heeft, maar wel een dak boven het hoofd. Ze hebben vaak een baan(tje), maar zijn niet verslaafd, en komen (daarom) niet binnen bij de maatschappelijke opvang. Zij kunnen hun leven weer oppakken als ze een fatsoenlijke slaapplek hebben, en niet langer op straat, bij wisselende kennissen, in hun auto of in een slaapzaal hoeven te overnachten. Gemeenten scheelt het in de kosten aan maatschappelijke opvang en het voorkomt dat op termijn zwaardere vormen van zorg en begeleiding nodig zijn. Het initiatief Onder de Pannen (zie kader) laat zien dat de kostendelersnorm geen probleem hoeft te zijn en dat het bij de huidige huurders kan bijdragen aan het oplossen van (huur)schulden en eenzaamheid. Mensen die als een berg tegen hun schulden opzien, worden met een honderden tot een paar duizend euro

⁷² ROMagazine, juni 2020, <http://romagazine.nl/beter-benutten-van-de-woningvoorraad/23704>.

⁷³ <https://themasites.pbl.nl/o/aanpassen-of-verkassen/>.

⁷⁴ Beter wijk dankzij de energietransitie? (platform31, 2020) <https://www.platform31.nl/publicaties/beter-wijken-dankzij-de-energietransitie>.

⁷⁵ Stadszaken, 7 juli: stadszaken.nl/artikel/2871/bouwen-voor-empty-nesters-kan-de-woningmarkt-ontstoppen.

huurinkomsten substantieel geholpen. Het inleveren van woonruimte en privacy is voor hen minder een probleem omdat het bijdraagt aan een oplossing voor hun persoonlijke problematiek.

Onder de Pannen

Onder de Pannen⁷⁶ is een project in Amsterdam waarmee mensen die een slaapkamer 'over' hebben, deze legaal tijdelijk kunnen verhuren aan een stadgenoot die dringend op zoek is naar woonruimte. Een hospita anno 2019: de kamerhuurder betaalt gewoon huur en de verhuurder verdient iets extra's zonder in de problemen te komen bij de Belastingdienst of woningcorporatie. Ook kunnen huurders zo van hun schuld afkomen. Het geldt dat de onderhuurder inbreng, gaat dan direct naar de corporatie.

Het project is opgezet door De Regenboog Groep⁷⁷, een organisatie die kwetsbare Amsterdammers opvang en structuur biedt, eenzaamheid tegengaat en het sociale netwerk versterkt. De gemeente financiert het project en maakte samen met De Regenbooggroep afspraken met woningcorporaties en uitkeringsinstanties over de voordeurdelersregeling, zorg- en huurtoeslag en het verbod op onderhuur.

Bij het mogelijk maken van dergelijke initiatieven kunnen woningcorporaties de samenwerking opzoeken met gemeenten en de maatschappelijke opvang. En door onderhuur te vergemakkelijken. Dat kan desgewenst voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld mensen die Schuldhulpverlening voordraagt), vast te leggen in de jaarlijkse prestatieafspraken en voor een bepaalde periode: het kan gezien worden als een snelle en makkelijke actie om nu mensen onderdak te bieden en schuldenaars een toekomstperspectief te bieden.

Win-winmaatregel 2: Grote panden kopen en splitsen kan lonen

De leefbaarheid in wijken met veel corporatiebezit staat onder druk. Vooral in buurten met een hoge concentratie sociale huurwoningen en daarbij de toegenomen concentratie van spoedzoekers, mensen zonder werk, mensen uit andere culturen en mensen met psychische problemen in juist die woningen staat de leefbaarheid onder toenemende druk. Niet de mensen, maar het beleid van de betrokken instanties is hier debet aan.⁷⁸ Deze druk kan worden verlaagd, door als corporaties te zorgen voor meer spreiding. Locaties voor nieuwbouw zijn echter schaars, zeker die in de betere wijken. Corporaties kunnen echter een actiever aankoopbeleid voeren door grote panden in dure gebieden aan te kopen en te splitsen. Een villa van een miljoen aankopen klinkt duur, maar splitsing in tien kamers of studio's helpt tien woningzoekenden voor een ton per wooneenheid, verspreidt het bezit en kan zo een uiterst effectieve maatregel zijn.

Win-winmaatregel 3. Activeer sluimerende verhuishwensen van ouderen

Senioren hebben vaak sluimerende verhuishwensen, zie hiervoor. Dat kent verschillende oorzaken. Een aantrekkelijk aanbod ontbreekt. En wat er is, 'is dubbel zo duur en half zo groot'. Bovendien levert verhuizen een hoop kopzorgen op. Met als gevolg dat ouderen blijven wonen totdat ze geen keuze meer hebben en zo nog vele jaren (te) lang hun (te) grote huizen bezet houden.

⁷⁶ <https://www.onderdepannen.nl/>

⁷⁷ <https://www.deregenboog.org/>

⁷⁸ Zie: <https://www.platform31.nl/publicaties/gebouw-van-de-volkshuisvesting-renovatie-gewenst>

Het stimuleren van doorstroom van senioren blijft zo vaak een papieren wens, bij zowel de ouderen als 'de instanties', corporaties voorop. Diverse actieve maatregelen zijn mogelijk:

- Een fors deel van de nieuwbouw richten op de doorstromende senioren: wat zijn hun wensen en hoe kan daar invulling aan gegeven worden? Welke woonvormen zijn voor hen een wenkend alternatief?
- Splits eengezinswoningen (als ze vrijkomen, zie hiervoor), maar bied splitsing ook aan als de ouderen er nog wonen. Die krijgen dan een aangepaste benedenwoning – en tegen een lagere huur. Ze leveren immers 'huis' in. Boven komen kamers of studio's voor jongeren.
- Een variant hierop is om dit ook aan (de talrijke) particuliere ouderen aan te bieden. Die kunnen er blijven wonen, de corporatie kan het bovenhuis kopen en verbouwen. Of het hele huis kopen, en terug verhuren aan de (oorspronkelijke) oudere, plus boven aan jongeren. Voordeel voor de particuliere eigenaar is dat dood kapitaal uit het huis vrijkomt en prettig besteed kan worden.
- Inzet van seniorenmakelaars en wooncoaches. Een bekende maatregel. Deze zijn echter nog lang niet overal actief. Geef hen meer mandaat.
- Aanbieden van een verhuurservice (eventueel door derden), waarbij senioren geholpen worden in het verhuisproces. Een variant is een compleet ontzorgde verhuizing 'tijdens een weekje CenterParcs'.
- Woningruil toestaan, zonder beperkende inkomenseisen
- Senioren die verhuizen uit grotere (eengezins)woningen naar een (senioren) appartement eenzelfde huur laten blijven betalen of zelfs een lagere huur. Vaak krijgen ze een aanbod waarbij ze méér moeten betalen voor minder huis, en worden er bovendien allerlei inkomenseisen gesteld. Dat gaat er bij veel ouderen niet in: zij hebben de crisis nog meegemaakt, de oorlog en de wederopbouw. Dan blijven ze wel wonen! Het boekhoudkundige 'verlies' (het is maar hoe je rekent!) voor de verhuurder kan worden goed gemaakt via de huur van de vrijkomende grote woning.

4. Wie is aan zet?

We noemden al het feit dat kosten en baten van beter benutten niet bij dezelfde partijen terecht komen. Het verlagen van de uitkering wanneer mensen gaan samenwonen geeft sommige burgers een onrechtvaardig gevoel, terwijl het niet gaan samenwonen de Sociale Dienst geld kost. De winst zit bij de woningzoekenden: meer huizen komen beschikbaar.

De *insiders* op de woningmarkt hebben er weinig belang bij dat in hun buurhuis de rustige weduwe plaatsmaakt voor vier jongeren. Dat geeft maar overlast. Opnieuw zijn de woningzoekenden, de *outsiders*, de dupe. Naar schatting wonen 60 tot 80.000 mensen op een oud recreatiepark. Vanuit veiligheidsoogpunt (de burgemeester!) prevaleert de optie van ontruimen, en dus houden de meesten van hen uit voorzorg hun stadsflatje maar aan. Zodat die onbewoond maar bezet blijft voor woningzoekenden.

Ook corporaties kunnen wat doen!

Corporaties hebben een belangrijke rol. Hun bewonersbestand bestaat in toenemende mate uit alleenwonenden, deels vergrijzende ouderen, en deels jongeren. De tussencategorie – 30-60 jarigen, met kinderen – is slechts een klein deel. Tegelijkertijd worden de woningen niet kleiner.

Ook woningcorporaties kunnen diverse maatregelen nemen om hun woningen beter te benutten. In dit paper somden we een reeks van mogelijke maatregelen die woningcorporaties, en andere partijen actief kunnen doen. Drie thema's werkten we wat verder uit als win-win mogelijkheden.

Wat houdt woningcorporaties tegen om méér te doen? Wat is mogelijk, hoeveel moeite kost het, wat levert het op, wat is effectief en efficiënt? Waar hangt het fruit laag?

Wij hopen met dit paper de discussie op gang te brengen. En we hopen hiermee een bijdrage te leveren aan het bredere debat om de bestaande woonruimte in Nederland beter te benutten.

Bijlage Overzicht van belemmeringen

Er bestaan tal van regels, wetten, gewoontes, persoonlijke voorkeuren en dagelijkse praktijken die een extensieve benutting van de woningvoorraad hinderen. Het benoemen van deze belemmeringen vereist eerst het besef dat ze bestaan. In de hoofdtekst namen we al de tabel op met mogelijke oplossingen. De tabel hieronder gaat hieraan vooraf. Wat zijn belemmeringen om woningen beter te benutten? Dit is een eerste aanzet; elke aanvulling is welkom!

Overzicht belemmeringen om woningen beter te benutten

Categorie		Belemmering
Wet- en regelgeving	Sociaal	• Met je vriend(in) gaan samenwonen kost je je uitkering • Hetzelfde geldt voor ouderen die AOW verliezen
	Wonen	• Vergunningsplicht voor kadastraal splitsen • Langzittende huurders hebben lage huren • Huurharmonisatie (-maximering) bij verhuizing • Inkomenseisen belemmeren woningruil • Samenwooncontracten (friends-) worden tegengegaan • Externe toewijzing i.p.v. coöptatie in gedeeld huis
	Bouwkundig	• Hoge geluid- en brandwerende eisen voor samenwonende alleenstaanden • Hoge kwaliteitseisen
	Ruimtelijke ordening	• Steden houden verkamering tegen (vergunningbeleid) • Hoge parkeernormen • Ontbreken beleid dat het plaatsen van mantelzorgwoningen stimuleert • Niet toestaan bewoning op oude vakantieparken
	Overig	• Buurtbewoners zijn tegen intensivering bewoning • Angst voor overlast prevaleert boven het voorzien in woonruimte • <i>Insiders</i> hebben een luidere stem dan <i>outsiders</i> • Hypotheekregels verbieden samenwonen
Gedrag / persoonlijke voorkeuren		• Behoeftes aan eigen ruimte en privacy • Gewenning aan steeds meer luxe en ruimte: delen is verschralling • Behoeftes aan eigen voorzieningen • Heeft ruimte, maar wil woning niet delen • Heeft huurinkomsten niet nodig • Angst voor samen wonen met anderen • Angst voor lastige onderhuurder (streng huurbescherming)
Financieel		• Aangeboden woningen zijn duurder • Aftoppingsgrenzen huurtoeslag • Huurprijsstijging bij verhuizing • Stimulering overconsumptie: Systematiek van de huurtoeslag bevordert nieuwbouw van studio's boven kamers (de BV Nederland betaalt de huurtoeslag en de hogere bouwkosten) • Financiële gevolgen mantelzorg • Financieel voordeel van samenwonen ontbreekt
Bouwkundig		• Gewenste woonvormen ontbreken • Geen op, -onder, -uit of aanbouw mogelijk • Onhandige indeling woning • Hoge kosten voor bouwkundige splitsing

Huisvesting van dak- en thuislozen

Kan het sneller en efficiënter?

Marian van den Bergh (interim manager VHV) en Anita van Hezik (BLBW | Beleid Bouwen en Wonen)

Stellingen:

1. Maak gebruik van bestaande initiatieven en methoden.
2. Roep een taskforce in het leven.

Inleiding

Zoals zo velen zegt ook Peter Boelhouwer (Volkskrant, 23 mei 2020) dat het woningtekort groot is, nu 315.000 woningen en naar verwachting 400.000 in 2022. Diverse oorzaken liggen daaraan ten grondslag, waaronder het ontbreken van een centrale regie. Daarentegen is er teveel regie op de sociale huursector. De verhuurdersheffing en gereguleerd huurbeleid leiden tot het algemeen erkende probleem dat corporaties te weinig middelen hebben om te bouwen. Door passend toewijzen zijn sociale huurwoningen voor een beperkte groep bereikbaar. De bereikbaarheid van woningen wordt in de koopsector bemoeilijkt door de lage rentestand en de hypotheekrenteaftrek die prijsopdrijvend werken.

We weten ook dat de doorstroom in de sociale huurwoningmarkt niet optimaal is. Een op de zeven huurders geeft aan dat ze in een woning wonen die niet bij hun levensfase past. Dat zijn ongeveer 320.000 huishoudens.⁷⁹

Andere problemen zijn de lange bestemmingsplan-, vergunningstrajecten en bezwaar- en beroepsprocedures. Dit geeft de gesettelde burger veel rechtszekerheid en mogelijkheden om initiatieven tegen te houden, maar een andere groep burgers - zij die met smart wachten op een woning - heeft het nakijken.

Kortom, woonbeleid en wet- en regelgeving hebben geleid tot een zeer complex systeem met veel belanghebbenden, waarbij de huishoudens met een zwakkere positie geen vuist kunnen maken. Het is daarom niet verwonderlijk dat het aantal economisch daklozen flink toeneemt, naast de groei van de groepen die van oudsher meer kans hebben op dakloosheid door multi-problematiek. Dakloosheid is daarmee niet alleen een vraagstuk van het opvangen van kwetsbare, veelal alleenstaande burgers, maar ook van de zelfredzame, werkende woningzoekenden. Naar schatting van het CBS bedroeg op 1 januari 2018 het aantal dak- en thuislozen 40.000. Een verdubbeling in 10 jaar tijd. Inmiddels zijn we halverwege 2020, en een coronacrisis verder, dus is het de vraag wat de recente cijfers zijn.

⁷⁹ KWH, rapportage sectoronderzoek 'Thuis', mei 2020.

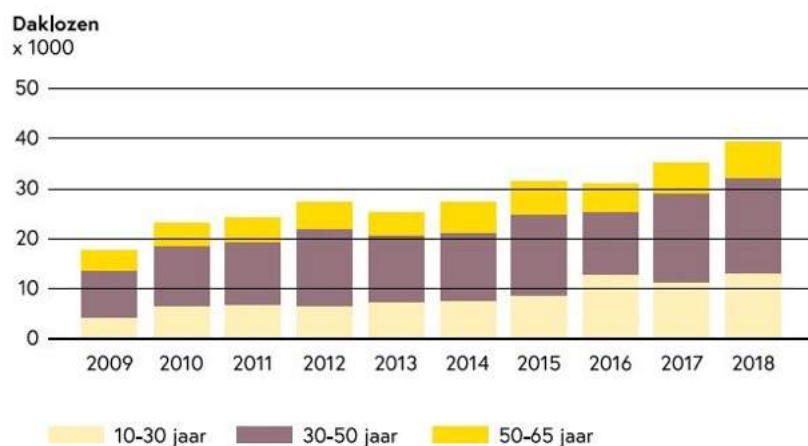
Hoe is de groep dak- en thuislozen samengesteld?

De groep (potentieel) dak- en thuislozen is divers⁸⁰. Het varieert van zelfredzamen die alleen een woonvraag hebben tot mensen met een begeleidingsbehoefte. De klassieke dakloze die verslaafd, ongeschoren, ongewassen in voden rondliep, is slechts een deel binnen de dak- en thuisloze populatie. Inmiddels zien we een brede groep woningzoekenden die buiten de boot valt, zoals:

- vanwege overlast of huurschuld uit huis geplaatste gezinnen;
- ouderen die geen passende huisvesting kunnen vinden;
- mensen die uit een instelling stromen;
- ZZP-er met grote inkomensverliezen;
- starters op de woningmarkt na een scheiding

Uiteraard worden niet al deze mensen dakloos. Er is echter wel een overeenkomst: áls ze kwetsbaar zijn voor wat betreft hun gezondheid (psychische problemen, verstandelijke beperking) en/of bestaanszekerheid (armoede of schulden), maken ze een grotere kans om dakloos te worden.

De laatste jaren is de grootste toename van het aantal daklozen te zien in de leeftijdsgroepen 10-30 jaar en 30-50 jaar. Grofweg is de groep dakloze mannen ruim vijf keer zo groot als dakloze vrouwen (in 2018 33.000 mannen versus 6.300 vrouwen).



1. Bron: CBS, SIVZ

De rol van de overheid en van de corporaties

De overheid ziet de knelpunten en heeft verschillende plannen gelanceerd. In maart 2019 heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021 geschreven. De vraag is wat dit op korte termijn oplevert. Onder de noemer 'actie' staan voornemens als inventariseren, concrete afspraken maken, onderzoek, in beeld brengen en overleg.

⁸⁰ RVS, advies Herstel begint met een huis, april 2020.

Verder heeft het ministerie advies gevraagd aan de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS). Dit advies is de basis geweest voor de Kamerbrief van 3 juni 2020.⁸¹ Hierin staat de landelijke doelstelling om 10.000 extra woonplekken met passende begeleiding te realiseren voor eind 2021. De gemeenten worden daarbij 'uitgedaagd' om korting te geven op de grondprijs voor sociale huurwoningen.

De corporaties nemen hun verantwoordelijkheid en gaan de komende vijf jaar 80.000⁸² sociale huurwoningen onder de eerste aftoppingsgrens en 10.000 flexibele tijdelijke woningen bouwen. Volgens Aedes zijn gemeenten ook aan zet, omdat zij de voorrangsregeling opstellen. Maar met alleen een urgentieregeling zijn we er niet. Dit geeft vaak onrust onder de regulier woningzoekenden omdat zij, in hun beleving, nog langer moeten wachten op een woning. Ook hier wreekt zich het gebrek aan beschikbare woningen en aan doorstroom.

Er zijn ambitieuze actieplannen, en dat lijkt heel daadkrachtig, maar op korte termijn leveren streefcijfers, onderzoek en overleg geen woningen op. Daar moet meer voor gebeuren.

Maak gebruik van bestaande initiatieven en methoden

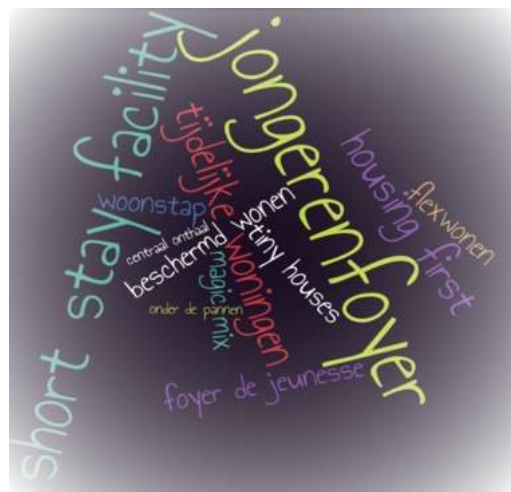
Op verschillende plekken in Nederland worden allerlei initiatieven ontplooid voor huisvesting van dak- en thuislozen en toch is dat nog steeds onvoldoende. Hoewel 'bouwen, bouwen, bouwen' het mantra is, is wet- en regelgeving niet een-twee-drie te wijzigen, procedures worden niet zomaar ingekort, hypotheekregels zullen niet snel ingrijpend veranderen evenmin als de houding van de rijksoverheid.

Wij zijn daarom van mening dat we moeten zoeken naar oplossingen binnen de huidige initiatieven. Om vaart te maken zijn niet nog meer experimenten en nieuwe concepten nodig, maar is het van belang gebruik te maken van de opgedane kennis en ervaring en die verder te ontwikkelen.

Wat wordt er nu gedaan?

Er zijn veel concepten om dak- en thuislozen, al dan niet met begeleiding, te huisvesten. Een aantal willekeurige voorbeelden zijn Housing First (daklozen met mentale en gezondheidsproblemen), flexwoningen (spoedzoekers), Short Stay Facility (magic mix van arbeidsmigranten, expats, mensen uit instellingen, studenten), Foyer de Jeunesse (thuisloze jongeren met begeleiding bij wonen, werken en leren), WoonStAP (kwetsbare inwoners die niet via de reguliere woonruimteverdeling gebruik kunnen maken).

Ook wordt ingezet op sneller en meer regulier woningaanbod creëren, zoals het stimuleren van doorstroming van senioren, het bouwen van tijdelijke-/flexwoningen en industrieel bouwen.



⁸¹ Ministerie van VWS, Kamerbrief Een (t)huis, een toekomst, 3 juni 2020. Kenmerk 1696244-205742-DMO.

⁸² Hiermee is het probleem van 40.000 daklozen niet opgelost, want dit woningaantal is algemene sociale woningbouw en niet specifiek voor de daklozen. Verder is het de vraag hoe snel deze gerealiseerd kunnen worden, want de oorzaken van het woningtekort worden niet aangepakt.

Elk initiatief heeft weer een net andere doelgroep, een iets andere aanpak en is voor de lokale situatie ontwikkeld. Vanuit de lokale situatie begrijpelijk. Toch vragen we ons af: is het niet veel efficiënter in tijd en menskracht om die aanpak toe te passen die zijn nut al bewezen heeft?

De oplossingen

Duidelijk is wel dat als iemand een dak boven het hoofd heeft dit een succesvol begin van - en volgens onderzoek een noodzakelijke voorwaarde – voor het aanpakken van eventueel andere problemen. Het project Housing First heeft dat aangetoond. Ook het RVS rapport gaat hiervan uit en meldt tevens dat dit tot minder maatschappelijke kosten leidt. TwynstraGudde⁸³ komt eveneens tot de conclusie dat de baten beduidend hoger zijn dan de kosten. Het is goedkoper deze mensen begeleid te huisvesten, vergeleken met de kosten die ontstaan als ze overlast veroorzakend gaan zwerven.

Zoals eerder gesteld, zijn veel oorzaken van het woningtekort niet gemakkelijk te doorbreken. Wij zoeken de oplossingen op basis van bestaande initiatieven die op grote schaal ingezet dienen te worden.

1. Product-markt-combinaties



De groep dak- en thuislozen is divers, maar wel in doelgroepen te onderscheiden. De bestaande concepten zijn ontwikkeld voor specifieke groepen en als we er door onze oogbollen naar kijken zijn wellicht product-markt-combinaties (PMC's) denkbaar. Uit onderzoek zou kunnen blijken dat er een basisoplossing is voor de combinatie van a) type dakloze met b) locatie (stad of platteland) en c) mate van woningtekort. Door inventarisatie van alle initiatieven, analyse van de meest effectieve concepten in samenhang met de lokale omstandigheden worden de meest kansrijke PMC's zichtbaar.

2. Doorstroming

Ongeveer een jaar geleden heeft WoningNet⁸⁴, gebruikmakend van machine learning, naar de woonwensen en het zoekgedrag van de 30.000 doorstromers gekeken. Deze techniek maakt het mogelijk te voorspellen hoe groot de kans is dat een woningzoekende een bepaalde woning interessant vindt. Baanbrekend hierbij is dat er niet alleen naar de nu beschikbare woningen wordt gekeken, maar ook naar woningen die nog niet op de markt zijn. Hoe meer een woning overeenkomt met de woonwensen en het zoekgedrag, des te sterker de match. Zodoende werden potentiële verhuisketens ontdekt, waarbij minstens twee huishoudens van woning wisselen. Deelnemers met wie een verhuisketen kan worden gevormd, krijgen de kans om de gematchte woning te bezichtigen en kiezen dan of ze het aanbod accepteren. Als genoeg mensen in de keten akkoord gaan, kunnen ze allemaal tegelijk verhuizen naar hun nieuwe huurhuis.⁸⁵

⁸³ <https://www.corpovenista.nl/dossier-mkba/project-woningcontingent-maatschappelijk-zeer-renderend/>

⁸⁴ Woningnet: woonruimte verdeelsysteem en aanverwante activiteiten voor woningcorporaties.

⁸⁵ Site Woningnet, bericht d.d. 19 maart 2019.

Deze toepassing van big data / machine learning leidt naar verwachting tot betere doorstroming, zowel kwalitatief (betere match van wensen met woning) als kwantitatief (meer verhuizingen).

3. Snelheid

Een van de vertragende factoren in de bouw is de doorlooptijd: vijf à zeven jaar vanaf het initiatief tot de oplevering van woningen.⁸⁶

Tijdelijke of flexwoningen hebben het voordeel dat ze snel te plaatsen zijn, omdat ze kant en klaar uit de fabriek komen. Er is een verkorte bestemmingsprocedure mogelijk en ze kunnen op braakliggende terreinen neergezet worden. Dan is het wel van belang dat die plekken in een veilige omgeving liggen.

Deze woningen dienen nadrukkelijk tijdelijk te zijn, niet alleen in exploitatieduur, maar ook in duur van huurcontract. Al was het maar om de huurders uitzicht te geven op een reguliere woning, want veel woningzoekenden willen toch ook vooral voldoende leefruimte.⁸⁷

Industrieel produceren, dus wanden, vloeren, daken in de fabriek maken en op de bouwplaats in elkaar zetten, draagt ook bij aan de snelheid van het bouwproces. Een bijkomend voordeel is dat het kostenefficiënter schijnt te zijn.

Corporaties spelen een belangrijke rol

Corporaties zijn de aangewezen partij bij het oplossen van het vraagstuk. Zij hebben van oudsher de taak om woningen te bouwen voor hen die daar zelf niet in kunnen voorzien. Als er één groep woningzoekende is die binnen deze noemer valt, dan is het wel de groep dak- en thuislozen.

De ervaring tot nu toe is dat beleggers niet willen investeren in flexibele woningen. Een tijdelijke woning rendeert na ongeveer 30 jaar en ze mogen slechts maximaal 15 jaar op een locatie blijven staan. Dan is er dus minstens één verplaatsing gedurende de exploitatieperiode. Dat vinden beleggers veel te onzeker. Daarnaast is er een gemiddelde mutatiegraad van 30%, wat ook extra kosten oplevert, waar beleggers niet op zitten te wachten.⁸⁸

Als het gaat om woningen voor groepen die begeleid moeten wonen, is het hoogst onwaarschijnlijk dat particuliere ontwikkelaars dit oppakken.

Roep een Taskforce Onderdak in het leven

Naast de diverse huisvestingsconcepten, zijn er ook een groot aantal netwerken, taskforces en platforms om die concepten van de grond te krijgen en te evalueren. Een nieuwe taskforce lijkt dus niet direct iets toe te voegen. Wij hebben echter een andere organisatie voor ogen. Kort samengevat onderscheidt de Taskforce Onderdak zich van andere netwerken, omdat:

- ze alle initiatieven en concepten bundelt;
- het gebaseerd is op een kennissysteem van PMC's;
- dit de beste oplossing levert per lokale situatie;

⁸⁶ BNR The Big Five van de woningbouw, Dick Boers van Volker Wessels, 18 juni 2020.

⁸⁷ Volkskrant, Column van Emma Curvers, 3 juli.

⁸⁸ NRC, Een zeecontainer als tijdelijke woning? Die tijd is voorbij, 13 juli 2020.

- ze een hands-on mentaliteit heeft;
- ze op regionaal niveau met stakeholders samenwerkt.

Wat doet de Taskforce Onderdak⁸⁹?

Deze Taskforce is bekend met alle initiatieven, onderzoekt wat het meest effectief is, deelt de kennis, helpt corporaties met de praktische aspecten en kent partijen die binnen de regionale samenwerking van gemeenten een rol spelen bij begeleiding van huurders. De Taskforce helpt corporaties initiatief te nemen, door te pakken en (bindende) afspraken te maken met elkaar. Zó komen we tot een goede methode en tot resultaat.



Op basis van het resultaat van de PMC wordt een plan van aanpak opgesteld met de specifieke maatregelen voor het huisvesten van de dak- en thuislozen in de lokale situatie. Ook het beheer van de wooncomplexen en begeleiding van de huurders wordt hierin meegenomen.

Hoe helpt deze Taskforce de corporaties?

Ze helpt corporaties om huisvesting van dak- en thuislozen snel en efficiënt te organiseren. Voor de implementatie van de werkwijze levert de Taskforce een programmamanager en inhoudelijk specialisten. Het initiatief voor dit project ligt bij de directie van de corporatie. Op strategisch niveau is de manager Wonen betrokken en op projectniveau wordt een projectmanager benoemd.

De aanpak van de Taskforce Onderdak bij een corporatie bestaat uit de volgende stappen:

1. Onderzoeken & meten
Door de Taskforce is een kwalitatief en kwantitatief instrumentarium ontwikkeld dat wordt toegepast bij corporaties.
2. Analyse & benchmark
De specifieke situatie van de corporatie wordt geanalyseerd en vergeleken met de ervaringsgegevens. Via deze 'benchmark' wordt gekeken welke aanpak het efficiënts is voor de betreffende vraag.
3. De aanpak bij de corporatie
Met een kick-off door de directie start het project. Daarna volgen het opstellen van een projectplan, het betrekken medewerkers, samenwerkingsafspraken met andere organisaties, aanpassing van verhuurproces en systemen en het opstellen van streefcijfers.
4. Maatregelen doorvoeren
De implementatie van de gekozen maatregelen door de corporatie, waarbij de Taskforce de vinger aan de pols houdt bij alle betrokken partijen.
5. Evaluatie en aanpassingen
Samen met de corporatie evalueert de Taskforce de aanpak op de verwachte korte en lange termijn resultaten. Eventuele aanpassingen worden in het project doorgevoerd en deze worden teruggekoppeld naar het kennissysteem, zodat overall een steeds efficiëntere werkwijze gaat ontstaan.

⁸⁹ De Taskforce Onderdak kan een coöperatieve vereniging zijn, opgericht door de corporaties zelf.

Conclusie

We zien een duidelijk onderscheid in maatregelen met resultaat op de korte, middellange en lange termijn. Daarmee samenhangend neemt ook het aantal betrokken partijen en de complexiteit toe. Variërend van de eenvoudige inzet door de corporatie van een seniorenmakelaar die de doorstroom bevordert op korte termijn, tot initiatieven op de lange termijn waarbij samenwerkingsverbanden een grote rol spelen.

Samenvattend zijn de volgende oplossingen mogelijk voor het vergroten van het woningaanbod, waarbij in ieder geval ook de dak- en thuislozen geholpen zijn.

Korte termijn

Taskforce Onderdak

De Taskforce biedt efficiency en snelheid bij het realiseren van wooncomplexen voor dak- en thuislozen.

Big data

Hetzelfde geldt voor de toepassing van big data voor optimale verhuisketens met meer tevreden huurders, meer doorstroming en dus een groter woningaanbod.

Middellange termijn

Industrieel produceren en tijdelijke / flexwoningen

Door prefab in de fabriek (delen van) woningen te produceren die op de bouwplaats in elkaar worden gezet en door verkorte procedures, wordt tijdswinst geboekt.

Lange termijn

Regulier bouwen

Uiteraard blijven corporaties de sociale woningen bouwen, zodat op lange termijn de streefcijfers worden gehaald.

Literatuur

Kwaliteitscentrum KWH (2020) *Rapportage sectoronderzoek 'Thuis'*, 14 pagina's.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Herstel begint met een huis*, 35 pagina's.

Hoogenboom, F. (13 september 2018) *Hoe big data de woningmarkt in beweging krijgt*, Presentatie door Floris Hoogenboom, WoningNet, 27 pagina's.

Tijdelijke woningen op onderbenutte locaties: het woningtekort opgelost?

Een verkenning van geschikte locaties en andere afwegingen

Jolien Groot, Frans Schilder, Femke Daalhuizen (Planbureau voor de Leefomgeving)

Stellingen:

1. Tijdelijke woningen kunnen een nuttige bijdrage vormen aan de woningvoorraad.
2. Tijdelijk wonen is een oplossing voor individuele overbruggingsituaties en voor stedelijke planningsdoeleinden.
3. Het snel bieden van een oplossing voor urgent woningzoekenden is belangrijker dan de discussie over de wenselijkheid van tijdelijk wonen.
4. Tijdelijke woonruimte moet dicht bij voorzieningen en op bereikbare locaties gerealiseerd worden.

Inleiding

Het kan iedereen overkomen: een plotse mantelzorgtaak voor je ouders in een regio waar je niet meer woont, de kans om een tijdje te studeren of te werken in het buitenland, of een relatie die strandt waardoor je niet langer bij je partner kunt inwonen. Dit soort gebeurtenissen leiden tot situaties waarin je een urgente woonvraag hebt. Een snel beschikbare woning op een bepaalde plek is dan belangrijker dan een langdurig huurcontract. Doordat er in Nederland op dit moment een tekort is aan betaalbare en beschikbare woonruimte, komen mensen in urgente situaties in de knel. Zeker mensen met onvoldoende geld om een huis te kopen en te weinig opgebouwde wachttijd om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning, vallen tussen wal en schip (van der Velden et al. 2019).

Het ministerie van BZK ziet het realiseren van een ‘flexibele schil’ op de woningmarkt als een oplossing om urgent woonzoekenden een overbruggingsmogelijkheid te bieden. Daarbij zou het weghouden van mensen met een tijdelijke woonvraag van de permanente woningmarkt, de druk op lokale woningmarkten kunnen verlichten (Ollongren 2019). Deze flexibele schil, ook wel aangeduid als ‘flexwonen’, bestaat uit zowel vaste woningen die onder een tijdelijk contract worden verhuurd, als uit woningen die tijdelijk worden geplaatst op tijdelijk onbenutte terreinen of worden gerealiseerd in leegstaand vastgoed. In dit paper gaan we in op deze laatste vorm van flexwonen: het realiseren van tijdelijke woonruimtes.

Tijdelijke woningen vormen een tijdelijke aanvulling op de permanente woningvoorraad. Het is te zien als een *technologische fix* van twee woonproblemen in één klap: Men neme een ‘lege’ locatie of een leegstaand gebouw, plaatst er een woning, en helpt zo mensen met een urgente en tijdelijk woonvraag én neemt tegelijkertijd wat druk weg van de rest van de woningvoorraad. In de praktijk blijkt het op deze manier toevoegen van een flexibele schil aan de woningvoorraad niet zo eenvoudig

te zijn. Voor 2020 staat de productie van ca. 7.000 tijdelijke woningen gepland, terwijl de Tweede Kamer een ambitie van 15.000 flexwoningen per jaar⁹⁰ heeft gesteld (Luijkx & Reedijk 2020). Er blijkt ruime tijd tussen planvorming en realisatie te zitten, als de plannen al van de grond komen.

Uit eerder onderzoek onder potentiële ontwikkelaars bleken de beschikbaarheid en de duur van beschikbaarheid van locaties belangrijke factoren te zijn voor de realisatie van tijdelijke woningen (Luijkx & Reedijk 2019). Het PBL heeft daarom een verkennend onderzoek gedaan naar potentiële locaties voor tijdelijke woningen in de provincie Noord-Holland. Er is onderzocht wat een locatie geschikt maakt voor tijdelijke woningbouw, waar locaties zich bevinden, en hoeveel woningen daar naar schatting op zouden passen (Groot et al. 2020). De inzichten uit deze ruimtelijke verkenning worden in dit paper samengevat en aangevuld met inzichten uit gesprekken met experts en ervaringsdeskundigen. We sluiten af met een discussie over welk inzicht nog ontbreekt om tot een gefundeerde ambitiesstelling te kunnen komen, om zo bij te dragen aan realistische verwachtingen van deze oplossingsrichting. Op de discussiedag praten we graag met u over deze inzichten.

Iets toevoegen aan de woningvoorraad

Een flexwoning is een stapelbare, verplaatsbare, schakelbare, splitsbare of aanpasbare woning, waarbij de woning, de locatie of de bewoner een tijdelijk karakter heeft (aldus de website van BZK). Daarbij is de woontermijn vooraf vastgesteld. De woonfunctie staat centraal: Het gaat dus niet om woningen met een primaire opvang-, zorg-, of recreatiefunctie. Een flexwoning vormt een aanvulling op de reeds bestaande en geplande permanente woonvoorraad.

Tijdelijke woningen kunnen op verschillende manieren iets toevoegen. Ze mogen namelijk gerealiseerd worden op locaties die volgens het bestemmingsplan (nog) niet voor wonen zijn aangemerkt. Voor permanente woningen vergt het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan een voorbereiding van vele jaren (Sorel et al. 2011). De 'Kruimelprocedure' uit de Wabo maakt het mogelijk om de grond alvast te gebruiken terwijl de voorbereiding van het definitieve bestemmingsplan nog gaande is. Dit kan binnen dertien weken worden geregeld (ibid.). We zien dat tijdelijke woningen daarmee niet alleen een overbruggingsmogelijkheid kunnen zijn voor bewoners, maar ook voor de tijdspanne tot realisatie van ruimtelijke plannen.

Tijdelijke woningen kunnen dus op locaties worden gerealiseerd die nog niet 'klaar' zijn voor permanente woningen. Maar kan dit de realisatie van permanente woningen niet alsnog in de weg zitten? Om in onze ruimtelijke analyse te waarborgen dat tijdelijke woningvoorraad niet ten koste gaat van de realisatie van permanente woningen, hebben we verondersteld dat tijdelijke woningen *niet* op locaties gerealiseerd kunnen worden die nu of in de nabije toekomst (binnen tien jaar) voor permanente bewoning worden benut. De plancapaciteit vormt dan ook essentiële input bij de verkenning. Helaas is de plancapaciteit nog niet van alle Nederlandse provincies beschikbaar. Daarom

⁹⁰ Motie Ronnes (2019): Tweede Kamer, 2018-2019: 32847-479
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z05024&did=2019D10464>

hebben we ons voor deze analyse beperkt tot de provincie Noord-Holland, waar de plancapaciteit wel actueel is en openbaar inzichtelijk⁹¹.

Er zijn locaties genoeg, maar zijn het de juiste plekken?

Uit onze ruimtelijke verkenning van locaties komt naar voren dat er ruimtelijk veel extra locaties aan zijn te wijzen waar tijdelijk gewoond zou kunnen worden. Alleen al in de provincie Noord-Holland 'passen' volgens onze ruimtelijke analyse ruim twee miljoen tijdelijke woningen (Groot et al. 2020). Tijdelijke woningen passen volgens deze berekening op locaties waar nog geen woningen staan, waar dat ook niet op korte termijn gepland is en waar woningbouw niet per definitie is uitgesloten. Het zijn plekken die (tijdelijk) niet of slechts gedeeltelijk worden gebruikt voor andere zaken zoals intensieve landbouw, bedrijventerrein of als kantoorlocatie. En het zijn plekken waar woningbouw niet verboden is via (inter-)nationaal of provinciaal geldende restricties (zoals bijvoorbeeld natura 2000). Vervolgens moeten locaties aan bepaalde eisen voldoen die passen bij een van de vele doelgroepen van het tijdelijk wonen.

Dit laatste is waar het plannen van tijdelijke woonruimte complex wordt. Geschikte woningen zijn namelijk veel meer dan legoblokjes die van hogerhand in een locatie kunnen worden ingepast en – eventueel – op elkaar worden gestapeld. Een woning moet passen bij de bewoner en een locatie moet daarom voldoen aan bepaalde eisen. We stellen dat zelfs voor de meest urgente gevallen van woningzoekenden een woning op een suboptimale plaats geen oplossing is, maar uitstel of vergroting van hun problemen. Als de bereikbaarheid van potentieel werk of benodigde voorzieningen niet gewaarborgd is, dan kan men niet realistisch verwachten dat iemand na het aflopen van een huurcontract in een betere situatie verkeert dan daarvoor.

De maximale potentie van de inzet op tijdelijk wonen is daarmee sterk afhankelijk van het programma van eisen dat men bij de planning hanteert. Oftewel: Welke doelgroep wil men huisvesten in tijdelijke woningen? De meeste gevonden locaties in de provincie Noord-Holland bevinden zich in de Noordkop op groene, buitenstedelijke, minder goed bereikbare plaatsen. Daardoor passen deze locaties alleen bij doelgroepen die weinig eisen stellen aan bereikbaarheid en nabijheid van voorzieningen. Te denken valt misschien aan tiny house- bewoners die de voorkeur geven aan een groene, buitenstedelijke woonomgeving. Eventueel ook nog aan arbeidsmigranten, waarvoor dan vervoer naar werk en voorzieningen door de werkgever geregeld zou moeten worden. Daarmee lijkt dit locatieaanbod slechts een deel van het flexwonen te bedienen. Een groot deel van de doelgroep bestaat juist uit mensen die starten of herstarten op de woningmarkt en van hen wordt een opwaartse maatschappelijke mobiliteit verwacht (Reedijk, Bronsvort & Wassenberg 2019). Wanneer we er van uit gaan dat potentiële bewoners niet over een auto beschikken, maar wel werk of studie moeten

⁹¹ Overheden kunnen data omtrent ruimtelijke plannen ontsluiten via de Nieuwe Kaart van Nederland (nieuwekaartnl.nl). Dit is een landelijke database die inzicht geeft in de geplande ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. De Nieuwe Kaart is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Planbureau voor de Leefomgeving, ABF Research, RIGO Research & Advies en Stec Groep.

bereiken dan moeten we bereikbaarheid met het openbaar vervoer als eis beschouwen. Dan valt al snel meer dan tachtig procent van de in kaart gebrachte locaties af⁹².

De puzzel in de praktijk

Voor een goede inschatting van hoeveel tijdelijke woningen er realistisch gezien in Nederland passen, is het dus essentieel om de kwantitatieve én kwalitatieve woonvraag op lokaal niveau mee te nemen om te kunnen zien of beschikbare locaties ook passen bij de doelgroepen. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod is een ingewikkelde puzzel die alleen met lokale kennis gelegd kan worden. Maar ook op lokaal niveau lijkt inzicht in de samenstelling en wensen van de te huisvesten doelgroepen dikwijls te ontbreken, o.a. doordat de vraag naar tijdelijk wonen fluctueert.

Uit gesprekken met verschillende ambtenaren, corporaties en ontwikkelaars blijkt dat meerdere projecten die in de afgelopen jaren gerealiseerd, zijn ontstaan als reactie op de grote vluchtelingeninstroom van 2014-2016. Sommige gemeenten en woningcorporaties zochten oplossingen in modulaire bouw en gingen daarvoor locaties zoeken – overigens vaak met een *magic mix*- doelgroep van bijvoorbeeld statushouders en studenten voor ogen (van der Velden, Tiggeloven en Wassenberg (2016)). Deze zoektocht kostte in de praktijk veel tijd, omdat potentiële locaties onwenselijk ver van voorzieningen lagen of doordat omwonenden niet zaten te wachten op tijdelijke burens. Na 2016 liep het aantal statushouders opeens snel terug. Daarmee werd de samenstelling van de doelgroep vaak in de tussentijd bij meerdere projecten anders dan aanvankelijk beoogd.

Zulke fluctuaties maken het lastig om vraag en locaties goed bij elkaar te brengen. Er zijn enkele andere factoren die de kansrijkheid van locaties sterk beïnvloeden, bijvoorbeeld grondeigendom en de duur en de beschikbaarheid van een locaties. Wie eigenaar is van de grond, heeft invloed op de financiële en temporele haalbaarheid van tijdelijk wonen. Van de locaties die door ons zijn gevonden in de verkenning, is er geen enkele in bezit van een corporaties en ongeveer tien procent van de gevonden geschikte locaties in de provincie Noord-Holland zijn in handen van een gemeente. Alle overgebleven locaties zijn commercieel of particulier eigendom (Groot et al. 2020). Voor tijdelijke sociale woningbouw zullen dus afspraken moeten worden gemaakt met private partijen: dat kost vaak tijd en geld.

Verder is de duur van de beschikbaarheid een essentieel onderdeel van de geschiktheid van een locatie. In onze verkennende analyse zijn we vanwege databeschikbaarheid uitgegaan van een exploitatietermijn van 10 jaar, maar inmiddels is het via de ‘Kruimelregeling’ van de Wabo mogelijk om voor 15 jaar van een bestemmingsplan af te wijken – dat zou een meer realistische termijn zijn om tijdelijke woningen zonder al te veel verlies te exploiteren.

⁹² De mogelijk te realiseren aantallen flexwoningen op gevonden locaties zijn variabel, omdat ruimtelijke eisen (zoals bereikbaarheid met het OV) niet in beton gegoten zijn. In onze studie is gewerkt met varianten en met berekeningen voor verschillende ‘flexmilieus’, waarin ruimtelijke eisen van meerdere doelgroepen gekoppeld zijn. Voor meer specifieke aantallen, uitleg en kaartbeelden verwijzen we naar ons rapport: Groot et al. (2020).

Conclusie en Discussie: wat mogen we verwachten?

Onze verkenning laat zien dat er in fysiek-ruimtelijk opzicht weliswaar locaties te vinden zijn in Nederland om ruimte te bieden aan de *kwantitatieve* ambitie voor tijdelijke woningen. Maar uit het onderzoek blijkt óók dat het technocratisch inrekenen van aantallen woningen in terreinen waarop wonen niet bij voorbaat is uitgesloten, een vertekenend beeld oplevert. Volgens de ruimtelijke berekening kan het gehele kwantitatieve woningtekort van Nederland opgelost worden binnen het oppervlak van één provincie.

Maar dat er op een locatie een woning gebouwd *mág* worden, betekent niet dat dit ook past bij de *kwalitatieve* woonvraag. Pas wanneer woonvraag en locatiemogelijkheid bij elkaar komen, dan liggen er kansen voor overbruggingsmogelijkheden voor zowel bewoners als voor flexibele stedelijke ontwikkeling. Het Rijk stelt de ambities kwantitatief, maar op lokaal niveau komt de complexiteit naar boven. Welk probleem wordt opgelost met tijdelijke woningen? Met andere woorden, naast het aantal flexwoningen dient te worden gekeken naar de doeltreffendheid van de inzet op deze flexwoningen: Door welke bewoners wordt het daadwerkelijk ervaren als overbrugging en kans?

Op dit moment gaat de inzet op tijdelijke woningen namelijk nog gepaard met veel bestuurlijke en maatschappelijke discussie. Onder meer journalisten, huurdersverenigingen, politici en academici vrezen onder andere dat tijdelijke wonen ten koste zal gaan van de woonzekerheid en rechten van huurders, of van inzet op permanente woningen (zie bijvoorbeeld Huisman 2019, Conijn 2019, van Bockxmeer 2020). Het is belangrijk dat dergelijke twijfels op bestuurlijk niveau worden besproken, maar de discussie zorgt ook een kip-en-ei probleem in de besluitvorming en realisatie: Het zorg voor een langere voorbereidingstijd, wat ten koste gaat van de potentiële woonduur en de exploitatietermijn, terwijl de rendabiliteit van tijdelijke woningen vaak al zeer onzeker is. Terwijl tijdelijke woningen vanwege snelheid, betaalbaarheid en complementariteit een invulling van de gestelde maatschappelijke vraag zouden kunnen vormen, zijn dit ook juist de kenmerken die in de daadwerkelijke uitvoering onder druk komen te staan.

Onze verkenning laat zien dat tijdelijke woningen in theorie best ‘passen’, maar ook dat er nog kennis nodig is van zowel planning als uitvoering om beter gefundeerde ambities te kunnen formuleren. Inzicht in wat we mogen verwachten van tijdelijk wonen kan discussies en besluitvorming vooruithelpen. Hoe kan worden gewaarborgd dat tijdelijke woningen echt een substantiële aanvulling vormen op permanente woningbouw? Niet alleen in ruimtelijk opzicht, maar organisatorisch (kan dit snel, en naast het realiseren van permanente woningen?); en vooral sociaalmaatschappelijk (wat is de aard en omvang van deze vraag en wat betekent tijdelijkheid voor de huurder, verhuurder, of voor een buurt?).

Literatuur

Groot, J., B. Rijken, F. Daalhuizen, F. Schilder & B. van Bommel (2020) *Ruimte voor flexwoningen: een verkenning*, Den Haag: PBL.

Huisman, C. J. (2019) *Insecure tenure. The precarisation of rental housing in the Netherlands*, Rijksuniversiteit Groningen.

Conijn, J. (2019) *Stimuleren tijdelijke huurwoningen boven reguliere huurwoningen is armoedig beleid*. FD Opinie, 3 juni 2019. Geraadpleegd via: <https://fd.nl/opinie/1303560/stimuleren-tijdelijke-huurwoningen-boven-reguliere-huurwoningen-is-armoedig-beleid>.

Luijkx, T. en W. Reedijk (2019) *De bouw van tijdelijke woningen*, Expertisecentrum Flexwonen en watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl. Geraadpleegd via: <https://www.watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl/media/1829/de-bouw-van-tijdelijke-woningen.pdf>.

Luijkx, T. En W. Reedijk (2020) *De productie van verplaatsbare- en andere flexwoningen in Nederland*, Expertisecentrum Flexwonen en watkostdebouwvaneenhuurwoning.nl.

Ollongren, K. (2019, 29 mei) *Kamerbrief over stimuleringsaanpak Flexwonen*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/29/kamerbrief-over-stimuleringsaanpak-flexwonen>.

Reedijk, W., Bronsvort, I. en F. Wassenberg (2019) *Aan de slag met Flexwonen!* Den Haag: Platform 31.

Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle en F. Verwest (2011) *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

van Bockxmeer, J. (2020) *Tijdelijke minihuizen moeten de woningnood oplossen. Maar de behoefte aan woningen is niet tijdelijk*. De Correspondent. Geraadpleegd via: <https://decorrespondent.nl/11459/tijdelijke-minihuizen-moeten-de-woningnood-oplossen-maar-de-behoefte-aan-woningen-is-niet-tijdelijk/2357453733173-f820e634>.

van der Velden, J., Bronsvort, I., en F. Wassenberg (2019) *Dwarsdoorsnede van het Flexwonen: Factsheets flexwonen gebundeld*. Den Haag: Platform 31.

van der Velden, J., Tiggeoven, P. en F. Wassenberg (2016) *De Magic Mix. Een verkenning van wooncomplexen waar verschillende doelgroepen gemengd wonen*. Den Haag: Platform 31.

Tiny Houses voor Economisch Daklozen

Een haalbaar en wenselijk toekomstperspectief

Karin Peters en Astrid Hendriksen (Wageningen University)

Stellingen:

1. Tijdelijke Tiny House communities bieden een wenselijk en realistisch toekomstperspectief voor economisch daklozen.
2. Zichtbare Tiny House communities voor economisch daklozen zorgen voor begrip en acceptatie van economisch daklozen door de samenleving.

Inleiding

Dakloosheid is een groeiend probleem in Nederland, zoals de dakloosheid cijfers van het CBS laten zien. Waren er in 2009 nog 17.800 daklozen geregistreerd, dit aantal is opgelopen tot 39.300 in 2019 (CBS 2019). 70% van deze mensen zijn de zogenoemde economisch daklozen. Economisch daklozen verschillen van de traditionele daklozen in de zin dat ze dakloos zijn geworden als gevolg van (gecombineerde) ongunstige levensgebeurtenissen zoals een scheiding, baanverlies of ontruiming. In combinatie met het tekort aan betaalbare woningen leiden deze levensgebeurtenissen bij een diverse groep mensen tot dakloosheid. Doordat deze mensen in eerste instantie meestal geen psychische of verslavingsproblematiek hebben, worden ze geclassificeerd als zelfredzaam. Hierdoor komen ze niet in aanmerking voor de maatschappelijke zorg die gemeenten bieden, hoewel ze vaak in stressvolle situaties moeten zien te overleven. Daar komt bij dat één van de belangrijkste geïdentificeerde problemen de overschatting van de zelfredzaamheid is van economisch daklozen en het vermogen van hun sociale netwerken om oplossingen te bieden. Ondersteuning van initiatieven voor (tijdelijk) onderdak en creatieve individuele oplossingen lijken belangrijk voor deze snel groeiende groep om weer een dak boven hun hoofd te hebben en hierdoor weer grip te krijgen op hun leven. Het realiseren van (tijdelijke) huisvesting in de vorm van tiny houses biedt kansen omdat deze vorm weinig ruimte vraagt en geplaatst kan worden op lege plekken in de stedelijke omgeving. In aanvulling op het plaatsen van tiny houses lijkt het creëren van een tijdelijke 'Tiny House community' een haalbare en wenselijke oplossing om economisch daklozen weer onderdeel te laten zijn van een gemeenschap, schaamte over het dakloos zijn te verminderen en als uitlaatklep te dienen voor het delen van ervaringen en praktische tips. Ook voor de samenleving kan een zichtbare Tiny House community het bewustzijn vergroten over economische dakloosheid, dit kan iedereen overkomen.

De Wetenschapswinkel van Wageningen Universiteit voert op dit moment twee gerelateerde projecten uit die gezamenlijk inzicht geven in de (on)mogelijkheden om de problematiek van economisch daklozen te koppelen aan de realisatie van tiny houses en mogelijk tiny house communities. De belangrijkste resultaten uit deze projecten (Alf et al. 2020; Baas et al. 2020; Deurzen & Tariq 2020) zijn hieronder beschreven. Hierna laten we zien welke mogelijkheden hieruit voortvloeien voor flexibele huisvesting in de vorm van tiny houses.

Economisch Daklozen

'Economisch dakloos' is een relatief nieuwe term in Nederland, en wordt elders in de wereld ook wel 'zelfredzaam' of 'nieuw' dakloos genoemd. Deze mensen verschillen van de traditionele daklozen in de zin dat ze dakloos zijn geworden als gevolg van (gecombineerde) ongunstige levensgebeurtenissen zoals een scheiding, baanverlies of ontruiming. In combinatie met het gebrek aan betaalbare woningen kunnen deze levensgebeurtenissen leiden tot dakloosheid. Met economisch daklozen worden niet alleen mensen bedoeld die op straat leven, het gaat ook om mensen die logeren bij vrienden en familie, op campings of vakantieparken. Dit zijn echter oplossingen die niet duurzaam zijn. Bovendien bieden deze oplossingen weinig perspectief en veel onzekerheid. Langdurig verblijf bij vrienden of familie is niet gewenst en de onzekerheid om op straat te komen als gevolg van onwettige bewoning van een vakantiehuisje gaat vaak gepaard met stress. Gelukkig heeft Minister van Veldhoven voor dit laatste aandacht gevraagd door gemeenten te vragen "om met de menselijke maat te handhaven als het gaat om de permanente bewoning van een vakantiewoning zonder dat daar een vergunning voor is en vooral te zoeken naar maatwerkoplossingen. Dat gebeurt gelukkig al vaak, maar zeker nu ten tijde van de coronacrisis vraag ik daar extra aandacht voor. Mensen moeten niet op straat belanden in een tijd dat het extra moeilijk is om een andere woning te vinden." Inmiddels is het duidelijk dat de woningmarkt op korte termijn niet de hoeveel benodigde woningen gaat leveren. "Probleem hierbij is dat de woningmarkt vooral nog uitgaat van een woonconsument die zich langdurig wil settelen. De genoemde signalen laten echter de opkomst van het tijdelijk wonen zien. Soms met fricties: oneigenlijk gebruik van vakantieparken, overbewoning in kwetsbare delen van steden, spanningen in buurten en tussen mensen. (...) Misschien dat kwalitatief goed georganiseerd flexwonen een beetje tegenwicht kan bieden" (Latten, 2015). Tiny houses zouden onderdeel van deze oplossing kunnen zijn en zo een mogelijkheid voor economische daklozen kunnen zijn om weer een thuis te hebben.

Economisch Daklozenbeleid

Een groep studenten van Wageningen University heeft vanuit verschillende disciplines gekeken naar beleidsstukken van de gemeente Amsterdam en de Nederlandse overheid die te maken hebben met het aanpakken van het daklozenprobleem. De focus lag op het onderzoeken welke aspecten een stimulerende en welke aspecten een belemmerende rol spelen in de aanpak van economische dakloosheid. Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering van het onderzoek om een grondig beeld te krijgen van de complexiteiten die bijdragen aan het probleem. Een overzicht van huidige beleidsstukken, een literatuurstudie en interviews met betrokkenen vormden de kern van het onderzoek.

Er zijn verschillende maatregelen geïdentificeerd die positief uitwerken als het gaat om het aanpakken van het probleem van economische dakloosheid. Hierbij kan gedacht worden aan (1) Verbeterde maatregelen om mensen zonder huis aan een postadres te helpen; (2) Een vernieuwd puntensysteem voor de toewijzing van sociale huurwoningen; (3) De 'Vroeg Eropaf Teams', die een belangrijke rol spelen in het voorkomen van huis uitzettingen.

In dezelfde beleidsstukken zijn ook een aantal tekortkomingen geïdentificeerd, de belangrijkste zijn (1) het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix, die tekort doet aan de behoeften van economisch daklozen. Zelfredzaamheid is het vermogen om dagelijkse algemene levensverrichtingen zelfstandig te kunnen doen. Economisch daklozen scoren goed op de meetlat van zelfredzaamheid maar blijken in de praktijk niet zelfstandig uit de ontstane situatie te komen; (2) Het probleem van (economische)

dakloosheid wordt vooral opgepakt door de afdeling Zorg binnen de gemeente Amsterdam, terwijl het tekort aan betaalbare huisvesting de kern van het probleem lijkt te zijn; (3) De gedecentraliseerde aanpak van het Rijk om dakloosheid aan te pakken, zorgt voor gebrekkige coördinatie en leiderschap, wat nodig is voor een structurele oplossing.

Aanbevelingen uit het onderzoek zijn dat nationale beleidsmakers meer verantwoordelijkheid kunnen nemen om een centralere rol te spelen in de aanpak van het tekort aan huisvesting en het uitbreiden van werkende initiatieven. Op lokaal niveau kan de Gemeente Amsterdam de coördinatie verbeteren met andere gemeenten en betrokkenen, een eenduidig beleid creëren voor economisch daklozen en kritisch kijken naar het gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix. Daarnaast is het belangrijk om de werkende initiatieven en pilots voort te zetten en intensiveren, initiatieven die blijken te werken kunnen andere initiatieven versterken. Hiernaast is er meer samenwerken met externe partijen nodig en is het van belang dat er meer aandacht voor het probleem van economische dakloosheid komt door het meer zichtbaar te maken. Tenslotte is het belangrijk dat woningcorporaties de focus verleggen van de bouw van gezinswoningen naar een- en tweepersoonshuishoudens. Hierbij kunnen ze alternatieve manieren van bouwen stimuleren, zoals tiny houses, al dan niet in de vorm van tiny house communities.

Tiny House Communities

Een analyse door studenten van Wageningen University langs bestaande Tiny House Communities laat zien dat de huidige bewoners van Tiny House Communities een gemeenschappelijk doel voor ogen hebben en aangeven zich actief in te willen zetten om dat doel te ondersteunen. Bewoners geven aan dat flexibiliteit belangrijk is in de hoeveelheid tijd die moet worden besteed aan de gemeenschap om gezamenlijke activiteiten op te zetten. Ook is genoemd dat de inzet van bewoners voor de community niet geheel vrijblijvend kan zijn. Bewoners denken er verschillend over of het beter is om potentiële bewoners te selecteren of om dit juist niet te doen. Enerzijds wordt gesteld: “Misschien dat er criteria zouden moeten zijn welke types heb je nodig om een harmonieuze groep te vormen. Je hebt alle kleuren van de regenboog nodig.” Anderzijds wordt gesteld “Als je gaat selecteren dan wordt het specifiek. Ik denk dat iedereen zijn eigen sterke punten meeneemt. We moeten vanuit sterke, niet zwakke, punten denken en werken met wat we hebben, iedereen is welkom.” Alle bewoners hechten belang aan democratische besluitvorming en open communicatie. Besluiten nemen onder tijdsdruk en een stem geven aan minder dominante bewoners in de groep worden als aandachtspunten gezien. Veel Tiny House Communities hebben een tijdelijke vergunning en bewoners zien het onzekere toekomstperspectief als mogelijke bedreiging voor het voortbestaan van hun community. Waar bij de huidige bewoners van Tiny House Communities de focus ligt op het interne proces, ligt bij beleidsmakers de focus meer op het concept en het ontwikkelen van Tiny House Communities. Beleidsmakers zien potentie om bij te dragen aan meerdere beleidsdoelen van de lokale en regionale overheid. Beleidsdoelen die hierbij genoemd worden zijn duurzaam te bouwen en wonen en kunnen laten zien hoe een braakliggend terrein eenvoudig en snel is in te richten met roerend goed. De tijdelijke termijn van de vergunningen voor 5 jaar met de mogelijkheid tot verlenging wordt door beleidsmakers juist gezien als een sterk punt. Juist die tijdelijkheid maakt de realisatie van Tiny House Communities in hoog tempo mogelijk omdat voor bebouwing voor een termijn van 5 jaar geen bestemmingswijziging aangevraagd hoeft te worden. Tegelijkertijd wordt ook door beleidsmakers onderkend dat de korte termijn zorgt voor extra uitdagingen om een duurzame gemeenschap te creëren en onzekerheid voor de toekomstige bewoners met zich meebrengt (ref.).

Tiny House (Communities) als oplossing voor Economisch Daklozen

Wij denken dat de bouw van tiny houses voor economische daklozen een goede oplossing kan zijn omdat het (1) makkelijker te realiseren is dan andere vormen van flexwonen en (2) bijdraagt aan het versterken van gemeenschapsgevoel.

Een van de conclusies uit deze Wetenschapswinkelonderzoeken is dat het ontwikkelen van een Tiny House community weliswaar complex is maar dat er ook voordelen ten opzichte van andere vormen van flexwonen zijn. Vergunningen om een locatie tot woonbestemming te bestempelen is een langdurig proces maar de tijdelijkheid van tiny houses is een sterk punt en kan dit proces aanzienlijk versnellen. Hoewel grond schaars is in Nederland, zijn er tegelijkertijd in veel steden braakliggende stukken grond die tijdelijk gebruikt kunnen worden voor het bouwen van tiny houses. Hiermee wordt een tijdelijke woongemeenschap gecreëerd. De kosten van het bouwen van een tiny house liggen ook een stuk lager dan van andere woningen. Dit gezamenlijk maakt het bouwen van tiny houses een reële mogelijkheid op relatief korte termijn.

Een van de belangrijkste geconstateerde problemen (Baas et al. 2020) was de overschatting van zowel de zelfredzaamheid van economische daklozen als ook het vermogen van hun sociale netwerken om ondersteuning te bieden. Het bevorderen van het welzijn van economische daklozen door het versterken van een gemeenschapsgevoel zoals mogelijk is in een tiny house community, zou daarom kunnen helpen bij het verminderen van schaamtegevoelens en kan tevens een uitlaatklep bieden voor het delen van ervaringen en praktische tips. Ook wordt de sociale structuur van een Tiny House community als sterk punt gezien voor economisch daklozen in hun proces om hun leven weer op de rit te krijgen. De realisatie van tiny houses voor en met economische daklozen geeft hen weer 'ownership' over hun eigen toekomst.

Kortom, meer flexibiliteit, met name aan de onderkant, van de woningmarkt is nodig. De over het algemeen goedkopere tiny houses kunnen hierbij een (tijdelijke) oplossing zijn. Kortere procedures en betrokkenheid van potentiële bewoners kunnen ervoor zorgen dat economische daklozen op korte termijn een nieuw thuis hebben. Deze eerste stap is cruciaal om je leven weer op de rit te krijgen.

Literatuur

Alf, J., S. van den Bos, D. Darmawan, G. van den Dool, J. Nannes & I. van Velsen (2020) *Economische dakloosheid in Amsterdam*, Wageningen University, Wetenschapswinkel, Student Report. 64 p.

