

# Het belang van goed wonen: leren van kabinet-Pierson

*Marja Elsinga & Arend Jonkman*

Stel je voor, jij en je partner zijn eind twintig en moeten na het afronden van de studie verhuizen uit de studentenkamer vanwege de campusclausule in het huurcontract. Met onvoldoende wachttijd voor een sociale huurwoning. Maar met een studieschuld en tijdelijke contracten hebben jullie geen toegang tot een hypotheek. Pogingen om een vrijesectorwoning te huren zijn stukgelopen op de grote concurrentie en hoge inkomenseisen van vier keer de huur. Jullie zijn tijdelijk bij je ouders ingetrokken. De reistijd naar werk en vrienden is aanzienlijk, maar het biedt de mogelijkheid om te sparen. Ondanks een goede opleiding en een mooie baan lukt het niet om vrijheid en zekerheid te genieten op de woningmarkt.

Waarom lukt het een welvarend land met een rijke traditie in stedenbouw en volkshuisvesting niet om voldoende vrijheid en zekerheid te creëren op de woningmarkt? Hoe komt het dat onze woningmarkt en volkshuisvesting mensen in hun levenskeuzes, zoals woongebied en gezinsplanning, beperken? Wonen heeft meerdere en tegenstrijdige functies: van basisbehoefte – waarvan de overheidszorg is vastgelegd in onze Grondwet – maar ook van beleggings- en zelfs speculatiegoed. Wonen wordt hierom ook wel de wankele pilaar onder de welvaartsstaat genoemd.<sup>1</sup> Al wordt tegenwoordig ook wel gesproken van wonen als ‘sociale infrastructuur’, als *common pool resource* en als ingrediënt voor een rechtvaardige stad.<sup>2</sup> Waarom blijft een aanpak om vrijheid en zekerheid te vergroten nu uit, terwijl het in 1901 wel lukte om een

revolutionaire Woningwet te introduceren en de woonsituatie substantieel te verbeteren?

Deze bijdrage analyseert de totstandkoming van de Woningwet ten tijde van het kabinet-Pierson aan het begin van de 20e eeuw en gaat op zoek naar lessen voor oplossingen voor de jaren 2020. De bijdrage roept op tot de vorming van een kabinet dat het sociaal recht op wonen centraal stelt en in samenhang met andere domeinen ziet, zoals klimaat, energie en zorg. Daarbij moet de overheid minder voorschrijven hoe mensen zouden moeten wonen en ruimte bieden aan nieuw initiatief en nieuwe spelers die duurzaam willen investeren in wonen. Er zijn wel gezamenlijke waarden en daaruit voortvloeiende regels nodig om spelers die de schaarste willen uitbuiten – en dus niet duurzaam willen investeren – uit te sluiten.

### *Uitgangspunten van het kabinet-Pierson*

Als reactie op de slechte woonomstandigheden indertijd, gaf ‘het kabinet van sociale rechtvaardigheid’ met de Woningwet van 1901 invulling aan sociaal-liberale waarden door te voorzien in overheidsingrijpen met ruimte voor particulier initiatief. De lobby voor beleid ten behoeve van beter wonen begon eind 19e eeuw. Industrialisatie kwam op stoom en creëerde volop werkgelegenheid in de steden, met als gevolg een omvangrijke trek van het platteland naar de stad. De woningvoorraad was hier niet op berekend en er ontstond grote schaarste. Commerciële vastgoedondernemers speelden hier handig op in door woningen, alsook vochtige kelders en tochtige zolders, aan velen te verhuren. Deze slechte woonomstandigheden hadden een negatieve impact op de gezondheid van mensen en arbeiders, en daarmee ook op de economie.<sup>3</sup> De gezondheid en het welzijn van arbeiders waren dan ook de focus van de lobby voor een betere woonsituatie, onder leiding van artsen en industriëlen. Zij wilden de kwaliteit van woningen verbeteren met krotopruiming en kwalitatief goede nieuwbouw. Naast een politieke lobby werden private woning-

bouwverenigingen opgericht die op non-profit- of low-profitbasis de erbarmelijke leefomstandigheden te lijf gingen met betaalbare en gezonde woningen.

