
Een sociaal-liberale visie
op volkshuisvesting

Waardenvol wonen



Suzanne
van den Eynden

Waardenvol wonen

Een sociaal-liberale visie op volkshuisvesting

Suzanne van den Eynden



De Mr. Hans van Mierlo Stichting is het onafhankelijke wetenschappelijk bureau van D66. Wij zorgen ervoor dat het denken binnen D66 altijd doorgaat. De Van Mierlo Stichting heeft tot doel om het sociaal-liberale gedachtegoed verder te ontwikkelen en te verspreiden.

Mr. Hans van Mierlo Stichting

Inhoud

5	Inleiding
11	Hoofdstuk 1 Het grondwettelijk recht op huisvesting
23	Hoofdstuk 2 De vroege geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvesting
35	Hoofdstuk 3 De woning als winstobject
51	Hoofdstuk 4 Het grondrecht op huisvesting vanuit sociaal-liberaal perspectief
73	Conclusie en aanbevelingen
79	Verantwoording
81	Noten

Inleiding

‘Vecht, vecht, vecht, wonen is een recht!’ De boodschap van de woonprotesten die sinds 2021 regelmatig plaatsvinden, is niet mis te verstaan. Wie geen betaalbare woning kan vinden, noodgedwongen op straat, bij ouders of vrienden bivakkeert, niet weg kan bij de ex-partner, steeds hogere huur betaalt aan een huisjesmelker of met een groeiend gezin vastzit in een te klein onderkomen, heeft volgens de duizenden demonstranten meer dan ‘pech’: voor al die mensen wordt het *recht* op adequate huisvesting niet ingevuld.

De demonstranten staan hierin niet alleen. ‘Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid’, luidt de wat algemene formulering in artikel 22, lid 2 van de Nederlandse grondwet. Het recht op huisvesting is een sociaal grondrecht. Sociale grondrechten zijn de economische, sociale en culturele rechten die een opdracht bevatten voor de overheid om zich op bepaalde thema’s in te zetten *voor* de burger. In tegenstelling tot klassieke grondrechten – de burgerlijke en politieke rechten die burgers beschermen *tegen* de overheid, zoals vrijheid van meningsuiting en het demonstratierecht – zijn sociale grondrechten vrijwel nooit afdwingbaar bij de rechter. De plicht voor de overheid die uit het *recht* op huisvesting voortvloeit, is een *inspanningsverplichting*.

Verschillende internationale verdragen waarin Nederland partij is, benadrukken de opdracht van de overheidszorg voor goed wonen in explicietere bewoordingen. In de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens staat huisvesting opgenomen als mensenrecht. Volgens de Verenigde Naties biedt huisvesting in de eerste plaats bescherming tegen de elementen zoals

kou, hitte en regen, en draagt het daarmee bij aan gezondheid en veiligheid. Een woning is daarnaast een voorwaarde voor een aantal andere grond- en mensenrechten, zoals het recht op privacy en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien is een woning de basis van waaruit mensen hun leven kunnen opbouwen: werken, vrijetijdsbesteding, een

gezin stichten en vriendschappen onderhouden zijn vrijwel onmogelijk voor iemand die geen woning heeft.

Werken, vrijetijdsbesteding, een gezin stichten en vriendschappen onderhouden zijn vrijwel onmogelijk voor iemand die geen woning heeft

De inspanning voor voldoende adequate woonruimte is weliswaar niet juridisch afdwingbaar; ze is evenmin vrijblijvend, zeker voor sociaal-liberalen. De sociaal-liberalen die in de negentiende eeuw aan de wieg stonden van de Nederlandse volkshuisvesting

hadden dat al goed begrepen. Zij deelden de zorg over de schrijnende woonomstandigheden van met name arbeiders en realiseerden zich dat fatsoenlijke woonruimte zou bijdragen aan een betere volksgezondheid. Vanuit die overtuiging waren zij sterk vertegenwoordigd in de eerste woningbouwverenigingen. De sociaal-liberale minister van Binnenlandse Zaken Goeman Borgesius nam binnen het kabinet-Pierson (1897–1901) de leiding in het ontwerp van de eerste Woningwet, die in 1901 het levenslicht zag. Deze wet benoemde ‘volkshuisvesting’ voor het eerst als verantwoordelijkheid van de overheid.

Toegang tot fatsoenlijke, betaalbare huisvesting is noodzakelijk voor de vrijheid om het leven naar eigen inzicht vorm te geven en om politiek actief te zijn. Het vergroot de kansen in het leven en draagt bij aan een meer gelijke samenleving. Fatsoenlijke huisvesting is daarmee nauw verbonden met de sociaal-liberale waarden vrijheid, gelijkheid en democratie. De invulling van het sociale grondrecht op huisvesting is dan ook niet alleen een wettelijke opdracht, voortvloeiend uit de Nederlandse grondwet

en diverse internationale verdragen, maar ook een sterke ideologische opdracht voor sociaal-liberalen.

Vandaag de dag ervaren grote groepen mensen de gevolgen van een gebrek aan inspanningen om te zorgen voor adequate huisvesting voor iedereen – de 26.600 tot 40.000 dakloze mensen voorop.¹ Het woningtekort wordt anno 2023 geraamd op 390.000 woningen, oftewel 4,8 procent van de voorraad.² Dat betekent niet dat er daadwerkelijk 390.000 woningen te weinig zijn. Het zogeheten statistisch woningtekort drukt de behoefte van huishoudens uit die potentieel een zelfstandige woning zoeken ten opzichte van het totaal aan beschikbare woningen.³ In 2021 waren 195.000 woningen van de bestaande voorraad niet beschikbaar omdat het tweede woningen betrof en stonden 99.000 woningen langere tijd leeg. Daarnaast is het tekort aan woningen voor een groot deel een probleem van betaalbaarheid, zoals we in deze publicatie laten zien: ‘geen woning hebben’ betekent vaak ‘niet voldoende geld hebben om de prijs van een geschikte woning te betalen’. Enkel woningen bouwen is dan ook niet voldoende om het woningtekort op te lossen. Van belang is bovendien wát voor woningen worden gebouwd. De huidige woningvoorraad sluit namelijk onvoldoende aan bij de vraag. Bijna twee derde van de woningen bestaat uit gezinswoningen, terwijl maar een derde van de huishoudens daadwerkelijk bestaat uit een gezin met kinderen.⁴ Bij gebrek aan een- en tweepersoonswoningen blijven bijvoorbeeld ouderen, wanneer de kinderen de deur uit zijn, langer wonen in huizen die eigenlijk voor gezinnen zijn bedoeld.⁵

Het gebrek aan invulling van het sociale grondrecht op huisvesting dat voortvloeit uit het tekort aan woningen is het gevolg van een keur aan politieke keuzes – óók door kabinetten waar D66 onderdeel van was. Wat opvalt in deze politieke keuzes is de verschuivende opvattingen over de voornaamste functie van ‘wonen’. Bij het ontstaan van het volkshuisvestingsbeleid aan het einde van de negentiende eeuw, onder het sociaal-liberale kabinet-Pierson, voerden de fysieke en sociale dimensies van wonen de boventoon in het beleid: de bescherming die een

woning mensen biedt en het belang daarvan voor de volksgezondheid, en de noodzaak van een woning voor deelname aan de samenleving.

