



WERKEN AAN WONEN

Huisvesting in Nederland

Siep van der Werf
Jan Kok

Werken aan wonen

www.coutinho.nl/werkenaanwonen3

Met de code in dit boek heb je toegang tot je online studiemateriaal. Dit materiaal bestaat uit de bijlage 'Wijkanalyse', verwerkingsvragen en een begrippenlijst met omschrijvingen en een begrippentrainer.

Om je studiemateriaal te activeren heb je onderstaande code nodig.
Ga naar www.coutinho.nl/werkenaanwonen3 en volg de instructies.

Siep van der Werf en Jan Kok

WERKEN AAN WONEN

Huisvesting in Nederland

Derde, herziene druk

uitgeverij | **C**
coutinho

bussum 2018

© 2009/2018 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2009

Derde, herziene druk 2018

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Garlic, Amsterdam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 978 90 469 0632 3

NUR 752

VOORWOORD BIJ DE DERDE, HERZIENE DRUK

‘Woningnood, volksvijand nr. 1’ was de verkiezingsleus van de Partij van de Arbeid uit de jaren 50. De sociaaldemocraten probeerden toen al decennia-lang deze vijand van het volk te verslaan. Velen kennen nu nog de Amsterdamse wethouders Wibaut, De Miranda en Schaefer. Maar ook andere politieke partijen deden hun best de woningnood te beteugelen, samen met de woningcorporaties, particuliere verhuurders, projectontwikkelaars, beleggers en vele anderen.

De afgelopen decennia is het neoliberale gedachtegoed, met zijn nadruk op de markt, ook diep doorgedrongen tot dit beleidsterrein. Het begrip ‘volkshuisvesting’ werd te bevoogdend bevonden en ingeruild voor het neutrale ‘wonen’. Ook bij dit studieboek is de ondertitel niet meer ‘(volks)huisvesting’, zoals in de vorige druk, maar ‘huisvesting’. We volgen daarmee de professionals op dit terrein, al gaat het voor ons nog altijd om goede, betaalbare woningen voor iedereen.

Er is vooral de laatste jaren veel veranderd op het gebied van huisvesting. De gereguleerde huizen van woningcorporaties zijn nu alleen voor de mensen met de lagere inkomens bestemd, terwijl de vrije markt moet voorzien in alle andere woningen. Maar dat gaat ten koste van betaalbaarheid en beschikbaarheid. Vooral in de grote steden is een wachttijd van vele jaren voor een huurwoning nog steeds gebruikelijk. Een woning kopen is voor velen onbetaalbaar geworden. Onbegrijpelijk dat dit alles zich niet sterker uit in politieke onvrede.

Er lijkt wel een kentering te komen: ‘wonen’ is weer terug op de politieke agenda. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 was het vooral in de grote steden een van de belangrijkste thema’s. Huisvesting is ook waar mensen het meeste geld aan uitgeven, naast de andere twee grote kostenposten gezondheidszorg en onderwijs. En de verwachting is dat de eigen financiële bijdrage van de burger hieraan alleen maar groter zal worden.

Wonen, huisvesting, is een breed beleidsterrein, dat op allerlei manieren met economische ontwikkelingen tot in het verre buitenland verbonden is. Maar daarnaast is het ook een ingewikkelde thematiek, waar constant veranderingen in regelgeving plaatsvinden. Al die maatregelen treffen de bewoners zonder dat ze het gevoel hebben dat hun positie op de woningmarkt verbetert. Denk aan zaken als hypotheekrenteaftrek, inkomensafhankelijke huurverhoging, huurtoeslag, verhuurdersheffing, vakantieverhuur, hoge huren in de vrije sector en wijkenaanpak.

Dan zou je denken dat er enkele inleidende studieboeken bestaan die studenten en anderen wegwijs maken in dit ingewikkelde en politiek gevoelige

terrein. Maar dat is niet het geval. Het boek *Werken aan wonen* is de enige brede inleiding die er in Nederland bestaat.

De eerste druk was vooral bedoeld voor de toekomstige professionals van de hbo-studies Sociaal-Juridische Dienstverlening en Social Work. Maar het boek bleek ook te worden gebruikt bij economische richtingen als Vastgoed en Makelaardij, en Facilitymanagement, en bij technische opleidingen als Bouwkunde en Urban Management. En gezien onze ervaringen bij de Huurdersvereniging Amsterdam, denken wij dat deze inleiding ook een goede ondersteuning biedt aan leden van huurdersorganisaties.

In deze derde druk heeft socioloog Siep van der Werf gezelschap gekregen van sociaal geograaf en planoloog Jan Kok. Hiermee bestaan wij als schrijversduo uit een eigenaar-bewoner én een huurder. Ook zijn we beiden ouders die zich zorgen maken over hoe hun kinderen een huis kunnen bemachtigen. Wij kwamen elkaar tegen bij de Huurdersvereniging Amsterdam. We zijn dus twee Amsterdammers, wat terug te vinden is in de vele voorbeelden uit de hoofdstad – waar de ontwikkelingen ook het heftigst zijn. Hoewel wij beiden politieke standpunten hebben, hebben wij geprobeerd ons verhaal in de hoofdstukken zo objectief mogelijk te vertellen.

De vorige druk is vijf jaar geleden verschenen en in die tussentijd is er ontzettend veel veranderd op het gebied van wonen. In 2013 zaten we met de naweeën van de economische crisis van 2008 nog in een dal wat betreft de koopmarkt. In 2018 is er in de grote steden sprake van oververhitting. Deze derde druk is daarom niet voor niets ‘geheel herzien’. De vorige druk is echt verouderd.

