

Harkolien Meinsma

1848 1849 1850 1851 1852 1853 1854 1855 1856 1857 1858 1859 1860 1861 1862 1863 1864 1865
1866 1867 1868 1869 1870 1871 1872 1873 1874 1875 1876 1877 1878 1879 1880 1881 1882 1883
1883 1884 1885 1886 1887 1888 1889 1890 1891 1892 1893 1894 1895 1896 1897 1898 1899 1900
1901 1902 1903 1904 1905 1906 1907 1908 1909 1910 1911 1912 1913 1915 1915 1916 1917 1918
1919 1920 1921 1922 1923 1924 1925 1926 1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936
1937 1938 1939 1940 1941 1942 1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949 1950 1951 1953 1953 1954
1955 1956 1957 1958 1959 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970
1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988
1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024
2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040 2041 2042

Vergrijzing

een uitdaging
voor de
woningmarkt

Ouderenpartij Noord-Holland

Vergrijzing,
een uitdaging
voor de
woningmarkt

Harkolien Meinsma



Bussum | 2007

ISBN 978-90-811648-1-8

Voorwoord

In de afgelopen jaren zijn de verschillen tussen arm en rijk steeds groter geworden. Waar geld kan rollen, is bouwen een plezier. Aan aanbod van duurdere woningen dan ook geen gebrek.

Wij denken dat het de kunst is om juist voor minder bemiddelde mensen voldoende goede en betaalbare woningen beschikbaar te hebben en te houden. Maar die kunst ligt niet goed in de markt, anders zou er geen woningnood zijn.

Voor ouderen geldt dit in het bijzonder. Ouderen die het kunnen betalen krijgen allerlei woonalternatieven aangeboden. Oudere alleenstaanden die de rest van zijn of haar leven van een vast en meestal laag bedrag moeten rondkomen, kunnen niet flexibel op de duurder wordende huizenmarkt reageren. Voor hen is het een angstig idee dat het wonen nog duurder zou worden.

Op het toppunt van de vergrijzing bestaat meer dan 40% van de huishoudens uit één persoon, verwacht het CBS. Velen daarvan zullen ouder dan 65 jaar zijn. Maar terwijl de overheid dus maar doorbouwt vanwege die groei van het aantal huishoudens, vragen wij ons af, of dat wel het enig juiste antwoord is. Is het wel ieders liefste wens om alleen te wonen? Of zijn er mensen die het gezelliger vinden met één of meer mensen in een grote bestaande of nieuwe woning te wonen?

Ruim alle beperkingen die 'het samenwonen' in de breedste zin van het woord in de weg staan op, is het belangrijkste devies van dit rapport. Dat komt tegemoet aan de huidige woningnood, vermindert het aantal nog toe te voegen woningen en voorkomt leegstandsproblemen in de toekomst. Het klinkt bijna te simpel om waar te zijn, maar het devies opvolgen vergt een aardverschuiving in volkshuisvestingsland en daarbuiten.

Het verheugt ons om juist in deze tijd met dit rapport naar buiten te komen.

Piet Bruijstens

Ouderenpartij Noord-Holland
Bussum, 1 februari 2007

Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 7 |
| 1 Demografische verwachtingen | 11 |
| 2 De uitdaging van de demografische ontwikkelingen voor de volkshuisvesting | 21 |
| 3 Noodzakelijke veranderingen in het overheidsbeleid om structurele leegstand te voorkomen | 31 |
| 4 Belemmeringen voor het intensief gebruiken van de voorraad | 37 |
| 5 Wat gebeurt er wel | 49 |
| 6 Nabeschouwing en aanbevelingen | 57 |
| Literatuur | 65 |

1848 1849 1850 1851 1852 1853 1854 1855 1856 1857 1858 1859 1860 1861 1862 1863 1864 1865
1866 1867 1868 1869 1870 1871 1872 1873 1874 1875 1876 1877 1878 1879 1880 1881 1882 1883
1883 1884 1885 1886 1887 1888 1889 1890 1891 1892 1893 1894 1895 1896 1897 1898 1899 1900
1901 1902 1903 1904 1905 1906 1907 1908 1909 1910 1911 1912 1913 1915 1915 1916 1917 1918 1919
1919 1920 1921 1922 1923 1924 1925 1926 1927 1928 1929 1930 1931 1932 1933 1934 1935 1936 1937
1937 1938 1939 1940 1941 1942 1943 1944 1945 1946 1947 1948 1949 1950 1951 1953 1953 1954 1955
1955 1956 1957 1958 1959 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970
1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989
1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Samenvatting

2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040 2041 2042 2043
2043 2044 2045 2046 2047 2048 2049 2050 2051 2052 2053 2054 2055 2056 2057 2058 2059 2060 2061
2061 2062 2063 2064 2065 2066 2067 2068 2069 2070 2071 2072 2073 2074 2075 2076 2077 2078 2079
2079 2080 2081 2082 2083 2084 2085 2086 2087 2088 2089 2090 2091 2092 2093 2094 2095 2096 2097
2097 2098 2099 2100 2101 2102 2103 2104 2105 2106 2107 2108 2109 2110 2111 2112 2113 2114 2115
2115 2116 2117 2118 2119 2120 2121 2122 2123 2124 2125 2126 2127 2128 2129 2130 2131 2132 2133
2133 2134 2135 2136 2137 2138 2139 2140 2141 2142 2143 2144 2145 2146 2147 2148 2149 2150 2151
2151 2152 2153 2154 2155 2156 2157 2158 2159 2160 2161 2162 2163 2164 2165 2166 2167 2168 2169
2169 2170 2171 2172 2173 2174 2175 2176 2177 2178 2179 2180 2181 2182 2183 2184 2185 2186

Behoud de nu nog open ruimte in Nederland en voorkom dat er in de toekomst onnodig veel gesloopt moet worden als de bevolkingsomvang gaat afnemen. De enige manier om dat te bereiken is, om voorafgaande aan de daling te streven naar optimaal gebruik van de aanwezige gebouwde voorzieningen.

Voor de woningmarkt geldt dit advies in extreme mate.

Te voorzien is dat straks de vraag naar woningen sneller dan men denkt zal afnemen. Voorafgaande aan de daling zal namelijk het aantal eenpersoonshuishoudens extreem hoog zijn. Naarmate de vergrijzing afneemt verandert de huishoudensamenstelling weer in het voordeel van de meerpersoonshuishoudens, waardoor er op zich al minder woningen nodig zijn. Maar ook in absolute aantallen daalt het aantal huishoudens. Door deze elkaar versterkende processen neemt de vraag naar woningen niet één op één, maar aanzienlijk sneller af. Hierdoor kan zich omvangrijke leegstand gaan voordoen.

Voorlopig is de overheid hier nog absoluut niet mee bezig. Eerder wordt het omgekeerde gestimuleerd.

- Op samenwonen staat, zo lijkt het, een straf. Immers AOW'ers en bijstandgerechtigden worden aanzienlijk gekort op hun uitkering als zij samen gaan wonen. In andere gevallen heeft het gaan samenwonen soms zoveel onduidelijke financiële gevolgen, dat alleen al daarom ervan wordt afgezien.
- Bij een keuze tussen bijbouwen of het bevorderen van intensiever gebruik van de voorraad om in de woningvraag te voorzien, zullen gemeenten voorkeur voor het eerste hebben. Immers de grondopbrengsten van nieuwbouw zijn een steeds belangrijker inkomstenbron geworden.
- Hoe hoger de verkoopprijs, des te groter de winstmarges voor bouwer en gemeente. Duurdere woningen bouwen heeft dan ook de voorkeur, terwijl er nog sprake is van woningnood onder lagere inkomensgroepen. Streven naar kostendaling door verhoging van de productie van (dure) woningen strookt met de huidige overheidsbelangen, maar is contraproductief (ondoelmatig gebruik van belastinggeld) in het licht van de naderende

bevolkingsdaling. Niet nagelaten mag worden te stimuleren dat de huidige voorraad zo optimaal mogelijk wordt gebruikt.

Er zijn talloze mogelijkheden om het intensiveren van het gebruik van de woningvoorraad te bevorderen. Voorbeelden zijn:

- het zetten van een premie op het kleiner gaan wonen,
- het aantrekkelijker maken van het verhuren van een deel van een woning,
- het persoonsgebonden maken van de uitkeringen.

Maar voordat deze en andere beleidswijzigingen worden ingevoerd, is het nodig van de noodzaak ervan overtuigd te raken. Dit rapport is bedoeld de discussie hierover op gang te brengen. Niettemin kan onderwijl alvast met een aantal maatregelen een begin worden gemaakt.

Hoofdstuk 1

Demografische verwachtingen

De bevolking van Nederland groeit. Toch horen we steeds vaker geluiden dat de bevolking gaat dalen. Wat is daar nu van waar?

Niemand weet zeker wat er in de toekomst gaat gebeuren. Toch zal hoogstwaarschijnlijk de bevolkingsomvang in de toekomst afnemen. Regionaal is al een voorbode van dit proces waar te nemen. Zolang de meeste ouderen, die tijdens de geboortegolf zijn geboren, er nog zijn, is er relatief weinig aan de hand. Immers de vraag naar producten en voorzieningen blijft daardoor voorlopig in stand. Als de mensen die geboren zijn tijdens de geboortegolf sterven, gaat het snel veranderen. Rond 2030 zijn de oudsten van die groep 85 jaar. Daarna zal de sterfte sterk toenemen en deze blijft dan zo'n 20 jaar ongekend hoog. Pas dan zal het echt opvallen dat we tegelijk met een vergrijzing ook te maken hebben met een te gering vruchtbaarheidscijfer om de bevolking in stand te houden.

Tabel 1 laat de groei van de Nederlandse bevolking zien met intervallen van tien jaar. De groei was opvallend hoog tussen 1946 en 1975. Die geboortegolf is te verklaren door het extreem hoge geboortecijfer in het begin van de twintigste eeuw. Gezinnen met vijftien kinderen waren geen uitzondering. Al deze kinderen kregen weer relatief grote gezinnen (drie, vier kinderen), hetgeen een exponentiële groei veroorzaakte.

Na 1972 veranderde de situatie ingrijpend. Daarna is er geen jaar meer geweest waarin er voldoende kinderen werden geboren om de bevolkingsomvang in stand te houden. Het vruchtbaarheidscijfer zakte aanvankelijk tot 1,5 kind per vrouw. Dat cijfer klonk later wel weer op (momenteel 1,7), maar is nooit meer op 2,1 gekomen, het aantal dat gehaald moet worden om de bevolkingsomvang via natuurlijke aanwas op peil te houden.

Rond 2030 hebben we dus enerzijds te maken met een relatief omvangrijke ouderenpopulatie, die langzaam maar gestaag gaat verdwijnen. Anderzijds zal het effect van het (te) lage geboortecijfer steeds manifester worden. Samen hebben deze processen vanaf die tijd een elkaar versterkend neerwaarts effect op de bevolkingsomvang.

Tabel 1 Groei van de Nederlandse bevolking van 1905 – 2005 in decennia, afgerond op 1000-tallen

| | |
|-------------|------|
| 1906 – 1915 | 858 |
| 1916 – 1925 | 968 |
| 1926 – 1935 | 1058 |
| 1936 – 1945 | 829 |
| 1946 – 1955 | 1517 |
| 1956 – 1965 | 1555 |
| 1966 – 1975 | 1355 |
| 1976 – 1985 | 796 |
| 1986 – 1995 | 965 |
| 1996 – 2005 | 840 |

Bron: Statline, CBS 22-2 – 2006

Waarom ligt die omslag rond 1970?

In die jaren is er een relatief gemakkelijke vorm van anticonceptie op de markt gekomen, namelijk 'de pil'. Daar is al snel veel gebruik van gemaakt. In statistieken is dan ook de zogenaamde 'pilknik', een drastische daling van het aantal geboorten, duidelijk zichtbaar. Met de pil konden ouders de grootte van een gezin 'regelen', de samenlevingsvormen werden losser en het kindertal nam af.

Tegelijkertijd was de naoorlogse economie op stoom gekomen. Om over voldoende arbeidskrachten te kunnen beschikken werd gepropageerd dat ook vrouwen hele dagen moesten gaan werken. Dat trok de vrouwen van de naoorlogse generatie wel aan. Voorzieningen om het opvoeden en werken met elkaar te kunnen combineren waren toen bijna nog niet aanwezig.