Vanaf eind jaren tachtig van de twintigste eeuw echter verschoof het zwaartepunt naar de economische dimensie van huisvesting, waarbij de mogelijkheid om er geld aan te verdienen een steeds prominentere rol ging spelen in beleid. Door een keur aan beslissingen, waaronder de verruiming van de mogelijkheden

‘Geen woning hebben’ betekent vaak ‘niet voldoende geld hebben om de prijs van een geschikte woning te betalen’

om een hypotheek af te sluiten, de hypotheekrenteaftrek, de financiële inperking van woningcorporaties en de toetreding van met name buitenlandse beleggers tot de woningmarkt, stegen de huizenprijzen zodanig dat voor steeds minder mensen een betaalbare woning binnen bereik kwam te liggen. De verlaging van de inkomensgrens voor sociale huur zorgde er daar-

naast voor dat veel meer mensen aangewezen waren op de vrije huurmarkt, waar de prijzen in rap tempo stegen. De fysieke en sociale dimensie van huisvesting – de woning als ‘thuis’ – is hierdoor voor een groeiende groep mensen onder druk komen te staan, terwijl een beperkte groep profiteert van een huizenmarkt waarin de economische dimensie – de woning als belegging – de boventoon voert.

Wie een woning koopt, doet dit altijd vanuit zowel een fysieke, sociale als economische motivatie. Een woning is immers een groot bezit dat met financiële constructies wordt bekostigd en is voor veel mensen bovendien een belangrijke oudedagsvoorziening. Toen beleggen in vastgoed echter steeds aantrekkelijker werd en woningen steeds vaker uit economische motieven werden aangeschaft, ontstond een financieel gedreven tekort aan woningen die in de eerste plaats als ‘thuis’ fungeren. Het sociale grondrecht op huisvesting kwam daarmee onder druk te staan.

Tegen deze achtergrond onderzoeken we in deze publicatie hoe sociaal-liberaal huisvestingsbeleid eruit zou moeten zien, gegeven de inspanningsverplichting die het sociale grondrecht op huisvesting met zich meebrengt. Naast de letter van de wet, kijken we daarbij in het bijzonder naar het appèl dat het recht op huisvesting doet op sociaal-liberalen vanuit de kernwaarden vrijheid, gelijkheid en democratie.

In hoofdstuk 1 staan we stil bij het grondwettelijk recht op huisvesting. We bekijken dit recht in de Nederlandse grondwet en de manier waarop het verankerd is in verschillende internationale verdragen. Wat behelst dit recht momenteel en hoe verhouden internationale verdragen zich tot het Nederlandse grondrecht op huisvesting?

In hoofdstuk 2 en 3 duiken we in de geschiedenis van het huisvestingsbeleid en in de verschillende betekenissen die zijn toegekend aan het sociale grondrecht op huisvesting. Hoofdstuk 2 laat zien hoe het huisvestingsbeleid in eerste instantie – onder invloed van de negentiende-eeuwse sociaal-liberalen – gestoeld was op de fysieke dimensie van huisvesting. In hoofdstuk 3 zien we hoe onder invloed van neoliberal overheidbeleid in de jaren tachtig de economische dimensie – die van oudsher verbonden is met wonen, maar in de beginjaren van de volkshuisvesting in een meer ondergeschikte rol – steeds meer voorop kwam te staan: de woning werd winstobject. Hoe voltrok deze verandering zich en welke uitingsvormen kreeg deze? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de volkshuisvesting? En welke rol speelden sociaal-liberalen bij deze ontwikkeling?

In hoofdstuk 4 onderzoeken we wat de sociaal-liberale kernwaarden vrijheid, gelijkheid en democratie betekenen voor beleid dat het sociale grondrecht op huisvesting als uitgangspunt neemt. Ook doen we aanbevelingen voor een sterkere verankering van deze waarden in toekomstig sociaal-liberaal huisvestingsbeleid.

De analyse uit de verschillende hoofdstukken leidt tot de conclusie dat sociaal-liberalen het aan hun traditie en gedachtegoed verplicht zijn om volkshuisvestingsbeleid weer primair te baseren op de fysieke en sociale dimensie van wonen, op solidariteit in plaats van op winstgevendheid, oftewel: op het sociale grondrecht op huisvesting. Dit heeft consequenties voor de rol van de verschillende spelers op het gebied van huisvesting – de overheid, marktpartijen en burgers –, voor de functie van kapitaal, en voor de verhouding tussen burgers, overheid en markt. Met andere woorden, voor de politieke keuzes ten aanzien van volkshuisvesting. Bovenstaande opdracht zou D66 ter harte moeten nemen in elk kabinet, elke provincie en elke gemeente waarin zij regeert of oppositie voert – nu en in de toekomst.

Het gebrek aan invulling van het sociale grondrecht op huisvesting dat voortvloeit uit het tekort aan woningen is het gevolg van een keur aan politieke keuzes – óók door kabinetten waar D66 onderdeel van was

Het grondwettelijk recht op huisvesting

Hoofdstuk 1



Om duidelijk te maken wat het sociale grondrecht op huisvesting precies inhoudt en welke verplichtingen eruit voortvloeien, gaat dit hoofdstuk in op de manier waarop het recht op huisvesting verankerd is in Nederlandse en internationale wetgeving. Eerst volgt een korte behandeling van het recht op huisvesting in de Nederlandse grondwet. Vervolgens komen verschillende internationale verdragen aan bod waarin het recht is opgenomen. Tot slot volgt een korte bespreking van de belangrijkste lacunes in de invulling van het recht door de Nederlandse overheid. De conclusie luidt dat het sociale grondrecht op huisvesting stevig verankerd is in de Nederlandse wet, dat het verre van vrijblijvend is, maar onvoldoende wordt ingevuld. De boodschap luidt dan ook ondubbelzinnig: geef invulling aan het bestaande recht.

De vrijblijvende formulering van het Nederlandse recht op huisvesting

‘Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.’ Zo luidt artikel 22, lid 2 van de Nederlandse grondwet, dat in 1983 als sociaal grondrecht is toegevoegd. Woonruimte is een primaire levensbehoefte van de mens, stelt de toelichting. Hieruit vloeit een verantwoordelijkheid voort van de overheid om zich in te spannen voor voldoende, kwalitatief goede woonruimte. De overheid dient er daarnaast voor te zorgen dat burgers zich vanuit hun woning ‘maatschappelijk en cultureel kunnen ontplooiën en van hun vrije tijd gebruik kunnen maken’. De manier waarop de overheid werkt aan de realisatie van voldoende woongelegenheid is uitgewerkt in de Woningwet en de Huisvestingswet.

