

Zonder nieuwbouw jaarlijks 15.000 woningen erbij

Oplossingen voor de huidige woningnood worden vooral gezocht in nieuwbouw. Eén miljoen woningen erbij, het liefst nog meer. Maar het realiseren van nieuwbouwwoningen duurt vele jaren. Daarnaast zijn er praktische problemen, zoals het gebrek aan locaties, tijdrovende procedures, capaciteitstekorten en het onopgeloste stikstofprobleem. Het is daarom verstandig ook naar een ander gebruik van de bestaande woningen te kijken.

FRANK WASSENBERG, SUSAN VAN KLAVEREN & FRANK DIRKS

Werkszaam bij Platform31

Goed nieuws: het is helemaal niet nodig in Nederland een miljoen extra woningen te bouwen. Die woningen staan er namelijk al. Veel van de bestaande acht miljoen huizen worden steeds extensiever bewoond. 'We' wonen tegenwoordig gemiddeld op 65 m², alleen of met zijn tweeën, in huizen waar vroeger hele gezinnen woonden. Nederland heeft nog nooit zo ruim gewoond. In buurlanden wordt 'krapper' gewoond: in Duitsland, Engeland en Vlaanderen op nog geen 47 m² per persoon. In 40% van alle huizen in Nederland woont maar één persoon. Door vergrijzing neemt dit aandeel toe.

Intensiever gebruik

In het rapport *Beter benutten bestaande woningbouw* hebben we voor de kennis- en netwerkorganisatie Platform31 geïnventariseerd welke maatregelen eraan kunnen bijdragen

dat bestaande woningen intensiever worden gebruikt.¹ Deze maatregelen zijn onder te verdelen in drie hoofdcategorieën:

- ▶ méér mensen in één huis;
- ▶ méér huizen op dezelfde kavel;
- ▶ méér doorstroming van senioren.

De maatregelen die genomen kunnen worden om bestaande woningen intensiever te gebruiken lopen uiteen van voorlichting en advies, het vereenvoudigen van procedures, het stimuleren in plaats van belemmeren van gewenste ontwikkelingen tot het aanpassen van wet- en regelgeving. Het zijn maatregelen voor overheden, woningcorporaties en marktpartijen, die betrekking hebben op zowel het lokale als het nationale niveau.

Let wel: het onderzoek ging expliciet over *bestaande* woningen, dus niet over de (overigens erg nuttige) transformatie of het tijdelijk

429^{E.}

429^{D.}

429^{C.}

429^{B.}

429^{A.}

429



gebruik van lege kantoren of bedrijfspanden, verplaatsbare tijdelijke woningen, verdichting in buitenwijken of bebouwing op oude haventerreinen.

Voor- en nadelen

In *Beter benutten bestaande woningbouw* staan meer dan veertig verschillende maatregelen opgesomd om de bestaande woningvoorraad beter te benutten. De grootste winst lijkt te schuilen in de optelsom van vele kleinere maatregelen afzonderlijk: wellicht allemaal niet even zichtbaar, maar in zijn totaliteit wel effectief.

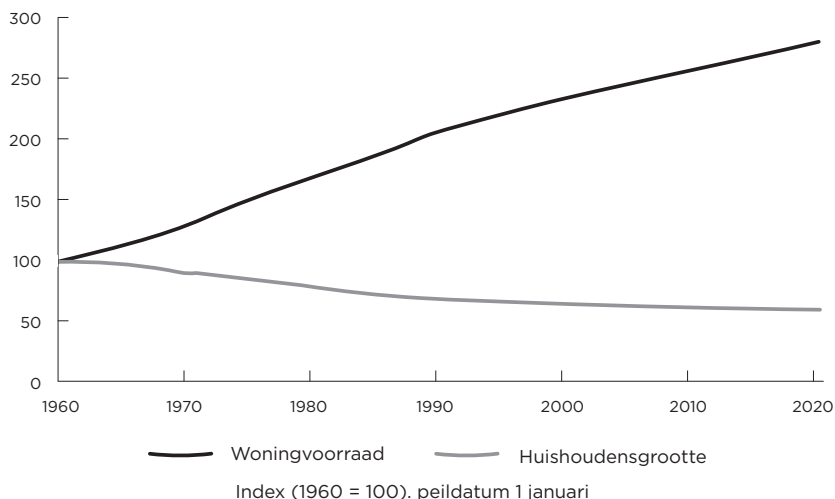
Het voordeel van de maatregelen is dat ze leiden tot het intensiever gebruiken van woningen. Woningen waar nu doorgaans veel minder mensen in wonen dan in het verleden, toen de kinderen nog thuis woonden. Dat intensievere gebruik van woningen is tevens het nadeel van deze maatregelen. De kans bestaat dat overlast stijgt naarmate ergens meer mensen in één huis wonen. En ja, je levert privacy