Ook werden er in die tijd actief buitenlanders aangetrokken om aan de vraag naar arbeidskrachten te kunnen voldoen. Die instroom verbloemde in de statistieken het effect van de toen ingezette afname van de bevolkingsgroei.

14 Daarnaast werd in die jaren enige matiging van de bevolkingsgroei toegejuicht. Algemeen

was men van mening dat geboortebeperking nodig was om te voorkomen dat de wereld overbevolkt zou raken en de natuurlijke hulpbronnen te snel uitgeput. Om de ontwikkelingen te bestuderen is in 1972 in Nederland de Staatscommissie Bevolkingsvraagstukken (commissie Muntendam) in het leven geroepen. In het verlengde daarvan is een Werkverband (Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken) ontstaan dat tot de dag van vandaag eens in de drie jaar de regering informeert over beleidseffecten van demografische ontwikkelingen.

Hoe groot is de kans dat de bevolkingsomvang van Nederland in de eenentwintigste eeuw toch nog gaat stijgen?

Die kans is vrijwel nihil. Om meerdere redenen:

1. Wat betreft de geboorten zijn er geen tekenen dat de opgelopen achterstand ingehaald gaat worden. Werken door vrouwen wordt onverminderd belangrijk gevonden. Om het opvoeden van kinderen te kunnen combineren met werken zijn inmiddels extra maatregelen genomen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is dan ook sterk toegenomen. Op het vruchtbaarheidscijfer heeft de verbeterde kinderopvang nog geen merkbaar effect gehad. Er wordt niet gestimuleerd dat vrouwen al op jonge leeftijd (jonger dan 25 jaar) kinderen zouden krijgen. Dat scheelt op 100 jaar een extra generatie. Bedenk wel dat het handhaven of doen toenemen van de bevolkingsomvang moet komen van (steeds) minder jonge vrouwen dan vóór de daling van het vruchtbaarheidscijfer.
2. Over de sterfte is al gezegd dat deze na 2030 sterk zal gaan toenemen. Van 1943 tot 1972 heeft Nederland een periode gekend waarin continu het aantal geboorten boven de 200.000 lag (het topjaar was 1946 met 286.000 geboorten). De oudsten van deze 'geboortegolf' zijn in 2013 zeventig jaar. Vanaf die tijd zal de sterfte gestaag toenemen. Vanaf 2035 zal de sterfte meer dan 200.000 per jaar bedragen, verwacht het CBS (nu nog 130.000-140.000 jaarlijks). Via de natuurlijke aanwas is dus geen extra groei te verwachten.
3. Wat betreft de immigratie is een ervaringsfeit dat veel mensen uit armere landen graag

hun geluk willen beproeven in rijkere landen. Het lijkt makkelijk om op die manier de bevolkingsomvang en dus de beroepsbevolking op peil te houden. Maar zo eenvoudig is dat niet. Allereerst is de laatste jaren in Nederland wel gebleken dat de opnamecapaciteit van buitenlanders van een land niet onbeperkt is. Op dit moment is er een sterke tendens de toestroom te beheersen. De immigratie is de laatste paar jaar dan ook afgenomen. De omvang van immigratie is dus door gericht beleid te beïnvloeden. Zou het kabinet echter weer meer buitenlanders willen toelaten, dan is het op den duur maar de vraag of er veel mensen naar Nederland willen komen. In bijna alle West-Europese landen, als ook in China en Japan, is er sprake van stagnatie in de groei van de bevolking. De concurrentie tussen die landen bij het aantrekken van arbeidskrachten zal steeds heviger worden. Het is maar de vraag of Nederland als immigratieland gewild zal zijn.

4. De laatste jaren overtrof de emigratie de immigratie. Onzeker is of deze onverwachte toename van de emigratie weer zal omslaan in een immigratieoverschot. In het kader van de eenwording van Europa zullen steeds meer jongeren hun eerste werkervaring elders willen opdoen, of op het idee komen hun opleiding in een ander land te volgen. Onzeker is of deze jongeren daarna weer naar Nederland terugkomen. Velen zouden kunnen besluiten, zeker als er sociale en/of economische banden zijn ontstaan, om niet meer terug te keren naar Nederland.

Voor ouderen zijn het vooral de hoge kosten van levensonderhoud, de dure huizen en het niet altijd aangename klimaat dat hen doet besluiten hun derde levensfase in een warmer land door te brengen. Zelfs een huis aan de andere kant van de grens blijkt al veel aantrekkingskracht uit te oefenen.

In andere Europese landen is de vergrijzing al eerder ingezet dan in Nederland. Daar is al meer ruimte en belangstelling voor instromers aanwezig. Ons land is wat dat betreft in het nadeel met zijn hoge bevolkingsdichtheid en de congestieverschijnselen die daarvan het gevolg zijn.

Kortom – afgezien van op dit moment niet te voorziene volksverhuizingen – is het vrijwel uitgesloten dat de bevolking van Nederland in de eenentwintigste eeuw toch nog gaat toenemen.

Hoeveel zou de bevolkingsomvang kunnen afnemen in de eerst komende zeventig jaar?

Het is interessant om bij deze berekening nogmaals naar tabel 1 te kijken. In de drie decennia van de geboortegolf (1946 – 1975) bedroeg de groei 4,4 miljoen personen. In de dertig jaar daarop bedroeg de groei 2,6 miljoen (inclusief de toenemende immigratie) en dat getal zou nog verder kunnen afnemen, vooral in de laatste dertig jaar. Hoeveel mensen er in 2070 nog in Nederland zullen wonen is uiteraard niet met zekerheid te zeggen. Dat hangt bijvoorbeeld af van de vraag of het vruchtbaarheidscijfer inderdaad op 1,75 blijft steken zoals het CBS aanneemt en uiteraard van het saldo van de migratie. Maar ik kan mij niet voorstellen dat die twee negatieve tendensen aan de kant van de natuurlijke aanwas – het verscheiden van de geboortegolf van na de oorlog in combinatie met het te geringe geboortecijfer om de bevolkingsomvang in stand te houden – bijna geheel door het positieve migratiesaldo gecompenseerd zullen worden, zoals het CBS, vooralsnog tot 2050, verwacht.

Het CBS voorziet al jaren dat de daling van de bevolking pas na 2030 zal inzetten, en verwacht maar een heel geringe daling. Hoe zit dat?

Inderdaad is het CBS in zijn prognoses tamelijk optimistisch. Toch moet ook het CBS steeds de prognoses naar beneden bijstellen. Zo verwachtte het CBS in 1997 nog dat de bevolkingsomvang in 2050 16.991.000 zou bedragen. In 2005 is dit getal gedaald naar 16.906.000, dus toch al 85.000 personen minder. Bij de nieuwste prognose zakte het naar 16.800.000 (zie tabel 2) en wordt sterk benadrukt dat de groei van de bevolking afhankelijk is van de – meest onzekere factor van de prognose – de migratie.

Zouden de migratiecijfers gelijk blijven aan die van 2006, dan zou de daling al vóór 2015 inzetten. Er is een aanzienlijke toename van de immigratie en een dito afname van emigratie voor nodig om de negatieve groei pas in 2035 te voorzien (zie tabel 2).

Opmerkelijk was het unicum in 2006: gedurende twee maanden achtereen was er landelijk sprake van bevolkingsdaling (– 514 en – 415 personen). Ook in verscheidene regio's neemt de bevolking in omvang af.

Is Nederland uniek in dit opzicht uniek?

Bijzonder is dat Nederland vergeleken met andere West-Europese landen dankzij de geboortegolf relatief laat met de bevolkingsdaling zal worden geconfronteerd. De omvang van de bevolking van Europa als geheel zakt al sinds 2005. De Verenigde Naties voorzien dat de groei van de wereldbevolking in 2075 stabiliseert. De bevolking van China zal gaan dalen in 2050.

Van die verminderde groei van de afgelopen 35 jaar was eigenlijk maar weinig te merken. Hoe zal die bevolkingsdaling in Nederland verlopen?

Als de bevolking nog maar met 197 personen groeit, zoals dat in de maand januari van het jaar 2006 het geval was, dan kan het best zijn dat alle gemeenten in die maand nog een beetje zijn gegroeid, maar dat er plaatselijk een vermindering optrad, bijvoorbeeld omdat uit één grote stad tegelijkertijd 1000 mensen vertrokken.

Die daling kan dus binnen de Nederlandse grenzen, zowel in ruimte als in tijd zeer grillig verlopen. Het is dus van belang naast de nationale tendensen, ook de regionale ontwikkelingen in de gaten te houden.

Algemeen kan worden gesteld dat de daling het langst op zich zal laten wachten in universiteitssteden en steden met beroepsopleidingen die het lukt de afgestudeerden aan een baan te helpen. De daling manifesteert zich het snelst in gebieden met weinig jonge gezinnen en weinig aanbod van werkgelegenheid.

In 2005 was er in drie provincies van Nederland al sprake van een bevolkingsdaling en wel Limburg, Groningen en Friesland en in delen van Zuid-Holland. Aan die laatste daling deed onder meer ook Rotterdam mee, welke gemeente sinds 1 januari 2003 11.000 minder inwoners telt. Verwacht wordt dat vervolgens Drente en Zeeland ook in een structurele daling zullen terechtkomen [1].

[1] W. Derks, P. Hovens, L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Raad voor verkeer en Waterstaat/VROM Raad, Den Haag 2006.

Tot slot ter informatie de cijfers van de prognose van 19 december 2006.

Tabel 2 Bevolkingsprognose, aantal inwoners en groei

| jaar | aantal inwoners x miljoen | groei x 1.000 | geboorte x 1.000 | sterfte x 1.000 | immigratie x 1.000 | emigratie x 1.000 |
|------|------------------------------|------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|
| 2006 | 16,3 | 20 | 184 | 136 | 100 | 132 |
| 2010 | 16,4 | 32 | 177 | 143 | 120 | 125 |
| 2015 | 16,6 | 32 | 176 | 152 | 124 | 118 |
| 2020 | 16,7 | 29 | 181 | 163 | 122 | 114 |
| 2025 | 16,9 | 23 | 184 | 175 | 121 | 110 |
| 2030 | 17,0 | 12 | 185 | 190 | 119 | 105 |
| 2035 | 17,0 | - 3 | 181 | 205 | 118 | 101 |
| 2040 | 17,0 | - 15 | 176 | 215 | 118 | 97 |
| 2045 | 16,9 | - 18 | 175 | 219 | 117 | 94 |
| 2050 | 16,8 | - 14 | 178 | 219 | 117 | 93 |

Hoofdstuk 2

De uitdaging van de demografische ontwikkelingen voor de volkshuisvesting

Wat betekent bevolkingsdaling voor de onroerendgoedmarkt?

Onvermijdelijk zullen er overschotten ontstaan van wat is gebouwd en aangelegd. Immers gebouwen blijven staan, ongeacht of er minder mensen zijn. Een logisch advies is dan om die top aan benodigd gebouwd onroerend goed te verminderen door de bestaande gebouwen en voorzieningen optimaal te gebruiken vóórdát de omslag plaatsvindt. Op die manier wordt kapitaalverlies in de vorm van onderbenutting en leegstand en uiteindelijk sloop zoveel mogelijk voorkomen.

Wat is nu het bijzondere van de bevolkingsdaling voor de woningmarkt?

De bevolking van Nederland zal sterk gaan vergrijzen in de komende decennia. Het aantal 65-plussers neemt van nu tot 2050 toe met 2,3 miljoen personen (van 1.320.000 tot 3.696.000 miljoen). Hoeveel daarvan alleenstaand zullen zijn, vermelden de prognoses niet. Een ander CBS-gegeven is dat tot 2050 het totaal aantal huishoudens nog met bijna een miljoen toeneemt (dus met evenzoveel woningen?). Die groei bestaat voor méér dan een miljoen uit eenpersoonshuishoudens, waaronder dus wel veel oudere huishoudens zullen zijn. Ouderen wonen al. Die blijven vaak in de vroegere gezinswoning wonen. Er komen daardoor maar weinig van die gezinswoningen vrij voor zich nieuw vormende huishoudens. Dat betekent dat als de bevolkingssomvang al niet meer toeneemt er toch nog moet worden bijgebouwd om aan nieuwe huishoudens - vaak beginnende gezinnen die veel ruimte nodig hebben - onderdak te kunnen bieden. Er ontstaat daardoor een overmatige hoeveelheid ruimere woningen, waar steeds vaker maar één persoon in woont.