We hebben ons best gedaan de materie toegankelijk en begrijpelijk te maken. Met veel figuren en tabellen hebben we getracht cijfers te laten spreken. Bij wonen ontkom je echter niet aan vakjargon, dat toegelicht moet worden. We proberen de lezers mee te nemen in onze analyses. Kaders met casussen onderbreken de tekst. En via voorbeeldkaders volgen we de zussen Maaike en Ellen in hun zoektocht naar respectievelijk een huurwoning en een koopwoning.

Het schrijven van een boek is, ook al bestaat er al een eerdere versie, toch altijd zwaarder dan je van tevoren denkt. Wonen is als een boom met vele takken, zijtakjes en twijgjes en wortels tot wie weet hoe diep. Bij dit onderwerp hadden we tot op het laatste moment de behoefte om nog interessante nieuwe informatie op te nemen. Maar we ontkomen er niet aan dat op het moment dat dit boek uitkomt, bepaalde onderdelen alweer achterhaald zullen blijken te zijn.

De redacteurs van Uitgeverij Coutinho hebben ons op het eind goed naar de publicatie van het boek geleid. Bedanken kunnen we velen, zoals de men-

sen van de Huurdersvereniging Amsterdam, de organisatie waar alle grootstedelijke huurproblemen aan de orde zijn gekomen. Wij hebben veel profijt gehad van de deskundigheid en betrokkenheid van Mirjam de Rijk, Bastiaan van Perlo, Margriet Koomen en Han Wanders. Sam, de jongste zoon van Jan Kok, kon zijn vader vanuit zijn eigen ervaring een goed beeld geven van de problemen waar jongeren nu op de woningmarkt mee worden geconfronteerd.

Tot slot, we hopen een bijdrage geleverd te hebben aan de kennis over het boeiende, belangrijke en beladen beleidsterrein wonen, waardoor duidelijker wordt waar de problemen zitten en in welke richtingen er oplossingen mogelijk zijn.

Siep van der Werf en Jan Kok
juni 2018

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	15
1 Geschiedenis huisvesting in Nederland	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Opkomst volkshuisvesting (tot 1945)	20
1.2.1 Particuliere verhuurders en woningbouwverenigingen	20
1.2.2 De Woningwet van 1901	21
1.3 Volkshuisvesting in de verzorgingsstaat (1945-1970)	24
1.3.1 Woningnood na de Tweede Wereldoorlog	24
1.3.2 Opbouw van de verzorgingsstaat	25
1.4 De glorie tijd van de sociale woningbouw (1970-1995)	27
1.4.1 Uitbreiding van de woningvoorraad: bouwen	27
1.4.2 Beleid van subsidies en regels voor woonruimteverdeling en huurprijzen	29
1.4.3 Kritiek op de verzorgingsstaat; opkomst neoliberalisme	31
1.4.4 De markt zijn werk laten doen?	34
1.5 Van huren naar kopen (vanaf 1995)	35
1.5.1 Bevordering eigenwoningbezit	36
1.5.2 Instroom en doorstroming in huurwoningen en scheefhuren	36
1.5.3 Woningcorporaties: commercialisering, schandalen en terug naar de kerntaak	37
1.5.4 Koopmarkt: na de crisis de hausse	38
1.6 Wijkenaanpak en leefbaarheid (vanaf 1970)	40
2 Woningbouw	43
2.1 Inleiding	43
2.2 Waarom woningen bouwen?	44
2.2.1 Trends aan de vraagkant	45
2.2.2 Trends aan de aanbodkant	48
2.2.3 Nuanceringen in de trends	50
2.3 Waar woningen bouwen?	52
2.3.1 Ruimtelijke wetgeving: verbreding	53
2.3.2 Ruimtelijk beleid: liberalisering	56
2.4 Wat voor woningen bouwen?	59
2.4.1 Nieuwbouw of transformatie (ouderdom)	60
2.4.2 Eengezinshuis of woning in een meergezinshuis (woningtype)	61

2.4.3	Koop of huur (financieringscategorie)	62
2.4.4	Duur of goedkoop (prijs)	62
2.4.5	Groot of klein (grootte)	64
2.4.6	Traditioneel of modern (vormgeving)	65
2.4.7	Stedelijk of buiten (locatie)	66
2.5	Op wat voor grond woningen bouwen?	68
2.5.1	Eigen grond en erfpacht	68
2.5.2	Strategische grondposities	69
2.5.3	Grondbeleid	69
2.5.4	Gronduitgifte	71
2.5.5	Grondprijs	72
2.5.6	Grondexploitatie	73
2.6	Wat komt aan bod bij woningen bouwen?	74
2.6.1	Stichtingskosten	75
2.6.2	Duurzaamheidsmaatregelen	77
2.6.3	Bouwregelgeving	85

3 Hoe kom je aan een huurwoning? 89

3.1	Inleiding	89
3.2	De huurmarkt	90
3.2.1	Gereguleerde en geliberaliseerde huurwoningen	90
3.2.2	De doelgroepen en de inkomens	92
3.2.3	Scheefhuren	95
3.2.4	'Europese' regels	104
3.3	Woonruimteverdeling bij corporaties	105
3.3.1	Toelating	106
3.3.2	Toewijzing	106
3.3.3	Uitvoering	109
3.3.4	Lange wachttijden voor gereguleerde corporatiewoningen	112
3.4	Verdeling gereguleerde woningen en vrijesectorwoningen van particuliere verhuurders	114
3.5	De huurprijs	117
3.5.1	Vaststelling huurprijs en jaarlijkse huurverhoging	117
3.5.2	Woningwaarderingssstelsel (WWS) en WOZ-waarde	119
3.5.3	Huurtoeslag	123
3.6	Huurcontract en servicekosten	127
3.6.1	Bemiddeling en contractkosten	127
3.6.2	Voor onbepaalde tijd	128
3.6.3	Huurders en medehuurders	128
3.6.4	Servicekosten	130
3.6.5	Verhuurdersverklaring	132
3.6.6	Kamersgewijze verhuur	133