Het recht op huisvesting is geclassificeerd als een sociaal grondrecht, en niet als een klassiek recht. Hoewel de regering bij de totstandkoming van artikel 22, lid 2 zelf weinig betekenis aan het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten leek toe te kennen, verschilt de behandeling van klassieke en sociale grondrechten wel degelijk, schrijft rechtsgeleerde Michel Vols.⁶

De regering beschouwt de sociale grondrechten overwegend als ‘instructienormen’, oftewel als opdrachten aan de overheid, en niet als een individueel recht dat elke burger voor zichzelf kan claimen. Voor de rechter is bij het recht op huisvesting bovendien nauwelijks een rol weggelegd. Enerzijds komt dit doordat

het de rechter in Nederland niet is toegestaan aan de grondwet te toetsen. Anderzijds lenen sociale grondrechten, waar het recht op huisvesting onder valt, zich ‘niet of nauwelijks tot toetsingscriterium.’⁷

De regering beschouwt de sociale grondrechten overwegend als ‘instructienormen’, oftewel als opdrachten aan de overheid, en niet als een individueel recht dat elke burger voor zichzelf kan claimen

‘De overheid kan dus niet geacht worden voor elke burger een woning te realiseren’, legt hoogleraar constitutioneel recht Ingrid Leijten uit in een gesprek. ‘Wel heeft zij volgens het recht op adequate huisvesting de verplichting ervoor te zorgen dat iedereen toegang tot onderdak heeft,

inclusief mensen die geen eigen woonplek hebben. Maar het is dus niet zo dat iemand die geen woning heeft, op basis van het recht op huisvesting bij de rechter een woning kan opeisen.’

Dat betekent niet dat het recht op huisvesting vrijblijvend is. Waar hebben mensen krachtens deze grondwetsbepaling precies recht op? Wat betekenen de begrippen ‘bevordering’ en ‘voorwerp van zorg’? En welke inspanningsverplichting vloeit hier concreet uit voort voor de overheid? Vols verdeelt de verschillende rechten op huisvesting in drie categorieën: toegangsrechten, onder meer het recht om niet gediscrimineerd te worden bij het toewijzen van een woning; bewoningsrechten, waaronder het recht om een woning zelf te gebruiken en anderen de toegang te ontzeggen; en vertrekrechten, waaronder de verplichting van de staat om zich niet schuldig te maken aan gedwongen huisuitzettingen en om mensen te beschermen tegen uitzetting door bijvoorbeeld private huurders en hypotheekverstrekkers.

Deze verschillende typen rechten op huisvesting zijn inherent met elkaar verbonden, schrijft Vols. Tussen de rechten zitten geen schotten; ze lopen in elkaar over. Na een gedwongen vertrek uit een woning spelen de toegangsrechten opnieuw een belangrijke rol, net als wanneer iemand dakloos wordt. Het element van woonzekerheid speelt een rol bij zowel de verplichtingen die voortvloeien uit bewoningsrechten als bij de vertrekrechten. Uit deze rechten vloeien verplichtingen van de staat voort: de staat moet de rechten respecteren (in haar eigen handelen), beschermen (tegen het handelen van derden) en verwezenlijken (maatregelen treffen gericht op de stapsgewijze invulling van het recht). De overheid dient daarnaast aan te tonen dat ze er alles aan doet om het recht op huisvesting voor iedereen in te vullen; alleen 'zorg' toezeggen, is niet voldoende.⁸

Samenvattend: een overheid die 'gaat stilzitten, voorzieningen op de lange baan schuift of van het betreffende onderwerp slechts een onbetekenend gedeelte regelt' kan worden verweten haar grondwettelijke plicht te verzaken.⁹

De overheid dient aan te tonen dat ze er alles aan doet om het recht op huisvesting voor iedereen in te vullen; alleen 'zorg' toezeggen, is niet voldoende



De internationale verplichtingen

De overheidsinzet voor de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting wordt niet alleen voorgeschreven door de Nederlandse grondwet, maar ook in verschillende internationale verdragen. Een aantal daarvan bevat aanzienlijk sterkere formuleringen van het recht op huisvesting dan de Nederlandse grondwet, met gedetailleerde uitwerkingen van waar de overheid zich precies voor dient in te zetten. Om het verschil met de Nederlandse formulering te illustreren en om te verduidelijken op welke verschillende manieren het recht op huisvesting is geborgd, volgt een beknopte beschrijving van enkele belangrijke rechtsartikelen over huisvesting uit internationale verdragen.

Een van de oudste verwijzingen naar het recht op huisvesting is te vinden in artikel 25, lid 1 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948. Volgens dit artikel heeft 'eenieder recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging'.¹⁰ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de afgelopen jaren bovendien steeds sterker benadrukt dat huisuitzettingen proportioneel moeten zijn en dat overheden woonbelangen expliciet in hun afweging moeten meenemen.¹¹

Daarnaast staat het recht op huisvesting opgenomen in een reeks andere internationale verdragen, waaronder in het verdrag over de status van vluchtelingen (1951), het kinderrechtenverdrag (1989) en het internationale verdrag voor burgerlijke en politieke rechten (1966). Ook het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa stelt: 'Eenieder heeft recht op huisvesting' (art. 31). Nederland is partij bij dit handvest en bij de collectieve klachtenprocedure die eraan is gekoppeld. Het recht op huisvesting in dit Handvest brengt onder meer de opdracht voor de overheid met zich mee om maatregelen te nemen die het recht op adequate huisvesting realiseren, dakloosheid voorkomen en verminderen en huisvesting betaalbaar houden.

Ook verschillende VN-verdragen benoemen het recht op adequate huisvesting als mensenrecht. De speciaal rapporteur van de VN voor het recht op adequate huisvesting stelt dat huisvesting een recht is, en geen product.¹² Het recht omvat onder meer bescherming tegen gedwongen uitzetting, het recht op privacy en het recht om de eigen woonruimte te kiezen. Ook inspraak in beslissingen gerelateerd aan huisvesting op nationaal en lokaal niveau vallen onder dit recht.