Baas, I, S. de Bruin, L. van Disseldorp, F. Muller, B. Neufeld & S. van de Rijt (2020) *Economically Homeless in Amsterdam*, Wageningen University, Wetenschapswinkel, Student Report. 94 p.

CBS (2019) *Homelessness more than doubled since 2009*. Bezocht op 23 maart, 2020, van <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/34/homelessness-more-thandoubled-since-2009>.

Deurzen, M. & A, Tariq (2020) *Samenwerking en ambitie in LiberTerra*, Wageningen University Student Report. 23 p.

Latten, J. (2015) *Opinie Jan Latten: Flexwonen... we flexen wat af!*, Bezocht op 28 augustus 2020 van <https://flexwonen.nl/column-flexwonen-we-flexen-wat-af/>.

Grijp je kans in de bestaande bouw

Splits je een weg uit de wooncrisis

Dion Heinis (Parteon), Simea Knip (Gemeente Haarlem)

Stellingen:

1. Gemeenten en woningcorporaties moeten een moedige gezamenlijke aanpak maken om de bestaande voorraad beter te benutten via woningsplitsen.
2. Woningssplitsen mag een negatief effect hebben op de leefbaarheid, mits de bijdrage aan de aanpak van de woningnood groot genoeg is.
3. Gemeenten moeten woningcorporaties in positie brengen om woningen met splitsingspotentieel aan te kopen.

Woningen tekort, maar woonruimte in overvloed

In de jaren tachtig gaf de gemeente Bloemendaal opdracht om drie villa's om te bouwen tot H.A.T.-woningen. De gemeente beheerde de woningen een tijd zelf, maar verkocht ze eind jaren negentig aan woningcorporatie Brederode Wonen. Brederode Wonen verhuurt deze nu als sociale huurwoningen. De woningen vormen een betaalbare uitzondering in een peperduur gebied. De villa's van Brederode Wonen zijn een oud voorbeeld van iets dat we in deze tijd zouden moeten stimuleren: het benutten van de bestaande woningvoorraad om het enorme woningtekort te lijf te gaan.

In mei vertelde Peter Boelhouwer aan de Volkskrant: "Nederland heeft een gigantisch en ook nog eens snel groeiend tekort aan woningen. Nu is dat tekort nog 315 duizend woningen, over twee jaar zijn dat er 400 duizend." Nergens is het tekort zo groot als in de Metropoolregio Amsterdam.

De metropoolregio spant zich in om de woningnood aan te pakken. De wooncrisis staat bovenaan de politieke agenda's en alle pijlen zijn gericht op (versnelling van de) nieuwbouwproductie. Tegelijkertijd zien we dat gemeenten de laatste tijd maatregelen nemen om één van de andere productiestromen te beperken: woningsplitsen in de bestaande voorraad.

Sinds mei 2019 zijn in Haarlem regels voor woningsplitsen ingevoerd. In een aantal delen van de stad is woningsplitsen helemaal niet meer mogelijk. Later dat jaar werd het aantal vergunningen in Amsterdam gemaximeerd: 5 procent per wijk, 25 procent per gebouw. De gemeente Zaanstad bezint zich op het invoeren van een vergunningsplicht voor woningsplitsen. Sinds april 2020 geldt er voor één jaar een totaalverbod voor woningsplitsen. Ook in andere gemeenten wordt nagedacht over het reguleren van splitsen. Het beschermen van de leefbaarheid speelt in al deze gemeente een grote rol.

Springco Urban Analytics onderzocht hoe de bestaande woningvoorraad in Nederland wordt benut. Op basis van de mediane maat voor het woonoppervlak per omvang van het huishouden maakten zij categorieën waarbinnen huishoudens passend wonen. In die indeling woont een eenpersoonshuishouden bijvoorbeeld passend van 33 tot 76 vierkante meter (Stadszaken, 2020). De grenzen zijn nog vrij ruim, schrijven de onderzoekers ook zelf. Toch, als de benutting voor heel Nederland wordt berekend is er theoretisch gezien ruimte voor drie miljoen meer inwoners, zonder

dat er maar één woning wordt bijgebouwd. Daarbij zijn nog veel extra vierkante meters te realiseren door ombouw, aanbouw en opbouw. In de Randstad wordt de woonruimte beter dan gemiddeld benut, met Amsterdam als absolute koploper. De onderzoekers adviseren de benutting vooral per regio te bekijken. De grote steden zijn omringd door gemeenten met een lagere benutting.

In dit paper bekijken wij de mogelijkheden voor een betere benutting in twee steden nabij Amsterdam: Haarlem en Zaanstad. We pleiten voor een stimulering van de benutting van de bestaande voorraad, zelfs als dat de leefbaarheid in de weg zit.

Daarbij weerleggen we alvast een argument tegen woningsplitsen. Het zou gezinnen verdringen. Volgens de bevolkingsprognose 2019-2040 van de provincie Noord-Holland groeit de regio grotendeels door eenpersoonshuishoudens. Van de groei tot 2040 bestaat in Zaanstad 29% uit gezinnen. In Zuid-Kennemerland (regio Haarlem) is dit 23%. De bestaande voorraad kan veel beter benut worden, zonder gezinnen te verdringen.

Het instrument: de Huisvestingsverordening

Gemeenten die aan kunnen tonen dat er schaarste is aan betaalbare (huur)woningen, mogen een Huisvestingsverordening opstellen. Naast regels over de verdeling van woonruimte, is het ook mogelijk om wijzigingen in de woningvoorraad te reguleren met een vergunningsplicht⁹³. De Huisvestingswet kent vijf soorten wijzigingen⁹⁴: onttrekken, samenvoegen, omzetten, woningvormen en kadastraal splitsen.

De begrippen woningvormen en splitsen leiden regelmatig tot verwarring. Woningvormen is het verbouwen van een woning tot meerdere woonruimten. Als over splitsen wordt gesproken, dan wordt bijna altijd woningvormen bedoeld en niet kadastraal splitsen. Bij (kadastraal) splitsen wordt een woning gesplitst in appartementsrechten, zodat ruimten afzonderlijk verkocht kunnen worden. Bouwkundig hoeft er niet persé iets te wijzigen.

In dit paper bedoelen we met woningsplitsen het verbouwen van een woning in meerdere woningen. Kadastraal splitsen laten we buiten beschouwing.

⁹³ Volgens de Huisvestingswet mogen in de Huisvestingsverordening categorieën woonruimte worden aangewezen waarvoor de vergunningsplicht geldt.

⁹⁴ Wijzigingen in de woonruimtevoorraad volgens de huisvestingswet:

1. Onttrekken: de woonruimte verliest de woonfunctie door sloop of wijziging naar een niet-woonbestemming. Tijdelijke vakantieverhuur of gebruik van de woning als kantoor zijn vormen van woningonttrekking.
2. Samenvoegen: meerdere woonruimtes worden samengevoegd tot één woning.
3. Omzetten: zelfstandige woonruimte wordt omgezet in onzelfstandige woonruimte. Ook wel verkamering genoemd.
4. Woningvorming: woonruimte wordt verbouwd tot meerdere woonruimten. Dit wordt ook bouwkundig splitsen genoemd.
5. Splitsen: Het kadastraal splitsen van een woning in appartementsrechten.

Leefbaarheid

Een gemeente mag dus een vergunningsplicht instellen om schaarse typen woningen of specifieke buurten te beschermen en om een gezond evenwicht in de woningvoorraad te behouden. De gemeente mag dit instrument ook inzetten om de leefbaarheid in de directe omgeving van het pand te bewaren. Leefbaarheid betekent in deze context de mate van aansluiting van het voorzieningenniveau op het aantal huishoudens in de buurt en de woningkwaliteit in de buurt. Intensievere bewoning van een buurt leidt al gauw tot een grote druk op de voorzieningen in de buurt en (geluids)overlast door lagere kwaliteit van de woningvoorraad (in vergelijking met nieuwbouw).

Bewoners ervaren als eerste mogelijke negatieve leefbaarheidseffecten van bouwkundig splitsen in hun straat. Ook zonder persoonlijke ervaring met splitsen hebben zij bepaalde verwachtingen (RIGO, 2019). Dat blijkt uit een onderzoek dat RIGO Research en Advies en Bureau Graswortel hebben uitgevoerd in opdracht van de gemeente Den Haag. Tientallen gestructureerde straatgesprekken leverden een breed spectrum van ervaringen en verwachtingen op. “Belangrijke constatering na de bewonersgesprekken is dat bijna alle respondenten - ook de mensen die voordelen zien van bouwkundig splitsen - zich zorgen maken” (geciteerd in RIGO, 2019).

Om de leefbaarheid op een goed niveau te houden, kunnen er voorwaarden aan vergunningverlening worden gekoppeld. In Haarlem moet bijvoorbeeld worden voldaan aan een aantal eisen, voordat een woning bouwkundig gesplitst mag worden. Om de druk op de openbare ruimte niet verder op te laten lopen, moet de aanvrager voldoen aan een aantal richtlijnen voor fiets- en autoparkeren. Om overvolle afvalcontainers te voorkomen, moet de aanvrager een eenmalige bijdrage betalen, zodat de gemeente voldoende afvalinzamelingsmiddelen kan plaatsen. Om burenoverlast door intensievere bewoning tegen te gaan, moet de woningscheidende constructie aan geluidsisolatie-eisen voldoen. In het rapport van RIGO, dat als basis diende voor het Haarlemse beleid, is te lezen hoe verschillende gemeenten omgaan met toetsen op leefbaarheid.

Met wat creativiteit, is er aardig wat mogelijk om de leefbaarheid in een buurt ten minste op hetzelfde niveau te houden. Als er een parkeervergunningstelsel geldt, dan kunnen de nieuw gevormde woningen afzien van een parkeervergunning zodat de parkeerdruk niet toeneemt. Voor fietsparkeren zou je bijvoorbeeld kunnen denken aan een bijdrage voor een fietsparkeerfonds: met dat geld kan de gemeente (of een initiatiefnemer) een fietsenstalling creëren voor buurtbewoners. Ook kun je denken aan het stellen van bouwtechnische eisen of zelfs aan duurzaamheidseisen.

Er is veel mogelijk, maar juridisch en uitvoeringstechnisch (handhaving!) kunnen er nog wel aardig wat haken en ogen aan zitten. Het invoeren van de vergunningsplicht, het vergaren van data en toetsen is arbeidsintensief. De kosten zijn niet altijd direct met leges te compenseren. Daar gaan we nu niet verder op in, maar het is wel een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van beleid.

Wat hebben we in de aanbieding?

Volgens een inventarisatie van de STEC groep (2020)⁹⁵ zijn woningen gebouwd tussen 1920 en 1945 zeer geschikt om aan te passen aan wensen en behoeften van de huidige tijd. Deze woningen liggen

⁹⁵ Presentatie tijdens Webinar (niet publiekelijk toegankelijk).

vaak gunstig en zitten bouwkundig goed in elkaar. Woningen gebouwd voor 1920 verschillen erg in staat van onderhoud, maar zijn ook zeker de moeite waard. Zowel Haarlem als Zaanstad hebben een flinke vooroorlogse voorraad.

Volgens cijfers van het CBS (2020) is 19% van de totale woningvoorraad in Haarlem gebouwd tussen 1925 en 1945. In Zaanstad is dat 12%. Het aandeel woningen gebouwd voor 1925 is in Haarlem en Zaanstad respectievelijk 31% en 8%. Deze cijfers zeggen dat in Zaanstad 1/5e van de woningvoorraad zich leent om aan te passen aan de woningbehoefte van deze tijd.

Commerciële woningsplitsers slaan hun slag

Het opkopen van (betaalbare) woningen door investeerders, om ze vervolgens op te splitsen in kleinere woningen en door te verhuren (voor vaak hoge bedragen) heeft in de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Niet alleen door grote investeerders, maar juist ook door particulieren die zoeken naar een goede belegging. De enorme vraag naar woningen en een laag rendement op spaargeld zijn hier onder andere debet aan.

Dat is een wereldwijde trend. In de documentaire ‘Push’ zegt VN rapporteur Leilani Farha⁹⁶: “I believe there’s a huge difference between housing as a commodity and gold as a commodity. Gold is not a human right, housing is.” De vrije markt heeft geen boodschap aan het recht op huisvesting.

Het ongebreideld opsplitsen van woningen in de bestaande voorraad leidt ook tot weerstand onder bewoners van buurten waar veelvuldig wordt gesplitst. Buurtbewoners zien hun buurt veranderen en niet alleen door de extra druk op de openbare ruimte. De doorstroom in de nieuwe dure appartementen is hoog, waardoor de nieuwe bewoners zich nauwelijks binden met de buurt.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek komt een substantieel deel van de nieuw toegevoegde woningen in Haarlem (62%) en Zaanstad (25%) voort uit de bestaande voorraad. Van de 1.036 nieuwe woningen die er in Haarlem in 2019 werden opgeleverd, kwamen er 644 uit de bestaande voorraad (overige toevoegingen). Deze woningen zijn aan de woningvoorraad toegevoegd door transformatie (bijvoorbeeld van kantoren naar woningen) of door bouwkundig splitsen van bestaande woningen. In Zaanstad werden er in diezelfde periode 695 woningen toegevoegd, waarvan 175 door transformatie of bouwkundig splitsen.

In 2019⁹⁷, werden er 435 bouwvergunningen voor bestaande woningen aangevraagd. Van dat aantal gingen er 121 (28%) over het bouwkundig splitsen van bestaande woningen. In de eerste helft van 2020 werden er slechts 16 (11%) aanvragen voor bouwkundig splitsen ingediend, als het gevolg van het nieuwe beleid.

Voor Zaanstad zijn er nog geen vergelijkbare cijfers, maar het is aannemelijk dat zich daar dezelfde trend afspeelt.

⁹⁶ Leilani Farha was van juni 2014 tot april 2020 speciaal VN rapporteur ‘recht op huisvesting’.

⁹⁷ In dit jaar werd de vergunningplicht voor woningvormen en omzetten ingevoerd. Voor 1 mei 2019 aangevraagde bouwvergunningen vielen niet onder de vergunningplicht.

Het beschermen van schaarse voorraad en leefbaarheid is goed te verantwoorden. Aan de andere kant, de woningnood is nu zo hoog, is het dan niet juist geoorloofd om iets in te leveren op leefbaarheid? Kunnen de nimby's niet iets van hun woongenot inleveren, om solidair te zijn met die grote groep woningzoekenden?

Woningcorporaties zijn aan zet

Van alle vergunningaanvragen voor woningsplitsen in Haarlem en Zaanstad was er geen één van een woningcorporatie⁹⁸. Het splitsen van woningen bij woningcorporaties lijkt ook landelijk erg zeldzaam. Dat is best vreemd. We kunnen vrij stellig zeggen dat er een mismatch is tussen de corporatievoorraad en huurders & woningzoekenden. Hoewel corporatieportefeuilles veranderen houden zij demografische ontwikkelingen niet bij. Inmiddels huisvest de corporatiesector grotendeels eenpersoonshuishoudens. Van alle corporatiehuurders was in 2018 59% een eenpersoonshuishouden. Bij de toewijzingen was zelfs meer dan twee derde een eenpersoonshuishouden (Autoriteit woningcorporaties, 2020). De voorgestelde verruiming van de inkomensgrenzen voor meerpersoonshuishoudens gaat waarschijnlijk niet zorgen voor een ommekeer. Sinds 2015 is een ontwikkeling zichtbaar waarin woningcorporaties kleinere appartementen zijn gaan toevoegen, maar we weten ook dat de nieuwbouw van corporatiewoningen sinds de invoering van de verhuurderheffing ongeveer halveerde. Ook de verkopen zijn sterk teruggelopen van zo'n 17.000 woningen in 2015 naar zo'n 12.000 in 2018 (Autoriteit woningcorporaties, 2020). De corporatiesector vernieuwt de voorraad minder snel via nieuwbouw en verkoop. In 2017 en 2018 realiseerde de corporatiesector daarbij slechts 62% van de geplande nieuwbouw. De toch al lage nieuwbouwplanning wordt niet gehaald. De oplossingen daarvoor worden telkens gezocht in financiële ruimte, versnelling en programmering van nieuwbouw, maar verwachten we daardoor echt op korte termijn een ommekeer in de productie? Woningcorporaties zouden naast hun bouwprogramma ook een aanpak moeten maken voor de bestaande woningvoorraad, om snel iets te doen aan het woningtekort.

Potentie in bestaande voorraad

Woningcorporaties doen wel dingen om de bestaande voorraad beter te benutten, maar meestal kiezen ze de makkelijke weg, zoals bij het ondersteunen van de verhuizing van oudere huurders. Dit is belangrijk werk omdat oudere huurders zo verhuizen naar een beter passende woning. Maar als hierdoor een grote woning vrijkomt is er een grote kans dat deze weer wordt onderbenut omdat ruim twee derde van de toewijzingen is aan eenpersoonshuishoudens.

We zien op steeds meer plekken dat woningcorporaties (vaak schoorvoetend) woningdelen stimuleren. Op dit moment blijft het vaak bij pilots en proeftuinen, en zijn de aantallen verwaarloosbaar op het totaal aantal toewijzingen. Het is belangrijk dat woningcorporaties en gemeenten woningdelen veel steviger gaan stimuleren, maar een belangrijke vraag is of eenpersoonshuishoudens eigenlijk wel een woning willen delen. In Haarlem zetten de gemeente en woningcorporaties in 2018 een enquête uit onder actief woningzoekende eenpersoonshuishoudens

⁹⁸ We hebben het hier over aanvragen voor omgevingsvergunningen voor bouwkundig splitsen (bouwvergunning) en niet om een woningvormingsvergunning op grond van de huisvestingsverordening.

naar een sociale huurwoning, met vragen over de bereidheid om een woning te delen. Maar één op de tien gaf aan liever een woning te delen (met mensen buiten naaste familie om) dan alleen te wonen. De helft van de ruim 1.100 respondenten was geïnteresseerd in woningdelen, maar dat kwam grotendeels omdat het voor het kiezen was tussen een deelwoning of (nog lang) geen woning. Daarom moeten woningcorporaties zich toch vooral focussen op het toevoegen van zelfstandige woningen. In dit stuk stellen we drie ingrepen voor om de bestaande woningvoorraad beter te benutten.

1. Verdichtingsingrepen in corporatiebezit

In juni publiceerde KAW een onderzoek naar beter gebruik van ruimte in de stad. Hun stelling: in de stad is ruimte zat. De onderzoekers zien grote potentie voor woningsplitsen in naoorlogse wijken en stellen voor om de renovatieaanpak van de komende tien jaar te combineren met woningsplitsen. Voor portiekwoningen in de sociale huur leent 70% zich voor verdichting naar twee, drie of vier woningen. Voor eengezinswoningen in de sociale huur kan ongeveer 20% gesplitst worden in twee woningen en voor hoekwoningen leent 40% van de woningen zich voor een verdichtingsaanpak. De komende tien jaar kan dit in totaal zorgen voor 221.000 extra woningen. Zo'n aanpak is mogelijk. Woningcorporatie Bergopwaarts deed dit door drie doorzonwoningen om te bouwen naar zes woningen. Via een aanbouw werden extra vierkante meters toegevoegd en de woningen werden direct verduurzaamd. Het project van Bergopwaarts kostte € 70.000,- per woning. Tegenover deze investering staan natuurlijk extra huurinkomsten. We zien de stichtingskosten voor corporatiewoningen steeds verder stijgen: "De komende vijf jaar stijgen de stichtingskosten voor een corporatiewoning van 163.000 euro in 2019 naar 223.000 euro in 2024 (Aedes, juni 2020)." Hiermee vergeleken lijkt splitsen in de eigen woningvoorraad spotgoedkoop.

2. De Grote achtertuinen van Parteon

In de Zaanstreek zijn sterk stedelijke gebieden, maar ook landelijke gebieden waar de achtertuinen wat groter zijn. Parteon onderzoekt (ook geïnspireerd door Uwoon) of deze achtertuinen beter benut kunnen worden door er flexwoningen te plaatsen. Op dit moment lijken vooral hoekwoningen potentie te hebben door een betere ontsluiting, grotere tuinen en minder burens. Woningcorporatie Uwoon geeft huurders die een deel van hun achtertuin afstaan een huurkorting van € 100,-. Andere kosten zijn afhankelijk van welk product wordt gekozen en van de exploitatietermijn. We zien dat businesscases voor flexwoningen rendabel kunnen zijn. Een woningcorporatie kan samen met een gemeente sleutelen aan de voorwaarden zodat het plaatsen van flexwoningen eenvoudig en rendabel is.

3. Buy to split

De verkoopprijzen variëren in de metropoolregio⁹⁹. Afhankelijk van de plek in de regio kan buy to split rendabel zijn. Maar het kan ook rendabel gemaakt worden. Gemeenten kunnen in overleg met woningcorporaties vergunningsvoorwaarden stellen aan bijvoorbeeld oppervlakte, het naleven van het woningwaarderingssysteem, duurzaamheid en geluidsisolatie, zodat commerciële woningsplitsers (met inferieure plannen) afhaken vanwege een lager rendement. Woningcorporaties hoeven zo bij aankoop niet te concurreren met commerciële woningsplitsers. Is dat oneerlijke concurrentie? Niet persé. De voorwaarden zijn gelijk.

⁹⁹ De vierkantemeterprijs in de Zaanstreek was in het eerste kwartaal van 2020 was € 2.990, in Zuid-Kennemerland € 3.864 en in Amsterdam € 5.309 (NVM kwartaalcijfers, 2020). Daarbij was de vierkantemeterprijs (landelijk) voor een woning met een oppervlakte tussen 150 en 199 vierkante meter in 2019 36% lager dan de vierkantemeterprijs voor woningen tot 50 vierkante meter (EIB, 2020).

Er is nog een mogelijkheid. Als het rendement voor een woningcorporatie te laag is kan een gemeente financieel bijdragen. Een sociale grondprijs is feitelijk een aftopping van de marktprijs. In Haarlem is er een reserve ongedeelde stad waarbij grondexploitaties worden gebruikt om projecten met sociale huurwoningen aan de westkant van de stad (de kant met weinig sociale huurwoningen) te realiseren. De focus ligt hierbij op nieuwbouw, maar waarom eigenlijk?

Het opkopen van de woning is overigens niet altijd nodig. Er zijn ook andere constructies denkbaar. In Son en Breugel nam Statiegeld op Jeugd een initiatief, waarbij grote huizen van oudere eigenaar-bewoners worden gesplitst. In de extra woningen komt een jongere wonen. De bewoners hoeven niet te verhuizen.

Conclusie

Het is duidelijk dat er veel kansen zijn om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. De weg ernaartoe is een rocky road, maar de obstakels zijn met een goede dosis creativiteit en doorzettingsvermogen uit de weg te nemen. Gemeenten en woningcorporaties moeten de stoute schoenen aantrekken en een aanpak ontwikkelen voor de bestaande voorraad. Ook als, omwonenden het niet meteen een fantastisch idee vinden.

Literatuur

Autoriteit woningcorporaties (2020). *Staat van de corporatiesector 2019*, Geraadpleegd van: <https://www.ilent.nl/documenten/rapporten/2020/01/21/staat-van-de-corporatiesector-2019>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020, 31 augustus) *Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio [dataset]*, Geraadpleegd van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?ts=1598965337463>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020, 31 augustus) *Voorraad woningen; gemiddeld oppervlak; woningtype, bouwjaarklasse, regio*, Geraadpleegd van: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82550NED/table?ts=1598965738775>

Economisch Instituut voor de Bouw. (2020, mei) *De ontwikkeling van woningprijzen*, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/31/de-ontwikkeling-van-woningprijzen/rapport-de-ontwikkeling-van-woningprijzen.pdf>

Eerenbeemt, M. V. D. (2020, 22 mei) *Hoogleraar woningmarkt: 'Na deze crisis volgen prijsstijgingen, misschien zelfs een prijsexplosie'*, de Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/economie/hoogleraar-woningmarkt-na-deze-crisis-volgen-prijsstijgingen-misschien-zelfs-een-prijsexplosie~b2329dab/>

Gertten, F. (Regisseur). (2019) *Push [documentaire]*, Malmö, Zweden: WG Film AB. Gevonden op: <http://www.pushthefilm.com>

Hollander, L. D. (2019, 7 november) *Senior deelt huis met starter in Son en Breugel*. RD.nl. <https://www.rd.nl/vandaag/binnenland/senior-deelt-huis-met-starter-in-son-en-breugel-1.1608245>

KAW. (2020). *Ruimte zat in de stad*. <https://www.kaw.nl/projecten/onderzoek-ruimte-zat-corporatievastgoed/>

KCWZ. (2017, 12 juli). *VAN GROTE GEZINNEN NAAR KLEINE HUISHOUDENS: SPLITSEN VAN EENGEZINSWONINGEN BIEDT OPLOSSING*. <https://www.kcwz.nl/thema/woonvariates/van-grote-gezinnen-naar-kleine-huishoudens-splitsen-eengezinswoningen-biedt-oplossing>. <https://www.kcwz.nl/index>

Nieuwbouw sociale huur moeilijker door hogere bouwkosten. (2020, 17 juni) Aedes.
<https://www.aedes.nl/artikelen/woningmarkt/hervorming-woningmarkt/nieuwbouw-sociale-huur-moeilijker-door-hogere-bouwkosten.html#:~:text=De%20komende%20vijf%20jaar%20stijgen,hogere%20grondkosten%20door%20binnenstedelijk%20bouwen.>

Provincie Noord-Holland. (2019) *Bevolkingsprognose Noord-Holland 2019-2040 Bevolking, huishoudens en woningbehoefte.* <https://www.noord-holland.nl/>

RIGO Research en Advies (2019) *Leefbaarheidstoets bij splitsen en omzetten - Bij het reguleren van wijzigingen in de voorraad*, Geraadpleegd van: <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2019/11/reguleren-splitsen-in-Haarlem.pdf>

Stec-groep. (2020, 4 juni) *Webinar: Aan de slag met de bestaande woningvoorraad* [PowerPoint]

Team Stadszaken.nl. (2020, 10 juni), *Woningvoorraad kan veel beter benut worden met doorstroming*, Stadszaken.nl. <https://stadszaken.nl/artikel/2796/woningvoorraad-kan-veel-beter-benut-worden-met-doorstroming>

Dan maar liever het dak op!

Het optopmanifest

Bob Vastenhoud (Gemeente Delft)

Stellingen:

1. Optoppen is een onmisbare schakel in aanpak van de woningnood
2. Om optoppen te laten slagen moet op vernieuwende wijze financiering tot stand worden gebracht
3. Het dak is het nieuwe weiland

Inleiding

Hoewel de wereld er na het opduiken van corona volstrekt anders uit is gaan zien, blijven veel van de maatschappelijke uitdagingen bestaan. De toenemende ongelijkheid en halt toe roepen, verduurzaming van de maatschappij in al zijn facetten en het aanpakken van de woningnood.

In dit paper wil ik een lans breken voor optoppen; het ophogen van bestaande gebouwen met een, of meer bouwlagen, waarbij ik wil kijken naar de voordelen die het kan bieden, (juist) ook op andere gebieden dan alleen het toevoegen van woningen. Welke koppelkansen biedt optoppen?

Vervolgens verken ik de mogelijke nadelen en hoe daarmee zou kunnen worden omgegaan

In twee appendices kijk ik ten eerste naar een aantal concrete complexen in Delft en welke mogelijkheden optoppen daar biedt. Daarnaast verken ik de mogelijke gevolgen van de coronapandemie op de woningnood en volkshuisvesting.

Optoppen; een deeloplossing voor de woningnood

In het filmpje inbreien en optoppen¹⁰⁰ zien we diverse voorbeelden van optoppen in Rotterdam. Aan het einde van het filmpje spreekt een blij en trotse bewoner van een optopwoning in het Lage Land in Rotterdam. Ze woon in een ruime, licht maisonnette die in staalbouw bovenop een naoorlogse galerijflat is gebouwd. Er zijn echter veel meer mensen te vinden die een woning zoeken, dan vrouwen zoals deze die een mooie optopwoning hebben bemachtigd. Want ondanks de woningnood wordt er heel weinig opgetopt en daarmee laten we een zeer interessant deel van de oplossing voor de woningnood liggen.

Nederland heeft woningnood gaf de minister in februari van dit jaar eindelijk toe¹⁰¹, maar die oplossen is niet eenvoudig. We willen in Nederland dat steden niet ongebreideld uitbreiden, daarom moet 70% van de noodzakelijke woningbouw binnen bestaande stedelijke contouren worden gerealiseerd.

¹⁰⁰ https://youtu.be/knu_mVJqdpY

¹⁰¹ <https://nos.nl/artikel/2323755-minister-van-veldhoven-erkent-woningnood-kamer-wil-snel-actie.html>

Locaties zijn daar schaars en moeilijk te ontwikkelen, waardoor de noodzakelijke jaarlijkse woningontwikkeling steevast niet wordt gehaald.

Dat komt onder meer doordat we ons lijken blind te staren op het bouwen op kale grond. Grond die al kaal is, of door sloop kaal wordt gemaakt, waarna er nieuw op kan worden gebouwd. We hebben dus een tweeledig probleem. Woningnood en te weinig bouwlocaties (of ruimte die we als zodanig zien). OP deze locatie en met dez\le methoden wordt de vereiste productie echter bij lange na niet gehaald. We moeten dus op zoek naar alternatieven. Naar mijn idee is er voor beide gezichten van dat probleem één oplossing. Wanneer we verder kijken dan alleen de kale plekken in de stad, zijn er veel meer locaties waarop je kunt bouwen. We kunnen de daken van bestaande gebouwen gebruiken; “optoppen”.

Optoppen

Het is gebleken dat het in veel gevallen heel goed mogelijk is om bestaande gebouwen verticaal uit te breiden door het toevoegen van een, of meer woonlagen.¹⁰² Zo kunnen extra woningen worden gebouwd zonder de noodzaak er eerst een complex voor te slopen. Het is weliswaar per complex kleinschalig, maar door het op veel plekken te doen kan toch een grote hoeveelheid woningen worden toegevoegd. Ik pleit er daarom voor dat corporaties massaal gaan inzetten op het optoppen van hun bestaande complexen, als belangrijke deeloplossing van de woningnood en de achtergebleven woningbouw. Dat geeft niet alleen veel meer mogelijkheden voor de ontwikkeling van woningen, maar daarnaast biedt het ook de nodige extra voordelen: Een verbeterde kasstroom, wijkdifferentiatie, voordelen op het gebied van duurzaamheid en meer. Ik zal hieronder een aantal belangrijke voordelen uitwerken om daarna te kijken naar de nadelen, die er uiteraard ook zijn. Ik zal betogen dat die nadelen zich geenszins verhouden tot de voordelen, mits de diverse partijen die de voordelen ervaren de handen ineens kunnen slaan om corporaties, met name financieel, in staat te stellen optoppen op veel grotere schaal toe te passen.

Oud met nieuw

Optoppen is uniek in de zin dat het de mogelijkheid biedt om het oude met het nieuwe te combineren. Met name voor de grote hoeveelheid portiekflats die Nederland kent en waar de komende 10 – 20 jaar op gebied van groot onderhoud en verduurzaming in elk geval iets ingrijpend mee moet gebeuren biedt dat kansen. Zeker omdat een groot deel van die complexen staat in wijken waar ook op andere beleidsterreinen, zoals leefbaarheid, vergrijzing, sociale menging en dergelijke ingrepen nodig zijn. Wijken waar tegelijkertijd wel een sterke behoefte blijft bestaan aan betaalbare huisvesting. Corporaties geven aan dat sloop-nieuwbouw bij deze complexen m.b.t. duurzaamheid vaak de enige mogelijkheid lijkt. Toch ze willen deze gewilde en betaalbare woningen niet slopen, omdat ze in geen geval woningen van een vergelijkbare huurprijs kunnen terugbouwen. Is optoppen dan niet een belangrijke schakel in de oplossing.

Verbeterde kasstroom

Naast de mogelijkheid om oud naast (of beter op) nieuw te kunnen realiseren, leidt het uitbreiden van

¹⁰² Arjan Gooijer, Debby Heilker, Gert Jan te Velde (1999) Gereedschappen voor herontwikkeling; optoppen het toevoegen van dakwoningen aan naoorlogse flatgebouwen, Stuurgroep experimenten volkshuisvesting, 65.

een complex tot een voordehandliggend, maar belangrijk voordeel. De kasstroom voor dat complex wordt direct verhoogd. Zeker met het oog op het rapport opgaven & middelen¹⁰³ dat BZK heeft uitgevoerd en waaruit blijkt dat de kasstroom van de hele corporatiesector, afhankelijk van de regio, opdroogt tussen 2024 en 2035 is het broodnodig oog te hebben voor methoden om de kasstroom te vergroten.

Beperkte voorraad beschikbare en betaalbare bouwgrond

De vereiste hoeveelheid nieuwbouw wordt al jaren niet gehaald. Ontwikkelaars geven daarbij stevast aan dat er niet voldoende locaties beschikbaar zijn. De politiek wil graag bouwen binnen de stad, dus uitleglocaties zijn schaars. Bovendien is de groene ruimte rondom de stad ook nodig voor natuur en recreatiemogelijkheden vanuit een meer verdichte stad. Binnen de stad is ruimte nog schaarser en kost het veel tijd en procedureel gedoe om de wel aanwezig ruimte ook beschikbaar te krijgen voor woningbouw. Voor de volkshuisvesting geldt daarbij dat de ruimte die beschikbaar is lang niet altijd tegen een voldoende lage prijs kan worden verkregen om sociale woningbouw financieel haalbaar te maken. Daarbij biedt optoppen opnieuw een uitgelezen kans omdat de corporaties reeds de eigenaar zijn van heel veel potentiële bouwgrond; de (platte) daken van hun bestaande woningen. Zij kunnen dus direct beschikken over de bouwlocatie en kunnen direct door naar het verkrijgen van de juiste bestemmingplannen en vergunningen.

Behoud van (betaalbare) woonruimte

De afgelopen jaren komen investeringen in vernieuwing van de woningvoorraad door corporaties weer op gang. Vaak gaat dit gepaard met sloop-nieuwbouw. Deels omwille van de bouwkundige kwaliteit van de complexen maar ook vanwege de noodzaak om te verdichten en of de beschikbare woonproducten te wijzigen. Probleem hierbij is dat het relatief vaak de zeer goedkope woningen betreft die vanuit volkshuisvestelijk belang juist behouden zouden moeten blijven, maar het brengt ook een grote stroom stadsvernieuwingsurgenden op gang. Deze leggen zware druk op de al hoge en oplopende wachttijden. Door een deel van de complexen niet te slopen, maar op te toppen kan een groter deel van de goedkope voorraad behouden blijven en wanneer optoppen in bewoonde staat kan plaatsvinden, zullen er veel minder gedwongen herhuisvestingen zijn. Optopwoningen kunnen ook dienen als wisselwoning voor sloop-nieuwbouwprojecten in de omgeving.

Voorraaddifferentiatie

De opbouw zal verschillen van het bestaande complex in materiaalgebruik, aanzien en woningtypen. Vanwege de omvang van de investeringen lijkt het voordehandliggend de toegevoegde woningen duurder te maken dan de onderliggende woningen. Dit heeft een extra positief effect op de kasstroom, maar ook kan er een andere inkomensdoelgroep de wijk en het complex in worden gebracht. Zonder de zittende huurders hiervoor uit te hoeven zetten.

Het is ook denkbaar dat bij sommige 4-laags complexen een laag wordt toegevoegd die wordt gekoppeld aan de bovenste woonlaag tot maisonnettes. Zo kan woonruimte worden toegevoegd, een ander type huurder worden aangetrokken en de kasstroom worden verbeterd, zonder de noodzaak om een liftkolom toe te voegen, of het aantal parkeerplaatsen uit te breiden. Uiteraard biedt een combinatie van dergelijke ingrepen een mooie mix aan opties om een wijk te differentiëren, zittende bewoners waar nodig passen te herhuisvesten, te verdichten en een nieuwe combinatie te maken van

¹⁰³ Opgaven en middelen corporatiesector; hoofdrapport (2020), ministerie van buitenlandse zaken, 50.

oude en nieuwe woningtypen. Ook verhuur in middenhuur, of verkoop van de optopwoningen kan worden overwogen. Dit biedt nog meer mogelijkheden met betrekking tot zowel het ophogen van de kasstroom, als differentiatie-opties.

Tijdelijke optoppen

Er zijn tegenwoordig ook technische mogelijkheden om complexen op te toppen met demontabele opbouw-eenheden. Tijdelijke bouw betekent een gegarandeerde vrijstelling voor de verhuurdersheffing, maar biedt ook kansen voor het creëren van schuifruimte bij sloop-nieuwbouwprojecten. De nog staande complexen in de omgeving worden tijdelijk opgetopt om de uitgeplaatste bewoners te huisvesten, zodat de wachtlijsten minder worden belast en bewoners in hun eigen buurt kunnen blijven wonen. Wanneer alle complexen zijn aangepakt kunnen de verplaatsbare/demontabele optopwoningen elders worden ingezet. Voorwaarde is wel dat er ook demontabele liftkolommen moeten worden geplaatst. Met deze vorm van optoppen wordt feitelijk de voor tijdelijke woningen beschikbare oppervlakte uitgebreid met een enorm areaal aan ongebruikte platte daken. Dat maakt de businesscase voor alle verplaatsbare woningen weer positiever.

Duurzaamheid

Door gebruik te maken van optoppen wordt het mogelijk ten minste een deel van de woningvoorraad te behouden die anders de komende decennia gesloopt en vervangen zou moeten worden. Dat betekent minder sloopaafval en een aanzienlijke energiebesparing (minder transportbewegingen). Ook de methoden en materialen gebruikt bij de opbouw zijn tegenwoordig zeer duurzaam. Lichte en herbruikbare materialen belasten het klimaat minimaal en er is minder energie nodig bij constructie, transport en assemblage.

Architectonisch behoud

De portiekflat is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse bouwkundige geschiedenis, het toonbeeld van de wederopbouw. Door optoppen zouden we een deel van die erfenis kunnen bewaren, doordat we er in slagen die complexen in aangepaste vorm een hernieuwde functionaliteit te geven in de 21 eeuw.

Draagkracht voor voorzieningen

In veel wijken dreigt de draagkracht voor bepaalde voorzieningen weg te vallen. Huishoudens zijn kleiner en huishoudinkomens lager. Hierdoor is het aantal klanten en de gemiddelde besteding in omliggende winkels lager, maar ook scholen en andere voorzieningen staan onder druk. Met optoppen kan het aantal huishoudens worden verhoogd, maar wellicht ook de huishoudgrootte en -inkomen. Zo ontstaat er meer draagkracht voor voorzieningen, maar bijvoorbeeld ook voor informele zorg en verenigingen.

Complicerende factoren

Kosten

Optoppen is dermate kostbaar dat er sprake is van een onrendabele top.¹⁰⁴ Helaas ben ik er niet in

¹⁰⁴ Arjan Gooijer, Debby Heilker, Gert Jan te Velde (1999) Gereedschappen voor herontwikkeling; optoppen het toevoegen van dakwoningen aan naoorlogse flatgebouwen, Stuurgroep experimenten volkshuisvesting, 35.

geslaagd recente cijfers te vinden. De bouwkundige kwaliteit en -staat van het op te toppen complex, de beschikbare ruimte in de omgeving, verschillen in duur en complexiteit van gemeentelijke procedures, noodzakelijke of gewenste ingrepen aan het broncomplex etc.. Het heeft allemaal invloed op de uiteindelijke kosten.

Eerder heb ik echter betoogd dat de voordelen veel verder gaan dan alleen de extra woningen voor de corporatie. Er zijn bredere maatschappelijke voordelen te behalen. Het is de uitdaging financieringsoplossingen te ontwikkelen, waardoor alle partijen die baat hebben bij optoppen ook mee-investeren.

Onbekend welke gebouwen geschikt zijn

Naoorlogse complexen kunnen gemiddeld 10-12% extra gewicht hebben.¹⁰⁵ Exacte bouwplannen en daarmee exacte gegevens zijn echter vaak niet beschikbaar. Dat geeft onzekerheid over de exacte mogelijkheden. Daar staat tegenover dat veel gebouwen van na de oorlog volgens dezelfde werkwijze zijn gebouwd. Weet je van een gebouw wat het kan hebben, dan weet je het vaak ook voor een heel aantal meer.

Noodzaak om een lift te plaatsen

Wanneer de toegang tot een woning meer dan 12,5m boven de hoofdingang van het gebouw ligt, is volgens het bouwbesluit een lift vereist.¹⁰⁶ Bij optoppen van portiekflats die al 4 etages hebben is dat nagenoeg altijd het geval. Dat brengt extra kosten met zich mee en vraagt ruimte. Anderzijds kunnen ook de bestaande woning mogelijk met de lift worden ontsloten, wat de toegankelijkheid en de mogelijkheden voor bewoning door ouderen bijvoorbeeld vergroot. De kosten voor een lift zijn bovendien fijne concrete bestemmingen voor subsidies van overheden. Een lobby hiervoor zou zeer goed door bijvoorbeeld G4, G40, AEDES en de Woonbond kunnen worden opgestart.

Instemming van bewoners vereist

Bij grote ingrepen in, of aan een complex is de toestemming van minimaal 70% van de zittende huurders vereist. Als sloop echter het alternatief is en er voor de zittende bewoners ook ander voordelen zijn (woningverbetering, plaatsing van een lift, of de mogelijkheid om door te stromen naar een optopwoningen) dan zal die instemming in veel gevallen haalbaar moeten blijken.

Beperking bouwhoogte in het bestemmingsplan

In het bestemmingplan is ook de toegestane bouwhoogte opgenomen. Voor optoppen zal in gevallen dus een bestemmingsplanwijziging moeten worden doorlopen. Dat geldt echter in de meeste gevallen ook voor nieuwbouw.

Parkeernormen

Wanneer woningen aan een bestaand complex worden toegevoegd ontstaat er een parkeervraagstuk. Het is aan de gemeentelijke politiek of zij bereid is daar buitenruimte aan op te offeren, of een andere parkeernorm te hanteren. In geval er parkeerregulering geldt zou zelfs een parkeernorm van 0 kunnen worden gehanteerd, mits er voldoende OV- en/of fietsverbindingen aanwezig.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Bouwbesluit 2021, afdeling 4.2, artikel 4.4.

Conclusie

Er moet veel gebeuren in de Nederlandse woningmarkt. Er zijn honderdduizenden extra woningen nodig, waarvan ongeveer 70% binnen de bestaande stedelijke contouren moeten worden ontwikkeld. Dat gaat op het moment nog veel te traag. Onder meer omdat er te weinig locaties beschikbaar komen. De bestaande voorraad bevat veel woningen die qua prijs nog erg geschikt zijn, maar waar veel aan moet gebeuren op het gebied van (groot) onderhoud en verduurzaming. Momenteel wordt bij dergelijke complexen vaak voor sloop-nieuwbouw gekozen. Uit financiële overweging, maar ook om te kunnen verdichten. Dit is een tijdrovende oplossing met geringe toevoeging van extra woningen. Ook betekent het verlies van zeer gewilde goedkope woningen, die voor die prijs niet meer kunnen worden teruggebouwd.

In veel gevallen is optoppen een goed alternatief. Zowel voor de aanpak van het woningtekort als voor de noodzakelijke ingrepen in de bestaande voorraad. Door bouwlagen aan bestaande complexen toe te voegen, kan de kasstroom voor het complex worden verhoogd, kunnen complexen en wijken worden gedifferentieerd, goedkope woningen worden behouden, worden duurzaamheidsdoelstellingen gerealiseerd.

Natuurlijk heeft optoppen ook nadelen; het is kostbaar en complex en vaak is onduidelijk welke complexen zich er wel en niet voor lenen. De gerealiseerde verdichting brengt mogelijk parkeerproblemen met zich mee en procedureel vergt het veel.

Toch pleit ik hartstochtelijk voor optoppen. Het biedt enorm veel kansen om in de bestaande stad woningen toe te voegen, bij te dragen aan de kwaliteit van de bestaande voorraad en het kan op veel plekken tegelijk worden toegepast. De uitdagingen die er natuurlijk zijn, zijn naar mijn idee met name het gevolg van verkokering. Optoppen biedt op zoveel verschillende vlakken voordelen, maar de nadelen (kosten) komen op één bordje te liggen. Als we er in slagen om dat met elkaar (corporaties, overheden, zorgkantoren etc.) op te lossen zijn de mogelijkheden eindeloos en de te oogsten voordelen evenzeer.

Literatuur

Arjan Gooijer, Debby Heilker, Gert Jan te Velde (1999) *Gereedschappen voor herontwikkeling; optoppen het toevoegen van dakwoningen aan naoorlogse flatgebouwen*, Stuurgroep experimenten volkshuisvesting, 65.

Reimar von Meding e.a. (2020) *Ruimte zat in de stad*, KAW, 75.

Kersten Nabielek, Sanne Boschman, Arjan Harbers, Maarten Piek en Auke Vlonk (2012) *Stedelijke verdichting: een ruimtelijke verkenning van binnenstedelijk wonen en werken*, Planbureau voor de Leefomgeving, 94.

Nicole Alewijn, Leander Bakker, Saskia Geerts, Zacharia Mellas, Charlotte Middelveld, Bonnie Schaafsma, Bart Simkens en Sybren van der Velde (2014) *Het dak als bouwlocatie*, TU Delft, 52.

M.T. van Battum (2002) *Het dak als bouwlocatie*, Faculteit bouwkunde afdeling volkshuisvesting en stadsvernieuwing, 155.

Francesca Guidolin (2016) *Sustainability and Innovation for the Future THE EXOSKELETON SYSTEM AS A SOCIO-TECHNICAL DEVICE. COUPLING TECHNICAL DEVICES AND SOCIAL INVOLVEMENT IN THE RE-HABILITATION PROCESS*, Università Iuav di Venezia, 10.

Francesca Guidolin (2018) *Adaptive Socio-Technical Devices: Social Inclusion as a Rehabilitation Tool*, Sustainable and Resilient Building Design Approaches, Methods and Tools: TU Delft open, 230-248.

Brochure: *Meer rendement uit renovatie en optoppen*, ESBI huis, 3.

Mathieu Gijbels (2015) *Optoppen; do's en dont's*, Architectura.be, 6.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020) *Opgaven en middelen corporatiesector; hoofdrapport*, 50.

Ed Melet & Eric Vreedenburgh (2005) *Luchtgebonden bouwen; Bouwen op een opgetild maaiveld*, NAI, 197.

Catja Edens, Hans Ibelings, Esther Heemskerk (2017) *Licht Verdicht; Grensverleggende ideeën voor optoppen in de Rotterdamse binnenstad*, BNA Onderzoek, 180.

#4

Samenwerken
in wonen en
zorg en
kwetsbare
wijken

Organisatienetwerken beter begrepen

Jochum Deuten (zelfstandig onderzoeker), Paul Doevendans (Atrivé) & Netty van Triest (Platform31)

Langer zelfstandig thuis wonen, Beschermd Wonen, schulden, dak- en thuisloosheid of leefbaarheid in de wijk, het zijn actuele maatschappelijke opgaven met een belangrijke overeenkomst: ze overstijgen het domein van de volkshuisvesting en daarmee ook de competenties van corporaties. Achter hun voordeuren of in de directe omgeving van hun woningen is de problematiek te vinden. Maar voor de oplossing hebben woningcorporaties andere partijen nodig.

Corporaties zoeken daarom naar manieren om met lokale partners complexe maatschappelijke opgaven aan te pakken. Deze opgavegerichte samenwerking krijgt steeds vaker vorm in een organisatienetwerk: een structureel verband van organisaties die samen waarde willen creëren in antwoord op een opgave. Het functioneren van deze netwerken is bepalend voor het succes op de maatschappelijke opgave.

Alle reden dus om deze netwerken nader onder de loep te nemen - ook vanuit het perspectief van de woningcorporatie. Onze casusstudie naar vijf organisatienetwerken¹⁰⁷ werpt licht op de zaak.

Een organisatienetwerk als antwoord?

Nederland kent een uitgebreide (semi)publieke sector met rechten, regels en instituties. Dat levert veel goeds op. Maar regelmatig worden ook de beperkingen van onze 'organisatie van de samenleving' duidelijk. Het systeem is te complex en te weinig vraaggericht ingericht voor met name kwetsbare burgers. We moeten terug naar de bedoeling, hoor je afgelopen jaren uit vele monden.

Veel samenwerking ontstaat vanuit "Dit kan niet waar zijn...?!" Een praktijkcasus uit het organisatienetwerk Bossche Bond

Een man van 73 jaar kwam in financiële problemen doordat hij een jonge vrouw met haar kind in huis had genomen en haar zijn pinpas ter beschikking had gesteld. Zijn rekening werd geplunderd. Bijna € 2.500,- verdween van zijn rekening, waardoor hij rood stond. In eerste instantie zocht hij zelf naar een oplossing. Omdat hij de debetstand niet kon oplossen, blokkeerde de bank de incasso's. Bij de gemeentelijke kredietbank werd hij afgewezen, omdat het bedrag te hoog was en de BKR-toetsing dit niet toeliet. Huur, energie en de ziektekostenverzekering kon hij niet meer betalen.

Ook boodschappen doen kon niet meer. De man ontwikkelde depressieve klachten. De voedselbank werd geregeld, maar er moesten ook andere zaken worden aangeschaft. Mijnheer is diabeet en zijn gezondheid begon er onder te lijden. De betrokken professional regelde via de Bossche Bond € 2.500,- die zorgde voor een doorbraak. De debetstand bij de bank is hiermee aangezuiverd. De man kan zijn betalingen weer hervatten.

¹⁰⁷ Zie: <https://www.platform31.nl/nieuws/de-waarde-van-organisatienetwerken>

Naar kleinschalige, wendbare hulp op maat, dichtbij mensen, vanuit mensen en hun 'leefwereld' vormgegeven, gericht op de versterking van hun positie. Met een dienstbare 'systeemwereld', die 'integraal' kan kijken en werken. Die ondersteuning kan bieden en ingericht is vanuit de kwaliteit van leven van mensen.

Wanneer organisaties aan de slag gaan met maatschappelijke opgaven stuiten ze al snel op de beperkingen van de huidige manieren van organiseren. Er zijn 'kokers' in wetgeving, financiering en werkwijzen die men als steeds knellender ervaart. Daarbij speelt de problematische situatie dat enerzijds maatschappelijke opgaven én ambities groter worden en anderzijds de mogelijkheden van organisaties om in te grijpen beperkt worden. Woningcorporaties moesten de laatste jaren terug naar hun kerntaak en hun investeringsmogelijkheden werden op diverse manieren beperkt.

Vanuit theoretisch perspectief constateren wetenschappers al langer dat de drie grondvormen van organiseren en verbinden - 'tribale gemeenschappen', 'hiërarchische instituties' en 'markten' - niet altijd voldoen. De zoektocht is naar nieuwe vormen van verbinden en organiseren. Organisatienetwerken, waarin (semi)publieke organisaties zich verbinden rond een opgave, vormen hierop mogelijk een antwoord¹⁰⁸. In de casusstudie 'Organisatienetwerken van waarde' onderzochten we er vijf (zie onderstaand overzicht in figuur 1).

Organisatienetwerken gedefinieerd en bestudeerd

Een organisatienetwerk is een verregaande vorm van samenwerking, waarbij de gezamenlijke maatschappelijke opgave en ambitie leidraad vormen voor de instelling en inrichting ervan. De belangrijkste gemeenschappelijke kenmerken van de vijf onderzochte organisatienetwerken zijn:

- het is een verband van zelfstandige organisaties met verschillende competenties/bijdragen (diversiteit) die gelijkwaardig een bijdrage leveren;
- het netwerk wordt gedreven door een gemeenschappelijke maatschappelijke ambitie;;
- richt zich in de eerste plaats op het creëren van maatschappelijke waarde voor anderen in de maatschappij dan de deelnemers van het netwerk zelf;
- doet dit vanuit een gemeenschappelijke gedachte over 'een veranderingstheorie', bijvoorbeeld door het leveren van maatwerk of het realiseren van innovatieve werkwijzen);
- bestaat uit organisaties die in principe bereid zijn voor de opgave een deel van de eigen soevereiniteit (autonomie) in te leveren;
- kent een zekere mate en vorm van (bijzondere) governance/aansturing;
- het is als netwerk publiekelijk: het is herkenbaar en benaderbaar voor belanghebbenden.

¹⁰⁸ Zie programma's Langer Thuis en Leefbaarheid in de wijk van Platform31 en diverse studies en rapporten over samenwerking van de Caluwé en Kaats i.s.m. Platform31, 2018.

Figuur 1 Kenmerken van de vijf onderzochte organisatienetwerken

	Bossche Bond	MOM	BoTu	Proeftuin Ruwaard	Cimot
leeftijd netwerk	sinds 2016	sinds 2008	idee 2018 - start 2019	sinds 2015	sinds 2015
maatschappelijke opgave	• individuele casuïstiek, met complexe problematiek, beter, sneller en goedkoper oplossen • komen tot systeemaanpassingen	• voorkomen dat huishoudens tussen 'wal en schip' vallen door verkokering 'systeemwereld'	• zorgen voor een 'veerkrachtige wijk', op stedelijk gemiddelde • komen tot een gezamenlijke, integrale, langdurige aanpak	• een vitale wijk waar wijkbewoners tegen lagere kosten een betere (positieve) gezondheid ervaren • samen met bewoners komen tot een aanpak de vertrek vanuit de leefwereld van deze bewoners	• verbeteren uitstroom beschermd wonen
domein	• werk & inkomen / schulden	• armoede • werk & inkomen • eenzaamheid	• 'veerkrachtige' wijk • activering & werk • zorg • duurzaamheid	• wonen, welzijn, zorg	• beschermd wonen
schaal	stedelijk	stedelijk (voorheen: enkele wijken)	wijk	wijk, en uitbreiding naar hele gemeente	regio
aantal netwerkpartners	16	12	• 5 kernpartners • > 20 kleinere en grotere wijkorganisaties	16	circa 40
aantal betrokken professionals	ca. 160 professionals	200 - 300 professionals			
betrokkenheid bewoners	nee, maar 'oplossing voor bewoner' staat wel centraal	beperkt - op gelegenheid	• onderdeel van het netwerk (BoTu12) • via oproep	betrokken + 'bewoner centraal', maar geen onderdeel van het netwerk	nee
betrokken organisatieniveaus	• bestuurders • management • uitvoerders/professionals	• bestuurders • management • uitvoerders/professionals	• kerngroep met vijf organisaties op strategisch niveau • uitvoerders/professionals	• bestuurders • management • uitvoerders/professionals	• bestuurders • management • uitvoerders/professionals
netwerkcoördinator?	ja, drie personen vormen 'secretariaat'	ja, MOM-manager	ja, programmamanager	ja, programmamanager	ja, projectmanager
financiële basis	• bijdragen partners	• bijdragen partners	• meerjarig budget gemeente • zeggenschap leefbaarheidsbudget woningcorporatie	• bijdragen partners • innovatiesubsidie	• gemeentelijke financiering (partner)
bijzonderheid	• helder primair proces, rond 'casussen' • met financiële constructie als basis	• een al langer bestaand, zich evoluerend netwerk, vast onderdeel van stedelijk weefsel geworden • zonder gemeente	• streven om tot het weefsel van de wijk te gaan behoren: 'iedereen erbij' • eigen fysieke ontmoetingsplek in de wijk • expliciete ambitie om private partijen te betrekken	• regionale uitstraling van werkwijze / transformatie • bouwen aan financiering die werkwijze ondersteund (ontschot budget/populatiebekostiging)	• zorgaanbieders betrokken als 'aannemer' • sterke betrokkenheid wijkbewoners • leidende rol gemeenten
meer informatie	www.onsplatform.tv/wldb-community/bossche-bond	https://momtilburg.nl	https://bosspoldertussendijken.nl	www.proeftuinruwaard.nl	www.cimot.nl
directe waarde	x	(x)	x	x	x
leerfunctie	x	x	x		x
innovatiefunctie		x	x (tbv. wijk)		x
transformatiefunctie	x	x		x	

De (potentiële) meerwaarde van een organisatienetwerk

Net als andere vormen van samenwerking, vraagt een goed presterend organisatienetwerk de nodige inspanningen. Die investering rendeert voor deelnemende organisaties alleen als het netwerk ook een duidelijke meerwaarde oplevert.

In de casusstudie komen twee soorten van deze meerwaarde naar voren waar men samen aan werkt: directe en indirecte maatschappelijke waarde (zie figuur 2). Een onderscheid dat van belang is om te weten wanneer een organisatienetwerk succesvol is, maar ook om beter te begrijpen waar de uitdaging van een organisatienetwerk ligt.

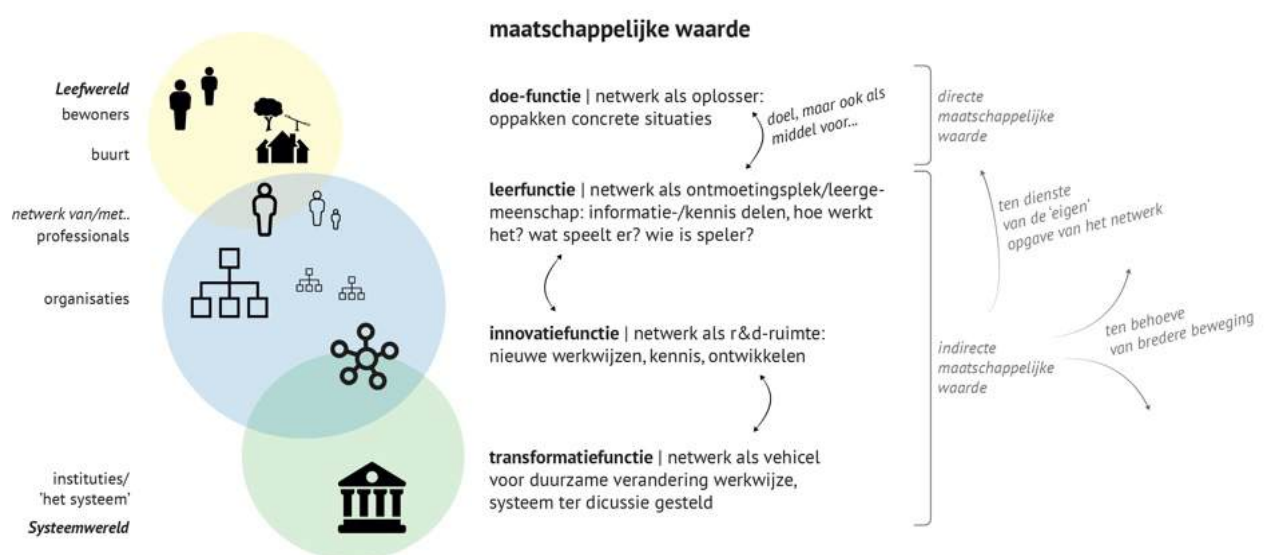
Directe waarde | waarde voor bewoners (huishoudens) en de wijk

Alle onderzochte netwerken, maar vooral de Bossche Bond, Proeftuin Ruwaard en Cimot, leveren duidelijk en 'dagelijks' een directe en zichtbare waarde voor bewoners en de wijk. Zo hanteren professionals in Proeftuin Ruwaard, ongeacht de organisatie van waaruit ze werken, een duidelijk andere werkwijze (de 'samenwerkwijze'), waarmee ze beter aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van bewoners. En bewoners die via de Bossche Bond een oplossing krijgen voor hun situatie, ervaren ook een verschil met de reguliere situatie: andere, snellere oplossingen. Dankzij CIMOT krijgt een doorstromer niet alleen een woning maar gelijktijdig ook begeleiding en budgetbeheer. De netwerksamenwerking levert betere en meer afgestemde dienstverlening.

Indirecte waarde | waarde voor professionals, hun organisaties en systemen

Een ander type maatschappelijke waarde is te vinden aan de 'systeemkant': het zijn professionals die leren, werkwijzen en organisaties die veranderen, systemen die transformeren. Bewoners ervaren dan pas in tweede instantie een verandering; er is dus sprake van een indirecte maatschappelijke waarde.

Figuur 2 Beoogde functies/waarde van organisatienetwerken



De netwerkvertegenwoordigers die we spraken hebben op een gegeven moment voor zichzelf de analyse gemaakt dat 'het systeem' soms onvoldoende werkt voor bewoners. De manier van werken, de afspraken tussen organisaties, hun taakopvatting, de verkokerde financiering en regelgeving, de

persoonlijke houding; ze dragen bij aan of liggen soms zelfs ten grondslag aan de problemen van mensen.

Een organisatienetwerk kan dan professionals, managers en bestuurders de ruimte bieden om ervaringen uit te wisselen en drempels weg te werken. Het netwerk kan ook de kraamkamer zijn voor innovatieve instrumenten, aanpakken en werkwijzen. En sommige deelnemers, met name de bestuurders, zien hun netwerken ook als basis voor een heuse transformatie, naar een nieuwe 'organisatie van de samenleving'.

Woningcorporaties en organisatienetwerken: een spannende combinatie

De potentiële waarde van organisatienetwerken is onmiskenbaar groot, maar ze vormen een ingrijpende manier van samenwerken, waar je weloverwogen in moet stappen. Het werken aan, met en in een organisatienetwerk gaat gepaard met spanningen, zo bleek ook in de voorstudie. Drie spanningen lichten we toe, mede vanuit het perspectief van woningcorporaties.

Spanning 1): een puber in je huis

Elke ouder met een puber in huis, kent de bijna genadeloze spiegel die ze soms op kunnen houden. Opeens plaatsen ze een opmerking die raakt. Eigenlijk moet je ze gelijk geven, maar toch kun je het niet; nog niet... Voor een deelnemende organisatie is een organisatienetwerk misschien wel die puber.

Organisatienetwerken ontstaan namelijk vaak uit een onvrede met de huidige manier van organiseren en werken: het moet anders, het kan beter! Zie bijvoorbeeld de casus van de Bossche Bond. Daarmee zetten ze zich af tegen de reguliere werkwijzen van professionals en organisaties: ze willen het anders doen, zijn veranderlijk, kleuren soms zelfs buiten de lijntjes. Netwerken laten zien dat maatschappelijke waarde op een andere, betere manier geproduceerd kan worden; zonder of buiten de deelnemende organisatie. Regelmatig doen de netwerken dat zichtbaar succesvol, waardoor betrokkenen zeggen dat het netwerk en de werkwijze opschaling verdient. Daarmee ontstaat de paradoxale situatie dat een netwerk, waar een organisatie aan bouwt en aan bijdraagt, krachten losmaakt die dezelfde organisatie ter discussie stelt.

Het participeren in een organisatienetwerk vraagt daarom de nodige dapperheid. Durf je als medewerker, bestuurder of toezichthouder de onrust in huis te halen en durf je in de opgehouden spiegel te kijken?

Spanning 2): afstand van je autonomie doen

Een tweede spanning gaat nog wat dieper. Een deel van de netwerken richt zich primair op het produceren van directe waarde. Participeren in dit soort organisatienetwerken betekent dat je autonomie (soevereiniteit) inlevert. Je hebt als woningcorporatie dan bijvoorbeeld niet meer de volledige zeggenschap over de toewijzing van je woningen, of het netwerk stuurt jouw buurtbeheerder aan of gaat over de besteding van je leefbaarheidsbudget. Voor een woningcorporatie die gewend is baas in eigen huis te zijn, is dat best wel wennen.