3.7	Huurcontracten voor bepaalde tijd	135
3.7.1	Algemeen	135
3.7.2	Campuscontract	136
3.7.3	Jongerencontract	136
3.7.4	Leegstandsbeheer	137
3.8	Onderverhuur	138
3.8.1	Doorverhuur	138
3.8.2	Kamerverhuur	139
3.8.3	Vakantieverhuur	140
3.9	Zijn de woonlasten betaalbaar voor de huurders?	140
3.9.1	Woonuitgaven en quotes	140
3.9.2	Woonlasten bij huren te hoog?	143

4 Hoe kom je aan een koopwoning? 147

4.1	Inleiding	147
4.2	Een huis kopen: een hele onderneming	149
4.3	Wat kost de koop?	151
4.3.1	Aankoopprijs	151
4.3.2	Eenmalige kosten	154
4.4	Zonder hypotheek een huis kopen	157
4.5	Met een hypotheek een koopwoning bekostigen	159
4.5.1	Een hypotheek op een huis	160
4.5.2	Loan-To-Value (LTV)	163
4.5.3	Loan-To-Income (LTI), schenkingen en erfenissen	166
4.6	Koop stimuleren	171
4.7	Wat zijn de woonlasten van kopers?	175
4.7.1	Koopquote en woonquote voor kopers	175
4.7.2	Koopquote en huishoudens	179
4.8	Kosten koopwoning vergeleken met kosten huurwoning	180
4.8.1	Kopen of huren	180
4.8.2	Posities op de woningmarkt	181

5 Verhuurders 183

5.1	Inleiding	183
5.2	Wie zijn die verhuurders?	184
5.3	Particuliere verhuurders	186
5.3.1	Investeerdere uit binnen- en buitenland op de Nederlandse huurmarkt	187
5.3.2	Buy to let	190
5.3.3	Leegstand van huurwoningen	192

5.4	Woningcorporaties: van vereniging tot onderneming	192
5.4.1	Van verzuilde woningorganisaties naar sociale huisvesters	192
5.4.2	Schaalvergroting	194
5.5	Woningcorporaties: bezien vanuit drie kaders	197
5.5.1	Economisch kader	198
5.5.2	Politiek kader	200
5.5.3	Maatschappelijk kader	204
5.6	Woningcorporaties: kwaliteitscontrole en taken	208
5.6.1	Kwaliteit van de bedrijfsvoering	209
5.6.2	Ontwikkeling taken woningcorporaties	211
5.6.3	Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep	213
5.6.4	Huisvesten van urgente doelgroepen	216
5.6.5	Realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting	219

6 Huurders 221

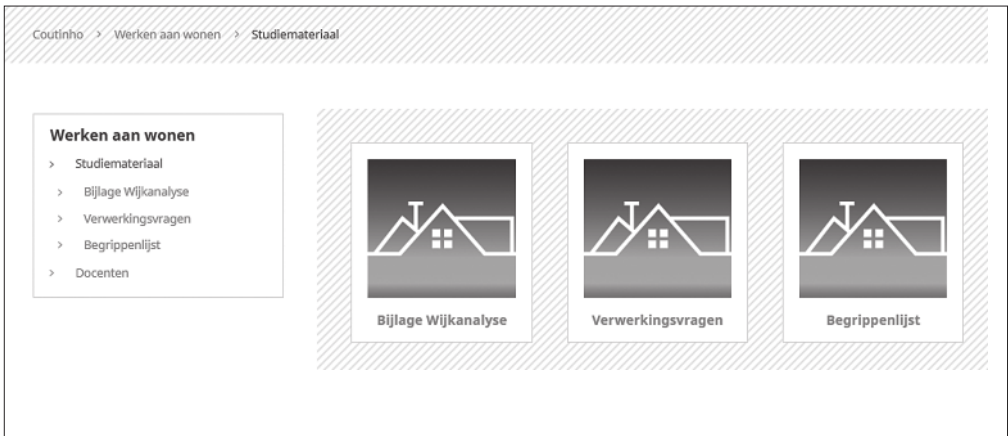
6.1	Inleiding	221
6.2	Inspraak	221
6.2.1	Inspraak in beleid	222
6.2.2	Prestatieafspraken	226
6.2.3	Servicekosten	229
6.2.4	Huurders in gemengde complexen	230
6.3	Renovatie, onderhoud en de bewoners	232
6.4	Huurdersondersteuning en geschillen	235
6.4.1	Huurdersondersteuning	235
6.4.2	Klachten en klachtencommissie	237
6.4.3	Geschillen en Huurcommissie	238
6.5	Betalingsproblemen van huurders	239
6.5.1	Stijgende armoede onder huurders	239
6.5.2	Huurschuld	240
6.6	Woonfraude	244
6.6.1	Onrechtmatige bewoning	245
6.6.2	Onrechtmatig gebruik van de woning	249
6.7	Woonoverlast	251
6.7.1	Preventie	252
6.7.2	Onderling oplossen	252
6.7.3	De rechter	254
6.7.4	Gedragsaanwijzingen	255
6.7.5	Wet aanpak woonoverlast	256
6.7.6	Gedwongen verhuizen	257