Wonen bleek cruciaal voor de samenleving. Minister van Binnenlandse Zaken Hendrik Goeman Borgesius, de vader van de Woningwet, wordt daarom ook wel getypeerd als ‘vader van de verzorgingsstaat’. De Woningwet van het kabinet-Pierson was gericht op het financieel ondersteunen van woningverbetering. De vormgeving van de Woningwet was bijzonder innovatief en passend in het coalitielandschap van begin 20e eeuw. De wet opende de mogelijkheid voor private maatschappelijk ondernemers om zich te registreren, op voorwaarde dat zij – onder scherp toezicht van de overheid – uitsluitend volkshuisvestingsdoelstellingen nastreefden. In ruil daarvoor konden ze gebruikmaken van laagrentende en langlopende leningen. Na veel discussie over de uitwerking van de Woningwet werden coöperaties uitgesloten, om er zeker van te zijn dat overheidsmiddelen niet tot winsten van aandeelhouders of eigenaren zouden leiden.<sup>4</sup>

In de eerste jaren zijn slechts in uitzonderlijke gevallen aanvullende subsidies verschaft voor lagere huren, bijvoorbeeld voor bijzonder kwetsbare groepen.<sup>5</sup> Overheidsingrijpen ging zo niet ten koste van particulier initiatief. De wet kwam daarmee tegemoet aan opvattingen over de sturing in de samenleving van zowel confessionelen – ‘het accent op maatschappelijk middenveld’ – als liberalen – ‘de overheid dient niet dominant te zijn’ – en sociaaldemocraten – ‘de markt dient niet dominant te zijn’.<sup>6</sup> Toegelaten woningcorporaties werden daarnaast gedwongen om markthuren te hanteren, om te voorkomen dat leden bevoordeeld zouden worden en om beleid ten aanzien van goede huisvesting en inkomenspolitiek te scheiden. Woningwetwoningen zouden de bredere markt vooral beïnvloeden door het aanbieden van arbeiderswoningen van hogere kwaliteit tegen gangbare huren. Het bijzondere van de Woningwet uit 1901 was dat ze private non-profitorganisaties toeliet aanspraak te maken op de voordelen van de wet. Een slimme coalitie die op brede politieke steun voor betere woonomstandigheden kon rekenen.

## *Waar ging het mis?*

Decennialang werden de woningcorporaties, als private partij met een publieke opdracht, beschouwd als cruciale uitvoerders van rijksbeleid en politiek gestelde prioriteiten. Met de introductie van de Woningwet in 1901 werd de urgente woonopgave onderkend en ontstond een breed draagvlak voor de positie van woningcorporaties als preferente uitvoerder van sociaal woonbeleid. Na de Tweede Wereldoorlog kregen woningcorporaties een prominente rol toebedeeld in het oplossen van de enorme woningnood. In de jaren zeventig en tachtig werden woningcorporaties opnieuw belangrijke uitvoerders van rijksbeleid, in de gigantische opgave van de stadsvernieuwing. Tegelijkertijd hadden woningcorporaties doorgaans de verenigingsvorm en zorgden de verenigingen voor verankering in de samenleving.

Dit veranderde in de jaren negentig. De Nota Stedelijke Vernieuwing laat zien hoe het beeld gekanteld is.<sup>7</sup> Wijken met te veel sociale huurwoningen werden bestempeld als probleem en het verminderen van sociale huurwoningen als oplossing. Ten tijde van de grote privatiseringsoperaties werd ook duidelijk dat non-profitwoningcorporaties niet aansloten bij de neoliberale agenda: het paste niet in de tweedeling tussen markt en overheid. Woningcorporaties werden verder verzelfstandigd, waarbij toekomstige subsidies en uitstaande leningen in één keer zijn afgerekend – de zogeheten brutering. Hierdoor nam de financiële ruimte voor woningcorporaties toe, evenals de druk om meer marktgericht te werken.

Met de toevoeging van het prestatieveld ‘leefbaarheid’ in 1997 aan het wettelijk kader voor woningcorporaties, dijde de definitie van het ‘belang voor de volkshuisvesting’ uit. Dit overigens met goedvinden van lokale en centrale overheid, die instemden met het meebetalen aan een tunnel in Deventer en de aankoop en renovatie van stoomschip ss Rotterdam door woningcorporaties.

Tegen de achtergrond van verschillende schandalen over financieel wanbeleid bij woningcorporaties, werd in 2013 de parlementaire enquête woningcorporaties gestart. Tijdens de enquête

werd geconcludeerd dat, ondanks de aanvankelijke steun voor brede investeringen, sommige corporaties er destijds een te brede interpretatie van het begrip leefbaarheid op na hielden. De centrale conclusie van de enquête luidde dat door het gebrek aan helderheid over de gewenste prestaties de ‘outputlegitimiteit’ – hun doelmatigheid en doeltreffendheid – van woningcorporaties gering was.

Daarbij werd herhaaldelijk de vraag gesteld of woningcorporaties en sociale huisvesting nog wel nodig waren; Nederlanders wonen toch goed, zeker in vergelijking met andere landen? Een andere zienswijze was dat goed wonen in Nederland zo vanzelfsprekend was voor velen, dat niet werd gezien welke inzet hiervoor werd geleverd. De inputlegitimiteit – aan wie leggen de corporaties verantwoording af? – kwam eveneens onder druk te staan na de brutering in 1995, toen de banden tussen overheid en woningcorporaties werden versoepeld en de overheid niet meer stuurde via subsidies.