Afstand van autonomie doen is gemakkelijker voor mensen die dicht op de organisatienetwerken zitten. Zij zien de waarde: de ondersteuning van bewoners wordt beter, professionals hebben het beter naar hun zin, de wijk gaat vooruit. Maar die winst is niet voor iedereen in de organisatie zo zichtbaar, of wordt anders gewaardeerd. De stevige vastgoed- en financiële afdelingen van

woningcorporaties en afdelingen verhuur met hun doorontwikkelde werkprocessen zien 'het systeem' graag soepel draaien. Deelname aan een organisatienetwerk betekent al snel dat uitzonderingen nodig zijn op het eigen beleid en eigen werkwijzen. En ook het middenmanagement, dat soms nauwelijks actief betrokken is bij het netwerk, kan verlies in zeggenschap ervaren, in het bijzonder als het gaat om de inzet van 'hun' medewerkers. Ze ervaren wel de last, niet de lust.

Spanning 3): netwerken zonder 'netwerklegitimatie'

Organisatienetwerken werken aan een 'maatschappelijke opgave', met 'maatschappelijk geld' en zijn van invloed op het leven van bewoners. Dankzij de samenwerking boeken partijen voortgang met hun maatschappelijke opdracht. Dat maakt dat een deel van de legitimatie en de verantwoording op het niveau van het netwerk ligt. En daar zit een probleem: van heuse 'netwerklegitimatie' is maar beperkt sprake.

Wat is er wel? In de praktijk van de vijf netwerkcasussen zagen we verschillende vormen van legitimatie:

- 'impliciete verantwoording': men maakt er (lokaal) geen geheim van;
- een soort van 'zelflegitimatie': elke organisatie is (ook) een representant van de buitenwereld ('maatschappij') en zet deze rol als belanghouder van het netwerk in om (de eigen rol in) het netwerk te legitimeren;
- 'partiële legitimatie': elk van de organisaties legitimeert het eigen deel - naar eigen inzicht en naar eigen gewoonte, via de eigen, reguliere legitimatiemechanismen.

Met deze vormen van legitimatie wordt echter niet (voldoende) voorzien in de vereiste, specifieke netwerklegitimatie en wordt geen recht gedaan aan het feit dat juist de collectieve inspanning, de samenwerking, de waarde bepaalt. Voor de goede orde: er is lokaal veel (morele) steun voor de onderzochte organisatienetwerken, gebaseerd op vertrouwen in de goede bedoelingen van betrokken partijen. En er is waardering voor het initiatief, de inzet en ervaren waarde van de netwerken. Desondanks blijft hun legitimatie kwetsbaar. Organisationsnetwerken hebben doorgaans geen formele status. Sommigen zijn beperkt zichtbaar voor cliënten en direct belanghebbenden. Ze werken voor een groot deel 'achter de schermen' aan indirecte maatschappelijke waarde. Blijft de steun overeind als a) er veel geld bij moet, b) het netwerk meer taken van organisaties overneemt (en beslissingsbevoegdheid overgedragen moet worden), c) het zicht en de invloed op het netwerk van buitenaf voor langere tijd beperkt blijft of d) het (merkbaar) creëren van waarde een lange adem vergt? Dat kunnen redenen zijn waarom de legitimiteit van organisatienetwerken erodeert, terwijl het organisatienetwerk voor succes op de maatschappelijke opgave noodzakelijk is. Vragen van belanghebbenden en van interne en externe toezichthouders zullen kritischer en pijnlijker worden. Bijvoorbeeld over 'het weglekken van volkshuisvestelijke gelden'. Spanningen binnen het netwerk, tussen partners, en van het netwerk met bijvoorbeeld de Autoriteit woningcorporaties zullen toenemen.

Om deze spanningen hanteerbaar te maken moet het legitimatietekort verminderen. Dat zien de netwerken zelf ook. Eén van de opgaven waar de netwerken aan werken, is het opzetten van een goede, maatschappelijke waarde-georiënteerde monitorings- en evaluatiepraktijk. Met een gevarieerde communicatie naar cliënten en belanghebbenden kunnen vervolgens inzet en opbrengsten van het netwerk beter zichtbaar en bespreekbaar worden gemaakt. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van een eigenstandige 'netwerklegitimatie' die op erkenning en vertrouwen van formele partijen kan rekenen.

Organisatienetwerken hebben (dé) toekomst

Zijn organisatienetwerken de toekomst? De netwerkvertegenwoordigers die we in de voorstudie spraken denken duidelijk van wel. Voor hen zijn organisatienetwerken een kansrijk én werkbaar antwoord op de complexiteit van opgaven en het onvermogen van individuele organisaties om daar mee om te gaan. Dat laten ze soms al jaren zien, met de directe en indirecte waarde die ze creëren én met de hierboven beschreven 'spanningen' en uitdagingen voor organisatienetwerken en daarin deelnemende organisaties.

Organisatienetwerken vormen een erkenning van én antwoord op de hedendaagse maatschappelijke complexiteit. Vanuit de ervaring van vijf bekeken casussen zien we drie ontwikkelscenario's voor organisatienetwerken.

In het eerste scenario bestaan organisatienetwerken min of meer permanent naast reguliere organisaties. Zij leveren dan (directe) maatschappelijke waarde bij complexe vraagstukken die organisaties niet alleen aan kunnen: staande organisaties en organisatienetwerken werken aan een integrale aanpak en afgestemd aanbod, vaak in de vorm een gezamenlijke aanpak, bijvoorbeeld rond een specifieke doelgroep. De Bossche Bond en het organisatienetwerk Cimot zijn voorbeelden van deze ontwikkeling.

In het tweede scenario vormen organisatienetwerken als het ware een opmaat, een tussenstap naar andere organisatievormen, zoals bijvoorbeeld een integrale wijkorganisatie. Dit ontwikkelpad wordt zichtbaar bij Proeftuin Ruwaard, en in aanzet ook bij BoTu. De aanpak, ontwikkeld binnen het organisatienetwerk, samen met de wijkinwoners, vormt dan een nieuw organisatieprincipe, in plaats van één domein of specialisatie. De wijkorganisatie is dan de nieuwe organisatievorm van de toekomst, en het organisatienetwerk was een tijdelijke fase. Het ongewisse en spannende van dit scenario is wat er gebeurt met de deelnemende organisaties; dragen zij een deel 'van zichzelf' permanent over aan die nieuw gevormde organisatie?

Een derde scenario laat organisatienetwerken fungeren als vehikel voor innovatie en transformatie van systemen (indirecte waarde). Organisatienetwerken vormen dan een tijdelijke 'actiegroep' of hulpconstructie, die wordt opgeheven als de transformatie van de processen of de innovatie van het aanbod in het systeem is geborgd. Of het organisatienetwerk blijft bestaan (zoals in het geval van MOM), maar wordt steeds geladen met nieuwe uitdagingen en nieuwe innovatierichtingen.

Slotbeschouwing: ontwikkelen netwerkbewustzijn en -bekwaamheid

Voor het goed aanpakken van complexe opgaven met een volkshuisvestelijke component, lijkt het haast onvermijdelijk dat woningcorporaties participeren in organisatienetwerken. Als zich dat doorzet zien we nu misschien wel het begin van het eind van woningcorporaties *as we know them*. Corporaties zullen, net als andere organisaties, taken gaan delen of overdragen. En het is niet ondenkbaar dat organisatienetwerken, doorontwikkeld tot gebiedsorganisaties, volkshuisvestelijke taken zelf ter hand gaan nemen.

Het is daarom verstandig dat woningcorporaties en andere maatschappelijke partijen een goed netwerkbewustzijn ontwikkelen, zodat ontwikkelingen en de bijbehorende spanningen en uitdagingen gezien en besproken worden. Hoe wil je als 'huishouden' omgaan met je puber? Accepteer je dat

anderen ook zeggenschap hebben over de volkshuisvestelijke activiteiten? Ervaar je het als lastig en vervelend, of zie je het als broodnodig om effectief aan de opgave te werken? En vanuit welk ontwikkelscenario denken en werken we eigenlijk?

Samenwerken begint met het doorleefde besef dat een goede ondersteuning van huurders/inwoners pas echt tot stand komt vanuit een integrale aanpak. En dat je als maatschappelijke organisatie om die reden, vanuit een gedeelde opgave en ambitie, samenwerking opzoekt. Succesvolle 'samenwerkers' en 'netwerkers' zijn persoonlijk gecommitteerd aan de opgave, luisteren naar elkaar, gunnen elkaar wat; zo zagen we in de ontmoetingen met de vijf netwerken.

Vervolgens is *netwerkvaardigheid* vereist om hiermee goed om te gaan. Die bijzondere vaardigheid is al volop in ontwikkeling, zo laat de casusstudie zien. Een tweetal voorbeelden:

- Voor het dagelijks functioneren is een linking-pin-functie essentieel: personen die het netwerk en de organisaties op elkaar aangesloten houden. Zo heeft de Bossche Bond in elke organisatie een netwerkbambassadeur. En heeft MOM een groep van betrokken beleidsprofessionals die het netwerk naar de organisatie 'vertalen' en zorgen dat de relatie soepel blijft;
- Ruwaard is in gesprek op landelijk niveau om kokers in de financiering anders te organiseren, zodat 'het landelijke systeem' beter past bij het wijkwerken in organisatienetwerken.

In de volkshuisvesting – en daarbuiten - gaan organisatienetwerken met zekerheid een belangrijke rol spelen. Ze hebben de toekomst. Hoogste tijd voor meer oefening in 'netwerkkunde'.

[Meer informatie over de voorstudie en publicatie 'Organisatienetwerken van waarde'?](https://www.platform31.nl/publicaties/organisatienetwerken-van-waarde?)
<https://www.platform31.nl/publicaties/organisatienetwerken-van-waarde>

Strategische wijkagenda: Het moet 'alledaags' zijn

Robert Olde Heuvel (Welbions Hengelo)

Stellingen

1. Nieuwe buurtcoalities (nieuwe samenwerkingen) moeten aansluiten bij het DNA van de buurt!
2. Nieuwe (kleinschalige) woonvoorzieningen (waar ook tijdelijk gewoond wordt) en buurtcoalities versterken elkaar altijd!

Inleiding

De problematiek van het (goed) huisvesten van kwetsbare bewoners zit niet altijd in het kwantitatieve woningtekort. Dat verschilt per regio. In de gemeente Hengelo is sprake van een lichte krimp van de sociale woningvoorraad (tot € 737,14) tot 2030¹⁰⁹. De huisvestings-opgave in Hengelo tussen vraag en aanbod is veel meer een kwalitatieve vraag. Companen geeft in haar onderzoek “Gezond Wonen in Overijssel” aan dat de zorgvraag steeds meer een woonvraag wordt waarbij een juiste afstemming moet plaatsvinden tussen de juiste (zorg)woonconcepten en de daarbijhorende juiste sociale (bestaande) infrastructuur. Beiden worden steeds meer complementair aan elkaar.

Tevens zien we de laatste jaren dat de toename van kwetsbare huurders in de corporatiewoningen verder is toegenomen. Reden hiervoor is dat de intramurale zorg steeds verder is afgebouwd. Deze afbouw zien we zowel in de GGZ (ambulantisering) als voor de verpleeghuiszorg (extramuralisering). Dat betekent dat iemand die zorgbehoevend is of (meer) ondersteuning nodig heeft gewoon in de buurt blijft wonen en dat vanuit de woonsituatie wordt bekeken wat iemand nodig heeft aan (zorg) ondersteuning. En tegelijkertijd moeten we – vaak in dezelfde buurt – sociale huurwoningen reserveren / toewijzen aan mensen die uitstromen uit de Maatschappelijke Opvang en het Beschermd Wonen. Ook het afschaffen van de ZZP 1 – 2 – 3 (en deels 4) leidt ertoe dat sommige delen in buurten meer onder druk komen te staan.

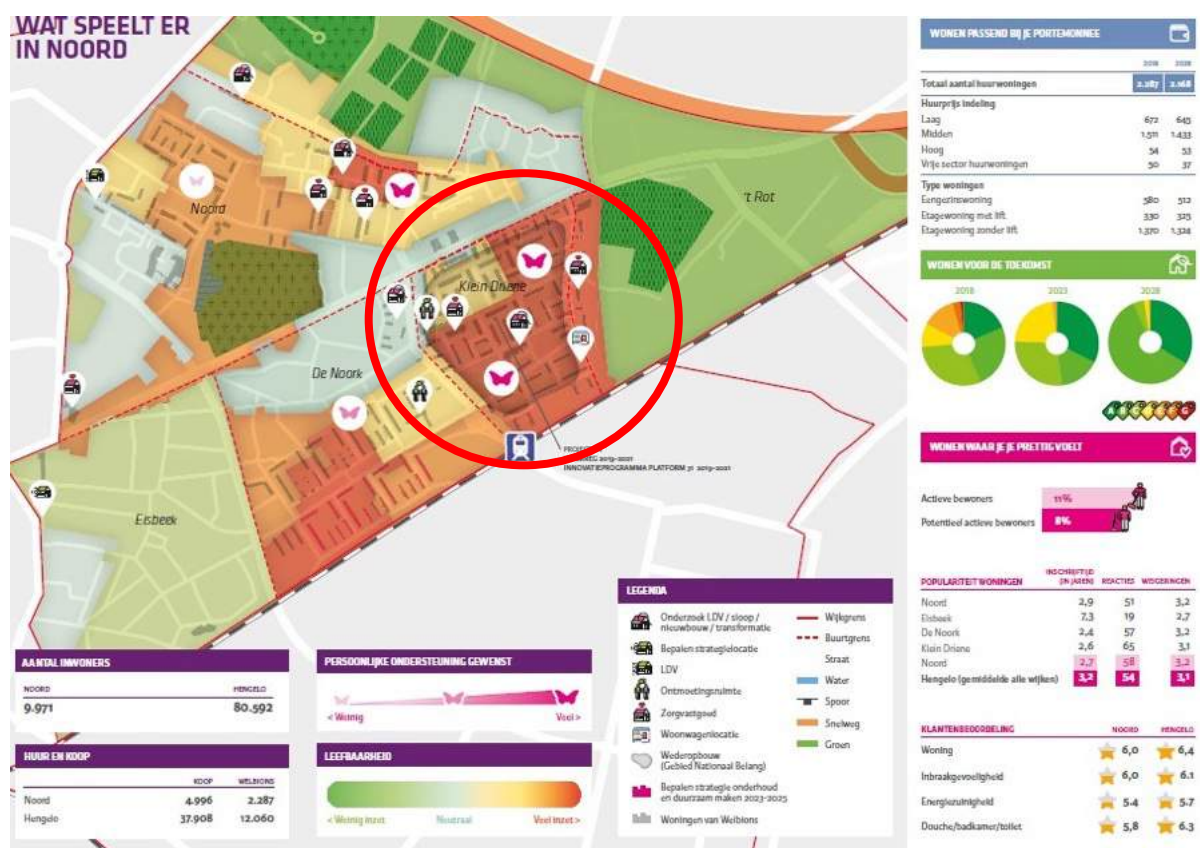
Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen heeft de veranderende rijksregelgeving ten aanzien van de inkomensgrenzen (80 – 10 – 10 regel) en later ingevoerde passendheidstoets geen positieve bijdrage geleverd aan de leefbaarheid voor de kwetsbare buurten met haar kwetsbare huurders.

¹⁰⁹ Concept onder Betaalbaarheid en Beschikbaarheid gemeente Borne en Hengelo (2020), Companen.

Door de – steeds meer zichtbaar wordende – negatieve spiraal ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken heeft de minister van BKZ de 2^{de} kamer op 28 oktober 2019 een brief gestuurd waarin (opnieuw) aandacht wordt gevraagd voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurten en wijken. Het is van belang dat er weer een gebiedsgerichte aanpak komt voor de kwetsbare wijken en buurten.

De negatieve effecten van de ontwikkelingen binnen het sociale domein op de leefbaarheid in buurten en wijken – het maximaliseren van het leefbaarheidsbudget – de beperkende wet- en regelgeving – is voor Welbions aanleiding geweest voor al haar wijken en buurten wijkvisies te ontwikkelen om vanuit hier (nog beter) in gesprek te komen met stakeholders om gezamenlijk strategische wijkagenda's op te stellen. Naast de ontwikkelingen in het sociale domein en de leefbaarheid was ook de omvangrijke (ver)duurzamingsopgave een reden om te komen tot wijkvisies. Tenslotte wil Welbions ook laten zien (verantwoorden) aan de stakeholders waar inzet wordt gepleegd en ook waar dan niet.

Wijkvisie Klein Driene



Wederopbouwwijk Klein Driene...

Karakteristiek

De buurt Klein Driene is door het Rijk in het kader van de visie Erfgoed en Ruimte geselecteerd als één van de gebieden die van Nationaal Belang zijn voor de periode 1940 – 1945. Klein Driene is gebouwd

volgens het stempelbouw principe wat kenmerkend is voor de wederopbouw. Klein Driene is een wederopbouwwijk met veel ruimte, stempelstructuur en veel groen.

Klein Driene: bijna 100% huurwoningen

Het bezit van Welbions in de buurt Klein Driene bestaat voor een groot deel uit portieketagewoningen (bijna 80%) en kleinere eengezinswoningen. De huren zijn betaalbaar (veelal tot de 1^{ste} aftoppingsgrens en deels onder de kwaliteitskortingsgrens). Alle woningen in Klein Driene hebben levensduurverlengende ingrepen gehad waarbij de badkamer, keuken en toilet zijn vernieuwd. Daarnaast zijn er energiebesparende maatregelen uitgevoerd en beschikken de meeste woningen over energielabel B.

Kwetsbare buurt

De buurt Klein Driene is kwetsbaar. In Klein Driene dreigt het gevaar van een negatieve spiraal. De balans tussen draagkracht en draaglast kan in deze buurt verstoord raken door verrommeling, door onveiligheid en door toename van kwetsbare groepen. De sociale filosofie achter de wederopbouwwijken is in Klein Driene verdwenen. De bewonerssamenstelling is sterk gewijzigd en veel bewoners zijn ego georiënteerd en veelal naar binnen gericht. Binnen Klein Driene zien we een verschuiving van de doelgroep gezinnen en ouderen naar alleenstaanden / 1- en 2 persoonshuishoudens veelal met een ondersteunings- en/of zorgvraag en een verscheidenheid aan etnici- teiten. Circa 30% van de bewoners in Klein Driene zijn van allochtone afkomst en er wonen relatief veel alleenstaande moeders met kinderen.

Ook de kenmerken en de eenzijdigheid van het woningbestand in de wijk heeft (direct) invloed op de gemêleerde bevolkingssamenstelling in de diverse buurten. Ook de (sociale) samenhang tussen de woningen (in met name de stempels) en de groene binnenruimten zijn grotendeels verloren gegaan. Het ontbreekt de buurt aan een 'echte' ontmoetingsplek.

De effecten van passend toewijzen en de gevolgen van extramuralisering worden steeds meer zichtbaarder en 'voelbaarder' in Klein Driene. Bij mutatie zien we een toename van de doelgroep alleenstaanden (of alleenstaande met een kind) met een inkomen tot € 23.225,- en het betreft de doelgroep die nu zelfstandig moet wonen waarbij begeleiding en ondersteuning is weggevalen (gevolgen afschaffen ZZP's 1, 2 en 3). Dat leidt tot meer en complexere (individuele) problemen.

Voorzieningen

Het voorzieningenniveau is het laatste decennium sterk afgenomen: leegstaande strips zijn getransformeerd naar woningen. In het 'hart' van de buurt is tussen de woningen een fysieke (ontmoetingsplek) gerealiseerd met als doel deze in te zetten voor ontmoeten voor de buurtbewoners.

Klein Driene in 2025

De buurt Klein Driene heeft een functie voor de stad. Door de eenzijdigheid en de betaalbaarheid van de woningen is Klein Driene een buurt waar mensen met een lager inkomen wonen. In Klein Driene wonen voornamelijk 1- en 2 persoonshuishoudens. Er wonen verschillende etniciteiten en een groot deel van de bewoners heeft een ondersteunings- en / of een zorgvraag. Binnen de doelgroep alleenstaanden zijn veel alleenstaande moeders met een kind.

Aan de slag...

Spoor 1: Aan de slag met de (nieuwe) gebiedscoalitie in Klein Driene

Spoor 2: Aan de slag met (aanvullende) kleinschalige woonvoorzieningen

Spoor 1: Aan de slag met de (nieuwe) gebiedscoalitie in Klein Driene

Aan de slag met de (nieuwe) gebiedscoalitie Klein Driene. Uit de gepresenteerde gevisualiseerde wijkvisies door Welbions was vrij snel commitment met de sociale partners dat we in Klein Driene met elkaar aan de slag moeten. We hebben geen / nauwelijks discussie over de noodzaak en alle betrokken partijen hebben aangegeven zich in te willen zetten voor de gebiedscoalitie waarbij het vertrekpunt is dat we over de 'schaduw' van onze eigen organisatie kijken.

Succes: Commitment op de inhoud en noodzaak van een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak in de buurt Klein Driene.

Begin 2019 zijn we (Wijkkracht – Vliegende Stoel¹¹⁰ - gemeente – Bewoners Overleg Klein Driene – Welbions) actief aan de slag gegaan om invulling te geven aan de nieuwe coalitie waarbij we in 2019 veel energie hebben gestoken in het activeren en enthousiasmeren van bewoners om mee te denken en mee te doen. Dat is gelukt. Het bezoekersaantal lag begin 2020 op tussen de 60 en 80 bewoners en circa 10 bewoners zijn actief binnen de coalitie.

Voordat de coalitie van start ging in Klein Driene was er de toezegging van Welbions dat er een ontmoetingsruimte (circa 100 m²) beschikbaar wordt gesteld die kan worden ingezet en ingevuld door de gebiedscoalitie en bewoners. Deze ontmoetingsruimte was onderdeel van een te transformeren (detail)handel strip naar woningen. Als de ontmoetingsruimte in de toekomst geen functie meer vervult zal deze worden ingezet als sociale huurwoning.

Dilemma:

Welbions heeft maatschappelijk vastgoed (ontmoetingsruimte Kom Drienen) toegevoegd in een buurt waar veel leegstaat (onder andere vastgoed van de gemeente) en wat (nog) niet past binnen de opvattingen van het ontmoeten van de gemeente Hengelo. Voortdurend onderwerp van discussie met de gemeente.

Succes:

Het kunnen vooraf kunnen aanbieden van een fysieke (ontmoetings)ruimte in het 'hart' van de buurt waar de 'sociale infrastructuur' nog moet worden gebouwd geeft vertrouwen aan buurtbewoners dat de ruimte ook van de bewoners mag worden. Een comfortabel vertrekpunt.

De buurtbewoners hebben de ontmoetingsruimte Kom Drienen genoemd en het centrum is de hele week geopend. Buurtbewoners komen er koffie drinken – samen koken en eten – er worden goederen uitgeruild – en er zijn diverse andere activiteiten. De samenwerking van de coalitie is inmiddels

¹¹⁰ Enkele kunstenaars die in contact staan met de buurt(bewoners) en in de wijk een (tijdelijke) kleine ontmoetingsruimte hebben

verbreed met Mediant (een organisatie voor verslavingszorg) en de politie. Professionals en bewoners zijn vaste dagdelen in het centrum aanwezig (gezamenlijk vanuit de coalitie). Doel is om het activiteitsaanbod gebiedsgericht ook te verbinden aan het wijkcentrum welke in de aangrenzende buurt ligt.

De periode tot maart 2020 hebben de coalitiepartijen gebruikt om van informele intentie naar meer formele samenwerkingsafspraken te komen over de invulling en de samenwerking van de ontmoetingsruimte Kom Drienen. De gedachte hierbij is dat professionele partijen faciliterend op de achtergrond aanwezig zijn en oproepbaar zijn bij vragen of problemen. Door de corona bevindt zich de ontwikkeling van Kom Drienen in een tussenfase.

Vanaf augustus is het weer opgestart en we verwachten in september 2020 weer te kunnen draaien – met de daarbij horende richtlijnen.

Dilemma: hoe bestendig je het huidige informele concept welke is ontstaan naar aanleiding van de coalitie: hoe kom je van intentie naar afspraak? Hoe maakt je het concept minder kwetsbaar voor de toekomst?

Spoor 2: Aan de slag met (aanvullende) kleinschalige woonvoorzieningen

Zoals eerder aangegeven hebben de kenmerken en de eenzijdigheid van het woningbestand (80% zijn portieketagewoningen) in de wijk (direct) invloed op de bevolkingssamenstelling. We zien (ontvangen signalen) dat ‘gewone’ kwetsbare bewoners in de ‘gewone’ woningen wonen en dat dat niet altijd de juiste keuze is geweest.

Doelgroep jongeren met ondersteuningsvraag

We zien bij de doelgroep jongeren met een ondersteuningsvraag in sommige gevallen dat het wonen in een portieketagewoning / in een buurt (nog) niet lukt waardoor deze groep in financiële en/of sociale problemen raakt. Het zelfstandig wonen komt dan net iets te vroeg. Deze doelgroep heeft behoefte aan een kleinschalige (woon)voorziening waar tijdelijk ervaring kan worden opgedaan met het wonen waarna de stap kan worden gemaakt naar een eigen woning in de buurt (mogelijk 1ste jaar met een woonplan).

Stelling: De kleinschalige tijdelijke (woon)voorziening voor deze doelgroep moet aan de rand / in de (nabije) buurt Klein Driene staan!

Literatuur

Onderzoek Companen (2019) *Eindrapportage Gezond Wonen in Overijssel*, 51 pagina's.

Veerkracht in het corporatiebezit (2018), In.Fact.Research – Circusvis – Rigo, 49 pagina's.

de ALLEDAAGSE en de GEPLANDE STAD (2010), A. Reijndorp en L. Reinders, 200 pagina's.

VER rapportage Klein Driene Hengelo (Rijksdienst Cultureel Erfgoed) (2016), P. Verbeek – R.Olde Heuvel, 42 pagina's.

De huisvesting van bijzondere doelgroepen

Hoe we tegenstellingen kunnen overbruggen

Jasper van der Wal (TBV Wonen)

HET HUWELIJK

*Toen hij bespeurde hoe de nevel van de tijd
in d'ogen van zijn vrouw de vonken uit kwam doven,
haar wangen had verweerd, haar voorhoofd had doorkloven
toen wendde hij zich af en vrat zich op van spijt.*

*Hij vloekte en ging te keer en trok zich bij de baard
en mat haar met de blik, maar kon niet meer begeren,
hij zag de grootse zonde in duivelsplicht verkeren
en hoe zij tot hem opkeek als een stervend paard.*

*Maar sterven deed zij niet, al zoog zijn helse mond
het merg uit haar gebeente, dat haar toch bleef dragen.
Zij dorst niet spreken meer, niet vragen of niet klagen,
en rilde waar zij stond, maar leefde en bleef gezond.*

*Hij dacht: ik sla haar dood en steek het huis in brand.
Ik moet de schimmel van mijn stramme voeten wassen
en rennen door het vuur en door het water plassen
tot bij een ander lief in enig ander land.*

*Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad
staan wetten in de weg en praktische bezwaren,
en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren,
en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat.*

*Zo gingen jaren heen. De kindren werden groot
en zagen dat de man die zij hun vader heetten,
bewegingloos en zwijgend bij het vuur gezeten,
een godvergeten en vervaarlijke aanblik bood.*

uit: Verzen van Willem Elsschot (1882-1960)

Tussen droom en daad

Als u werkt in de wijk, dan herkent u de situatie uit dit beroemde gedicht. Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren. De ideale wereld uit de beleidsnotitie blijkt weerbarstig. Er zijn nu eenmaal veel mensen voor wie het reuze lastig is de juiste zorg te bieden. Met wie het niet makkelijk is samen te leven. Waar de familie niet meer helpt, omdat helpen vaak te zwaar is. Werkers in de wijk

staan voor de zware opgave om hun reguliere werk te doen, terwijl er steeds meer mensen met een zorgvraag en met weinig steunnetwerk hoogspanning zetten op de leefbaarheid in de wijk. Ga er maar aan staan.

Tegenstellingen

Als het een eenvoudig vraagstuk was, dan hoefde ik dit paper niet te schrijven. Maar het is een complex probleem vol met tegenstellingen. Soms moet je kiezen. Ga je voor het welzijn van de buurt (ontruiming vanwege overlast) of ga je voor het welzijn van de cliënt (dak boven je hoofd). Het is niet eenvoudig je aan de logica van de economische wetten te onttrekken; een woningcorporatie kan ongeveer 1 fte inzetten per 100 verhuureenheden. Ook als de huurdersdoelgroep twee keer zo zwaar wordt en in plaats van alleen Nederlands wel 20 verschillende talen spreekt, moet je het doen met de mensen die je hebt. Ook de zorgpartijen hebben met keiharde economische logica te maken. Liever enkele grootschalige woon-zorgvoorzieningen die je efficiënt kunt runnen, dan een boel kleinschalige. Maar als ik later oud ben, wil ik de zorg liever dichtbij, laagdrempelig en op maat. U toch ook?

Deze tegenstellingen laten zich analyseren in drie dilemma's:

- Dilemma 1: Welzijn buurt versus cliëntbelang
- Dilemma 2: Keuzevrijheid of extramuralisering light?
- Dilemma 3: Gebiedsgericht of gespecialiseerd?

In deze paper laat ik zien hoe we in Tilburg, bij TBV Wonen, mensen met een ondersteunings- en zorgbehoefte huisvesten en waar hierbij onze vragen en uitdagingen liggen. Uitgewerkt in praktijkcasussen en nieuwe organisatievormen. In de paper laat ik zien welke initiatieven wij de laatste drie jaar ontplooiden om kwetsbare huurders in buurten te laten landen. En hoe een structuur van kleinschalig gebiedsgericht, themagericht of complexgericht werken met partners helpt om dit te laten slagen. Het stuk sluit af met een paar onbeantwoorde vragen. Deze dienen om de discussie te starten over de belangrijkste twee vragen: Doen we de goede dingen en zo ja, is het genoeg?

Dilemma 1: Welzijn buurt versus cliëntbelang

We proberen in Nederland steeds meer mensen buiten een instelling te huisvesten; dat is meestal beter voor de mens. Een beleid dat is gericht op herstel en preventie. En dat voorkomt dat mensen een leven lang in de spreekwoordelijke instelling in de bossen wonen. Dat zijn in onze wijk dementerende senioren, die niet naar het verzorgingshuis gaan maar langer thuis blijven wonen. Maar het zijn net zo goed mensen met ernstige gedragsproblemen die zelfstandig gaan leren wonen. Ook als geen formele zorg nodig is, zijn bewoners vaak kwetsbaar. Als iemand zijn partner verliest, dan ligt eenzaamheid op de loer. De opgave voor de corporatie is om steeds meer kwetsbare mensen met een grote zorgvraag te huisvesten en om daarbij buurten vitaal te houden.

Zeker in een grote stad als Tilburg waar veel mensen wonen met lage inkomens en een meer dan gemiddelde ondersteuningsbehoefte. Wij proberen zo veel als nodig en mogelijk bijzondere doelgroepen te huisvesten. Wij bieden vooral onze goedkope woningen aan deze zorgvragende woningzoekenden aan. Hier toont zich de eerste tegenstelling. Hoe beter wij presteren in deze extramuralisering en dus werken aan herstel en preventie, hoe meer wij de leefbaarheid in onze complexen onder druk zetten.

Dilemma 2: Keuzevrijheid of extramuralisering light?

Wij huisvesten bijzondere doelgroepen zowel geclusterd (bijv. 3 in een woning, of 10 woningen in een

complex) als gespikkeld (verspreid door de wijk). Wij hebben goede ervaringen met geclusterde voorzieningen. Deze werken zo goed omdat we aan de voorkant afspraken maken met de zorgaanbieders. We kunnen dan doelgroepen mét en zonder zorgbehoefte slim mixen. Veelal huren cliënten rechtstreeks van de zorgaanbieder en is de huurovereenkomst gekoppeld aan het zorgplan. Zo ontstaat er massa om bijvoorbeeld een huiskamer en voldoende zorgpersoneel op de locatie te krijgen. Deze vervlechting is het tegenovergestelde van het beleidsmatig vaak geïdealiseerde scheiden van wonen en zorg, maar werkt wat ons betreft dus het beste. Dit zou je extramuralisering light kunnen noemen. Want de cliënt woont eigenlijk nog steeds in een instelling, vermomd als zelfstandige woning, waar hij moet luisteren naar de begeleiding.

In complexen waar bewoners met een regulier contract wonen met ambulante begeleiding, zijn de zorgpartners in onze ogen slechter in staat om de zorg goed te organiseren. Wij ervaren relatief veel overlast met huurders met een rugzakje. Dus hoe minder inspraak voor de cliënt en hoe meer het lijkt op een reguliere geclusterde zorginstelling, hoe beter wij in staat zijn prettig wonen te realiseren. Wat zegt dit eigenlijk over het model van ambulante zorg die losgekoppeld is van het wonen?

Dilemma 3: Gebiedsgericht of gespecialiseerd?

We zien de laatste jaren een toename van bijzondere groepen. Ten eerste is er een hoge uitstroom vanuit beschermd wonen. We hebben daarnaast jonge alleenstaande statushouders die bij volwassenheid een passende woonplek zoeken na hun gastgezin of groepsverblijf. Ook zien dat huurders bij psychische problemen langer thuis blijven wonen, niet meer worden opgenomen of sneller thuiskomen uit een opname. Je eigen plek hebben is immers het beste voor je geestelijk welzijn.

Zorgaanbieders zijn vaak enorm gespecialiseerd in de cliënten waar zij specifieke zorg aan leveren. Denk aan verslavingszorg, GGZ, huiselijk geweld, pleegzorg. Zij leveren in de regel regionaal hun diensten. De corporatiemedewerker heeft vaak geen flauw idee wie er zorg leveren aan onze huurders. De zorgverleners bezoeken cliënten in woningen, maar komen de woning niet uit. Zij kennen onze buurtbeheerders niet. Er is weinig interactie tussen de gespecialiseerde professionals en die van het gebied. Is dat de reden waardoor wij die overlast nu zo lastig weten te beteugelen? Zijn de zorgaanbieders te gespecialiseerd om buurtgericht contacten te onderhouden? Welke rol heeft het huidige systeem van indicaties en verantwoording? Vaak hebben professionals geen mandaat buiten hun formele opdracht. Hoe krijg je het zo gecontracteerd dat zorgverleners ervan zijn?

Wij als woningcorporatie ondervinden ook de economische logica van het grootschalig organiseren. De meeste tijd gaat zitten in klanten per telefoon, e-mailen en facebook te woord staan. Persoonlijk contact met huurders gaat vooral op afspraak. De circa 5 woonadviseurs en 2 incassomedewerkers die in een woonorganisatie van onze omvang werken, bemensen de telefoon en centrale balie. Er is in hun functie geen tijd voor persoonlijke presentie in de buurten. Wel hebben we vier sociaal beheerteams die gebiedsgericht werken. Zo maken wij in onze eigen woonorganisatie keuzes wat wij gebiedsgericht en wat wij centraal organiseren.

Het gebiedsgericht werken heeft in onze organisatie het tij mee. Je ziet dat er steeds meer een beroep wordt gedaan op het sociaal beheerteam en soms piept en kraakt het. Gebiedsgericht is nu eenmaal niet zo efficiënt. Wij zijn nu dan ook aan het bezien welke taken van sociaal beheer gebiedsgericht (casemanagement gebiedsteam), moeten worden georganiseerd en welke meer in een standaard bedrijfsproces.

Keuzes in de praktijk

Dilemma 1: Welzijn buurt versus cliëntbelang

Woningcontingentenbeleid werkt goed

Tilburg kent een contingentenbeleid waarmee de zorginstellingen en de corporaties de uitstroom naar zelfstandig wonen realiseren. Cliënten krijgen een tijdelijk contract van 1 jaar waarin zij leren zelfstandig wonen met woonbegeleiding. Er zijn drie evaluatiemomenten in het jaar. Daarna kan het contract worden omgezet naar onbepaalde tijd. De bijzondere bepalingen van de begeleiding blijven ook in het contract voor onbepaalde tijd van kracht. Als huurders met een zorgvraag zich aan de zorg onttrekken, is dat grond voor ontbinding van het huurcontract. Wat goed werkt is dat wij zelf woningen kunnen aanwijzen bij een contingentsaanvraag. Daardoor houden we een evenwichtige spreiding over de complexen. Er is een veto door het gebiedsteam, waarmee overbelasting kan worden voorkomen.

Een golf aan extramuralisering stelt ons op de proef

De druk op de woningmarkt is onverminderd hoog. Bij nieuwbouw weten wij vaak een deel van een complex te verhuren aan zorgbehoevende woningzoekenden, veelal in samenwerking met een zorginstelling. Het mooie is dat je bij nieuwbouw je voorkeursmix zorgbehoevend-regulier kunt vaststellen. Nieuwbouw kan echter de enorme vraag naar zorgwoningen niet bijbenen. Ook ontstaat er weerstand van reguliere woningzoekenden wanneer wij direct toewijzen aan instellingen. De extramuralisering Tilburg vraagt in 2021 om een eenmalige uitbreiding van 100 contingenten in de stad. Hoe kunnen we die het beste een plek geven in de bestaande complexen?

Dilemma 2: Keuzevrijheid of extramuralisering light?

Spedzoeker locatie Koningsvoorde Tijdelijk Wonen



In het project Koningsvoorde, een voormalig verzorgingshuis, hebben circa zestig jongvolwassen huurders een woning gekregen. Bewoners mogen er twee jaar blijven wonen met behoud van inschrijftijd. Het is de bedoeling dat iedereen zelfstandig vervolghuisvesting vindt. Op een advertentie voor deze tijdelijke woningen kwamen meer dan 1.000 reacties. We konden er 40 verhuren. De veelal tweekamerwoningen variëren qua huurprijs tussen circa 375-500 euro. We hebben een slimme mix willen maken van 20 spedzoekers met en zonder hulpvraag en 40 studenten. Dat is gelukt. In elf van

de gevallen vond iemand met een zorgvraag vanuit een opvangsituatie een tijdelijke woning. De helft hiervan is via een zorgvuldige screening door de partners geselecteerd. Het doel is dat iedereen binnen twee jaar woonbegeleidingsvrij is, of via een contingent een woning heeft verworven. Omdat er met een reguliere advertentie is aangeboden, is hier sprake van zowel keuzevrijheid als extramuralisering licht. Er zijn nagenoeg geen beheerproblemen en de lijntjes met de zorginstellingen zijn superkort.¹¹¹

Werk als trigger voor prettig wonen

Springplank013 De Blaak is een huis voor 3 voormalig daklozen die weer op de rit gezet worden. Door werk op de eerste plaats te zetten, krijgen deze mensen op alle belangrijke levensterreinen weer voldoende stabiliteit. De bewoners krijgen een woning plus opleiding met baangarantie plus persoonlijke zorg- en begeleiding. De corporatie verhuurt een reguliere grote eengezinswoning aan de zorginstelling in een – bewust - rustige buurt. De instelling verhuurt onzelfstandige kamers en bemiddelt deze mensen naar lokale werkgevers. Werken, wonen en zorg wordt verzorgd door Springplank 013, een heel bijzondere zorginstelling. Uit principe heeft de instelling sterke banden met het regionale bedrijfsleven, is zelf niet voor niets georganiseerd in een B.V-vorm. Deze social enterprise trekt zich weinig aan van de scheidlijnen tussen arbeidsvoorziening, woonbegeleiding en beroepsopleiding. Het bedrijfsbelang staat op het spel; de mensen leveren een productieve bijdrage aan het werk van deze bedrijven. Er is, anders als bij een contingent, constant zicht op hoe de mens achter de cliënt zich ontwikkelt. Als iemand niet op zijn werk verschijnt, dan is er meteen actie.

De ervaringen tot nu toe zijn positief. Het is een groeimodel; ooit begonnen als project organiseert Springplank nu al vijftig tijdelijk wonen locaties in Eindhoven, 's-Hertogenbosch en (sinds kort) Tilburg.

Wat kunnen we doen om de bestaande clubs, die nu de contingenten krijgen, vergelijkbaar integraal te laten werken? Moeten zij ook werk centraal zetten?

Dilemma 3: Gebiedsgericht of gespecialiseerd?

Op het buurtregie-overleg leefbaarheidsproblemen bespreken

In Tilburg werken veel partijen inmiddels wijk- en buurtgericht. De vakmensen van sociaal beheer, opbouwwerk, politie en handhaving treffen elkaar iedere maand op het buurtregie-overleg. Op dit overleg bespreken zij casussen en houden ze vinger aan de pols bij bijzondere situaties. Omdat partijen elkaar goed aanvullen, zie je dat zij elkaar weten te vinden als het lastig wordt. Het compacte en praktische karakter van deze samenwerking wordt door de wijkwerkers gezien als nuttig en energiegevend. De niet-gebiedsgerichte zorgaanbieders zoals de specialistische GGZ worden nog wel eens gemist. Daar valt eigenlijk vaak geen afspraak mee te maken.

Zorginstelling trekt zich terug

Een complex-ontmoetingsruimte voor ouderen en zorgbehoevenden waar de zorginstelling mensen met een lichte zorgvraag 'verzorging' biedt. Met de participatiemaatschappij van Rutte en de bezuinigingen in de ouderenzorg is de bodem onder dit succesvolle concept geslagen. Waar tot voor

¹¹¹ Vastgoed, initiatief en concept is ontwikkeld door TBV Wonen. Partners: Traverse, RIBW, Prisma (verenigd in de Hotspotaanpak gericht op preventie dakloosheid), Sterk Huis (opvang huiselijk geweld), Alvast (beheerder tijdelijke huisvesting).

kort de zorginstelling een vrijwilligersgroep organiseerde, trekt deze zich nu terug op enkele grote zorglocaties. De instelling is niet in staat om de exploitatie rond te krijgen. Dat wekt geen verbazing want bij binnenkomst komt de spruitjeslucht je al tegemoet. Het meubilair is oubollig, alles ademt 'zorg'. Het is er gewoon niet echt fun. In den lande zijn er mooie initiatieven, waarbij oud wordt gekoppeld aan jong. Zoiets zie ik hier ook het liefste verschijnen. De instelling zegde onlangs het huurcontract op. Dat biedt kansen voor een echt leuk verbindend concept.

Buurtmoestuyn Korvel



Vrijwilligers organiseren op een lege kavel achter een van onze complexen een moestuin. Die heeft een bijzondere aantrekkingskracht op verschillende bewoners. Zonder opdracht of vaste subsidie sprokkelen deze buurtbewoners de middelen bijeen om een leuke ontmoetingsplek te maken. De gemeente verdient lof, omdat zij met een experiment basisinkomen een scheppende en verbindende vrijwilliger voor dit initiatief heeft behouden. Je zou er toch niet aan willen denken dat deze gangmaker verplicht moet solliciteren voor een baan in de productie.

De corporatie vroeg de buurtmoestuyn of zij in het groot-onderhoudsproject de bewoners wilden helpen. Nu helpen vrijwilligers met zware spullen sjouwen, inpakken en afdekken. En bewoners die het bouwlawaai zat zijn, kunnen een bakkie doen kijkend naar al dit mooie groen.

Wat doen we als het nog pittiger wordt?

Hoe houden we de moed erin? De moed om mensen die zorg nodig hebben, de juiste zorg te bieden. De moed om mensen te huisvesten die zoals dat heet "langer thuis moeten wonen". Waar mensen op hun talent worden aangesproken. Om te kunnen ontsnappen aan hun lethargie. Niet meer in de instelling, waar we mensen betalen om te zorgen, maar in de eigen buurt. Waarin strijdlustige burens, betrokken familieleden en toevallige passanten de zorg beetpakken, wanneer die nodig is. Waar mensen zichzelf leren te verzorgen. Een wijk vol moedige bewoners en professionals die weten wat ze moeten doen en tijd hebben om dat te doen, wat nodig is. Iets waar jarenlange opleiding voor nodig is, maar ook iets wat we soms gewoon moeten doen om de ander een beetje te helpen.

De vraag is en blijft natuurlijk of deze nieuwe werkwijzen en versterkte samenwerkingen, vaak in projectvorm, voldoende effect sorteren. Zetten zij genoeg zoden aan de dijk? Terwijl we weten dat het aantal huurders met complexe problematiek ieder jaar stijgt.

Ik hoop dat de voorbeelden uit dit artikel je hoop hebben gegeven. Dit is een Tilburgs antwoord op de vraag hoe de volkshuisvesting een bijdrage kan leveren aan goed wonen voor mensen die het alleen in het leven niet redden.

1. Een aantal voorbeelden heeft de potentie om op te schalen. Wat we nu dus op kleine schaal en in een project doen, kunnen we ons eigen maken als nieuwe reguliere werkwijze.
2. De route wonen met werk of wonen met leren is in het verleden al vaker belopen. Ik denk dat we dit meer moeten doen. Het is jammer dat dit niet al eerder veel sterker verankerd is in onze werkwijzen en samenwerkingen. De invoering van de Woningwet heeft de corporaties op dit vlak wat kopschuw gemaakt. Het past in ieder geval in de trend om vooraf condities te stellen bij het bewonen van een sociale huurwoning. U krijgt van ons ene goedkope woning, wat mogen wij van u terug verwachten?
3. Eén andere conclusie kan zijn, dat we het experiment niet moeten schuwen en onze partners moeten helpen en leren hoe zij om kunnen gaan met nieuwe kwesties. Voor de een is dat leren om te gaan met bijzondere doelgroepen. Voor de ander is dit juist meer kennis krijgen van een buurt, de burens en de voorzieningen in de buurt, als oplossing van een zorgvraag. De opgave ligt in het verbinden van partijen rond complexe vraagstukken. Dan is soms het nodig om muren en schotten af te breken. Hoe mooi is het als we eens beginnen met de eigen muren die wij hebben opgeworpen.

Na het lezen van een stuk als deze komen ook weer nieuwe vragen op. Hoe kun je in bestaande complexen op een slimmere manier zorgaandacht (waakvlamfuncties) inbouwen, anders dan via extramuralisering light? Hoe organiseren wij de betrokkenheid en openheid tussen kwetsbare en steunende bewoners? Wat kunnen corporaties van hun partners verwachten en vice versa? Bestaat er zoiets als een én-én-én-woonconcept? Een vorm van samenleven waar we én lage inkomens én zorgvragers huisvesten én waarbij de leefbaarheid geborgd is én dat in de basis “gewoon” wonen is en geen instelling? Hoe creëren we hierbij betrokkenheid bij de huurders voorbij hun eigen voordeel? Wat moet je hierin als dienst organiseren en welke rol pakt welke partner? Welke inzet sociaal beheer is passend bij een dergelijk concept? Hoe ziet die businesscase eruit? Dat wil ik graag eens verder verkennen.

Literatuur

Erasmus, T. (2018) Werk als katalysator voor iedereen, Springplank, p.8-9. http://www.springplank.org/wp-content/uploads/2018/10/2180416_Springplank_A4_Visiedocument_variant_2-v3_WEB.pdf

TBV Wonen (2020), Jaarverslag TBV Wonen 2019. TBV Wonen. P. 18.

Gemeente Tilburg, Tilburgse woningcorporaties, huurdersvertegenwoordiging (2015), Convenant Wonen 2015-2019. https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2015/150616%20Collegebesluit%20Convenant%20Wonen%202015-2020_cntb.pdf

Veerkracht in de wijk

Welke kansen biedt het woningtekort om bewoners en buurten veerkrachtig te maken?

Sander van der Ham (Thuismakers Collectief) & Arie van der Ham (Samenspel)

Stellingen:

1. De corporatie moet weer meer in de frontlinie van de gebiedsontwikkeling komen te staan om vanuit een integraal perspectief aan kwetsbare wijken te werken.
2. Differentiatie van woningaanbod in kwetsbare wijken heeft alleen kans van slagen als er ook aan samenlevingsopbouw gedaan wordt, er een brede samenwerking is en er een sterk ruimtelijk concept en ontwerp ligt.
3. Kwetsbare wijken zijn laagdrempelige wijken van waaruit iedereen zou moeten kunnen stijgen op de sociale ladder. Dat vraagt om een ander perspectief: kwetsbare wijken minder kwetsbaar maken en inzetten op sociaaleconomische groei van bewoners. Maar niet tot doel hebben om alle wijken op te krikken tot een gemiddeld niveau.

Inleiding

In de afgelopen jaren is veel geschreven over de veranderingen in het werkveld van woningcorporaties en toenemende kwetsbaarheid in het corporatiebezit. Grofweg leidt dat tot enkele belangrijke inzichten. Ten eerste is in de afgelopen 25 jaar de sociale huursector veranderd van “een brede voorziening voor een aanzienlijk deel van de bevolking tot een laatste redmiddel voor wie dat nodig heeft” (Kluit, 2020, p. 4). Dat zorgt voor concentraties van mensen met een laag inkomen, lage bestedingskracht en in toenemende mate gezondheidsproblemen. Een ontwikkeling die tot kwetsbare wijken leidt.

Ook blijkt dat door de uitstroom van middeninkomens uit het corporatiebezit het aantal huurders met een laag inkomen groeit. Waar in 1990 12 procent van de huurders in een corporatiewoning een laag inkomen had, was dit aantal in 2015 opgelopen tot 45 procent (Hochstenbach en Verloo, 2019). Deze ontwikkeling is vooral zichtbaar in al kwetsbare wijken, die steeds kwetsbaarder worden. Alle indicaties van kwetsbaarheid zijn in de sociale huursector drie tot zes keer hoger dan in de rest van de woningvoorraad in Nederland. Dit effect wordt nog eens versterkt als sociale huurwoningen in een wijk staan met een lagere leefbaarheidsscore (Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel, 2020).

Ook blijkt dat de leefbaarheid in kwetsbare wijken slechter wordt op het vlak van overlast en veiligheid. Leidelmeijer, Frissen en Van Iersel (2020) concluderen dat er meer aan de hand is dan een concentratie van mensen met een laag inkomen. Uit hun onderzoek blijkt dat de toename van overlast en onveiligheid gekoppeld is aan “toename van mensen met een psychiatrische aandoening, een licht verstandelijke beperking of meer algemeen mensen die afhankelijk zijn van een (bijstands)uitkering”. Het gevolg is dat juist in toch al kwetsbare wijken huurders met meer draagkracht wegtrekken. Daarmee glijden buurten steeds verder af.

Vanuit corporaties is het nodig antwoord te bieden op deze ontwikkelingen. De vraag is: kunnen corporaties het woningtekort benutten om wijken en bewoners veerkrachtig te maken? Voor dit paper voerden we gesprekken in de corporatie- en zorgwereld.

De inclusieve samenleving huisvesten

Christoffel Klap, bestuurder van woningcorporatie Ons Doel, is kraakhelder over de rol van corporaties. “Primair is onze bedoeling de inclusieve samenleving te huisvesten”, zegt hij. “Ons Doel ontwikkelt in samenspraak met Zijdekwartier Architecten een toetsingskader, waaraan het ontwerp van wooncomplexen moet voldoen. Onze bedoeling helpt om de focus op inclusiviteit te houden in alle activiteiten van de corporatie. We schrikken er niet van dat we kwetsbare mensen huisvesten. Maar we willen deze ontwikkelingen wel zo goed mogelijk laten landen. Doordat inclusiviteit in alle projecten een rol speelt, komt er automatisch meer ruimte voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Dat is wat de maatschappij van ons als corporatie vraagt. Onze visie sluit goed aan bij die van de gemeente en van de maatschappelijke zorg.”

Ook andere corporaties lopen niet weg van de uitdaging om kwetsbare mensen te huisvesten. Corporaties vinden het vanzelfsprekend dat ze huisvester zijn van een grote groep mensen in de samenleving die geen andere mogelijkheden hebben. Eenvoudig is dat niet. Tonny van de Ven, bestuurder van woningcorporatie Alwel, signaleert dat de onderkant van de woningmarkt onvoldoende wordt bediend en dringt erop aan dat de corporaties een rol vervullen om dat te verbeteren. Van de Ven: “Toen de overheid ingreep op camping Fort Oranje in de gemeente Zundert, werd duidelijk dat een grote groep aan de onderkant van de samenleving de weg naar de corporatie niet weet te vinden”.

“We weten die groep blijkbaar niet te bedienen, maar zouden wel iets voor ze moeten betekenen. Het gaat om de dalers, mensen zonder vermogen en netwerk die steeds verder afglijden, en de spoedzoekers, mensen die geen plek vinden en gedwongen in het circuit van commerciële verhuurders terecht komen. We onderkennen dat en hebben dat op de bestuurlijke agenda gezet. Alle corporaties in de regio hebben gezamenlijk een bod op tafel gelegd van 200 woningen in de regio Breda en 200 woningen in de regio Bergen op Zoom.”

Zoeken naar nieuwbouwlocaties

De druk op de bestaande voorraad woningen is hoog. Daarom zoeken corporaties naar andere mogelijkheden, onder andere in nieuwbouw. Van de Ven is al geruime tijd op zoek naar locaties om te bouwen. “Het is lastig om locaties te vinden”, vertelt ze. “In Breda kunnen we onze bestaande voorraad niet verder belasten zonder dat het tot problemen leidt. Bij de gemeente dring ik er daarom al langere tijd op aan dat ze locaties voor nieuwbouw aanwijzen.”

Dat gesprek blijkt ingewikkeld, want zodra het woord nieuwbouw valt gaat het ook over sociale menging. Voor veel gemeenten zit daar de angel, want waar woningen van een half miljoen of duurder worden gebouwd, blijkt menging ingewikkeld. Jos Driesprong, directeur van zorgorganisatie De Haardstee in Leiden, herkent dit gesprek. Merging bij kwetsbaarheid ontstaat niet vanzelf. Vaak zitten bewoners niet te wachten op een buurtgenoot met een rugzakje. Dat vraagt extra inzet van eigen medewerkers, maar ook van corporatie, gemeente en welzijnsinstelling.

Om toch te huisvesten zijn andere vormen nodig. Van de Ven vertelt dat woningcorporatie Thuisvester onderzoekt of ze goede stacaravans kunnen verhuren. Daarvoor hebben ze contact gezocht met een lokale campingeigenaar. “Belangrijk is dat de kwaliteit van de woning goed is én het beheer goed geregeld wordt.” Ook ontstaan er tussenvoorzieningen, die zich richten op het leren zelfstandig te wonen.

Leren samenleven

Judith van den Bos, adviseur Vitale Wijken bij woningcorporatie Alwel, vertelt dat het idee voor de tussenvoorziening ontstond in gesprek met zorgorganisaties. Van den Bos: “Zij vroegen zich voor een deel van hun cliënten af of ze ooit zelfstandig zouden kunnen wonen. Een voorziening waarin je dat leert ontbrak. In een tussenvoorziening wilden we samen met de GGZ inzetten op het aanleren van woonvaardigheden. Een veilige plek om te ontdekken of het mensen echt lukt om zelfstandig te wonen”. Cliënten van zorgorganisaties krijgen er begeleiding en nazorg. En het voorkomt problemen in de wijk.

“Samen met de gemeente Roosendaal vroegen we ons af of een tussenvoorziening wel inclusief is. Het uitgangspunt was om geen (of weinig) maatschappelijke opvang te hebben en iedereen in een eigen woning te plaatsen in de wijk. Met buurtparticipatie zou dan voorkomen worden dat er problemen ontstaan. Gezamenlijk vonden we die gedachte geen recht doen aan de uitdagingen die kwetsbare mensen ondervinden en de problemen die in een wijk kunnen ontstaan. De gemeente Roosendaal heeft uiteindelijk de realisatie van de tussenvoorziening mogelijk gemaakt, doordat ze de wijze van indiceren anders hebben ingericht.”

Een tussenvoorziening biedt bovendien een extra mogelijkheid om mensen te leren kennen alvorens ze te plaatsen. “In het woningverdeelsysteem leren we een huurder pas kennen nadat het contract getekend is. Dan blijkt regelmatig dat het geen goede match is. Via de tussenvoorziening kun je hier beter op sturen.” Investeren in veerkracht vraagt om maatwerk en persoonlijke aandacht buiten de systeemoplossingen om.

Veerkrachtige wijken vragen extra inspanning

Persoonlijke aandacht staat echter onder druk. Enerzijds doordat de problematiek in kwetsbare wijken groter wordt en daarmee tijd en aandacht van medewerkers in de wijk opslokt. Anderzijds door bezuinigingen bij onder andere welzijnsinstellingen, waardoor er simpelweg minder personeel is om het verschil te maken. Goede initiatieven zijn beëindigd en in de nieuwe situatie lijken de welzijnsinstellingen de boot te missen. Als het gaat om veerkrachtige buurten dan is het credo toch echt ‘voorkomen is beter dan genezen’. In Leiden doen de corporaties, de gemeente en zorgorganisaties daar goede ervaringen mee op.

Twee jaar geleden werden 100 woningen in het Nico van der Horstpark in gebruik genomen. De helft van de woningen werden beschikbaar gesteld aan statushouders en de andere helft aan andere starters. Klap: “Gemeenschappen moet je soms helpen om gemeenschap te worden. We hebben Peen en Ui gevraagd dat voor ons te begeleiden”. Zij maakten kennis met alle nieuwe bewoners. In het jaar dat volgde hielpen ze bewoners, organiseerden activiteiten zodat mensen elkaar leerden kennen en hielpen om ideeën te realiseren die bewoners zelf bedachten. Na een jaar werd het stokje overgedragen aan de bewoners zelf.

“We weten inmiddels dat, als we kwetsbare mensen op een goede manier laten landen in complexen, burens bereid zijn om een handje te helpen. We zoeken daarbij de balans tussen kwetsbaar en krachtig. Als die gevonden wordt en er contact is tussen burens, dan blijken mensen met onaangepast gedrag makkelijker opgevangen te worden. Het is namelijk het probleem van de gemeenschap en niet meer van de individuele buur.”

Samenwerking met zorgorganisaties

De samenwerking met zorgorganisaties is hierin belangrijk. De bereidheid om mee te doen aan samenlevingsopbouw is bovendien groot. Driesprong vertelt over zijn ervaringen in seniorencomplex Trompenburg in Oegstgeest. “Bij mutatie komen er woningen vrij voor cliënten van de Haardstee. Ze komen in een gemeenschap van hoofdzakelijk 70-plussers. Dat zorgt bij de oudere bewoners voor zorgen. Als de schuifdeur kapotgaat of er wordt een vuilniszak in de algemene ruimte gevonden dan gaan bewoners ervanuit dat onze cliënten dat hebben gedaan. We luisteren naar bewoners, helpen hen en nemen hun klachten serieus. Dat is anders dan wat zij gewend zijn. We zijn daar naast zorgverlener ook opbouwwerker.” Nu, acht maanden later, werpt dat zijn vruchten af. “Bewoners maken een praatje met onze cliënten en soms doen ze activiteiten samen. Er ontstaat steeds meer gemeenschapsgevoel.”

Idealiter speelt de welzijnsinstelling hierin een rol. Door bezuinigingen en subsidieverplichting ligt dat vaak ingewikkeld. Dat vraagt ook van gemeenten om hierin het eigenaarschap te nemen. Van de Ven vertelt dat de gemeente Etten-Leur haar verantwoordelijkheid hierin neemt. “Vanuit WMO-gelden betalen zij een wijk-GGZ-er. Deze persoon is er fulltime en staat continue in contact met politie, zorg, welzijn en de corporatie. Zodra een bewoner uit de bocht vliegt of dreigt te vliegen, wordt de wijk-GGZ-er ingeschakeld. Dat werkt perfect.”

In kwetsbare wijken kan dit juist goed werken, vertelt Driesprong. “Ik vraag corporatiebestuurders hier in de regio weleens of zij goed in beeld hebben wie er een huurachterstand heeft. Want, in mijn ervaring zijn het de kwetsbare mensen die we niet in beeld hebben die voor problemen in de wijken zorgen. Omdat we onze cliënten goed in beeld hebben, gebeurt dat eigenlijk niet. Ook niet bij de cliënten die ambulante zorg krijgen van ons.”

Ontschotten en ontzorgen

De corporatie is de uitgelezen partij om signalen rondom kwetsbaarheid vroeg op te pakken. Marc van der Steen, bestuurder van woningcorporatie Stadlander, realiseert zich dit heel goed. “Ik wil graag toe naar een situatie waarin we naast onze ervaring in de buurt, de data gebruiken om trends te herkennen en beter te voorspellen. Vanuit Stadlander weten we zoveel dat we steekhoudende analyses kunnen maken. Ook de data van gemeente en zorgorganisaties zijn nodig. Als je die in samenhang benut dan kom je een stap verder omdat je met elkaar veel beter kunt anticiperen op de ontwikkelingen. Dat geeft je een voorsprong. De data in samenhang benutten doen we nog niet.”

In Bergen op Zoom werken gemeente, corporatie en zorgorganisatie in twee experimenten samen. De samenwerking tussen corporatie en zorgorganisaties verloopt soms stroef. “We merken dat het DNA van een corporatie echt anders is dan dat van een zorgorganisatie. Een woning is voor ons het begin van de oplossing, terwijl dat voor de zorgorganisatie vaak de eindoplossing is. ODaardoor komen we bij uitstroom vanuit intramurale zorginstellingen te vaak nog de houding tegen “als de cliënt een

woning heeft, komt het allemaal wel goed". Een woning lijkt een vrijbrief te zijn om de zorg terug te schroeven terwijl er juist dan extra blijvende (zorg)aandacht nodig is." Van der Steen blijft optimistisch dat de gemeente de regie gaat pakken, want dat is nodig.

Dit soort voorbeelden zijn exemplarisch voor een gebrekkig overzicht, waardoor organisaties terugvallen op hun eigen begroting, financiën en doelen. "Zonder gezamenlijke ambitie, wordt ieder vraagstuk gelijk een financieel vraagstuk", zegt Van der Steen. "Dat is zonde, want dan denk je ook niet na over een concept, hoe je creatief kunt zijn en welke andere partijen je kunt betrekken."

De corporaties nemen het voortouw in de samenwerking vanuit gedeelde ambities en gezamenlijke doelen. Zo regelen ze hun eigen druk, want het dwingt gemeente en zorgorganisaties in te stappen. Het leidt ook tot ontschotting en doen waar je goed in bent. Klap: "Corporaties zijn goed in wonen en zorgorganisaties in zorg. Beide clubs moeten steeds meer doen waar ze niet goed in zijn. Daarom zijn we in Leiden een pilot gestart met als doel elkaar meer te 'ontzorgen'. Door de scheiding van wonen en zorg zijn zorginstellingen bijvoorbeeld meer woningen gaan verhuren aan cliënten. Dat willen we van ze overnemen in ruil voor betere begeleiding van de cliënten. De gemeente steunt dit, want zij hebben er ook baat bij dat partijen doen waar ze goed in zijn." Ook Van de Ven herkent dit gesprek. Ze voegt er wel aan toe dat "de beschikking over vastgoed voor zorgorganisaties belangrijk was om zorgomzet te creëren. Zorgorganisaties zijn soms bang dat een woning dan door de corporatie aan iemand anders wordt toegewezen, terwijl ze de plek hard nodig hebben."

De samenwerking moet wel op regionaal niveau tot stand komen. Als de ene gemeente een doelgroep meer faciliteert dan kan er een aanzuigende werking ontstaan, waardoor de kwetsbaarheid in andere wijken versterkt. Driesprong ziet zo'n samenwerking wel zitten en wil eigenlijk meer. "Wat nu als we eens kijken welke partijen er allemaal geld uitgeven aan een wijk en dat we daar één pot van maken die we koppelen aan een gezamenlijke ambitie en doelen. Dan werken we samen en zijn we af van de organisatiebudgetten en doelen. Dat biedt ook de kansen om op een heel andere manier na te denken over wijkontwikkeling en het ontwerp van gebouwen en de openbare ruimte."