7	Samenwonen in buurt en wijk	261
7.1	Inleiding	261
7.2	Buurt en wijken	262
7.2.1	Wat is een buurt en wat is een wijk?	262
7.2.2	Nederland verandert qua bevolkingssamenstelling	263
7.2.3	De gemeente wordt belangrijker	264
7.2.4	De buurtaanpak	265
7.2.5	Leefbaarheid van een buurt	267
7.3	Sociale infrastructuur	270
7.3.1	Inkomen en etniciteit	270
7.3.2	Sociale cohesie	271
7.3.3	De etnische dimensie noemen?	274
7.4	Veiligheid	277
7.4.1	Jongeren	278
7.4.2	Verwarde en criminele buurtgenoten	279
7.5	De aanpak van de probleemwijken: geschiedenis en resultaten	282
7.5.1	De geschiedenis van de aanpak van probleemwijken	282
7.5.2	De resultaten van de aanpak van probleemwijken	286
7.6	De aanpak van de probleemwijken: (1) de sociale pijler	288
7.6.1	Plaatsingsbeleid	288
7.6.2	Sociale effecten	289
7.6.3	De aanpak van het welzijnswerk	290
7.6.4	Projecten voor een socialere buurt	293
7.6.5	Participatie	297
7.7	De aanpak van de probleemwijken: (2) de fysieke pijler	299
7.7.1	Sloop, nieuwbouw, renovatie, samenvoeging en verkoop	299
7.7.2	Slopen wel nodig?	300
7.7.3	De openbare ruimte	302
7.7.4	Huismeesters en buurtconciërges	303
7.7.5	Gentrificatie	305
7.8	De aanpak van de probleemwijken: (3) de economische pijler	307
	Literatuurlijst	309
	Register	327
	Over de auteurs	336

Online studiemateriaal

Op www.coutinho.nl/werkenaanwonen3 vind je het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit:

- de bijlage 'Wijkanalyse'
- verwerkingsvragen
- begrippenlijst met omschrijvingen en begrippentrainer



Docenten kunnen via de website toetsvragen en powerpoints aanvragen.

In dit boek wordt naar de website verwezen met dit pictogram:



De begrippen die worden verklaard in de begrippenlijst zijn **vetgedrukt**.

INLEIDING

Een huis is belangrijk voor iedereen. Een plek waar je woont, dat betekent waar je je veilig en vertrouwd voelt. Je maakt je woonplek eigen door de manier waarop je die inricht, met jouw sfeer. Het is de uitvalsbasis in je leven. Daarom is het zo belangrijk dat iedereen goed kan wonen: vertrouwd, veilig, warm, droog, schoon en betaalbaar.

Hoe komen we allemaal onder dak? Daarvoor moeten er veel huizen gebouwd, onderhouden en verdeeld worden. De woningvoorraad dient te worden afgestemd op een bevolking die steeds meer ouderen en kleine huishoudens telt. De huizen moeten passen bij de eisen die we nu stellen aan het wonen. Ze dienen van goede kwaliteit te zijn, ook voor mensen met een lager inkomen.

Wonen is samenwonen met buren en buurtgenoten. Mensen moeten een goed gevoel over hun wijk hebben. Hun woonomgeving moet leefbaar zijn: veilig, heel, schoon, met goede voorzieningen op loopafstand.

Wonen: een fascinerend werkterrein

Er zijn veel mensen die werken aan wonen. Wie op internet zoekt naar wonen, ziet vooral sites van woninginrichters. Bewoners besteden veel geld en moeite aan de keuze van meubels, vloerbedekking en keukens, om een woonsfeer te creëren die bij hen past. In de bouw wordt voor miljoenen euro's geheid en gemetseld om woningen en hele woonwijken tot stand te brengen. Die woningen moeten worden verkocht en verdeeld door projectontwikkelaars en woningcorporaties. En wanneer de bewoners zich geseteld hebben, dienen de huizen en de openbare ruimte daaromheen beheerd en onderhouden te worden. Burenruzies en overlast in de straat moeten worden aangepakt.

Wanneer we nagaan wie ervoor zorgen dat het goed wonen is in die huizen, dan zien we een heel leger aan professionals klaarstaan, zoals gebiedsontwikkelaars, makelaars, consultants, beheerders, dienstverleners en belangenbehartigers. Dit boek gaat over het werk van de professionals bij onder meer de woningcorporaties, de gemeenten, de huurders- en kopersverenigingen, de raadgevende en ondersteunende instellingen op het terrein van wonen. Daar werken veel mensen die met liefde voor hun vak de uitdaging aangaan om te zorgen voor goede volkshuisvesting.

In de huisvesting gaan miljarden euro's om, er zijn miljoenen huizen en bewoners. Elke beslissing over eisen aan de bouw, over criteria voor woonruimteverdeling, over de hoogte van huren, toeslagen, hypotheekelasten en belastingen heeft grote gevolgen voor de mensen die er (gaan) wonen. Volkshuisvesting is een heel belangrijk onderwerp, in de politiek en in de levens van mensen.

Maar de woningmarkt is ook een lastige markt. De miljarden euro's aan investeringen en overheidssteun hebben er nog altijd niet toe geleid dat alle mensen de woning krijgen die ze willen. Het is in veel gemeenten moeilijk om een woning te vinden, laat staan een betaalbare. En als mensen hun huis bewonen, dan moeten ze de hypotheeklasten en de huur op tijd betalen, hun huis niet uitwonen en als goede buren samenleven. En dat het liefst zonder dat er ontruimd en gedwongen verhuisd hoeft te worden.

Huizen en straten moeten worden onderhouden om de woonomgeving heel en schoon te houden. Hele wijken gaan op de schop om verloederde straten op te knappen, om buurten weer aantrekkelijk te maken. Bewoners moeten daarbij betrokken worden. Kunnen ze straks in een mooiere woning terugkomen, of dienen ze naar een andere wijk te vertrekken?

Over dit fascinerende werkteerrein handelt dit boek. Daarbij gaat het zowel over het kader van beleid en financiën als over de dagelijkse huisvestingsproblemen waar professionals in de woonsector mee te maken krijgen.

Welke vragen komen aan de orde?

Centraal in dit boek staat de vraag: hoe kunnen we ervoor zorgen dat we goed wonen in Nederland? In 2018 wonen ongeveer 17 miljoen Nederlanders in meer dan 7,5 miljoen huizen.