De gedachte was dat meer marktwerking na de brutering zou leiden tot legitimering door onderlinge concurrentie. In de praktijk kwam dit echter onvoldoende van de grond, omdat er in de sociale huursector weinig marktwerking is en corporaties ook geen aandeelhouders hebben. Bovendien is het onvoldoende duidelijk aan wie woningcorporaties, die vrijwel allemaal de stichtingsvorm kennen, hun inputlegitimiteit ontleenen: aan de huurders of de bredere bevolking? Kortom, zowel de tucht van de markt, als die van de overheid, als die van de samenleving liet te wensen over.<sup>8</sup>

De gewijzigde Woningwet van 2015 was een reactie op deze onduidelijkheid: de doelgroep en het speelveld werden ingeperkt en het toezicht hierop verscherpt. Woningcorporaties zijn hiermee verworpen tot gereguleerde verschaffers van huisvesting van de meest kwetsbaren in de samenleving. De striktheid van de Woningwet 2015 was nodig na de periode van ontsporing. Echter, na zes jaar moeten we constateren dat corporaties terug zijn in hun hok, maar weinig ondernemen en niet heel goed presteren.<sup>9</sup> De opgave is groot en woningcorporaties en ook andere non-pro-

fitorganisaties kunnen een bredere rol van betekenis spelen. Wonen is immers, ook voor middeninkomens, een basisbehoefte en goed wonen heeft een enorme positieve spin-off voor de duurzaamheids- en zorgagenda.

Om een gelijk speelveld te creëren en oneerlijke concurrentie of oneigenlijk gebruik van publieke middelen te voorkomen, dienen corporaties zich sinds 2015 te beperken tot sociale activiteiten. Als een woningcorporatie toch niet-sociale activiteiten wil uitvoeren buiten de sociale huursector om, moeten commerciële en sociale activiteiten administratief strikt gescheiden worden of in verschillende organisaties ondergebracht. Hiermee kwam een einde aan een brede woonvoorziening. Ofwel, sociale huisvesting werd bestempeld als ‘sociaal vangnet’ en het ‘middensegment’ als verdiensector voor investeerders.

Naast het onderscheid tussen sociale en niet-sociale activiteiten, zijn de sociale huisvesting en haar doelgroep nauwer gedefinieerd. Het gaat hierbij om woningen met een huur tot € 737 voor huishoudens met een jaarinkomen tot € 39.055 in 2020. Tachtig procent van de verhuurde woningen moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen beneden deze grens. Het kabinet-Rutte III had het voornemen om de grens voor meerpersoonshuishoudens te verhogen tot € 42.000 en voor eenpersoonshuishoudens te verlagen tot € 35.000. De toegang tot de sector is dus sterk ingeperkt voor huishoudens met een inkomen boven de € 39.000. Deze groep dient door de markt bediend te worden. Woningcorporaties mogen dat ook doen, maar onder gelijke omstandigheden.

Bij de opgelegde scheiding tussen sociale en commerciële activiteiten, de herdefiniëring van de sociale huursector en daarbij nog de verhuurdersheffing om de financiële positie van woningcorporaties te verzwakken, leefde de breed gedeelde verwachting dat commerciële partijen de ruimte die was achtergelaten door teruggedrongen woningcorporaties zouden opvullen. Het gelijke speelveld en de nieuwe vraag van huishoudens die geen toegang meer hebben tot de sociale huursector zouden kansen bieden en resulteren in nieuw aanbod in het middensegment.

Deze belofte is voorsnog niet ingelost. Commerciële partijen blijken niet per se vraagvolgend, maar vooral gericht op investeringen met een zo gunstig mogelijk rendementsrisicoprofiel. Met name in een overspannen woningmarkt met snel stijgende prijzen is het middensegment niet per se de aantrekkelijkste investeringsmogelijkheid.

Waar recente stijgende koopprijzen samenhangen met lagere hypotheekrentes, hebben stijgende huurprijzen de zekerheid en keuzevrijheid van middengroepen direct geraakt.<sup>10</sup> De flexibilisering op de arbeidsmarkt maakt tegelijkertijd steeds meer huishoudens afhankelijk van de private huursector. Middeninkomens zijn de verliezers van de veranderende verhouding tussen overheid en markt.<sup>11</sup> Het wordt steeds duidelijker dat ‘goed wonen’ niet vanzelf gaat. Het groeiende tekort aan woningen voor middengroepen leidt tot grote onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor dit probleem. Woningcorporaties mochten de leegte niet opvullen en private ontwikkelaars deden dit onvoldoende, waarna toch weer naar woningcorporaties gekeken wordt. De huidige regelgeving is complex, kost veel geld, belemmert innovatie en werkt ontmoedigend, vooral voor woningcorporaties die zich buiten hun ‘kerntaak’ begeven.