Als de vergrijzing door sterfte begint af te nemen, zal de bevolkingssamenstelling zich weer normaliseren. Dat betekent dat gezinnen relatief weer een groter deel van de bevolkingssamenstelling zullen uitmaken. Gezinnen wonen met meer personen in een woning. Dus zelfs als de bevolkingssomvang niet zou afnemen, zijn er toch al minder woningen nodig (voor 100 alleenstaanden zijn 100 woningen nodig, terwijl er voor 100 personen in gezins-

verband van 4 personen maar 25 woningen nodig zijn). Maar daarnaast zal ook het aantal personen afnemen. Deze twee processen versterken elkaar.

Een kort rekenvoorbeeld met fictieve getallen kan dit illustreren.

Stel er zijn 100 mensen en daarvan vormen er 25 een eenpersoonshuishouden, 25 een twee-, 25 een drie- en 25 een vierpersoonshuishouden. Om deze huishoudens onder dak te brengen zijn $25 + 13 + 9 + 7$ is **54** woningen nodig.

Stel de groep blijft even groot, maar er zijn vijf eenpersoonshuishoudens minder.

Die vijf personen verdelen we gelijkmatig over de andere categorieën. Er zijn dan 20 personen in een eenpersoonshuishouden, 27 personen in een twee, 27 in een drie en 26 personen in een vierpersoonshuishouden. In die situatie zijn er **50** woningen nodig ($20 + 14 + 9 + 7$). Als niet alleen de samenstelling van de groep zou veranderen, maar bijvoorbeeld ook de omvang – deze neemt bijvoorbeeld af met vier personen – dan ontstaat weer een ander beeld. Verdelen we deze vermindering gelijkmatig over de huishoudens dan zijn er nog resp. 19, 26, 26 en 25 een, twee, drie en vierpersoonshuishoudens over. In die situatie zijn er nog **48** woningen nodig (19, 13, 9, en 7).

In tabelvorm

| | | | min 5 eenpersoonshuish. | | min 4 personen | |
|----------------------|----------|----------|-------------------------|----------|----------------|----------|
| | personen | woningen | personen | woningen | personen | woningen |
| 1 persoonshuishouden | 25 | 25 | 20 | 20 | 19 | 19 |
| 2 persoonshuishouden | 25 | 13 | 27 | 14 | 26 | 13 |
| 3 persoonshuishouden | 25 | 9 | 27 | 9 | 26 | 9 |
| 4 persoonshuishouden | 25 | 7 | 26 | 7 | 25 | 7 |
| totaal | 100 | 54 | 100 | 50 | 96 | 48 |

Terwijl het totaal aantal personen maar met vier afneemt, zijn er zes woningen minder nodig. Duidelijk komt het elkaar versterkende effect van een bevolkingsdaling en een veranderende bevolkingssamenstelling naar voren.

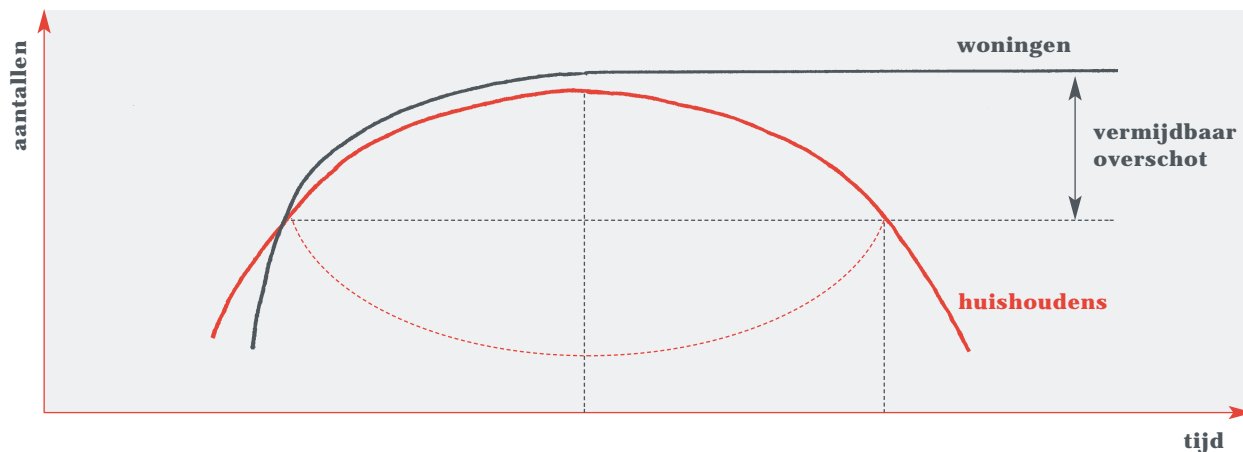
De leegstand die ontstaat door het afnemen van de vergrijzing, kan zich overal voordoen en zal niet per se beginnen bij de slechtste woningen in het perifere gebied. De kans is groot dat de prijzen van koopwoningen dan zullen gaan zakken. Meer mensen zullen zich een koopwoning kunnen veroorloven. Ook de verhuurmarkt zal het hierdoor moeilijk krijgen en een neerwaartse druk op het huurniveau ondervinden. De waarde van de woningen zal afnemen. Voor starters wordt het veel gemakkelijker een geschikte woning te vinden. Deze ontwikkeling is echter minder leuk voor huishoudens die nog lang aan een hoge hypotheekschuld vastzitten.

Op macroniveau is het slecht voor de economie. Het vermogen van de Nederlanders en dus van de staat neemt af. Er is sprake van ondoelmatige overheidsbestedingen. Hetzelfde aantal woningen dat er de laatste decennia nog wordt bijgebouwd voordat het maximum aan in Nederland woonachtige huishoudens is bereikt, met alle kosten voor de infrastructuur en voorzieningen van dien, staat als de bevolking gaat afnemen, weer leeg, maar dan verspreid over het land. Het is slecht voor de pensioenfondsen en daarom toch ook weer voor gewone burgers. Immers veel fondsen baseren een deel van hun vermogen (rond de 12%) op de waarde van het onroerend goed. Met het oog hierop is het aan te raden grote fluctuaties op de woningmarkt te voorkomen.

Om onevenwichtigheden voor te zijn is het van belang dat de omslag zich niet plotseling voltrekt, maar dat we geleidelijk toegroeien naar een situatie waarin er een overschot aan woningen zal zijn.

De uitdaging op het gebied van de volkshuisvesting is dus om het theoretisch maximum aan benodigde woningen zoveel mogelijk naar beneden te brengen. Meer nog dan op andere terreinen, is het daarom gewenst om voordat de top is bereikt, de bestaande woningvoorraad zo optimaal mogelijk te benutten. Ruimte is er genoeg in de voorraad. De uitdaging is te bevorderen dat deze ruimte ook efficiënt wordt gebruikt.

Figuur 1 Het vermijdbaar overschot aan onderdak [2]



Het CBS verwacht dat het aantal alleenstaanden nog blijft groeien tot 2050.
 Dus die leegstand treedt misschien wel helemaal niet op!

Opmerkelijk is dat het CBS in de meest recente huishoudenprognose tussen 2030 en 2050 wel een afname van de totale bevolking voorziet (namelijk met 116.000 personen), maar deze afname heeft alleen effect op de grotere huishoudens. Het aantal eenpersoonshuishoudens blijft toenemen en bedraagt 42,7% van het totale aantal huishoudens in 2050. De gemiddelde huishoudengrootte bedraagt dan landelijk nog 2,09, dus is maar net boven de twee personen per huishouden.

Inderdaad is het de vraag wanneer het hierboven beschreven proces – het relatief weer toenemen van het aantal gezinnen – zich zal voltrekken. Het kan na 2050 zijn, maar dat het gaat gebeuren is wel heel aannemelijk. Uiteraard zal de categorie alleenstaanden vrij omvangrijk blijven (jongeren, gescheiden personen, alleenwonenden, nieuwe ouderen). Maar dat van

[2] Harkolien Meinsma en Marten Bierman, *Help, mijn woning wordt te groot, Over het verband tussen woningvoorraad, nieuwbouw en vergrijzing*. Onafhankelijke Senaatsfractie, Leende september 2002.

het verscheiden van de geboortegolf in het geheel niets merkbaar zou zijn in de bevolkings-samenstelling is ongelooftwaardig.

Landelijke zal de afname van het aantal huishoudens volgens het CBS zich na 2050 manifesteren. In de praktijk gaat het anders. Immers bepaalde regio's hebben nu reeds te kampen met bevolkingsafname. Voorzien wordt dat tussen nu en 2025 twintig procent van het aantal gemeenten (92 gemeenten) te maken krijgt met het dalen van het aantal huishoudens [3]. In die gemeenten zou het nu nog bevorderen van het samenwonen, als daar bij de bevolking animo voor is, de noodzaak van woningbouw kunnen verminderen en zo een structurele toename van leegstand in de toekomst kunnen uitstellen of voorkomen. Hier landelijk werk van maken is aan te raden. Hoe eerder er mee wordt begonnen, hoe beter.

Ook in het rapport *Krimp en ruimte*, wordt er op gewezen dat regionaal optredende krimp ook voor het nationaal beleid aanleiding moet zijn voor een herbezinning: “In de nieuwe demografische context (...) is het vertrouwen op en streven naar groei risicovol en niet altijd meer realistisch” (pag. 195).

Daarnaast speelt toch ook nog het feit dat men per persoon steeds meer woonoppervlak wenst.

Ja, maar ook dat proces gaat niet eindeloos door. Al jaren neemt de woningbezetting af. Inmiddels heeft iedereen (kinderen inbegrepen) gemiddeld iets meer dan twee vertrekken ter beschikking (2,3 kamers). Het aantal gezinnen dat op een te kleine woning woont is vele malen geringer dan het aantal eenpersoonshuishoudens dat, gewild of ongewild, in een zes of meer-kamerwoning woont.

Ten opzichte van de Denen, Engelsen, Duitsers en Belgen wonen de Nederlanders relatief het ruimst [4].

[3] *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2006.

[4] *Nederlanders wonen ruim, woonkwaliteit in West-Europees perspectief*, drs. J.S.C.M. Hoekstra, Bouwmarkt, pag 10-12, nr 9, 2002.

Zijn grote fluctuaties op de woningmarkt te voorkomen door extra te letten op de benutting van de voorraad?

Voor een groot deel wel. Het aanbod van woningen zal echter op een gegeven moment zo overvloedig zijn dat daar zeker een neerwaartse druk op de prijzen van uit zal gaan. Hoe langer dat omslagpunt naar de toekomst verschoven kan worden, hoe geleidelijker die waarde-daling zal gaan.

Hoeveel woningen zullen overbodig worden?

Dat is moeilijk te zeggen. Behalve van onzekere demografische factoren, is het uiteraard mede afhankelijk van het aantal woningen dat er de komende jaren nog gesloopt en bijgebouwd wordt en bijvoorbeeld van de hoeveelheid kleine woningen die nog samengevoegd wordt. Onzeker is ook in hoeverre het woningbezit per huishouden zal toenemen. Belangrijker is het te bedenken dat een geringe leegstand reeds een negatief effect op de wijdere omgeving heeft, zodat het de moeite waard is veel energie te besteden aan het voorkomen ervan.

Wat betekent de bevolkingsdaling voor de kantoren- en bedrijvensector?

Deze markten zijn niet onderhevig aan die specifieke processen die op de woningmarkt meespelen, namelijk een extreem hoge vraag voorafgaande aan het bereiken van de top en een versneld krimpende vraag erna. Met deze sectoren is niettemin goed te illustreren hoe onverstandig het is de demografische ontwikkeling te weinig aandacht te schenken. Het omslagpunt in deze beide sectoren ligt veel vroeger dan bij de woningsector. Het gaat immers om gebouwen waar wordt gewerkt, dus om onroerend goed dat mensen tot om en nabij hun 65ste jaar frequenteren. Pas in 2006 begon men zich in bredere kring te realiseren dat de beroepsbevolking in Nederland in omvang gaat afnemen rond 2012 [5].