In een eeuw tijd is zowel de omvang als de kwaliteit van de woningvoorraad gigantisch toegenomen. Om te begrijpen hoe de woningmarkt nu functioneert, moeten we teruggaan in de geschiedenis. Wie bouwden er in de loop der tijd? Hoe werd dat gefinancierd? Hoe veranderden de eisen aan een woning? Hoe ontwikkelde het huisvestingsbeleid zich? Deze geschiedenis van de huisvesting in Nederland komt in hoofdstuk 1 aan de orde.

Huizen groeien niet uit de grond, maar worden gepland. Waarom moeten er zo veel huizen bij worden gebouwd? En waar moeten die een plek vinden? Hier komt de ruimtelijke ordening om de hoek kijken. Wat voor woningen er gebouwd dienen te worden, is ook van groot belang. Hoe gaat dat allemaal in zijn werk? Dit behandelen we in hoofdstuk 2.

Wie een woning zoekt, vraagt zich allereerst af: wordt het een huurwoning of een koopwoning? Daarbij spelen mee de hoogte van het inkomen, de mogelijkheid een hypotheek te krijgen, de koop- en huurprijzen en de wachttijd voor een huurwoning. Wat moet er allemaal gebeuren en wat voor kosten zijn er gemoeid met het betrekken van een huurwoning of een koop-

woning? In hoofdstuk 3 gaan we in op de huursector. De koopsector komt in hoofdstuk 4 aan bod.

Daarna richten we ons op de verhuurders. Nederland is een land waar de overheid mensen die het lastig hebben op de woningmarkt probeert te beschermen via de gereguleerde huursector. Hierbij spelen de woningcorporaties een heel belangrijke rol. Daarnaast zijn er de particuliere verhuurders, die zich toeleggen op de gereguleerde én de vrije sector. Op beide typen verhuurders wordt ingegaan in hoofdstuk 5.

Tegenover de verhuurders staan de huurders. Zij hebben te maken met vele regelingen, voorzieningen en organisaties. Maar ze hebben ook een zekere invloed op het beleid van de verhuurders, meer in het geval van de woningcorporaties dan bij de particuliere verhuurders. Huurders kennen naast rechten ook plichten; je kunt niet maar doen wat je wilt in je huurwoning. Dit alles wordt beschreven in hoofdstuk 6.

Ondanks alle investeringen in de Nederlandse woningbouw, zijn er wijken die verloederen. Dat slaat niet alleen op verkrotte woningen, maar meer nog op een weinig leefbare woonomgeving met veel overlast en een gebrek aan goede voorzieningen. De wijk kan dan in een negatieve spiraal belanden, met veel bewoners die het maatschappelijk moeilijk hebben. En de buurt is voor veel bewoners heel belangrijk voor hun levensvreugde. Om zo'n wijk aan te pakken, worden huizen gesloopt en opgeknapt. Het doel is de buurten gemengder te maken door naast sociale huurwoningen ook duurdere huurwoningen en koopwoningen neer te zetten. De voorzieningen moeten beter, maar ook dienen de mensen aan het werk te komen, moet het opleidingsniveau omhoog en de veiligheid terugkeren op straat. In hoofdstuk 7 staat deze krachttoer beschreven.



Om te onderzoeken hoe het leven in een wijk eruitziet, is op de ondersteunende website een bijlage opgenomen over het maken van een wijkanalyse.

Grote veranderingen

De huisvesting in Nederland staat onder druk. De verwachting was dat bewoners als jongvolwassenen beginnen in een huurhuis en later als een gezin met kinderen met betere banen en meer inkomen een huis kopen. Je maakt een werkcarrière en ook een wooncarrière. Voor veel mensen met een lager inkomen zat dat er al nooit in. Hoogopgeleide afgestudeerden die snel promotie maakten, konden nog wel meteen een woning kopen, hoewel daar soms de hulp van de ouders bij nodig was. Maar op dit moment (2018) lijkt de roltrap op de woningmarkt tot stilstand te zijn gekomen. Velen blijven zitten waar ze zitten. De economische crisis van 2008 heeft op het gebied van het wonen hard toegeslagen. Het herstel is nog maar net op gang gekomen of de vrees grijpt al weer om zich heen dat de opgepompte huizenprijzenballon binnenkort uiteenspat.

Huisvesting is constant in beweging. Typerend hiervoor zijn al die verschillende namen voor de portefeuille van de betrokken minister de laatste jaren: van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) naar Wonen, Wijken en Integratie naar Wonen en Rijksdienst naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij elke nieuwe regering wordt er met spanning gekeken naar wat die gaat doen met de woningcorporaties, de hypotheekwettelijke, de grondprijzen, de nieuwbouw. Grote veranderingen zijn al in gang gezet, maar vele zullen nog volgen. En daarom zal dit boek helaas al deels verouderd zijn op het moment dat het uitkomt.

Huisvesting is geen natuurlijk proces, waarbij de huizen vanzelf uit de grond groeien. Het is het resultaat van een politiek proces, waarbij op de golven van economische ontwikkelingen beleid wordt gemaakt dat de belangen van alle mensen raakt. Dit gebeurt op landelijk en op lokaal niveau. Daarom moet elke betrokkene bij het thema wonen – de professionals, politici van Tweede Kamer tot gemeenteraad, de actieve huurders, studenten – zich blijvend op de hoogte stellen van de ontwikkelingen. Daarvoor is het belangrijk de vele onderzoeken, regeringsstukken, vakbladen en websites op dit terrein te volgen. Laat dit boek de basis hiervan zijn.