Het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) van de VN bevat een letterlijke en gedetailleerde uiteenzetting van huisvesting als mensenrecht. Artikel 11 lid 1 van dit verdrag wordt beschouwd als wetstekst die het recht op adequate huisvesting als specifiek, op zichzelf geldend recht expliciteert.¹³ Dit verdrag erkent het recht van ieder mens op een adequate levensstandaard voor zichzelf en diens familie, inclusief voedsel, kleding en huisvesting en op voortdurende verbetering van leefomstandigheden. De lidstaten beloven de juiste stappen te nemen om dit recht te realiseren.¹⁴

Het verdrag verplicht overheden tot een zogeheten progressieve realisatie: het inzetten van alle beschikbare middelen om toe te werken naar realisatie van alle rechten die in het verdrag staan opgenomen. De staat heeft daarbij de verplichting om te laten zien dat middelen die beschikbaar zijn, daadwerkelijk zijn ingezet en dat ze er alles aan doet om het recht op huisvesting voor iedereen in te vullen. Alleen 'zorg' toezeggen, zoals de Nederlandse grondwet voorschrijft, is niet voldoende. Een afname in de voorraad en kwaliteit van woningen die toe te schrijven is aan beleid en wetgeving van de overheid, betekent dan ook een schending van de verplichtingen waar de overheid onder het recht op huisvesting aan gehouden is. Ook in economisch mindere tijden moeten bezuinigingen altijd tijdelijk, noodzakelijk, proportioneel en non-discriminatoir zijn. Overheden dienen er altijd voor te zorgen dat bezuinigingsmaatregelen, ook waar het huisvesting betreft, gemarginaliseerde groepen niet disproportioneel treft.

Daarnaast bevat het verdrag verplichtingen die geen onderwerp zijn van 'progressieve realisatie' en die de staat dient na te komen ongeacht haar financiële situatie.¹⁵ Zo moet de staat ervoor zorgen dat het recht op huisvesting non-discriminatoir is en voorrang geven aan mensen die in de meest ongunstige omstandigheden leven. Ook dient zij de stand van de huisvesting in het land goed in de gaten te houden om het aantal dakloze mensen en de aantallen 'inadequate' woningen vast te stellen. Daarnaast moet de staat een bepaalde mate van zekerheid garanderen op het gebied van huisvesting en wettelijke bescherming bieden tegen gedwongen uitzettingen.

Volgens het IVESCR is een woning pas 'adequaat' als deze aan zeven voorwaarden voldoet (zie lijst volgende pagina).

Een afname in de voorraad en kwaliteit van woningen die toe te schrijven is aan beleid en wetgeving van de overheid, betekent dan ook een schending van de verplichtingen waar de overheid onder het recht op huisvesting aan gehouden is



De zeven voorwaarden voor 'adequate' huisvesting volgens het VN-verdrag IVESCR

- Wettelijke bescherming tegen uitzetting, geweld en andere bedreigingen, in de vorm van een geldig huurcontract of eigendomsbewijs.
- Beschikbaarheid van faciliteiten die noodzakelijk zijn voor gezondheid, veiligheid, comfort en voeding, zoals schoon drinkwater, de mogelijkheid om te koken en sanitaire voorzieningen.
- De woning moet betaalbaar zijn: nadat de kosten voor huisvesting zijn betaald, moet de bewoner voldoende geld overhouden om te leven. Huurders dienen beschermd te worden tegen onevenredig hoge huren of prijsstijgingen.
- De woning moet bewoonbaar zijn: voldoende ruimte bieden en de bewoners beschermen tegen weersinvloeden en andere bedreigingen voor de gezondheid.
- De woning moet toegankelijk zijn voor rechthebbenden. Minderbedeelde groepen in de maatschappij – ouderen, kinderen, mensen met een beperking, mensen die terminaal ziek zijn maar ook mensen die slachtoffer zijn van natuurrampen – moeten enige mate van voorrang krijgen als het gaat om huisvesting. Woningen mogen daarnaast niet gebouwd worden in de nabijheid van vervuiling.
- Tot slot gelden voorwaarden op het gebied van culturele geschiktheid. Dit geldt zowel voor de manier waarop de woning is gebouwd – bouwmaterialen moeten de diversiteit in wonen garanderen – als voor de bewoners, die hun culturele identiteit tot uiting moeten kunnen brengen.

Deze zeven voorwaarden brengen voor de overheid de verplichting met zich mee om het recht op huisvesting te respecteren, beschermen en verwezenlijken. Daarnaast stelt het verdrag dat het recht op adequate huisvesting niet los te zien is van andere mensenrechten, zoals het recht op menselijke waardigheid en het non-discriminatiebeginsel.

Het IVESCR werkt niet rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde en Nederland is er dus niet juridisch aan gebonden.¹⁶ Wel heeft het IVESCR sinds 2013 een internationale klachtenprocedure, maar Nederland heeft het Optioneel Protocol aangaande deze klachtenprocedure niet geratificeerd. Mensenrechtenjurist Jan de Vries en hoogleraar Ingrid Leijten zien dit als een illustratie van de in hun ogen conservatieve houding van Nederland als het gaat om het waarborgen van het sociale grondrecht op huisvesting. De Vries: 'Nederland is al jaren bezig met de vraag of ze het Optioneel Protocol zal ratificeren dat het recht op huisvesting in het IVESCR afdwingbaar maakt'. Ingrid Leijten: 'Nederland is bang voor internationale bemoeienis met beslissingen van de overheid en voor de financiële gevolgen hiervan'.

Het recht is er al, nu de invulling nog

Het feit dat het recht op huisvesting zoveel meer behelst dan de op het eerste gezicht vrijblijvende formulering van artikel 22, lid 2 van de Grondwet, roept de vraag op: wat is de reden dat

voor de huidige formulering is gekozen? En is deze formulering afdoende? Vols constateert dat de grondwetgever de formulering nadrukkelijk heeft gebaseerd op het niveau van overheidsinmenging in de volkshuisvesting en woningmarkt in de jaren zestig tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Volkshuisvesting was één van de prioriteiten van de naoorlogse regering. Er lijkt sprake te zijn geweest van veel vertrouwen dat het grondwetsartikel de toenmalige uitwerking van het grondrecht zou consolideren en nadere uitbouw en uitwerking van de overheidszorg voor de volkshuisvesting zou bevorderen.

De grondwetgever heeft de formulering gebaseerd op het niveau van overheidsinmenging in de jaren zestig tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw

—

Het volkshuisvestingsbeleid veranderde eind jaren tachtig echter sterk, mede onder invloed van neoliberaal overheidsbeleid

(zie hoofdstuk 3). De verwachting van de grondwetgever dat de geldende wetgeving voldoende bescherming zou bieden tegen het schenden van het recht op huisvesting, is dan ook niet uitgekomen. Toch is een herformulering van het grondrecht op huisvesting niet nodig. Het grondrecht bestaat al, ook in internationale verdragen; invulling hiervan zou volstaan.

Jan de Vries noemt als inspirerend voorbeeld de Federal Housing Advocate (FHA) in Canada, een onafhankelijke ‘waakhond’ die toeziet op de bescherming van het recht op huisvesting in het land, inclusief de ‘progressieve realisatie van het recht op adequate huisvesting’.¹⁷ De FHA stelt zich ten doel om grootschalige huisvestingsproblemen aan te pakken. Ze werkt vanuit een perspectief gebaseerd op mensenrechten en doet aanbevelingen op het Canadees huisvestingbeleid. In de waakhondfunctie vergroot de FHA het bewustzijn over ontoereikende huisvesting in Canada en versterkt de stem van gemarginaliseerde gemeenschappen. Ook helpt de Advocate mensen om hun rechten op het gebied van huisvesting te begrijpen.