in als je een kamer verhuurt. Of als er iemand in de verbouwde garage woont. Of in een 'tiny house' op het dak.

Voor veel mensen is dit een reden om tegen elke vorm van intensivering van het woninggebruik te zijn. Degenen die op deze nadelen wijzen zijn echter altijd zittende bewoners, nooit mensen die een woning zoeken. Die zittende bewoners die hebben een verblijfsplaats en weten de lokale politiek wel te vinden. Zij zijn de *insiders* op de woningmarkt. Degenen zonder woning – starters, mensen met een tijdelijke baan, buitenlandse studenten, uitstromers uit de zorg, degenen die na een verbroken relatie hun woning kwijtraakten – zijn de *outsiders*. Die hebben meestal geen stem in de lokale politiek.

We hebben alle maatregelen op twee criteria beoordeeld, te weten 1) hoeveel moeite (tijd, geld, regelaanpassing, weerstand, inspanning) kost het om een maatregel in te voeren, en 2) hoeveel effect (méér woonruimte) verwachten we ervan. Een combinatie van beide criteria levert maatregelen op die re-

Figuur 1 Woningvoorraad en grootte van huishoudens



Bron: CBS, Statline/CLO

latief eenvoudig zijn in te voeren en waarvan we het meeste effect op het woningaanbod verwachten. Dat zijn dus de maatregelen die de moeite waard zijn om nader te bekijken. Hierna noemen we de maatregelen die het beste scoorden op deze twee criteria; het laaghangende fruit zogezegd.

Laaghangend fruit: meer mensen in één huis

De kostendelersnorm kwam de laatste tijd regelmatig in het nieuws. Het is een regeling die bepaalt dat volwassenen die samenwonen een lagere uitkering krijgen. De logica erachter is helder: als je met zijn tweeën woont, heb je maar één wasmachine nodig en je verwarmt maar één huis; je hebt dus minder geld nodig om rond te kunnen komen. De kostendelersnorm verhindert echter dat mensen met een uitkering gaan samenwonen. Of dat je als uitkeringsgerechtigde intrekt bij iemand met een baan.

Hetzelfde geldt voor AOW-ers. Financieel gezien schieten zij er niets mee op als ze gaan samenwonen. Dan is het aantrekkelijk die tweede woning aan te houden, als opslagruimte, of als reserve voor als de relatie niet loopt zoals beoogd. Of om deze af en toe te verhuren.

Uitgangspunt moet zijn dat samenwonen moet lonen, en dat is nu niet het geval. Ook op rijksniveau wordt dit ingezien. Er wordt ingezet op een wetwijziging waardoor de kostendelersnorm niet meer geldt voor kinderen tot 27 jaar (in plaats van 21 jaar). Dit draagt eraan bij dat meer mensen onderdak zullen vinden bij naasten. Gemeenten kunnen er nu al voor kiezen (vaker) maatwerk te leveren bij de toepassing van de kostendelersnorm en kunnen soepel omgaan met het toepassen van deze norm bij jongvolwassenen. Op deze wijze kunnen zij afwijken van de algemene regels om ongewenste gevolgen van de kostendelersnorm, zoals dakloosheid, te voorkomen.