Ondertussen leiden de ontstane schaarste en de grote afhankelijkheid van middengroepen van de vrije huursector tot uitwassen. De positie van starters op de koopmarkt is verslechterd, omdat de beleggingswaarde van een koopwoning door schaarste en hoge huren hoger is dan de waarde voor eigen gebruik. Een belegger kan dus vaak meer bieden dan een koopstarter.<sup>12</sup> Marktwerking en commerciële investeringen in de woningmarkt an sich zijn niet het probleem, maar het speelveld voor investeringen en concurrentie moet wel helder zijn. Uitwassen, waaronder speculatie en misbruik van marktmacht, moeten ontmoedigend en aangepakt worden. Aanvullende regulering en stimulering zijn nodig daar waar de markt onvoldoende werkt en de vraag niet beantwoord wordt met het aanbod.

## *Een rechtvaardige en responsieve overheid*

Woningcorporaties die zich alleen concentreren op sociale investeringen en commerciële actoren die investeren in woningen met aantrekkelijke risicorendementsprofielen in plaats van in het middensegment, tonen dat de huidige volkshuisvestingsopdracht en verhoudingen tussen markt en overheid niet de gewenste uitkomst hebben. *Buy-to-let* verkleint daarnaast de mogelijkheden voor koopstarters en zorgt niet voor extra aanbod. Inmiddels wordt het woningtekort op meer dan 300.000 geschat, is het aantal daklozen in tien jaar tijd verdubbeld, staat betaalbaarheid voor een grote groep huurders onder druk, is sprake van een concentratie van kwetsbare groepen en nemen problemen in wijken weer toe.<sup>13</sup> De coronacrisis laat daarbij zien welke huishoudens door gebrek aan ruimte of hoge lasten kwetsbaar zijn en wat de impact van het niet-adequaat wonen kan zijn op de (mentale) gezondheid en de ontwikkeling van kinderen.<sup>14</sup>

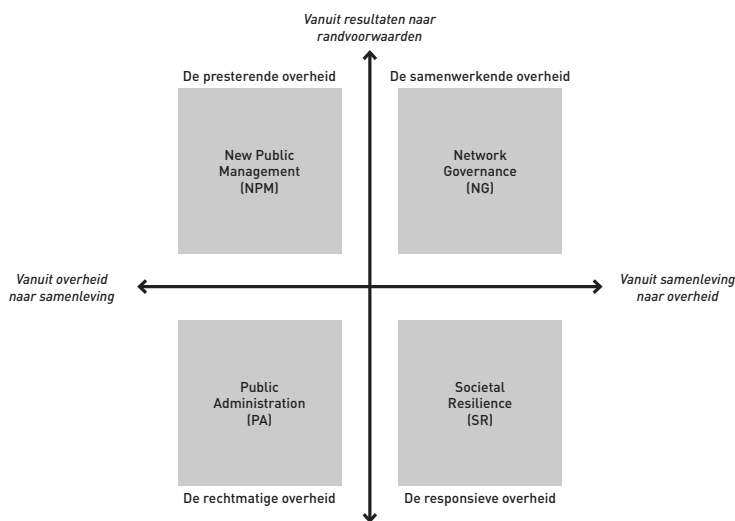
Het is tijd voor verandering. Een vernieuwingsagenda moet – in lijn met het streven van gezonde huisvesting van de Woningwet 1901 – gebaseerd worden op het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals gezondheid, vrijheid en zekerheid. De fysieke gezondheid van de bevolking stond voorop bij het kabinet-Pierson, maar goed wonen werd ook gezien als voorwaarde voor burgerschap en maatschappelijke participatie. Een belangrijke les van het kabinet-Pierson is de aandacht voor een zorgvuldig afgewogen rol van de overheid in het woonsysteem dat op breed draagvlak kan rekenen.

Wat zou de rol van de overheid in deze tijd kunnen zijn? Het kwadrantenmodel van Martijn van der Steen in figuur 1 onderscheidt vier mogelijke rollen die de overheid kan vervullen. Het kabinet-Pierson kan getypeerd worden als een rechtmatige en responsieve overheid. Bij de rechtmatige overheid staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Het perspectief van de *responsieve overheid* gaat uit van veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen ini-



tatief, en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. Ten tijde van het kabinet-Pierson werd nieuwe wetgeving zorgvuldig opgesteld, waarbij maatschappelijke problemen werden aangepakt en taakstelling en verantwoordelijkheden als uitgangspunt dienden.