Conclusie: baseer woonbeleid op het sociale grondrecht op huisvesting

Het Nederlandse huisvestingsbeleid dient gestoeld te zijn op het sociale grondrecht op wonen. Dit recht is stevig verankerd in de Nederlandse grondwet en diverse internationale verdragen en biedt heldere criteria waar huisvesting aan moet voldoen wil het als ‘adequaat’ kunnen worden beschouwd. Hoewel de overheid niet verplicht kan worden voor ieder mens een woning te realiseren, dient zij zich wel tot het uiterste en aantoonbaar in te spannen om het recht op huisvesting voor zoveel mogelijk mensen in te vullen. Invulling van dit recht houdt in dat mensen ongeacht hun inkomen en vermogen toegang hebben tot betaalbare, kwalitatief goede woonruimte die bij hun huishouden en voorkeuren past en van waaruit zij hun leven kunnen vormgeven; waar zij beschermd zijn tegen uitzetting en tegen inmenging in de persoonlijke levenssfeer; in een leefbare woonomgeving; en met de nodige zeggenschap over de eigen woonsituatie.

Als het gaat om het invullen van deze grondwettelijke plicht én de internationale verplichtingen waaraan zij is gebonden, stelt Nederland zich bijzonder conservatief op. Zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, is in Nederland is het recht op huisvesting onvoldoende vertaald in politiek beleid. Het tekort aan betaalbare, fatsoenlijke huisvesting is anno 2023 groot en het aantal mensen zonder dak boven het hoofd, groeit. In de volgende hoofdstukken analyseren we welke politieke beslissingen tot deze gebrekkige invulling van het recht op huisvesting hebben geleid.

Invulling van dit recht houdt in dat mensen ongeacht hun inkomen en vermogen toegang hebben tot betaalbare, kwalitatief goede woonruimte die bij hun huishouden en voorkeuren past en van waaruit zij hun leven kunnen vormgeven



De vroege geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvesting

Hoofdstuk 2



In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe het sociale grondrecht op huisvesting is verankerd in Nederlandse en internationale wetgeving. In dit hoofdstuk onderzoeken we de verschillende dimensies van 'huisvesting' en hoe deze in de loop van de geschiedenis zijn vertaald in beleid. We laten zien dat de fysieke en sociale dimensie ten grondslag lagen aan de Nederlandse volkshuisvesting en de eerste Woningwet, vanuit het besef hoe belangrijk huisvesting is voor de volksgezondheid en andere vrijheden en met het doel om mensen te beschermen tegen de uitwassen van de economische dimensie. De economische dimensie kreeg in het beleid een meer faciliterende rol. Voornamelijk vanaf eind jaren tachtig, toen de overheid zich terugtrok uit de volkshuisvesting, werd de economische dimensie dominant. Daarover meer in hoofdstuk 3.

Drie dimensies van wonen: fysiek, sociaal en economisch

In de geschiedenis van het volkshuisvestingsbeleid tekenen zich drie dimensies van huisvesting af. Deze dimensies keren terug in alle stadia van beleid, maar de prioriteit die de verschillende dimensies kregen, veranderde.

In de eerste plaats heeft huisvesting een *fysieke* dimensie. Dit houdt in dat een woning mensen dient te beschermen tegen de elementen: kou, hitte, regen, storm. Deze dimensie gaat daarmee het meest over de 'vier muren en een dak', die van voldoende kwaliteit moeten zijn om hun beschermende functie uit te voeren. Vanuit deze dimensie bezien is een goede woning een veilige en gezonde woning. In een andere, ruimtelijke betekenis van het woord verwijst de fysieke dimensie naar de bebouwde ruimte die woningen in beslag nemen. Woningen zijn immers beeldbepalend voor de omgeving.¹⁸

In de tweede plaats heeft huisvesting een sociale dimensie. Dit houdt in dat een woning mensen de mogelijkheid moet bieden om een leven op te bouwen naar eigen inzicht en voorkeuren. In de woorden van hoogleraar Marja Elsinga: 'Een huis is een

adres, een sofinummer en een toegang tot de maatschappij. Goed wonen qua woning en buurt is bepalend voor de kwaliteit van leven'.¹⁹ Een woning is de basis voor de toegang tot werk en

Een woning is de basis voor de toegang tot werk en vrijetijdsbesteding, zoals ook de verschillende verdragen over het recht op huisvesting expliciteren

vrijetijdsbesteding, zoals ook de verschillende verdragen over het recht op huisvesting expliciteren. Het is de enige plek waar anderen niet zonder de toestemming van de bewoner mogen komen en waarin de bewoner vrij is om zich terug te trekken. Bezien vanuit deze dimensie is een goede woning er één die de bewoner vrijheid biedt, die past bij de grootte van het huishouden en de sociale en culturele voorkeuren van de bewoner, en niet in de laatste plaats

die op acceptabele afstand ligt van werk en mogelijkheden tot ontspanning. Het sociaal grondrecht op huisvesting is met name gericht op de invulling van deze fysieke en sociale dimensie.

In de derde plaats kent huisvesting een economische dimensie. Woningen zijn van oudsher objecten die inkomen genereren en een belangrijk onderdeel vormen van de Nederlandse economie. De woningmarkt is een bron van inkomsten voor grondbedrijven en gemeenten en bepalend voor de inrichting van woonwijken en overige gemeentelijke voorzieningen. Pensioenfondsen beleggen de toekomstige oudedagsvoorziening voor een groot deel in vastgoed. Een eigen woning is daarnaast een investering en fungeert als financieel vangnet. Deze laatste functie wordt belangrijker naarmate de collectieve voorzieningen zwakker zijn.²⁰ Vanuit deze economische dimensie bezien is een goede woning er één die zoveel mogelijk geld oplevert; huisvestingsbeleid dat aan deze dimensie prioriteit geeft, schept hier volop ruimte voor.

Zindelijkheid en zedelijkheid

Halverwege de negentiende eeuw kwam de industriële revolutie in Nederland op gang en daarmee de eerste wooncrisis.

Zelfstandige boeren en ambachtslieden, die de concurrentie met de opkomende industriële bedrijven al snel verloren, trokken massaal naar de steden waar zij terechtkwamen in erbarmelijke woonomstandigheden. Commerciële verhuurders lieten arbeidersgezinnen een hoge prijs betalen voor de beperkte, zeer gewilde maar kwalitatief slechte woonruimte, beschrijft historicus Wouter Beekers.²¹ Vaak moesten gezinnen genoeg nemen met een enkele kamer of een kelder, die ze soms ook nog deelden met een ander gezin. In de overvolle steden met ongezonde woon- en leefomstandigheden kregen besmettelijke ziekten al snel vrij spel. Nadat in Nederland de cholera was uitgebroken, legden artsen een verband tussen de leef- en woonomstandigheden en vatbaarheid voor de ziekte.