Beide sectoren kampen reeds nu, vóórdat de beroepsbevolking gaat afnemen, met een vrij hoog leegstandspercentage. Op het gebied van de kantoren speelt dat al langer. Toch worden er – naast de vervangingsbouw – nog steeds nieuwe kantoren bijgebouwd.

Ook bij de bedrijventerreinen gaat het reserveren van nieuwe gebieden nog onverminderd voort, terwijl ook in die sector steeds meer bestaande gebouwen leegstaan [6]. Dat het aanbod van grond en nieuwbouw stopt als er ruimte genoeg is, blijkt in deze sectoren niet op te gaan. Verzadiging blijkt dus een rekbaar begrip. Als er een gegadigde is voor een nieuw onderkomen, is er buiten de stad altijd wel een plekje waar nog wat kan worden gebouwd, ongeacht of in de steden gebouwen leegstaan.

Opmerkelijk is dat deze markten geen heftige reacties vertonen bijvoorbeeld in de vorm van waardevermindering.

Voor kantoren en bedrijven in eigendom is het ontbreken van heftige reacties te verklaren uit het feit dat bij bedrijfsgebouwen een relatief korte afschrijvingstermijn wordt gehanteerd en dat de kosten van de huisvesting maar een gering deel uitmaken van alle uitgaven.

Een ondernemer kan een oud, financieel afgeschreven gebouw rustig een tijd leeg laten staan in afwachting van nieuwe gebruikers. Hij ziet dat eerder als een goede belegging. Immers de grondprijzen in Nederland vertonen al langere tijd een stijgende lijn.

Wat leert ons dit nu voor de woningmarkt?

Ook op de woningmarkt streeft men naar een hoge productie, voorafgaande aan de bevolkingsdaling die hier en daar zich al voordoet. Waar nog vraag naar woningen is, wordt doorgebouwd. En waar er vraag naar goedkope woningen is voor starters en alleenstaanden, wordt nog ijveriger gebouwd, want door verzadiging zouden de prijzen kunnen gaan zakken en komen er ook voor deze groepen betaalbare woningen beschikbaar, zo redeneert men.

[6] Meinsma, H.C., *De logica van de lelijkheid, ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland*, Stichting Welstandszorg Noord-Holland, Alkmaar 2004.

Het Rijk stimuleert de productie. Op rijksniveau is besloten dat het woningtekort nog verder moet dalen, namelijk naar 1,5, hetgeen betekent dat er tot 2010 bijna een half miljoen woningen mogen worden bijgebouwd. De bouw wordt gestimuleerd met voorschotten (Besluit Locatiegebonden Subsidies) die weer moeten worden terugbetaald als na vijf jaar de aantallen niet zijn gehaald. De akkoorden die daarover zijn gesloten staan zodoende het flexibel inspelen op veranderende demografische omstandigheden in de weg [7]. Hoogstwaarschijnlijk gaat de productie van woningen – ongeacht de demografische ontwikkelingen – gewoon door tot voorbij het verzadigingsmoment, net als op iedere andere markt. Maar als de woningmarkt ineens stort, zullen de gevolgen heftiger zijn dan bij verzadiging van de kantorenmarkt en het aanbod van bedrijventerreinen. Voor bewoners is het wonen de grootste kostenpost van het huishoudbudget, zowel bij koop- als huurwoningen. Meestal kan men geen andere woning kopen als de vorige nog niet verkocht is. Dat zet druk op de verkoopprijzen. Verder is het een weinig elastische vraag. Zonder woning gaat het niet, dus is men soms wel genoodzaakt een woning voor een ongunstig bedrag of op een slecht moment te verkopen. Sterke prijsdalingen zijn daarom op de woningmarkt niet ondenkbaar.

Maar die situatie geeft toch de mogelijkheid slechte woningen te slopen, zoals nu ook al met de herstructurering gebeurt?

Voor een deel is dat juist, maar met de bevolkingsdaling verdwijnen nog niet de zwakkere groepen uit de samenleving. Daar moet een betaalbare plek voor blijven. Herstructurering lukt zolang er nog vraag is en ook functies kunnen worden toegevoegd, die weer geld opbrengen.

Is die structurele ontwrichting van de woningmarkt te voorkomen?

Het zou al een stap vooruit zijn als men onder ogen durft te zien, dat het gevaar van ontwrichting reëel is. Dat zou al een dempende werking kunnen hebben.

30 [7] Zie ook blz 114 van *Krimp en ruimte*.

Hoofdstuk 3

Noodzakelijke veranderingen in het overheidsbeleid om structurele leegstand te voorkomen

Welke algemene lijnen zouden moeten worden ontwikkeld?

Bijstelling doelen

De eerste allerbelangrijkste stap is dat de beslissers in Nederland (overheid en bedrijfsleven) zich ervan bewust worden dat op den duur het aantal inwoners van Nederland gaat afnemen. Pas als dat besef doordringt is er draagvlak te vinden voor maatregelen die erop gericht zijn om ook van een periode van krimp een succes te maken.

Echter voordat er maatregelen worden genomen, is het gewenst de algemene doelen bij te stellen. Nu is alles gericht op uitbreiding (meer groei, hogere productie en meer winst). Bedacht moet worden hoe we op een prettige manier via een periode waarin er voorlopig nog relatief veel ouderen zullen zijn (dus nog relatief veel vraag naar producten en voorzieningen), terecht kunnen komen in periode waarin er aanzienlijk minder mensen in ons land zullen wonen, aangenomen dat er geen volksverhuizingen gaan plaatsvinden. Pas als hier meer zicht op is kan op alle fronten aan die nieuwe toekomst worden gewerkt.

In dit rapport gaat het slechts over de wenselijke toekomst op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, dus om de vraag hoe we via een maximum aan gebouwd onderkomen kunnen groeien naar een tijd waarin er minder bouwwerken nodig zijn, gegeven het afnemende aantal inwoners.

Daarbij is uitgegaan van de volgende algemene doelstellingen:

- het landschap in Nederland moet zo veel mogelijk in tact blijven en de bestaande open ruimte gespaard,
- financiële onevenwichtigheden op de gebouwenmarkten zouden zoveel mogelijk moeten worden voorkomen [8],
- met belastinggelden dient zuinig en doelmatig te worden omgegaan,
- wat wenselijk is wordt bevorderd en gestimuleerd, maar niet dwingend opgelegd.

[8] *Ruimte voor de bouw, naar een recyclische bouwopgave*, Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, SISWO publicatie 357, Amsterdam 1991.

Statistieken

Er is behoefte aan het verzamelen van andere gegevens. Daarbij is een nieuwe oriëntatie op de beoordeling van die cijfers gewenst.

Om een ander beleid te kunnen voeren moeten veel meer en betrouwbare gegevens over de woningvoorraad en de bewoning daarvan beschikbaar komen. Op dit moment zijn hoegenaamd geen (vergelijkbare) gegevens voorhanden over de grootte, de kwaliteit en het gebruik van de voorraad. Ook wordt bijvoorbeeld niet bijgehouden hoeveel en welke woningen er jaarlijks vrijkomen door sterfte en door vertrek (emigratie). Over leegstand zijn hoegenaamd geen gegevens bekend. Zelfs het precieze aantal inwoners en woningen per gemeente blijkt niet eenduidig te zijn. Dit soort gegevens dient wel beschikbaar te zijn als men een strategisch voorraadbeleid wil voeren.

Andere kijk op de ruimtelijke ordening

Diensten van ruimtelijke ordening zouden er goed aan doen al bijtijds te bedenken welke ruimtelijke structuur voor zowel het landelijk als het stedelijk gebied men voor de toekomst wenselijk vindt. Bedacht moet worden welk instrumentarium voorhanden is om die structuur te beïnvloeden. Immers vanaf het moment dat overschotten ontstaan zal de woningmarkt steeds meer als een echte markt gaan functioneren en zal de overheidsbeïnvloeding afnemen. De prijzen, met name op de koopwoningenmarkt zullen meer dan tot nu toe een resultante zijn van aanbod, vraag, voorkeuren en financiële mogelijkheden. Een voorproefje is nu al te zien in gebieden waar de bevolking al aan het dalen is. De prijzen van koopwoningen zijn daar al lager dan die van vergelijkbare woningen in de Randstad.

Te betwijfelen valt of de huidige manier om herstructurering financieel haalbaar te maken dan nog wel werkt, namelijk het vervangen van een minder opbrengst leverende functie door een duurdere functie. Immers niemand kan worden belet naar goedkopere plekken uit te wijken.

Wat de overheid nog wél kan doen om de bewoning te bevorderen is het beïnvloeden van de aantrekkelijkheid van wijken door het verbeteren van de openbare ruimte of het veranderen van vestigingseisen. Men zou ernaar kunnen streven parken te vergroten, doorgaande groene

fietsroutes aan te leggen, of ruimte te sparen opdat op den duur ook in de stad landgoederen kunnen worden aangelegd. Vaker zal door herverkaveling binnen de stedelijke omgeving bereikt kunnen worden wat wenselijk is [9].

Leegstandsbeleid

Vooralsnog is er bijna geen regelgeving die betrekking heeft op leegstand. Het wordt niet belast en het is niet verboden. Terwijl de overheid op het doelmatig gebruik van gebouwen zou moeten toezien, wordt dat aan krakers overgelaten, die daarbij een strafblad riskeren. Verplichten tot afbraak is alleen mogelijk als het gevaar oplevert voor de omgeving. En wie dat betaalt is onduidelijk. Het zal nodig zijn hier beleid voor te ontwikkelen.

Het intensief gebruik van de bestaande woningen bevorderen.

Voor de volkshuisvesting is het, in het licht van de bevolkingsdaling en het voorkomen van al te grote fluctuaties op de woningmarkt, van het grootste belang dat al op korte termijn beleid wordt ontwikkeld dat er op gericht is het bestaand onderdak zo efficiënt mogelijk te benutten. Alleen op die manier is het maximum aan benodigde woonruimte omlaag te krijgen en is onnodig veel slopen in de toekomst te voorkomen. Alles wat nu niet meer hoeft te worden bijgebouwd, hoeft later ook niet te worden afgebroken.

De uitdaging is dit maximum zo laag mogelijk te houden door de ruimte in de voorraad zo effectief mogelijk te benutten.

Om dat te bereiken zouden mensen die nu ruim wonen zo weinig mogelijk belemmeringen op hun pad moeten vinden als ze met meer mensen in hun woning willen wonen.

Maatregelen zouden kunnen zijn:

- het bevorderen van samenwonen,
- het aantrekkelijker maken van het verhuren van kamers,
- het vergemakkelijken van het realiseren van geheel of gedeeltelijk zelfstandige woonruimte in een bestaande woning.

[9] Rivierenbuurt in Apeldoorn's perspectief, ir. M. Bierman en drs. H.C. Meinsma, Amsterdam 2000.

Daarnaast zijn er mensen die de zorg voor een grote eigen koop- of huurwoning liever kwijt dan rijk zijn. Daarom:

- het aanmoedigen van het kleiner gaan wonen,
- kleiner gaan wonen moet niet duurder zijn, maar eerder financieel aantrekkelijk gemaakt.

Wat betreft nieuwbouw:

- wat nu nog wordt bijgebouwd, moet later kunnen worden samengevoegd,
- binnenstedelijk bouwen en herstructureren moet aantrekkelijker worden dan bouwen ten koste van de nog open ruimte.

Is een dergelijke benadering niet ongeveer tegengesteld aan het huidige beleid?

Door het beter benutten van de bestaande ruimte is uiteraard ook de huidige woningnood te verminderen. Waarom is het Rijk hier niet mee bezig?

Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 4

Belemmeringen voor het intensief gebruiken van de voorraad

A Extensief gebruik van de voorraad

Wat staat een intensiever gebruik van de voorraad het meest in de weg?

Mensen die kleiner willen gaan wonen – vaak zijn dat ouderen – stuiten vaak op een groot aantal belemmeringen als zij die wens in vervulling willen brengen. Regelmatig komt het voor dat gepensioneerden hun grote gezinswoning graag zouden willen inwisselen voor een gelijkvloerse, kleinere woning bij voorkeur in de eigen buurt en in de nabijheid van voorzieningen. Maar dan zijn er allerlei belemmeringen en bezwaren die maken dat daar niks van terecht komt.