Mooie taak

Wat wordt bedoeld met 'daklozen zijn ontheemd', vroeg Zlatko Alajbegovic zich af. Hij kende het woord 'ontheemd' niet. 'Iemand die niet meer in zijn eigen huis slaapt, die niet meer samen met zijn familie eet of af en toe met ze uitgaat, die niet werkt met vertrouwde collega's, zo iemand is ontheemd.' Dat was de omschrijving van Daniël Giltay Veth van het Amsterdamse daklozenproject Houvast. Zlatko zocht het woord 'ontheemd' nog eens op: 'weggehaald uit een vertrouwde omgeving'. Als vluchteling uit Bosnië weet hij wat dat betekent. Als dakloze in Amsterdam merkte hij hoe belangrijk het was weer vertrouwen te krijgen en dat kreeg hij bij Houvast. Zlatko heeft aan den lijve ervaren hoe cruciaal het is om niet ontheemd te zijn, om te wonen. Het is een mooie taak om daaraan te werken. (Alajbegovic, 2008)



HOOFDSTUK 1

GESCHIEDENIS HUISVESTING IN NEDERLAND

1.1 Inleiding

Het woonbeleid is af

'Als het aan de net afgezwaaide minister Stef Blok ligt, is er één terrein waar een volgend kabinet zich niet druk over hoeft te maken: wonen. In een nieuw kabinet is geen nieuwe minister voor Wonen nodig, zei hij een paar dagen voor hij dat ministerie inruilde voor Veiligheid en Justitie, afgelopen januari. Het woonbeleid is af, de markt kan verder haar werk doen.

Het is een bijzondere uitspraak in een tijd waarin de wachttijden voor sociale huurwoningen verder toenemen en de verhalen van mensen die niet kunnen kopen én niet kunnen huren je om de oren vliegen. In een tijd ook dat in de ene helft van Nederland tienduizenden woningen leegstaan en dreigen te verkrotten, terwijl er in de andere helft als de wiedeweerga 750.000 woningen bij moeten komen. Werk aan de winkel, zou je denken. Blok lardeerde zijn uitspraak met de analyse dat de woningmarkt steeds beter functioneert, daarom is een minister niet meer nodig. Met die woningmarkt bedoelt hij dat de huizenprijzen stijgen, de huren stijgen, en er meer verhuurd wordt. Maar in een woningmarkt kun je niet wonen. Met de markt gaat het goed, maar hoe gaat het met het wonen?'

(De Rijk, 2017, 8 maart)

Het begrip **woningnood** zou achterhaald zijn. De marktwerking zou iedereen een woning moeten kunnen bieden, afgestemd op diens portemonnee. Dat waren de verwachtingen nog maar een paar jaar geleden. Maar veel jongeren moeten óf jaren wachten, óf verhuizen naar een plaats waar ze helemaal niet willen wonen, óf de loterij winnen om een woning te kunnen kopen. Oudere huurders zitten vast in hun woning, omdat ze niet kunnen verhuizen naar de door hen gewenste woning. En koopwoningen zijn in sommige delen van het land onbetaalbaar geworden.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe allerlei kenmerken van de Nederlandse huisvesting historisch zijn ontstaan. Welke keuzes zijn vroeger gemaakt en wat voor gevolgen hebben die? Met welke ontwikkelingen werden we geconfronteerd?

1.2 Opkomst volkshuisvesting (tot 1945)

1.2.1 Particuliere verhuurders en woningbouwverenigingen

Voor de Tweede Wereldoorlog was de huisvesting vooral een zaak van **particuliere verhuurders**. Voor een particuliere eigenaar is het exploiteren van huurwoningen aantrekkelijk: de huur komt regelmatig binnen en in de waarde van het **vastgoed** zit doorgaans een stijgende lijn. Ook voor **institutionele beleggers** als pensioenfondsen, beleggingsmaatschappijen en verzekeringsmaatschappijen is het bezit van huurwoningen een zekere belegging. In 1947 werd van de in totaal 2 miljoen woningen 60% particulier verhuurd, 28% was eigenwoningbezit en slechts 12% werd door de **woningbouwverenigingen**, de latere **woningcorporaties**, verhuurd. In tabel 1.1 is te zien hoe de verhouding tussen huur en eigen woningbezit rond de eeuwwisseling is omgedraaid van 52% huur en 48% koop in 1995 naar 48% huur en 53% koop in 2000. (Door afronding kom je niet altijd precies op 100%.)

Tabel 1.1 Aandeel particuliere verhuur, corporaties en eigenwoningbezit in de woningvoorraad, 1947-2015 (Ekkers, 2006; Ministerie van BZK, 2016d)

	1947	1960	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2014	2016
Particuliere verhuur	60%	44%	16%	14%	12%	10%	9%	12%	12%	13%
Corporaties	12%	26%	39%	38%	36%	34%	32%	31%	30%	29%
Eigen woning	28%	30%	45%	48%	53%	56%	59%	57%	56%	56%
Totaal	2.095	2.832	5.802	6.192	6.590	6.859	7.172	7.141	7.588	7.641

In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam de industrialisatie in de steden op gang. Tegelijk ging de werkgelegenheid in de landbouw achteruit. Arbeiders trokken naar de steden om werk te vinden, maar daar waren nauwelijks woningen voor hen beschikbaar. Van de overheid werd in die tijd wel verwacht dat ze zorg had voor veiligheid en gezondheid, maar niet dat ze iets deed aan huisvesting (de nachtwakersstaat noemde men dit). Politici wilden voorrang geven aan het particulier initiatief. Dat leidde echter niet tot het gehoopte resultaat. Woningeigenaren **splitsten** hun toch al kleine woningen om nog meer huur te kunnen innen. In stegen en kelders woonden hele gezinnen in ruimtes zonder voldoende lucht en licht. In de grote steden

(vooral Amsterdam) stortten aannemers zich vanaf het eind van de negentiende eeuw op de 'revolutiebouw', waarbij nieuwe woonwijken uit de grond werden gestampt met slechte funderingen en met gebruikmaking van inferieure bouwmaterialen. Overheidstoezicht op de bouw was er nauwelijks.