Waardig wonen

Een woning is meer dan een product, het is een thuis dat bijdraagt aan eigenwaarde. Kijken we naar de discussie over wonen in kwetsbare wijken dan wordt die vaak alleen gevoerd over de lijnen van renovatie of differentiatie door nieuwbouw. Het idee daarbij is dat nieuwkomers met een hoger inkomen energie, regelkracht en hulpbronnen brengen (Doff & Van der Sluis, 2017). Dat effect blijkt in de praktijk beperkt, als het al ontstaat, vooral voor mensen die al langer in de buurt wonen of meer sociale contacten in de buurt hebben. Nieuwkomers in de buurt zoeken sociaal contact bij de mensen die ze al kennen én die in zekere mate zijn zoals zichzelf. Ze leven in een bubbel, die zich voor een groot deel buiten de buurt bevindt (Miltenburg, 2017). Dat is ook de reden dat samenlevingsopbouw zo belangrijk is. En dat plaatsing over meer gaat dan beschikbaarheid, het gaat erover hoe je mensen helpt een thuis te maken.

Er is een nieuw perspectief nodig, een die uitgaat van waardig wonen. Klap: "In de Leidse pilot kwamen we erachter dat niet alleen cliënten maar ook onze "eigen" huurders niet altijd in staat zijn zelfstandig te wonen. Soms leven ze bijvoorbeeld op de kale betonnen vloer. Dat doet wat met je eigenwaarde. We onderzoeken daarom nu of we een ondersteuningspakket kunnen ontwikkelen voor al onze huurders en hoe dat gefinancierd kan worden." Corporaties kunnen meer dan alleen een goed product

bieden, ze kunnen de voorwaarden creëren voor een thuis. En daarmee voor een plek in de buurt en de maatschappij.

Ook bij nieuwbouw liggen daar allerlei kansen voor. Driesprong en Klap werken in Leiden samen met Zijdekwartier Architecten. “Zij brengen vanuit ontwerp het noodzakelijke gedachtengoed dat gebouwen en plekken bij kunnen dragen aan ontmoeting en gemeenschapsvorming”, vertelt Driesprong. “In nieuwbouwprojecten vragen we hen eigenlijk altijd aan tafel om er met die bril naar te kijken. En dat is echt wat anders dan op het laatste moment aan tafel komen en mee te kunnen denken over de inrichting van het op te leveren appartement voor de zorg.” De samenwerking tussen partijen gaat verder dan corporatie, zorg, gemeente en welzijn. Juist door een brede samenwerking aan te gaan, vanuit een gedeelde visie op wonen en leven in de wijk, ontstaat de nodige creativiteit om waardige leefomgevingen te creëren waarin iedereen zijn eigen leven vorm kan geven en een thuis kan maken. Of iemand nu kwetsbaar is of niet.

Conclusies

Biedt het woningtekort kansen om wijken en bewoners veerkrachtiger te maken? De gesprekken voor dit paper en de voorbeelden in het land leveren een duidelijk antwoord op. Ja, dat kan zeker! De woningbouwopgave biedt allerlei mogelijkheden om andere samenwerkingen aan te gaan met de gemeente, zorg- en welzijnspartijen en marktpartijen, zoals ontwikkelaars en aannemers. De woningbouwopgave is een katalysator om deze samenwerkingen aan te gaan, maar ze kunnen ook los van behoefte aan woningen ontstaan. Het is een mindset die ontstaat door te werken vanuit een visie zoals de inclusieve samenleving.

Kwetsbare wijken en bewoners veerkrachtiger maken is geen gemakkelijke opgave, maar wel een opgave die de corporaties die in dit paper naar voren komen met beide handen aangrijpen. Ze kleuren buiten de lijntjes door de regie te pakken, samenwerkingen op te zetten en experimenten te starten. Dat leidt tot bijzondere en creatieve oplossingen, met onverwachte partners waarbij verder wordt gekeken dan de kwetsbaarheid van mensen. Corporaties creëren de voorwaarden voor een thuis, een plek in de buurt en de maatschappij voor kwetsbare bewoners. Corporaties kunnen dat alleen in samenwerking met andere partijen. De experimenten slagen immers alleen wanneer de uitgangspunten van een inclusieve samenleving breed gedragen worden.

De verbetering van kwetsbare wijken vindt veelal plaats in het bestaande bezit. Simpelweg omdat het beperkte aantal nieuwbouwlocaties spelbreker is. In de zoektocht naar locaties speelt de discussie over sociale menging een prominente rol. Waar private partijen in zouden moeten stappen om een gedifferentieerd woningaanbod te ontwikkelen zijn zij daar niet altijd toe bereid. Veelal omdat het niet loont te investeren in kwetsbare wijken. Een andere formele rol van de corporatie in gebiedsontwikkeling lijkt weer nodig.

In het afgelopen decennium is de rol van de corporatie in de gebiedsontwikkeling sterk beperkt. Niet alleen heeft het de kwetsbaarheid van wijken en het corporatiebezit vergroot, het heeft ook de mogelijkheden van corporaties om er een passend antwoord op te geven beperkt. Sommige corporaties zijn al een omslag aan het maken. Dat zij toch de regie nemen in de huidige woningbouwopgave is niet opmerkelijk. Zij worden immers dagelijks geconfronteerd met de wrange realiteit van kwetsbaarheid en de effecten ervan op het leven in wijken. Dat zij inzetten op samenlevingsopbouw, tussenvoorzieningen en creatieve oplossingen proberen te vinden om de onderkant van de samenleving toch een plek te bieden, stelt gerust. Tegelijkertijd roept het ook de

vraag op hoeveel rek er bij corporaties nog zit. En wat er gebeurt als de rek eruit is. Wie voelt zich dan nog verantwoordelijk voor kwetsbare wijken en bewoners?

Op zoek naar brede samenwerking voeren deze corporaties de druk op bij gemeenten en andere organisaties. Dat doen ze vanuit een nieuw perspectief op kwetsbaarheid en wonen. De veerkracht en de onderlinge hulp vanuit een sterke gemeenschap staan hierin centraal. Wie veerkrachtige wijken en bewoners wil, zal waardig wonen mogelijk moeten maken. De goede voorbeelden zijn er in overvloed. Nu de uitvoering op grotere schaal nog. Uit de gesprekken wordt één ding scherp duidelijk: corporaties kunnen dat niet alleen, maar willen en kunnen er wel een centrale rol in spelen. Dit paper is daarmee ook een oproep aan gemeenten, zorgorganisaties, welzijnsinstellingen en andere partijen: pak je rol en bouw mee aan sterke buurten en wijken!

Literatuur

Doff, W. & Van der Sluis, M. (2017) **Stad kan gevolgen gentrificatie verzachten**, Sociale Vraagstukken, 24 mei 2017.

Hochstenbach, C. & Verloo, N. (2019) **Introductie bij het themanummer: een drieluik van groeiende woonongelijkheid**. Beleid en Maatschappij (46) 3, pp. 321-328.

Kluit, J. W. (2020) **Een gebiedsgerichte aanpak van kwetsbare buurten bij Stadgenoot. Wat moet de inzet zijn en waar is extra inzet nodig?**

Leidelmeijer, K., Frissen, J. & van Iersel, J. (2020) **Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder**, In opdracht van Aedes.

Miltenburg, E. (2017) **Het mengen van buurten bestendigt bestaande ongelijkheid**, Sociale Vraagstukken, 29 juni 2017.

Iemand moet het doen

Weerstand bieden tegen weerstand

Berry Prins (Prins interim & projecten)

Stellingen:

1. De acceptatie van nieuwe burens met een afwijkende leefstijl is de afgelopen jaren enorm afgenomen
2. Door de opkomst van social media is de realisatie van nieuwe locaties voor bijzondere doelgroepen verder bemoeilijkt
3. De nieuwe digitale communicatiemiddelen, die in de Corona-samenleving razendsnel ontwikkeld zijn, kunnen helpen bij het creëren van draagvlak

Inleiding

Waarom zijn we niet in staat om het woonprobleem voor de kwetsbare doelgroepen op te lossen? Een zeer terechte vraag. Vanuit mijn betrokkenheid bij de huisvesting van bijzondere doelgroepen wil ik aangeven welke belemmeringen ik zie in de realisatie van nieuwe woonlocaties voor onze kwetsbare medemens. De komende jaren dient er een transformatie plaats vinden om de verstopping in de maatschappelijke opvang op te lossen. Als de uitstroom niet beter wordt, functioneert de instroom ook niet. Er zijn veel extra plekken nodig voor mensen die op weg gaan naar weer zelfstandig wonen. Dat gaat vaak via tussenstapjes van beschermde woonvormen naar begeleide woonvormen en tenslotte naar zelfstandig wonen met (persoonlijke) begeleiding in de wijk.

De ontwikkeling van deze nieuwe woonlocaties gaat absoluut niet snel genoeg. Het duurt lang voordat nieuwe locaties gerealiseerd zijn. Zeker de laatste jaren ervaar ik zelf in projecten waar ik bij betrokken ben dat weerstand hierin een bepalende negatieve invloed heeft. Weerstand vanuit de omgeving, maar ook vanuit de politiek. En zelfs van de betrokken zorgaanbieders, grondeigenaren en woningcorporaties. In dit artikel probeer ik een gemene deler uit mijn ervaringen ten aanzien van de weerstand van deze groepen te reconstrueren.

Context/probleemstelling

De meeste mensen in Nederland zijn prima in staat om in de eigen zelfstandige huisvesting te voorzien. En lukt dat (tijdelijk) niet dan mogen wij ons gelukkig prijzen met een sociale huursector die huisvesting biedt aan mensen met een bescheiden inkomen. Door de regelgeving rondom passende huisvesting zien we de afgelopen jaren dat de concentratie van kwetsbare mensen in de sociale huursector toe neemt. Door jarenlange huurverhogingen hebben zij die het zich kunnen veroorloven, de sociale sector (moeten) verlaten. De huurwoningen zijn qua huur boven de sociale huurgrens gekomen. Consequentie is dat het aantal kwetsbare mensen in de goedkope huurwoningvoorraad relatief gezien toegenomen is. Deze ontwikkeling leidt in toenemende mate tot meer aandacht voor leefbaarheids- en beheerproblemen.

De leefbaarheid in wijken staat onder druk. Vereenzaming, verloedering, vervuiling, verzamelwoede, burenruzies, pesterijen, overlast van ongedierte, het neemt in mijn beleving allemaal toe. De afgelopen jaren staan de kranten vol met artikelen over mensen met ‘verward gedrag’, over conflicten in buurten vanwege verschil in leefstijl, over toename van het aantal zwerfjongeren, ook buiten onze vier grote steden en over daklozen en zorgmijders in de dag- en nachtopvang, om maar enkele voorbeelden te noemen.

En elke gemeente heeft wel mensen die, vanwege privacy-overwegingen, aangeduid worden met een voornaam en achterletter en die continu ‘rondgepompt’ worden van het ene tijdelijk verblijf naar het andere tijdelijk onderkomen. Staatssecretaris Blokhuis (VWS), minister Ollongren (BZK) en staatssecretaris Van Ark (SZW) lanceerden begin juni dit jaar hun plan om samen met gemeenten, corporaties en betrokken partijen voor uiterlijk 1 januari 2022 10.000 extra woonplekken met begeleiding voor dak- en thuislozen te realiseren. De aanpak richt zich op het voorkomen van dak- en thuisloosheid, het vernieuwen van de maatschappelijke opvang en het organiseren van een zo snel mogelijke doorstroom naar een zelfstandig woonplek met begeleiding¹¹².

Helaas is dit niet de enige doelgroep waarvoor zo’n deltaplan nodig is. Er zijn meer mensen die niet terecht kunnen in onze sociale woningvoorraad of zich daar niet staande kunnen houden. Door allerlei oorzaken kan het voorkomen dat mensen niet meer in staat zijn zelfstandig in een woning in een woonwijk te wonen. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen met meervoudige problemen, die vaak voortkomen uit psychiatrische stoornissen, psychosociale problemen, licht verstandelijke beperkingen, verslavingsproblematiek of gedragsproblemen. Maar het gaat ook om mensen die door een “life-changing-event” de grip op hun leven opeens helemaal kwijt zijn. Denk aan een faillissement, een scheiding, het verliezen van een baan, een ongeluk of het winnen van de postcodeloterij (bij wijze van spreken). Na een periode van dakloosheid vinden zij in een beschermde en begeleide woonvorm weer een stabiele woonplek met bescherming, een veilige omgeving en begeleiding van zorgaanbieders en wooncoaches. In die omgeving kunnen zij zich richten op persoonlijk herstel en het (weer) verkrijgen van vaardigheden om op termijn weer zelfstandig te gaan wonen.

Sinds het advies van de commissie Dannenberg (2015), is het een vrij algemeen uitgangspunt van gemeenten geworden dat álle mensen zo veel mogelijk zelfstandig in een normale woonwijk moet kunnen wonen. Ook de mensen die nu verblijven in de opvang, instellingen of beschermde woonvormen zouden zo snel mogelijk weer naar de wijk moeten verhuizen. “Mensen met psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problemen kunnen hun zelfstandigheid vaker behouden als passende ondersteuning in de thuissituatie sneller beschikbaar is. Om dit te bereiken moeten gemeenten samen met buurgemeenten en betrokken andere partijen onder meer nieuwe betaalbare woningen regelen”, zo stelt de Commissie Toekomst Beschermd Wonen. Van beschermd wonen naar beschermd thuis, is het motto.

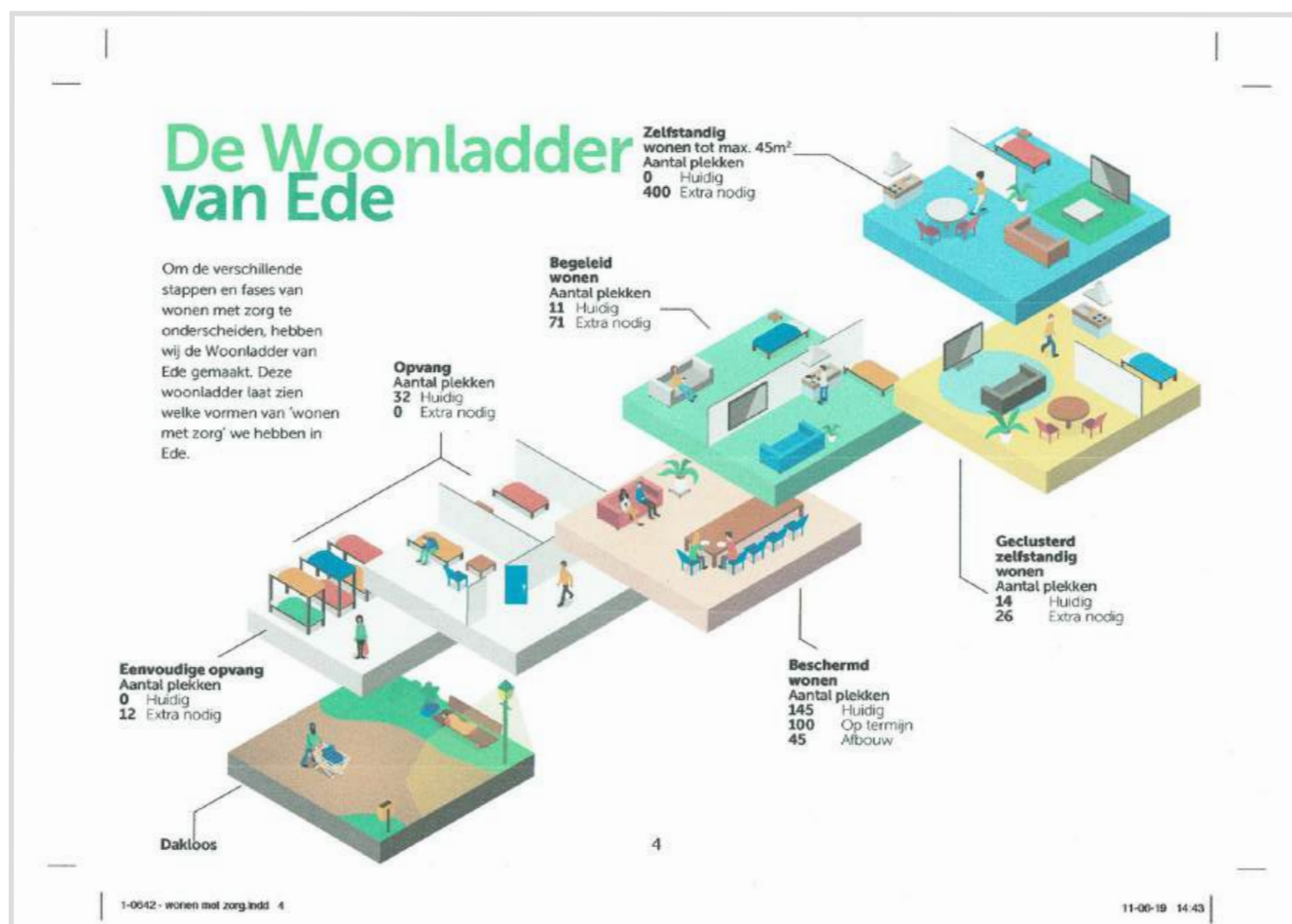
De toevoeging van nieuwe woonlocaties voor dit soort doelgroepen gaat lang niet altijd zonder slag of stoot. Mijn stelling is dat de acceptatiegraad voor dit soort afwijkende woonlocaties bij burgers en politici de laatste paar jaar enorm afneemt. De weerstand tegen deze woonvormen neemt toe en leidt er steeds vaker toe dat partijen de handdoek in de ring gooien of dat investeerders of politici zich

¹¹² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/03/10.000-woonplekken-extra-voor-dak--en-thuisloze-mensen>

terug trekken. Dat levert de vraag op hoe we het beste om kunnen gaan met deze weerstand; weerstand bieden aan weerstand.

Diversiteit in woonvormen

Tussen beschermd wonen en zelfstandig wonen in een wijk zijn veel tussenvormen te zien. Bijgaand voorbeeld van de gemeente Ede laat een mooi overzicht zien van de woonladder die via deze weg opgeklommen kan worden. Voor veel gemeenten geldt dezelfde transitie: van beschermd wonen en wonen binnen de muren van een instelling naar zelfstandig wonen met begeleiding in de wijk. En net zoals in Ede is er een tekort aan woonplekken in tussenvormen van begeleid wonen, maar vooral een groot tekort aan plekken voor zelfstandig wonen.



Globaal zien we in de meeste gemeenten vergelijkbare mogelijkheden om een wooncarrière te maken. Tussenvormen van wonen zijn er inmiddels in vele soorten en maten, met creatieve namen: kamers met kansen, de opstapwoning, Housing First, maatwerkwoningen, Skeave Huse, proeftuinen, pauzewoningen, de TOP-woning, thuishavens, mantelwoning, kans2grow, etcetera. Voor het overzicht laat ik hier de vele woonvormen en contractvormen even buiten beschouwing. Globaal zijn deze allemaal te plaatsen op de ladder van intramuraal wonen binnen een instelling en beschermde omgeving naar weer zelfstandig wonen in de wijk.

Het streven om mensen zo veel mogelijk weer zelfstandig in de wijk te laten wonen, is overigens ook ingegeven door de kosten van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Wonen in een

zorginstelling kost per bewoner ongeveer € 50.000 per jaar. Zelfstandig wonen met ondersteuning thuis is vaak tienduizenden euro's goedkoper. De kosten zijn wel afhankelijk van de zorg per persoon.

Weerstand

Zoals gezegd, is het realiseren van voldoende huisvesting voor deze doelgroepen hard nodig om aan de behoefte te voldoen. Daarmee kan de uitstroom uit de maatschappelijke opvang weer op gang komen en kan de doordecentralisatie naar meer begeleide woonvormen en uiteindelijk zelfstandig wonen in de wijk tot stand komen. De ontwikkeling van dergelijke locaties stuit echter op veel weerstand. Waarom is er zoveel weerstand tegen de ontwikkeling van nieuwe plekken en woningen voor deze doelgroepen? Waar komt de weerstand vandaan? Hoe uit zich dat? En vooral, hoe moet je er mee om gaan? In deze paragraaf vertel ik mijn manier om met weerstand te dealen.

Weerstand vat ik op als de combinatie van activiteiten, gedragingen en uitingen die mensen doen om een door hen niet gewenste verandering tegen te houden.

Ik denk dat er maar weinig mensen spontaan enthousiast mee gaan in veranderingen in hun woon- of leefomgeving. De meeste mensen houden niet van verandering. Het onbekende maakt angstig en roept allerlei vragen op. Niet weten wat je te wachten staat, leidt tot zorgen, piekeren. Je staat dus eigenlijk altijd op een 1 - 0 achterstand bij het ontwikkelen van een nieuwe woonlocatie voor zorgdoelgroepen.

Deze achterstand kun je inlopen door mensen meer informatie te geven over de voorgenomen ontwikkeling. Het is daarbij belangrijk dat omwonenden en belanghebbenden kennis krijgen van de juiste informatie. Natuurlijk is op het internet informatie te vinden die past bij de argumentatie voor of tegen, al naar de kant waar je voor staat. Mijn stelling is dat het enige dat je kunt doen is blijven vertellen op welke wijze de huisvesting en het beheer van de nieuwe woonlocatie an zich geregeld is. Welke doelgroep is op de nieuwe locatie gedacht, welke begeleiding zit er op en hoe is het beheer geregeld, bijvoorbeeld. Je kunt dan kijken of dat omwonenden meer vertrouwen geeft in het voorkomen van (vermeende) overlast. Voorwaarde is dat mensen er wel ontvankelijk voor zijn. Bij de komst van een asielzoekerscentrum (AZC) midden in een woonwijk heb ik weken lang avond aan avond gesproken met buurtbewoners. Aan de keukentafel hebben we gehoord welke zorgen mensen hebben en steeds verteld hoe wij op die locatie dachten daar aan tegemoet te komen. Deze focus op de eigen locatie is belangrijk om uiteindelijk het vertrouwen te krijgen.

Mensen die tegen een bepaalde verandering zijn, zetten een scala aan middelen en strategieën in om hun doel te bereiken. Uiteraard worden daarbij de (politiek) verantwoordelijken aangesproken. Eerste tip daarbij is dat een wethouder of burgemeester nooit alleen met een vertegenwoordiging van de buurt in gesprek moet gaan, maar altijd met een ambtelijk vertegenwoordiger. Lijkt een open deur, maar ik kom het nog te vaak tegen. Achteraf hebben beide partijen meestal een ander beeld van hetgeen afgesproken is. Communicatie is een lastig ding, zeker als er van vooringenomen standpunten sprake is.

Social media

Tegenwoordig zorgt social media er voor dat (onjuiste) informatie zich supersnel verspreidt (fake news). Nadeel van social media, zoals twitter en Facebook, is ook dat iemand anoniem kan roepen

wat hij of zij wil en dat deze informatie zonder nader onderzoek naar waarheid of juistheid razendsnel wordt gedeeld in groepen met dezelfde interesses of gelijkgestemden. Facebook wordt daarom ook wel eens een ‘open riool’ genoemd. Foutieve informatie, ook wel desinformatie genoemd, krijg je niet meer teruggedraaid. De remedie hier is wederom om te focussen op de situatie bij de eigen locatie in de betreffende buurt. Soms is dat bijzonder moeilijk. Trekt een wethouder op plek A een plan voor een locatie voor een beschermde woonvorm terug om tegemoet te komen aan buurtbewoners die weigeren in gesprek te gaan zolang het plan nog niet van tafel is, dan heb je daar op plek B de volgende dag al last van omdat actiegroepen diezelfde tactiek willen uitproberen. Via social media wordt informatie en “succes” razendsnel uitgewisseld.

Houding & gedrag

Het is essentieel hóe je de mensen die in de weerstand zitten, bejegend. Houding en gedrag zijn bijzonder belangrijk. Mensen weten feilloos onderscheid te maken tussen mensen die iets echt menen en mensen die iets ingestudeerd hebben. Zoals Pieter Winsemius zei: “mensen weten of je écht bent.”¹¹³ Toon empathie en begrip. Stel vragen en luister goed naar wat je tussen de regels door hoort. Als mensen eenmaal hun eerste boosheid en emoties hebben kunnen ventileren, kun je vragen stellen die informatie opleveren over de oorzaken van de weerstand. Waar zit de angst van mensen, waar hebben ze zorgen over? Vaak rollen de vooroordelen over bepaalde doelgroepen over de (keuken)tafel, en moet je soms flink slikken, maar je bent in gesprek. Verplaats je in de ander. Waar komt de reactie vandaan? Ga niet meteen in de verdediging. Hoeft helemaal niet. De uitleg over waarom die angsten in het betreffende project juist niet aan de orde zijn, komt later wel.

Communicatie & participatie

Omgaan met weerstand heeft dus veel te maken met communicatie. Het omdraaien van weerstand in medestand heeft veel te maken met participatie. Het betrekken van mensen bij de uitwerking van het plan. Voor beide aspecten is het als projectleider noodzakelijk om te weten welke “wisselgeld” je hebt. Ik steek veel tijd in de interne voorbereiding van dit soort projecten, zodat ik weet welke vrijheid van handelen ik heb als ik eenmaal ‘het veld in ga’. Je wilt niet voor elk besluit eerst terug moeten om rugdekking en goedkeuring te halen. Je moet ter plekke kunnen handelen. Als je luistert naar mensen

Voorbeeld:

Sommige zaken kun je zelf al goed bedenken en daarop voorsorteren. Zo was het bij de ontwikkeling van een asielzoekerscentrum duidelijk dat het gekozen gebied 's avonds erg donker was door het ontbreken van verlichting en te veel begroeiing. Plaatsen van extra lantaarnpalen stuit echter weer op bezwaren van buurtbewoners, waardoor je die vergunning niet rond krijgt. Door je te verdiepen in de materie ontdek je altijd wel een “haakje” voor dit soort zaken. In dit geval ontdekte ik met een buurtbeheerder dat in het betreffende gebied ooit een wegomlegging had plaatsgevonden en dat de oorspronkelijke locaties voor lantaarnpalen niet waren weggehaald uit het nieuwe bestemmingsplan. Ik heb daarop met de omwonenden 's avonds laat in het donker een ronde gemaakt rond het gebied en hun ‘toevallig’ die plekken voor nieuwe lantaarns laten aanwijzen waarvan ik wist dat ze nog bruikbaar waren. Vier weken later brandden de nieuwe palen en is het vertrouwen van de buurt in de gemeente enorm gestegen.

¹¹³ Pieter Winsemius (2011), *Zestien miljoen Nederlanders*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 69 p.

zoals hierboven beschreven, krijg je vroeg of laat ook te horen welke maatregelen de komst van die bijzondere doelgroep voor hen aangenamer of acceptabeler zou maken. Dat kan direct met de doelgroep te maken hebben, maar soms ook niet. Een vraag die je altijd moet stellen, is: “welke maatregel zou het project voor jou wel acceptabel maken?” Het zoeken naar “haakjes” is daarom een vast onderdeel van mijn werkwijze geworden. En heel vaak lukt het om kleine problemen of irritaties van omwonenden op te lossen waardoor zij ook anders aan kijken tegen de komst van de nieuwe buurtgenoten. Dat kan komen doordat nu eindelijk die verkeersdrempel wordt aangelegd in de straat of door het verplaatsen van de ingang van de nieuwe woonvoorziening. Het kan van alles zijn waardoor mensen van een last afkomen en letterlijk ruimte hebben om iets anders te accepteren.

Mensen uitnodigen voor een informatiebijeenkomst op de betreffende of beoogde locatie helpt ook. Door vooronderstellingen hebben mensen vaak een verkeerd beeld van dit soort locaties. En onbekend maakt onbemind. Het is ook niet makkelijk om een verward uitziend, en jou onbekend persoon, zomaar aan te spreken. Door mensen met elkaar in contact te brengen, ontstaat vaak een veel genuanceerder beeld van elkaar. We hebben het over mensen, en die blijken veel normaler dan gedacht.

Overigens ben ik gestopt met het organiseren van grootschalige informatiebijeenkomsten. Dergelijke meetings leveren eigenlijk nooit iets positiefs op. Er is altijd wel iemand die fel gekant is tegen de nieuwe doelgroep in de buurt en dat luid en duidelijk op de Bühne brengt. Als met veel drama en emotie meer mensen zich hierbij aansluiten, wordt het heel moeilijk om het andere geluid ook nog naar voren te brengen. Vaak wordt er op zo’n avond ook niet geluisterd naar elkaar, maar verwordt de discussie tot het poneren van (vooronder)stellingen. In dat licht hebben de recente Corona-maatregelen zowaar nog voordelen opgeleverd. Op een digitale informatiebijeenkomsten kunnen mensen niet door elkaar praten en wordt een wethouder of projectleider niet geïnterrupteerd tijdens een uitleg. Vragen van deelnemers aan het Webinar worden rustig en compleet behandeld, waardoor mensen meer informatie tot zich nemen dan op een fysieke live event.

Soorten weerstand

Ik heb ervaren dat mensen op verschillende manieren in de weerstand gaan. Sommigen zoeken het in het traineren of temporiseren van het juridische planvormingsproces. Dit leidt tot vertraging en een grote berg papierwerk. Vaak tot ergernis van ambtenaren en politici. Vooral de laatste jaren zie ik dat de WOB-verzoeken¹¹⁴ niet alleen worden gebruikt om informatie op tafel te krijgen, maar ook om processen te frustreren. Ook journalisten maken vaker gebruik van dit recht op informatie. Ik denk niet dat veel mensen weten hoeveel ambtelijke capaciteit dit speeltje kost en hoeveel maatschappelijk geld hiermee gemoeid is. Naast WOB-verzoeken, dienen tegenstanders vaak ook handhavingsverzoeken bij de gemeente in. Zeker in de situatie dat een bestaande illegale situatie moet worden gelegaliseerd, is dat vaak een belemmering voor de voortgang.

In hetzelfde stramien zijn mensen bereid om advocaten en juristen aan het werk te zetten. Vaak zijn dit relaties uit de eigen werkomgeving die worden benaderd om ook de privé zaken te behartigen. Ook dit kan leiden tot vertragingen.

¹¹⁴ WOB = Wet Openbaarheid van Bestuur

Actiegroepen

Bij een andere groep mensen zorgt de weerstand er voor dat ze in een actiemodus komen. Ze richten een actiecomité op en verenigen zich. Ze zoeken medestanders in de buurt, bij organisaties en bij (landelijke) belangenbehartigers die hen daarbij kunnen helpen. Denk daarbij aan stichtingen als Pegida of de Vereniging voor Vrij Wonen. Ze spreken in bij raadsvergaderingen en verspreiden nieuwbrieven in de eigen buurt. Ik faciliteer buurtactiegroepen altijd zo goed mogelijk. Vertel deze groep exact wanneer een besluit voor ligt bij de gemeenteraad en op welke manier ze kunnen inspreken in de discussie. Vaak wordt dit gewaardeerd, hetgeen toch een onderlinge relatie bewerkstelligt. Als tegenstanders in een buurt zich verenigen in een buurtcomité biedt dat namelijk handvaten voor een gestructureerd overleg. Al is het zaak om goed in de gaten te houden wie namens welke achterban denkt te spreken. Hoe is de vertegenwoordiging geregeld en op welke manier vindt afstemming met de achterban plaats? Ook hierin kun je het buurtcomité goed faciliteren.

Verspilde energie

Als het duidelijk is dat mensen absoluut niet voor rede vatbaar zijn, is het soms beter, en in elk geval eerlijker, om vrij snel in het proces te stoppen met het pogen nader tot elkaar te komen. Dat is verspilde energie. Te vaak besteden we heel veel tijd aan notoire tegenstanders, en te weinig aan mensen die wel bereid zijn in gesprek te gaan. Laat de eerste groep kennis nemen van de bezwaarprocedures en facilitair ze daar in, maar verdoe er verder geen (kostbare) tijd aan. Bij de tweede groep mensen is nog wel uitwisseling van argumenten denkbaar. Indien daarmee het gesprek kan worden aangegaan, liggen hier kansen om op basis van meer informatie meningen te doen veranderen en medestanders te vinden.

Weerstand & Beïnvloeding

Mensen die in de weerstand zitten, doen veel moeite om anderen te overtuigen van hun gelijk. Het opzetten van een Facebook-pagina, een buurt-app, flyers en straatbijeenkomsten hebben tot doel om buurtbewoners te beïnvloeden en te overtuigen van het waarom van de tegenstand. Bij buurtbewoners kunnen onbewuste motieven en beweegredenen mee spelen om daarin mee te doen. Niemand wil buiten de groep vallen. Niemand wil een conflict met de buurman. Ik heb discussies met gezamenlijke burens in huiskamers gezien waarbij we niet dichterbij elkaar kwamen, terwijl ik mensen later individueel sprak en zij een heel ander geluid lieten horen. Ze wisten mij te melden dat ze eigenlijk helemaal niet tegen de beoogde doelgroep waren, maar ook niet een ander geluid dan de meerderheid in de buurt wilden laten horen.

Politici

Mensen in de weerstand zoeken ook raadsleden en stadsbestuurders op. In de eerste plaats gaan ze te rade bij hun eigen partij, maar ook bij andere raadsleden brengen zij hun mening en motieven onder de aandacht. Hier is uiteraard niets mis mee. Zo werkt ons democratisch stelsel. Maar het is wel relevant om de raadsleden ook het (juiste) verhaal vanuit de doelgroep, het beoogde zorgconcept, de zorgaanbieders, de ontwikkelaar en de verantwoordelijkheid van de gemeente te laten kennen. Hierbij is er verschil in rolopvatting van raadsleden per gemeente. Een goede bestuursadviseur is essentieel om het project op een goede manier door de politieke molen te loodsen. Het is heel verleidelijk voor een wethouder of college, onder druk van de lokale opiniemakers en electorale belangen, hun steun voor het project laten varen. Soms is dat best te begrijpen. Je moet, zeker in kleinere gemeenten met een 'ons-kent-ons-metaliteit', erg stevig in je schoenen staan om weerstand te bieden aan alle kritiek en de coalitie bijeen te houden. Je moet dan echt overtuigd zijn van de noodzaak en de rol van de overheid in het slagen van dit soort projecten. Je moet verantwoordelijkheid durven nemen en niet bang zijn om politiek het onderspit te delven. Dat is zeker niet altijd een benijdenswaardige positie.

Ambtenaren

Interne communicatie is minstens zo belangrijk als externe communicatie. Ook collega-ambtenaren van de verschillende betrokken afdelingen moet je goed mee nemen in deze processen. Niet alleen is hun creativiteit nodig om projecten voor elkaar te krijgen, ook zijn zij een afgeleide van de mening vanuit de samenleving. Ze kunnen je een spiegel voor houden, waardoor je beter voorbereid met tegenstanders in gesprek kunt gaan. Die creativiteit is overigens erg nodig om projecten haalbaar te maken. De vraag die ik daarom vaak stel aan ambtenaren is dan ook: “de vraag is niet of het mag of past binnen het bestemmingsplan, de vraag is op welke manier het wèl kan.” Ook ambtenaren blijken dan zeer creatief te zijn in het vinden van oplossingen en mogelijkheden binnen de wettelijke mogelijkheden.

Beïnvloeding vindt ook plaats binnen sociale netwerken, zoals kerken, moskeeën, de voetbalvereniging, het buurthuis en dergelijke. Hiermee slim omgaan vraagt om goed lobbywerk. Ook als projectleider en portefeuillehouder kun je van dit soort netwerken gebruik maken. Het is in elk geval verstandig dergelijke verbanden te informeren en te betrekken in de participatie. Nog verder gaat het als je ze een actieve rol geeft in de meningsvorming van de buurt of de leden.

Ontwikkelaars, beleggers & eigenaren

Natuurlijk bestaat er vooroordelen over ontwikkelaars, beleggers en vastgoedeigenaren. Ja, ze denken commercieel en willen vaak aan het eind van de rit afspraken over omzetting van de bestemming naar wonen, waarop zij hun winst kunnen halen door het uitponden van het terrein. Is dat erg? Zij lopen ook het risico. Dat risico dient ook afgedekt te worden. Er zijn ook steeds meer ontwikkelaars en beleggers die ook een maatschappelijk doel hebben. Ik heb steeds meer waardering voor deze mensen gekregen. Hen wordt vaak het vuur na aan de schenen gelegd, zowel door de buurt als door de politiek. Als je het spel begrijpt en een goede gesprekspartner bent, kunnen projectontwikkelaars en gemeenten veel aan elkaar hebben.

Woningcorporaties

De corporaties spelen nog een te beperkte rol in projectontwikkeling voor begeleid wonen en zelfstandig wonen in de wijk. Ik beweer niet dat zij afwezig zijn op dit vlak, maar te vaak wordt er te snel besloten dat een project voor begeleid wonen niet past in de portefeuille, de strategie of de investeringsmogelijkheden. Daar komt bij dat de wet- en regelgeving het ook niet makkelijk maakt om bijvoorbeeld voor een belegger de verhuurdersrol waar te nemen, maar inmiddels zijn hier wel mogelijkheden voor bedacht. De behandelde doelgroepen behoren onmiskenbaar tot die van de woningcorporaties. De vastgoedopgave dus ook. Gelukkig zie ik wel een trend naar weer meer aandacht voor dit soort bewegingen vanuit de leefbaarheidsopgave in de wijken. Veel bijzondere mensen wonen ook al gewoon in de wijk. En heel vaak gaat dat gelukkig ook gewoon goed, al dan niet met een beetje aandacht en begeleiding.

Aanbevelingen, tips & trucs

In dit artikel zijn al veel aanbevelingen gedaan voor gemeenten en partijen die dit soort projecten voor bijzondere doelgroepen willen oppakken. In deze afsluitende paragraaf wordt nog een aantal suggesties gedaan in samenvattende zin:

- Besteed voldoende tijd aan de interne voorbereiding van het project. Zorg dat je kennis van zaken hebt. Ken de locatie en het gebied. Zorg voor wisselgeld in de achterzak.
- Wees echt en overtuigend. Sta voor je doelgroep, leef je in en wees empathisch.
- Ontdek waar de angsten en zorgen van mensen vandaan komen en zoek naar haakjes voor oplossingen.

- Schep vertrouwen. Wees transparant en eerlijk. Vertel het wanneer je het niet weet.
- Geef mensen uit de beoogde doelgroep een rol in het draagvlak-proces, bijvoorbeeld bij een buurtavond. Zorg voor onderling contact. Zonder contact geen toekomstig huurcontract.
- Nodig buurtbewoners uit op de beoogde locatie zelf of neem ze mee op excursie.

Oh ja, vergeet vooral niet voor wie we het allemaal doen: mensen als WIM:



Literatuur

Blokhuis, P., Ollongron, K., Van Ark, T. (2020) *Een (T)huis, een toekomst*, Den Haag.

Dannenbergh (2015) *Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen, Van beschermd wonen naar beschermd thuis*, VNG, 50 p.

Noort, G.J. van (2019) *Samen thuis op de Noord Veluwe, regio- en beleidsplan beschermd wonen en maatschappelijke opvang Noord Veluwe 2020 - 2023*, gemeente Oldebroek, Elburg, Nunspeet, Harderwijk, Ermelo, Putten, 24 p.

Susan van Klaveren, Netty van Triest en Jeroen van der Velden, Platform31 (2018) *De magic mix als zachte landing in de wijk, Gemengd wonen voor uitstromers uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang*, Den Haag, 70 p.

Rijnja, Guido (2012) *Genieten van weerstand*, proefschrift TU Twente, Enschede.

Volksgesondheid & Samenleving (2020) *Herstel begint met een huis, Dakloosheid voorkomen en verminderen*, RVS, 63 p.

VNG (2019) *Doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen*, Update Uitwerking Bouwstenen Expertiseteam MO-BW-BG, Den Haag, 15 p.

Winsemius, Pieter (2011) *Zestien miljoen Nederlanders*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 69 p.

#5

Kwetsbare
bewoners in
kwetsbare
wijken

Een andere kijk op de aandachtswijk

Ingrediënten voor een nieuwe (beleids)praktijk

Adriaan Hoogvliet (De Alliantie) en Martijn Ubink (Ymere)

Stellingen:

1. Mengen leidt tot statistische probleemverdunding, maar lost in essentie niets op.
2. De gemengde buurt is het ideaalbeeld van beleidsmakers, niet van bewoners.
3. We moeten van ranglijsten en ‘gemiddelde’ buurten naar een nieuw perspectief vanuit de functie van de buurt voor de stad.

1. Inleiding

Het beleidsconcept 'de gemengde wijk' wordt al sinds de Tweede Wereldoorlog ingezet om de negatieve gevolgen van concentraties van bepaalde bewonersgroepen in buurten en wijken tegen te gaan¹¹⁵. Tijdens het grotestedenbeleid (1995-2015) was herstructurering hét middel om gemengde wijken te creëren. Door grootschalige sloop van goedkope huurwoningen en de bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen, wilde men middengroepen naar deze wijken trekken en 'sociale stijgers' in de buurt vasthouden. De focus ligt al decennia op die wijken die statistisch gezien onderaan verschillende nationale en lokale ranglijsten bungelen, met als ogenschijnlijk doel de wijk naar het gemiddelde niveau te trekken.¹¹⁶

Het debat over aandachtswijken en sociale menging keert regelmatig terug. Wel wordt het thema telkens anders ingevuld. In de jaren zeventig werd vooral gekeken naar levensfase en leeftijd, in de jaren tachtig was het etniciteit en tegenwoordig is inkomen en 'kwetsbaarheid' het belangrijkste kenmerk waarop wijken worden vergeleken.¹¹⁷ De laatste jaren werd het beleidsideaal van de gemengde wijk voorzichtig losgelaten. De herstructureringsmachine kwam door de economische crisis vrijwel volledig tot stilstand. Maar recentelijk lijkt er weer sprake van een revival in het sturen op

¹¹⁵ André Ouwehand (2018, p. 22) geeft in zijn dissertatie aan, dat het beleidsconcept zelfs al vanaf midden 19^e eeuw opgeld deed in het Verenigd Koninkrijk.

¹¹⁶ Bijvoorbeeld de 56 wijken op de lijst van minister Kamp (2003), de 140 wijken op de lijst van minister Winsemius (2006), de 40 wijken op de lijst van minister Vogelaar (2007) of meer recentelijk de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden vanuit het programma Leefbaarheid en Veiligheid.

¹¹⁷ Buys, A., Groot, M. de en Hoogewoud, D. (1997), De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken, RIGO Research en Advies.

gemengde wijken. De aanbevelingen in recente onderzoeken (“Veerkracht van het corporatiebezit”) wijzen in die richting.¹¹⁸

In dit paper verkennen we bestaande inzichten rondom de aanpak in aandachtswijken en specifiek de rol van menging daarin. We reflecteren hierop vanuit verschillende perspectieven, pleiten voor een andere kijk op de aandachtswijk en sluiten af met enkele ingrediënten voor een nieuwe (beleids)praktijk.

2. Enkele inzichten in het mengingsdebat

Het sturen op de bevolkingssamenstelling van wijken krijgt momenteel weer meer aandacht vanuit politiek en samenleving. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van een opkomend debat over groeiende maatschappelijke ongelijkheid en segregatie. Studies en rapporten van het SCP, het PBL en de WRR laten zien dat de revival van de stad ook een keerzijde kan hebben. Het spookbeeld van de duale stad met ‘uitkeringswijken’ en ontwikkeling van gettovorming doemt op. In grote wereldsteden zien we de laatste decennia uiteenlopende vormen van gentrificatie. Dat kan leiden tot verdringing van lage (en midden) inkomensgroepen. Het ontstaan van segregatie leidt dikwijls tot maatschappelijke onrust. In Nederland lijkt van scherpe concentraties van kansarme groepen op de woningmarkt echter vooralsnog maar beperkt sprake.

Negatieve buurteffecten nader bekeken

Het bestrijden van negatieve buurteffecten (negatieve effecten die ontstaan door te wonen in een buurt met veel problemen en kansarme medebewoners) was een belangrijke doelstelling van de stedelijke vernieuwing. Hiervoor werd vaak sloop en nieuwbouw ingezet. De beleidslogica was dat het bouwen van nieuwe woningen voor andere doelgroepen in combinatie met het opknappen van wijken zou leiden tot probleemverdunning. Nieuwe - meer kansrijke - bewoners werden verleid om zich te vestigen en sociale stijgers werden gestimuleerd te blijven doordat ze hun eigen huurwoning konden kopen. Deze twee groepen beschikken over meer sociaal kapitaal en een sterker sociaal netwerk. Interactie tussen kansarme en kansrijke bewoners zou positieve effecten hebben.

In deze redenering liggen twee veronderstellingen besloten: 1) in Nederland bestaan negatieve buurteffecten en 2) differentiatie van de woningvoorraad leidt tot het verminderen van deze effecten. De afgelopen decennia is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het bestaan van negatieve buurteffecten, met geen tot weinig bewijslast als resultaat. Vandaag de dag stellen onderzoekers in Nederland dat er waarschijnlijk sprake is van ‘lichte’ buurteffecten, maar dat die een zeer beperkte invloed hebben op een mensenleven.¹¹⁹ Wel concludeert men dat bepaalde typen buurten bepaalde soorten huishoudens aantrekken (selectie-effecten), maar het is niet zo dat bepaalde typen buurten een bepaald type huishoudens ‘produceert’ (buurteffecten). Met andere woorden: mensen zijn niet

¹¹⁸ InFact, Circusvis en Rigo (2018), Veerkracht in het corporatiebezit - Kwetsbare bewoners en leefbaarheid en de actualisatie van dat rapport: InFact, Circusvis en Rigo (2020), Veerkracht in het corporatiebezit - De update: een jaar later, twee jaar verder.

¹¹⁹ Corpovenista (2018), Buurteffecten: mythe ontmaskerd, via:
<https://www.corpovenista.nl/nieuws/uitgelicht/aankondiging-inspiratiesessie-buurteffecten/>

werkloos of kansarm omdat ze in een bepaalde buurt wonen, maar wonen in die buurt omdat ze werkloos of kansarm zijn.¹²⁰

Aangezien negatieve buurteffecten in Nederland relatief klein zijn, mogen we aannemen dat gemengde buurten geen wondermiddel voor ongelijkheid tussen mensen vormen. Het leidt wel tot een gelijkmatige verdeling van ongelijkheid over de stedelijke ruimte, maar feitelijk neemt de ongelijkheid tussen individuen niet of nauwelijks af.

3. Een andere kijk (1): statistiek versus leefwereld

De beleidsmaker of statisticus die naar cijfers op buurt- of wijkniveau kijkt, wordt blij van een gemiddelde dat verbetert. Hier doen zich echter twee belangrijke problemen voor.

Gemiddelden geven weinig inzicht in de achterliggende dynamiek en de sociaal-economische mechanismen. Veel onderzoeken meten op moment X en moment Y en concluderen vervolgens dat het beter of slechter gaat met een wijk. De dynamiek die tot die verandering leidt, blijft echter buiten beeld. Wat als mensen (vaak met middel- en hogere inkomens) door sociale stijging vertrekken uit de buurt en er vervolgens nieuwe groepen instromen die onderaan de ladder beginnen? Statistisch gezien een verslechtering, maar in de leefwereld van bewoners die het betreft kan dit juist een aanzienlijke verbetering betekenen. Als professionals dit vervolgens vanuit een middenklasseperspectief duiden als “achteruitgang” en “verlies van kwaliteit” zet je de achterblijvers weg als slachtoffer van de situatie en tegelijkertijd als probleem. We willen ervoor waken te snelle (negatieve) conclusies te verbinden aan de instroom van lage inkomensgroepen en de uitstroom van hoge inkomensgroepen, zonder te kijken naar de ontwikkeling die de zittende bevolking doormaakt.

Ten tweede bepalen statistische buurt- en wijkgrenzen in veel gevallen de onderzoeksfocus. Maar die grenzen zijn arbitrair en sluiten niet altijd aan bij hoe buurten en wijken door bewoners zelf worden ervaren. Andere grenzen leiden daarbij direct tot andere uitkomsten.

Kortom, waar de statisticus en beleidsmaker op basis van donkerrode kaarten problemen agenderen, is er nog te weinig zicht op wat er werkelijk speelt. Bewonersonderzoek in bijvoorbeeld Overvecht in Utrecht¹²¹ of de Bijlmer in Amsterdam¹²² laat zien dat jongeren hun wijk (en hun kansen) heel anders ervaren dan de professional dat doet. In Overvecht geven jongeren zelf bijvoorbeeld aan dat ze weinig stigmatisering ervaren op het gebied van school en werk. Ook met hun sociale netwerken zijn ze tevreden. De Overvechtse jeugd is over het algemeen dan ook positief over de wijk, in tegenstelling tot beleidsmakers en andere buitenstaanders. Het netwerk bestaat vooral uit vrienden uit de wijk en

¹²⁰ Deze selectie-effecten worden problematisch als je bijvoorbeeld wilt weten wat de invloed is van het wonen in een achterstandsbuurt op het inkomen van mensen, terwijl datzelfde inkomen er juist mede voor heeft gezorgd dat ze in die buurt terechtkwamen. Dan zijn oorzaak en gevolg niet goed meer van elkaar te onderscheiden.

¹²¹ Kolsters, S. (2020), Buurteffecten en het toekomstperspectief van jonge mannen in de Utrechtse wijk Overvecht. De invloed van stigmatisering, socialisatie en sociaal kapitaal op het toekomstperspectief van jongeren, Faculty of Geosciences Theses (Master thesis).

¹²² Pinkster, F., Ferier, M. en Hoekstra, M. (2019), Het hardnekkige stigma van de Bijlmer, via: <https://www.socialevraagstukken.nl/het-hardnekkige-stigma-van-de-bijlmer/>

familieleden als voornaamste hulpbronnen en rolmodellen. Dit zorgt ervoor dat toekomstplannen vaak min of meer gekopieerd worden van vrienden en familie. Vanuit het perspectief van de (hoogopgeleide) beleidsmaker wordt dit vaak als negatief gekwalificeerd. De jongeren zelf zijn echter vaak wel tevreden en zien hun toekomst over het algemeen positief tegemoet. Het risico ligt op de loer dat aan bewoners die zelf aangeven tevreden te zijn, door de professionele buitenwereld - met statistiek in de hand - wordt opgedrongen dat dat niet zo is.¹²³

4. Een andere kijk (2): beleidsideaal versus bewonerswensen

Terwijl beleidsmakers de gemengde wijk vaak als ideaalbeeld bestempelen, zien we in de praktijk dat de werkelijkheid veel minder makkelijk te sturen is. Bewonersonderzoek laat zien dat mensen zich meer thuis voelen in een homogene woonomgeving en niet zitten te wachten op een tot op projectniveau doorgevoerde heterogeniteit. Recent onderzoek van de TU Delft, USP en Stadszaken laat zien dat de ruimtelijke professional tweemaal (61%) zo vaak belang hecht aan een woonomgeving met een 'mix van leefstijlen en culturen' dan de woonconsument zelf (31%).¹²⁴

De maakbare samenleving en overtuiging dat beleidsmakers weten wat goed is, is hierbij nog steeds dominant. Jan Latten constateert dat Nederlanders die gedwongen diversiteit graag ontvluchten.¹²⁵ Mensen ontmengen, noemt hij dat. Maarten van Ham onderschrijft die lezing. Hij stelt dat: "mensen willen wonen in een omgeving met gelijkgestemden en het geen zin heeft bevolkingsgroepen doelbewust te mengen. Het is juist goed dat er verschillen zijn. Als mensen te veel afwijken van hun burens, trekken ze toch vaak weg."¹²⁶ Conclusie: bij teveel diversiteit qua inkomen of leefstijl stemmen bewoners met hun voeten en vertrekken. Met bestemming minder diversiteit. Dit effect zien we ook bij de mensen die blijven: in veel achterstandswijken is nog steeds een vorm van verbondenheid met andere buurtbewoners aanwezig. Dit is deels een 'wij-tegen-de-rest'-gevoel en dat is wellicht niet de verbondenheid waar beleidsmakers naar op zoek zijn, maar het is wel aanwezig. Het opzettelijk mengen van wijken door het introduceren van midden- en hogere inkomens, kan deze verbondenheid met de wijk en de sociale cohesie in de buurt ook schaden. Al te grote verschillen in leefstijl op buurt- en complexniveau zijn ook hier niet bevorderlijk. "Er is geborgenheid en zekerheid nodig van voldoende kritische massa van de eigen groep om tussen buitenstaanders te gaan wonen", aldus Lex Veldboer c.s.¹²⁷ Dit duidt vanuit twee kanten op verzet vanuit bewoners tegen al te rigide menging op een laag schaalniveau. André Ouwehand (2018, p. 462) komt tot een soortgelijke conclusie in zijn

¹²³ Ook in Amsterdam zien we soms grote verschillen tussen onderzoeken zoals de Leefbaarometer (objectieve criteria) en Wimra (gebaseerd op meningen van bewoners).

¹²⁴ TU Delft, USP en Stadszaken (2018), Gemeente wil gemengde wijk, van woonconsument hoeft dat niet, via: <https://stadszaken.nl/artikel/1635/over-wonen-en-mengen-jan-latten-legt-uit>

¹²⁵ Latten, J. (2005), Zwanger van segregatie: een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie? (Oratiereeks), Amsterdam Vossiuspers.

¹²⁶ Van Ham, M. (2014), De (on)zin van ruimtelijk spreidingsbeleid en het mengen van buurten, In: Soort zoekt soort: clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland (uitgave van Platform31).

¹²⁷ Veldboer, L., Bergstra, M. en R. Kleinhans (2011), 'Koop is goed voor de buurt'. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 5, oktober 2011, p. 1217.

studie in de Rotterdamse wijk Zuidwijk: “Het idee van in zekere mate homogene woonmilieus binnen een meer heterogene wijk, lijkt [...] door meer bewoners ondersteund te worden”.

5. Een andere kijk (3): ordening versus functies

De Nederlandse traditie van centralistische planvorming heeft veel uniformiteit teweeggebracht, met soortgelijke uitbreidingsplannen, soortgelijke herstructureringsplannen en een algemeen streven naar ‘evenwichtige’ en ‘gedifferentieerde’ wijken. De aanpak is sterk gekenmerkt door een gebiedsgerichte top-down benadering. De kijk op de ‘geplande stad’ heeft daarbij statische kenmerken gekregen. Veel beleidsmakers hebben impliciet een eindbeeld van een stad op het netvlies met gemiddelde buurten, waarin huishoudens een leven lang gelukkig zouden kunnen zijn in hun gemengde en gebalanceerde wijk in de ongedeelde stad. Dit denken heeft veel invloed op het beleid. Buurten met achterstand moeten worden aangepakt om de achterstand weg te werken.

We pleiten voor een andere kijk op de stad. Een kijk waarbij huishoudens en woonmilieus veel meer als dynamische eenheden worden gezien en waarbij het streven niet gericht is op gemiddelde buurten, maar juist op het accommoderen van vormen van verandering. Eerder stelde Sako Musterd c.s. al dat we de buurt als een soort jas kunnen zien.^{128 129} Een jas die past in een bepaalde levensfase en vervolgens ingewisseld wordt voor een ander exemplaar. Die nieuwe jas kan worden gevonden in de regio (de garderobe). De oude jas is vervolgens weer voor nieuwe groepen in een andere levensfase interessant. Buurten moeten dus niet allemaal ongeveer hetzelfde zijn, maar juist van elkaar verschillen, zodat ze veranderingen in de levensloop van huishoudens kunnen accommoderen. Sociaaleconomisch wat zwakkere woonbuurten hebben hierin ook een belangrijke plek. Ook deze buurten vervullen een functie voor huishoudens in een bepaalde levensfase. Denk aan huishoudens met een blijvend laag inkomen, aan starters, aan huishoudens die door echtscheiding, carrièreswitch of ziekte (even) een stapje terug of opzij moeten doen. Dergelijke ‘landingsbuurten’ zijn cruciaal voor de stad. Wel vraagt dit mogelijk een extra inspanning om te zorgen dat de landing ook zacht is en niet tot overlast leidt.

6. Ingrediënten voor een nieuwe beleidspraktijk

Als wijken en buurten (opnieuw) onze aandacht vragen, laten we dan waken voor aloude beleidsreflexen. Nu is het moment om een nieuwe aanpak te verkennen. Een aanpak waarbij kansen en het bewonersperspectief centraal staan (in plaats van de professional en problemen), een aanpak gericht op oorzaken (in plaats van gevolgen) én een aanpak waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende schaalniveaus (in plaats van alleen de buurt).

¹²⁸ Musterd, S., Teernstra, A., Van Gent, W. en T. Dukes (2014), *De Buurt als Jas, Veranderende Huishoudens, Dynamische Buurten en de Functie van Woonmilieus*, Amsterdam University Press

¹²⁹ Musterd, S., Hochstenbach, C., Van Gent, W. en Damhuis, R. (2018), *De regio als Garderobe*, Amsterdam University Press

Focus op kansen

We pleiten ervoor om het frame van zwakke wijken en kwetsbare bewoners los te laten. In recente onderzoeken wordt steeds vaker gesproken over ‘kwetsbare huishoudens’ als mensen met alleen maar problemen. Hiermee plakken we een containerbegrip op een breed palet aan bewoners, die naast kwetsbaarheden ook allerlei kwaliteiten hebben. Vaak worden – al dan niet impliciet – mensen met lage inkomens en een laag opleidingsniveau eveneens hiertoe gerekend. Dat beeld verwerpen wij: een alleenstaande moeder die drie kinderen opvoedt, is niet kwetsbaar maar vooral heel erg sterk. Dit betekent een accentverschuiving van het oplossen van problemen naar het (her)ontdekken en benutten van kwaliteiten in buurten en wijken. Dus laat de ‘reddermentaliteit’ en daadkrachtige wil om te handelen die de voorgaande wijkaanpakken kenmerkten los en verken alternatieven. Zoals Birgit Oelkers schrijft, ga kijken hoe we juist de “individuele en collectieve kwaliteiten, vaardigheden, ideeën, favoriete ontmoetings- en andere buurtplekken, informele onderlinge verbanden, trouw en liefde voor de buurt en de burens, vindingrijkheid, hulpvaardigheid en gemeenschapsgeest” een plek kunnen geven.¹³⁰ Deze aspecten tref je aan in elke buurt, hoe zwak die ook bekendstaat. Die aspecten vind je niet op basis van kwantitatieve data. Het vraagt nadrukkelijk onze aanwezigheid in buurten en wijken.

Focus op oorzaak

In zwakke buurten zien we achterstanden, maar die buurten zijn lang niet altijd de oorzaak daarvan. We moeten oorzaak en gevolg beter van elkaar scheiden. Er is samenhang tussen sociale ongelijkheid, de ruimtelijke ordening en de woningmarkt. Ruimtelijke segregatie is veelal een vertraagde uitkomst van sociale ongelijkheid. Als sociale ongelijkheid niet wordt aangepakt, gaan sociale klassen clusteren en ontstaat uiteindelijk ruimtelijke segregatie. Als je dat tegen wilt gaan, zul je de gemeentelijke aanpak en het Rijksoverheidsbeleid moeten richten op de oorzaken. Denk aan het tegengaan van sociale en inkomensongelijkheid, werkeloosheid en onderwijsachterstanden. Het bestrijden van ruimtelijke segregatie via interventies door corporaties (de stenen) neemt de oorzaak (sociale ongelijkheid) niet weg.¹³¹

Verbinden van schaalniveaus

Volgend op bovenstaande constatering, is de conclusie dat we de verschillende schaalniveaus beter moeten verbinden. Dit geldt enerzijds voor het landelijke en regionale niveau. Zaken als inkomen, minimale bestaanszekerheid en het perspectief op opleiding of werk liggen niet op buurt- of wijkniveau, maar eerder op gemeentelijk of landelijk niveau. Politieke keuzes hebben geleid tot bezuinigingen, doorgeschoten extramuralisering en beperken lokale ‘sleutelprofessionals’ - zoals politieagenten, hulpverleners en docenten - in hun uitvoeringsmogelijkheden. Dit heeft consequenties voor onze wijken en buurten, maar de condities hiervoor kunnen alleen landelijk goed geregeld worden (minder bezuinigen, meer investeren, waarderen en ontbureaucratiseren).¹³²

¹³⁰ Zie voor een uitwerking: Oelkers, B (2020), Wijkaanpak | Zwakke wijken, hulpeloze bewoners? Via: <https://www.isabewoners.nl/zwakke-wijken-wijkaanpak/>

¹³¹ Conijn, J. (2019), Ongelijkheid in de stad kunnen we niet repareren via woningmarktbeleid, In: Financieel Dagblad, 20 mei 2019.

¹³² Kleinhans, R. (2017), Wat is er nodig om de aandachtswijken weer in de lift te krijgen? Via: <https://www.buurtwits.nl/content/wat-er-nodig-om-aandachtswijken-weer-de-lift-te-krijgen>

Ook het stedelijke en regionale perspectief is belangrijk. Hierbij gaat het om de buurt in het stedelijk kader te plaatsen: wat is de functie van een buurt in een stedelijk-regionale setting? Wat betekent die functie voor de inzet van verschillende partijen? Elke stad heeft behoefte aan verschillende typen buurten, zoals aan startbuurten, scharrelbuurten, hokbuurten of opvoedbuurten. Verschillen maken kwaliteit¹³³. Dit betekent dus afscheid nemen van statistische ranglijsten van 'goede' en 'slechte' buurten. Het gesprek moet niet gaan over sterk of zwak, maar over de functie voor de stad en welke inzet dat van verschillende partijen vraagt. Hierbij plaatsen we specifieke aandachtsbuurten en -wijken in het perspectief van de stad als systeem.

Naast opschalen (landelijk en stedelijk) moeten we ook op laag schaalniveau blijven kijken en specifiek kijken naar buurten en complexen. Door de wisselwerking tussen het verscherpte toewijzingsbeleid en de transities in de zorg zien we dat steeds meer 'uitstromers' uit zorginstellingen in de goedkope voorraad terecht komen. Dit vraagt om aandacht en een betere match tussen kwetsbare mensen met psychische, sociale of verslavingsproblemen en de woning.¹³⁴ Voor een deel van hen, circa 20%, is het belangrijk om heel zorgvuldig te matchen met een woning, portiek en buurt. Zij zijn geholpen met een combinatie van homogeniteit op een laag schaalniveau, een goede match met de woning en woonomgeving, in combinatie met een goede organisatie van zorg en begeleiding in hun buurt. Dit vraagt maatwerk op complexniveau.

In deze paper schetsen we enkele ingrediënten voor een nieuwe beleidspraktijk. We willen daarmee automatische beleidsreflexen voorkomen en geloven dat we door anders te kijken en verschillende perspectieven te combineren, tot een nieuwe kijk op (en praktijk in) de aandachtswijk kunnen komen.

Literatuur

Buys, A., Groot, M. de en Hoogewoud, D. (1997) *De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*, RIGO Research en Advies.

Conijn, J. (2019) *Ongelijkheid in de stad kunnen we niet repareren via woningmarktbeleid*, In: Financieel Dagblad, 20 mei 2019.

Corpovenista (2018) *Buurteffecten: mythe ontmaskerd*, via:
<https://www.corpovenista.nl/nieuws/uitgelicht/aankondiging-inspiratiesessie-buurteffecten/>

Hochstenbach, C. (2019) *Sociale menging? Vergeet de elitewijken niet!*, In: Sociale Vraagstukken, 17 januari 2019.

InFact, Circusvis en Rigo (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit - Kwetsbare bewoners en leefbaarheid* InFact,

Circusvis en Rigo (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit - De update: een jaar later, twee jaar verder*.

Kleinhans, R. (2017) *Wat is er nodig om de aandachtswijken weer in de lift te krijgen?* Via:
<https://www.buurtwijs.nl/content/wat-er-nodig-om-aandachtswijken-weer-de-lift-te-krijgen>

Kolsters, S. (2020) *Buurteffecten en het toekomstperspectief van jonge mannen in de Utrechtse wijk Overvecht*. De invloed van stigmatisering, socialisatie en sociaal kapitaal op het toekomstperspectief van jongeren, Faculty of Geosciences Theses (Master thesis).

¹³³ VROM-raad (1999), Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit.

¹³⁴ Woningstichting Rochdale (2018), Fieldlab Kwaliteit van Matching – huisvesting kwetsbare groepen.