Andere voor de hand liggende maatregelen om méér mensen in een huis te laten wonen

zijn het verhuren van een huis aan meerdere alleenstaanden, bijvoorbeeld werkende jongeren. Dat kan per kamer, of met een ‘friends’-contract. Met dit soort contracten is het mogelijk dat individuele huishoudens één huurcontract delen. Dit is een maatregel die verhuurders kunnen nemen.

Een derde van de 65-plussers heeft een sluimerende verhuishwens

Woningcorporaties kunnen daarnaast de woonduur van individuen voor een huurwoning optellen als zij van plan zijn te gaan samenwonen. Hierdoor zijn ze twee keer zo snel aan de beurt. Ook banken kunnen hun steentje bijdragen. Nu verhinderen hun hypotheekregels vaak onderhuur. Als zij dit (onder voorwaarden) wel toestaan, kunnen woningeigenaren makkelijker iemand in huis nemen. En gemeenten kunnen hospiteregingen stimuleren, zodat méér kamers worden verhuurd. Dat levert als neveneffect op dat er iemand een oogje in het zeil kan houden bij de oudere bewoners en zij minder snel vereenzamen.²

Laaghangend fruit: meer woningen op dezelfde kavel

Een onorthodoxe maatregel om meer woningen op één kavel te creëren is het toestaan van (experimenten met) het optoppen op platte daken. Overal liggen platte daken braak, in Rotterdam alleen al 18 km². Dat is feitelijk ‘gratis grond’. Met de hoge grondprijzen van tegenwoordig kan het plaatsen van lichtgewicht prefab huisjes op daken een aantrekkelijke optie zijn. Het is geen simpel alternatief want er komt veel bij kijken qua (bouw)wetgeving, veiligheidsvoorschriften, technische construc-

tie, financiering en mogelijk ook weerstand bij omwonenden, maar het is mogelijk en levert ook meteen kansen op voor de verduurzaming van vastgoed. Denk aan de middelen die het optoppen kan opleveren voor een armlastige vereniging van eigenaren, bijvoorbeeld in een naoorlogse laagbouwflat die aan kostbare duurzaamheidsmaatregelen toe is. Het is een experiment waard!

De businesscase van optoppen zal moeten worden geactualiseerd, want vaak wordt deze als te duur ingeschat op basis van gedateerde uitgangspunten. Partijen die hierop actie kunnen ondernemen zijn het Rijk, de wetenschap en marktpartijen. Daarnaast helpt het om zittende bewoners te laten profiteren van het optoppen, bijvoorbeeld door de bouwoverlast te belonen. Dat levert de vereniging van eigenaren extra inkomsten op. Dit is iets voor marktpartijen, VvE's, gemeenten en verhuurders. Op gemeentelijk niveau is het vooral belangrijk om waar mogelijk de eisen met betrekking tot bijvoorbeeld welstand te versoepelen.

Het gecontroleerd toestaan van het splitsen van ruime eengezinswoningen is een andere manier om eenvoudig en snel meer woningen te creëren. Gemeenten zijn hierbij aan zet. Net als woningdelen wordt het splitsen van woningen nu eerder tegengegaan dan aangemoedigd, vanuit de vrees dat hierdoor overlast zal ontstaan: geluid, bezoek, parkeren, extra fietsen, enzovoort. Verbieden dat mensen een woning delen voorkomt inderdaad misschien overlast, maar bestendigt ook de overmaat aan ongebruikte ruimte en ontnemt woningzoekenden de kans op woonruimte. Met de huidige woningcrisis is dat een gemis. Het grootste deel van de woningzoekenden bestaat immers uit woonstarters en een- en tweepersoonshuishoudens; en ook zij moeten ergens wonen. Bestrijd dus liever de excessen, en sta als gemeente het delen van een woning ruimhartiger toe.