Het is voor ons bijna onvoorstelbaar dat nog geen honderd jaar geleden arbeidersgezinnen in eenkamerwoningen met bedsteden leefden. Het spoelhok voor de was en de poepdoos stonden naast elkaar in de keuken. Nog eerder werd in de kamer op de kachel of op een petroleumstel gekookt. Pas in de jaren 30 werd de Amsterdamse binnenstad op het riool aangesloten. Tot die tijd werd de ontlasting daar opgehaald met de 'boldootkar' – deze stinkende beerwagen was cynisch vernoemd naar de eau de cologne van de firma Boldoot.

Een deel van de gegoede burgerij kon de ellende op woongebied niet langer aanzien. De wantoestanden werkten andere problemen in de hand, zoals drankmisbruik en de verspreiding van besmettelijke ziektes. Ook maakten ze zich zorgen over de zedeloosheid onder de arbeiders. Fabrikanten zagen in dat hun arbeiders beter konden werken als ze ook goed woonden. De opkomende arbeidersorganisaties oefenden druk uit om tot verbetering van de volkshuisvesting te komen. Maar hoe? Het volk had geen geld om te (laten) bouwen. Eigenwoningbezit voor arbeiders werd ook afgewezen, omdat het de mobiliteit van arbeiders aantastte; ze moesten daar wonen waar werk was. Bovendien konden ze het huis toch niet onderhouden, was het idee bij de burgerij.

In 1852 werd in Amsterdam de eerste coöperatieve bouwvereniging opgericht, de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse. Dit was het begin van een aanzwellende stroom van initiatieven, al bleef de omvang van de bouwprojecten nog lang kleinschalig. In 1899 waren er 112 woningbouwverenigingen met in totaal 7.746 woningen. Gemiddeld hadden deze verenigingen, die alleen lokaal werkzaam waren, dus slechts 70 woningen in bezit. Particulieren zorgden voor het benodigde kapitaal tegen lage rente, waardoor goedkope woningen van redelijke kwaliteit gebouwd konden worden.

Enig paternalisme kwam er ook bij kijken: de bewoners moesten opgevoed worden tot beschaafde burgers, waarvoor men soms zelfs woningopzichters aanstelde (Ekkers, 2006). In die tijd van verzuiling kwamen er voor elk bevolkingsdeel eigen woningbouwverenigingen, van socialistische, protestants-christelijke en katholieke signatuur. Ook waren er woningbouwverenigingen voor bepaalde beroepsgroepen, zoals onderwijzers.

1.2.2 De Woningwet van 1901

Aan het eind van de negentiende eeuw ontkwam de overheid er niet langer aan het woningvraagstuk wettelijk te regelen. De maatschappelijke druk daartoe was steeds sterker geworden, gevoed door sociale bewogen-

heid, angst voor onrust onder het volk en bezorgdheid om de risico's voor de volksgezondheid. In 1901 werd met de **Woningwet (Ww)** voor het eerst het volkshuisvestingsbeleid van de Rijksoverheid vastgesteld. In sterk gewijzigde vorm is deze wet nog steeds van kracht. Tegenstanders hadden naar voren gebracht dat de overheid zich niet mocht bemoeien met het particuliere eigendom en dus geen eisen op bouwgebied mocht stellen. Ook moest de overheid het bouwen van woningen overlaten aan de vrije markt. De omstandigheden in de volkshuisvesting waren echter zo schrikbarend slecht dat een parlementaire meerderheid voor overheidsingrijpen kon ontstaan.

De Woningwet is van fundamenteel belang geweest voor de kwaliteit van de woningbouw in ons land. Bijna 120 jaar geleden legde deze wet al de grondslag voor de volkshuisvesting in haar huidige gedaante.

Bouwvoorschriften

De nieuwe wet regelde allereerst aan welke eisen woningen moesten voldoen en hoe dat gecontroleerd zou worden. Deze taak gaf men in handen van de gemeenten, die de precieze bouwvoorschriften moesten opstellen. Het toilet mocht niet meer op de keuken uitkomen en elke slaapkamer behoorde een raam te hebben. Ook werd een minimale omvang van kamers voorgeschreven. Tevens moest de vormgeving van de woning het volk in de goede richting sturen en aanzetten tot beschaafd woongedrag. Uit het raam hangen om met de burens te kletsen werd aangepakt, want dit gold als ordinair. De vensterbanken werden daartoe verkleind, de ramen hoog geplaatst en soms van fraaie spijltjes voorzien. Het dagelijks wassen van kleren en de wekelijkse lieflijke wasbeurt in de tobbe gebeurden aanvankelijk nog met verwarmd water uit de keukenkraan, de enige in huis. Een badkamer of een douche was een luxe die nog ver buiten het bereik van de gewone man lag. Wel hadden vrijwel alle **buurten** badhuizen. Vooral de keuken won in de loop der jaren aan status. Hier moest de huisvrouw haar werk efficiënt kunnen doen.

De gemeenten moesten niet alleen zorgen voor betere nieuwbouw, maar konden ook bestaande slechte woningen aanpakken door de eigenaren te dwingen tot onderhoud. In een **bouwverordening** moest elke gemeente de eisen aan woningen vastleggen. Particulieren moesten bij de gemeente voor het bouwen een **bouwvergunning** aanvragen, die ze alleen kregen als ze zich hielden aan de bouwverordening. Voor het uitoefenen van controle kwam er per gemeente een **Dienst Bouw- en Woningtoezicht**. Verkrotting kon door onbewoonbaarverklaring met ontruiming aangepakt worden. Zelfs **onteigening** was in het belang van de volkshuisvesting mogelijk. De pleitbezorgers van het ontzien van het particuliere eigendom hadden op dit gebied de slag duidelijk verloren.