Latten, J. (2005) *Zwanger van segregatie: een toekomst van sociale en ruimtelijke segregatie?* (Oratiereeks), Amsterdam Vossiuspers.

Musterd, S., Hochstenbach, C., Van Gent, W. en Damhuis, R. (2018) *De regio als Garderobe*, Amsterdam University Press.

Musterd, S., Teernstra, A., Van Gent, W. en T. Dukes (2014) *De Buurt als Jas, Veranderende Huishoudens, Dynamische Buurten en de Functie van Woonmilieus*, Amsterdam University Press.

Oelkers, B. (2020) *Wijkaanpak | Zwakke wijken, hulpeloze bewoners?* Via: <https://www.isabewoners.nl/zwakke-wijken-wijkaanpak/>

Ouwehand, A. (2018) *Menging maakt verschil: Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering*. Proefschrift TU Delft.

Pinkster, F., Ferier, M. en Hoekstra, M. (2019) *Het hardnekkige stigma van de Bijlmer*, via: <https://www.socialevraagstukken.nl/het-hardnekkige-stigma-van-de-bijlmer/>

TU Delft, USP en Stadszaken (2018) *Gemeente wil gemengde wijk, van woonconsument hoeft dat niet*, via: <https://stadszaken.nl/artikel/1635/over-wonen-en-mengen-jan-latten-legt-uit>

Van Ham, M. (2014) *De (on)zin van ruimtelijk spreidingsbeleid en het mengen van buurten*, In: Soort zoekt soort: clustering en sociaal-economische scheidslijnen in Nederland (uitgave van Platform31)

Veldboer, L., Bergstra, M. en R. Kleinhans (2011) *'Koop is goed voor de buurt'*. In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 5, oktober 2011, p. 1217.

Woningstichting Rochdale (2018) *Fieldlab Kwaliteit van Matching – huisvesting kwetsbare groepen*.

Taal is de spiegel van de ziel

Een pleidooi voor een rechte rug en meer liefde voor “kwetsbare” bewoners

Rachida Oucheikh (TIWOS) & Rian Peeters (Freelance volkshuisvester)

Stellingen:

1. Door de strakkere regels zijn de kansen op goed wonen voor de allermaksten een beetje verbeterd. Onder de vlag van leefbaarheid in buurten dreigen deze kansen weer om zeep te worden gebracht.
2. Kijk voor de beoordeling van buurten vooral naar wat ze kunnen betekenen voor de bewoners en voor de stad.
3. Alles wat aandacht krijgt groeit. Kies niet voor slappe oplossingen zoals minder doelgroep en minder sociaal maar pak keihard door: meer aandacht voor de buurt en liefde voor je bewoners.

Inleiding

De rapporten “Veerkracht in corporatiebezit” over de samenhang tussen wijken met een groot aandeel corporatiewoningen en de achteruitgang van leefbaarheid en veiligheid heeft tot pittige gesprekken geleid. Het beeld dat een toename van het aandeel “kwetsbare” mensen in buurten de oorzaak is van het dreigend ontstaan van getto’s (het is vijf voor twaalf) en de claim dat het vervangen van een deel van de goedkope woningen door dure woningen en daarmee de instroom van kennelijk “betere” mensen heeft geleid tot leefbare en veilige wijken heeft ons volkshuisvestingshart geraakt.

Als we spreken met bestuurders krijgen we te horen dat wij het niet zien dat er probleemwijken zijn met ondermijning door de georganiseerde criminaliteit waar bewoners een gemakkelijke prooi vormen en waar kinderen grote achterstand hebben en zonder ontbijt op school komen. Als we spreken met collega’s in buurten weten ze precies wat er op welke plek, in welk portiek aan de hand is en handelen wanneer dat nodig is. Er is soms gedoe maar er zijn zeker geen onleefbare of onveilige buurten, zeker niet in Tilburg. Als we spreken met bewoners vinden de meesten dat ze goed wonen.

We hebben gemerkt dat in de toon van het debat is terug te lezen wat de insteek van de deelnemers is, waar hun hart ligt en wat de logica van hun aangedragen oplossingen is. Het onderzoek in opdracht van Aedes wordt bijvoorbeeld gebruikt om de oude positie van woningcorporaties terug te veroveren

en de verhuurdersheffing van de baan te krijgen.¹ Er is echter meer aan de hand en er moet meer gebeuren. Het grootste probleem in de volkshuisvesting is niet de leefbaarheid van buurten maar de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van woningen. De meeste oplossingen om leefbaarheidsproblemen tegen te gaan zorgen voor het verergeren van de grootste problemen: ze leiden tot minder en duurdere woningen voor de mensen met de minste mogelijkheden.

Sociale woningbouw: Oplossing of probleem²

Sociale woningbouw heeft een dubbele betekenis. Enerzijds als volwaardig segment op de woningmarkt en anderzijds als een sociale voorziening, een vangnet voor mensen die anders nergens meer terecht kunnen. In de discussie over de toekomst wordt gevreesd voor marginalisering van de volkshuisvesting tot het laatste, als een verzamelplaats voor hulpbehoevenden en marginalen: “mensen met een vlekje”.

In het pleidooi voor een bredere volkshuisvesting wordt gewezen op de functie van de volkshuisvesting als oplossing voor marktfalen waardoor jongeren, politieagenten, onderwijzers en verplegend personeel niet meer aan een woning kunnen komen. De vraag is of dat niet dweilen is met de kraan open in een woningmarkt die aan alle kanten lekt. Er lekken woningen weg die gebruikt worden als airbnb, 2e woning of tijdelijke bewoning. Er lekt kapitaal weg uit het domein van wonen als gevolg van de hoge rendementen voor investeerders, prijsstijgingen die woningeigenaren in hun zak steken en de verhuurdersheffing door de overheid. Veel partijen verdienen goed aan wonen. De woningmarkt is in hoge mate systeemgevoelig en daardoor inefficiënt. Voorbeelden: de voordeurdelers regeling staat het delen van woningen door starters in de weg, de huurtoeslag heeft woningcorporaties in staat gesteld huren voor de laagste inkomens te verhogen, de kooprijzen worden meer bepaald door de leencapaciteit van kopers dan door de bouwkosten of door schaarste. Gevolg is een groot verschil in woonlasten en perspectief op vermogensopbouw tussen woningeigenaren en huurders.

De vraag is of woningcorporaties tegen dat licht gezien, zich als klapstoeltjes voor de woningmarkt moeten laten gebruiken. De ouderen onder ons herinneren zich nog de tv campagne van Aedes om huren als volwaardige mogelijkheid naast kopen te zetten.

Over bewoners

Termen zoals “kwetsbare mensen”, “mensen met een rugzakje”, “verwarde personen”, “mensen die alleen bezig zijn met overleven”, zijn (onbewust) kwetsend en stigmatiserend. Het zorgt voor een grote kloof tussen hen en ons, de “normale” mensen. Ze worden daarmee weggezet als een groep die

¹ Van de zeven oplossingen zijn er vier gericht op het vergroten van de instroom van mensen met een hoger inkomen door betere woningen en hogere huren, twee zijn gericht op het verminderen van de instroom van kwetsbare mensen en één oplossing is gericht op een sociale buurtaanpak.

² Zie ook het artikel van Julia Cornelissen in VN van 26 augustus 2019 “Sociale woningbouw is een oplossing, geen probleem”.

problemen veroorzaakt in de buurt, als “een casus” in plaats van “normale” mensen die af en toe een probleem hebben waar soms de burens ook wat van merken.

Mensen zijn meer dan een casus, een portemonnee of andere kenmerken. Er zijn verschillende soorten van “kwetsbare mensen” (financieel, mentaal, gezondheid) en met verschil in perspectief (afnemend, toenemend, wisselend)³. We moeten waken voor een spraakgebruik dat zou kunnen leiden tot dehumanisering; het staat het zicht op kwaliteiten en potenties van mensen in de weg. Mensen die soms even overprikkeld zijn en gefrustreerd omdat ze moeilijk mee kunnen in onze ingewikkelde maatschappij zouden op extra compassie moeten kunnen rekenen. Het spreken over concentratie van kwetsbare mensen als oorzaak van leefbaarheidsproblemen is een vorm van profilering. Profilering van groepen mensen op basis van een enkel kenmerk is maatschappelijk ongewenst zoals recent discussies bij politie en belastingdienst hebben laten zien. Beter is te spreken in termen van draagkracht (de potentie en beperking van bewoners) en draaglast (de aard en zwaarte van de problemen) waarbij elke situatie opnieuw wordt bekeken.⁴

Over wijken

Wanneer wordt gesproken over kwetsbare wijken waar de leefbaarheid onder druk staat en de voorgestelde oplossingen, weerspiegelt de toon van het debat en de woorden die gekozen worden de insteek van de sprekers. Wij zien vier verschillende perspectieven waarmee naar de leefbaarheid in buurten wordt gekeken:

1. het perspectief van bestuurders, de ideologie (wat is het mensbeeld, het ideaalbeeld voor de stad en de maatschappij);
2. het perspectief van de vastgoedeigenaar;
3. het perspectief van de markt, de woningzoekenden (het imago);
4. het perspectief van bewoners in de buurt.

Het veerkracht rapport is gedreven door ideologische opvattingen over wat een goede wijk hoort te zijn: een ongedeelde stad en het ideaal van actief samenleven, de samenredzaamheid. De oplossing wordt gezocht in menging van verschillende inkomensgroepen, niet te grote achterstand ten opzichte van het gemiddelde en de instroom van in hun omgeving sociaal actieve bewoners (geen accountants maar onderwijzers).

Het oogpunt van de vastgoedeigenaar wordt vooral gedreven door rendement en de toekomst van de vastgoedwaarde. De oplossing wordt gezien in investeren in stenen en hogere huren.

Voor de woningmarkt en woningzoekenden is het beeld dat in de stad over een buurt bestaat belangrijk: het imago. De oplossing wordt gezocht in verminderen van aandeel sociale woningen waardoor de wijk opknapt en mensen met hogere inkomens een positieve keus voor de buurt maken.

³ Zie het essay Van doelgroep naar deelgroepen van Wouter Rohde in opdracht van Corpovenista

⁴ Zie Buurtbewoners in balans van Klaas Mulder.

Vanuit het oogpunt van bewoners hoe zij zelf hun buurt waarderen, wat zij verstaan onder goed wonen. Oplossing waar aan gewerkt wordt is een passende buurt met passende bewoners, verschil maken tussen buurten en het versterken van de eigenheid en de aanwezige kwaliteiten van de buurt.⁵

Het veerkracht onderzoek is verricht in opdracht van de koepel van vastgoedeigenaren en is sterk gestoeld op een ideologische opvatting over ongedeelde stad, samenleven, achterstandswijken en de invloed van wijken op sociale mobiliteit. Wat dat laatste betreft is geen overtuigend wetenschappelijk bewijs.⁶ Wat wel helpt om vooruit te komen is de toegang tot andere netwerken en inspirerende voorbeelden van goede leraren, sporters, muzikmakers, wijkagenten en wijkhuismeesters.

Wat maken we mee

Bijvoorbeeld de Abdijbuurt

De Abdijbuurt was een buurt met slechte scores, het was aandachtswijk. Gesprekken met bewoners over de aanpak en de toekomst leerde dat de meeste mensen er met plezier wonen, vooral omdat je met rust gelaten wordt en in anonimiteit kunt leven. De woningen zijn goedkoop. Met een hoge mutatiegraad van 30% is het een wijk waar je snel terecht kunt als starter als inburgeraar of wanneer je snel ergens terecht moet na een relatiebreuk. Er is regelmatig gedoe tussen burens, meestal als gevolg van alcoholgebruik of bezoek en aan de andere kant kunnen sommige mensen weinig hebben. Onze leefbaarheidsmedewerkers weten van alle adressen wat er speelt en er is een “achter de voordeur traject” geweest als voorbereiding op groot onderhoud. Van de 208 adressen hebben er 13 extra aandacht van Tiwos als gevolg van veel gedoe, op 17 adressen is intensieve externe begeleiding en er wonen 10 statushouders.

Volgens het veerkrachtonderzoek is het een wijk met meer leefbaarheidsproblemen. Maar hoe erg is dat? Volgens bewoners is de armoedige woonomgeving en de staat van onderhoud van groen het ergste. De meeste hinder wordt ervaren door ouders die hun kinderen met de auto brengen en halen bij een school met een programma voor kinderen met een hoog IQ en door feestvierende Chinese studenten die bij elkaar wonen in een studentenflat en elk half jaar wisselen.

Het zit soms anders dan je denkt.

Onze veronderstelling dat mensen met lage inkomens vaak schulden hebben bleek in het achter de voordeur project niet te kloppen. Veel mensen slagen de erin de eindjes aan elkaar te knopen. Mensen met schulden waren vooral mensen die een grote verandering hadden meegemaakt zoals scheiding, ontslag of ziekte.

Ook mensen die enkel aan “het overleven” lijken te zijn, blijken dromen en opvattingen over goed wonen te hebben.

⁵ Zie ook “De buurt als jas” en “Gebiedsbranding”

⁶ Buurteffecten: mythe ontmaskerd, bijdrage van Wenda Doff op Corpovenista bijeenkomst 15-2-2018 over buurteffecten.

De hete aardappel

Max die in een tentje op de parkeerplaats bij het Bastionhotel weg moest, moest maar naar Tiwos, “die helpen wel”. We kregen het gevoel dat alle bijzondere gevallen naar Tiwos gingen. Soms hoorden we “op die mensen zitten wij niet te wachten, wij houden ons bij onze corebusiness”. Om dat te doorbreken organiseren we een “maatwerk tafel” met gemeente en collega corporaties met het doel om alle bijzondere woonvragen samen op te lossen. Uiteindelijk is iedereen daartoe bereid, maar het gaat niet vanzelf.

De frustrerende regels

Hoe krijgen we de vrouw met uit huis geplaatste kinderen zonder huis en zonder werk gek? “Je krijgt geen uitkering want je hebt geen adres, je krijgt geen woning want je hebt geen kinderen en geen inkomen, je krijgt je kinderen niet terug want je hebt geen woning en geen inkomen.”

Iedereen weet dat het goed gaat in de Abdijbuurt omdat er extra inzet is op gebied van welzijn en ondersteuning. Extra inzet wordt verdeeld op basis van leefbaarheidscijfers. Om deze extra inzet te houden is het nodig om de cijfers zo slecht mogelijk te presenteren. Frustrerend om je succes als een mislukking te moeten presenteren om te zorgen dat het goed blijft gaan.

Voorkomen is beter dan genezen

Bij instellingen was grote aarzeling om mee te doen bij onze achter de voordeur aanpak omdat men vreesde voor te veel extra werk. Onze ervaring is dat de aanwezigheid in de buurt veel ellende kan voorkomen. Veel mensen gaan niet naar het kantoor van het maatschappelijk werk voordat de problemen echt onoplosbaar zijn. De vraag van onze buurtbeheerder: “Loop even mee naar beneden naar Lisette” (de maatschappelijk werkster die een keer in de week in de tot wijkhuiskamer omgebouwde garage aanwezig is), is veel effectiever.

“Die van Tiwos houden van hun bewoners”

Deze opmerking van een van de welzijnswerkers waar we mee samenwerken bezorgt ons nog altijd een warm gevoel. Dat we vaker dan gemiddeld bijzondere en moeilijke gevallen oplossen geeft ons ook een goede naam bij bewoners: “bij Tiwos wordt je echt geholpen als het nodig is”. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we dat niet allemaal zelf doen, we hebben zo onze contacten.

Wat er zou moeten gebeuren

Natuurlijk wonen er in onze wijken klootzakken, zijn er criminele families en netwerken die een bedreiging voor jongeren en de democratie vormen, krijgen jongeren met bepaalde achternamen of uit bepaalde wijken minder kansen op stage of werk, is het vreselijk dat kinderen op de lagere school geen ontbijt hebben gehad. Maar de vraag is of hogere huren en minder sociale woningen dit gaat oplossen?

Natuurlijk is de waardering hoger voor wijken waar verpauperde woningen worden vervangen door glimmende nieuwbouw en waar mensen de keus hebben gehad om een mooie woning te kopen zoals in Jeruzalem. Maar als je het “Lemon” leefbaarheidsonderzoek leest is de belangrijkste frustratie van bewoners in Tilburg de vervuiling en de armoedige uitstraling. Een beetje meer liefde zorg en aandacht doet wonderen. De vraag is nog wel of er dan nog wel aandacht kan zijn voor de bewoners die het echt nodig hebben als de waardering hoger wordt door de toevoeging van hogere inkomens?

Mensen die “gevangen zitten” in corporatiewijken met leefbaarheidsproblemen kunnen kiezen uit 4 mogelijke strategieën: je biesen pakken en verhuizen, gefrustreerd overal klagen, het beste er van maken op kleine schaal of in actie komen en proberen te verbeteren. Wij denken dat het steunen van mensen die er wat van willen maken kan helpen. Het plaatst ons wel voor het dilemma wat te doen wanneer mensen niet meer mee kunnen met veranderingen in de buurt. De brug ophalen voor maatschappelijke verandering is geen perspectief maar wanneer het evenwicht tussen de draagkracht van bewoners en de draaglast van de problemen ernstig is verstoord, moet worden ingegrepen. Op kleine schaal doen we dat door “verantwoord inplaatsen”. Niemand wordt geweigerd maar soms is het niet zo’n goed idee om de nieuwe bewoner de lege woning uit het verdeelsysteem te verhuren maar om een alternatief aan te bieden. We vertrouwen daarbij op het inzicht en het vakmanschap van onze collega’s.

Wij hebben onze ernstige bedenkingen bij de huidige trend om mensen met hogere inkomens in onze buurten voorrang te geven te koste van de allermindersten. Er is concurrentie tussen de twee volkshuisvestingsfuncties: die van vangnet en die van aanvullende segment op de woningmarkt. Wij pleiten voor “first things first”. Eerst garanderen dat de vangnet functie op orde is en zorgen voor voldoende en betaalbare woningen. Dit kan in de eerste plaats door in de buurten de netwerken voor opvang en begeleiding op orde te brengen en de aanwezigheid te garanderen. In de tweede plaats kunnen projecten voor bijzondere doelgroepen of voor sociale woningen buiten de volkshuisvestingswijken worden ontwikkeld of worden ingekocht. Dat zal ongetwijfeld leiden tot Nimby reacties. Maar wanneer een project als een probleem wordt gepresenteerd wordt het vanzelf een probleem. Als de beschikbaarheid geregeld is en als het dan nog nodig is kunnen maatregelen in de buurt worden overwogen zoals het verminderen van het aantal sociale woningen of te zorgen voor andere instroom.

Ons devies: rug rechthouden in het belang van de Nederlandse volkshuisvestingstraditie.

Literatuur

Cornelissen, Julia (2019) *Sociale woningbouw is een oplossing, geen probleem*, Vrij Nederland 26 augustus 2019.

Iersel, Johan van, Jeroen Frissen & Kees Leidelmeijer (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit, kwetsbare bewoners en leefbaarheid*, Aedes.

Iersel, Johan van, Jeroen Frissen & Kees Leidelmeijer (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit, de update: een jaar later twee jaar verder*, Aedes.

Kars, Hans & Rian Peeters (2019) *Gebiedsbranding, samen werken aan succesvolle wijken*, Haagse Hogeschool lectoraat grootstedelijke ontwikkeling, hoofdstuk 2.

Mulder, Klaas (2009) *Buurtbewoners in balans*, Ministerie van VROM, hoofdstuk 2.

Musterd, Sako, Annelies Teernstra, Wouter van Gent & Thea Dukes (2014), *De buurt als jas*, Amsterdam University Press, hoofdstuk 3.

Rohde, Wouter (2015) *Van doelgroep naar deelgroepen, naar passende arrangementen in de sociale huisvesting*, Corpovenista.

Data leefbaarheid is geen Rocket Science

Het gebruik van objectieve gegevens levert meer inzichten op dan alleen kennis en ervaring van eigen medewerkers om te sturen in kwetsbare wijken. Wat kan een complex of een buurt nog aan?

Grietje Doevendans MRE & Luiten Plekker (Woningstichting Portaal)

Stellingen:

1. Op basis van data scoren we of hoe het ervoor staat met de leefbaarheid in een wijk. Hoe slechter een wijk scoort, hoe meer budget naar deze wijk gaat.
2. Hetzelfde geldt voor de inzet van mensen (beheerders). Bij 'oranje' wijken werken we alleen preventief door extra in te zetten op signalering.
3. Bij het jaarlijks doorlopen van de data maken we daarna voor een beperkt aantal wijken een analyse. We kiezen voor de wijken die de meeste aandacht vragen.

1. Inleiding

Het onderzoek 'Veerkracht van corporatiebezit' toont aan dat de concentratie van kwetsbare groepen in de sociale huursector verder is toegenomen. De instroom van mensen met een laag inkomen in wijken met corporatiewoningen blijft groeien. Daar komt bij dat huurders met een hoger inkomen steeds vaker de wijken verlaten. Het onderzoek heeft agenderend gewerkt en zeer bruikbare data opgeleverd voor woningcorporaties, zorgpartijen en gemeenten. Met de data kan immers worden aangegeven in welke mate er in een buurt (al) sprake is van leefbaarheidsproblemen, of dat er een toenemende instroom is van kwetsbare groepen en hoe die leefbaarheidsproblemen zich ontwikkelen. Deze gegevens zijn een goede indicator of een buurt meer/andere aandacht vraagt. Of andersom, dat het beleid van de in die buurt werkzame organisaties juist effectief is. In veel gevallen wordt het onderbuik gevoel van medewerkers bekrachtigd door de cijfers. Echter dat is zeker niet altijd zo en daarom is het samenbrengen van harde en zachte data zo essentieel om tijdig te kunnen bijsturen.

2. Aanleiding Portaal

Portaal verwacht dat de resultaten uit het genoemde onderzoek van belang kunnen zijn bij de uitwerking van het strategische (interne) speerpunt Inclusieve buurten. De ontwikkeling van de leefbaarheid van buurten is geen autonoom proces, maar wordt wel degelijk beïnvloed door het gevoerde beleid op het gebied van corporatie en andere partijen van wonen (en zorg). Portaal wil met

het portefeuillebeleid, het huurbeleid, het beleid op het gebied van woonruimteverdeling (inclusief instroom bijzondere doelgroepen) en het leefbaarheidsbeleid (sociaal beheer) bewust werken aan inclusieve buurten. Tevens bieden resultaten de basis voor het gesprek met de partners in de wijk. Op dit laatste punt gaan we in dit paper niet nader in en richten we ons op het interne proces. Data helpt medewerkers om dagelijks de juiste beslissingen te nemen voor het uitvoeren van hun werkzaamheden in de buurten.

3. Doelstelling Portaal

Het is voor Portaal een uitdaging, om hoe de buurt ervoor staat te koppelen aan de eigen mogelijkheden om die status te beïnvloeden (de beleidsmatige inzet). Bij een structurele aanpak vertaalt dit zich in een monitor die zowel inzicht biedt in de situatie in de buurten (vanuit cijfers en signalen medewerkers en huurders) als het actuele beleid. Deze monitor faciliteert een dialoog over de prioritering en aanpak van de leefbaarheidsproblematiek. Wanneer deze monitor onderdeel wordt van de beleids- en vastgoedsturingscyclus van Portaal, kunnen de inzichten op passende momenten worden geactualiseerd. Als ontwikkelingen daar aanleiding toegeven kan het gevoerde beleid tijdig worden bijgesteld.

Er is voor Portaal geregeld aanleiding om een meer sturende rol te nemen als het gaat om de veerkracht van de buurten waar Portaal actief is. Zeker als partners in de wijk geen initiatief nemen. We zullen de partners aanspreken op hun rol en taak en in het partnerschap.

4. Data verzameling

De analyse van Portaal gaat uit van dezelfde databronnen als bij het landelijk onderzoek: CBS microdata, gegevens uit de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer. Tevens zijn deze data gebruikt om ook terug te kijken (tot 2012 en soms verder). De nieuwe monitor van Portaal voegt aan deze externe harde data ook interne harde data toe van eigen registraties, bijvoorbeeld overlast, mutaties, huurachterstanden en huurdertevredenheid. En ook zachte data door signalen van medewerkers structureel mee te nemen in het analyseren en normeren van leefbaarheid van buurten.

De kwantitatieve verkenning moet leiden tot de keuze van een aantal kaartlagen die periodiek worden geactualiseerd ten behoeve van de monitoring.

Procesbeschrijving

Status van wijken en beleidsmatige inzet in beeld

Kaartmateriaal (actualiseren: Q3)

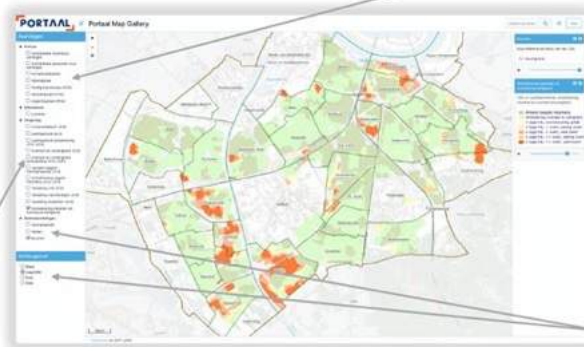
Voor het project is een online mapgallery ingericht. In deze online tool kunnen eenvoudig kaartlagen worden opgevraagd, met elkaar worden gecombineerd en kan worden ingezoomd op gebieden (kernen/buizen) waar de aandacht op dat moment naar uit gaat.

Uit de databestanden van In.Fact.Research:

- De leefbaarheid in 2018 volgens de Leefbaarometer;
- De ontwikkeling van de leefbaarheid over de periode 2012-2018 volgens de Leefbaarometer;
- Het aandeel laagste inkomens volgens het CBS;
- De ontwikkeling van het aandeel laagste inkomens over de periode 2012-2018 volgens het CBS;
- De dimensie overlast en onveiligheid volgens de Leefbaarometer;
- De ontwikkeling van de dimensie overlast en onveiligheid over de periode 2012-2018 volgens de Leefbaarometer;
- De ontwikkeling van het aandeel laagste inkomens in relatie tot de ontwikkeling van de dimensie overlast en onveiligheid.

Uit de databestanden van Portaal:

- Een kaart met het bezit van Portaal (op pandniveau);
- Een kaart met de huidige complexstrategie ofwel "bestemming" (op pandniveau);
- Een kaart met de streefhuur, naar vijf categorieën (op pandniveau);
- Een kaart met de plannen op het vlak van nieuwbouw (op verschillende schaalniveaus: pand, postcode, coördinaten).



<https://portaal.wzwkaart.info>

Achtergrondkaarten ter oriëntatie:

- BRT (Basregistratie Topografie) achtergrondkaart standaard en zwart/wit;
- PDOK (Publieke Dienstverlening Op de Kaart) luchtfoto;
- OpenBasiskaart;
- Referentiekaarten;
- De CBS-gebiedsaandelingen te weten: Buurt, Wijk en Gemeente;
- De panden/gebouwen (het laagste schaalniveau) worden getoond via WMS van de BAG.

5. Dilemma's

Data faciliteert het gesprek voor relatie 'mensen-stenen-geld' hoe geef je de juiste zwaarte aan alle drie elementen. Met data kun je spreken vanuit uitgangspunten en heb je een gelijkwaardige insteek. Niet meer enkel de 'harde vastgoeddata' (fysiek) maar ook de 'harde maatschappelijke data' (sociaal). Met data faciliteren we het gesprek intern en extern om samen met onze partners bij te dragen aan leefbare wijken, waar we kwetsbare doelgroepen kunnen huisvesten. We komen de volgende dilemma's tegen:

1. Investeringskader vastgoedprojecten versus inclusieve buurten

Innovatieve woonvormen zoals 'Gemengd Wonen' projecten vragen soms hogere huren aan bewoners om binnen financiële kaders te blijven. Zouden die innovatieve woonvormen deze investeringen in inclusieve buurten zelf moeten opvangen of moeten we dit per regio of Portaalbreed doen? Dit vraagt om onderlinge solidariteit bij huurders.

2. Programma van Eisen (PvE) Portaal versus stedelijke visie gemeente

Onze interne eisen zijn gericht op het vastgoed en de uitstraling daarvan in een (kwetsbare) wijk. We hebben daarnaast ook te maken met een stedelijke visie. Met de input van de gemeente voeren wij vastgoedprojecten uit. Vaak stelt de gemeente hoge eisen aan haar partners, zoals woningcorporaties. We mogen hierin steviger staan om samen met de gemeente verder te kijken dan het gebouw, ook in de leefomgeving eromheen kunnen we wat toevoegen. Kunnen/ willen we het ons permitteren om vaker nee te zeggen tegen hogere eisen van de gemeente? We zullen als corporatie duidelijker moeten maken dat er verschil is tussen de verantwoordelijkheid voor de woonomgeving (corporatie) en leefomgeving (gemeente).

3. Algemeen beleid versus lokaal maatwerk

Portaal kent algemene en organisatie brede beleidsuitgangspunten. Tegelijkertijd krijgen medewerkers eigen verantwoordelijkheid en lokaal maatwerk om een passende oplossing te zoeken voor de leefbaarheidsproblemen die zich voordoen. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar en hoe kunnen beide elkaar versterken?

6. Gebieds- en beleidsateliers

Bij een gebiedsatelier wordt de beschikbare objectieve data gekoppeld aan de kennis die er in de organisatie is over de situatie in de gemeenten waar Portaal werkzaam is en gevoerde beleid.

Bij het gebiedsatelier wordt aan de deelnemers gevraagd om aan de hand van maximaal 5 prikkers aan te geven welke maatregelen in een specifieke buurt gewenst zijn. De prikkers hebben 5 verschillende kleuren die staan voor 5 op het Aedes-onderzoek gebaseerde kansrijke maatregelen te weten:

Waar zou jij meer van willen?
(waar en wat, in groepen)

Vanuit problemen,
Maar zeker vanuit kansen

	ROOD	Prioriteit vastgoedinvesteringen (renoveren/verduurzamen/sloopnieuwbouw/nieuwbouw)
	GROEN	Sociaal beheer intensiveren (meer aandacht, aanwezigheid, sturen op instroom)
	BLAUW	Sturen met huren (als je andere huren rekent, komen er vaak andere mensen wonen)
	GEEL	Verkoop/aankoop (uitbreiding van de sociale - of middeldure woningvoorraad)
	WIT (Joker)	Alles wat je onder bovenstaande niet kwijt kunt

Project in opdracht van
CIRCUSVIS

De analyse van het beleid kijkt vooral naar het portefeuillebeleid, het huurbeleid, de woonruimteverdeling en het sociaal beheer. Daarnaast worden ook de prestatieafspraken betrokken. Na deze inventarisatie worden de uitkomsten hiervan geconfronteerd met de kaarten waarop de instroom van kwetsbare groepen, de leefbaarheid en de overlast in beeld is gebracht.

Daarna worden de opgedane inzichten gedeeld in een beleidsatelier. Tijdens dit atelier bespreken we hoe het beleid van Portaal op hoofdlijnen uitwerkt op de leefbaarheid / inclusieve stad. Als bijvoorbeeld het huurbeleid gericht is op een evenwichtige prijs-kwaliteitverhouding kan dat tot (onbedoeld) gevolg hebben dat er een concentratie van kwetsbaren en afnemende inclusiviteit plaatsvindt.

In een atelier wordt ook verkend of het ene beleidsterrein wordt versterkt of gecompenseerd door het andere beleidsterrein. Zo kan het portefeuillebeleid bijvoorbeeld zijn gericht op een gevarieerd aanbod, waarbij het bovengenoemde negatieve effect van het huurbeleid teniet wordt gedaan. Andersom kan de woonruimteverdeling (het passend toewijzen) het effect van het huurbeleid juist versterken.

7. Nieuwe inzichten

Tijdens de ateliers bleek de confrontatie gelijk al interessante inzichten op te leveren. Uiteraard zijn de ervaringen van eigen medewerkers enorm waardevol, maar mede door het gebruik van data kwamen medewerkers tot nieuwe inzichten en mogelijk een verbetering van de aanpak in leefbaarheid en inclusieve buurten. In onderstaand kader staat een overzicht van een aantal voorbeelden.

Voorbeelden van objectieve- en subjectieve data geobjectiveerd door gesprekken met medewerkers. Het blijft daarom belangrijk om het verhaal achter de data te kennen om met maatwerk problemen door Portaal aan te pakken. Dit is ook door het probleem zichtbaar te maken bij de partners en bij hun te agenderen. Gezamenlijke aanpak kan het tij in een wijk keren.

- Nijmegen centrum, kaartlagen geven aan dat er tot 2018 een sterke toename is van overlast en onveiligheid in de wijk. Medewerkers geven aan dat dit niet direct veroorzaakt wordt door Portaal bewoners:

Overlast deels ook omdat dit een uitgaansgebied is, dus ander soort overlast dan in de andere wijken van Nijmegen. Daarnaast is de mix van bewoners de laatste jaren veranderd met als gevolg dat oude bewoners overlast ervaren van de levensstijl van nieuwe bewoners en andersom. Aan het centrum is vanuit sociaal beheer de laatste jaren minder aandacht besteed.

- Nijmegen Heseveld, kaartlagen geven aan dat de leefbaarheid sterk verbeterd is in de afgelopen jaren en dat de lage inkomens zijn afgenomen. Wijk zit in de lift. Medewerkers geven aan dat dit beeld niet klopt met de beleving van de Portaal huurders. Deze wijk bestaat namelijk uit veel kleine woningen met dunne muren.
 - Amersfoort, Vathorst, kaartlagen geven aan dat er een verbetering in de wijken is op het gebied van veiligheid en overlast, stijging van laagste inkomens. De medewerkers geven aan dat er een toename is van sociaal beheer problemen, dit komen we tegen in meerdere nieuwbouwwijken (Leidsche Rijn in Utrecht, Presikhaaf in Arnhem).
- Er zijn hier veel sociale problemen, veelal veroorzaakt door betalingsachterstanden algemene samenlevingsproblemen. Deze laatste zijn het gevolg van keuzes die zijn gemaakt voor de nieuwbouw. Op veel plaatsen zijn publieke en private functies gemixt wat veel overlastklachten oplevert.*

- Utrecht, Leidsche Rijn, Parkwijk-Noord, Er is hier gemiddeld tot veel problematiek in de afgelopen jaren qua overlast en veiligheid. Portaal heeft veel bezit in deze wijk, de overlast is wel afgenomen. De problemen in dit deel van de wijk vallen buiten de invloedssfeer van Portaal, sociaal beheer spreekt de anderen partijen hierop aan. We moeten dit blijven signaleren en de ander in actie laten komen.

8. Conclusies van de dataverzameling

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- Portefeuillebeleid. Bij Portaal is het investeren in nieuwbouw nu vooral kans gedreven. Daarbij wordt de afweging gemaakt tussen het volkshuisvestelijk rendement en het financieel rendement. Met het project 'Veerkracht in buurten' beschikt Portaal nu ook over harde en objectieve leefbaarheidsdata en de betekenis hiervan voor gebieden. Hiermee kan het leefbaarheidsperspectief integraal worden meegewogen in de keuzes die Portaal maakt.
- Huurbeleid. Het huidige huurbeleid van Portaal is weinig sturend. Het 2-hurenbeleid geeft keuzevrijheid, maar kan er ook toe leiden dat in buurten met veel goedkope woningen er ook meer huishoudens met kwetsbaren instromen. Te overwegen valt om 'passendheid' uit het huurbeleid te vervangen door passend vanuit de veerkracht van een buurt.
- Woonruimteverdeling. De woonruimteverdeling biedt kansen om de ontwikkeling van een wijk te beïnvloeden. Zo kan worden gestuurd op de instroom van huurders met inkomen uit werk of op een actieve (vrijwillige) bijdrage voor de burens. Uit de gebiedsateliers kwam naar voren dat met het verloten van woningen niet actief wordt gestuurd op veerkracht. Vandaar dat het raadzaam is om de uitkomsten van de gebiedsateliers een plek te geven bij de investeringsbeslissingen.
- Sociaal beheer. Bij de gebiedsateliers bleek regelmatig dat een intensivering van de inzet van sociaal beheer wenselijk of noodzakelijk is, maar dat de middelen ontbreken. Ook blijkt de inzet van sociaal beheer vaak nog gebaseerd op ervaringen uit het verleden.
- Generiek beleid met maatwerk. Uit de resultaten van het Veerkracht onderzoek maar ook uit de gebiedsateliers komt echter naar voren dat de uitkomsten van dat beleid in sommige buurten toch ongewenst zijn. Te overwegen valt om ook de mogelijkheid te creëren om (tijdelijk) wijkspecifiek af te kunnen wijken van generiek beleid.
- Data op orde. De labeling van woningen is niet up-to-date. Dit geeft risico's bij beleidsontwikkeling en in de praktijk. Zo hebben veel woningen het label verkoop, terwijl Portaal momenteel niet actief verkoopt. Daarom gaan we werken aan actuele en accurate dataset met betrekking tot het portefeuillebeleid en voor de aanwezigheid van de bij het gebied betrokken assetmanager.
- Andere partijen zijn aan zet om te financieren, om hun verantwoordelijkheid te pakken, om ons te helpen aan informatie. Data maakt helder wie waar op gaat inspringen. Spin off in meerdere gemeenten, het creëert een wijk- en stadsvisie. Door vele data te ontsluiten, komen de mismatches van zorgaanbod en inzet naar boven. Alle gelederen komen aan bod.

9. Vervolgproces

Met het project 'Veerkracht van buurten' heeft Portaal het proces van monitoren en beïnvloeden van de leefbaarheid in haar buurten voor de eerste keer geheel doorlopen. De resultaten uit de monitoring kunnen leiden tot gewijzigde inzichten in voorgenomen beleid en of investeringen. Het is dan ook van belang om het gehele proces te koppelen aan de jaarlijkse beleids- en vastgoedsturingscyclus om de gewenste sturing te kunnen borgen.

Portaal overweegt om de uitkomsten van de gebiedsateliers een plek in te geven in investeringsbeslissingen (en daarom ook te borgen in het investeringsstatuut). Ook kan de

(geobjectiveerde) status van de veerkracht van de buurten gebruikt worden bij de verdeling van de budgetten van sociaal beheer.

De positie in de jaarcyclus ziet er globaal als volgt uit. Het proces start met het actualiseren van de data voor de leefbaarheidsmonitor. Het gaat hierbij om de beleidsgegevens van Portaal (jaarlijks) en de leefbaarheidsgegevens (twee jaarlijks). Daarna worden wijkanalyses per gemeente gemaakt. Die werken we uit in concrete acties, o.a. voor de begroting, het bod en prestatieafspraken.

Vervolg ten aanzien van gebruik data

De data van Circusvis willen we gaan integreren in een breder leefbaarheidsinstrument. Hierbij hanteren we vier invalshoeken:

1. De data van Circusvis.
2. Ons grootschalig klanttevredenheidsonderzoek (KTO) dat we tweejaarlijks uitvoeren (de mening van onze bewoners). Naast vragen over schoon, heel en veilig, komen hier ook onderliggende aspecten van inclusieve buurten aan de orde.
3. Registratiedata uit ons ERP-systeem (Dynamics Empire). Hierbij kijken we onder andere naar vastgelegde overlastmeldingen, woonfraude, zorgdossiers en huurschulden. Hiervan hebben we een sociale kaart gemaakt.
4. We halen de mening van onze medewerkers meer gestructureerd op. Hiervoor hebben we een online vragenlijst over de leefbaarheid en de mate van inclusiviteit van een wijk die iedere betrokken medewerker invult.

Deze vier invalshoeken samen vormen vervolgens de basis voor het gesprek over een wijk. Dit doen we tijdens zogenaamde prestatietafels. Hierbij komen collega's van alle disciplines samen om gezamenlijk een wijk te analyseren. We streven ernaar voor elke wijk 1 keer per jaar een prestatietafel te organiseren.

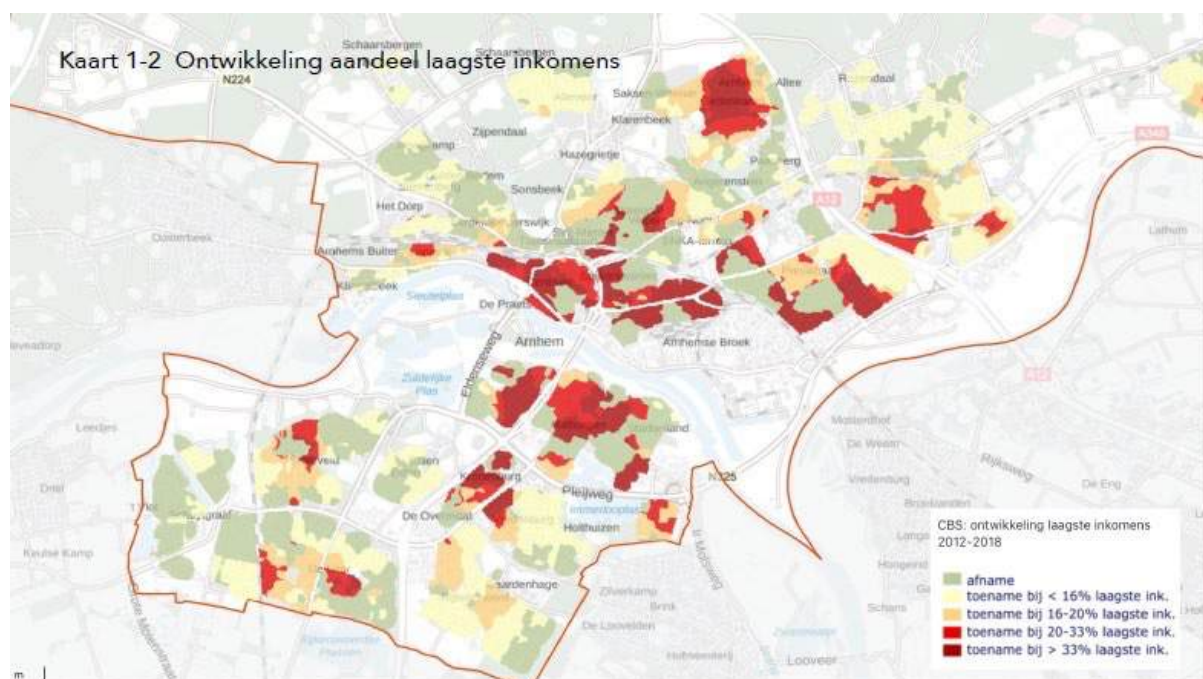
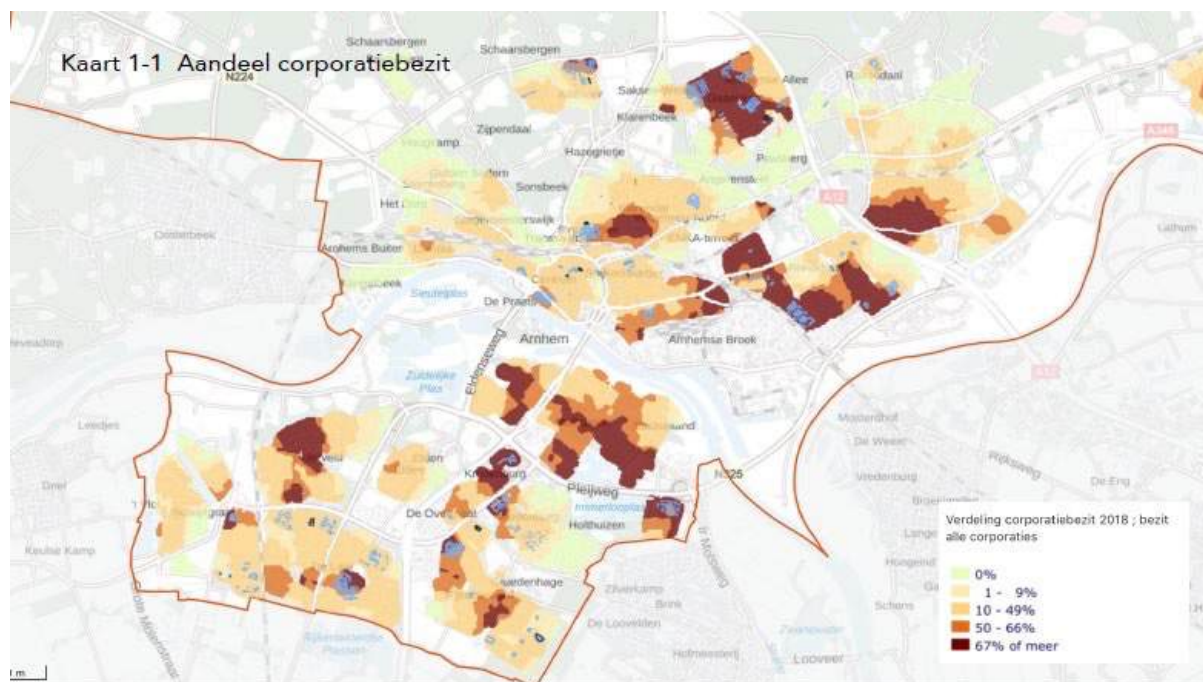
Een andere toepassing van dit leefbaarheidsinstrument is om op basis van data het leefbaarheidsbudget te verdelen naar rato van problematiek in plaats van naar rato van het aantal woningen. Hiervoor hanteerden we tussen 2012 en 2017 al eerder ons leefbaarheidselectiemodel waarmee we onze wijken verdeelden in bouw- (rood), kans- (oranje) en thuiswijken (groen). Ons KTO en de Leefbaarometer waren hiervan de belangrijkste bronnen. In het najaar van 2020 gaan we ons nieuwe leefbaarheidsinstrument, met de vier invalshoeken, gebruiken voor een herijking van de budgetverdeling tussen onze regio's en doen we een check op onze personeelsinzet op leefomgeving (fte-verdeling) tussen onze regio's.

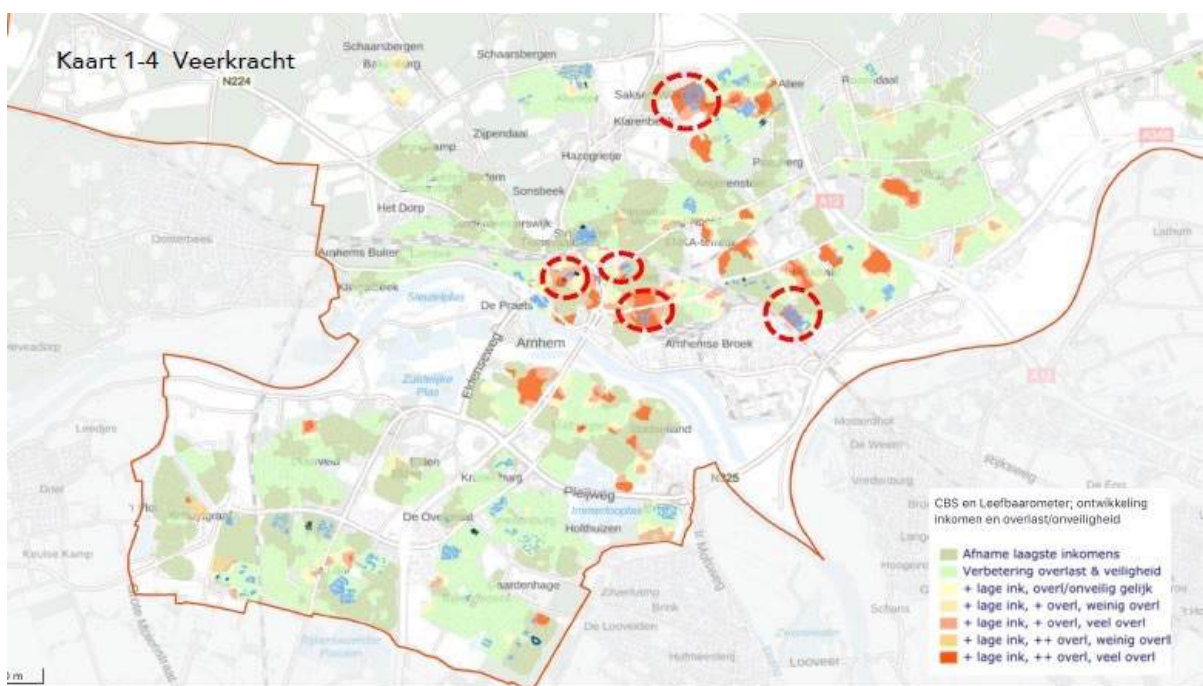
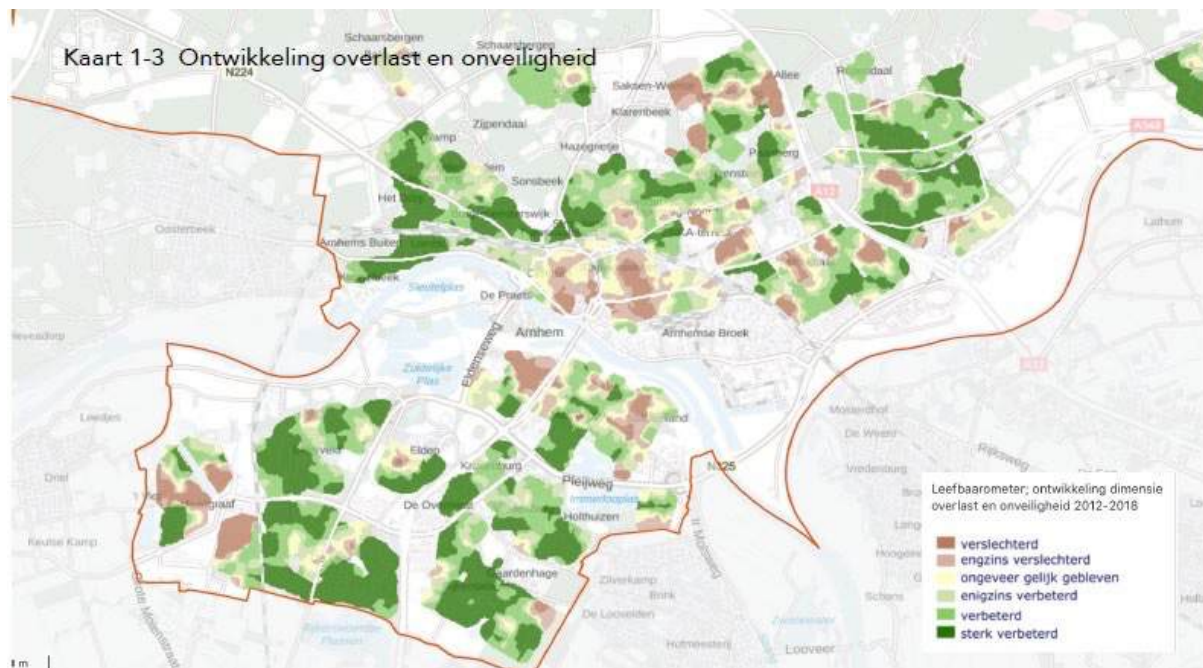
Tot slot kijken we ook naar het effect op de wijken onderling. Wanneer we de ene wijk versterken of dit resulteert in een andere kwetsbare wijk (waterbedeffect).

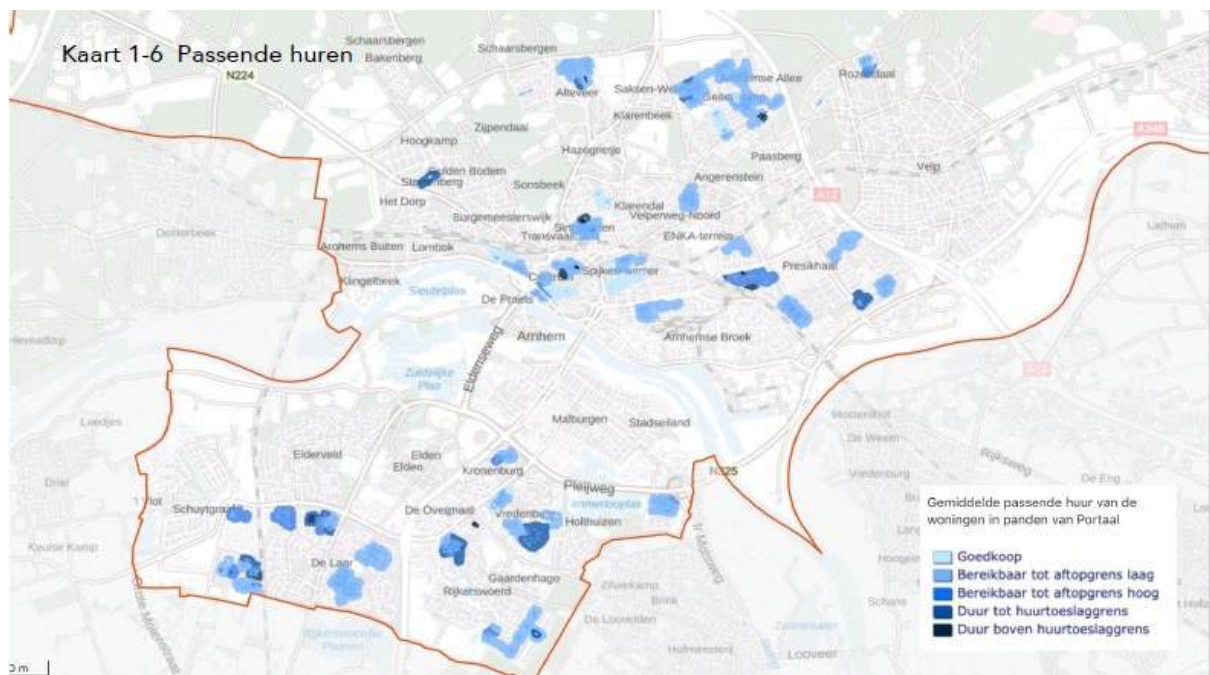
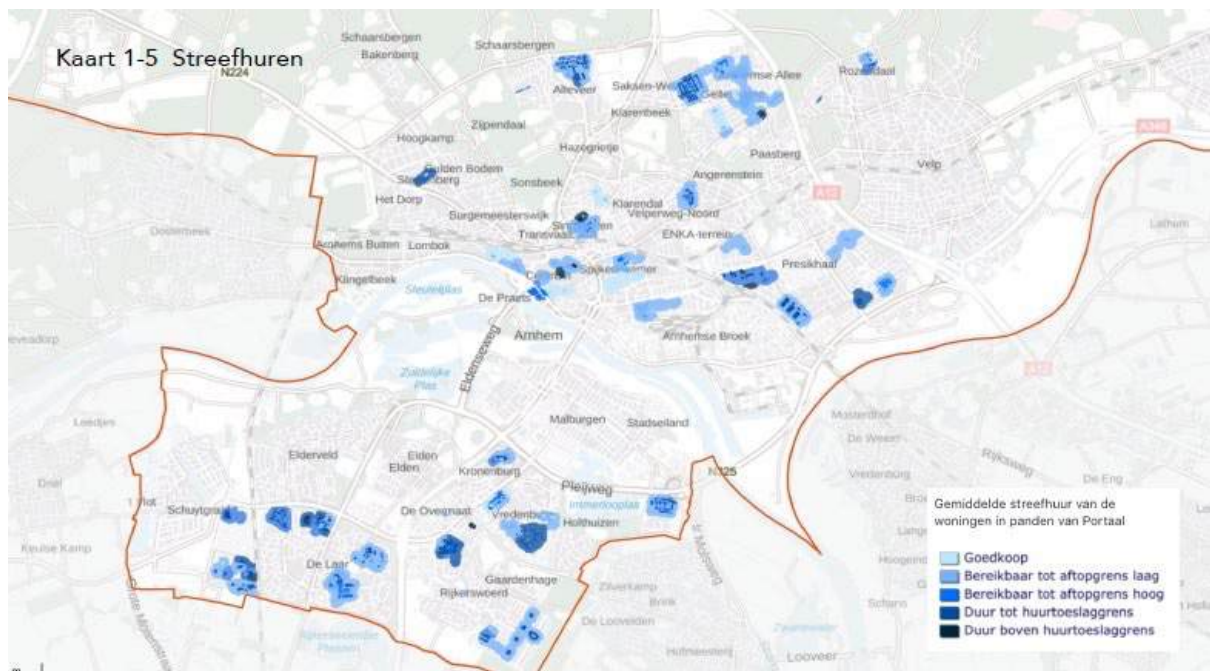
Bijlage I. Voorbeelden kaartmateriaal

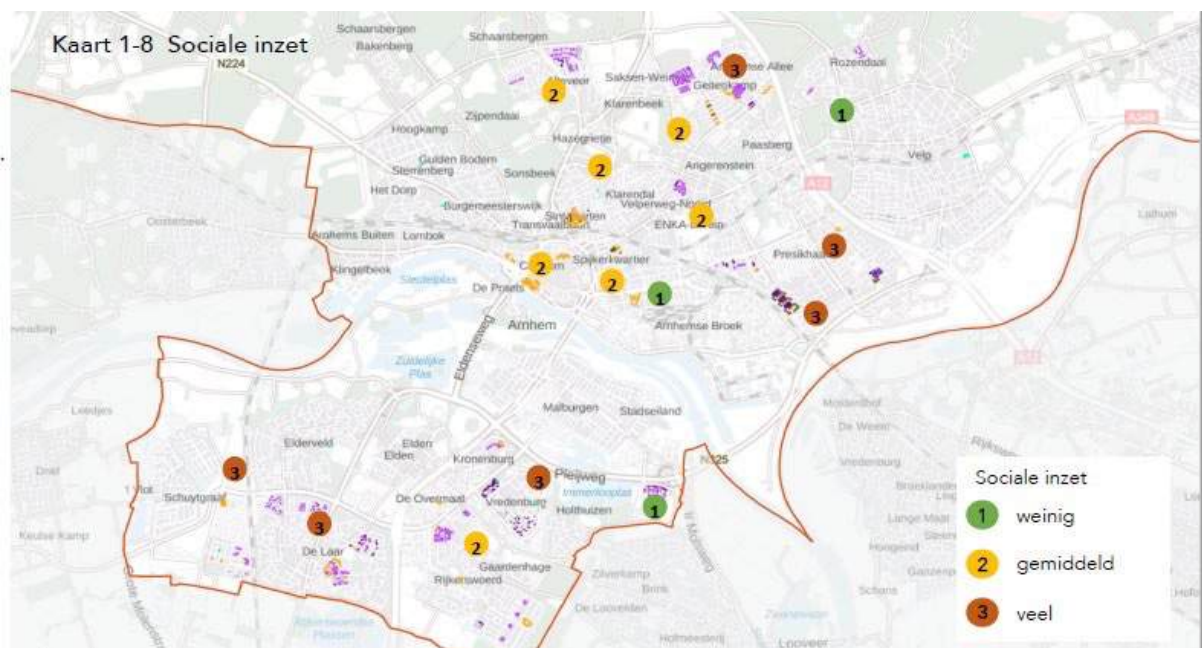
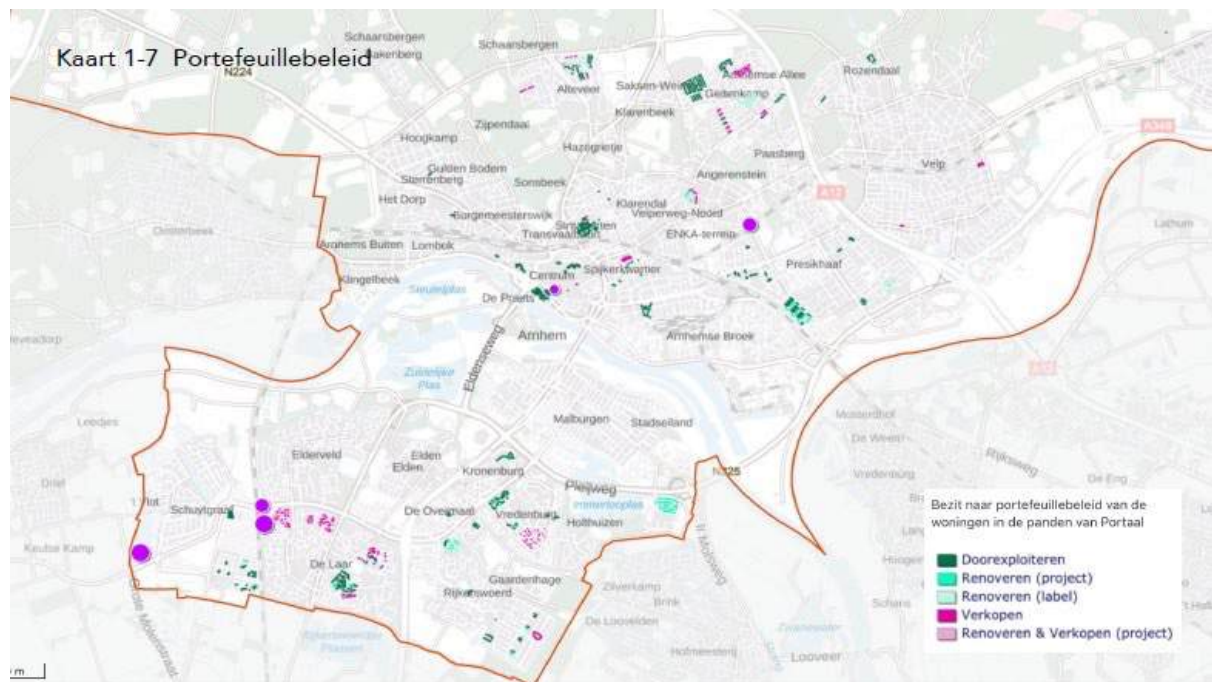
Bezit Portaal in 12 gemeenten (Leiden, Oegstgeest, Utrecht, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Bunnik, Amersfoort, Soest, Arnhem, Roozendaal, Rheden, Nijmegen)

We lichten de gemeente Arnhem toe in kaartlagen, deze objectieve data is besproken in de gebiedsateliers en zijn toegelicht door medewerkers van Portaal.









Versterken van de veerkracht van kwetsbare wijken

Een open dialoog: leren vanuit verschillende brillen en verschillende ervaringen

Anco van der Veen (Ymere) en Artie Ramsodit (Universiteit van Amsterdam)

Inleiding

De problematiek van kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken, heeft binnen diverse gremia volop de aandacht. Zowel bij corporaties, in gemeenten en het publieke en politieke debat is het samenleven en samenwonen in kwetsbare wijken een heet hangijzer. Inmiddels zijn er diverse onderzoeken gepubliceerd (o.a. Rigo/Aedes, 2020 en AEF, 2020), die dit beeld bevestigen.

Veelal zijn deze onderzoeken kwantitatief van aard. Zij leiden tot oproepen voor een betere onderlinge samenwerking, het pakken van verantwoordelijkheid en eigenaarschap in de wijken. Voor veel professionals is het een uitdaging om oplossingen te vinden binnen de bestaande kaders van de systemen en samen te werken met de vele organisaties die actief zijn in de wijken. De crux is om, met elkaar, de grenzen van het systeem op te rekken. Echter, wat is er dan reeds mogelijk binnen de huidige kaders? De vraag die dan opdoemt is, wat werkt en wat is duurzaam succesvol? Wat zijn de opgedane ervaringen en wat zijn de verschillende perspectieven? Wat kunnen we van elkaar leren? Waar zit de kracht van de samenleving zelf, en hoe adaptief zijn we eigenlijk als het gaat om dit thema?

Deze bijdrage, als onderdeel van de discussiedagen sociale huisvesting, richt zich op het versterken van de oplossings- en kansgerichte dialoog op basis van leerervaringen van professionals. Dit betreft de ervaringen in het speelveld binnen de huidige kaders. Het vertrekpunt is het delen van beelden, waarden en ervaringen. Het gaat daarbij om ervaringen van uiteenlopende betrokkenen binnen de ketens van samenwerking binnen de wijken en de buurten. De inzichten die ontstaan vormen input voor het organiseren, voorbereiden en structureren van een verdere dialoog met verschillende betrokkenen. Een dialoog die barrières tussen ‘bubbels’ slecht, die overtuigingen, verwachtingen en wensen in beeld brengt en nieuwe oplossingen en initiatief stimuleert. De bijdrage middels deze paper is een eerste stap om dit proces in gang te zetten. Daarvoor benutten we ook de mogelijkheden om digitaal de dialoog te faciliteren.