Dat geldt ook voor het toestaan van bewoning in bijgebouwen, om zo extra woningen te maken in schuren of garages. Overigens is dat vooral een maatregel die geschikt is voor

landelijke gebieden. Ook kunnen gemeenten actief stimuleren dat hun inwoners mantelzorgwoningen bouwen, bijvoorbeeld door een goede interne procesgang tussen het fysieke en sociale domein. Bewoning van de mantelzorgwoning kan door gemeenten overigens ook preventief worden toegestaan, dus vóórdat oma of opa gebrekkig wordt.

Laaghangend fruit: meer doorstroming van senioren

Het aandeel 65-plussers in de bevolking stijgt van 19% in 2019 naar 23% in 2030. Het aantal 80-plussers zal verdubbelen van 0,8 miljoen mensen nu naar 1,2 miljoen in 2030 en 1,6 miljoen in 2040. Bijna al deze ouderen wonen in een fraai huis, waar ze vaak indertijd als jong gezin zijn komen wonen.

Bekend is dat ouderen desgevraagd aangeven nooit te willen verhuizen. Wie beter kijkt, en dat is in Zuid-Holland onderzocht, ziet een sluimerende verhuiscrisis bij een derde van de 65-plussers. Mensen die niet per se weg moeten (wegens ongezondheid), die dikwijls in een (veel te) ruim huis wonen, met een (onhandig) grote tuin. Velen van hen wonen in een koophuis met flinke overwaarde. Steeds vaker denken senioren er bijtijds over na hoe ze 'later' willen wonen.

Door het land heen staan er mooie voorbeelden van woningen waar senioren graag wonen, maar die woningen zijn zeker niet overal voorhanden. Hofjes, laagbouwflats, ruime balkons, uiteraard gelijkvloers. Aan deze behoeften tegemoetkomen vereist echt een ander bouwbeleid in de gemeenten. Projectontwikkelaars richten zich nog vooral op rijtjes koopwoningen of gestapelde studio's en bouwen te weinig voor de doorstroming. Bouw aantrekkelijke woningen voor senioren, geef hen voorrang (als ze een gewilde koop- of huurwoning achterlaten), ontzorg en help hen met verhuizen, en vooral ook: betrek hen tijdig. En belangrijk om te beseffen: een op papier voor ouderen geschikte woning is niet hetzelfde als een aantrekkelijke woning!

De belangrijkste maatregel om de doorstroming van ouderen naar een kleinere woning te bevorderen is dus bovenal te zorgen voor méér en een aantrekkelijker woningaanbod voor senioren en nieuwe (meer collectieve kleinschalige) woonvormen. Een maatregel die woningcorporaties kunnen nemen is voorrang geven aan ouderen als ze een grote huurwoning achterlaten. Gemeenten en woningcorporaties zouden gezamenlijk seniorencoaches kunnen financieren die senioren op alle manieren helpen bij het zoeken naar een geschikte woning. En corporaties zouden senioren die naar een kleinere woning verhuizen huurmatiging kunnen aanbieden, zodat mensen voor een half zo groot huis niet twee keer zoveel gaan betalen. Andere redelijk eenvoudige maatregelen zijn daarnaast het aanbieden van feitelijke verhuishulp, het beschikbaar stellen van een onkostenvergoeding voor verhuizing en het starten van een campagne over de positieve kanten van doorstroming voor de senioren zelf.

Minstens 15.000 woningen per jaar erbij

Sommige van de gesuggereerde maatregelen werken landelijk, zoals afschaffing van de korting op een uitkering of AOW bij samenwonen. De effectiviteit en geschiktheid van andere maatregelen verschillen per locatie. Bouwen op het dak loont meer naarmate er veel dak braak ligt in dure gebieden. De hele Randstad dus, met uitlopers. Het verbouwen van een tuinhuis of garage tot extra woning ligt meer voor de hand in dorpen en landelijk gebied. Net als erfdelen, het creëren van woningen, of collectieven van bewoners, in vrijkomende boerderijen. Of het plaatsen van mantelzorgwoningen in de tuin.