Sinds de jaren tachtig is de overheid in het woondomein opgeschoven naar een presterende en samenwerkende overheid. In het perspectief van de *presterende overheid* gaat het niet primair om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. In het perspectief van de *samenwerkende overheid* gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van anderen. De overheid trekt dus meer naar buiten om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan.<sup>15</sup>



Figuur 1 Kwadrantenmodel voor overheidsrollen<sup>16</sup>

Benodigde investeringen in het middensegment komen nu niet op gang en de potentie van duurzame initiatieven en investe-

ringen vanuit de maatschappij – van individuen tot pensioenfondsen – kan beter worden benut. Op het woondossier is het daarom tijd voor een overheid die duidelijke kaders stelt en het recht op goed wonen als uitgangspunt neemt, en daarbij ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven om hier invulling aan te geven. Dit betekent meer ruimte voor woningcorporaties om in te spelen op lokale behoeften en verantwoording af te leggen over prestaties aan huurders en gemeenschap.<sup>17</sup> In de sector en bij prestatieafspraken met gemeenten worden huurders sinds de hernieuwde woningwet al steeds meer betrokken. Daarnaast kan veel meer ruimte geboden worden aan coöperaties en andere vormen van particulier initiatief op de woningmarkt, door belemmeringen in de regelgeving weg te nemen, maatschappelijke grondprijzen te bieden en toegang tot een door de overheid geborgd waarborgfonds voor duurzame investeringen toegankelijk te maken.

In tegenstelling tot 120 jaar geleden wordt goed wonen onderschat en verdient het nadere uitwerking: wat betekent duurzaam, inclusief, veerkrachtig en rechtvaardig wonen in de praktijk? Wonen verdient politieke erkenning als cruciale sociale infrastructuur, en dienst van algemeen en economisch belang. Speculatie en onttrekking van woningen ondermijnen het recht op goed wonen en moeten daarom ingeperkt worden, bijvoorbeeld door vakantiehuis en vrijesectorhuurprijzen verder te reguleren. Het gelijke speelveld kan het uitgangspunt blijven voor waardevolle bijdragen van verschillende soorten investeerders en nieuwe eigendomsvormen, zoals coöperaties. Een gezonde markt heeft namelijk ook voldoende investeringskapitaal nodig.

Hieruit volgen de volgende twee uitgangspunten voor een vernieuwingsagenda: 1) woningen zijn maatschappelijk cruciale investeringen, geen speculatieobjecten; 2) de responsieve en rechtmatige overheid stimuleert duurzame initiatieven en investeringen om invulling te geven aan de in de Grondwet vastgelegde zorg voor adequate huisvesting.

## *Opdracht voor een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid*

De combinatie van een gedeelde ambitie en *smart governance* in het kabinet-Pierson biedt inspiratie voor een volgende regerings-coalitie. Stap 1 is wonen erkennen als grondrecht dat cruciaal is voor het welzijn van mensen, een stabiele samenleving en een functionerende economie. Stap 2 is erkenning dat de vormgeving van wonen cruciaal is voor het accommoderen van andere opgaven, zoals klimaatadaptatie en de energie- en zorgtransitie. Betrokkenheid van een groot deel van het nieuwe kabinet is vereist. Dit vergt anders denken, anders plannen, anders verdienen en anders bouwen.

*Anders denken.* Na de financiële crisis hebben we te maken met de coronacrisis en het wordt steeds duidelijker dat we een ernstig woonprobleem hebben, wat door alle politieke partijen wordt onderkend. Het is tijd om een aantal diepgewortelde waarden van een update te voorzien en van explosieve politieke lading te ontdoen. Hoewel deze waarden en bijbehorende vanzelfsprekendheden diepgeworteld zijn in de maatschappij, speelt de overheid een belangrijke rol in de vorming en instandhouding van waarden. Beleid speelt hierin een grote rol en is op onderdelen sturend in welk huishoudenstype en eigendomsvorm de voorkeur genieten. Zo wordt eigenwoningbezit fiscaal bevoordeeld, kunnen uitkeringen en toeslagen gekort worden als tijdelijk onderdak verleend wordt aan een dakloos familielid of kennis en kunnen huurders van gedeelde woningen geen huurtoeslag ontvangen. Deze regels werken groter wonen in de hand, zijn sturend wat betreft woon- en huishoudensvorm en werken onderlinge solidariteit en gemeenschapszin tegen.