De opbouw van deze paper is als volgt. In de situatieschets gaan we eerst in op het belang van het benutten van leerervaringen, het perspectief van de bewoner en de verschillende perspectieven die er zijn als het gaat om kwetsbaarheid. Vervolgens komt aan de orde op welke wijze een eerste dialoog over leerervaringen is vormgegeven. Daarbij gaan we in op de inzet van de OOR methodiek om de dialoog digitaal te faciliteren. Vervolgens schetsen we het proces om deze dialoog vorm te geven en geven we een indruk van de eerste opbrengst. We sluiten af met enkele bouwstenen voor het

duurzaam bouwen aan veerkracht van kwetsbare wijken. Daarbij geven we ook aan op welke wijze een vervolg kan worden gegeven aan dit proces.

Situatieschets

Door ambulantisering en extramuralisering in delen van de zorg neemt de druk op bepaalde wijken en buurten toe. In, met name, al kwetsbare wijken of buurten met verhoudingsgewijs veel sociale woningbouw, neemt door de instroom van kwetsbaren de druk op het samenleven toe. Corporaties zien het aantal meldingen van overlast toenemen. Aldus het onderzoek 'kwetsbare bewoners en overlast', dat Aedes in 2018 heeft laten uitvoeren. Het gaat daarbij om kwetsbare bewoners zoals mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen met psychiatrische problematiek en mensen zonder werk. Voor deze groepen geldt dat zij vaak een zeer laag inkomen hebben (tot bijstandsniveau), problemen op het vlak van financiën en administratie, fysieke of psychische klachten, een beperkt sociaal netwerk en in veel gevallen een beperkte zelf- en samenredzaamheid.

Toch kan er niet worden gesteld dat de instroom van kwetsbaren per definitie leidt tot problemen. Om te duiden wat er aan de hand is in een bepaald gebied, moet er altijd meer worden ingezoomd op de specifieke situatie. Hierbij spelen zaken als bijvoorbeeld de aard van een complex (incl. de mutatiegraad), de kracht en de samenwerking binnen de lokale netwerken en cultuur van een gebied, nadrukkelijk een rol. In het ene geval is concentratie ongewenst, en in het andere geval misschien wel een oplossing. Oplossingen en kansen lijken daarmee heel lokaal en contextueel bepaald. De vraag rijst hiermee of en welke overkoepelende mogelijkheden er kunnen worden benoemd, anders dan die we nu in de rapporten vaak zien (o.a. regierol gemeenten, vroegsignalering, meer zorg en intensiveren samenwerking).

Dit andere perspectief is gebaseerd op de leerervaringen in de praktijk. Specifiek gaat het daarbij om leerervaringen, waarbij het perspectief van de bewoner onderdeel is van het proces. Om dit meer uit te kunnen diepen, zien wij drie aanknopingspunten:

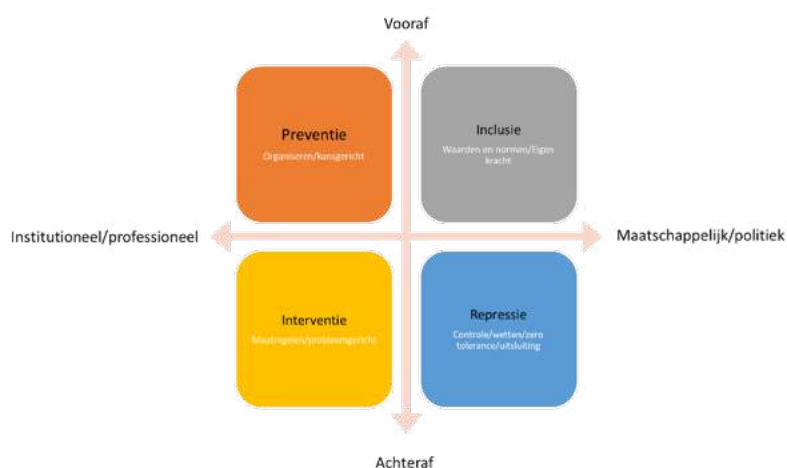
1. Wat maakt samenwerking succesvol en hoe gaan we om met de grenzen van onze eigen systemen en onze eigen (beperkende) overtuigingen daarbinnen?
2. Welke kracht zit er in de kwetsbare bewoners zelf en wat kan er worden verwacht van netwerken in de wijken en in de complexen?
3. Wat is aanvaardbaar in de belasting van de samenleving en medebuurtbewoners op dit vlak en wat zijn kenmerken van een weerbare ondersteuning en samenleving op dit vlak? En hoe kijken we bijvoorbeeld aan tegen menging in dit kader?

Wat is kwetsbaar?

Over wat kwetsbaar is, kunnen de beelden nog wel eens verschillen. Er zijn immers diverse factoren die kwetsbaarheid kunnen veroorzaken, en in die zin kan het ons allemaal overkomen. In het kader van deze dialoog gaat het vooral om kwetsbaarheid die van invloed is op het samenleven in wijken, buurten en complexen; het gaat dan om het er mogen zijn, kunnen meedoen, het bijdragen aan en geen extreme overlast veroorzaken. Dit kan zijn in combinatie, of als afzonderlijk thema.

Bij het beschouwen van kwetsbaarheid is het allereerst van belang of je kansgericht of probleemgericht kijkt. Wil je nieuwe mogelijkheden verkennen, sturen voor de bocht of het oplossen als er al iets gebeurd is? In de dialoog willen we het bewust zijn van deze brillen nadrukkelijk inbrengen.

Figuur: Perspectieven op kwetsbaarheid



Leren vanuit verschillende ervaringen en perspectieven

Vanuit de Universiteit van Amsterdam is, in samenwerking met een aantal corporaties (o.a. Ymere en Elan) en andere betrokkenen, verkend wat de leerervaringen zijn als het gaat om van de veerkracht van kwetsbare wijken. Dit door heel gericht in het proces ook een digitaal participatietool te gebruiken. Via de digitale participatietool Panel is het mogelijk dat betrokkenen (professionals, stakeholders en bewoners) en deskundigen hun inzichten delen aan de hand van leerervaringen. Deze leerervaringen betreffen situaties waarbij een weg is gevonden om de veerkracht van kwetsbare wijken te versterken. Panel is gebaseerd op de Open Online Research (OOR) methodiek. De OOR methodiek is gebaseerd op collaboratieve interpretatie voor kwalitatief wetenschappelijk onderzoek. Via de OOR methodiek is het mogelijk samen te werken, gegevens te verzamelen en die op nieuwe manieren te interpreteren en daarmee de kwaliteit van de analyses te verbeteren (Bröer e.a., 2016).

Om de dialoog over leerervaringen vorm te geven zijn verschillende stappen gezet. Allereerst zijn we voor het verrijken van inzichten op basis van leerervaringen op zoek gegaan naar twee cases over veerkracht in kwetsbare wijken. De twee cases (zie kader) kenmerken zich, door een bepaalde vorm van bewonersinbreng of een rol voor de kwetsbare groep zelf. Vervolgens zijn aan de hand van deze cases vragen geformuleerd over leerervaringen als het gaat om veerkracht van kwetsbare wijken.

Deze vragen zijn:

1. Welke verwachtingen zijn er bij professionals als het gaat om samenleven in kwetsbare wijken?
2. Welke verwachtingen zijn er bij bewoners als het gaat om samenleven in kwetsbare wijken?
3. Welke vooronderstellingen hebben professionals als het gaat om het benutten van de veerkracht van bewoners in kwetsbare wijken?
4. Wat is voor jou een goed voorbeeld van samenleven in kwetsbare wijken, wat maakt dat het werkt?
5. Wat is voor jou een goed voorbeeld van het benutten van de veerkracht van bewoners in kwetsbare wijken, wat maakt dat het werkt?

Deze vijf vragen over de leerervaringen zijn via de OOR methodiek voorgelegd aan verschillende professionals die ervaringen hebben met de uitdagingen in kwetsbare wijken. Daarbij was het mogelijk de inzichten van anderen te interpreteren of te combineren. Deelname vond plaats via de digitale

tool Panel: <https://openonlineresearch.com/project/versterken-van-de-veerkracht-van-kwetsbare-wijken>. Voor deelname aan de tool Panel is ook een LinkedIn pagina opgezet (<https://www.linkedin.com/groups/8972521/>). De eerste bevindingen zijn vervolgens gedeeld tijdens de landelijke discussiedagen sociale huisvesting op 23 en 24 september. Daar namen circa 40 professionals aan deel. Vervolgens was het mogelijk voor deze deelnemers en anderen om hun inzichten te delen via Panel om het beeld te verrijken.

Twee cases ter inspiratie

Case Overhoeks, Amsterdam Noord (Ymere/HVO)

Vraagstuk/Uitdaging/Kans

Hoe kan een nieuwbouwcomplex van enige omvang, een goede kans bieden om vanaf het begin af aan de zorg en begeleiding van kwetsbare groepen goed te organiseren. Het gaat daarbij om goed samenleven en huurderschap. De uitdaging is om met gerichte beheerafspraken tussen woningcorporatie en zorginstelling enerzijds, en tussen bewoners onderling anderzijds te waarborgen dat de huurderstevredenheid in het complex goed is en de dagelijkse beheerkosten tenminste op gemiddeld niveau zitten.

Context, interventie en betrokkenen

Overhoeks is een nieuwbouwcomplex, bestaande uit 2 woongebouwen met in totaal 133 studioappartementen in Amsterdam-Noord. Tijdens de realisatiefase is besloten 30% van deze woningen beschikbaar te stellen voor de verhuur aan bijzondere doelgroepen. Het uitgangspunt was dat de zorg voor de cliënten onder regie van 1 zorginstelling zou plaatsvinden. Dit idee is en daar is HVO als contractpartij uitgekomen.

Betrokkenen in dit traject waren:

- Ymere
- HVO
- 144 bewoners, waarvan 30% vallend onder de doelgroep kwetsbare bewoners.

Impact

HVO had op voorhand ideeën en verwachtingen met betrekking tot community building. Vanuit dit opzicht, hadden zij ook de intentie om voor een jaar een community builder in het complex te situeren. Er is gericht gezocht naar kwetsbare huurders die bij dit concept zouden passen. Verder zijn in dit complex, via de Vrankendijkse aanpak, per verdieping woonafspraken tussen de bewoners gemaakt. Door dit vooraf te doen leren mensen elkaar in een vroegtijdig stadium al kennen, wordt het makkelijker om met elkaar in contact te komen, en ook om elkaar op ongewenst gedrag aan te spreken.

Leerervaring (uit een eerste evaluatie)

- Bij de start goed doorpraten over definities van type woonvorm/woonruimte, Vrankendijkse aanpak en community builder: wanneer is dat een succes, en hoe borgen we de behaalde resultaten. Gericht vragen stellen bij onduidelijkheden.
- Meer samen optrekken in besluiten en aanpak. HVO is een serieuze gesprekspartner met 1/3 van de woningen in het totale project. Ook eerder in het proces een duidelijke planning en aanspreekpunten per onderdeel, met als voorbeeld de verhuurprocessen en de samenwerkingsovereenkomst
- Meer inboverschaffing over de doelgroep vanuit HVO, en vanuit Ymere over o.a. Warmtevoorziening door WarmAanHetIJ.
- Hoe maken we de woonafspraken nog meer van de bewoners zelf? Nu was start vanuit Ymere, wat hebben bewoners nodig om dit zelf te kunnen en/of willen. Hoe kun je dit monitoren.

- Bij een volgend project de gemeente er vroeger bij betrekken. Wanneer er een grote groep cliënten in één keer uitstroomt is het misschien beter dit vooraf met de gemeente af te stemmen. Hierdoor kan de gemeente zich instellen op het werk wat op haar af komt, bijv. in het kader van indicatiestelling.

Case Stek-West, Amsterdam-West (Stadgenoot)

Vraagstuk/Uitdaging/Kans

Nieuwkomers heel nadrukkelijk ook een rol te geven in een community, zorgen dat ze sneller integreren, hun weg kunnen vinden en hiermee ook zichzelf kunnen empoweren.

Context, interventie en betrokkenen

Stek West bestaat uit 90 studio's en een gemeenschappelijke ruimte. Van de studio's zijn er 68 bedoeld voor Nederlandse jongeren vanaf 23 jaar. De overige 22 zijn bedoeld voor statushouders. De bedoeling is, dat de bewoners van Stek West samen een community opbouwen. Alle bewoners zetten zich minimaal één uur per week in voor de community. Er is een gemeenschappelijke huiskamer waar samen gegeten kan worden en de bewoners onderhouden samen de moestuin. Iedereen krijgt een buddy toegewezen. Vaak is dat de buurman of buurvrouw, die helpt met praktische zaken, zoals de weg vinden in de buurt of het vertalen van een brief. In elk gebouw wonen twee 'community builders', zij zijn de gangmakers, bewaken de gemaakte afspraken en houden in de gaten of het goed gaat met iedereen.

Betrokkenen in dit traject waren:

- Stadgenoot
- Voorbij
- De 90 bewoners

Impact/leerervaringen

Deze inzichten worden nog in beeld gebracht door contact met Stadgenoot en Voorbij.

In totaal hebben 26 deelnemers een bijdrage geleverd via Panel:

- 10 professionals vanuit woningcorporaties
- 8 professionals vanuit welzijn/jeugdzorg
- 3 professionals vanuit gemeenten
- 2 onderzoekers
- 2 ondernemers
- 1 HBO student

Ongeveer de 2/3 van de deelnemers heeft ervaring met werken in kwetsbare wijken als frontlinie of praktijkprofessional). Er is een grote diversiteit aan inzichten gedeeld naar aanleiding van de vijf vragen. Toen de deelnemers werden gevraagd de ingebrachte inzichten te interpreteren en/of te combineren, ontstond er wat meer ordening. Een impressie van de bijdragen staat hieronder weergegeven. De verdere duiding daarvan vereist nadere analyse.

1. Verwachtingen bij professionals over samenleven

Er is een grote diversiteit aan verwachtingen en zorgen onder professionals. Zo zijn er verwachtingen dat men elkaar helpen wil in de wijk, dat men over het algemeen tolerant is en dat niet kwetsbare bewoners kwetsbaardere bewoners steunen. Echter, er wordt in kwetsbare buurten ook toenemende problematiek gerelateerd aan zorg, overlast, criminaliteit, vervuiling ervaren. Hierdoor staan de leefbaarheid en de kwaliteit van samenleven in sommige wijken onder druk. Vaak komt in de bijdragen terug dat een inclusieve samenleving van waarde is, maar dat dit alleen kan als er goede afspraken over beheer en zorg gemaakt kunnen worden. Ook komt in de bijdragen het beeld naar voren dat "hoog over" analyses een deel van de problematieken niet naar voren brengt en hierdoor ook een deel van de mogelijke oplossingen niet in beeld komt.

2. Verwachtingen van bewoners over samenleven (volgens professionals)

Sommige deelnemers antwoorden bij deze vraag nog vanuit de bril van professional. Anderen stappen echt in de schoenen van de bewoners en beschrijven de verschillende verwachtingen van bewoners. *"Mensen willen weten waar ze aan toe zijn. Geen informatie geven leidt tot wantrouwen richting de overheid (en de corporatie)." "Ik zie ook veel mensen die weinig verwachtingen hebben van hun burens en gewoon druk zijn met hun eigen leven en sores". "Ik weet niet of bewoners zich identificeren met 'kwetsbare wijken'. Ik zie veel bewoners die betrokken zijn bij hun wijk en er iets van willen maken." "Veel bewoners weten niet precies wat hun rechten zijn of hoe hun ideeën om te zetten in actie. Dit is wel wat ze willen, maar er moeten trekkers zijn. Soort buurtambassadeurs. Hen verleiden om uit hun stoel te komen."*

3. Vooronderstellingen van professionals over het van benutten veerkracht van bewoners

In de bijdragen komt enerzijds het belang van begeleiden en ondersteunen aan de orde en aan de andere kant het belang van loslaten, overlaten. Ook komt het bredere perspectief aan bod; de mate van veerkracht van de wijk in verhouding tot de mate van concentratie van problematiek. *"Externe begeleiding wordt als onmisbaar gezien". "Te veel professionals denken dat mensen geholpen zijn bij korte interventies/brandjes blussen, het overnemen en oplossen voor de mensen. Dat maakt mensen niet veerkrachtiger." "De knuffelvrijwilliger: iemand die actief is gelijk op alles in willen zetten" "Veerkracht is er maar heeft aandacht nodig; neiging om het over te nemen, weg te halen en zelf te doen. Regie uit handen geven is nog eng en spannend." "Aanname dat door verdunnen van de problematiek door minder instroom van kwetsbaren en meer instroom van financieel sterkere bewoners de veerkracht vanzelf herstelt."*

4. Perspectieven over wat wel/ niet werkt bij samenleven in kwetsbare wijk:

Veel bijdragen zijn gericht op het belang van ontmoeting en fysieke plekken in de buurt zoals buurtkamers en buurttuinen. Ook de kracht van kleine groepen die samenwerken en het verschil maken komt vaker aan bod in de bijdragen. *"Kleine krachtige groepen met een compact aansprekend initiatief kunnen veel verschil maken." "Voor open gesprekken over de uitdagingen in de buurt, benoem samen wat aandacht nodig heeft en geef die aandacht ook. Speeltuinbeheer, vakantieactiviteiten, eigenzinnige initiatieven buiten de professionele werkelijkheid om: dat soort dingen." "Community building kan een tool zijn. Momenteel doen wij daar experimenten mee. Idee hierachter: bekend maakt binnend --> minder wederzijds onbegrip/wantrouwen." "Gelijkwaardig partnerschap: Heel veel en duidelijke communicatie en informatie uitwisseling, zodat mensen snappen wat kan en niet kan, waar ze zelf regie op hebben en wat ze kunnen verwachten."*

5. Perspectieven over wat wel/niet werkt bij het benutten van veerkracht van bewoners

Als het gaat om autonomie en ruimte geven komt in veel van de bijdragen het aansluiten bij de behoeften, talenten en diversiteit in de wijk en het benutten van informele netwerken evenals het realiseren van nieuwe netwerken/verbindingen aan de orde. *"Mensen (be)vragen en op zoek gaan naar talenten van mensen en intrinsieke motivatie. Faciliteer." "De persoon in relatie tot zijn omgeving helpen het op te lossen i.p.v. zelf oplossen." "Maak geld beschikbaar voor straatfeesten, straatbq's en andere burgerinitiatieven. Geef de woningcorporatie ook weer mandaat hierin te investeren, dit wordt nu belemmerd door de Woningwet." "Betrekt bewoners bij wijkplannen/gebiedsplannen." "Geef mensen vrijheid in het verbeteren van hun wijk. Autonomie. Zo vergroot je hun eigen verantwoordelijkheid." "Zet ook in op informele netwerken, het helpen van de burens." "Maak bij community building gebruik van de inzet van studenten die wonen in ruil voor bijdrage in de wijk." "Bij nieuwbouw sturen op gemeenschappen en verbinding/ontmoeting als integraal onderdeel."*

Enkele bouwstenen: leren van wat al werkt binnen de huidige kaders

Vanuit de bestaande onderzoeken, gesprekken over leerervaringen in de praktijk en de eerste resultaten van de digitale dialoog, zien wij vier mogelijke bouwstenen voor duurzame veerkracht in kwetsbare wijken.

1) Meervoudige belangen benadering voor openingen naar andersoortige oplossingen

Een aanpak die écht (door)werkt vereist betrokkenheid van verschillende belanghebbenden: inwoners, zelforganisaties, maatschappelijke organisaties, (sociale) ondernemers, (frontlinie)professionals en beleidsmakers vanuit verschillende (keten)partners. Zij hebben verschillende waarden en geven vanuit hun ervaringen, professie of soms culturele achtergrond op verschillende wijze betekenis aan situaties (Krishnan, 2020). Bovendien worden zij op verschillende manieren geconfronteerd met de moeilijkheden die kwetsbaarheid soms ook met zich mee kan brengen. Deze waarden en confrontaties framen de perceptie van de problemen en de voorkeuren voor mogelijke oplossingen. Delen van de uiteenlopende percepties en voorkeuren biedt nieuwe openingen naar andersoortige oplossingen. Dit kan door dialoog en participatie gericht op (verbrede) betekenisgeving aan de hand van een verkenning met vertegenwoordiging vanuit diverse stakeholders (Ramsodit, 2020).

2) Verbinden van formele en informele zorgstructuren in de wijk vanuit sociaal kapitaal

Wat kunnen we leren van de dorpsculturen, waar het op de een of andere manier veel vanzelfsprekender is/likt om mensen die buiten de boot dreigen te vallen op te vangen en in de gaten te houden. In de studie “Kleine gebaren” (SCP, 2016) worden in dit kader twee wegen, waarlangs lokaal sociaal kapitaal tot stand komt verkend: via omgangsvormen en relaties. Bij omgangsvormen gaat het over alle bewoners, dit speelt zich af in het publieke domein. Denk aan regels, codes en afspraken die voor het hele dorp gelden. Of het belang van zaken als gastvrijheid, vriendelijkheid, veiligheid of leefbaarheid van het dorp. Bij relaties gaat het om persoonlijke contacten, die vinden plaats in het privédomein en hebben een selectief karakter. Denk aan mantelzorg, het contact met de burens, of ontmoetingen en activiteiten die dorpsbewoners onderling afspreken. Beide vormen van sociaal kapitaal zijn belangrijk om te komen tot een toereikend vangnet voor iedereen. Een belangrijk inzicht uit het SCP-onderzoek, is dat het vooral schort aan sociale en emotionele steun. Interessant is te verkennen wat vanuit dit inzicht aanknopingspunten kunnen zijn om informele en formele hulplijnen beter met elkaar te verbinden. Ook biedt het onderzoek perspectieven om vraagverlegenheid bij de kwetsbare en handelingsverlegenheid bij de niet kwetsbare te doorbreken.

3) Vergroten buurtweerbaarheid door bekendheid en voorspelbaarheid van verward gedrag

Bij deze bouwsteen is het interessant om te kijken wat we kunnen doen op basis van de inzichten uit de theorie van de onzekerheidsreductie (Berger & Calabrese, 1975). Deze theorie komt voort uit in een poging het communicatieproces te beschrijven wanneer mensen elkaar voor het eerst ontmoeten. De theorie gaat over hoe mensen communiceren, hoe kennis wordt gedeeld en begrepen, tot welke (beperkende) overtuigingen dit leidt en tot welke (impliciete) afspraken. Volgens de onzekerheidsreductie theorie is het een typisch menselijk kenmerk om te twijfelen over toekomstige acties van iemand die men net ontmoet heeft. Berger en Calabrese concludeerden vervolgens dat als men een nieuw persoon ontmoet, beide partijen veel vragen over de ander hebben. Mensen voelen zich veiliger en prettiger als er meer zicht is op de voorspelbaarheid van het gedrag van anderen. Volgens de onzekerheidsreductie theorie moeten mensen informatie over andere mensen verkrijgen om de onzekerheid over het gedrag van anderen te verminderen. De theorie laat bovendien zien dat

uitwisselingsprocessen het makkelijker maken om zowel het gedrag als de handelingen van elkaar te voorspellen. Daarbij gaat het om twee typen onzekerheid die mensen moeten reduceren: de cognitieve en de gedragsonzekerheid. Cognitieve onzekerheid gaat over overtuigingen en attitudes (wie is iemand). Gedragsonzekerheid gaat over hoe een individu in een bepaalde situatie handelt (wat doet iemand).

4) *Grenzen stellen aan de plaatsing van kwetsbaren of het accepteren/beheren van onvoorspelbaarheid en hiermee ook een bepaalde mate van spanning*

Door de aard van de woningbouw en de werking van de woningmarkt komen veel kwetsbaren nu terecht in allereerst de sociale huursector, en daarbinnen ook vaak in de complexen met een hoge mutatiegraad. Dit zijn doorgaans ook vaak de meest kwetsbare complexen, want de sociale infrastructuur en de samenlevingsbasis zijn, door de kortere woonduur, vaak zwakker dan in andere complexen. Twee uitdagingen zijn dan:

- Wanneer is iets onbeheerbaar?
- Wat mag je vragen aan mensen in kwetsbare buurten/hoe verdelen we de pijn eerlijk/vraagstukken van menging?

Hoe nu verder?

De komende maanden, willen we deze vier bouwstenen gaan verrijken o.a. via het door ontwikkelen van de digitale tool Panel en het testen van de methodiek met het organiseren van een of meer dialoogsessies. De volgende stap is, vanuit de verschillende praktijkervaringen, meer inzicht te krijgen in de werkzame en belemmerende factoren die van invloed zijn op de veerkracht van kwetsbare wijken. Op deze wijze hopen we bij te dragen aan de inspiratie en verbreding van oplossings- en kans strategieën.

Literatuur

AEF (2020) *Blijf waakzaam in kwetsbare wijken*. Utrecht.

Berger, C. R., & Calabrese, R. J. (1975) Some Explorations in Initial Interaction and Beyond: Toward a Developmental Theory of Interpersonal Communication. *Human Communication Research*, 1(2), 99–112. <https://academic.oup.com/hcr/article-abstract/1/2/99/4637500>

Bröer, C., G. Moerman e.a. (2016) Open Online Research: Developing Software and Method for Collaborative Interpretation. *Forum Qualitative Sozialforschung*. 17.

Krishnan, S., Y. Reich and E. Subrahmanian (2020) *We Are Not Users: Dialogues, Diversity, and Design*. MIT Press.

Platform 31/Aedes (2019) *Overlast voorkomen in de wijk*.

Ramsodit, N.U. (2020) 'Publieke dialoog, de CityGame veiligheidsbeleving'. In: *Duidelijk Duindorp, publiek leren in een stadslab*. Haagse Hogeschool.

Rigo/Aedes (2020) *Veerkracht incorporatiebezit*. Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2016) *Kleine gebaren, het belang van dorpsgenoten voor ouderen op het platteland*.

Over de auteurs



drs. Anco van der Veen MCM is manager Projecten & Specialismen en Programmamanager Ouderen en kwetsbare groepen bij woningcorporatie Ymere in Amsterdam. “*Gelukkige mensen maken mooie buurten en wijken*” is de slogan waar zij zich in haar werkzame leven sterk voor maakt. Daarbij gedreven door “dat wat er is te ontwikkelen en permanent te verbeteren”. Verder is zij auteur van publicaties als “Meer dan oud alleen”, “Het souterrain van de woningmarkt” en “Wie is er bang voor de naoorlogse wijk”.



mr. dr. Artie Ramsodit is gespecialiseerd in de combinatie van actieonderzoek en actieleren. Zij is directeur van de start-up Panel van de Universiteit van Amsterdam. Tevens is zij toezichthouder en commissaris in de domeinen onderwijs, sociale huisvesting en welzijn. Eerder was zij gemeenteraadslid in Haarlem (2010-2017). Vanwege de brede ervaring op zowel het bestuurlijk niveau als het niveau van het handelen van professionals in de praktijk, is zij in staat om lastige vraagstukken vanuit uiteenlopende perspectieven te beschouwen en te verbinden.

Loopbruggen: Pleidooi voor wandelroutes die wijk en bewoners verbinden

Sander van der Ham (Stichting Thuismakers Collectief), Marion Kranenburg (Eigen Haard) en Mariska van der Sluis (Kennisplatform Corpovenista/ Stichting Thuismakers Collectief)

Inleiding

“Maak van nabij het nieuwe normaal”, betoogt Daan Zandbelt, adviseur van de Rijksbouwmeester, in de recente publicatie *‘Ruimte voor Lopen: naar een gezonde stad te voet’*. Het is één van de publicaties de laatste tijd waarin de aandacht voor lopen in steden en buurten centraal staat. De aandacht voor het onderwerp neemt toe. Dat is niet verwonderlijk, want lopen biedt kansen voor ontmoeting, sociale veiligheid, gezondheid en is een voordelige manier om je te verplaatsen. Kansen waar juist die wijken en bewoners van kunnen profiteren die vaak als kwetsbaar worden aangemerkt. We zien volop mogelijkheden om een goede loopinfrastructuur te koppelen aan andere – vaak ruimtelijke en fysieke - agenda’s voor verandering. Denk aan stedelijke verdichting, het terugdringen van autogebruik en bevorderen van CO2-neutrale steden. Maar de agenda voor lopen blijft, ook al is deze aanwezig, vaak onderbelicht. Ten onrechte, menen we, want een op voetgangers gerichte omgeving kan de sociale kracht van wijken en haar bewoners aanjagen. Het loont daarom om bij stedelijke vernieuwing stil te staan bij een goede loopinfrastructuur.

In dit paper verkennen we daarom hoe een leefomgeving eruit moet zien waar (kwetsbare) bewoners goed in kunnen lopen en waar zij het meeste profijt van kunt hebben.

We vroegen enkele willekeurige Amsterdammers wat zij graag in hun ‘loopomgeving’ zien. Dit leverde een mooi wensenlijstje ter referentie op: “kleine en grotere wandelroutes, zitjes voor contacten met elkaar, perken met bloemen of kruiden, iets kunnen bekijken, kunst en veilige wandelpaden met bankjes, ook voor slechtienden”.

Daarna gingen we zelf de straat op. Wandelend, observerend en onderzoekend liepen we door het Amsterdamse Bos en Lommer (de buurten Landlust, Erasmuspark en Kolenkit). Hieronder doen we verslag van onze observaties en overdenkingen in het licht van meer theoretische inzichten over het lopen.

Een beeld van Bos en Lommer

Bos en Lommer is een wijk in Amsterdam West met een viertal buurten. De wijk wordt gezien als voorloper van de Westelijke Tuinsteden. In de jaren twintig en dertig werden aan de Admiraal de Ruijterweg woningen in traditionele gesloten bouwblokken gebouwd. Eind jaren dertig werd in de

buurt Landlust geëxperimenteerd met strokenbouw, de eerste uiting van de open bebouwingswijze. In de jaren veertig werd vanuit dit principe verder gebouwd. Het westelijke deel, de Kolenkitbuurt (aan de overzijde van de snelweg A10) kwam na de Tweede Wereldoorlog tot stand.



Qua type woningen en stratenpatroon bestaan er grote verschillen tussen de buurten in Bos en Lommer. Dat maakt het ruimtelijk en stedenbouwkundig gezien een interessante wijk om het vergrootglas op te leggen. Binnen de verschillende buurten is veel gerenoveerd en vernieuwd. Met name de Kolenkitbuurt is via sloop-nieuwbouw flink verdicht. In alle buurten is de woningvoorraad door vernieuwing of door verkoop en liberalisatie meer gedifferentieerd geworden in prijs en kwaliteit.

Qua bevolkingssamenstelling is Bos- en Lommer ook een interessante wijk voor dit paper. De wijk is gemengd: 40-50% van de bewoners heeft een migratie-achtergrond. Bovendien kan een relatief groot aantal bewoners, voor kortere of langere tijd, als kwetsbaar worden aangemerkt. Het begrip kan op vele manieren worden geduid, maar in dit onderzoek verstaan we onder kwetsbare bewoners, bewoners die sociaaleconomisch (zeer laag inkomen, bijstandsafhankelijk) en/of door gezondheidsproblematiek (zowel psychisch als lichamelijk) een verminderde zelfredzaamheid hebben (Veerkracht in het corporatiebezit, 2018). Het hebben van overgewicht/obesitas scharen we hier ook onder. Onderzoek wijst uit dat (ernstig) overgewicht meer voorkomt in bevolkingsgroepen met een lage opleiding, een laag inkomen en met een migrantenachtergrond ("Gezondheid in beeld", GGD Amsterdam, 2018). Het bevorderen van lopen kan een positieve bijdrage leveren aan het ondervangen van dit probleem.

Een groot deel van de bewoners is positief gestemd over de ontwikkelingen in de wijk. Tegelijk blijkt dat opvallend veel huurders in Bos en Lommer vinden dat ze 'te weinig sociale contacten' hebben: 40% in Landlust en 30% in de Kolenkit ten opzichte van 24% van alle respondenten (Bewonersonderzoek van Eigen Haard, 2018). Een agenda voor lopen kan ontmoeting stimuleren.

Lopen doe je zo: voorwaarden scheppen op drie niveaus

Tegen de achtergrond van de buurten in Bos en Lommer staan we met onze observaties stil bij (1) ruimtelijk ontwerp (2) psychologische en sociale effecten en (3) organisatorische vragen: wie is aan zet en neemt verantwoordelijkheid? Op basis van literatuuronderzoek hanteren we drie schaalniveaus: stad & wijk, buurt & straat, stoep & plint (Karssenberg, Laven, Glaser & Van 't Hoff, 2016). Wil je ruimte maken voor lopen dan zal je het op deze niveaus met elkaar moeten regelen.

Schaalniveau 1: Stad & wijk

De lengte van een straat kan van invloed zijn op de beleving van de te lopen afstand. Wanneer mensen de afstand als ver inschatten, lopen ze minder. Als het gaat om bevolkingskenmerken leert de wetenschap ons daarbij nog het volgende: mensen met lagere inkomens overschatten reistijd vaker dan mensen met hogere inkomens, wellicht als resultaat van lagere opleiding of mobiliteit (Burnett

1978, Lowrey 1973) en mensen met overgewicht schatten afstanden langer in dan mensen met een normaal gewicht (Sugovic et al. 2016). Plakken we deze bevindingen op het bevolkingsprofiel van Bos en Lommer, dan zou dat misschien kunnen betekenen dat een deel van de bevolking al wat minder snel geneigd is tot lopen. Zoeken naar elementen die het lopen bevorderen, kan juist voor deze wijk waardevol zijn.

Al wandelend door Amsterdam West constateren we twee grote verschillen tussen de Kolenkit enerzijds en Landlust en de Erasmusparkbuurt anderzijds: de lengte van de gebouwen en het straatprofiel. In de Kolenkitbuurt zien we langgerekte gebouwen van soms wel hele straten lang. In Landlust en de Erasmusparkbuurt zijn gebouwen een stuk korter, zo'n 50 of 60 meter. Daardoor zijn er veel meer hoeken en kruisingen. Hoe meer kruispunten, hoe beter voor de buurt want daar ontstaat terloops contact. (Jane Jacobs, 1961). Het zijn niet alleen straten waarin mensen het prettig vinden om te lopen, het zijn tevens de plekken waar je elkaar al lopend tegenkomt.



Figuur 2 Lange straten in de Kolenkit

Belangrijk is dat er veel verschillende routes zijn, niet alleen in buurten, maar ook tussen buurten. Zo'n fijnmazig voetgangersnetwerk ontstaat op stedelijk niveau, maar krijgt vorm in de buurt. Plekken om te lopen en de mogelijkheid om bestemmingen goed te voet te bereiken vormen de eerste stap. Wij verbaasden ons over de bereikbaarheid van het Bos en Lommerplein via onderdoorgangetjes, die ondanks enkele interventies, duister en onveilig aanvoelden. Peter Visser, senior ontwikkelaar bij woningcorporatie Eigen Haard, herkent wat we hebben gezien vlak buiten zijn plangebied (de Kolenkit): "In de uitvoering van stedelijke ontwikkeling blijft de samenhang tussen gebieden en projecten vaak onderbelicht".

Uit onderzoek blijkt dat ook andere factoren in de ruimtelijke omgeving ertoe doen, zoals verandering van richting, de aanwezigheid van bankjes, of het aantal oversteekpunten (Gehl et al. 2006; Shatu et al. 2019). Landlust en de Erasmusparkbuurt hebben gevoelsmatig, een minder breed straatprofiel. Daardoor ontstaat meer intimiteit op straat, wat het lopen bevordert.

Schaalniveau 2: Buurt & straat

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen straten waar je doorheen loopt en straten waar mensen komen om iets te doen (boodschappen, terrasje pakken etc.). Niet iedere straat hoeft even goed te zijn, zolang er maar ruimte is om te lopen. Mensen vinden hun weg wel.

In de publicatie 'Naar een gezonde stad te voet' worden drie criteria benoemd die uitnodigen tot lopen: comfort, nabijheid en verrijking. Straten die beter ingericht zijn op deze criteria, nodigen hiertoe uit.

- Comfort gaat over hoe aangenaam het is om er te lopen, ook voor mensen met een beperking. Is er voldoende loopruimte, ook wanneer je elkaar passeert, staan er geen obstakels op de stoep, vervelende versmallingen, zijn er bankjes op de looproute (die lekker zitten), is er voldoende schaduw, loop je uit de wind, etc.
- Nabijheid gaat over de bestemmingen in de buurt. Zijn de supermarkt, het OV en de bibliotheek op loopafstand? Of ben je al snel geneigd om de fiets of zelfs de auto te pakken? Hoe meer voorzieningen op loopafstand (dus verspreid over de buurt) en hoe fijnmaziger het routenetwerk, hoe groter de kans dat je gaat lopen.
- Verrijking gaat over hoe interessant het is om een route te lopen. Is er veel te zien, zijn de plinten aantrekkelijk ingericht, kun je naar andere mensen kijken, etc. Op straatniveau kun je veel doen met verrijking. Naast plinten (zie schaalniveau 3) kan het hier gaan om bomen die schaduw bieden, speelplaatsen, moestuinen, brede stoepen (maar pas op dat het niet saai wordt, aldus Allen Jacobs), kwalitatief goede materialen en details.

Onderdeel van zowel comfort als verrijking is vergroening. Goed onderhoud is wel een voorwaarde. Groen in de straat zet bewoners ertoe aan de ruimte die grenst aan hun huis te vergroenen. Dit effect treedt op als ongeveer 30% van het straatbeeld groen is blijkt uit onderzoek (Van Ulden, Heussen & Van der Ham, 2015).

Eigenaarschap

Willen we lopen aantrekkelijk maken op het niveau van de straat, dan gaat het ook om de vraag 'van wie is de straat?'. Wordt 70% van de straat ingenomen door geparkeerde auto's, fietsenstallingen en een weg met verkeersbewegingen? Of is er meer loopruimte.

Keuzes die van invloed zijn op de verkeersbewegingen in een straat worden al vroeg in de ontwikkeling van een gebied gemaakt en het is de vraag of de psychologische en sociale effecten voldoende worden overzien. Onderzoek door Donald Appleyard in 1981 heeft aangetoond dat de verkeersbewegingen in een straat bepalen hoeveel contacten je hebt met je straatgenoten. Hoe meer autoverkeer in de straat, hoe minder mensen je kent. Hoe minder autoverkeer, hoe meer mensen je kent (ook aan de overkant van de straat) en op hoe meer plekken je een praatje maakt. Zie ook de afbeelding.

In de Kolenkitbuurt hebben straten verschillende functies. Peter Visser licht toe: “In het stratenpatroon zijn in het nieuwbouwproces vervoersstromen uit elkaar gehaald, met een grote ontsluiting voor autoverkeer, maar ook autoluwe straatjes”.



Figuur 3 Invloed van verkeer op ontmoeting

Al wandelend door de buurt voelen de autoluwe straten met veel groen prettig en veilig aan om doorheen te slenteren. “Ook de openbare ruimte om de gebouwen heen is door Eigen Haard ontworpen, integraal met de woningbouw vanuit de overstijgende visie dat de buurt gezinsvriendelijkheid moest worden ontworpen. Daarom is er extra aandacht besteed aan speelruimte voor de deur, (sociale) veiligheid en directe aansluiting op de straat”, aldus Visser.

In de bredere straten in de Kolenkit ervaren we teveel ruimte en, ondanks de aandacht voor het ontwerp van overgangszones van privé naar publiek, zien we verrommelde plekken met fietsen en scooters en verweesd groen.

Incompleet ontwerpen

Die verrommelde plekken zijn niet zo fraai, maar bieden wel kansen. Richard Sennett schrijft in zijn boek ‘Building and dwelling’ over ‘incompleteheid’ (2018). Daarmee doelt hij op het feit dat we in ontwikkelprojecten buurten doorgaans altijd afmaken. Daarmee nemen we de ruimte weg voor mensen om zelf nog iets toe te voegen en zich de ruimte eigen te maken. Het gaat ook over zeggenschap over je eigen leefomgeving. Hoe meer je daarover te zeggen hebt gehad bij de ontwikkeling, hoe meer het voelt als jouw buurtje. Los daarvan biedt het betrekken van bewoners bij de planvorming tevens een moment om kwetsbaren en draagkrachtigen met elkaar in contact te brengen.

Schaalniveau 3: Stoep & plint

Kijken we naar het schaalniveau van het gebouw, dan draagt een interessante stoep (of overgangszone) en plint bij aan interessantere looproutes, waardoor dus ook weer meer ontmoeting kan ontstaan.

De invulling van de begane grond van gebouwen met aantrekkelijke functies is niet altijd gemakkelijk. Voor kleine ondernemers is het moeilijk te overleven met de opkomst van online winkelen en de vestiging van grotere winkelketens in grotere stadscentra. In sommige wijken is bewust veel ruimte gelaten voor wonen in het groen met autoverkeer gescheiden van fiets-/wandelverkeer en bedrijvigheid op afstand. Het is er soms zo ruim dat je je nauwelijks kunt oriënteren als fietser, laat staan als voetganger.

Op de kleine schaal van de stoep kun je routes verrijken, ook als ze onaantrekkelijk zijn. We weten uit onderzoek dat mensen die hun stoep toe-eigenen meer privacy ervaren, meer mensen van naam kennen, vaker contact hebben met burens, vaker afspreken met burens, op meer plekken in de straat contact hebben en meer bijdragen aan de vergroening van hun straat (Van Ulden, Heussen & Van der Ham, 2015). Daarbij maakt het niet uit of mensen een echt voortuintje hebben (zoals in de Kolenkitbuurt) of aan de stoep wonen (zoals de Erasmusparkbuurt). In het laatste geval is het wel een voorwaarde dat de stoep breed genoeg is om te zitten en loopruimte over te laten. Wordt de stoep te krap, dan voelt het ongemakkelijk (de meeste gemeenten eisen dat er 1,8 meter aan loopruimte overblijft). Overigens, een gemarkeerde overgangszone van zo'n 1,2 meter blijkt in heel veel gevallen al uit te nodigen tot toe-eigening.

Belangrijk aan de stoep is dat de voordeur direct aan de straat grenst. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid tot, wat heet, contactregulatie. Heb je even geen zin in een praatje met de buurman dan kun je gewoon naar binnen. Lopend door de Kolenkit zien we dat er in het ontwerp veel aan is gedaan om de overgangszones naar deze principes in te richten. Om ruimte te winnen en tegen te gaan is zelfs hangende straatverlichting ontworpen ter vervanging van lantaarnpalen.

Plinten

Op dit schaalniveau gaat het ook over de plinten. Jan Gehl deed onderzoek naar plinten en het gedrag van mensen. Hij concludeerde dat wanneer mensen voor een interessante plint staan ze veel vaker opzij kijken en stoppen (Gehl, 2006). We trekken hieruit de conclusie dat een interessante plint uitnodigt om te lopen.

Hoe ontwerp je goede plinten? We formuleren enkele lessen op basis van het boek *The City at Eye Level* (2016):

- verticale geleiding maakt dat je veel meer opzij kijkt als je door een straat loopt, bij een horizontale geleiding wordt je oog naar de horizon getrokken (Gehl, 2016).
- deels transparante plinten maken dat je naar binnen kunt kijken; in het geval van wonen vinden we in onze samenleving een 'void-to-wall ratio' van 43% het maximale waar we ons prettig bij voelen.
- transparant, maar niet alleen maar glas, want dat weerkaatst het geluid en zorgt voor een akoestische hele onprettige ruimte, waar je niet graag wilt lopen.

veel kleine units, want daar komen ook kleine winkels in. Die trekken je aandacht, waardoor je uiteindelijk langzamer loopt en meer openstaat voor je omgeving.

Wie is aan zet voor verandering/verbetering?

De verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en verbetering van bestaande loop-infrastructuur in wijken is een gedeelde verantwoordelijkheid. Vanuit de inzichten die we hebben opgedaan op drie schaalniveaus dagen we betrokken partijen uit:

Gemeente:

- Faciliteer interessante looproutes binnen en tussen buurten door kaders te stellen bij stedelijke ontwikkeling voor de samenhang tussen gebieden en projecten op het schaalniveau buurt/wijk. Hieruit ontstaat een fijnmazig netwerk van routes.
- Laat ruimte in bouwplannen. Gun de opdracht niet perse aan de partij die de meeste m²'s voor de laagste prijs biedt. Durf te kiezen voor een duurder plan waarmee interessante plekken in de buurt ontstaan. Juist die plekken dragen bij aan een gezond, sociaal buurtklimaat. Neem de voorwaarden hiervoor ook op in tenders en laat dit een deel van de score bepalen.

Corporaties:

- Zorg voor aantrekkelijke plinten die “communiceren” met de straat zodat bewoners zich kunnen identificeren met hun omgeving. Dat kan door gebruik van materialen en detaillering en met een voor bewoners aantrekkelijke functie. Dat vraagt ook om je vooraf te verdiepen in de doelgroep die er komt te wonen.
- Kijk wat lokaal nodig is. Als je eigenlijk vindt dat er een winkel nodig is, maar je kunt dat niet realiseren, dan is de vraag of je door moet zetten met een programma waarvan je al weet dat het niet goed is voor de buurt.
- Zorg voor zicht vanuit de woning op straat. Dit draagt bij aan sociale veiligheid en kan helpen voorkomen dat sommige plekken in de buitenruimte verloederen, omdat ze niet worden toegeëigend.
- Weiger woningen te bouwen waar geen aandacht is voor de woonomgeving.

Ontwikkelaars:

- Kijk zelf op straatniveau en ervaar of het goed is wat gemaakt wordt. De sexy plaatjes in 3D volstaan niet. Gebruik, waar mogelijk, VR om straten en plekken zelf te beleven.
- Ga niet voor één grote plintruimte, met enorme transparante gevels, maar bied ruimte aan meerdere kleine ondernemers. Die voelen sneller binding met de omgeving en maken deel uit van sociale netwerken van bewoners. Betrek ondernemers in een vroeg stadium, zodat plintruimtes ontstaan die lokaal passen (rekening houdend met uitgangspunten voor divers gebruik). Voorkom in een vroeg stadium dat de bedrijfsruimten leeg komen te staan. Anders sla je de plank mis qua leefbaarheid.

Bewoners:

- Je buurt is nooit af. Pak je kans om je ruimte toe te eigenen met bijvoorbeeld groen, kunst, een bankje, of een kastje met boeken. Begin voor je eigen voordeur en bouw dat uit.
- Zorg voor je omgeving, voorkom verloedering van plekken in de buurt, of herover ze met ludieke interventies.

- Benut je 'right to challenge' en verenig je. Maak gebruik van de kracht van organisatie en buurtapps.

Voor alle partijen: Loop met elkaar door de wijk, observeer en luister naar elkaar.

Literatuur

Allan Jacobs (1995) *Great Streets*, MIT Press: Cambridge.

Appleton, J. (1975) *The Experience of Landscape*, Wiley Blackwell: New Jersey.

Appleyard, D. (1981) *Livable Streets*, University of California Press: Berkeley.

Burnett, P. (1978) *Time cognition and urban travel behavior*, Geografiska Annaler:

Series B, Human Geography, 60(2), 107-115.

Doff, W, en Van der Sluis, M. (2017) *De invloed van sterke schouders*, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

Gehl, J., Kaefer, J.L., and Reigstad, S. (2006) *Close encounters with buildings*. Urban Design International, 11, pp. 29-47.

Jane Jacobs (1961) *The death and life of great American cities*. Random House USA: New York.

Karssenbergh, H., Laven, J., Glaser, M., and Van 't Hoff, M. (2016) *The City at Eye Level: Lessons for street plinths, second and extended version*. Delft: Eburon Academic Publishers.

Keedwell, P. (2017) *Headspace: The psychology of city living*. London: Aurum Press.

Lowrey, A. L. (1973) *A method for analyzing distance concepts of urban residents*. Image and Environment: Cognitive mapping and spatial behavior, 322-337.

Ruimte voor Lopen: naar een gezonde stad te voet (2020) College van Rijksadviseurs.

Sennett, R. (2018) *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Penguin Books Ltd: London.

Shatu, F., Yigitcanlar, T., & Bunker, J. (2019) *Shortest path distance vs. least directional change: Empirical testing of space syntax and geographic theories concerning pedestrian route choice behaviour*. Journal of Transport Geography, 74, 37-52.

Sugovic, M., Turk, P., & Witt, J. K. (2016) *Perceived distance and obesity: It's what you weigh, not what you think*. Acta psychologica, 165, 1-8.

Van Ulden, E., Heussen, D., & Van der Ham, S. (2015) *De Stoep: Ontmoetingen tussen huis en straat*. Rotterdam: NAI Booksellers.

Veerkracht in het corporatiebezit: Kwetsbare bewoners en leefbaarheid (2018). RIGO Research en Advies

Woord van dank

We bedanken iedereen die ons bij de wording van dit paper heeft geïnspireerd en bereid was om ervaringen uit de eigen praktijk met ons te delen. In het bijzonder bedanken we Peter Visser, sr. ontwikkelaar bij Eigen Haard, die we interviewden over de gebiedsontwikkeling van de Kolenkitbuurt.

Sociale basis als een voorwaarde voor het passend huisvesten van kwetsbare doelgroepen

Judith van den Bos (Alwel)

Stellingen:

1. De (druk op de) woonomgeving moet onderdeel zijn van het vraagstuk van het passend huisvesten van kwetsbare bewoners.
2. Het passend kunnen huisvesten van kwetsbare bewoners vraagt om een goede sociale basis in de wijk.

Inleiding

In 2015 verschijnt de publicatie 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis' (Dannenberg, De Haan, Wolf, Allers & Doornhof, 2015). In deze publicatie wordt de transitie van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang uiteengezet: *“sociale inclusie van mensen met een verstoorde zelfregulatie staat centraal. In essentie gaat het om een beschermd thuis”*. Uitgangspunt is dat het merendeel van kwetsbare bewoners in de wijk willen en kunnen wonen. In de publicatie worden een aantal basisvoorwaarden beschreven die bij moeten dragen aan de sociale inclusie van kwetsbare bewoners in wijken. Deze voorwaarden zijn geschreven met de kwetsbare bewoner als vertrekpunt.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten is gepaard gegaan met een financiële taakstelling. De ontwikkeling van het verschuiven van verantwoordelijkheden naar gemeenten is ook in de wijkaanpak terug te zien. In 2012 heeft de rijksoverheid zich teruggetrokken door de krachtwijkenaanpak ('Vogelaarwijken') vroegtijdig te beëindigen gevolgd door het stopzetten van het grootstedenbeleid in 2014. De verantwoordelijkheid voor wijkontwikkeling is bij gemeenten weggelegd. Maar als gevolg van de economische crisis is in veel gemeenten juist bezuinigd op de welzijnssector. Daarnaast zien corporaties zich door de nieuwe woningwet in 2015 beperkt in hun investeringen op leefbaarheid. De inzet op leefbare wijken is mede daardoor de afgelopen jaren sterk afgenomen.

De transitie beschermd wonen en de maatschappelijke opvang is inmiddels ingezet waardoor corporaties steeds meer bewoners met een ondersteuningsvraag huisvesten.

Het rapport “Veerkracht in Corporatiebezit” (Leidelsemeijer, Van Iersel & Frissen, 2018) omschrijft wat de toename van bewoners met een ondersteuningsvraag in de wijk betekent voor de woonomgeving. Er wordt meer overlast ervaren en in wijken met een overwegend goedkope woningvoorraad is het leefklimaat sinds 2012 afgenomen. Kortom, het goed samen kunnen wonen staat onder druk.

In deze paper wordt aan de hand van de concepten ‘sociale kwaliteit’ en ‘sociale basis’ ingegaan op de wijze waarop corporaties een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van inclusie in vitale leefbare wijken. Niet de individuele kwetsbare bewoner is hierbij het uitgangspunt maar de bewoners en hun woonomgeving.

Participatiesamenleving

De transitie van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang past binnen de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. Het uitgangspunt van zorgwetten is verschoven van het ontzorgen en zorgen voor naar zolang mogelijk regie over het eigen leven behouden. De decentralisatie naar gemeenten is gepaard gegaan met een financiële taakstelling waardoor een indicatie voor ondersteuning vanuit de WMO of Jeugdwet minder een vanzelfsprekendheid is geworden. Zo maakt de vraag of hulp/zorg in het eigen netwerk georganiseerd kan worden standaard deel uit van het keukentafel gesprek ten behoeve van een indicatiestelling.

In de welzijnssector zijn binnen de principes van de participatiesamenleving actief burgerschap en zelforganisatie belangrijke uitgangspunten geworden. Gemeenten doen voor maatschappelijke activiteiten zoals ontmoeting, buurtveiligheid, overlast en het onderhoud van de buurt steeds vaker een beroep op buurtbewoners. Denk hierbij aan maatjesprojecten, buurtpreventieteam, buurtbemiddelingsprojecten en schooncoaches.

Er wordt binnen de participatiesamenleving meer beroep gedaan op zelfredzaamheid én samenredzaamheid. Er ligt een grotere nadruk op het participeren in het zorgen voor elkaar (Verharen, 2017). Vanuit de gedachte van zelforganisatie en actief burgerschap is een buurt die betrokken is bij en investeert in de woonomgeving en naar elkaar omkijkt en voor elkaar zorgt het ideaal.

Redzaamheid en samenredzaamheid

Het kunnen handelen volgens de uitgangspunten van de participatiesamenleving wordt beïnvloed door de totale mate waarin iemand kan beschikken over hulpbronnen zoals kennis, een sociaal netwerk en inkomen. In de publicatie ‘Het verschil in Nederland’ (Vrooman, Gijsberts & Boelhouwer, 2014) wordt omschreven dat er verschillen tussen mensen zijn in het hebben van toegang tot deze hulpbronnen. Bewoners met een psychische of verstandelijke beperking ervaren vaak een achterstand (Van Weegel, 2010; Woittiez, Putman, Eggink & Ras, 2014). Ze hebben vaker een klein sociaal netwerk, hebben relatief gezien vaker gezondheidsproblemen en hebben vaker schulden. Kwetsbare bewoners zien hun leefsituatie achteruitgaan waardoor er sprake is van een toenemende ongelijkheid in kansen en mogelijkheden om zelf regie te voeren. Verharen (2017) spreekt van de redzaamheid paradox. Doordat in de participatiesamenleving de nadruk ligt op eigen kracht en verantwoordelijkheid wordt de zelfredzaamheid van kwetsbare bewoners juist verkleint.

Door het passend toewijzen ontstaat er een concentratie van kwetsbare bewoners in bepaalde buurten en wijken. Mensen met verschillende problematieken komen naast elkaar te wonen en doordat de woonomgeving minder voorspelbaar wordt neemt het gevoel van veiligheid en sociale cohesie af. In de wijken waar de leefbaarheid reeds onder druk stond is deze de afgelopen jaren verder achteruitgegaan (Leidelmeijer et al., 2018). Leefbaarheid is binnen de uitgangspunten van de participatiesamenleving steeds meer een medeverantwoordelijkheid geworden van burgers. De vraag hierbij is dan ook wat de effecten van een concentratie van kwetsbare bewoners in bepaalde wijken zijn op de mogelijkheden voor zelforganisatie en actief burgerschap ter verbetering van die leefbaarheid.

Er blijken inderdaad verschillen te zijn in de mate waarop buurten zich organiseren in bewonersinitiatieven waarbij de 'armere' buurten lager scoren. De verschillen zijn slechts deels te verklaren langs bevolkingssamenstelling. De aanwezigheid van verenigingen en stichtingen waardoor mensen zich aan elkaar verbinden blijkt belangrijk te zijn (Uitermark, 2014). Daarnaast is de aanwezigheid van begeleiding en ondersteuning van een professional een succesfactor voor het kunnen ontwikkelen van bewonersinitiatieven (Van der Zwaard & Specht, 2013). Maar ook hier een zelfde soort paradox; omdat maatschappelijke activiteiten een verantwoordelijkheid zijn geworden van bewoners onderling is er op het verenigingsleven en het opbouwwerk bezuinigd waardoor de samenredzaamheid juist bedreigd wordt.

Gemengde wijken en buurten

In het sturen op vitale wijken is het ideaal van een gemengde wijk voor veel corporaties en gemeenten nog steeds een belangrijk streven (Ouwehand, 2019). Door te sturen op de instroom van kwetsbare bewoners en/of door het aantrekken van meer kansrijke bewoners zouden wijken vitaler kunnen worden (Van Bommel, 2019). Om een zekere mate van residualisering tegen te gaan is het de vraag of hier iets op tegen kan zijn. Echter, het sturen op de bevolkingssamenstelling leidt niet tot het verbeteren van de zelfredzaamheid van de individuele kwetsbare bewoner en leidt niet automatisch tot meer mogelijkheden voor bewonersinitiatieven en zelforganisatie. Niet enkel het sturen op gemengde wijken maar ook investeren in de ontwikkeling van zelf- en samenredzaamheid is in het realiseren van een vitale wijk essentieel. Het versterken van de sociale kwaliteit van een buurt is daarom van belang.

Sociale kwaliteit en sociale basis

Sociale kwaliteit wordt in de literatuur omschreven als *“de mate waarin mensen de mogelijkheid hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert”* (Van Pelt & Repetur, 2018). Sociale kwaliteit is van invloed op de wijze waarop het individu zich kan ontwikkelen en een bijdrage kan leveren aan de sociale omgeving. Sociale kwaliteit zegt ook iets over de sociale omgeving en hoe deze kan bijdragen aan de ontwikkeling van het individu. De kwaliteit van leven van het individu staat in wisselwerking met de kwaliteit van de sociale omgeving (Verharen, 2017). Sociale kwaliteit ontwikkelt zich naar gelang er aan 4 basisvoorwaarden wordt voldaan; sociaaleconomische zekerheid, sociale inclusie, sociale cohesie en sociale empowerment.

Sociale Kwaliteit		
Voorwaarden	Via	Gericht op
Sociaal Economische Zekerheid	Borgen van essentiële bestaansvoorwaarden voor ieder mens via mensenrechten, wetgeving en voorzieningen	Sociale rechtvaardigheid
Sociale Inclusie	Responsiviteit en toegankelijkheid van groepen, gemeenschappen en systemen	Gelijkwaardigheid
Sociale Cohesie	Gedeelde normen en waarden, erkenning en respect, wederkerigheid	Solidariteit
Sociale Empowerment	Mogelijkheden tot zelfbeschikking, ondersteund en versterkt door relaties en structuren	Menselijke waardigheid

Om de sociale kwaliteit te ontwikkelen is een sociale basis in een buurt of wijk belangrijk. Maar wat is een sociale basis? Een sociale basis betreft ‘alles’ in een buurt, wijk of dorp waar bewoners iets aan hebben en welke voor hen vrij toegankelijk is. Een sociale basis gaat over een sociale infrastructuur: *Een geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid en in sociale verbanden kunnen participeren* (Engbersen & Sprinkhuizen, 1998). Bij een sociale basis gaat het ook *“om de aanwezigheid van informele netwerken, burgeractiviteiten en betekenisvolle relaties tussen burgers onderling en tussen burgers, professionals en de overheid”* (Van Pelt et al., 2018). Het gaat om de fysiek aanwezige infrastructuur van buurthuizen en ontmoetingsplekken en om de ‘gemeenschap’ waarbij de formele (professionals) en een informele laag (informele netwerken, bewonersinitiatieven) zich onderling tot elkaar verhouden. Een sociale basis gaat over erbij horen, je thuis voelen in de wijk of buurt en brengt verbinding tussen het individuele en het collectieve welzijn. Een sociale basis zorgt ervoor dat kwetsbare bewoners laagdrempelig toegang hebben tot ondersteuning en begeleiding in de wijk waardoor passende zorg eerder georganiseerd kan worden. Daarnaast draagt het, door het verbinden van bewoners onderling en bewoners met professionals, bij aan zelforganisatie en actiefburgerschap ter bevordering van de leefbaarheid in een buurt. Een belangrijk uitgangspunt is dat een sociale basis aansluit bij het DNA van de wijk, bij de behoeften, vragen, talenten en mogelijkheden van de bewoners en dus per wijk kan verschillen. Een wijk GGD’er en de wijkzuster, broedplaatsen, buurtcirkels, inzet van ervaringsdeskundigen, ondersteuning mantelzorg, sociale wijkteams, het vergroten van kennis bij bewoners over psychische ziektebeelden door MFHA training etc. etc. zijn initiatieven en activiteiten die passen onder het versterken van de sociale basis.

Versterken sociale basis

In de publicatie ‘De sociale basis, terug van weggeweest’ (Van Pelt et al., 2018) wordt omschreven dat het moet gaan om een verandering, het versterken van het individu en een versterking van het collectieve niveau. Versterken van dit collectieve niveau door: *“het inzetten op burgerinitiatieven, verbinden van formele en informele ondersteuning, het versterken van hulp-organiserend vermogen van mensen door bijvoorbeeld lotgenoten-contacten en buurt- en wijkontwikkeling”*. Een sociale basis moet ook gericht zijn op het tegengaan van ongelijkheid, uitsluiting en discriminatie. Het versterken van een sociale basis ontstaat niet vanzelf. In de publicatie worden een aantal methoden besproken.

Methoden zoals Empowerment en de ABCD (Asset-Based-Community-Development) gaan uit van samenwerking tussen bewoners, overheid en professionele instanties. In een aantal plaatsen wordt reeds actief ingezet op het versterken van de sociale basis. Gemeenten nemen hierin de regie om samen met bewoners en professionals de sociale infrastructuur in een wijk of buurt te versterken c.q. te ontwikkelen.

Weerbare bewoners en Vitale Wijken

Corporaties maken deel uit van een sociale basis in een wijk. Ze participeren in het netwerk van bewoners, gemeenten, politie, zorg- en welzijnsaanbieders. In het essay “Van buurtbarbecue naar buurtinfrastructuur” (Engbersen & Engbersen, 2014) typeren de auteurs de inzet van corporaties door de jaren heen niet als enkel de inzet op het ‘pure wonen’. Ze omschrijven een bredere visie waardoor veel corporaties ook inzetten op de sociale en economische leefbaarheid in buurten. Door de woningwet uit 2015 worden corporaties beperkt in het investeren in leefbaarheid. In het essay pleiten de auteurs er reeds in 2014 voor dat corporaties tegendraads, tegen de uitgangspunten van de woningwet in blijven investeren in een sociale basis. Juist vanwege de transitie van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang en de decentralisatie van zorgtaken.



Corporaties worden door gemeenten uitgenodigd om afspraken te maken over (het aantal) woningen dat ze ter beschikking stellen voor het ambulantiseren van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang. De inhoud van deze afspraken beperkt zich vaak nog steeds tot de individuele geïndiceerde zorg achter de voordeur en een passende woonplek. Geredeneerd vanuit het concept sociale kwaliteit beperkt deze focus de mogelijkheden voor inclusie van kwetsbare bewoners en heeft dit effecten op de leefbaarheid. Het inzetten op een sociale basis, het vormgeven van een sociale infrastructuur in een wijk is van essentieel belang omdat deze basis bijdraagt aan het ontwikkelen van weerbare bewoners en vitale wijken door;

- Het verbinden van bewoners onderling en het verbinden van bewoners en professionals waardoor burgerinitiatieven en zelforganisatie gericht op het verbeteren van de leefbaarheid eerder tot stand kunnen komen. De wijk wordt meer samen redzaam.
- Het vroegtijdig zorg- en ondersteuningsvragen te kunnen signaleren waardoor passende ondersteuning eerder georganiseerd kan worden. Zorg wordt ingezet ter voorkoming van fluctuaties in de zelfzorg, niet als reactie op een escalatie. Kwetsbare bewoners worden hierdoor zelfredzamer.