Toegelaten instellingen

De Woningwet regelde ook welke instellingen voor **sociale woningbouw** mochten zorgdragen en daartoe financiële steun konden krijgen. Het uitgangspunt bleef dat eigenlijk particulieren moesten bouwen. Maar omdat er te weinig goedkope woningen van goede kwaliteit gereedkwamen, maakte de overheid geld vrij om zogenoemde **toegelaten instellingen** en gemeentelijke woningbedrijven huurhuizen te laten bouwen. Die toegelaten instellingen waren de woningbouwverenigingen, die als ‘bijzonder particulier initiatief’ alleen op het gebied van de volkshuisvesting actief mochten zijn. Organisaties van werkgevers of vakbonden, die een breder werkterrein hadden, werden zo uitgesloten. Pas in 1904 werden de eerste drie woningbouwverenigingen voor de Woningwet toegelaten. In 1922 werd het hoogste aantal van 1.341 toegelaten instellingen bereikt. Nog steeds hadden zij gemiddeld minder dan 100 woningen in bezit.

Deze woningbouwverenigingen konden overheidssteun krijgen om te bouwen, maar moesten dan wel volgens de richtlijnen werken en voor hun beleid en uitgaven verantwoording afleggen aan de overheid. Het Rijk gaf de gemeenten voorschotten, die aan de woningbouwverenigingen werden uitgeleend om in tekorten bij nieuwbouwprojecten te voorzien. Sociale woningbouw was nu goed mogelijk, maar de bereidheid was er nauwelijks. Pas toen de particuliere woningbouw stil kwam te liggen na de Eerste Wereldoorlog werden er in korte tijd 21.000 woningwetwoningen gebouwd. Maar ook in de jaren 30 werd nog geen 10% van de nieuwbouw gerealiseerd door woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven.

Hoogte van de huur

Ook in die jaren was er discussie over de hoogte van de huur van de woningwetwoningen. De huur op basis van de gesubsidieerde kostprijs was lager dan deze zou zijn geweest volgens de marktprijs. Dat verschil werd wel gezien als oneerlijke concurrentie ten opzichte van de particuliere verhuurders. Maar de huurders in kwestie konden een huur tegen marktprijs niet betalen, als gevolg van de lage lonen en het tekort aan woningen, waardoor de prijs werd opgedreven. Door de politieke onrust in veel Europese landen aan het einde van en vlak na de Eerste Wereldoorlog breidde het aantal sociale wetten zich uit. In 1916 werden de huren bevroren en in 1918 werd de **huurbescherming** afgekondigd.

Toen de politieke spanningen afnamen, werden de bouwsubsidies weer verlaagd en werd de huurbevrozing vervangen door huurregulering. De vrije maatschappelijke krachten zouden hun plaats op de **woningmarkt** maar weer moeten innemen. Wie in de jaren 30 in de Amsterdamse binnenstad en Amsterdam-Zuid een woning wilde huren, had het zelfs voor het uitkiezen.

Er was een overschot aan middenstandswoningen en de verhuurders lokten huurders met een maand gratis huur en het opnieuw schilderen en behangen van de woning.

In de crisistijd zat er voor veel arbeidersgezinnen niets anders op dan om in veel te kleine, verpauperde woningen te blijven of te gaan hokken. ‘Ik moet naar een kleinere woning omzien, want mijn gezin wordt te groot’ was de legendarische uitspraak van een volkswrouw, die de titel werd van een belangrijk document over die tijd (Ottens, 1975). Sommigen hadden als oplossing om elke paar maanden met de noorderzon te vertrekken, zodat de verhuurder naar zijn achterstallige huurpenningen kon fluiten. Ook waren er huurstakingen om de huren van particuliere verhuurders meer in de pas te laten lopen met de verlaagde lonen.

In de jaren 30 waren er twee tegengestelde visies op het inrichten van woonwijken in steden: een landelijke visie en een stedelijke visie. De landelijke visie uitte zich in het ideaal van de tuindorpen: in het groen gesitueerde **wijken** met een dorps karakter, die tegen de stad aan werden gebouwd. Zo verzezen in Amsterdam wijken als Betondorp, Tuindorp-Oostzaan en Tuindorp-Nieuwendam. De stedelijke visie pleitte voor het gesloten bouwblok met panden bestaande uit meerdere verdiepingen. Liefst in een specifieke stedenbouwkundige en architectonische bouwstijl. De Amsterdamse School is daar hét voorbeeld van. Ook werd in die tijd hoogbouw mogelijk door de ontwikkeling van de lift. In 1919 kwam in Rotterdam het eerste galerijgebouw met vier verdiepingen en een goederenlift tot stand.

1.3 Volkshuisvesting in de verzorgingsstaat (1945-1970)

1.3.1 Woningnood na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog moest Nederland ‘wederopgebouwd’ worden. Het land was leeggeroofd, machines en transportmiddelen waren naar Duitsland afgevoerd. Er heerste armoede en allerlei eerste levensbehoeften waren op de bon. Ruim 0,5 miljoen Nederlanders hadden geen zelfstandig onderdak meer; van 1,5 miljoen mensen – op een bevolking van 9 miljoen – was het huis beschadigd. Er was een tekort van 300.000 woningen (De Jong, 1969; Ekkers, 2006).

Tijdens de wederopbouw had herstel van de economie voorrang. Het lenigen van de woningnood had minder prioriteit. Voorlopig nam het tekort aan woningen alleen nog maar toe. In de eerste jaren na de oorlog groeide de bevolking sterk. Er werden veel kinderen geboren binnen de uitgestelde huwelijken: de geboortegolf. Pasgetrouwden woonden noodgedwongen bij hun (schoon)ouders in. Na de overdracht van de soevereiniteit over de voormalige kolo-