Allereerst moet zo'n woning er maar zijn. Veel flats en etagewoningen zijn niet bereikbaar per lift. Dus is men aangewezen op nieuwere woningen.

Een vergelijking van de kosten van de oude en een nieuwe woning valt vaak uit in het nadeel van de nieuwe woning. Zo wordt voor nieuwere huurwoningen over het algemeen meer huur gevraagd dan voor oudere huurwoningen, ongeacht de grootte. Nieuwere koopwoningen zijn verhoudingsgewijs duur en hebben vaak hoge servicekosten.

Men ziet er tegenop de eigen vertrouwde buurt te verlaten.

Daarbij opgeteld de makelaarskosten, de overdrachtsbelasting en de kosten en ongemakken van een verhuizing, dan wordt een beslissing op dit punt toch maar weer uitgesteld.

Ook zijn er mensen die al wel een woning hebben, maar overwegen te gaan samenwonen.

Het komt er meestal niet van, omdat het lastig of onvoordelig is deze wens in praktijk te brengen. Voor mensen met een ingewikkelde financiële situatie (door scheiding, ziekte, of een uitkering), heeft het gaan samenwonen zulke onoverzichtelijke financiële consequenties, dat voor het gemak maar van de stap wordt afgezien. Voor mensen die van de bijstand afhankelijk zijn en voor de AOW-ontvangers is het onvoordelig te gaan samenwonen. Die worden op hun uitkering gekort als ze besluiten een gezamenlijke huishouding te gaan voeren.

Maar het is toch logisch dat als je gaat samenwonen je van de overheid minder ontvangt, omdat een huishouden van twee personen nu eenmaal niet tweemaal zo duur is als dat van een alleenstaande?

Dat is wel zo, maar als dat tot gevolg heeft dat woningen worden aangehouden teneinde financieel beter af te zijn, blijkt er toch iets scheef gegroeid te zijn.

Door de jaren heen is het belang van het huwelijk als doel om naar te streven afgenomen en is het streven naar economische zelfstandigheid steeds belangrijker geworden, ook binnen een relatie. Inmiddels zijn vrouwen verplicht, onafhankelijk van hun relatie, ook zelf een pensioen op te bouwen. Steeds meer moet en wil de vrouw ook zelf financieel bijdragen aan de opvoeding van de kinderen en de huishouding. Relaties volgen dan ook steeds minder de aloude vaste patronen. Allerlei soorten afspraken tussen allerlei soorten vriendschappen komen voor.

In het verlengde daarvan zou een moderner vormgegeven belasting- en sociaal voorzieningenstelsel geheel gebaseerd moeten zijn op het individu. Deze stelsels zouden in principe los moeten staan van de beslissingen die men in privé-sfeer neemt over het al dan niet trouwen of samenwonen, of het nu gaat om gelieven, familieleden, of vrienden en vriendinnen. Het aantal nachten dat men al dan niet bij elkaar slaapt zou er geen invloed op moeten hebben. Dan pas is ieder voor zichzelf verantwoordelijk. Inmiddels zijn er meer voorbeelden van persoonsgebonden regelingen.

Voorwaarde is wel dat het financieel mogelijk moet blijven zich alleen ook staande te houden. Wie het lukt met iemand anders kosten te delen is dan financieel beter af, maar levert ook een deel van zijn/haar vrijheid in.

Maar dat gaat het Rijk toch veel meer kosten, vooral op het gebied van de sociale voorzieningen?

Op het eerste gezicht lijkt dit de schatkist meer geld te gaan kosten. Maar dat is nog maar de vraag. Het levert de overheid ook weer veel geld op.

Met een persoonsgebonden budget kunnen personen zelf bedenken dat ze goedkoper uit zijn als ze samen kosten delen. Ze zullen inzien dat ze beter af zijn als ze in één woning gaan wonen. Dan komen er – vaak goedkope - woningen vrij die nu in naam worden aangehouden. Dus de overheidsuitgaven voor woningbouw met alles wat daarbij komt kijken, kunnen omlaag, nu om een extra woning te bouwen, later omdat er een woning minder hoeft te worden gesloopt.

Ook op de rijksuitgaven aan huursubsidie kan het een gunstig effect hebben. In veel gevallen hoeft voor één, misschien voor twee, woningen geen huursubsidie meer te worden betaald. Er ontstaat ruimte voor samenwonenden om in eigen sfeer de toekomstige zorgbehoefte voor een groot deel zelf te organiseren. Nog nooit heeft de overheid er zo ijverig naar gestreefd mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Waarschijnlijk wordt dat streven ingegeven door het feit dat het zowel voor de overheid als voor de betrokkenen duurder is ouderen in tehuizen te verzorgen dan ouderen thuis te laten verplegen. Het effect is wel dat mensen alleen blijven en er op vertrouwen dat er voldoende zorg zal zijn, als dat nodig wordt.

Minder ijverig wordt gezocht naar eigen oplossingen voor de problemen van het ouder worden. Zou het samenwonen aantrekkelijker zijn, dan scheelt dat in de kosten van de thuiszorg of in verplegingskosten van alleenstaanden. Immers een steeds groter deel van de kosten van ziekenhuizen betreffen kosten voor alleenstaanden die thuis niet kunnen worden opgevangen. Ook ziektekosten die voortvloeien uit te grote eenzaamheid (bijvoorbeeld ziekten die ontstaan door verwaarlozing of door depressies) nemen af.

Het grote voordeel van persoonsgebonden budgetten is dat het aansluit bij het rechtsgevoel van burgers. Nu moet men 'liegen' om samen zo lucratief mogelijk rond te kunnen komen. Vooral bij ouderen is dat schrijnend. Van hen wordt verwacht dat ze 'het goede voorbeeld' geven. Beter zou het zijn als het leven naar de overheidsregels eerder meer dan minder oplevert. Nu moet men zowel de eigen woonruimte als een deel van de uitkering inleveren als men gaat samenwonen. Dan moet 'de liefde' en de wil om niet alleen te willen blijven wel heel groot zijn. Voor de hand ligt het om alles maar bij het oude te laten en veel bij elkaar op bezoek te gaan.

Werkte vroeger de woningnood eraan mee om samen te gaan wonen, nu heeft het samen-

wonen een andere impuls nodig.

Met persoonsgebonden regelingen kan men frank en vrij in het leven staan en zelf kiezen welke afhankelijkheden men aangaat. Het betekent ook dat sterk op de opsporingskosten naar fraudegevallen kan worden bezuinigd.

De uitvoering van de regelingen wordt eenvoudiger en vergt minder bureaucratie.

Om te voorkomen dat men voor het geval het mis gaat, toch de andere woning aanhoudt, is het wel nuttig vooraf garanties te kunnen bieden dat als de samenwoning niet (meer) lukt, er perspectief is op een woning voor de vertrekkende partner.

Zijn er nog meer regels die niet aansluiten bij de grotere variatie in samenlevingsvormen?

Waar bij de woonruimteverdeling helemaal geen rekening mee wordt gehouden is de voor de hand liggende wens om bij elkaar in de buurt te kunnen wonen. Soms willen moeders hun kinderen gezamenlijk laten opgroeien, soms willen stellen allebei verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen, maar toch gescheiden wonen. Soms willen ouderen in de buurt van andere ouderen of hun (klein-)kinderen wonen om elkaar te kunnen helpen bij van alles; het systeem van woonruimteverdeling is hier niet op berekend. Je burens kunnen kiezen bevordert de sociale cohesie en het speelt in op de behoefte aan sociaal contact. Voor ouderen is het te zien als aanvulling op de thuiszorg.

Op zich levert dit dan wel geen extra woningen op, maar het verhoogt wel de tevredenheid met de woonsituatie. Als woningaanbieders wat meer op dit soort wensen gespitst zouden zijn, zouden bijvoorbeeld portieketageflats die nu op grote schaal worden gesloopt – mits voorzien van lift – een uitstekende woongelegenheden kunnen bieden voor ouderen die bij elkaar in de buurt willen wonen.

B De afhankelijkheid van gemeenten van grondinkomsten

Wat staat een intensiever gebruik van de voorraad nog meer in de weg?

Voorkomen moet worden dat er in de toekomst niet onnodig veel woningen moeten worden gesloopt. Op dit punt ziet het er niet rooskleurig uit. Het planningssysteem zit tegenwoordig zo in elkaar dat er eerder teveel wordt gebouwd dan te weinig. De overheid heeft belang bij verdere verstedelijking gekregen en kan daarom niet alert reageren als verzadiging optreedt. Dit komt vooral door veranderingen in het grondbeleid die in de afgelopen periode zijn ingevoerd. In 1986 heeft het Rijk het bouwen gedecentraliseerd. In ruil voor subsidies, met name locatiesubsidie mogen gemeenten zelf de grondprijzen bepalen en eventuele overschotten ten gunste laten komen van de algemene middelen. Begin jaren negentig is dit beleid verder geëffectueerd.

Waren vóór 1986 de grondprijzen een afgeleide van de kosten van onteigening en bouwrijp maken, geleidelijk zijn de grondprijzen fors gestegen. Meer en meer is het de gewoonte geworden ruimtelijke ordeningskosten niet uit de belastingopbrengsten, maar uit de grondopbrengsten te betalen. De nadruk ligt dan ook, minder dan in de jaren negentig, op verdichting, maar weer op verdere verstedelijking van het platteland [10]. Immers aan het omzetten van agrarische grond in stedelijke grond is meer te verdienen dan aan het in de stad bouwen [11]. Dit verklaart voor een groot deel de ijver van gemeenten om alles wat maar grondinkomsten opbrengt, te verwezenlijken: kantoren, bedrijventerreinen, bungalowparken, golfbanen, recreatiewoningen, leisurebedrijven. Bij de eerste twee categorieën, kantoren en bedrijventerreinen, heeft Nederland inmiddels, zoals gezegd, te kampen met leegstand. Niettemin worden er nog steeds nieuwe kantoren gebouwd en bedrijventerreinen aangelegd, immers de inkomsten uit grond zijn nodig om andere kosten te kunnen dekken. Ook op het gebied van woningen is, gelet op dit planningssysteem de kans groot dat er,

[10] Jokovi M., et al., *Woningproductie ten tijde van VINEX*, NAI uitgevers 2006.

[11] Woude, R. van der et al., *Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, NAI uitgevers en Ruimtelijk Planbureau 2006.

ongeacht de bevolkingsontwikkeling, overschotten zullen ontstaan. Zeker is, dat het voor starters en lagere inkomensgroepen moeilijk is binnen een redelijke termijn een aantrekkelijke, betaalbare woning te vinden. Gemeenten en bouwers bouwen echter bij voorkeur het duurste type woning waar nog een gegadigde voor te vinden is. Dan zijn de marges tussen kosten en opbrengsten het grootst. Door het grote aanbod en via de doorstroming moeten er dan ook voldoende woningen beschikbaar komen voor starters. Zeker in een tijd dat de economie aantrekt en er veel gegoede huishoudens zijn – dan wel door hoge inkomsten uit werk of bedrijf, dan wel door vererving – vinden die dure woningen zeker aftrek. Wat men achterlaat is vaak niet betaalbaar voor starters. De situatie kan zich dus voordoen dat er een overschot aan dure woningen ontstaat, terwijl er aan de onderkant van de markt nog woningnood heerst.

Hoe het werkelijk zit, is maar bij benadering bekend. Zowel de bouwwereld als de overheid hebben belang bij een positieve berichtgeving over de woningmarkt. Gegevens over leegstand komen maar mondjesmaat in de publiciteit. Wel de prijsstijgingen, niet de prijsdalingen halen de krant. Dat er inmiddels permanent meer dan 100.000 woningen te koop staan aangeboden (bijna 3% van het aantal koopwoningen in Nederland) herkent niemand als kenmerk van ontspanning op die markt. Het enige dat telt is, of de nieuwbouw bewoond raakt. Uit het stijgen van de koopprijzen leidt men af dat er nog steeds schaarste is, dus kan er onbekommerd worden doorgebouwd. Andere mogelijke verklaringen voor het stijgen van de verkoopprijzen van woningen komen niet in beeld.