Het is van belang dat corporaties in het gesprek met gemeenten het versterken van de sociale basis als voorwaarde presenteren om kwetsbare bewoners passend te kunnen huisvesten. Dit vraagt van gemeenten om regie te pakken om samen met partners te sturen op het ontwikkelen van deze sociale basis. Hierbij kan prioriteit worden gegeven aan de wijken waar nu de leefbaarheid onder druk staat. Een sociale basis is nooit af maar altijd in ontwikkeling. Vragen, behoeften, talenten, kansen en mogelijkheden veranderen waardoor het vraagt om een inzet over collegeperiodes heen. Het versterken van een sociale basis vraagt van corporaties om niet enkel in te zetten op het pure wonen alleen maar om, in het sociaal beheer en wijkontwikkeling, aan te sluiten bij deze beweging.

Concreet vertaald betekent dit:

- Corporaties zijn zichtbaar en vrij toegankelijk in wijken en buurten aanwezig. Zorgvragen bij bewoners kunnen hierdoor vroegtijdig gesignaleerd worden.
- Corporaties maken onderdeel uit van de netwerkstructuur, het versterken van de sociale basis bepaalt de samenwerkingsagenda met bewoners en partners.
- Corporaties stimuleren, faciliteren en waarderen zelforganisatie en bewonersinitiatieven, bijvoorbeeld door ontmoetingsruimtes, wijkwinkels ter beschikking te stellen aan (bewoners)initiatieven.

Slotwoord

In deze paper is langs concepten als 'sociale kwaliteit' en 'sociale basis' uiteengezet hoe gestuurd kan worden op het behouden van de vitaliteit in wijken en buurten, ook als corporaties steeds meer bewoners met een ondersteuningsvraag in die wijk huisvesten. Belangrijkste slotsom hierbij is dat het een (het ambulantisering van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang) niet kan zonder het ander (een sterke sociale basis). De woningwet wordt op het gebied van investeren in leefbaarheid vanaf 1 januari 2021 waarschijnlijk versoepeld waardoor corporaties meer ruimte krijgen om een bijdrage te leveren aan de sociale basis in de wijk. Dit biedt een uitgelezen kans om de sociale basis weer stevig neer te gaan zetten en het als voorwaarde te benoemen om kwetsbare doelgroepen passend te kunnen huisvesten.

Literatuur

Dannenberg, E., de Haan, G., Wolf, J., Allers, M. & Doornhof, H. (2015) *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*. Den Haag: VNG.

Engbersen, G. & Engbersen, R. (2014) *Van buurtbarbecue naar buurtinfrastructuur. Corporaties in het veranderende sociaal domein*. Amsterdam: De vernieuwde stad.

Engbersen, R. & Sprinkhuizen, A. (1998) *De noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur*. In: Staatscourant, 30 juli 1998.

Leidelmeijer, J. Van Iersel & J. Frissen (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit*. Amsterdam: Rigo.

Ouweland, A. (2019) Hogere waardering voor gemengde wijk Bewoners in Rotterdam Zuidwijk over de instroom en ingreep in hun veranderende wijk. *Beleid en Maatschappij*, 2019 (46)3, pp. 329-347. Amsterdam: Boom Lemma.

Uitermark, J. (2015) Longing for Wikitopia. The study and politics of self-organisation. *Urban Studies* 52, 2301-2312.

Van Bommel, J. (2019) *Sturen op daadkracht en leefbaarheid*. Amsterdam: De vernieuwde stad.

Van der Zwaard, L. & Specht, M. (2013) *Betrokken bewoners, betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: Kenniswerkplaats leefbare wijken.

Van Pelt, M. & Repetur, L. (2018) *De sociale basis terug van weggeweest*. Utrecht: Movisie.

Van Weeghel, J. (2010) *Verlangen naar volwaardig burgerschap; maar wat doen we in de tussentijd*. Verkregen op 28 december 2015 van url. <http://www.kenniscentrumphrenos.nl/items/verlangen-naar-volwaardig-burgerschap/>

Verharen, L. (2017) *Being There. Samenwerken aan het versterken van sociale kwaliteit*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (2014) *Verschil in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Woittiez, I., Putman, L., Eggink, E. & Ras, M. (2014) *Zorg beter begrepen; verklaring voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking*. De Haag, Sociaal cultureel Planbureau.

#6

Duurzame en
rechtvaardige
woonconsumptie

Waar willen we huurders laten wonen

Onderzoek naar normkwaliteit

Bob Witjes en Dorris Derksen (Aedes vereniging van woningcorporaties)

Stellingen:

1. Een normhuur kan niet zonder een normkwaliteit
2. Met een normkwaliteit gebaseerd op aantal kamers, is verdere regionale verfijning niet nodig.
3. Huishoudensdynamiek mag leiden tot een financiële prikkel om te verhuizen

Inleiding

Welke woonbehoefte willen we huurders in Nederland minimaal bieden? Een relevante vraag in een tijd waarin betaalbaarheid en de huurtoeslag onder druk staan. Het debat hierover wordt verder gevoed door het verschijnen van het *IBO toeslagen deel 2*⁷, dat ingaat op mogelijk grote aanpassingen en stelselherzieningen van de toeslagen. Een vaak genoemde optie voor de huurtoeslag is het invoeren van een normhuur. Ook in de *Brede maatschappelijke heroverwegingen*⁸ en het *Kansrijk woonbeleid*⁹ komt deze optie aan bod. Een belangrijke reden voor de normhuur is hier vaak het tegengaan van overconsumptie van wonen, gestimuleerd door de huurtoeslag.

Wat ontbreekt in de discussie is hoe wij willen dat mensen in Nederland kunnen wonen. Als er zoiets als overconsumptie bestaat, wat is dan reguliere of wellicht zelfs onderconsumptie? Wat wil je dat mensen minimaal kunnen verwonen? Is hierover enige vorm van concessie te bereiken? En welke mate van inkomensondersteuning (huurtoeslag) is nodig, zonder dat hierbij 'overconsumptie' wordt gestimuleerd? Vragen die we nu vaak niet kunnen beantwoorden, omdat het antwoord op een belangrijke vraag ontbreekt: wat is een reële normkwaliteit?

In dit paper onderzoeken we welke kenmerken ten grondslag kunnen liggen aan het vaststellen van een normkwaliteit. Welke keuzes zijn hierin te maken en zijn dat duurzame keuzes die ook op de lange termijn rechtvaardig voelen?

De weg naar een normkwaliteit

In dit paper verkennen we welke stappen genomen moeten worden om tot een normkwaliteit te komen. Daarbij beantwoorden we een vijftal vragen:

1. Naar welke huishoudkenmerken maak je onderscheid bij het bepalen van de normkwaliteit?

⁷ Ministerie van Financiën, (2020). IBO toeslagen deelonderzoek 2, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.

⁸ Inspectie voor Rijksfinanciën, (2020). Ruimte voor wonen. Brede maatschappelijke heroverweging.

⁹ CPB, (2020). Kansrijk Woonbeleid.

2. Welke woningkenmerken vormen samen de normkwaliteit?
3. Welke rol speelt locatie bij het bepalen van de normkwaliteit?
4. Hoe vormen de antwoorden op vragen 1 tot en met 3 een samenhangend systeem van huishoudtypes en normkwaliteit?
5. Welke vervolgstappen zijn nodig?

Per vraag schetsen we de dilemma's die wij zijn tegengekomen. Vervolgens proberen we op elke vraag een antwoord te geven. Niet zozeer omdat we middels dit paper 'de enige ware normkwaliteit' willen bepalen, maar omdat we denken dat je met het beantwoorden van deze vragen een goed startpunt hebt voor een discussie.

Bij dit alles is het goed om in het achterhoofd te houden wat het doel is van de zoektocht naar de normkwaliteit. Het doel is om te bepalen welk normkwaliteit door middel van de huurtoeslag betaalbaar zou moeten worden gemaakt. We richten ons dus nadrukkelijk niet op het bepalen van de normhuur en de toepasbaarheid van een onderzoek naar de normkwaliteit is ook breder.

Huishoudkenmerken

De eerste vraag die we zullen beantwoorden is 'Naar welke huishoudkenmerken maak je onderscheid bij het bepalen van de normkwaliteit?'. Het zal weinig discussie oproepen als je stelt dat een kleiner huishouden een kleinere woning nodig heeft dan een groter huishouden, maar waar ligt de grens? En: bepaal je voor elk denkbaar huishoudtype een aparte normkwaliteit, of maak je categorieën? Indien je dat laatste doet, wat zijn dan de belangrijkste kenmerken op basis waarvan je de categorieën bepaalt? Tot slot is ook van belang welke rol huishoudensdynamiek speelt.

In landen waar al in zekere mate gewerkt wordt met een normkwaliteit, zoals Engeland (bedroom-taks) en Vlaanderen, wordt vooral gekeken naar het aantal kinderen. Zo zijn in Engeland de basisregels als volgt:¹⁰

- Een stel heeft recht op een eigen slaapkamer.
- Een volwassene (vanaf 16 jaar) heeft recht op een eigen slaapkamer.
- Kinderen onder 10 jaar kunnen, ongeacht het geslacht samen op een kamer slapen.
- Kinderen onder 16 jaar van hetzelfde geslacht kunnen gezamenlijk op een kamer slapen.

In Vlaanderen is het systeem vergelijkbaar. Het onderscheid naar aantal kinderen en daarbij ook naar de leeftijd en het geslacht van kinderen, is op zichzelf niet gek. De vraag is wel hoe specifiek je de richtlijnen moet maken. Als je naar het Engelse voorbeeld kijkt, zal een jong stel een woning krijgen met 1 slaapkamer. Als dat stel vervolgens 2 kinderen krijgt – een jongen en een meisje – krijgen ze recht op een woning met 2 slaapkamers. Maar zodra de oudste 10 wordt krijgt het gezin recht op 3 slaapkamers. Wanneer de kinderen om de beurt weer het huis verlaten, dient het gezin weer in twee stappen twee kamers in te leveren. Als de financiële prikkel ook telkens leidt tot verhuizing, moet dit gezin in een jaar of 20 dus vier keer verhuizen.

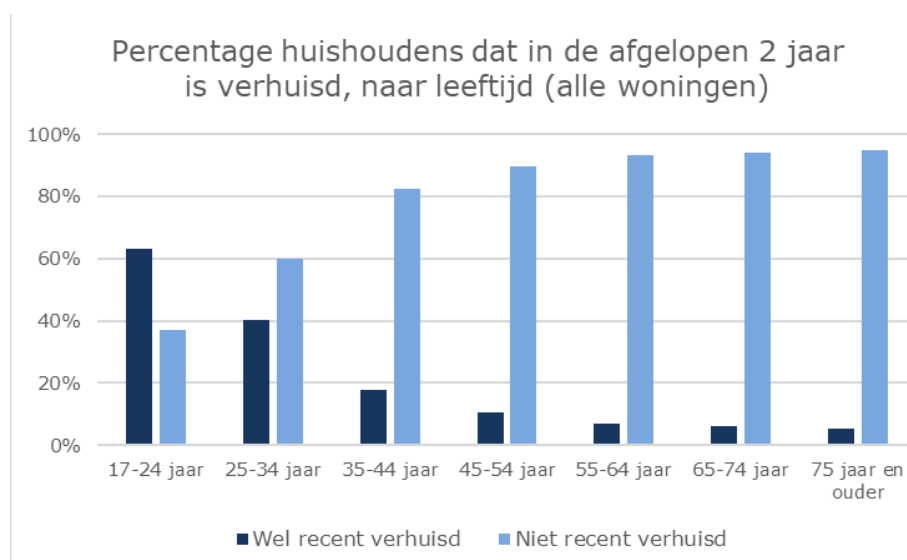
Hoewel dit wellicht efficiënt klinkt, zullen velen het toch ook onwenselijk vinden dat een gezin keer op keer moet verhuizen onder financiële druk. Maar aan de andere kant is het ondoenlijk om elk

¹⁰ GOV.UK, (n.d.). Housing Benefit. <https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get>

huishouden een woning te geven dat van A tot Z levensloopbestendig is. Een goede balans is dus nodig: de mogelijkheid om te anticiperen en in enige mate flexibel te zijn, maar ook de mogelijkheid dat mensen bij grotere veranderingen “moeten” verhuizen. Dit is overigens niet nieuw in de corporatiewereld. Bij woningen voor grote gezinnen hanteren sommige corporaties tijdelijke contracten op basis van de gezinsgrootte. Daarnaast leidt normkwaliteit niet direct tot een verplichte verhuizing. Dat is afhankelijk van de hieraan te koppelen normhuur en andere veranderingen. Ook kunnen zij de afweging tussen de wens om te blijven afwegen tegen de financiële situatie.

Een goede vraag om naar te kijken is: bij welke ‘life-events’ is het logisch om te verhuizen? Onderstaande afbeelding laat zien dat met name mensen tot 34 jaar vaak verhuizen. Ongeveer de helft van de leeftijdsgroep 17 tot 34 jaar is in de afgelopen 2 jaar verhuisd. Hiervoor zijn een paar logische life-events te noemen. Allereerst: samenwonen. Hoewel het ook vaak voorkomt dat de een bij de ander intrekt, zullen veel mensen samen op zoek gaan naar een woning. Het is niet ondenkbaar dat ze daarbij ‘alvast’ een woning huren of kopen waar gezinsuitbreiding mogelijk is.

Afbeelding 1 Percentage huishoudens dat in de afgelopen 2 jaar is verhuisd naar leeftijd. Hierbij zijn alle woningen meegenomen (Bron: WoON2018)



Als er vervolgens na een eerste kind ook een tweede kind komt, ontstaat gevoelsmatig een logisch moment om eens om je heen te gaan kijken. Maar: dan kijk je vaak voor de langere termijn. Een woning waar je echt voor jaren kunt blijven wonen, ook als er bijvoorbeeld nog een derde kind komt.

Naarmate mensen ouder worden, verhuizen ze minder vaak. Kennelijk is het feit dat kinderen het huis uit gaan geen reden om te verhuizen. Bij de vertaling van normkwaliteit naar normhuur – en de huur die betaalbaar gemaakt moet worden door de huurtoeslag - ontstaat wel een dilemma: hoe lang vinden we dat mensen ‘recht’ houden op een ‘te grote’ woning? Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat mensen een x aantal jaar nadat de kinderen het huis uit zijn, recht houden op een hogere normkwaliteit en hogere normhuur. Zo kunnen ze rustiger aan het idee wennen dat ze op een zeker moment wel moeten verhuizen. In de bedroomtax wordt een leeftijdsgrens gehanteerd waarna minder personen geen verandering meer teweeg brengt.

We zullen nu eerst kijken naar de woningkenmerken die een rol kunnen spelen bij de normkwaliteit, waarna we in de paragraaf ‘Koppeling van huishoudtypes en normkwaliteit’ in zullen gaan op de manier waarop je de huishoudtypes het best kunt definiëren.

Woningkenmerken

De volgende vraag is: ‘Welke woningkenmerken vormen samen de normkwaliteit?’. Het is daarbij goed om te beginnen met de notie, dat normkwaliteit nadrukkelijk iets anders is dan minimumkwaliteit. Elke woning in Nederland moet voldoen aan een bepaalde minimumkwaliteit. Van iets zo basaal als een waterdicht dak, tot een keuken en een badkamer.

Er zijn ook een aantal zaken die misschien niet tot de pure minimumkwaliteit behoren, maar die we niet meenemen bij het bepalen van de normkwaliteit. Neem het energielabel. Je kunt – en dat moeten we als sector ook zeker doen – hele discussies voeren over wat de gewenste energieprestatie van woningen is. Maar de vraag is of deze norm moet variëren naar huishoudtype. Wij denken dat het antwoord ‘nee’ is. Daarom zal een zekere energieprestatie onderdeel zijn van de normkwaliteit van elk huishoudtype. Dat dit wel relevant is om uiteindelijk de normhuur te bepalen, zullen we toelichten bij de laatste vraag.

Ook zaken als een buitenruimte, de aanwezigheid van een bad of douche, de precieze grootte van een aanrecht, zijn weliswaar van belang, maar niet zo van belang voor de normkwaliteit in deze context. Deze zaken zijn namelijk maar beperkt van invloed op de huurprijs. Ook is het de vraag in hoeverre dit soort aspecten (sterk) verschillen naar huishoudtype.

We hebben dus al veel zaken weggestreept en dan blijft er één belangrijk aspect over: de woninggrootte. Daarbij kun je nog kijken naar vierkante meters en aantal kamers. Het lijkt ons logischer om te kiezen voor aantal kamers, om een aantal redenen. Allereerst is het aantal kamers van een woning uiteindelijk belangrijker dan het aantal vierkante meters. Met andere woorden: in een grote loft met één enorme slaapkamer is het ingewikkelder een gezin te huisvesten dan in een bescheiden appartement met drie slaapkamers. Daarnaast is het aantal kamers relatief makkelijk te tellen en relatief makkelijk te koppelen aan huishoudtypes. Tot slot zijn kamers ‘schaalbaar’ naar regio. We zullen op dit aspect in het volgende hoofdstuk ingaan, maar in de kern komt het er op neer dat een gezin in zowel Amsterdam als Terneuzen een x-aantal slaapkamers nodig heeft. Hoe groot die kamers precies zijn, kan dan variëren.

Locatie

De volgende vraag die we onszelf hebben gesteld is ‘Welke rol speelt locatie bij het bepalen van de normkwaliteit?’. In feite zijn er twee opties: je vindt dat de normkwaliteit per regio moet verschillen – een woning in Amsterdam kan kleiner zijn dan in Terneuzen – of je vindt dat de normhuur per regio moet verschillen – een huishouden in Amsterdam heeft recht op dezelfde woning als een huishouden in Terneuzen, maar die woning in Amsterdam zal duurder (of niet beschikbaar) zijn. Uiteraard is ook een tussenweg mogelijk.

De eerste optie is het meest ‘marktconform’. Waarschijnlijk zullen weinig mensen vinden dat een woning in een regio met veel schaarste, ook in de sociale huur, exact hetzelfde moet zijn als een woning in een ontspannen woningmarkt. Tegelijkertijd wil je segregatie voorkomen, of beter gezegd: een situatie waarin sociale huurders alleen nog de goedkoopste woningen op de goedkoopste plek kunnen huren.

Zoals zo vaak is een tussenweg het meest logisch. Deze tussenweg ontstaat al een beetje door de analyse bij vraag 2. Door de normkwaliteit te koppelen aan het aantal kamers, is de normwoning

schaalbaar. Laten we als voorbeeld zeggen dat voor een gezin met 2 kinderen een woning met 4 kamers de norm is. Dan geldt die norm in heel Nederland, maar: in Amsterdam zijn de kamers gemiddeld kleiner dan in Terneuzen. De normkwaliteit is hetzelfde, en toch krijg je er op verschillende plekken een andere woning voor terug.

Koppeling van huishoudtypes en normkwaliteit

Dan zijn we nu aanbeland bij het spannendste stuk van het paper: de koppeling van huishoudtypes aan normkwaliteit. We hebben tot nu toe een aantal conclusies getrokken:

1. Bij het bepalen van de huishoudtypes is eenvoudig wenselijk. Toch is enig onderscheid onoverkomelijk. Probeer daarbij aan te sluiten bij 'life-events'.
2. Denk na over een oplossing voor mensen waarvan de huishoudgrootte afneemt, zoals wanneer de kinderen uit huis gaan.
3. Baseer de normkwaliteit qua woningkenmerk op het aantal kamers. Hiermee kun je ook de verschillen tussen regio's relatief makkelijk tackelen.

We gaan dus op zoek naar een goede balans tussen huishoudtypes en aantal kamers. Als startpunt hebben we op basis van WoON2018 gekeken hoe de situatie nu is. Hoeveel kamers hebben diverse huishoudtypes op dit moment?

Afbeelding 2 Gemiddeld aantal kamers van huishoudtypes in de sociale huursector (Bron: WoON2018)

Huishoudtype	Gemiddeld aantal kamers (sociale huur)
Eenpersoons	3,1
Paar zonder kinderen	3,7
Gezin met 1 kind	3,9
<i>Eenoudergezin + 1 kind</i>	<i>3,8</i>
<i>Paar + 1 kind</i>	<i>4,0</i>
Gezin met 2 kinderen	4,1
<i>Eenoudergezin + 2 kinderen</i>	<i>4,1</i>
<i>Paar + 2 kinderen</i>	<i>4,1</i>
Gezin met 3 kinderen	4,2
<i>Eenoudergezin + 3 kinderen</i>	<i>4,2</i>
<i>Paar + 3 kinderen</i>	<i>4,2</i>
Grote gezinnen (≥4 kinderen)	4,4

Uit bovenstaande tabel zijn een aantal conclusies te trekken:

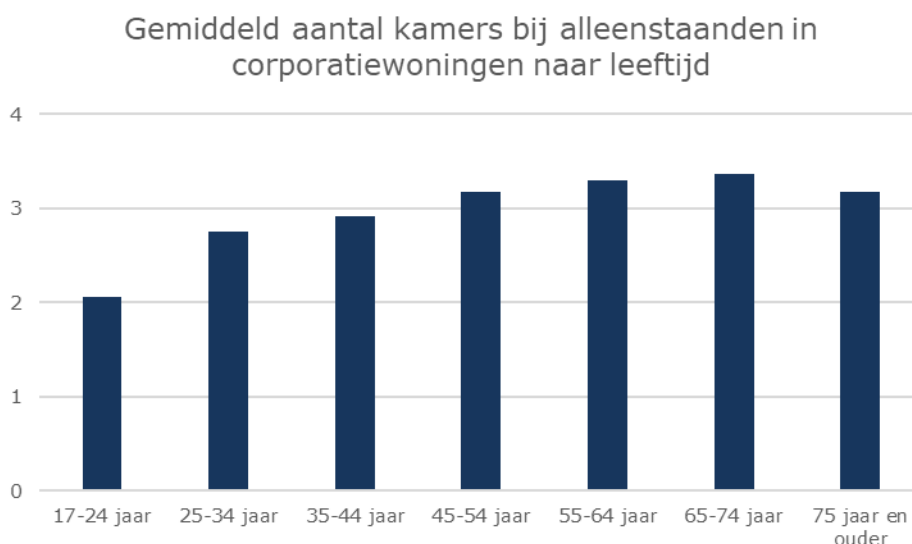
1. Kleinere huishoudens hebben aanzienlijk meer kamers 'over' dan grotere huishoudens.
2. Voor het aantal kamers maakt het nauwelijks uit of een huishouden een eenoudergezin of een gezin met twee ouders is.

3. Hoe groter het gezin, hoe kleiner het verschil in gemiddeld aantal kamers met een gezin dat één kind minder heeft. Zo is het verschil tussen een eenpersoonshuishouden en een paar zonder kinderen 0,6 kamer. Tussen een paar zonder kinderen en een huishouden met één kind is het verschil nog 0,2 kamer.

De eerste conclusie is er één om nog even bij stil te staan. Want hoe komt het dat een eenpersoonshuishouden, naast een woon- en slaapkamer, gemiddeld 1 of 2 extra kamers heeft, terwijl een gezin met drie kinderen met iets meer dan vier kamers minimaal 2 kinderen op één slaapkamer moet leggen?

Een reden zou kunnen zijn dat alleenstaanden ‘alvast’ een grotere woning betrekken om een gezin te kunnen stichten. Maar: we weten ook dat juist jongeren nog relatief vaak verhuizen. Voor een deel zal het dus ook zitten in oudere alleenstaanden die nog niet zijn verhuisd tijdens de empty-nester-fase. Onderstaande afbeelding laat zien dat alleenstaanden, met name in de empty-nester-fase, wat groter wonen dan jongeren.

Abbeelding 3 Gemiddeld aantal kamers alleenstaanden in corporatiewoningen naar leeftijd (Bron: WoON2018)



Dat ouderen gemiddeld groter wonen, is verklaarbaar aangezien zij vaak vanuit een grotere gezinssituatie komen. De praktijk van woningen zal hier daarom vaker niet stroken met een normkwaliteit die puur op aantal personen gebaseerd is. Dit heeft een relatie met de aanpassing bij huishoudynamiek die eerder in dit paper besproken is.

Een andere reden waarom alleenstaanden vaker meer kamers hebben, is dat het bestaande bezit relatief groot is. Tegelijkertijd stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens, waardoor de beschikbaarheid niet overeenkomt met de vraag.

Voorstel

In bovenstaande alinea's hebben we toegelicht waarom we kiezen voor het uitdrukken van normkwaliteit in aantal kamers. Daarnaast bleek uit analyse van huidige woonsituatie dat de verschillen in gemiddeld aantal kamers vooral zitten tussen één- of meerpersoonshuishoudens en

daarna op het aantal kinderen. In het begin van dit paper hebben we reeds toegelicht dat huishoudensdynamiek gevolgen kan hebben voor de normkwaliteit en daarmee ook voor de normhuur. Omdat continue verschuivingen daarin ongewenst zijn, kiezen we voor categorieën. Dat leidt tot het volgende voorstel voor huishoudtypes en normkwaliteit:

Huishoudtype	Kamers	Toelichting
Eenpersoons	2	Dit is een prima woning voor een eenpersoonshuishouden.
Paar	3	Voor paren en gezinnen met één kind stellen we dezelfde normkwaliteit voor. Verhuizen kan dan bij het 'life-event' samenwonen, waarbij alvast vooruit kan worden gekeken naar het eerste kind. Voor empty-nesters met meer (inmiddels uitwonende) kinderen treedt hier een verandering op van normkwaliteit die bij de normhuur de vraag oproept hoe lang je de oude situatie betaalbaar wilt blijven maken via de huurtoeslag.
Gezin met 1 kind	3	
Gezin met 2 kinderen	4	Voor gezinnen met 2 en 3 kinderen stellen we ook dezelfde normkwaliteit voor van 4 kamers.
Gezin met 3 kinderen	4	Bij gezinnen met 2 kinderen betekent het dat elk kind een eigen kamer heeft, of dat je twee kinderen op één kamer legt en een studeerkamer o.i.d. overhoudt. Bij gezinnen met 3 kinderen moeten er sowieso 2 kinderen op één kamer.
Gezin met 4 kinderen	5	Gezinnen met meer dan vier kinderen komen minder voor. Als die woningen beschikbaar zijn (sommige corporaties voeren hier nadrukkelijk beleid op), kunnen zij een grotere woning krijgen, maar verandert de normkwaliteit (en normhuur) niet.

Discussie en vervolg

Het huidige voorstel is een aanzet voor discussie. Zoals op meerdere plekken in dit paper aangegeven, beantwoordt dit voorstel niet alle vragen. Een eerste verdere verscherping zou kunnen zijn om te kijken hoe om te gaan met krimpende huishoudens, bijvoorbeeld omdat kinderen het huis uit gaan. Ook de definiëring van huishoudsamenstelling is in praktijk complexer dan hier geschetst. Hoe ga je bijvoorbeeld om met gescheiden ouders met drie kinderen? Krijgen zij elk recht op extra kamers en aan de hand waarvan bepaal je dat? In de praktijk zal ook de beschikbaar en huurprijs van alternatieven versus de huidige huurprijs in belangrijke mate bepalen hoe groot de prikkel tot verhuizing is. Dit soort vragen behoeven nadrukkelijk aandacht in de uitwerking.

Het vervolg is ook afhankelijk van de richting die je op wilt met de huurtoeslag. Eén van de aanleidingen voor dit paper en de zoektocht naar normkwaliteit was de optie van normhuur. Mochten mensen dat verder willen onderzoeken, dan vereist dat vanzelfsprekend een vertaalslag van de

normkwaliteit naar een huurprijs waarvoor corporaties ook woningen met een normhuur kunnen aanbieden. Dan worden vragen als ‘welk energielabel heeft de woning?’ of ‘hoe groot zijn de kamers?’ wel relevant, omdat ze van invloed zijn op de exploitatie. Als de normhuur namelijk onder een niveau ligt waarop de corporatie een normwoning in redelijkheid kan verhuren, laat je in feite de sector langzaam maar zeker failliet gaan.

Wat is dit paper maar beperkt aan bod komt, is dat er een bestaande woningvoorraad is. Wanneer de normkwaliteit sterk afwijkt van de beschikbare kwaliteit, ontstaat een probleem. Afhankelijk van hoe groot de disbalans tussen gewenste en huidige voorraad is, en afhankelijk van hoe snel je vindt dat de corporatiesector naar de gewenste kwaliteit moet toe bewegen (door verbouw, sloop, verkoop en nieuwbouw), zul je hier een oplossing voor moeten zoeken.

Literatuur

CPB, (2020) *Kansrijk Woonbeleid*.

GOV.UK, (n.d.). Housing Benefit. <https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get>

Inspectie voor Rijksfinanciën, (2020) *Ruimte voor wonen. Brede maatschappelijke heroverweging*.

Ministerie van BZK en CBS, (2019) *WoON2018*.

Ministerie van Financiën, (2020) *IBO toeslagen deelonderzoek 2*, Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.

Woningnood breekt wet

Woonruimte genoeg; nu nog gaan benutten

Maarten Vos (Vidomes) & Cyril Crutzen (Springco | urban analytics)

Stellingen:

1. Het Rijk stimuleert alleen-wonen en versterkt zo het woningtekort. Tijd om kostendelersnorm en huurtoeslag te herzien.
2. Nieuwbouw voor empty nesters is goed voor alle woningzoekenden.
3. Minder woningen voor alleenstaanden, meer woningen delen!
4. Tijd voor een bedroomtax in het eigen woningforfait.

Inleiding

Gemiddeld in Nederland is er een woningtekort van 4,2%¹¹. In een gespannen gebied zoals in Haaglanden is dat zelfs ruim 6%. Bijbouwen is het devies, maar dat gaat erg traag, kost schaarse ruimte en grondstoffen die de planeet uitputten. Tegelijk is het gemiddelde oppervlak dat een bewoner in Nederland gebruikt in 100 jaar gestegen van 8 naar 65m². Hoe erg is het om daar weer iets van in te leveren? Als we de voorraad 5% beter benutten, is het tekort opgelost. Dat is slecht 4m² gemiddeld per persoon inleveren. In dit essay duiden we de mate van scheefwonen in Haaglanden en verkennen we vervolgens een reeks mogelijke interventies om te zorgen dat woningen beter benut gaan worden.

Efficiënte woonruimteverdeling Haaglanden werkt niet meer

Haaglanden heeft een traditie van sturen op passend wonen. Het grootste deel van gemeenten en corporaties in Nederland lieten vanuit het oogpunt van keuzevrijheid bijna alle toewijzingsregels los begin deze eeuw. Dit gebeurde veelal in navolging van het SEV-experiment in de regio Arnhem-Nijmegen. Het vervallen van de passendheidstoets in de huurtoeslag in 2008 versterkte deze beweging. Haaglanden was een uitzondering. Hier heeft de huurinkomenstabel met diverse huurniveau's en bijpassend inkomen al die jaren stand gehouden. Ook bleef er in de regionale huisvestingsverordening een basale bezettingsnorm staan (minimaal 3 personen bij 80m² oppervlakte vertrekken) en hanteerden de meeste corporaties uitgebreidere bezettingsnormen. Het voorrangscriterium wachttijd bleef in Haaglanden de boventoon voeren, in beperkte mate zijn loting en "eerst komt" toegepast. Daarbij werd ook gestuurd op doorstroming, door mensen die een zelfstandige woning achterlaten, extra inschrijfduur te geven.

¹¹ Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2020-2035, ABF 2020.

Het lijkt er op dat dit sturen op efficiëntie, wat tot op heden gebeurt, in de woningverdeling succes heeft gehad. De regio kende 4 jaar geleden voor een gespannen gebied een relatief erg korte wachttijd van gemiddeld ongeveer 3 jaar¹². Maar de rek lijkt er nu wel uit. Inmiddels is de wachttijd verdubbeld tot gemiddeld bijna 6 jaar. Voor veel woningzoekende is die wachttijd misschien geen probleem. Urgenter is dat er ook geen aanbod meer is waar spoedzoekers snel terecht kunnen. Waar zij 5 jaar geleden nog wel met 18 maanden wachttijd een sober appartementje konden vinden, moeten ze daar nu maar liefst 40 maanden op wachten. Dat overbrug je niet meer met bankslapen, vakantiehuisje of caravan. Dat verklaart ook de enorme toename van dak en thuislozen. Waar dat voorheen vaak ging om verslaafden en mensen met psychische problemen, zijn dat nu vaak gezonde, zelfredzame burgers, die door verlies van baan, scheiding of een conflict met de ouders zonder huis komen te zitten¹³.

Ruimte is zeer schaars in deze regio. Bouwlocaties vragen vaak transformatie van gebieden, wat traag verloopt. Alle partijen zien daarom de noodzaak om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. In 2019 is daarom een regionale werkgroep doorstroming opgericht, bestaande uit beleidsmedewerkers van gemeenten en corporaties (Sociale Verhuurders Haaglanden) plus vertegenwoordigers van de regionale huurdersorganisatie (Samenwerkende Huurdersorganisaties Haaglanden).

In dit essay verkennen we hoeveel onbenutte ruimte er zit in de huidige voorraad en met welke interventies we die ruimte beter zouden kunnen gaan benutten.

Eenderde van huurders heeft “ruimte over”

Op twee manieren hebben we in beeld gebracht hoe goed de huidige sociale woningvoorraad benut wordt in de regio. Explica bracht de mate van “scheefwonen” in beeld in opdracht van de regionale werkgroep. Daaruit blijkt dat 30% van de huidige corporatie huurders ruim (1 kamer over) of zeer ruim (2 of meer kamers over) woont. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor alleenstaanden met 2 slaapkamers: dat is wel als passend beschouwd, omdat er veel meer alleenstaanden zijn dan één- en tweekamerwoningen. 5% van de huurders woont krap 2 mensen meer dan aantal slaapkamers) of erg krap (3 of meer mensen meer dan slaapkamers), 65% woont passend. De norm voor wat als passend wordt beschouwd is weergegeven in Figuur 2.

¹² Wachten, zoeken, vinden, Rigo 2016.

¹³ Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2020.

Figuur 1: Huishoudens naar omvang en woninggrootte in corporatiebezit, Haaglanden.
(Explica 2019, o.b.v. WoON 2018)

Huishoudens naar omvang en woninggrootte in corporatiebezit, Haaglanden (WoON2018)

	krap		passend	ruim	
1 persoon	-	-	74.000	0	22.300
2 personen	300	-	15.100	16.600	4.900
3 personen	200	-	11.700	3.100	600
4 personen	0	2.000	6.600	-	-
5+ personen	1.200	4.200	2.000	-	-
totaal	1.700	6.200	109.300	20.100	27.800

Figuur 2: Definities voor te krap en te ruim wonen gebaseerd op aantal personen versus aantal kamers
(Explica i.o.v. SVH 2019)

	1 kamer	2 kamers	3 kamers	4 kamers	5 kamers	6 kamers
1 persoon				ruim	ruim	ruim
2 personen	krap			ruim	ruim	ruim
3 personen	krap	krap			ruim	ruim
4 personen	krap	krap	krap			ruim
5 personen	krap	krap	krap	krap		
6 personen	krap	krap	krap	krap	krap	

De hier gestelde norm is voor discussie vatbaar. Veel tweepersoonshoudens zullen hun vierkamer woning helemaal niet “ruim” vinden. En hoe erg is het als er twee kinderen in één slaapkamer moeten overnachten?

Springco | urban analytics heeft een andere norm gesteld: uitgaande van de gemiddelde bezetting per m2 en de verdeling naar grootte van huishoudens, is de volgende tabel gemaakt:

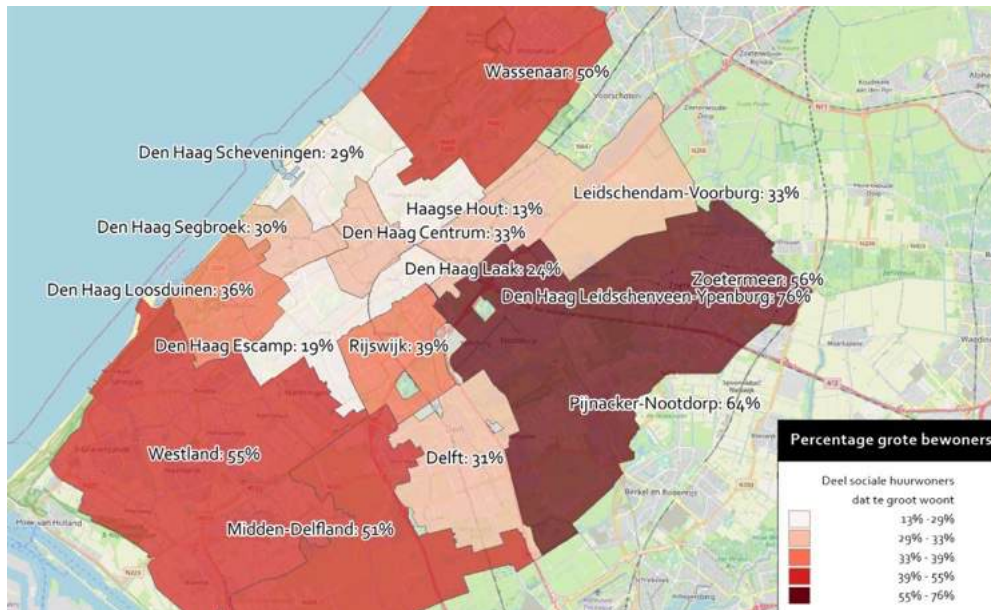
Figuur 4 Opzet Springco grenzen Passend Wonen in aantal m2 gebruiksoppervlak. De grenzen zijn op basis van medianen van het huidige ruimtegebruik in de sociale voorraad pragmatisch opgezet.

Personen in huishouden	1	2	3	4	5	6
Grenzen passend wonen	33-75	75-88	88-100	100-109	109-123	123+

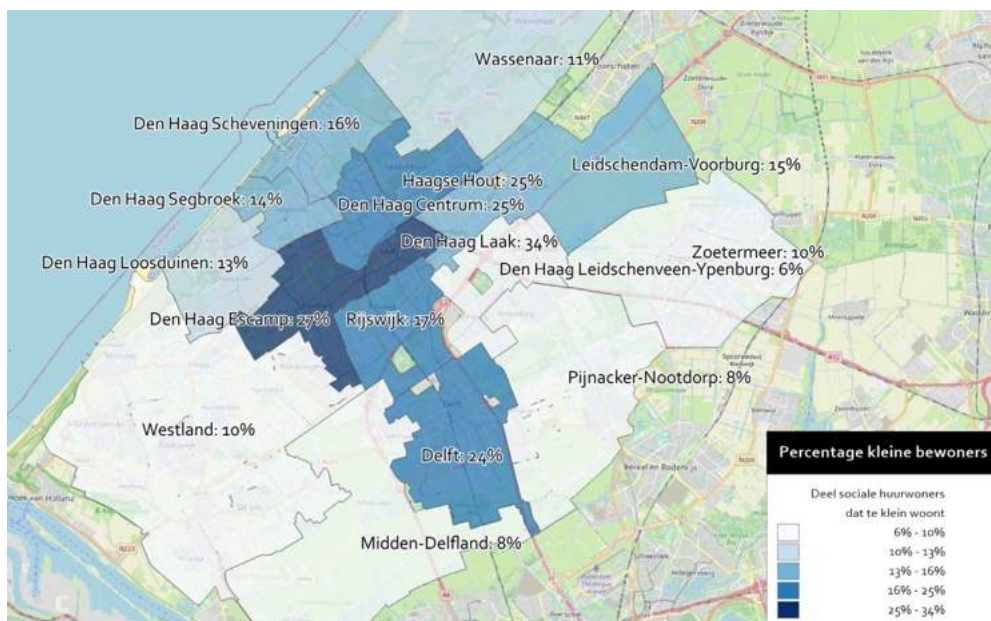
Volgens de normen van Springco woont ongeveer 44% passend, 37% te groot en 19% te klein. Beide analyses geven dus globaal hetzelfde beeld: een derde van de huurders woont ruimer dan nodig.

Springco heeft ook ingezoomd op de verschillende gemeenten en stadsdelen van Den Haag (Figuur 4). Daaruit blijkt dat meer huurders ruim wonen in de minder stedelijke gebieden in de regio, zoals Westland, Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar en de relatief nieuwe wijk Den Haag Leidschenveen/Ypenburg. Op zich logisch, aangezien daar het aandeel eengezinswoningen relatief hoog is ten opzichte van de andere gebieden. Te klein wonenden (Figuur 5) vertonen logischerwijs het spiegelbeeld, die komen juist relatief weinig voor in genoemde gebieden.

Figuur 5 Aandeel te groot wonenden per gemeente/stadsdeel in de sociale huursector. Springco, obv Grote Omgevingstest.



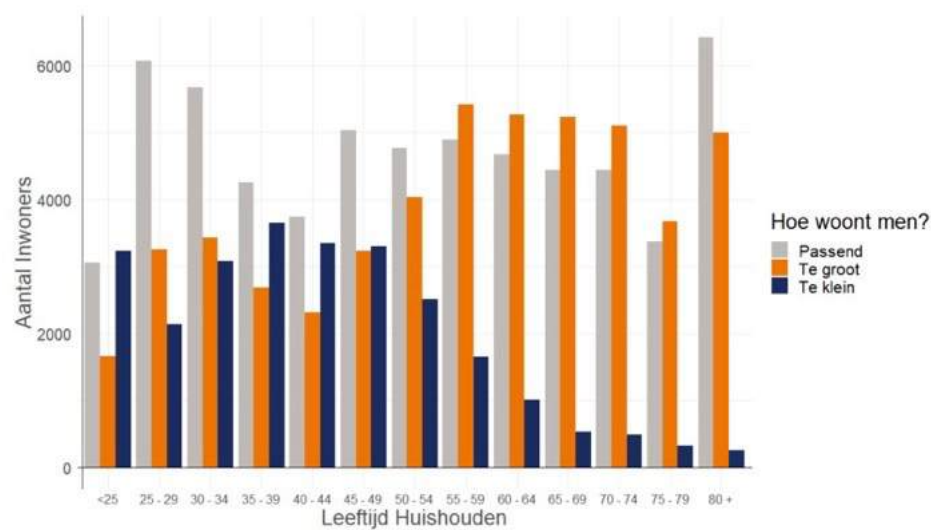
Figuur 6 Aandeel te klein wonenden per gemeente/stadsdeel in de sociale huursector. Springco, obv Grote Omgevingstest.



Springco heeft ook gekeken naar hoe in verschillende leeftijdscategorieën al of niet passend gewoond wordt. Niet verrassend is dat ruim wonen vooral voorkomt in de hogere leeftijd waarbij de kinderen meestal de deur uit zijn (vanaf 55), en te krap wonen vooral in de leeftijd dat er wel kinderen in huis wonen (25-45). Opvallend is dat jongeren onder de 25 jaar ook “te klein” wonen. Maar dat je op die leeftijd minder dan 33m² tot je beschikking hebt is maatschappelijk wel geaccepteerd.

Het lijkt er op dat je een stimuleringsprogramma om kleiner te gaan wonen vooral zou moeten inzetten op de groep 55 tot 75 jaar. Zij wonen het meest te groot, en zijn tegelijkertijd nog vitaal genoeg om niet al te veel op te zien tegen de verhuizing.

Figuur 7 Sociale huurders die Passend, te groot en te klein wonen, naar leeftijd. Bron Springco, op basis van de Grote Omgevingstest.



Interventies om woningen beter te benutten

De woningvoorraad zou veel meer woningzoekenden kunnen herbergen als iedere woning door meer mensen bewoond zou worden. Als senioren hun grote woningen verlaten, kan een hele verhuisketen op gang komen. Het resultaat is het grootst als in die keten een stel gaat samenwonen en daarbij twee starterswoningen achterlaat. Maar liefst 60% van de corporatiewoningen in de regio Haaglanden wordt bewoond door alleenstaanden. Als daarvan 10% kan worden verleid om in te trekken bij een ander huishouden, is het woningtekort theoretisch opgelost! Om betere benutting te bereiken verkennen we hieronder een aantal mogelijkheden, zonder daarbij dingen die gevoelig liggen te mijden. Corporaties kunnen in samenwerking met gemeenten sturen door bemiddeling van te groot wonenden met maatwerk en incentives, door strakkere woningtoewijzing, inzet van tijdelijke contracten en financiële prikkels via de huur. De rijksoverheid kan ook het nodige doen, zoals prikkels uitdelen via het rijks huurbeleid, de eigenwoningregeling en het inkomensbeleid.

Doorstromingsbeleid mag ook wel wat kosten, want het verdient zich terug. Voor Utrecht heeft Springco berekend dat het in de koopsector maar liefst 30.000 euro grondopbrengst en 150m2 grondgebruik scheelt, als je niet een eengezinswoning bouwt, maar een appartement. In Haaglanden kosten sociale grondkavel grofweg 20.000 euro. Ook hier geldt dat je wel 2x zoveel appartementen kunt bouwen op een zelfde stuk grond, dus 10.000 euro per gebouwd appartement kunt verdienen door niet eengezinswoningen te bouwen, maar appartementen en daar een eengezinswoning mee leeg krijgen.

Vidomes berekende in de evaluatie van de seniorenmakelaar dat die zich drie keer terug verdiende, dankzij het eerder kunnen harmoniseren. Die harmonisatieopbrengst is bij Vidomes inmiddels gemiddeld nul euro, maar bij de meeste andere corporaties is er nog wel veel ruimte voor harmonisatie, en alleen daar kan nog geld verdiend worden, nu de jaarlijkse huuraanpassing op inflatie is gemaximeerd. Er is daarnaast een forse winst qua doelmatige inzet van huurkorting: op een eengezinswoning van 660 zit gemiddeld meer dan 350 euro huurkorting ten opzichte van de markthuurl. Die is goed besteed als er een gezin uit de primaire doelgroep in woont, maar minstens

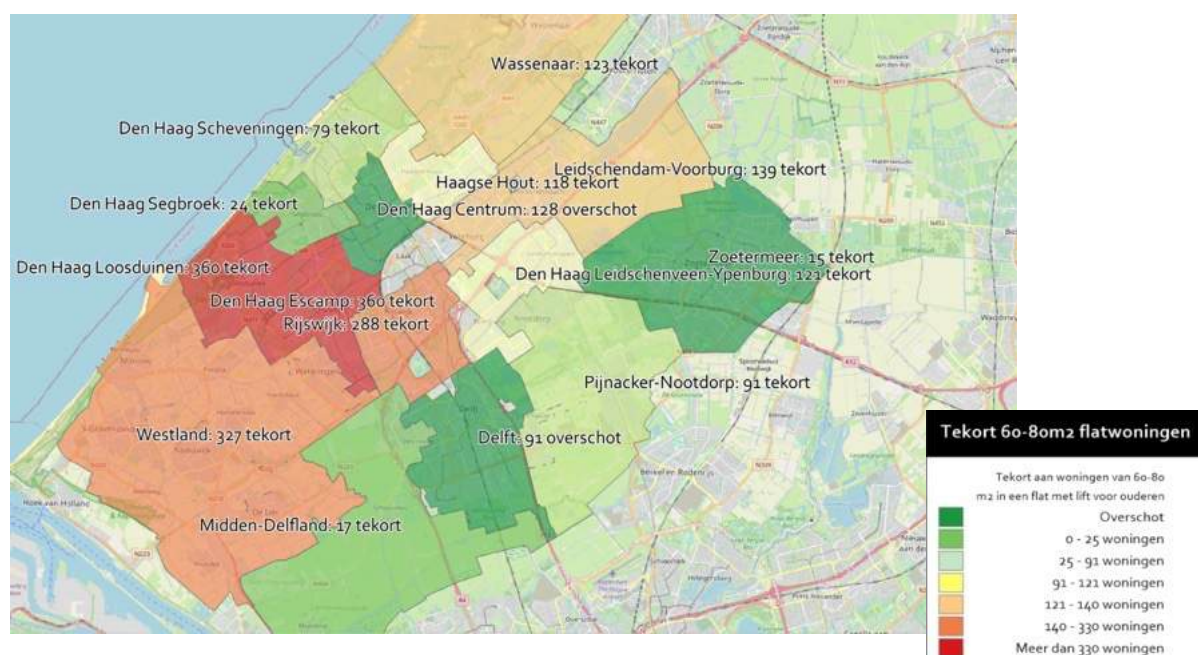
twee keer teveel subsidie als er een klein huishouden in woont, die ook voor 619 euro in een driekamer kleine appartement kan wonen.

Multiplier door aanbod voor empty nesters

Springco heeft gekeken naar de mate waarin te groot wonenden in een sociale huurwoning willen verhuizen, en wat hun woonwens is. 4% wil 'zeker wel' verhuizen, 8% 'waarschijnlijk wel' en 20% 'misschien'. Deze verhoudingen komen grofweg in de meeste woonvraagonderzoeken onder senioren naar voren. De meeste mensen willen naar een geschikte driekamer woning. Wat is de potentie van deze groep, van in totaal bijna 3800 mensen in Haaglanden? Van hen wonen er 1500 in een appartement zonder lift, en 2260 in een eengezinswoning. Als gedachtenoefening schetsen we een extreem scenario dat maximaal inzet op het benutten van deze doorstroompotentie.

Van de bestaande woningen is een belangrijk deel in de basis geschikt voor deze groep. We rekenen hiertoe alle appartementen van 60 tot 80 m² gebruiksoppervlak met een ontsluiting met lift. Stel dat je al het vrijkomend aanbod (1700 woningen in een jaar) benut om deze verhuisketen op gang te brengen. Dan heb je in alle gemeenten, behalve in Delft, nog steeds een tekort om al de mensen die willen verhuizen een passende woning te verstrekken. In Figuur 7 is per gemeente aangegeven hoeveel geschikte gelijkvloerse driekamerwoningen je zou moeten realiseren om meteen in de resterende vraag te voorzien.

Figuur 8 Aantal extra te bouwen gelijkvloerse driekamer woningen dat per gemeente/stadsdeel nodig is om alle te groot wonende ouderen te voorzien van een passende woning.



Helaas blijkt in de praktijk dat gemeenten nogal eens kiezen voor de ma termijn. Eengezinswoningen in de gemeenten waar nog ruimte is, of juist relatief veel studio's of tweekamerwoningen in gemeenten waar beleggers de grondposities hebben en met deze producten een (zogenaamd) sociale huurwoning leveren. Het bouwen van een levensloopbestendig appartement kost misschien €20.000 euro meer dan een appartement waar je niet uit de voeten kunt met een rollator, maar het doorstroomeffect maakt het toch dik de moeite om dat geld erop toe te leggen. Daar zou ook de gemeente wat voor over mogen hebben.

Meer samenwoon- en doorstroomprikkels in rijksbeleid

Bouwen voor de doorstroming is de mooiste oplossing, maar de ruimte is beperkt en het zal in de praktijk niet snel genoeg gaan en voldoende woningen opleveren. Dus moeten we ook kijken naar andere interventies die zorgen voor betere benutting van de bestaande voorraad. Zoals het wegnemen van verkeerde prikkels in het rijksbeleid.

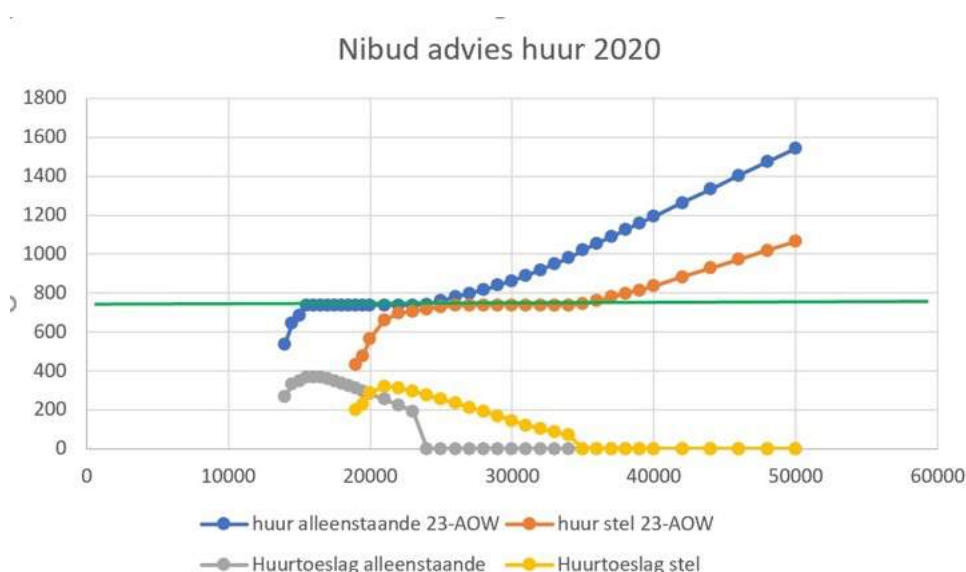
Kostendelersnorm verminderen of afschaffen

Het Rijk stimuleert het aanhouden van ieder een woning, terwijl veel zogenaamde mensen met een LATrelatie in de praktijk de meeste tijd samen doorbrengen in één woning. Dat komt door de kostendelersnorm in de uitkeringen, gecombineerd met huurtoeslag die relatief gunstig uitpakt voor alleenstaanden. Als er minder op uitkeringen zou worden gekort bij het samenwonen, zou het financieel aantrekkelijker worden om samen te wonen. In het advies “Herstel begint met een huis” (RVS, 2020) constateert de Raad Volksgezondheid en Samenleving zelfs dat het probleem van dakloosheid onnodig groot is omdat daklozen niet bij familie mogen intrekken, omdat die dan gekort worden op hun uitkering.

Huurtoeslag herverdelen

De huurtoeslag is riant voor alleenstaanden, vergeleken met grotere huishoudens. Een alleenstaande iets boven het minimum inkomensniveau (€15.500 verzamelinkomen) kan volgens Nibud al €730 huur betalen, dank zij €370 huurtoeslag waardoor de netto huur beperkt blijft tot €360. Als twee van die alleenstaanden zouden samenwonen in een woning van €730 en een inkomen van €31.000 hebben, krijgen ze samen nog slechts €120 huurtoeslag in plaats van ieder €370,-. Hun netto huur is dan €510. Ieder apart zouden ze totaal €720 netto betalen. Voor €210 kunnen ze dus een extra woning er op na houden (en met onderhuur of AirBnB nog eens extra te gelde maken). Het zou niet onlogisch zijn om te zorgen dat twee samenwonenden goedkoper uit zijn door hen wat meer en alleenstaanden wat minder huurtoeslag te geven.

Figuur 9 Advieshuren naar inkomen volgens Nibud, en daarbij verkrijgbare huurtoeslag.



Nog beter zou het zijn als de huurtoeslag zo wordt verbreed en gedifferentieerd, dat corporaties gewoon standaard 75% van de maximale huur kunnen vragen, en de huurtoeslag dat betaalbaar maakt voor zover nodig om een bij het huishouden passende woning te huren. Dat betekent veel minder impliciete huurkortingen door aftoppen. En meer toeslag voor grotere huishoudens en minder voor kleinere. Er zijn nu veel huurprijzen geconcentreerd rondom de grenzen, met vaak forse huurkortingen bij de mooiere woningen, wat de doorstroming fors afremt. Meer differentiatie in de huurtoeslagnormen is misschien iets ingewikkelder, maar dat is een kwestie van rekenregels programmeren, en de rekentools op internet lossen dat voor de gebruiker wel op.

Gezinscontract

Een verhuurder mag sinds de Wet Doorstroming Huurmarkt uit 2016 met een gezin van acht of meer personen een contract afsluiten, dat opzegbaar is als er vier of minder bewoners over zijn in het huishouden. Dit tijdelijke contract zou je kunnen uitbreiden naar minder grote gezinnen die een schaarse grotere woning gaan bewonen. Bijvoorbeeld bij gezinnen die een 4, 5 of 6 kamerwoning betrekken is het contract opzegbaar als het jongste kind 23 jaar geworden is. Voordeel van deze bepaling is dat het administratief makkelijk te bewaken is, omdat je op moment van verhuring al weet wanneer de jongste (van dat moment) 23 jaar wordt en je moet gaan aankloppen. De huishoudensgrootte in de gaten houden is veel bewerkelijker, want het vraagt jaarlijkse controle en kan gemanipuleerd worden met valse inschrijvingen op het adres.

Tijdelijke huurkorting voor gezinnen

Een mildere variant is het intrekken van (een deel van de) huurkorting als de kinderen het huis uit zijn. Ofwel een tijdelijke huurkorting op basis van huishoudensomvang. Dit zat bij het experiment Huur op Maat al ingebakken in de kortingstabel die een aantal corporaties, waaronder Vidomes, hanteerden. Die contracten zijn helaas nooit uitgediend, door stopzetting van het experiment na drie jaar. Een nieuwe contractvorm die past in het huidige palet aan losse huurelementen in het rijksbeleid zou een contract kunnen zijn, waarbij de huur in een paar stappen wordt opgetrokken naar bijvoorbeeld 80% of 90% van maximale huur, als het jongste kind 23 jaar is. Dat is milder dan een opzegbaar contract, omdat de huurders niet per se hoeven te verhuizen. Ze kunnen ook overwegen die hogere prijs te betalen, omdat ze er graag willen blijven wonen. Het motto van deze lijn is dat je alleen huurkorting geeft voor zover die nodig is om passend te kunnen wonen.

Instrumenten voor gemeenten en corporaties

Meer toewijzen aan twee personen

In Haaglanden worden de woningen vrij eerlijk volgens de vraag verdeeld tussen verschillende groottes van huishoudens. Alleenstaanden bepalen 58% van de vraag en er gaat ook ongeveer dat percentage van de verhuringen naar hen. Gangbaar is dat zij in aanmerking komen voor driekamerwoningen of kleiner. Om de wachtlijsten te verkorten, zou je de ruimere driekamerwoningen kunnen gaan verhuren aan minimaal twee personen. Daarbij zouden we ook kunnen accepteren dat mensen daar samen gaan wonen die geen duurzame huishouding vormen, zoals twee vrienden. Daar hoeft dan geen gecompliceerd friendscontract aan te pas te komen. Door ook nog eens de inschrijfduur van twee alleenstaanden die samen op een woning reageren op te tellen, gaan vanzelf meer mensen samenwonen in plaats van ieder een eigen woning betrekken. Kans op misbruik is aanwezig, maar het inleveren van inschrijfduur is wel een drempel daarvoor. De kans is groot dat bij twee vrienden één van beide na een paar jaar weer vertrekt (wat overigens ook bij stellen gebeurt), maar in die periode is de woning wel beter benut geweest en er is een redelijke kans dat er dan een partner bij intrekt. Door met friendscontracten te werken zou je kunnen verplichten om weer een nieuwe huisgenoot te vinden. Stel dat we 5% van de woningen niet meer aan alleenstaanden

verhuren, maar aan vrienden of stellen. Op termijn kom je dan een flink eind richting invulling van de 6% woningtekort die we in Haaglanden hebben.

Kamerverhuur

Je zou huurders (en kopers) met kamers over ook kunnen stimuleren om een kamer te gaan verhuren aan jongeren. De kans dat dit een substantiële vlucht neemt achten we niet groot, maar het zou interessant kunnen zijn eens te bevragen of mensen hier wat in zien, als ze bijvoorbeeld de huur volledig zouden mogen houden, zonder verlies van huurtoeslag of uitkering.

Seniorenmakelaars

Vidomes heeft inmiddels bijna 10 jaar een seniorenmakelaar in dienst. En met succes, zoals Rigo vaststelde in een evaluatie na 3 jaar¹⁴, waarvan de conclusies nog onverminderd van kracht zijn. Met een formatieplaats van drie dagen per week komen gemiddeld ruim 30 schaarse grote woningen per jaar leeg, met vervolgens 2x langere verhuisketens, zeer tevreden klanten en een ruime dekking van de kosten. Die 30 gaan er zeker meer worden, door betere automatisering van het direct bemiddelen en zoeken namens kandidaten. Bovendien helpt zij nog eens zo'n 25 huurders uit niet schaarse woningen, zoals een portiekwoning, een geschikte woning te vinden.

Essentieel om resultaat te halen is dat de betrokken corporaties bereid zijn om maatwerk te leveren en met een klein budget knelpunten wegnemen. De gemeenten Zoetermeer en Delft stelden eind 2019 ieder samen met de lokale corporaties een seniorenmakelaar aan, ieder met een knelpuntenbudget van 20.000 euro, waarvan op 1 november 2020 slechts zo'n 5000 euro gebruikt is. Daarbij zijn ook concrete afspraken gemaakt over welke maatwerk zij mogen toepassen, zoals iemand buiten het systeem om bemiddelen, een hoger inkomen toch huisvesten, de huur aanpassen op het inkomen of een leeftijdsgrens overschrijden. Niet dat dat vaak nodig is om de match te maken, maar het zorgt ervoor dat ze een belofte kunnen doen: wij gaan wat voor u vinden en lossen knelpunten voor u op. Zoals hiervoor al gezegd, is aantrekkelijk aanbod ook essentieel. Zo merken we dat Zoetermeer veel meer te bieden heeft dan Delft, met navenant meer gerealiseerde verhuizingen.

Prikkels in de koopsector

Hoewel dit artikel is toegespitst op de sociale woningvoorraad, willen we toch even kort aanstippen dat er in de voorraad eigen woningen nog veel meer slecht benutte ruimte over is. Maar liefst 70% van de eigenaarbewoners in Haaglanden woont te groot, volgens dezelfde passende oppervlaktes die Springco hanteert voor de analyses in dit artikel. Gemeenten zouden hen kunnen verleiden met seniorenmakelaars. Het Rijk zou hen kunnen prikkelen kleiner te gaan wonen door een vorm van bedroomtax in te voeren via een variabel eigenwoningforfait. Hoe meer ruimte je over hebt, hoe hoger je bijtelling bij de inkomstenbelasting. Want waarom zouden we alleen pijnlijke prikkels uitdelen aan scheefwonende huurders ter bestrijding van het woningtekort?

Tot slot

Het landelijk woningtekort lijkt in theorie makkelijk op te lossen, door een beetje doelmatiger van de bestaande woningvoorraad gebruik te maken. Hoe erg is het om van de gemiddeld 65m² per persoon

¹⁴ Ouderen over de drempel, Rigo 2014.

in Nederland 5% in te leveren? Er is een reeks aan verleidingsinstrumenten, woonruimteverdeelinzet en prikkels te bedenken die dat kunnen bewerkstelligen. Dat vraagt wel om een beetje meer lef om huidige bewoners een duwtje te geven, die niet graag hun vertrouwde stek opgeven, en maatschappelijke acceptatie dat alleenstaanden vaker een woning delen.

Laten we volop experimenteren met zachtere en hardere interventies en goed analyseren welk effect dat sorteert. Dat is beter dan alles met bijbouwen oplossen; voor de planeet, voor de open ruimte en voor onze portemonnee.

Literatuur

Vogelzang, J., Van Til, R., (2020) *Scheefwonen in Haaglanden*. Explica (ioV Sociale Verhuurders Haaglanden).

Groenemeijer, L., Gopal, K., Omtzigt, D., Van Leeuwen, G. (2020) *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2020-2035*, ABF research.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*.

Zeelenberg, S., Sleurink, M., Buitendijk, J. (2014) *Ouderen over de drempel*. Rigo (ioV Vidomes).

Kromhout, S., Van Kessel, E., Van der Wilt, G., Zeelenberg, S. (2016) *Wachten, zoeken, vinden*. Rigo (ioV ministerie Wonen en Rijksdienst).

Morgen acteren in de woningcrisis

Wouter Rohde (Wouter Rohde advies)

Stellingen:

1. Het is crisis mensen! Er kan veel meer dan gebruikelijk is.
2. Er is behoefte aan een wooncrisis dashboard.

Woonprobleem? Wooncrisis!