Ondertussen staan basisvoorzieningen voor een groeiende groep huishoudens onder druk en wordt het recht op wonen niet geborgd. De urgentie is groot, met name voor jongeren en volgende generaties. Het nieuwe kabinet zou daarom leidend moeten zijn in het anders denken en doen van overheid, bedrijfsleven en kennisorganisaties. Beleid en regelgeving zouden minder stu-

rend kunnen zijn en meer ruimte kunnen bieden voor alternatieve vormen van samenwonen. In de planning en ontwikkeling van woningen zou ook meer ruimte voor non-professionals gerealiseerd moeten worden. De door de overheid gestimuleerde wooncultuur kan zo bijdragen aan waarden als zekerheid en (keuze)vrijheid. Hiermee komen de vermogens van mensen centraal te staan en wordt ruimte geboden, in plaats van paternalistisch voor te schrijven wat goed wonen en leven is.<sup>18</sup> Het recht op wonen en het versterken van deze waarden kunnen daarbij het startpunt zijn.

*Anders plannen.* Plan woningbouw meer voor starters en ouderen. Met zekerheid en keuzevrijheid als centrale waarden zouden de planning en ontwikkeling van wonen minder gericht moeten worden op de 'bovenkant' van de markt. Uitgangspunt is lange tijd geweest om dure woningen toe te voegen: een verhuisketen zou voor doorstroming zorgen en uiteindelijk daarmee woningen voor starters vrijmaken. Dit model is niet vol te houden in een tijd van hoge prijzen en steeds minder subsidies. In combinatie met de vergrijzing en toename van kleine huishoudens resulteert het in steeds groter wonen. Overheidsbeleid zou meer gericht moeten zijn op het voor de lange termijn realiseren van passende, betaalbare en duurzame woningen, waarbij een ruimtedieet gevolgd wordt en spaarzaam met de groene ruimte en grondstoffen wordt omgesprongen. Daarnaast bieden nieuwe en afgestofte samenwoonconcepten een antwoord op eenzaamheid en kunnen ze bijdragen aan betaalbaar wonen.<sup>19</sup>

*Anders verdienen.* Zorg voor duurzame investeringen in de commerciële huursector en geef duurzame investeerders kaders en een perspectief, en sluit niet-duurzame investeerders uit met regelgeving. Breid huurprijsregulering uit voor middensegment-huurwoningen, bied aanvullende steun voor investeringen in segmenten die onvoldoende door de markt worden gerealiseerd en ondersteun gemeenten bij een daadkrachtiger bouw- en woningtoezicht. Een sociaal-liberaal kabinet introduceerde met de Woningwet van 1901 het idee dat wonen van cruciaal belang is voor de samenleving en speculatie ongewenst. Tegenwoordig

blijkt op een andere manier dat speculatie met woningen de toekomst van samenlevingen aantast. Door ook de huren boven het sociale huursegment tot € 1500 en jaarlijkse huurverhogingen te reguleren (redelijk rendement moet mogelijk blijven), kan opportunistische investeerders die enkel gericht zijn op het onttrekken van winsten op de korte termijn wind uit de zeilen genomen worden. Strengere handhaving van bestaande wetgeving van het bouw- en woningtoezicht kan daarbij de marktmacht van verhuurders verminderen.

Ook met aanvullende huurprijsregulering kunnen op lange termijn adequate rendementen behaald worden en kan nog steeds het gelijke speelveld gewaarborgd blijven. Aanvullende investeringen met een duurzaam rendement in het middensegment kunnen onder gelijke voorwaarden beschikbaar zijn voor private ontwikkelaars en woningcorporaties – denk hierbij aan toegang tot geborgde leningen zoals beschikbaar voor sociale huisvesting. Fondsen voor investeringen in vrijesectorhuurwoningen met een duurzaam rendement kunnen ook aantrekkelijk zijn voor particulieren, zoals ZZP'ers die sparen voor het pensioen of huurders die ook vermogen willen opbouwen. Dergelijke fondsen kunnen een bijdrage leveren aan een verschuiving van *buy-to-let* naar *build-to-let*.<sup>20</sup>

Daarnaast zou het kabinet meer ruimte aan andere duurzame initiatieven met een langetermijnperspectief moeten bieden. Bij de Woningwet van 1901 zijn coöperaties nog buitengesloten, omdat deze mogelijk het belang van de eigenaars boven het algemeen volkshuisvestingsbelang zouden kunnen plaatsen. Woningcorporaties hebben zich door de decennia heen sterk geprofessionaliseerd. Hoewel deze ontwikkeling positieve effecten heeft gehad voor de volkshuisvesting, is de sector ook verder van de gebruikers af komen te staan. Grotere betrokkenheid kan eraan bijdragen dat de waarde(n) van wonen voor de mensen centraal komen te staan en zo inputlegitimering herstellen. Onderzoek naar *commons*, door de gemeenschap beheerde goederen, laat zien dat gemeenschappen in staat zijn om gedeeld bezit duurzaam te beheren.<sup>21</sup> Hoewel de overheid coöperaties ruimte

wil geven, botsen bottom-upinitiatieven nog vaak met het geprofessionaliseerde institutionele veld; zie bijvoorbeeld de obstakels waar zelfbouwers tegen aanlopen.<sup>22</sup> Terwijl ook het faciliteren van zelfbouw, collectief opdrachtgeverschap en coöperaties zorgen voor particuliere investeringen met een duurzaam en groot belang in kwaliteit van de woning en leefomgeving.