Duidelijk is dat er in zo'n klimaat geen aandacht is voor het bevorderen van samenwoning in de bestaande voorraad, als mogelijkheid om de huidige druk op de woningmarkt te verminderen. Dat is contrair aan de huidige financiële belangen van gemeenten.

C Te grote kloof tussen dure en goedkope woningen

Duidelijk is dat bij de verschillende overheden de nadruk wel sterk op de financiën is komen te liggen. Wat is vanuit maatschappelijk oogpunt het grootste bezwaar daarvan?

Behalve dat er met dit planningssysteem gemakkelijk overschotten ontstaan, bestaat het gevaar dat we met een te dure woningvoorraad komen te zitten.

De prijzen van woningen raken steeds verder verwijderd van de werkelijke kostprijs. Huisvesting gaat daardoor een relatief groot deel van de besteedbare inkomens in beslag nemen hetgeen de bloei van de economie kan beperken.

In een tijd dat er een ontspanning op de woningmarkt zal gaan optreden, is het raadzaam de verkoopprijzen te matigen om een val van de prijzen te voorkomen, zodat de aanpassingen geleidelijker kunnen verlopen. Voorkomen moet worden dat bewoners die noodgedwongen in voor hen (te) dure woningen zijn terechtgekomen, vast blijven zitten aan hoge hypotheek. Structurele ontwrichting van de woningmarkt moet daarom zoveel mogelijk worden voorkomen.

Maar de prijzen van de woningen zijn tegenwoordig toch geheel afgestemd op de markt? De overheid kan de marktprijzen per definitie toch niet beïnvloeden?

Inderdaad worden de prijzen van de nieuwbouw afgestemd op de verkoopprijzen die gebruikelijk zijn voor eenzelfde kwaliteit woningen in de oudbouw (residuele grondprijsberekening). Echter niet ingezien wordt dat juist van die afstemming op de oudbouw een egaliserend, zo niet prijsverhogend effect uitgaat. Er is geen sprake van vrije marktwerking. De prijs van een nieuwbouwwoning heeft bovendien geen relatie met de bouwkosten. Verkopers van oudbouwwoningen laten zich bij het bepalen van hun verkoopprijs weer inspireren door prijzen voor de nieuwbouw. Daarnaast zijn er nog de (hoge) taxaties van het onroerend goed voor de OZB en voor het vaststellen van de hypotheek. Kopers en verkopers zien overal dezelfde hoge prijzen verschijnen en dat werkt als een voorspelling die zichzelf bewijst.

Wat is er de oorzaak van dat die grondprijzen zo gemakkelijk hebben kunnen stijgen?

Dat is mijns inziens heel simpel het gebrek aan bewonersinvloed in welke vorm dan ook bij het bouwproces. Zolang de vraagkant niet bij de ontwikkelingsprocessen betrokken is, lukt het de overheid samen met het bouwbedrijfsleven tot nu toe heel goed om sluitende exploitatieopzetten te maken voor ingewikkelde gebiedsontwikkelingen. Immers zonder de vragende/betalende partij erbij kan men het gemakkelijk eens worden over de kosten en de noodzakelijke opbrengsten en is een prijsverhoging een voor de hand liggende oplossing bij een verschil van mening over de verdeling van de marge tussen kosten en opbrengsten. Dat hiervan een sterk prijsopdrijvend effect uitgaat op zowel de grondkosten als de bouwkosten, zal niemand verbazen.

Niet voor niets zijn grondprijzen voor bedrijven lager. Concurrentie met omliggende gemeenten speelt daarbij een rol, maar evenzeer is het van belang dat direct met de eigenaar wordt onderhandeld.

Was de bewonersinvloed voorheen groter?

Voorheen waren het de door en voor bewoners opgezette corporaties, die geholpen door de overheid, zich expliciet inzetten om de betaalbaarheid van woningen voor hun leden – gezinnen met een laag inkomen – te bevorderen. Daarnaast was er veel meer overheidsgeld beschikbaar voor bewonersondersteuning. In de jaren tachtig waren er op landelijk niveau bijvoorbeeld aparte deskundigenteams voor het ondersteunen van woningzoekenden (Landelijk Overleg Bijzondere Huisvesting), huurders (Nederlandse Vereniging van Huurders), en huishoudens die met de stadsvernieuwing te maken kregen (Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing). De Woonbond is daar dan een vervanging voor, maar die landelijke bond kan onmogelijk plaatselijk alle bouwprocessen bijwonen en waar nodig beïnvloeden. De corporaties zijn bij onderhandelingen nu niet meer uitsluitend op de belangen van de lagere inkomensgroepen gericht en hebben nu ook eigen belangen.

En wat doet de overheid?

De Rijksoverheid schrijft nog wel voor dat de grondkosten voor de sociale sector laag moeten blijven. Voor de rest verwacht het Rijk dat door doorstroming voldoende goedkope woningen vrijkomen. Dit blijkt echter, zelfs na vijftien jaar bouwen voor de doorstroming nog niet in voldoende mate het geval te zijn. Langzamerhand zien we al dat het bouwbedrijfsleven opbouwende suggesties voor de betaalbaarheid aandraagt. Maar die vindt nu de gemeenten tegenover zich, die er aan gewend zijn geraakt de meeste kosten van het verstedelijkingsproces te kunnen opbrengen uit de grondinkomsten. Zelfs gaan nu op gemeenteniveau stemmen op om te stoppen met de lagere grondkosten voor sociale woningbouw (bijvoorbeeld in Amsterdam toen duidelijk werd dat de inkomsten uit de kantorensector tegenvielen).

En de politiek?

Op politiek niveau heeft nu wel het dualisme beter vorm gekregen. Dus zouden politieke partijen meer met de noden van de maatschappij bezig kunnen zijn en minder met besturen. Echter gemeentelijke politici hebben al snel meer begrip voor het feit dat ook de gemeente inkomsten nodig heeft om beleid te kunnen voeren, dan voor het feit dat aan de onderkant van de markt groot gebrek is aan goede, betaalbare woningen.

Dure woningen moeten er komen. Dat belang ligt voor alle gemeenten in Nederland hetzelfde. Zo blijkt het gedecentraliseerde grondbeleid een belemmering te zijn voor gemeenten om het intensiever gebruik van de voorraad te bevorderen en de betaalbaarheid van de huisvesting te bewaken.

Wat is tenminste nodig om ernstige ontwrichting te voorkomen?

- geen onnodige overschotten te produceren – ook niet van relatief dure woningen – maar voor alle inkomensgroepen een voldoende hoeveelheid woningen ter beschikking te hebben,

- de verkoopprijzen van woningen niet onnodig ver van de kostprijs verwijderd te laten zijn om de kans op heftige fluctuaties te verminderen.

D Grondslag van de Onroerend Zaakbelasting (OZB) kan logischer

Zijn er nog meer belemmeringen?

Een andere impuls voor gemeenten om door te gaan met de verstedelijking en om de prijzen van nieuw- en oudbouw hoog te houden is de OZB. Hoe meer stedelijke objecten, hoe meer OZB. En hoe waardevoller de bebouwing is, hoe hoger de inkomsten aan OZB voor de gemeenten. Althans zo lijkt het, maar niet de waarde van het gebouwde is uiteindelijk doorslaggevend, belangrijker is de vermenigvuldigingsfactor. Als de OZB te hoog uitpakt door de waardevermeerdering van de panden, wordt deze factor naar beneden bijgesteld en omgekeerd zal hoogstwaarschijnlijk wel het tegenovergestelde gebeuren, maar dat heeft zich nog niet voorgedaan. Het taxeren is dus alleen nodig om differentiatie in de heffing te kunnen maken.

Voor bezitters van een eigen woning is de OZB een eigenaardige belasting omdat je als betaaler van de belasting er belang bij hebt de waarde naar beneden te laten bijstellen terwijl je als verkoper en hypotheeknemer belang hebt bij een hoge waardering. Ook onlogisch is dat als je als eigenaar bijvoorbeeld door renovatie een waardevermeerdering bewerkstelligt, dit meteen weer wordt afgestraft met een verhoging van de OZB.

Het is beter zich de moeite, de kosten en de problemen bij het regelmatig taxeren van de panden te besparen en de OZB eenvoudigweg op een objectief vast te stellen gegeven te enten, bijvoorbeeld de oppervlakte van de woning. Door deze dan de komende tijd nog iets te verfijnen en ook rekening te houden met het aantal personen dat van de woning gebruik maakt, ontstaat een instrument dat kan meehelpen het gebruik van de woningen te intensiveren. Ruim wonen mag, maar kost iets meer.

Hoofdstuk 5

Wat gebeurt er wel?

Stel dat de overheid de bewoning van de voorraad wil intensiveren, welke aanknopingspunten biedt het huidige beleid?

In dit hoofdstuk wordt systematisch nagegaan, hoe de intensivering van de bestaande voorraad kan worden bevorderd, aanhakend bij huidige ontwikkelingen en regelingen.

1 Onderverhuur

Iets kunnen bijverdienen door middel van (onder-)verhuur is dan een eerste voor de hand liggende mogelijkheid om intensivering te bevorderen. Nu heeft onderverhuur nog bijna dezelfde negatieve klank als ‘huisjesmelkers’. Maar zoals verhuurders in het nieuwe belastingsysteem nog slechts aangeslagen worden voor de waarde van hun panden (box 3, dus 1,2%) en de huur onbelast kunnen innen (mits ze zich beperken tot normaal vermogensbeheer), zo zouden ook de inkomsten uit onderverhuur in het kader van de intensivering van de bewoning van panden, ruimhartiger bekeken moeten worden.

Eigenaar-bewoners kunnen uiteraard een deel van hun eigen woning verhuren. Daarvoor geldt in 2006 een belastingvrije voet van 3902 euro. Wordt meer geïnd, dan wordt dat belast en moet de (eventuele) hypotheek worden aangepast. Overwogen zou kunnen worden dit bedrag vrij te laten, zodat de verhuurder de ruimte heeft een huur volgens de puntentelling voor het gebodene te vragen. Ook hier hoeven beide partijen dan niet meer ‘te liegen’ bij de belastingopgave. Wat in werkelijkheid wordt betaald (onder en boven de tafel) valt toch niet te controleren.

Huurders is het krachtens het met de verhuurder afgesloten contract veelal verboden een deel van de woning onder te verhuren. Deze regel komt voort uit de angst van de verhuurder dat het verhuurde meer slijt bij intensievere bewoning. Een idee zou kunnen zijn deze regel te laten slaan op het aantal personen dat oorspronkelijk de woning betrok toen het huurcontract werd gesloten. De verhuurder clauseert ook niet hoeveel kinderen erbij mogen komen; als door familieomstandigheden een huishouden kleiner wordt, zou onderverhuur mogelijk moeten zijn. Sociale verhuurders zouden vanuit hun oorspronkelijke doelstelling hier grip voor moeten kunnen opbrengen.

Wat betreft de inactieven wordt niet gekort op de AOW als iemand een deel van zijn/haar woning verhuurt, bij de bijstand is dit wel het geval. Ook hier zou overwogen kunnen worden inactieven niet direct te korten op hun uitkering als er wordt (bij-)verdiend met verhuur, maar dit zo nodig via de belastingen te verrekenen.

Voorkomen moet worden dat repressieve maatregelen tegen clandestiene verhuur, het gewone onderverhuren onaantrekkelijk maakt. Het moet mogelijk blijven voor lagere inkomens hun inkomen aan te vullen door delen van hun woningen te verhuren.

Ook de regels betreffende de huurbescherming, die nog slaan op een tijd dat er voor woningzoekenden geen alternatieven waren, zouden evenrediger voor huurder en verhuurder moeten zijn. Nu zijn die regels vaak een belemmering om tot verhuur over te gaan. Hoe meer aanbod er komt, hoe gelijkwaardiger de regels zouden kunnen worden.

De overheid zou zich kunnen beperken tot het opstellen en verspreiden van heldere regels (rechten en plichten) voor onderverhuurder en onderhuurder, die als standaard gelden.

Beide partijen weten dan waar ze zich aan te houden hebben. Als tegen de zin van een der partijen van de regels wordt afgeweken, moet men zich kunnen melden bij bijvoorbeeld de huurcommissie om tot een vergelijk te komen. Voor het vaststellen van de huur zou kunnen worden aangehaakt bij het puntensysteem.