Deze constatering vormde voor de elite in Nederlandse steden aanleiding om zich in te zetten voor verbetering van de huisvesting voor arbeiders, beschrijft Beekers. Het leidde tot de

De welgestelde burgers handelden uit zogenoemd welbegrepen eigenbelang: een algemene verbetering van de volksgezondheid en een einde aan epidemieën als de cholera kwam iedereen ten goede

oprichting van de eerste woningbouwvereniging in 1852. De eerste verenigingen waren projecten van welgestelde burgers – notablen, ondernemers, lokale politici, diakenen en artsen – die via verenigingen van aandeelhouders voorzagen in sociale woningbouw in een constructie die filantropisch kapitalisme werd genoemd. Hierbij zetten 'belangstellenden' in de 'woningkwestie' zich in voor 'belanghebbenden': arbeiders die baat hadden bij een betere woning.²² De welgestelde burgers handelden uit zogenoemd welbegrepen eigenbe-

lang: een algemene verbetering van de volksgezondheid en een einde aan epidemieën als de cholera kwam iedereen ten goede. Ziektes vormden een gevaar voor de gehele stadsbevolking, en ook fabriekseigenaren waren gebaat bij gezonde arbeiders.

De verenigingen bouwden woningen van het geld dat de leden inlegden, waarbij niet winst het doel was, maar goede, betaalbare huisvesting voor arbeiders. Van pure liefdadigheid was echter geen sprake: de redenering was dat liefdadigheid arbeiders niet zou helpen om hun eigen situatie te verbeteren.²³ Doel van de woningbouwverenigingen was om arbeiders een betere uitgangspositie te geven om hun eigen leven vorm te geven. Om die reden benadrukten de verenigingen het belang van een goede bedrijfsvoering, hoewel het rendement dusdanig laag was dat ze niet als 'commercieel' konden worden aangeduid. Deze volkshuisvesters beschermden burgers juist tegen de economische dimensie van wonen die in deze periode opgeld deed. Speculanten zagen ook toen al woningbouw en -verhuur als een aantrekkelijke investering; het is in deze periode dat het begrip 'huisjesmelker' ontstond. De naam filantropisch kapitalisme moest zowel de schijn van pure liefdadigheid als de schijn van puur winstbejag wegnemen.

Naast het gezondheidsmotief speelde het beschavingsoffensief een rol bij het ontstaan van de woningbouwverenigingen. Dit motief vormde in zijn algemeenheid een rode draad door de westerse negentiende-eeuwse geschiedenis.²⁴ Een goede woning zou de huiselijke deugd bevorderen en het familieleven in stand houden. Gezinnen moesten zelfstandig kunnen wonen, met eigen voorzieningen voor wassen en koken. De bedstede moest plaatsmaken voor aparte slaapkamers voor ouders en kinderen, en voor jongens en meisjes.

De invloed van de sociaal-liberalen

Van overheidsbeleid gericht op volkshuisvesting was oorspronkelijk nog geen sprake. De woningcorporaties waren initiatieven van goeude burgers die het voorzien in goede huisvesting zagen als een morele plicht aan de gemeenschap en een middel tegen armoede.²⁵ Dit 'bottom-up' karakter van de volkshuisvesting was echter maar van relatief korte duur.

De Franse en Industriële revoluties brachten ook een ideologische verschuiving met zich mee: in Nederland en omliggende

landen werden het kapitalisme en het liberalisme al snel dominant. Net zo snel ontstonden tegenbewegingen van socialisten, katholieken en protestanten.²⁶ Daarnaast ontstond ook kritiek binnen het liberalisme. Een groep jonge critici die zich 'sociaal-liberalen' noemde, hielden er opvattingen op na die afwijken van het klassiek-liberalisme.²⁷ Armoede was volgens hen niet zonder meer te herleiden tot individueel falen. Het was hun overtuiging dat maatschappelijke oorzaken als de industrialisatie arbeiders in een kwetsbare positie dwongen. Bovendien konden arbeiders in de praktijk individueel maar slecht voorzien in hun eigen behoefte, zo constateerden ze. Samenwerking zou volgens de sociaal-liberalen veel verbetering brengen, bijvoorbeeld in *coöperatieve* verenigingen: arbeiders konden gezamenlijk goederen produceren, inkopen of beheren. Solidariteit zou worden gepraktiseerd, kosten zouden worden bespaard en winsten zouden ten goede komen aan de arbeiders. Tot slot zou de overheid de emancipatie van werklieden moeten bevorderen en hen beschermen tegen de excessen van het kapitalisme door verzekeringen tegen ongevallen, ziekte en ouderdom wettelijk te verplichten.

De opkomst van zowel de arbeidersbeweging als het sociaal-liberalisme leidde ertoe dat ook fabrieksarbeiders en ambachtslieden zich gingen organiseren om in hun eigen huisvesting te voorzien. Naast de bestaande woningbouwverenigingen van de filantropisch-kapitalisten ontstonden de zogeheten arbeiderscoöperaties. Aangezien wonen en bouwen kapitaalintensief en complex waren, duurde het lang voordat deze coöperaties op gang kwamen.²⁸ De goeude burgerij sprong soms bij met het benodigde kapitaal. In 1868 werd in Amsterdam de Bouwmaatschappij tot verkrijging van Eigen Woningen opgericht, wat het officiële startpunt vormde van de op huisvesting gerichte arbeiderscoöperatie. In 1876 besloot de regering de coöperatieve vereniging te erkennen als eigensoortige rechtspersoon, met als voornaamste doel 'de behartiging van de stofelijke belangen van de leden'.²⁹ Tussen 1870 en 1900 werden in Nederland ongeveer honderd wooncoöperaties opgericht. Daarmee bevatte de volkshuisvesting in Nederland naast ver-

enigingen die anderen hielpen, ook samenwerkingsverbanden die gericht waren op zelfhulp.