*Anders bouwen.* Bouw en investeer voor de lange termijn en zorg voor een woningvoorraad die aanpasbaar is. Het Open Bouwen, ontwikkeld in de jaren zestig door onder meer architect John Habraken, maakt onderscheid tussen de dragende structuur en de inbouw van een object. Beide hebben een verschillende levensduur en zouden ook wat betreft eigendom en investering van elkaar gescheiden kunnen worden. Veel gebouwen uit het verleden zijn sterk en hebben een zekere overmaat, waardoor ze flexibel te gebruiken zijn en aangepast kunnen worden aan andere functies en eisen. Deze objecten laten zien dat een goede drager een veel langere levensduur heeft dan de vijftig jaar die gangbaar is als investeringshorizon. Deze langere levensduur kan ingezet worden bij nieuwbouw: met een langere investeringshorizon kunnen overmaat en extra kwaliteit gefinancierd worden. Daarnaast biedt loskoppeling van drager en inbouw nieuwe mogelijkheden voor bijvoorbeeld het leasen van flexibele modulaire inbouwmodules, waarmee de invulling nog beter kan meeveranderen met de veranderende behoeften en wensen van gebruikers.<sup>23</sup> Het is cruciaal om de woningvoorraad meer te laten meebewegen met veranderende behoeften in de samenleving; anders bouwen is dus van groot belang.

Het woningtekort is een breed gedeelde zorg, maar het ontbreekt nog aan politieke daadkracht en visie in dit dossier. Het is daarom interessant om terug te kijken naar het sociaal-liberale kabinet dat 120 jaar geleden een woningwet invoerde. Een simpele en tevens interessante conclusie is dat er sprake was van een duidelijk probleem en een smart governance van markt, sociaal middenveld en overheid. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Nederlandse volkshuisvesting en stedenbouw ruim een eeuw succesvol waren

en tot op de dag van vandaag internationale faam genieten. Maar de laatste jaren staan cruciale waarden voor het woonsysteem als vrijheid en zekerheid voor burgers onder druk.

In deze bijdrage is teruggeblikt en geprobeerd het geheim van het succes van 1901 te vertalen naar 2021. Ook in 2021 blijkt wonen cruciaal voor de gezondheid en veerkracht van de samenleving: zowel stabiliteit als economische kracht. Deze verantwoordelijkheid is verdeeld over diverse departementen en het is de kunst deze te verbinden in een coalitiekabinet. De spelregels voor goed wonen en woonbeleid zijn verworden van functioneel voor decennia van voorspoed en woningverbetering, tot te complex en een hindernis voor innovatie in tijden van woningnood. Wij pleiten daarom voor een herwaardering van de woonopgave waarin vrijheid en zekerheid voor burgers centraal staan en voor een responsieve overheid die gericht is op het stimuleren van duurzame toekomstgerichte investeringen in bestaande woningen en nieuwbouw.

De huidige wooncrisis vraagt om een politiek antwoord en is een gelegenheid bij uitstek om te verkennen wat de grondwettelijk verankerde zorg voor wonen betekent voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2021, de formatie en daarna.

- 6 Schwab, Klaus. *Global competitiveness report 2019*. Geneva: World Economic Forum, 2019.
- 7 Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Gezondheid en welzijn'. CBS Statline, 2015-2018.
- 8 Milikowski, Floor. 'Niets doen is sowieso geen optie'. De Groene Amsterdammer, 31 juli 2013.
- 9 De Hypotheker. 'Huizenprijzen per m2 per gemeente'. hypotheker.nl, juni 2020.
- 10 Milikowski, Floor. *Een klein land met verre uithoeken: Ongelijke kansen in veranderend Nederland*. Amsterdam: Atlas Contact, 2020.
- 11 Piketty, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- 12 Rodríguez-Pose, Andrés. 'The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, nr. 1 (2018): 189-209.
- 13 Rutte, Mark. 'Vijfde H.J. Schoo-lezing', Amsterdam, 2 september 2013.
- 14 Heijne, Bas. 'Olifant'. NRC Handelsblad, 8 september 2013.