Zo heeft elk gebied zijn eigen kansen om extra woonruimte te creëren. Het is daarom belangrijk dat het beter benutten van de bestaande woningvoorraad overal hoog op de lokale politieke agenda's komt te staan, zodat lokaal (of regionaal) de maatregelen worden getroffen die het beste aansluiten bij de omstandigheden en de kansen die er zijn.

Het is lastig absolute uitspraken te doen over het effect van elk van de veertig door ons voorgestelde maatregelen. Over het algemeen liggen er geen panklare onderzoeken klaar naar de impact van het opheffen van de ene maatregel of het stimuleren van een andere. Bovendien speelt een persoonlijke component mee: je kunt wel je woning delen, maar willen mensen dat dan ook?

Naar schatting 20 tot 25% van de totale bouwopgave kan gerealiseerd worden binnen de bestaande woningvoorraad

Het is daarom lastig en arbitrair om precieze aantallen te noemen van extra woningen die kunnen worden toegevoegd. Desondanks doen wij hier een poging. De afzonderlijke maatregelen in het oog nemend, zal volgens ons elk van de drie onderscheiden categorieën van maatregelen al snel 5.000 tot mogelijk 10.000 extra woningen per jaar kunnen opleveren. In totaal gaat het dan om circa 15.000 tot misschien wel 25.000 tot 30.000 woningen per jaar. Al die woningen hoeven niet nieuw te worden gebouwd. Al die woningen kun je als het ware aftrekken van de opgave van één miljoen nieuw te bouwen woningen; je kunt ze aftrekken van de opgave van 75.000 of zelfs 100.000 nieuwbouwwoningen per jaar. Dat betekent dat naar schatting 20-25% van de totale bouwopgave gerealiseerd kan worden binnen de bestaande woningvoorraad.

Geen blauwdruk

Er ligt geen blauwdruk klaar hoe de bestaande woningvoorraad intensiever gebruikt kan worden. Er zijn tal van maatregelen te nemen, die in sommige regio's impact zullen maken

en in andere niet. Voor alle maatregelen geldt echter dat zij starten met dezelfde uitgangspunten: er moet méér aandacht zijn voor de bestaande voorraad en het (willen) zien van de mogelijkheden die er liggen. Dat betekent niet starten met belemmeringen, maar denken vanuit kansen: wat wenselijk is mogelijk maken. Een stap die daar bijna automatisch uit volgt, is het voeren van een stimulerend in plaats van een remmend beleid. Met soepele procedures, in dienst van het hogere belang, namelijk voorzien in méér woonruimte. Wonen is ten slotte een mensenrecht.

Belangrijk zijn ook de zittende bewoners: zij moeten belang hebben bij het inleveren van hun woonruimte: samenwonen moet lonen. Ook vergt het denken over de sectoren heen. Veel regels hebben hun historische legitimatie vanuit de ene sector, maar de gevolgen

werken belemmerend voor de andere; in dit geval resulterend in onderbenutting van de bestaande wooncapaciteit. Veel van de in dit artikel genoemde maatregelen hoeven niet veel inzet te vergen en kunnen (met elkaar) wel veel mensen een dak boven hun hoofd opleveren. Niet pas over vele jaren, maar al over enkele maanden.

Dit artikel is gebaseerd op de publicatie 'Beter benutten bestaande woningbouw' (2021). Op dit moment voert Platform31 twee vervolgprijzen uit. Het experiment 'Stimuleren doorstroming van senioren op de woningmarkt' verkennt samen met vooral gemeenten en woningcorporaties welke maatregelen doorstroming stimuleren. In juni 2022 zijn de resultaten gepubliceerd. Daarnaast is een project gestart over de kansen van woningen delen versus de beperkingen van regulering.

Noten

1 Susan van Klaveren, Frank Wassenberg en Mees Zonne-

veld (2021). *Beter benutten bestaande woningbouw*. Platform 31, Den Haag.

2 Hiertoe wordt bijvoorbeeld opgeroepen in de 'Actie-agenda Wonen'.