Sociaal-liberalen, die actief waren in vele woningbouwverenigingen, constateerden in de loop van de jaren tachtig van de negentiende eeuw echter dat nog steeds duizenden mensen

in slechte huisvesting woonden, ondanks alle pogingen de woningnood te bestrijden. Zij bezonnen zich op een betere aanpak voor de woonproblematiek.³⁰

Sociaal-liberalen, die actief waren in vele woningbouwverenigingen, constateerden in de loop van de jaren tachtig van de negentiende eeuw echter dat nog steeds duizenden mensen in slechte huisvesting woonden, ondanks alle pogingen de woningnood te bestrijden

Ten eerste plaatsten de sociaal-liberalen kanttekeningen bij het coöperatieve model dat zij in de jaren zeventig juist hadden omarmd. Vooral het streven naar individuele eigendomsverrijking werd gezien als 'luchtkasteel',³¹ onhaalbaar voor arbeiders vanwege de lange aflossingstermijn. Ze zagen meer heil in 'aangroeiende fondsen' waarbij met particuliere giften woningen in slechte staat opgekocht en vervangen werden, om te verhuren aan de

minst welvarende arbeidersgezinnen. Volgens vrijzinnig-liberaal Josephus Jitta waren met arbeiderswoningbouw niet voornamelijk commerciële of individuele belangen gemoeid, maar een maatschappelijk belang. Jitta sprak als een van de eersten van 'volkshuisvesting', naar analogie van 'volksgezondheid'.³²

Ten tweede probeerden de sociaal-liberalen de sociale woningbouw te verbeteren door het beheer te professionaliseren. Eerste stap daartoe was om 'woningopzichteressen' aan te stellen; eerst vrijwillige amateurs, later gesalarieerde deskundigen. Dit luidde het einde in van het 'bottom up'-karakter van de volkshuisvesting.

Ten derde wilden de sociaal-liberalen de arbeiderswoningbouw een impuls geven door overheidssteun. Stelde liberaal Cort van der Linden in 1886 nog dat overheidsingrijpen op de woningmarkt feitelijk ‘armenzorg’ was en zou zorgen voor voorrechten die niet evenredig waren aan individuele verdiensten, rond 1890 begonnen de sociaal-liberalen van positie te veranderen.

Ze zagen dat gemeenten en particulieren de kosten voor het verbeteren van huisvesting niet meer konden opbrengen, en riepen de overheid op om op te treden in het maatschappelijk leven wanneer dat nodig en nuttig is. Ze pleitten voor overheidssteun voor sociale woningbouw en voor de versoepeling van de wettelijke mogelijkheden tot onteigening.

Het was de woningbouwverenigingen er overigens nooit om te doen om een goedkoper alternatief voor de markt te bieden; het uitgangspunt van de sociale woningbouw was dat de volkshuisvesting veel beter moest zijn dan wat de markt te bieden had

Het was de woningbouwverenigingen er overigens nooit om te doen om een goedkoper alternatief voor de markt te bieden; het uitgangspunt van de sociale woningbouw was dat de volkshuisvesting veel *beter* moest zijn dan wat de markt te bieden had, schrijft stadsgeograaf

Cody Hochstenbach.³³ Woningbouwverenigingen wilden een kwaliteitssprong realiseren, waarbij ook sociale huurders de beschikking kregen over elektriciteit en een eigen badkamer, net zoals huurders en kopers in de vrije sector.

Omwentelingen onder het kabinet-Pierson

De zorgen van de sociaal-liberalen leidden tot een aantal omwentelingen in de organisatie van de sociale woningbouw, die in 1901 werden verankerd in de eerste Woningwet. De wet behelsde ‘een integrale staatsinterventie op het gebied van huisvesting en ruimtelijke ordening’.³⁴ Een aantal zaken vallen op in deze wet van het zogenoemde ‘kabinet der sociale rechtvaardigheid’ onder leiding van minister-president Pierson. Zo

sprak het kabinet expliciet over ‘volkshuisvesting’ in plaats van ‘arbeidershuisvesting’, om ‘de nodige speelruimte te kunnen houden’ bij de ontwikkeling van deze woningen die in de eerste plaats voor minderbedeelden waren bedoeld. Deze term is zeer bepalend geweest voor het Nederlandse huisvestingsbeleid; ze kwam pas in de jaren tachtig van de twintigste eeuw ter discussie te staan. In 2022 benoemde toenmalig minister Hugo de Jonge van Wonen voor het eerst weer de noodzaak tot terugkeer naar brede volkshuisvesting.³⁵

Daarnaast noemde de regering-Pierson het woningbouwbeleid voor het eerst expliciet ‘een zaak van het Rijk’, waarbij de uitvoering naar de gemeenten werd gedelegeerd.³⁶ De wetgevers achtten financiële ondersteuning door de overheid nodig voor een goede aanpak van de slechte woonomstandigheden. Gemeenten kregen een belangrijke rol in de uitvoering van de Woningwet, namelijk de mogelijkheid om woningbouwverenigingen leningen te verstrekken, gedekt door het Rijk.

Het kabinet vond hierbij dat de ingrepen van de staat in de volkshuisvesting niet ten koste moesten gaan van de bestaande particuliere initiatieven. De woningbouwverenigingen moesten niet ‘verstikt’ worden door het optreden van overheden. De financiële steun was puur bedoeld om de woningbouwverenigingen te laten doen wat ze moesten doen: kwalitatief slechte woningen opkopen en deze vervangen door goede woningen. De verenigingen zouden op die manier gaan fungeren als een ‘zichzelf vernieuwend fonds’. Volkshuisvesting moest de markt niet verstoren, en ook geen liefdadigheid zijn³⁷ – net als de filantropisch kapitalisten beoogden.

Met de Woningwet werd het mede door sociaal-liberalen ontwikkelde *corporatieve* model, waarbij de overheid ingreep in de maatschappij door inzet en ondersteuning van maatschappelijke organisaties, in de samenleving verankerd. Dit corporatieve model betekende feitelijk dat de regering de woningmarkt reguleerde via particulier initiatief in de hoedanigheid van woningbouwverenigingen. Voorwaarde voor financiële steun aan

de woningbouwverenigingen was dat deze zich onderwierpen aan toezicht door de overheid. Hierdoor veranderden woningbouwverenigingen in de loop der jaren van karakter: de nadruk die de overheid legde op rendement bracht de noodzaak voor professionalisering met zich mee, waardoor de ruimte voor de zogeheten associatieve inbreng van burgers kleiner werd. Met de opbouw van de verzorgingsstaat verminderde daarnaast de betrokkenheid van burgers: doordat veel zaken van overheidswege werden geregeld, raakte hun inzet min of meer overbodig.³⁸ Woningbouwverenigingen veranderden zo steeds meer in professionele organisaties, geleid door beroepskrachten.

Vanuit het streven naar efficiënte en daadkrachtige uitvoering van de publieke taak die volkshuisvesting was geworden, kwam de vraag op of ook de *coöperatieve* verenigingen tot de toegelaten instellingen mochten behoren die aanspraak konden maken op financiering. Zuiver commerciële firma's en besloten vennootschappen pasten duidelijk niet bij het corporatieve model, maar wat moest het kabinet met de coöperaties? Coöperaties waren afhankelijk van de financiële deelname van leden en stelden daar kostprijsuren en een beperkte kapitaalopbouw tegenover.³⁹ De coöperatie verschaftte de bewoners dus méér dan een betaalbare woning: de deelnemers konden er individueel ook beter van worden – terwijl de overheid de Rijksgelden eigenlijk exclusief wilde gebruiken om woningen te bouwen.