In dit paper geef ik aan dat we niet van problemen op de woningmarkt maar van een wooncrisis moeten spreken. Ik verken wat we kunnen overnemen van de Covid-crisisaanpak om de woningcrisis op te lossen. Vervolgens geef ik aan dat wat ooit de kerntaak van woningcorporaties was, niet automatisch de beste aanpak geeft voor huidige vraagstukken. Ik sluit af met enkele maatregelen waar in een nieuwe kerntaak morgen nog mee kan worden begonnen. Disclaimer: ik spreek in hele grote lijnen over 'de corporaties'. Daarmee doe ik de verscheidenheid zeker tekort. Corporaties die zich niet herkennen in het betoog, zien er wellicht wel collega's in terug.

'Was het woningtekort maar net zo belangrijk als de IC-capaciteit' verzuchtte ik dit voorjaar op Twitter. Hoewel het ook een vreemde vergelijking werd gevonden vind ik hem wel opgeld doen. Niet wonen is ook in gezondheidstermen een groot probleem. In de volkshuisvesting hebben we de mond vol over ontplooiing, zelfstandigheid, je eigen plek. Als je geen eigen woning hebt mis je dat allemaal¹⁵. Verder is het voor veel regelingen gewoon nodig om een adres te hebben. Zonder eigen adres besta je niet.

Een wooncrisis-dashboard

Mijn verbazing zit hem er in dat we het maar zo gewoon vinden dat er een groot woningtekort en dakloosheid zijn. Alsof wonen niet wonen van veel te mensen geen groot probleem is. Daarom zou ik graag meer crisis-besef zien. Een dashboard zou daarin een enorme attentiewaarde hebben. Laten we zo'n dashboard bouwen (Aedes?) en volgen hoe we de wooncrisis te lijf gaan! Even de cijfers voor dit moment.

- De recentste berekening van het woningtekort is 331.000. Dat betekent dat er op 7,8 miljoen woningen een tekort is van 4,24 %. Van elke 24 huishouden woont er één niet. Die woont nog thuis bij de ouders, met een partner waarmee het niet meer gaat, bij vrienden op de bank of onder de brug.
- Het aantal daklozen in Nederland is volgens het CBS gestegen tot 39.300 duizend in 2019. Dat is één op de 450 Nederlanders. Thuislozen – mensen zonder eigen huis, maar die permanent

¹⁵ Housing First Gids Nederland, 2019.

elders wonen, zoals bij vrienden of in de daklozenopvang – zijn in deze schatting niet meegenomen.¹⁶

- 60.000 tot 80.000 mensen wonen noodgedwongen op campings en vakantieparken, waar je formeel niet permanent mag wonen. Dat is één op de 225 à 300 Nederlanders.
- Er is een tekort van 120.000 bedden voor 400.000 arbeidsmigranten. De aanbeveling is dat zij niet alleen een bed maar op termijn ook ieder een eigen kamer zouden moeten hebben (bijna geen van hen woont nu op een eigen kamer).¹⁷

Wooncrisis dashboard

Woningtekort	331.000	1 op de 24 huishoudens
Daklozen	39.300	1 op de 450 Nederlanders
Huisjespark	60.000-80.000	1 op de 275 Nederlanders
Thuislozen	onbekend	onbekend
Arbeidsmigranten	120.000 400.000	bedden tekort actueel kamers tekort op termijn

Natuurlijk zit er een overlap tussen het woningtekort met daklozen, thuislozen en huisjesparkbewoners. Maar het beeld is hoe dan ook schrijnend. En het treft vooral jongvolwassenen. Een hele generatie jonge Nederlanders zadelen we hiermee op. Dat noem ik niet een probleem maar een crisis. Ik vind het ook ongehoord voor een welvarend land. Waarom accepteren we dit? Is dit de vergelijking van de kikker in de pan water op het vuur die niet doorheeft dat het steeds warmer wordt? Of ligt het misschien aan vastgeroeste paradigma's in het woonbeleid.

¹⁶ CBS, Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018.

¹⁷ Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer.

Kerntaak als hindernis

Op deze plek is er geen plaats voor een uitweiding over hoe het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid werkt en dit heeft laten gebeuren. En ik pretendeer geenszins dat allemaal te doorgronden. Het is wel volstrekt duidelijk dat de maatregelen in de perioden Rutte-3 en 4 de verkeerde kant op hebben geholpen¹⁸. En tegen het snel opgelopen migratiesaldo sinds 2015 was ook geen bouwprogramma opgewassen.¹⁹

Naast regels en beleid zijn de opvattingen van corporaties over hun opdracht belangrijk. Deze dominante oriëntatie van de corporatiesector heb ik eerder beschreven. Hoe kijkt de corporatiesector naar haar opgaven?²⁰

In heel grote stappen zou ik het volgende willen opmerken. Corporaties zijn trots – en terecht! – dat ze in bijna anderhalve eeuw hebben gezorgd dat grote delen van de Nederlandse bevolking kwalitatief zeer goed kunnen wonen. Slechte woonomstandigheden aanpakken en de verheffing die dat geacht werd te bewerkstelligen zijn de roots van onze volkshuisvesting. Dat heeft gemaakt dat corporaties zich vooral richten op de kwaliteit van de woningvoorraad.

De woningzoekenden (de vraagkant) vertegenwoordigen een opgave die niet bij één partij ligt maar vaak bij meerdere corporaties en bij de lokale overheid. Dit versterkt de houding bij corporaties dat zij het het beste doen als zij zich met hún woningen richten op het bedienen van wat zij kunnen betekenen. Dit alles heeft de houding steeds meer versterkt dat corporaties er vooral zijn voor een passend aanbod. Niet voor niets wordt dikwijls gesproken over de afweging tussen betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Dat zijn allemaal aspecten van het woningaanbod! Zeker, woningen moeten energetisch worden verbeterd, maar is de jacht op kwaliteit nog steeds het meest urgent?

Waar is de vraagkant gebleven

Waar is de aandacht gebleven voor de mensen waarvoor het allemaal bedoeld is. Wie bekommert zich om de vraag? Kunnen corporaties nog steeds trots zijn anno 2020 als ze vooral zulke goede magazijnmeesters zijn? Past een taakopvatting die zich vooral richt op het aanbieden van een kwalitatief goed bezit voor een anonieme markt genoeg bij de opgaven in het huidige tijdsgewricht? Ik meen dat dat een te smalle taakopvatting is, omdat we midden een wooncrisis zitten.

In de oriëntatie op kwaliteit zijn de behoeften van de vraagkant te veel op de achtergrond geraakt. Maar corporaties hebben toch grosso modo als doelstelling om te zorgen voor passende woonruimte voor mensen die daarin zelf niet kunnen voorzien? Eerder merkte ik daarover op dat dat een

¹⁸ Zie bijvoorbeeld *Gebouw van de volkshuisvesting; renovatie gewenst! Gevolgen van 30 jaar volkshuisvestingsbeleid op sociaal wonen*, Platform31, Peter van Os en Anouk Corel.

¹⁹ Overigens zijn dit niet alleen asielzoekers en arbeidsmigranten uit Europa maar ook expats en internationale studenten, die in de dure huur- en koopsector voor verdringing zorgen maar ook onze economie versterken.

²⁰ *Vooruit naar de kerntaak*, Rohde, Windhausen, Wijbenga, 2013.

cirkelredenering is geworden. Het corporatieaanbod domineert immers de markt.²¹ Dat betekent ook dat de kwaliteitsopvattingen van de corporaties worden opgelegd. Wie goedkoop, tijdelijk of 'onaangepast' wil wonen vindt daarin niet snel een plek. Prettige gemengde, rustige wijken zijn het dominante aanbod en daarmee de norm geworden.

Hoezo alleen binnenstedelijk bouwen?

Ook het bouwen in hogere dichtheden en in bestaand gebied is een uitgangspunt van veel overheden dat teveel beperkingen met zich brengt. Het is in eerste plaats veel duurder en gaat ook grotendeels tegen de woonwensen in. In een recente studie is becijferd dat maximaal 35% van de benodigde woningvraag van 1,5 miljoen woningen tot 2050 binnenstedelijk kan worden gerealiseerd. De overige 65% kan op 3% van het huidig agrarische oppervlak worden gerealiseerd (half wonen half nieuwe natuur). Het bebouwde oppervlak stijgt dan van 16 naar 17%.²² Veel groen buiten de rode contouren heeft die kleur overigens alleen vanwege het gras, dat ecologisch geen enkele waarde heeft. Er zijn meer dan genoeg mogelijkheden voor uitbreidingslocaties 'in het groen' waarbij er geen natuur verloren gaat maar de natuur en de belevingswaarde er alleen maar op vooruitgaan.

Crisisaanpak analoog aan de Covid-aanpak: een denkoefening

De opvattingen van de magazijnmeester en de lokale overheden zijn anno 2020 niet meer voldoende en zitten zelfs in de weg. Er zijn nieuwe uitdagingen: een gebrek aan woonruimte voor starters, een verlamd insiders-outsiders vraagstuk, een tekort aan flexibiliteit, een groot tekort aan bouwlocaties en een groot vraagstuk van betaalbaarheid (van de woning én van het 'stelsel').

Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze die het heeft veroorzaakt, zoals Einstein al posteerde. Nu de wooncrisis steeds dieper wordt geldt dit eens te meer.

Kan een crisis-aanpak helpen om wél recht te doen aan de huidige situatie? De Covid-19 epidemie heeft één goed ding gebracht: onder druk blijkt er veel meer mogelijk dan gebruikelijk is. Dus niet alleen meer dan mogelijk is maar ook wat buiten het gebruikelijke valt. De gezondheidszorg, die voor zover ik kan beoordelen net als de corporatiesector wordt geregeerd door kwaliteitsdenken en protocollen, ontdekte dat roeien met de riemen die er zijn beter is dan de een deel van de patiënten volgens protocol te behandelen en een ander deel dan maar niet. Je ligt toch liever op de gang met alle zorg dan níet in het ziekenhuis als je ernstig ziek bent? Beademingsmachines kunnen wellicht twee mensen tegelijk beademen. Hieronder trek ik een aantal parallellen met de wooncrisis.

Als de urgentie van de wooncrisis wordt gezien kunnen er met een crisis-aanpak voor de woningmarkt er wel degelijk morgen al stappen worden gezet die de crisis verlichten. Ik noem 4 maatregelen die vanaf morgen helpen om meer mensen een dak boven het hoofd te geven.

²¹ Van doelgroep naar deelgroepen, Wouter Rohde, 2015.

²² Denkwerk, *Klein land, grote keuzes – ruimtelijke ordening richting 2050*, 2020, hoofdstuk 3 Ruimte voor wonen.

1. Triage: denk in voorraadsegmenten en arrangementen

Een 80m2 appartement of een eengezinswoning is niet voor elke woningzoekende optimaal. Wie uit de maatschappelijke opvang of een AZC komt is de eerste jaren ook geholpen met een kleiner appartement. Een tijdelijke woning is daadwerkelijk een gat in de markt. Creëer dat segment, zonder de voorraad daarmee extra te belasten. Maak hotelvoorzieningen voor arbeidsmigranten, met eigen voorzieningen en met toepasselijk sociaal beheer. Ga dat niet proberen te mengen. Maak het simpeler en goedkoper. Maak het verschil.

2. Noodhospitalen: meer en tijdelijke locaties en huisvesting

Dat er meer gebouwd moet worden is overduidelijk. Dat kan en moet ook op uitbreidingslocaties. Maar ook leegstaande gebouwen zijn een geschikte locatie. In bestaande gebouwen kunnen prefab units worden geplaatst. Dat is al snel goedkoper dan ze tot woningen te verbouwen. Tijdelijke woningen kunnen ook op tijdelijk beschikbare locaties. Vanzelfsprekend hoeven tijdelijke woningen niet shabby of onaantrekkelijk te zijn. Denk niet in wat je liever niet wilt maar in wat er wel kan. Het is crisis!

3. Opname tijd bekorten: richt het bouwprogramma op doorstroming

Doorstroming is een onderschat instrument. Het maakt de koek niet groter maar helpt wel deze handiger te verdelen. Want het is klip en klaar. Bouwen van aantrekkelijke woningen voor senioren (70+) levert woonmilieus op waar grote behoefte aan is om ouderen langer zelfstandig te laten wonen.²³ En het brengt doorstroming op gang uit eengezinswoningen, die beschikbaar komen voor de jonge gezinnen. Dat is veel slimmer dan alleen eengezinswoningen bouwen, want zo help je twee huishoudens aan een passende woning. Het vereist lef om uit te leggen dat nieuwbouw alleen voor senioren is. In plaats van het afschaffen van de overdrachtsbelasting voor starters (dat alleen maar de prijzen opdrijft) kan dat beter worden ingezet voor ouderen die doorstromen. Daar hebben we allemaal wat aan.

4. Voorzieningen delen: bevorder samenwonen

Bevorderen van samenwonen maakt meer woningen beschikbaar voor woningzoekenden. Er zijn echter fiscale obstakels bij het vormen van een huishouden, die zijn niet morgen weg te nemen. Ook het niet snel beschikbaar zijn van een andere woning als samenwonen niet slaagt kan een ander belangrijk obstakel zijn. De indruk bestaat dat om die reden heel wat woningen worden aangehouden. Want wie zijn woning heeft opgezegd, zal zich weer als starter op de markt melden, met bijpassende zoekduur. Daar kan een terugkeergarantie, zoals we die ook wel kennen bij detacheringen vanuit een vast arbeidscontract, uitkomst bieden. Door samenwonenden het recht te geven op voorrang (bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode) bij beëindiging van het samenwonen, kan dít obstakel worden weggenomen.

Morgen aan de slag dus, door de vraagkant en de woningbehoefte weer centraal te zetten. Het is crisis!

²³ Commissie Toekomst zorg thuiswonende ouderen, 2020.

De meerwaarde van maatwerk

Sturen met gericht en gedifferentieerd huurbeleid

Barend Wind & Matthijs de Haan (Woonstichting De Key)

Stellingen:

1. Doe je te veel maatwerk, dan faalt je beleid
2. Beter complex huurbeleid dan eenvoudig maatwerk
3. Inclusief huurbeleid knipt de link tussen prijs en kwaliteit door.

Inleiding

Heb je een probleem? Dan is maatwerk je oplossing. Maatwerk is de meest recente beleidsmode in corporatieland. Het is de basis onder het sociaal huurakkoord, gesloten tussen Aedes en de Woonbond. Maatwerk klinkt sympathiek. Het rekent af met de breed gedragen observatie dat het Nederlandse woonbeleid een té ingewikkelde systeemwereld is geworden, vol regels, richtlijnen en normen. Al deze regels zouden niet passen bij de uiteenlopende inkomens- en leefsituatie van sociale huurders. Hierdoor heeft een te groot deel van onze huurders te maken met betaalbaarheids- en leefbaarheidsproblemen. Bovendien zouden deze regels zo complex dat veel sociale huurders geen gebruik maken van regelingen die hun financiële positie verbeteren. Maatwerk klinkt als een manier waarop een corporatie kan aansluiten bij de individuele situatie van de huurder. Dat lijkt hard nodig in het tijdperk van grote en verzakelijkte corporaties. Toch is het de vraag of maatwerk in het huurbeleid de kwetsbaarheid van huurders echt vermindert, en of maatwerk de veerkracht van kwetsbare wijken wel verbetert op de lange termijn. Het maakt intrinsieke verdelingsvraagstukken namelijk onzichtbaar.

Dit paper onderbouwt de stelling dat een overschot aan maatwerk een teken is van falend beleid. Het gaat hier niet in de eerste plaats om falen van het Rijksbeleid (dat is een evident euvel), maar expliciet ook om het falen van corporatiebeleid. Een slaafse en fantasieloze interpretatie van de Rijks- en gemeentelijke beleidsregels leidt tot betaalbaarheidsproblemen en leefbaarheidsproblemen. Door gedifferentieerd en gericht beleid te voeren kunnen corporaties sturen op meer betaalbaarheid en inclusieve buurtontwikkeling. Hierdoor wordt maatwerk grotendeels overbodig, en blijft het beschikbaar daar waar het nodig is: waar een persoonlijke afweging gemaakt moet worden door een corporatie-professional. Dit paper laat zien hoe Woonstichting De Key haar Woonbeleid heeft vormgegeven, waarin de bovenstaande principes zijn gebruikt om de streefhuren en de huurverhoging te bepalen. Bovendien reflecteert dit paper op de vormen van solidariteit die middels dit gerichte en gedifferentieerde beleid worden geïnstitutionaliseerd.

Minister Ollongren rekent op maatwerk van de corporaties om financiële problemen onder huurders door een inkomensterugval ten gevolge van COVID-19 te verlichten. Waar de minister eerder opriep tot maatwerk, wordt nu gesproken over een wettelijke verplichting tot het leveren van maatwerk. Het

is de vraag of zulk maatwerk-beleid nog wel onder maatwerk te scharen valt. Maatwerk kan gezien worden als een groot (financieel) verdelingsvraagstuk. Het verlagen of bevriezen van de huur van huishoudens die in financiële problemen komen moet namelijk bekostigd worden uit hogere streefhuren of huurverhogingen voor andere huurders. Wanneer dit niet zo is, gaan huurverlagingen ten koste van het budget voor verbeterprojecten, nieuwbouw of sociaal beheer. De meeste corporaties voeren maatwerk vanuit goede bedoelingen, maar hebben weinig zicht op de verdelingsvraagstukken die het met zich meebrengt. Dit paper laat zien hoe het gedifferentieerde en gerichte beleid van Woonstichting De Key verdelingsvraagstukken expliciteert en duidelijk keuzes maakt. Het illustreert hoe corporaties om kunnen gaan met de ruimte die het huidige bestel biedt, en waar corporaties een directe claim neer kunnen leggen bij de Rijksoverheid.

Wat is maatwerk eigenlijk?

Ieder mens is verschillend. Een maatpak zit de meeste mensen daarom beter dan een confectiepak. Bij maatwerk wordt het product op individuele basis afgestemd op de wensen van de klant. Corporatiewoningen zijn confectiepakken: ze zijn betaalbaar omdat ze massaal geproduceerd en beheerd kunnen worden. In de volkshuisvestelijke vertaling van maatwerk staat daarom niet de wens van de klant centraal, maar de mismatch tussen de behoefte van de huurder en in beleid vastgestelde normen. Het gaat hier om een drietal normen:

1. *Passende huur*: in het Rijksbeleid is vastgelegd dat een huur onder de aftoppingsgrens (lage aftoppingsgrens voor 1/2 persoonshuishoudens, hoge aftoppingsgrens voor 3+ persoonshuishoudens) passend is voor de primaire doelgroep van de sociale huur. Een huur onder de liberalisatiegrens is passend voor de secundaire doelgroep van de sociale huur.
2. *Geschikte woning*: Afhankelijk van de gezinsgrootte, hebben huurders recht op een verschillende woning. Voor (grote) gezinnen worden in principe andere woningen gereserveerd. Ook voor kunstenaars of minder-validen worden andere woningen gereserveerd.
3. *Leefbare buurt*: huurders hebben recht op een veilige en prettige leefomgeving die kansen biedt op ontplooiing (werk, opleiding, ontspanning). Een concentratie van kwetsbare huishoudens beïnvloedt de leefbaarheid negatief.

In het geval van maatwerk 1) kijken corporaties op individueel niveau af van hun eigen beleid om een van de bovenstaande normen te halen, of 2) hebben corporaties beleid opgesteld voor huurders waarvan de situatie niet aan een van de bovenstaande normen voldoet.

Maatwerk richt zich over het algemeen op twee beleidsvormen waarmee corporaties kunnen sturen op de bovenstaande normen:

1. *Huuraanpassingsbeleid (huurverhoging /huur verlaging)*: In het sociaal huurakkoord is vastgelegd dat huurders waarvan het inkomen daalt tot onder de norm, in aanmerking komen voor huurverlaging of huurbevriezing. Dit is een vorm van maatwerk die sommige corporaties hebben vertaald in beleid. In de gemeente Amsterdam is het recht op huurverlaging zelfs vastgelegd in de samenwerkingsafspraken. Op basis van dit woonlastenakkoord komen huishoudens die drie jaar op rij minder dan 120% van het bestaansminimum verdienen in aanmerking voor huurverlaging tot een passende huur (hoge- of lage aftoppingsgrens, afhankelijk van de huishoudenssamenstelling). De meeste corporaties verlagen bovendien de huur van huurders die door een inkomensdaling weer recht op huurtoeslag hebben tot de liberalisatiegrens (het hoogste huurniveau waarmee aanspraak gemaakt kan worden op huurtoeslag).

2. Streefhuurbeleid (huurhoogte bij nieuwe verhuring): veel corporaties passen maatwerk toe bij de verhuur van nieuwe eenheden door af te wijken van hun eigen streefhuurbeleid. Voorbeelden zijn een verlaging van de aanvangshuur bij verhuringen aan kwetsbare doelgroepen (ex-daklozen, ex-delinquenten, etc.) die urgent gehuisvest moeten worden, of een verhoging van de aanvangshuur om de leefbaarheid in het complex te vergroten door het huisvesten van niet-huurtoeslagontvangers. Een radicalere vorm van maatwerk is een subject-gerichte benadering van de streefhuren. Sinds een aantal jaar verhuurt De Alliantie het gros van haar woningen via een 'tweehurenbeleid'. Dit houdt in dat de woning wordt toegewezen aan het huishouden met de langste inschrijfduur, ongeacht het inkomen. De aanvangshuur wordt afgetopt tot een passend niveau (op basis van de regels over passend toewijzen).

Waarom is maatwerk in opkomst?

De noodzaak van maatwerk neemt toe door een toename van betaalbaarheids- en leefbaarheidsproblemen. Dit komt door een veranderend profiel van de bewoners, en een snelle groei van de woonlasten voor hen die toch al een hoge huurquote hadden.

Sociale huurders hebben een steeds zwakker profiel gekregen sinds het begin van de 21^e eeuw. Enerzijds hebben corporaties sinds de invoering van de nieuwe woningwet (2015) met name woningen toegewezen aan huurtoeslagontvangers. Anderzijds zijn huurders met hoge inkomens, mede onder druk van de inkomensafhankelijke huurverhoging, verdwenen uit de sociale huursector. Het verkoopbeleid van veel corporaties weerspiegelt deze trends: vooral woningen die te duur zijn voor de doelgroep van de sociale huur worden verkocht om middelen te genereren voor nieuwbouw die geschikt is voor de doelgroep. Het resultaat? Sociale huurders hebben vaker een laag inkomen. Door de flexibilisering hebben ze bovendien vaker een instabiel inkomen. Het komt steeds vaker voor dat de huur na een aantal jaar, zelfs in het geval van passend toegewezen woningen, niet langer passend is.

Sinds de verzakelijking van de woningcorporaties in de jaren negentig zijn de huren sneller gestegen dan de inflatie (en de uitkeringen). Dit past binnen het streven van veel corporaties prijs en kwaliteit in evenwicht te brengen. Ook weerspiegelen hogere huren de toegenomen kosten voor onderhoud beheer (een direct gevolg van de residualisering van de sector) en de toegenomen belastingdruk (verhuurdersheffing, vennootschapsbelasting, etc.). Desalniettemin liggen de huren van zittende bewoners bij de meeste corporaties nog ver onder de maximaal(-redelijke?) huur. Huurverhogingen van relatief hoge huren leiden echter geregeld tot huurquotes boven de norm (maximaal 30% van het inkomen).

De noodzaak om de huurhoogte aan de huurder aan te passen neemt toe, ook voor nieuwe huurders, door een ogenschijnlijke paradox tussen twee beleidsdoelstellingen: 1) een geschikte woning en 2) een passende huur. Wat verstaan wordt onder een passende woning is vastgelegd in de huisvestingsverordening (grote woningen voor gezinnen, atelierwoningen voor kunstenaars, etc.). Wat verstaan wordt onder een passende huur, is vastgelegd in het Rijksbeleid. Om financiële risico's te beperken vertalen veel corporaties passend toewijzen in het reserveren van woningen met een lagere woningwaardering (en dus een lagere maximale huur) voor de primaire doelgroep.

Dit heeft twee gevolgen:

1. Het toewijzen van woningen met een hoge woningwaardering aan de primaire doelgroep wordt gezien als 'extra aftoppen', terwijl het toewijzen van bijvoorbeeld geschikte gezins-, atelier-, en rolstoel woningen aan de primaire doelgroep onderdeel is van onze kerntaak.
2. Het toewijzen van woningen met een hoge woningwaardering door een gunstige ligging (vertaald in een hoge woz-waarde en hoge woningwaardering) aan de primaire doelgroep wordt gezien als 'extra aftoppen' terwijl het mengen van inkomensgroepen bijdraagt aan inclusieve buurten.

Conclusie: een te strikte interpretatie van passend toewijzen (zeker in de nieuwbouwproductie) resulteert erin dat geschikte woningen niet voor een passende huur aangeboden (kunnen) worden. Maatwerk is in dit geval nodig om de mismatch tussen een geschikte woning en een passende huur op te lossen. Maatwerk wordt indirect altijd door andere huurders betaald. Het betreft dus een verdelingsvraagstuk. Wanneer de inkomsten uit één woning lager uitvallen, moeten de inkomsten uit andere woningen ter compensatie stijgen. Indien dat niet gebeurt, betalen zittende huurders de prijs door middel van teruggelopen onderhoud, of toekomstige huurders door een teruggelopen investeringsruimte voor nieuwbouw.

Een solidaire systeemwereld

Woonstichting De Key zet met nieuw Woonbeleid (streefhuurbeleid) en Huuraanpassingsbeleid in op gedifferentieerd en gericht beleid dat expliciete keuzes maakt over verdelingsvraagstukken die in het geval van maatwerk vaak onderbelicht blijven.

Streefhuren

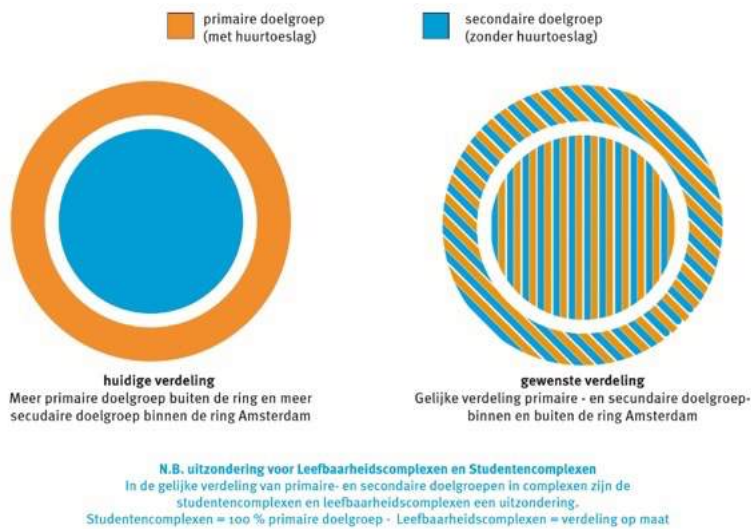
De Key kiest voor het gebruik van object-gerichte streefhuren. Dit zijn streefhuren die zijn gebaseerd op kenmerken van de woning. Deze streefhuren worden van tevoren bepaald en zijn afhankelijk van de beoogde doelgroep (jongeren onder de 23 jaar, primaire doelgroep, secundaire doelgroep). De streefhuur is ter hoogte van de maximaal passende huur zoals vastgesteld door de Rijksoverheid, of ter hoogte van de maximaal-redelijke huur (indien deze lager is dan de passende huur).

Bij het bepalen van doelgroep voor reguliere sociale huurwoningen hanteert De Key de volgende uitgangspunten:

1. Gebied: In het gebied binnen de ringweg A10 (met een gemiddeld hogere woningwaardering door een hoge woz-waarde) én het gebied buiten de ringweg A10 (met een gemiddeld lagere woningwaardering door een lagere woz-waarde) verhuurt De Key 50% van haar woningen aan de primaire doelgroep en 50% aan de secundaire doelgroep. Deze verdeling wordt gemaakt op basis van de maximale huur. Het betreft 50% van de mutaties, en niet 50% van de woningen. Op deze manier spreiden we inkomensgroepen over ons bezit, en dragen we bij aan een inclusieve stad.

Afbeelding 1: Vereenvoudigde weergave van de verdeling van de streefhuren in het bezit van De Key voor en na het Woonbeleid

Verdeling primaire- en secundaire doelgroep binnen en buiten de ring Amsterdam



Binnen deze twee gebieden hanteren we de volgende uitgangspunten:

2. **Woningtype:** Waar de maximale huren dat toelaten, verhuurt De Key per woningtype (jongerenwoningen, gezinswoningen, atelierwoningen, rolstoelwoningen, etc.) 50% van de woningen aan de primaire doelgroep en 50% aan de secundaire doelgroep. Deze verdeling maken we op basis van de maximale huur en de mutatiegraad. De 50% voorspelde mutaties met de laagste woningwaardering per gebied en woningtype worden gereserveerd voor de primaire doelgroep, de 50% voorspelde mutaties met de hoogste woningwaardering per gebied en woningtype worden gereserveerd voor de secundaire doelgroep.
3. **Grote complexen:** Jongeren- en gezinswoningen in grote complexen (>80 woningen) verhuurt De Key voor 50% primair en voor 50% secundair. Ook deze verdeling wordt op basis van de maximale huur en de mutatiegraad gemaakt.
4. **Oppervlakte:** woningen < 29 m² verhuurt De Key primair met een huur tot de kwaliteitskortingsgrens (aan jongeren < 23 jaar).
5. **Leefbaarheid:** Wanneer in de complexsessie ernstige leefbaarheidsproblemen worden geconstateerd (overlast, asociaal gedrag, vervuiling, etc.), kan in de complexstrategie worden vastgelegd dat 100% van de woningen secundair toegewezen wordt om concentraties van kansenarmoede te voorkomen.

Afbeelding 2: De woningen zijn gesorteerd op de maximale huur van laag naar hoog. Gezamenlijk hebben de woningen een mutatiegraad van 24%. De eerste woningen tot 12% (met een lagere

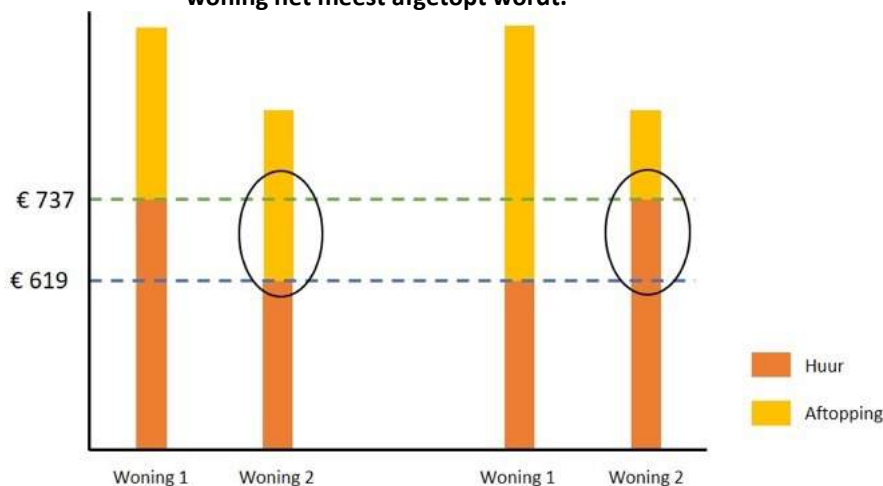
maximale huur) zijn gereserveerd voor de primaire doelgroep. De hoogste 12% wordt gereserveerd voor de secundaire doelgroep.



Het Woonbeleid van De Key knipt de link tussen de maximaal-redelijke huur en de doelgroep (prijs-kwaliteit) door. *Binnen* woningtypen blijft de relatie tussen prijs en kwaliteit wel bestaan. De consequentie is dat woningen met een lagere woningwaardering gelabeld kunnen worden voor de secundaire doelgroep, terwijl woningen met een hogere woningwaardering gelabeld kunnen worden voor de primaire doelgroep.

Het Woonbeleid van De Key heeft geen negatief effect op de exploitatie. Door de hoge maximaal-redelijke huren in Amsterdam maakt het in de exploitatie niet uit of een woning verder of minder ver wordt afgetopt. De vooraf bepaalde verhouding tussen verhuringen aan de primaire- en secundaire doelgroep (70% versus 30%, vastgelegd in de samenwerkingsafspraken) bepaalt het exploitatieresultaat.

Afbeelding 3: Woning 1 heeft een hogere maximale huur dan woning 2. Financieel maakt het niet uit welke woning het meest afgetopt wordt.



Huuraanpassing

De jaarlijkse huurverhoging en het woonlastenakkoord (met mogelijkheden tot huurverlaging) zijn erop gericht om huurders een passende huur te bieden. Ze kunnen niet in afzondering gezien worden. De Key stelt zich ten doel de ruimte in de huursom maximaal te benutten. Daarmee is het woonlastenakkoord onderdeel van een verdelingsvraagstuk geworden. De huurverlaging van de één moet dan gecompenseerd worden door de huurverhoging van de ander. Het huuraanpassingsbeleid van De Key is zo ingericht dat in de toekomst steeds minder huurders gebruik hoeven te maken van het woonlastenakkoord.

In het beleid maakt De Key onderscheid tussen:

1. De huurhoogte vanuit de doelstelling van betaalbaarheid
2. De huurhoogte ten opzichte van de maximale huur volgens het WWS vanuit de doelstelling prijs en kwaliteit in evenwicht.

De Key kiest ervoor de huren boven de hoge aftoppingsgrens minder te laten stijgen dan huren boven de hoge aftoppingsgrens. Boven de hoge aftoppingsgrens volgen de huren de inflatie. Om deze gematigde stijging te compenseren, krijgen de huren onder de hoge aftoppingsgrens een hogere huurverhoging. Huurtoeslaggerechtigden worden grotendeels voor huurstijgingen onder de hoge aftoppingsgrens gecompenseerd. Drie- of meerpersoonshuishoudens worden voor 65% door de huurtoeslag gecompenseerd voor de huurstijging tot de hoge aftoppingsgrens. Eén- of tweepersoonshuishoudens worden voor 65% van de huurstijging tot de lage aftoppingsgrens gecompenseerd door de huurtoeslag, en voor 40% voor een huurstijging tussen de lage- en de hoge aftoppingsgrens. Eén- en twee persoonshuishoudens die recht hebben op huurtoeslag en een inkomen hebben boven 120% van het minimuminkomen ontvangen door deze aanpak een huur die iets hoger ligt dan de huur die voor deze groep als ‘passend’ is. Voor niet-huurtoeslaggerechtigden die wél tot de doelgroep van de sociale huursector behoren, brengt een huurverhoging tot de hoge aftoppingsgrens de betaalbaarheid van het wonen niet in het gedrang. Voor de (secundaire) doelgroep beschouwen we een woning met een huur onder de liberalisatiegrens als passend. De Key kiest er daarom voor de huurverhoging af te grendelen op de liberalisatiegrens + 1 euro. We hanteren een grens die 1 euro boven de grens van de Rijksoverheid ligt, omdat dit een grote korting oplevert voor de verhuurdersheffing die De Key over deze woning betaalt. Huren boven de liberalisatiegrens + 1 euro worden bevroren.

De Key kiest ervoor om huren onder de hoge aftoppingsgrens, die verder afliggen van de maximale huur op basis van het woningwaarderingssysteem (WWS), meer te verhogen. Op deze manier bewegen de huren van zittende bewoners relatief snel richting de maximaal-passende huur, en streefhuur bij nieuwe verhuringen. Huurders die relatief weinig voor de kwaliteit van hun woning betalen en aantoonbaar binnen de betaalbaarheidsnormen vallen, ‘betalen’ de gematigde huurverhoging voor een groep huurders waar huurquotes gemiddeld hoger liggen en voor huurders die in aanmerking komen voor huurverlaging op basis van het woonlastenakkoord.

Afbeelding 4: De gedifferentieerde huurverhoging van De Key.

	< hoge aftoppingsgrens	>hoge aftoppingsgrens	>liberalisatiegrens +€1
< 65% WWS	hoog tarief	inflatie	0%
65%-85% WWS	midden tarief	inflatie	0%
>85% WWS	laag tarief	inflatie	0%

Conclusie

De toename van (verplicht) maatwerk van corporaties om de betaalbaarheid van het wonen te waarborgen, is een direct gevolg van falend Rijks- en corporatiebeleid. Door het Rijksbeleid is de doelgroep van de sociale huur geresidualiseerd, waardoor betaalbaarheidsproblemen zijn toegenomen. De fantasieloze interpretatie van de regels omtrent passend toewijzen heeft betaalbaarheidsproblemen niet verminderd. Door gedifferentieerd en gericht beleid te voeren, kunnen corporaties sturen op meer betaalbaarheid en inclusieve buurtontwikkeling. Hierdoor wordt maatwerk grotendeels overbodig, en blijft het beschikbaar daar waar het nodig is: waar een persoonlijke afweging gemaakt moet worden door een corporatie-professional.

Het Woonbeleid van De Key is een voorbeeld van gedifferentieerd en gericht beleid dat de ruimte in het Rijksbeleid opzoekt. Door ervoor te kiezen de prijs-kwaliteitverhouding op portefeuilleniveau los te laten bij de bepaling van de streefhuren, ontstaat er ruimte om woningen met een relatief hoge woningwaardering te verhuren aan de primaire doelgroep, en woningen met een relatief lage woningwaardering te verhuren aan de secundaire doelgroep. Wanneer alleen nieuwe huurders in beschouwing genomen worden, subsidieert de het deel van de secundaire doelgroep die in relatief kleine woningen woont het deel van de primaire doelgroep dat in grote woningen woont. Het huuraanpassingsbeleid van De Key zoekt op een vergelijkbare manier ruimte in het Rijksbeleid. De Key bevriest of verlaagt hoge huren. De Key laat huren onder de aftoppingsgrens, die ver van de maximaal-redelijke huur liggen, juist snel naar de aftoppingsgrens toegroeien. Op dit moment subsidiëren nieuwe huurders oude huurders met zeer lage contracthuren. Het huuraanpassingsbeleid bouwt deze subsidie langzaam af.

De basis onder het beleid van woningbouwverenigingen in de eerste helft van de 20^e eeuw ging uit van een andere vorm van solidariteit: die met toekomstige generaties. De zittende huurders betaalden voor de bouw en het onderhoud van hun woning. Ze bleven deze huur betalen na aflossing van de lening, waardoor kapitaal opgebouwd werd om nieuwe woningen te kunnen bouwen. Het Woonbeleid van De Key zal deze vorm van solidariteit niet kunnen bewerkstelligen, maar herstelt geleidelijk de financiële balans tussen nieuwe en oude huurders. Het institutionaliseert solidariteit tussen de primaire- en secundaire doelgroep op basis van woningbehoefte (een gezin krijgt ongeacht het inkomen een gezinswoning toegewezen). Het Woonbeleid van De Key werkt omdat de gemiddelde woningwaardering zo hoog is, dat ook de goedkopere woningen in ieder woningtype afgetopt moeten worden om voor de liberalisatiegrens verhuurd te worden.

Zolang de marktwaardering hoog is en de huren van veel oude bewoners relatief laag, hebben corporaties ruimte om met gedifferentieerd huurbeleid solidariteit tussen verschillende doelgroepen te institutionaliseren. Wanneer dit niet langer het geval is, en het subsidiëren van bepaalde huurders niet langer bereikt kan worden door herverdeling, dan breekt het elastiek van de solidariteit tussen huurdersgroepen. Het mengen van doelgroepen, een goedkopere manier van het tegengaan van kwetsbare buurten dan herstructurering, wordt dan onmogelijk. Er ontstaat dan een nieuwe vorm van de aloude onrendabele top. Op basis van de maatschappelijke meerwaarde van deze onrendabele top, namelijk het passend huisvesten van verschillende doelgroepen in gemengde wijken, heeft de Nederlandse volkshuisvesting alle reden om van de overheid object subsidies te verwachten.

“Jij bent toch ook een echte volkshuisvester?”

Martijn Eskinasi (op persoonlijke titel)

Met dank aan Anouk Corèl en Perry Hoetjes

Dat vroeg een bekende onderzoeker op ons vakgebied ter afronding van een gesprek over een recent rapport. Waarna zich uiteraard een hele nieuwe gesprekslijn ontspon over de ontwikkeling van de corporatiesector, de invloed van politiek en rijksbeleid, de risico's, kansen en uitdagingen voor de toekomst. Met natuurlijk ook zijn persoonlijke noot, waaruit oprechte zorgen over de toekomst van “de sector” doorklonken.

Zelf heb ik nooit bij een corporatie gewerkt, maar wel heb ik bij Atrivé er vele geadviseerd, heb ik als programmamanager bij de ASRE de raakvlakken en verschillen tussen volkshuisvesting en real estate verkend, bij het PBL steeds meer betrokken geraakt bij modellering en beleidsvorming over de woningmarkt als geheel en daar sinds ruim 2 jaar bij BZK nog dieper in vastgezogen met onder meer de BMH “Goed wonen als onderdeel van gebiedsontwikkeling” en het vervolg op het IBO-toeslagen.

Mijn antwoord op zijn “vraag”? Ja, ik ben een volkshuisvester, maar waarschijnlijk geen klassieke.

Beroepsprofiel van een postmoderne volkshuisvester

Doel van dit essay is een aanzet tot discussie te geven over het veranderende beroepsprofiel van ons vak volkshuisvesting, gericht op de uitdagingen die nu spelen. Dat Nederland een rijke traditie op dat gebied heeft, behoeft voor jullie geen betoog. Geworteld in de industriële revolutie, geïnstitutionaliseerd in de Woningwet en in de Wederopbouw ingezet als brede voorziening in een land met grote woningnood. Vormgegeven via een arrangement tussen Rijk en corporatiesector van geborgd en daardoor goedkoper kapitaal, met naar periode wisselende aanvullende subsidies en toegankelijk voor een breed publiek. Zonder een normatieve of emotionele waarde aan begrippen als klassiek en postmodern te willen geven, noem ik dit voor de doelen van het essay de “klassieke volkshuisvesting”.

Een “klassieke volkshuisvester” is dan –denk ik- iemand die deze periode als referentie- dan wel ideaalbeeld van “volkshuisvesting” heeft. Vaak met een idealistische, soms wat ideologische inslag (“Het hart op de juiste plaats”), maar in alle gevallen sterk begaan met het wonen van mensen die het wat minder breed hebben. Die gevoel heeft voor de diepere sociaal-maatschappelijke betekenis van goed wonen in een leefbare buurt. Die soms ook strijdvaardig en activistisch een positie als weldoener nastreeft om het namens de doelgroep tegen de krachten van het marktdenken op te nemen. Die volkshuisvesting, corporatiesector (“de sector”) en DAEB met elkaar vereenzelvigt en als primair voertuig voor vele maatschappelijke opgaven ziet.

Maar die ook teleurstelling of zelfs frustratie heeft over de ontwikkelingen van de afgelopen tien, misschien zelfs vijftientig jaar. Vanwege de gebeurtenissen in de sector die mede tot de parlementaire enquête hebben geleid. Vanwege de verhardende relatie tussen sector en Rijk rond de afbakening van de DAEB-taken, de invoering van vpb en de verhuurderheffing. Maar zeker ook of misschien vooral vanwege de problemen met betaalbaarheid, beschikbaarheid, leefbaarheid en kwaliteit die er onmiskenbaar zijn.

Het hoeft voor jullie ook geen betoog dat de wereld flink veranderd is. Politiek, geopolitiek, arbeidsmarkt, klimaat, bevolking enz. Een periode met veel nadruk op keuzevrijheid voor de woonconsument en een forse groei van de koopsector. Corporaties zelfstandig als maatschappelijke ondernemers. Discussies over gelijk speelveld, een crisis, strakkere kaders en zwaardere fiscale lasten. Met nog steeds (of alweer) een fors woningtekort, issues met betaalbaarheid en leefbaarheid en daarbij nog de verduurzaming.

Hoe verhoudt zich nu een “postmoderne volkshuisvester” hiertoe? Terwijl ik de vraag opschrijf, besef ik me dat ik hier alleen mijn eigen schetsmatige impressies kan meegeven, terwijl het doel van dit essay is om een aanzet tot discussie te geven. Belangrijk is naar mijn mening dat een postmoderne volkshuisvester –net als de klassieke- de sociaal-maatschappelijke betekenis van het wonen voorop heeft staan. De scope en focus is dus anders dan vanuit de technische disciplines, de sector overstijgende beleidseconomie, of het vastgoed-economische perspectief. De sociaal-maatschappelijke betekenis van het wonen is dus voor beiden de centrale kernwaarde.

De relatie van de postmoderne volkshuisvester tot de klassieke volkshuisvesting heeft een ander accent. Het is eerder een waardevolle erfenis dan een referentie- of ideaalbeeld voor het nu.

Mogelijk vindt een postmoderne volkshuisvester ook dat de VINEX-wijken, waar velen naar tevredenheid in een koopwoning wonen, behoren tot het erfgoed van de volkshuisvesting. Met andere woorden: volkshuisvesting, corporatiesector en DAEB overlappen elkaar deels maar zijn niet identiek. De klassieke volkshuisvester zal sneller geneigd zijn “De Sector” , “ De Kerntaak” en “De Volkshuisvesting” bewust dan wel onbewust als min of meer identiek aan elkaar te zien.

Dat betekent ook dat de postmoderne volkshuisvester minder dan de klassieke altijd automatisch naar de corporatiesector kijkt voor oplossingen van alle problemen in of rond het woondomein. Want hoever kun je bijvoorbeeld gaan met de betaalbaarheid voor mensen op of onder het sociaal minimum: waar ligt de grens tussen het woondomein en het inkomensbeleid? Zeker als je rekening houdt met de toekomstige opgave.. Waar ligt welke verantwoordelijkheid voor leefbaarheid, verduurzaming, wonen en zorg?

De postmoderne volkshuisvester volgt waarschijnlijk ook minder de denkpatronen van de “dialectiek” en staat wat losser van de wortels in de sociaaldemocratische politiek. Dialectiek²⁴ is een redeneerproces op basis van (de dynamiek van) tegenstellingen: vooral in denkpatronen waarin strijd van de ene namens de andere tegen de derde centraal staan: “kwetsbare bewoners – echte volkshuisvesters-neoliberalen” , “leefwereld – professional – systeemwereld” , “arme huurders –

²⁴ Afkomstig van de filosoof Hegel (1770-1831) en zijn leerlingen.

corporaties – verhuurderheffing”. Impliciete dialectische denkpatronen kunnen een echte dialoog in de weg zitten.

Het vierde accentverschil sluit daar nauw op aan. De postmoderne volkshuisvester zou wel eens een sterker ontwikkelde taligheid kunnen hebben. En daarmee soepeler in het verkennen van de talen en paradigma’s van andere beroepsgroepen die de sociaal-maatschappelijke kern van de volkshuisvesting noodzakelijkerwijs raken. Bij natuurlijke bondgenoten als de zorg en het sociaal domein is dat al een behoorlijke opgave. Nog lastiger wordt het bij partijen die aan de tegenspelerskant van het dialectische spectrum zitten zoals marktpartijen en beleidseconomen. Terwijl je die ook nodig kunt hebben om de problemen in of rond het woondomein op te lossen.

Bottom line kent de postmoderne volkshuisvester waarschijnlijk hetzelfde vertrekpunt, maar een andere context en werkwijze als de klassieke. Maar goed, dat zijn persoonlijke overpeinzingen en vergezichten. En ik weet dat ik hier hoogstens een beetje aan de oppervlakte raak. De discussie moet gaan over het doorontwikkelen van het beroepsprofiel van zo’n “postmoderne volkshuisvester” (of hoe je ze ook wil noemen). En over de vraag hoe we voor deze generatie volkshuisvesters gaan zorgen. Welke kernwaarden willen we ze meegeven, welke inhoudelijke kennis, welke methoden en technieken, en nadrukkelijk ook: welke soft skills?

Want met een woningvoorraad als een mammoettanker en continu verschuivende economische, maatschappelijke, politieke en demografische panelen is de zorgplicht van art 22 lid 2 Grondwet immers nooit klaar..

Rechtvaardig verduurzamen in de particuliere huur

Kan de overheid voorkomen dat de huurder de rekening betaalt?

Rosalie Post (RIGO)

Stellingen:

1. De particuliere huurder valt in de verduurzamingsopgave opnieuw tussen wal en schip.
2. De overheid moet een keuze maken, welke punt van de driehoek goed, goedkoop en snel ze willen loslaten.

Inleiding

In februari 2020 voerde ik namens RIGO een serie interviews uit onder particuliere verhuurders in gemeente Den Haag. Opdracht was om in kaart te brengen hoe de particuliere verhuurmarkt in die gemeente er nu eigenlijk uit ziet, en de inhoud van de interviews was breed: van huurdersrechten tot duurzaamheid en relaties met de gemeente, van alles kwam voorbij. Gaandeweg realiseerde ik me dat er sprake was van een dilemma in het gemeentebeleid. Gemeentes willen, naarmate de druk op de woningmarkt heviger wordt, graag steeds meer ingrijpen voor het behouden van een betaalbare woningvoorraad. Gemeentes willen ook graag mooie, ambitieuze plannen maken voor de duurzame stad, en stellen daarbij steeds nieuwe bouweisen op voor goede woningkwaliteit.

Dit dilemma deed me denken aan de driehoek goedkoop-goed-snel. De idee van deze driehoek is dat twee van de drie tegelijk haalbaar zijn, maar nooit alle drie; iets kan goedkoop en goed worden uitgevoerd, maar dan zal het langzaam gaan; iets kan snel en goedkoop worden uitgevoerd, maar dan wordt het niet kwalitatief goed; of iets kan goed en snel gebeuren, maar dan wordt het niet goedkoop. De gemeente echter, zo kreeg ik de indruk terwijl ik luisterde naar de verhuurders, lijkt te willen dat de verduurzamingsopgave van de particuliere huurvoorraad goed, snel, én goedkoop (voor de huurder en de gemeente zelf) zal zijn. In dit paper licht ik toe hoe dit uitwerkt in de praktijk van de particuliere verhuurmarkt, en stel ik de onderliggende vraag: is de wens van de gemeente om snel, goed én goedkoop de woningvoorraad te verduurzamen, rechtvaardig ten opzichte van de huurders?²⁵



²⁵ Vanzelfsprekend konden we in dit onderzoek, bestaande uit 20 interviews in één gemeente, geen uitspraken doen over representativiteit, vanwege de kleine en kwalitatieve aard. We vermoeden wel dat particuliere

A. Wat constateren we?

Gemeentes doen vaak de aanname dat hun beleid verhuurders en eigenaren opzadelt met kosten voor de duurzame transitie. Woningcorporaties, maar ook particuliere verhuurders, worden regelmatig in de media weergegeven als partijen die winst maken, en dus veel kapitaal bezitten dat klaar staat om geïnvesteerd te worden. Vanuit de gemeente bezien lijkt het dan wenselijk om bouwkwaliteit strak te reguleren, want dan wordt er op een goede manier verduurzaamd en gaat de kwaliteit van de woningvoorraad in zijn geheel omhoog.

Een van de geïnterviewde verhuurders in het onderzoek, sprak hierbij van een ‘enorm spanningsveld’. Hij snapte de wens van de overheid om te verduurzamen, maar vond de lusten en lasten niet logisch verdeeld. *‘Als ik investeer in de woning om hem te verduurzamen, dan hebben we het over tienduizenden euro’s. De huurder profiteert daar vervolgens van, want die heeft een lagere energierekening. Daarnaast geloven zittende huurders me nooit op voorhand, als ik zeg dat ze energie gaan besparen. Ik zie verduurzaming dus als een betaalbaarheidsprobleem voor mij, voor de verhuurder. Daarom wacht ik tot mutatie, en dan verduurzaam ik en trek ik de huur op.’* Dit is een goede samenvatting van het standpunt van het merendeel van de verhuurders die we voor dit onderzoek spraken. Overigens vroegen we deze verhuurder later in het interview of hij iets kon zeggen over zijn jaarlijkse rendement, en hij noemde dat dat lag rond de 2%. *‘En als ik dat wil halen, kan ik niet elk wissel van de huurder of gemeente gaan inwilligen’,* zei hij. *‘Als ik de huur niet optrek bij mutatie, dan heb ik het hele jaar gratis gewerkt.’* Kortom: Bij elke huurder die weggaat moet, bekeken vanuit de business case van de verhuurder, de huur met honderden euro’s per maand worden opgetrokken.

Daarbij is er in 2019 plotseling iets veranderd in de business case van de verhuurders: de gemeente heeft geconstateerd dat de huren in de vrije sector hoog worden, en dat daar iets aan moet gebeuren. In de nieuwe huisvestingsverordening van Den Haag is daarom het huisvestingsvergunningsprincipe doorgetrokken tot in een deel van de particuliere huursector. Als de woning maximaal 185 WWS-punten heeft, mag de maandelijkse huur, in ieder geval bij aanvang natuurlijk, niet hoger zijn dan 951,19 euro.²⁶ Door deze stapeling van ambities bij de gemeente, duurzaamheidseisen en betaalbaarheidseisen,²⁷ komen de verhuurders in de knel. De vervolgvraag is, hoe gaan de verhuurders daar mee om? Als je daar logisch over na denkt, met de driehoek weer in gedachten, zou je zeggen dat als het goedkoop moet, dan zullen de verhuurders het óf minder snel of minder goed

verhuurders in andere gemeentes tegen dezelfde dilemma’s aanlopen als in dit paper beschreven worden. Daarnaast is ook nog goed om op te merken, dat de respondenten van dit onderzoek vrijwillig en in eigen tijd hebben deelgenomen aan de interviews, en zijn geworven via Vastgoedbelang en de gemeente. We hebben het hier dus niet over een doorsnede van alle Haagse verhuurders, maar over een gedeelte dat geëngageerd is.

²⁶ Volgens de huisvestingsverordening van de Gemeente Den Haag mogen verhuurders hun huurwoningen tot €951,19 (of 185 wws-punten) alleen verhuren aan woningzoekenden met een huisvestingsvergunning, met een belastbaar jaarinkomen tot €58.583 (alleenstaanden) of €68.583 (meerpersoonshuishoudens).

²⁷ Bovendien leggen steeds meer gemeentes (waaronder Den Haag) kwaliteitseisen vast zoals minimale oppervlaktes en dat woningen (in bepaalde wijken) niet langer gesplitst mogen worden, dus de uitweg naar kleinere (en dus betaalbare) woningen is ook geen optie.

gaan doen, óf dat ze gaan proberen onder de betaalbaarheidseisen uit te komen. Deze dingen zagen we beide gebeuren in de interviews.

Er was bijvoorbeeld een verhuurder waarvan de meeste woningen nog in de sociale huur vielen qua prijs, en zij wilde dat graag zo houden. Haar ambitie was het aanbieden van betaalbare woningen voor jonge mensen. Over duurzaamheid zei ze dus dit: *‘Het dak van het appartementengebouw is nog goed, maar kan nog beter worden geïsoleerd. We zijn daar nu voor aan het sparen, en hopen dat volgend jaar te kunnen gaan doen, eventueel pas het jaar er op. Ik wil niet de huren verhogen, ook niet bij mutatie, om dit sneller te doen. Je kunt alleen STEP-subsidie krijgen als je 2 of meer duurzaamheidsingrepen tegelijk doet, maar we hebben eigenlijk alleen het dak nog om te doen. Nou ja, en de dingen die echt heel duur zijn, warmtepompen enzo, maar daar moeten we dan nog maar lang mee wachten.’*

En aan de andere kant van het (betaalbaarheids-)spectrum gebeuren er andere praktijken, hier in de woorden van een makelaar die we spraken:

‘Ik heb een mevrouw [als client], die heeft anderhalf miljoen geërfd, voor haar koop ik appartementjes van 150 á 200.000 euro. Dan zeg ik, je moet dit en dit aanpassen. Je moet het keukenblad verlengen van onder de 2 meter naar 2.01 meter, een nieuwe cv-ketel aanbrengen, en dubbel glas. Als je zo nog wat dingetjes doet, dan krijgen we het wel boven de 185 punten, en dan kan je vragen wat je wilt. Ja we zijn ook commercieel natuurlijk, zo verdienen wij er ook lekker aan.’

De meeste verhuurders kozen een middenweg tussen, of een combinatie van deze twee uitersten, en trokken de huur zo veel mogelijk op bij elke mutatie. Gevolg: een huurwoningenmarkt die steeds duurder is, voor de huurders.

B. Wat is er nu eigenlijk aan de hand?

Let's start by stating the obvious: Verduurzaming is duur. En waar er subsidies bestaan voor eigenaars-bewoners en STEP-subsidies, lijken we verduurzaming van particuliere huur nog niet als maatschappelijk probleem te hebben gedefinieerd. Of op z'n minst is er nog geen subsidieregeling waar zij eenvoudig gebruik van kunnen maken. Dat betekent niet dat er nu niet verduurzaamd wordt. Zoals een verhuurder zei:

‘Tja, met de subsidies enzo, daar kan ik niet echt iets mee. Ze lijken vooral te zijn bedacht voor iemand die een pand koopt en dat een aantal maanden gaat verbouwen, en tijd heeft om de aanvragen af te wachten enzo. Maar met zittende huurders is het geen doen. Ik wil ze niet lastig vallen tijdens het huren, ze gaan nooit allemaal tegelijk weg uit je gebouw, en je kunt niet maandenlang woningen leeg laten staan om te wachten op subsidieaanvragen. Alleen, ik zie ook wel dat verduurzaming nu eenmaal bij de tijd hoort. Huurders verwachten een geïsoleerde, goed onderhouden en comfortabele woning. Dus bij mutatie doe ik alles wat kan, binnen die paar weken dat het sowieso leegstaat. Wat moet, dat moet. Ik doe het maar gewoon.’

Een andere verhuurder beaamde dit ook, en vulde de gedachte nog aan:

‘Vanuit commercieel opzicht is het nu eenmaal verstandig [om te verduurzamen]. Het is steeds meer geaccepteerd in de huidige tijd, of nou ja, in ieder geval wordt het ingezien, dat we die kant op gaan. Ook denken we dat er in de toekomst wetgeving komt. Als we nu niks zouden doen dan moet je straks alles op het laatst doen vlak voor dat de wet komt, en dan is het duur, of sta je achteraan in de rij. Of,

ook als er geen wet komt, ben je straks niet meer relevant. Als jij helemaal niks aan je woning hebt gedaan, en verder iedereen wel, dan huren mensen straks bij de buurman die wel wooncomfort en een lagere energierekening kan bieden, en krijg jij leegstand.'

Het lijkt er dus op, dat verhuurders zullen blijven verduurzamen, en dat dit ten koste zal gaan van hun aandeel in de betaalbare woningvoorraad. Er zit hier, onderliggend, een spanning tussen wonen als product (verhuurder levert uit commercieel belang een kwalitatief goed & verhuurbaar product) en wonen als volkshuisvesting (waarbij betaalbaarheid en rechtvaardigheid van belang zijn). En het is niet zo dat particuliere verhuurders geen belang hechten aan betaalbaarheid, rechtvaardigheid, of zelfs duurzaamheid; al kan duurzaamheid meerdere dingen tegelijk betekenen:

'Ik heb vorige maand bij een pand met van die prachtige, oude loden ramen, uit begin 20^{ste} eeuw, helemaal gaaf, strak in de sponning, de ramen vervangen, want dat is dan volgens de gemeente duurzamer. Maar eerlijk gezegd vind ik het maar onzin. Het voelt helemaal niet duurzamer, ik moest die ramen gewoon weggooien, en die mensen moeten nu meer huur betalen. Dus ik zou het beter vinden als er niet zo veel druk was, als je alles één voor één kon verduurzamen, en dan zulke goede kwaliteit panden als laatst.'

Hier zie je dat de term duurzaam voor deze verhuurder niet alleen betekent 'groen', maar ook duurzaam in de tijd ('lang houdbaar'): zuinig omgaan met je materialen, lang doen met dingen die nog goed zijn. Ook had hij het over de historische (soms monumentale) waarde van zijn panden, originele ruiten vond hij mooier dan kunststof kozijnen met dubbel glas.

En ook wordt renoveren wel eens uitgesteld ten bate van een huurder die het minder breed heeft:

'Ik heb een huurster die al 30 jaar van mij huurt, en al lang gepensioneerd is. Zij heeft nog een goed werkende gaskachel. Ik heb haar een aantal keer gevraagd of ze niet liever CV wil, tegen wat huurverhoging, maar daar heeft ze geen oren naar. Ze heeft het niet breed en houdt niet van verandering. Als haar kachel nu stuk zou gaan, zou ik een tweedehands gaskachel kopen en die bij haar installeren, daar zijn er nog veel van te vinden en die doen het erg goed. Totdat die mevrouw haar huur opzegt, ga ik geen CV installeren; dat ga ik iemand op zo'n leeftijd niet aan doen. Ook bij andere nieuwe huurders vraag ik wel eens, zal ik een CV of gaskachel vroegtijdig vervangen, voor drie tientjes extra huur per maand? En mensen die het niet zo breed hebben, die zeggen nee, liever niet. En dan doe ik het ook niet.'

Op de lange termijn, met klimaatakkoorden en stikstofproblemen waar Nederland nu eenmaal mee kampt, zullen vermoedelijk deze laatste twee verhuurders er toch 'aan moeten geloven'. Of de huurders, want die zullen het dus uiteindelijk dan betalen. Zo niet de huidige huurders, dan in ieder geval de volgende. De vraag dient zich dus aan, of dit normstellende en consumptieverplichtende optreden van de overheid in verduurzaming, rechtvaardig is. Want, zoals bekend is, is de woonquote van de particuliere huurder het hoogst²⁸, en zitten vooral jongere generaties soms daarin vast, zonder mogelijkheden om door te stromen naar koop (hypotheeknormen, moeilijk sparen dankzij hoge huur),

²⁸ Netto woonquote particuliere huur Nederland: 36,4% . Netto woonquote sociale huur Nederland: 32,7% . (allebei van www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/bouwen-en-wonen) Netto woonquote koopsector Nederland: 28%. (www.datawonen.nl/Dashboard/dashboard/betaalbaarheid-2)

of goedkopere huur (tekort, wachttijden)²⁹. Als we nu concluderen dat het niet rechtvaardig is, wat kunnen we dan doen?

C. Wat kunnen we doen?

De huisvestingsverordening afschaffen is geen zinvolle optie; daar verandert het probleem niet van. Aan het andere uiterste zou ook alle particuliere huurwoningen nationaliseren niet tot minder huisvestingsproblemen leiden. De particuliere huursector is een aanvulling op overheid en corporaties, die als voordeel heeft soms snel te kunnen schakelen of migratiegolven op te vangen, en dit lost andere potentiële problemen op.

Dus, als goed, goedkoop én snel niet haalbaar is, zit er maar één ding op: één van de drie punten moet worden losgelaten. Maar welke? Als we kiezen voor goed, goedkoop, maar niet snel verduurzamen, we laten de tijdsdruk los, lukken de klimaatdoelen niet. Als we kiezen voor goedkoop, snel, maar niet kwalitatief goed, we laten de bouweisen los, leidt dit tot toenemende ongelijkheid in woningkwaliteit, oftewel slechte woningkwaliteit voor mensen met minder geld (denk dan bijvoorbeeld aan lelijk voorgezette isolatiewandjes). Als we kiezen voor goed, snel en niet goedkoop, wordt het duur voor de huurders. Tenzij de overheid, vanaf buiten de driehoek, plots de verhouding verandert, door het injecteren van geld. Duur voor de overheid in plaats van duur voor de huurders. Is dat de oplossing?

²⁹ Zie bijvoorbeeld Hochstenbach, C. & Arundel, R. (2020) Unravelling the unequal geography of declining young adult homeownership in the Netherlands. <https://urbanstudies.uva.nl/content/working-paper-series/working-paper-series-no.44.html?origin=%2Bq1hThT4TCOhbrnggQ2NMA>