2 Regeling van groot naar kleiner

Uit het Jaarboek Wonen 2001 was op te maken dat 350.000 huishoudens wel kleiner zouden willen wonen. Zo'n aantal biedt kansen voor intensivering. Kleiner gaan wonen is echter een luxeprobleem, immers men heeft al een woning. De kleinere woning moet duidelijk voordelen hebben. Zo niet, dan wordt er eenvoudigweg niet verhuisd. Ouderen moeten verleid worden om in beweging te komen. Rechtstreeks aandringen heeft meestal een negatief effect. Men moet zelf op het idee kunnen komen en er de voordelen van inzien. En soms is hulp nodig om de verhuizing te realiseren.

Verschillende gemeenten geven een verhuiskostenvergoeding als een huishouden verhuist van een grotere naar een kleinere woning. Dat doen ze niet zozeer om het intensiever bewonen van woningvoorraad te bevorderen, maar om grotere woningen vrij te krijgen.

In Amsterdam ontvangt men krachtens de Regeling van groot naar beter bijvoorbeeld 4500 euro als men een corporatiewoning achterlaat van meer dan 80 m² woonoppervlak en verhuist naar een woning kleiner dan 60 m². Aan de woning die men betreft worden geen nadere eisen gesteld. Het mag ook een koop- of huurwoning in een andere gemeente zijn. Men komt echter niet voor de tegemoetkoming in aanmerking als de corporatie het plan heeft van de betreffende woning een koopwoning te maken of de huur te verhogen. Jaarlijks wordt het bedrag 50 tot 60 keer uitgekeerd, maar in de drie jaar dat deze regeling van kracht is, waren er al wel 600 afwijzingen. In Rotterdam komt men als 55+ er in aanmerking voor een verhuiskostenvergoeding als men van een grotere naar een kleinere, passende woning verhuist. Dit geldt dus weer niet voor verhuizers die jonger dan 55+ zijn en kleiner gaan wonen.

Om intensivering te bevorderen zou men in alle gevallen voor een tegemoetkoming in aanmerking moeten kunnen komen als men bijvoorbeeld 20 vierkante meter kleiner gaat wonen. Voor vooral ouderen kan dat net een zetje geven toch in beweging te komen.

3 Woning splitsen

Het woord 'splitsen' is op twee situaties van toepassing. Enerzijds gebruikt men het woord splitsen in het geval een corporatie een woningcomplex splitst in appartementsrechten. In dat geval stellen gemeenten hoge eisen aan de bouwtechnische kwaliteit van de woningen in het belang van toekomstige kopers.

Daarnaast wordt het woord gebruikt als een eigenwoningbezitter zijn pand wil splitsen om een deel ervan zelfstandig te kunnen verhuren of verkopen. Overwogen zou kunnen worden in dit laatste geval minder strenge eisen te stellen als bij het eerste geval. Dit soort splitsingen zou, mits het niet te moeilijk wordt gemaakt, veel extra woningen kunnen opleveren [12].

Nu moeten eigenaarsbewoners eerst in veel gevallen een vrijstelling van het bestemmingsplan aanvragen. De afgesplitste ruimte moet voldoen aan het Bouwbesluit, hetgeen bij oudere woningen een bijna onmogelijke eis is. In veel gevallen is dan ook nog het aanvragen van een

[12] *Ruimte gespaard, mogelijkheden tot herverstedelijking nader verkend*, Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, SISWO, Amsterdam 1995.

bouwvergunning vereist. De kosten en de sores die het doorlopen van deze procedures met zich meebrengt, is meestal al voldoende om maar van een splitsing af te zien.

In het licht van de komende ontwikkelingen (veel ouderen alleen over in een grote gezinswoning) zou in dit soort splitsingsgevallen als belangrijkste eis aan het verkrijgen van een splitsingsvergunning kunnen worden gesteld, dat men het meldt en er geen onomkeerbare veranderingen in het pand worden aangebracht. Voor de hand ligt namelijk dat de woning in de toekomst, als de vergrijzing voorbij is, weer als een geheel bewoond gaat worden. Weer zou wellicht kunnen worden volstaan met een stel begrijpelijke, logische regels waar splitser en huurder/koper zich – mocht dat nodig zijn – op kunnen beroepen.

4 Groepswonen

Groepswonen en het in elkaars nabijheid willen wonen komt eerder voort uit een hang naar gezelligheid en geborgenheid dan uit de wens kleiner te willen wonen. Maar dit laatste is wel vaak het resultaat van het samen in een complex gaan wonen.

Het in elkaars nabijheid willen wonen is echter een woonwens waar nog maar heel incidenteel op wordt ingespeeld. Als het door een instantie wordt geëntameerd, wordt het vaak door de doelgroep als betuttelend en beperkend ervaren. Het is dan ook aan te raden ruimte te geven aan het ontstaan van een wens van een groep mensen. Als bedacht is wat men samen wil, dan is in veel gevallen ondersteuning nodig om de wens werkelijkheid te laten worden. Animo is er genoeg. Toen in Eindhoven een groep van drie 55+ ers een plek voor achttien woningen kreeg toegewezen en daarvoor gegadigden via een plaatselijke krantje opriep, meldden zich 600 huishoudens. De zorg van de drie om de naast het net vissende huishoudens ook een kans te geven, maakte dat nu de SIR '55 – een instantie met hoofdzakelijk vrijwilligers die groepen over het hele land helpen hun woonwensen te realiseren – inmiddels 30 projecten van in totaal 300 woningen heeft gerealiseerd, nu 18 projecten in ontwikkeling heeft en met 90 groepen verspreid over het land in gesprek is.

Bij SIR'55 projecten gaat het tot nu toe vooral om bezitters van eigen woningen die na verhuizing eerder meer dan minder grond in gebruik hebben (wel voor dezelfde prijs). De grote belangstelling ervoor geeft aan dat er op dit terrein meer mogelijk is – ook in het kader van

intensivering.

Gemeenten en bouwers doen er goed aan, als zij het realiseren van groepswonen willen bevorderen, om bepaalde stukken grond daarvoor permanent in reserve te houden. Tot nu toe duurde het bij de SIR'55 van een half tot zeven jaar alvorens men over een locatie kon beschikken. Daar komt dan nog twee jaar voor het bouwen bij. Bij elkaar duurt dat te lang voor mensen die steeds minder jaren in het verschiet hebben.

Voorwaarde voor een geslaagde verhuizing van een 55+ er is dat het gebodene in bepaald opzicht meer te bieden heeft dan de woning die men achterlaat. Zo niet, dan komt men vaak niet in beweging. Heeft men bijvoorbeeld in de te verlaten woning een prettig balkon op het zuiden, dan zal men niet gauw meer naar een woning zonder buitenruimte willen verhuizen. Ouderenhuisvesting vraagt een speciale benadering. Het gaat om een groep die niet wil weten dat ze ouder wordt, die niet gehandicapt wil raken en die zeker niet door anderen op die mogelijkheden wil worden gewezen. Het is dan ook bij wijze van spreken beter onge- vraagd een mogelijkheid voor een alarmbel in te bouwen en daar zodra die moet worden aangesloten voor te laten betalen dan deze al vooraf in de kostenopstelling te vermelden. Het zou de reden voor een afwijzing van de woning kunnen zijn. “Daar ben ik nog niet aan toe”.

5 Betaalbaarheid van seniorenappartementen

Veel senioren hebben gespaard voor hun oude dag. Maar zij gaan pas hun extra spaargeld aanspreken als te voorzien is dat de noodzakelijke kosten van levensonderhoud – huisvesting, ziektekosten, transport en levensmiddelen – tot op redelijk hoge leeftijd op te brengen zijn. In het belang van de economie zou de regering er daarom goed aan doen op de terreinen van wonen, zorg, levensmiddelen en vervoer, duurzame zekerheid te verschaffen. Pas dan worden spaargelden aangesproken en zijn de ouderen een motor voor de economie.

In de bouwwereld is inmiddels wel bekend dat de vraag naar gelijkvloerse woningen in de buurt van de voorzieningen zal toenemen. Maar ook wordt, voornamelijk in krantenartikelen, de indruk gewekt dat de toekomstige oudere meer dan bemiddeld is. Het gevolg is dat voornamelijk vrij dure, luxe appartementen op de markt komen, waar zich dan toch weinig gegadigden voor melden.

In het belang van een evenwichtig aanbod op de woningmarkt zou het de bouwwereld (overheid en/of bouwsector) wat waard kunnen zijn de vaak grotere, relatief goedkope woningen van senioren vrij te krijgen. Ingenieuze aanbiedingen zullen moeten worden bedacht om senioren in beweging te krijgen. Pas als die aanbiedingen ook voor 100% rekening houden met de belangen van de senioren, is er kans op succes.

6 Het stimuleren door het Rijk van gemeenten en bouwers om intensivering te bevorderen.

Nu de bevolkingsgroei al minder wordt, maar het aantal huishoudens nog stijgt, moet er dus nog gebouwd worden. Daarop spelen gemeenten en bouwers maar al te graag in. Dus is het noodzakelijk voor deze beide partijen beloningen in te bouwen als men er eveneens aan bijdraagt de bewoning van de voorraad te intensiveren. Zo zou de bijdrage uit het Gemeentefonds mede bepaald kunnen worden door de woningbezetting in een gemeente. Gaat deze omhoog, dan ontvangt men een hogere bijdrage. Dit is een gemakkelijk te berekenen maatstaf waarachter een gevarieerd aantal gemeentelijke activiteiten, gericht op het tegengaan van leegstand en bevorderen van intensievere bewoning, schuilgaat.

Bouwers zouden een beloning kunnen krijgen als door hun bouwactiviteit twee woonruimten (woningen of kamers) vrijkomen. De beloning zou eruit kunnen bestaan dat zij, afhankelijk van de bijdrage aan de doorstroming, bij voorrang voor een nieuw project worden gevraagd. Als het zover komt dat leegkomende woningen niet meer bewoond raken, is het tijd de regeling om te vormen naar het voorbeeld van een regeling in de gemeente Heerlen. Daar moeten bouwers twee woningen slopen of inleveren om een nieuwe te mogen bouwen.

Hopelijk zijn er echter voor die tijd maatregelen bedacht waarbij directer de aandacht naar de voorraad gaat om die voor de toekomst geschikt te maken en het landschap erom heen zoveel mogelijk te sparen.

Stedelijke ruimte en kubieke meters bewoonbare ruimte zijn er al snel genoeg. Nu de ruimtelijke inperking nog [13]. Immers de toekomst van de huisvesting speelt zich af in de voorraad.

[13] *Grondgedachten, over grondbeleid en ruimte gebruik*, Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, SISWO-publicatie 405, Amsterdam 1999.

Hoofdstuk 6

Nabeschuwing en aanbevelingen

Terug naar het centrale probleem.

Het bevorderen dat de voorraad optimaal wordt bewoond, voorkomt problemen van verzadiging in de toekomst en behoedt op korte termijn het Nederlandse landschap voor verdere verstedelijking.

Het bijzondere van deze aanbeveling is dat er eigenlijk niks op tegen is. Bewoners die niet kunnen of niet willen, worden tot niets verplicht. Alleen mensen die er animo voor hebben, wordt het gemakkelijker gemaakt. Ook de overheid kan geen principiële bezwaren hebben. Er is niets tegen het goed gebruiken van de voorraad. Het hoeft de overheid ook niet veel meer te kosten. Het kan zelfs geld opbrengen.

Waarom gebeurt het dan nog niet? De belangrijkste reden is dat het denken over de toekomstige bevolkingsdaling in relatie tot de huisvesting tot nog toe maar weinig aandacht heeft gehad. In bepaalde regio's is de bevolkingsdaling inmiddels een feit. Daar wordt nu, tussen de op groei gerichte regels van het nationale beleid door, ad hoc gereageerd op de nieuwe werkelijkheid. Van groot belang is ook landelijk de discussie en reflectie over dit onderwerp op gang te brengen, waaraan dit rapport hopelijk een bijdrage levert. Hoe eerder ermee begonnen wordt hoe beter, gelet op de vele belangen die op het spel staan.