*Het belang van goed wonen:  
leren van kabinet-Pierson*

- 1 Thorgenson, Ulf. 'Housing: The wobbly pillar under the welfare state'. In *Between state and market: Housing in the post-industrial era*, Bengt Turner, Jim Kemeny & Lennart Lundqvist (red.). Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1987.
- 2 Lawson, Julie, Hal Pawson, Laurence Troy, Ryan van den Nouwelant & Carrie Hamilton. *Social housing as infrastructure: An investment pathway*. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute, 2018; Donoso, Rosa E. & Marja Elsinga. 'Management of low-income condominiums in Bogotá and Quito: The balance between property law and self-organisation'. *International Journal of Housing Policy* 18, nr. 2 (2018): 312-334; Buitelaar, Edwin. *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij: Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity, 2020.
- 3 Van der Lans, Jos. *Het begon met dubbeltjes....* Amsterdam: De Key, 2018.



- 4 Beekers, Wouter. *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Den Haag: Boom, 2012.
- 5 Stissi, Vladimir. *Amsterdam, het mekka van de volkshuisvesting: Sociale woningbouw 1909-1942*. Amsterdam: o10, 2007.
- 6 Helderma, Jan-Kees. *Bringing the market back in: Institutional complementarity and hierarchy in housing and health care*. Proefschrift. Radboud Universiteit Nijmegen, 2004.
- 7 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag: Sdu, 1997.
- 8 Elsinga, Marja, Joris Hoekstra, Alfred van 't Hof, Evi van Rijn & Ernst van der Leij. *Deelrapport literatuurstudie parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014.
- 9 Os, Peter van & Anouk Corel. *Het gebouw van de volkshuisvesting; renovatie gewenst! Gevolgen van 30 jaar volkshuisvestingsbeleid op sociaal wonen*. Den Haag: Platform 31, 2020.
- 10 Jonkman, Arend & Leonie Janssen-Jansen. 'The 'squeezed middle' on the Dutch housing market: How and where is it to be found?'. *Journal of Housing and the Built Environment* 30, nr. 3 (2015): 509-528.
- 11 Elsinga, Marja & Hans Lind. 'The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands'. *Housing Studies* 28, nr. 7 (2013): 960-970.
- 12 Schilder, Frans, Christian Lennartz, Marieke van der Staak & Johan Conijn. 'Particuliere verhuur vormt problematische oplossing voor structureel probleem'. *Economisch Statistische Berichten* 105, nr. 4272 (2020).
- 13 Leidelmeijer, Kees, Jeroen Frissen & Johan van Iersel. *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...*. Den Haag: Aedes, 2020.
- 14 Zie bijvoorbeeld Gurney, Craig. 'Out of harm's way? Critical remarks on harm and the meaning of home during the 2020 COVID-19 social distancing measures'. Glasgow: UK Collaborative Centre for Housing Evidence, 2020.
- 15 Schulz, Marten, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen & Mark Twist. *Systematisch maatwerk: Green deals als vorm van strategische netwerksturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2016.

- 16 Schulz et al., *Systematisch maatwerk*, 2016.
- 17 Zie bijvoorbeeld experimenten voor nieuwe vormen van visitaties door de Stichting Visitaties Woningcorporaties Nederland: <https://www.visitaties.nl/experimenten>.
- 18 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. *Toegang tot de stad: Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Den Haag: Rli, 2020.
- 19 Jonkman, Arend, Gerard van Bortel & Marja Elsinga. 'Van speculatiebouw tot ruimtedieet'. *Agora* 36, nr. 1 (2020): 7-10.
- 20 Schilder et al., 'Particuliere verhuur vormt problematische oplossing voor structureel probleem', 2020.
- 21 Stikker, Marleen. *Het internet is stuk: Maar we kunnen het repareren*. Amsterdam: De Geus, 2019; Raworth, Kate. *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st-century economist*. Londen: Random House Business, 2017; Ostrom, Eleanor. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 22 Bossuyt, Daniël, Willem Salet & Stan Majoor. 'Commissioning as the cornerstone of self-build: Assessing the constraints and opportunities of self-build housing in the Netherlands'. *Land Use Policy* 77, (2018): 524-533.
- 23 Jonkman, Arend, Thijs Asselbergs & Lidwine Spoormans. 'Open bouwen voor een hernieuwbare woningvoorraad'. *Ruimte + Wonen* 2, (2020): 16-25.

*Rechtvaardigheid in de energietransitie:  
zorg voor eerlijke toegang tot verduurzaming  
en laat burgers meebeslissen*

- 1 United Nations Framework Convention on Climate Change. *Paris agreement*. Parijs: Verenigde Naties, 2015.
- 2 Energie Nederland. 'Feiten en cijfers: Verbruik en emissies'. Geraadpleegd 28 augustus 2020 van [energie-nederland.nl](http://energie-nederland.nl).
- 3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. *Naar een duurzame economie: Overheidssturing op transities*. Den Haag: Rli, 2019.
- 4 Voor uitspraak van de Hoge Raad, zie zaaknummer 19/00135.