Vooraf in de 92 gemeenten die de komende twintig jaar met een afname van het aantal huishoudens worden geconfronteerd, moet men bezien welke van de in deze studie genoemde aanbevelingen in hun situatie van nut zouden kunnen zijn om leegstand, gevolgd door waardevermindering, in de toekomst te voorkomen. Sommige zullen een draai van 180° moeten maken. Vaak verwachten bestuurders dat door het toevoegen van nieuwbouw wel weer groei zal ontstaan. Wat gebeurt is, dat de voorraad, of men nu wel of niet bijbouwt, vanzelf (door sterfte en scheiding) steeds ijler wordt bewoond. En lukt het wel om door het toevoegen van nieuwbouw nog in inwonertal te 'groeien', dan gaat het vaak ten koste van andere buurten of een andere gemeente die dan toch ook maar weer besluit in te zetten op 'groei'. Dit proces, waarbij gemeenten onbewust de verijling stimuleren en zodoende zelf de problemen van de toekomst veroorzaken, kan heel lang doorgaan. Beter is het om eerst de

bestaande voorraad, voorzover daar ruimte en animo voor is, ten volle te laten benutten. Dat moet de richting van het overheidsstreven zijn voorafgaande aan bevolkingsdaling. Vervolgens zou de nieuwbouw zodanig uitgevoerd moeten worden dat deze daadwerkelijk gewenste verhuisprocessen in de voorraad op gang brengt; bijvoorbeeld door prioriteit aan groepen (twee of meer huishoudens) te verlenen.

Voor gemeenten die al met een daling van het aantal huishoudens te maken hebben, lijkt dit rapport te laat te komen en is sloop de enige oplossing. Maar ook daar kan het bevorderen van het samen-wonen een tegenwicht bieden aan het doorgaande verijlingsproces en de onderlinge zorg stimuleren.

Op korte termijn een landelijk actiepunt maken van het beter benutten van de voorraad, heeft verreweg de voorkeur. Dan kan nog een substantieel effect worden bereikt, vooral in gebieden die nu nog niet met bevolkingsdaling te maken hebben.

Aanbevelingen op rijksniveau:

1 Grondbeleid.

Met de bevolkingsdaling in het verschiet, moet de overheid weer belangeloos beslissingen op het terrein van het grondbeleid kunnen nemen. Dit voorkomt inefficiënte bestedingen en zal zowel de benutting van de voorraad als het ruimtelijk beleid ten goede komen.

Om een heldere, ter zake doende discussie hierover te krijgen, is het nuttig dat eerst een evaluatie wordt gemaakt van de financieringsstromen in de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening in de afgelopen dertig jaar. Vragen daarbij zijn: klopt het dat bewoners, bedrijven en kantoren die naar een nieuwbouwgebouw verhuizen, een veel groter deel van de ruimtelijke ordeningskosten (meer dan strikt de kosten van bouwrijpmaken van hun eigen woon- werkgebied) in rekening wordt gebracht via de hen doorberekende grondkosten dan voorheen [14]? Zijn de grondprijzen inderdaad bijna vier keer zo snel gestegen als de bouwkosten [15]?

[14] Meinsma, H., *Regeren is vooruitzien*, in *De juiste Mix*, oktober 2006.

[15] Keers, G., e.a. *Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen*, RIGO, 2003.

Bestudeerd zal moeten worden, wat de effecten voor de gemeentefinanciën zullen zijn als de inkomsten uit grond teruglopen.

De meest knellende vraag is uiteraard: Hoe kan het beleid op gemeenteniveau zodanig worden gewijzigd dat inefficiënte ruimtelijke investeringen vanwege de grote kans op overproductie worden voorkomen? Maar vervolgens is dan de vraag: wie reguleert de markt als iedereen partij is? Actie of voorstellen op dit punt zullen van 'buiten' moeten komen (bijvoorbeeld van de politiek, van universiteiten, van adviescommissies of van een Europese instelling). Want tegen je eigen belang ingaan kan je zelfs van de overheid niet verwachten.

2 Het persoonsgebonden maken van de AOW en de Bijstand.

Deze maatregel past in het beleid de belastingen en financiële regelingen te individualiseren. Op het terrein van de volkshuisvesting zou deze verandering tot gevolg kunnen hebben dat mensen gemakkelijker besluiten te gaan samenwonen zonder nog een woning aan te houden. Voor de hand ligt een kosten-batenanalyse te maken en bij de weging van de verschillende aspecten alle belanghebbenden te betrekken. Aan de opbrengstenkant moet vooral zwaar wegen, het uit de wereld helpen van het idee dat op samenwonen een strafkorting staat. In plaats daarvan is voor samenwonen een duwtje nodig.

Andere aanbevelingen op rijksniveau gericht op het intensiever benutten van de voorraad zijn:

3 Gemeenten stimuleren om intensivering te bevorderen door de bijdrage uit het Gemeentefonds mede afhankelijk van de bezettingsgraad van de woningen te maken.

4 De gelden die gemoeid zijn met het Besluit Locatiegebonden Subsidie de volgende keer in plaats van aan groei, aan intensivering van het wonen in de voorraad te besteden.

5 De OZB afstemmen op het ruimtegebruik per persoon.

6 Het belasten van leegstand.

Op lokaal niveau zou meer werk kunnen worden gemaakt van de in hoofdstuk 5 behandelde punten:

- 1 Bevorderen van onderverhuur.
- 2 Het belonen van het verhuizen van een grotere naar een kleinere woning.
- 3 Het vergemakkelijken voor eigenaarbewoners om hun woning te splitsen.
- 4 Het adequaat inspelen op de wens om zelfstandig samen te willen wonen (o.a. groeps-wonen).
- 5 Het bevorderen dat er ook betaalbare seniorenappartementen komen.

Daarnaast kan op lokaal niveau gedacht worden aan:

- 6 Het belonen van mensen die gaan samenwonen en een lege woning inleveren.
- 7 Corporaties zouden om grotere woningen vrij te kunnen krijgen aan ouderen een appartement kunnen aanbieden tegen een gefixeerde betaalbare huur.
- 8 Ook zou het samenwonen kunnen worden bevorderd door degene die bij de ander intrekt een tijd de opgebouwde punten voor de woonduur te laten behouden zodat er perspectief blijft op een redelijke woning mocht het samenwonen mislukken.
- 9 De Diensten Bouw- en Woningtoezicht zouden actiever het gebruik van panden en appartementen moeten registreren, leegstand openbaar maken en zo mogelijk stappen ondernemen om daaraan een eind te maken.

10 Bij beslissingen over sloop en nieuwbouw of renovatie zou ook in de overwegingen betrokken moeten worden dat er een sterke vergrijzing, gevolgd door bevolkingsdaling op komst is. Waar mogelijk zouden liften moeten worden toegevoegd in bestaande bouw en in plaats van sloop/nieuwbouw zou vaker voor renovatie kunnen worden gekozen teneinde nog zo'n dertig tot veertig jaar betaalbare woningen beschikbaar te hebben.

Bovenstaande lijst is niet uitputtend [16]. Er zijn meer maatregelen denkbaar die de flexibiliteit van de ruimte in de voorraad meer tot haar recht laat komen. Als hiermee aan de gang wordt gegaan zal blijken dat de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens geen onvermijdelijk fenomeen, geen natuurverschijnsel is.

Door vanaf nu de intensivering van de voorraad te bevorderen:

- kan het later te slopen aantal woningen geringer worden,
- wordt het moment van verzadiging verder naar de toekomst verschoven,
- kan de kans op het uit evenwicht raken van de woningmarkt sterk worden teruggebracht,
- blijven de huidige stedelijke structuren en plattelandspatronen zoveel mogelijk intact.

[16] Zie ook hoofdstuk 4 Voorstellen voor een ander beleid van *Help, mijn woning wordt te groot*.

Literatuur

Advokaat, W.C. et al, *Jaarboek wonen 2001, Feiten en cijfers over het wonen in Nederland*, Centraal Bureau voor de Statistiek, Kluwer, 2001.

Bierman, M., H. Meinsma, *Een transparant grondbeleid vergt ontvlechting*, in Financieel Dagblad, 12 januari 2006.

Bierman, ir. M en drs. H.C. Meinsma, *Rivierenbuurt in Apeldoorn's perspectief*, Amsterdam 2000.

Van Dam, F. C. de Groot, F. Verwest, *Krimp en ruimte, Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2006.

Derks, W., P. Hovens, L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Raad voor verkeer en Waterstaat/VROM Raad, Den Haag 2006.

Duin, C. van, et al, *Regionale bevolking- en allochtonenprognose*, Ruimtelijk Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag 2006.

Hoekstra, J.S.C.M., *Nederlanders wonen ruim, woonkwaliteit in West-Europees perspectief*, in Bouwmarkt, september 2002.

Jokovi M., et al, *Woningproductie ten tijde van VINEX*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2006.

Keers, G., e.a. *Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen*, RIGO research en advies, Amsterdam 2003.

Meinsma, H.C., M. Bierman, *Help, mijn woning wordt te groot, Over het verband tussen woningvoorraad, nieuwbouw en vergrijzing*. Onafhankelijke Senaatsfractie, Leende september 2002.

Meinsma, H.C., *Winst dicteert ruimtelijk beleid*, artikel in de Volkskrant, 11 maart 2004.

Meinsma, H.C., *De logica van de lelijkheid, ontwikkeling van bedrijventerreinen in Noord-Holland*, Stichting Welstandszorg Noord-Holland, Alkmaar augustus 2004.

Meinsma, H., *Regeren is vooruitzien*, in: De juiste Mix, verbetering van bedrijventerreinen in de stad, Productie: Architectuur Lokaal, Ministerie van Economische Zaken, oktober 2006.

Rekenkamer Rotterdam, *De bodem schatten, Grondbeleid- en -exploitatie in Rotterdam*, Rotterdam mei 2001.

Otter, H. den, *Primos Prognose 2005*, Kwartaalbericht, nummer 4 2005, ABF-research.

Segeren, A. et al, *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, NAI uitgevers, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2005.

Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, *Ruimte voor de bouw, naar een recyclische bouwopgave*, SISWO publicatie 357, Amsterdam 1991.

Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, *Ruimte gespaard, mogelijkheden tot herverstedelijking nader verkend*, SISWO publicatie 390, Amsterdam 1995.

Werkgroep toekomstige ontwikkelingen in de bouwnijverheid, *Grondgedachten, over grondbeleid en ruimtegebruik*, SISWO publicatie 405, Amsterdam 1999.

Woude, R. van der, et al, *Verkenning van de ruimte 2006, Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag 2006.

Colofon

| | |
|--------------------------|---|
| auteur | drs. Harkolien C. Meinsma |
| vormgeving | Jan de Wringer, Amsterdam |
| drukwerk | De Steegh, Spakenburg |
| opdrachtgever | Ouderenpartij Noord-Holland |
| gefinancierd door | Stichting Ir. Marten Bierman, het wetenschappelijk bureau van de Onafhankelijke Senaats Fractie OSF |
| ISBN | 978-90-811648-1-8 |
| kosten | € 8,- (exclusief verzendkosten) |
| te bestellen bij | secretaris Ouderenpartij Noord-Holland Batterijlaan 19 1402 SL Bussum h.r.elenbaas@hccnet.nl |
| uitgave van | Meinsma redactionele producties meinsma@xs4all.nl |

Als er al genoeg onderdak is, moet de overheid dan wel voorop lopen om er nog meer bij te bouwen?

Is het huidige grondbeleid, waarbij gemeenten voor een deel van hun inkomsten zijn aangewezen op verkoop van grond, niet fnuikend voor een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland?

Zou de overheid er niet vooral naar moeten streven de bestaande gebouwde voorzieningen te gebruiken en bevorderen dat deze steeds weer opnieuw worden aangepast aan de wensen van nieuwe gebruikers?

Samen met anderen houdt de auteur van dit boek zich al langere tijd met dit soort vragen bezig. In 2004 liet zij in het rapport *De logica van de lelijkheid* zien hoe het komt dat er steeds meer bedrijventerreinen komen.

In dit boek gaat het over de woningsector. Zij pleit voor het optimaal gebruik van de bestaande woningvoorraad, voorafgaande aan de bevolkingsdaling. Deze doet zich landelijk nog niet, maar regionaal al wel voor. Onnodige leegstand wordt daardoor voorkomen.