In 1904 werd besloten dat alleen die woningbouwverenigingen steun van het Rijk kregen die overheidscontrole toestonden, de marktwerking niet verstoorden en de subsidie alleen in de bouw van woningen investeerden. Coöperaties konden om die redenen dan ook geen aanspraak maken op Rijksgelden. In de jaren volgend op de Woningwet werden de coöperaties omgevormd tot gewone verenigingen en stichtingen; rond 1920 waren ze alle verdwenen.

Conclusie: Van volksgezondheid naar volkshuisvesting

De Nederlandse volkshuisvesting ontstond in de negentiende eeuw als antwoord op de gezondheids crisis. Vanuit gedeelde zorgen over de slechte woonomstandigheden van arbeiders, de constatering dat 'goed wonen' cruciaal is voor de volksgezondheid, en de overtuiging dat gezondheid en daarmee een fatsoenlijke woning voor allen in het belang van allen is, werden de eerste woningbouwverenigingen en wooncoöperaties opgericht. Sociaal-liberalen speelden hierbij een belangrijke rol. De fysieke en sociale dimensie van huisvesting waren leidende principes bij de oorspronkelijke volkshuisvesting. Hoewel met huisvesting van oudsher geld wordt verdiend, was de economische dimensie bij de volkshuisvesting en het beleid dat voortvloeide uit de eerste Woningwet ondergeschikt aan de twee andere dimensies; volkshuisvesting was juist bedoeld

om mensen te beschermen tegen de uitwassen van de economische dimensie. Adequate woonruimte werd beschouwd als basisvoorwaarde om een goed bestaan op te kunnen bouwen. Deze gedachte is nog steeds terug te vinden in het sociale grondrecht op huisvesting en in de verschillende internationale verdragen.

Cruciaal in de eerste Woningwet die tot stand kwam onder het sociaal-liberale kabinet-Pierson was dat 'volkshuisvesting' expliciet als verantwoordelijkheid van de overheid werd benoemd, met gemeenten als de belangrijkste uitvoerders

Cruciaal in de eerste Woningwet die tot stand kwam onder het sociaal-liberale kabinet-Pierson was dat 'volkshuisvesting' expliciet als verantwoordelijkheid van de overheid werd benoemd, met gemeenten

als de belangrijkste uitvoerders. Tevens werd het mede door sociaal-liberalen ontwikkelde corporatieve model verankerd in de wet.

In de beginjaren van de volkshuisvesting speelde zelforganisatie van burgers een belangrijke rol. Dit veranderde zodra de

overheid meer regie kreeg op het huisvestingsbeleid. Van verenigingen van actieve burgers ontwikkelden woningbouwverenigingen zich tot autonome instituties van beroepskrachten.⁴⁰ Doelmatigheid en schaalvergroting gingen het huisvestingsbeleid domineren, met geprofessionaliseerde organisaties als de ideale uitvoerders. Woningcorporaties ontwikkelden zich tot logische en betrouwbare 'partners in crime' van de overheid bij het aanpakken van de woningopgave, een rol die ze vele jaren hebben vervuld.

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de grotere rol die marktpartijen kregen in de volkshuisvesting, wat ertoe leidde dat niet langer de fysieke en sociale dimensie van wonen prioriteit kregen in beleid, maar de economische dimensie. We onderzoeken in hoofdstuk 3 de vraag: hoe werd de woning een winstobject?

De woning als winstobject

Hoofdstuk 3



Zoals in hoofdstuk 2 besproken, was bij de eerste initiatieven voor volkshuisvesting de economische dimensie expliciet ondergeschikt aan andere doelen, zoals volksgezondheid, verheffing en zelfhulp. Met de omslag in het economisch denken begin jaren tachtig vond een duidelijke ideologisch-politieke verschuiving plaats op het gebied van huisvesting en het huisvestingsbeleid. Door deze verschuiving kreeg de economische dimensie van huisvesting steeds meer de overhand boven die fysieke en sociale dimensie. Huisvesting werd een steeds aantrekkelijkere bron van inkomsten voor onder meer beleggers en eigenaar-bewoners, en de eigen woning werd steeds meer een centraal punt in de financiële planning van huishoudens.⁴¹ Dit had verstrekkende gevolgen voor de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting.

De neoliberale omslag

De waardenverschuiving in het huisvestingsbeleid vindt zijn oorsprong in het neoliberalisme. Hoewel het neoliberalisme stamt uit de jaren dertig van de twintigste eeuw, kreeg het in de jaren tachtig voet aan de grond in Nederland en omliggende landen, zo beschrijven Bram Mellink en Merijn Oudenampsen.⁴² Het neoliberale denken is gestoeld op de overtuiging dat het de taak van de overheid is om de markt actief aan te jagen. Dit is het grote verschil tussen neo- en klassiek-liberalen: de laatsten geloven in een overheid die zich onder het motto 'laissez faire, laissez passer' zo min mogelijk met de

markt bemoeit. Neoliberalen geloven niet in een dergelijke 'natuurlijke' vrije markt: een vrije markt vergt volgens hen *marktpolitiek*.

Deze marktpolitiek, ingezet onder leiding van premier Lubbers (CDA), hield in dat de 'keynesiaanse vraagstimulering' vervangen werd door een 'neoliberaal aanbodbeleid',

Het neoliberale denken is gestoeld op de overtuiging dat het de taak van de overheid is om de markt actief aan te jagen

zoals Mellink en Oudenampsen beschrijven. Niet langer draaide het economisch beleid om het stimuleren van consumptie, maar om het verbeteren van het investeringsklimaat voor bedrijven door middel van belastingverlaging voor bedrijven, minder overheidsregulering, liberalisering en privatisering. Op overheidsfinanciën, waaronder de verzorgingsstaat, werd flink bezuinigd. Als gevolg van de afbouw van de verzorgingsstaat en de opkomst van het ideaal van de zelfredzame burger die de eigen boontjes moet kunnen doppen, werd de eigen woning een steeds belangrijkere manier om te voorzien in kapitaalopbouw en voldoende geld voor de oude dag. Woningen werden daarvoor steeds meer een middel om geld te verdienen, als gevolg waarvan de prijzen van woningen snel stegen.⁴³ Deze ontwikkeling lichten we hieronder toe.

Financialisering en stijgende prijzen

Opeenvolgende beleidskeuzes die voortvloeiden uit deze neoliberale marktpolitiek hebben grote gevolgen gehad voor het huisvestingsbeleid en daarmee voor de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen is dat vanaf de jaren negentig de financiële sector steeds meer invloed kreeg op economische activiteiten en het verwerven van inkomen, een ontwikkeling die wordt aangeduid met de term *financialisering*.⁴⁴

Financialisering manifesteerde zich op verschillende manieren in het huisvestingsbeleid.⁴⁵ Wie een woning wilde kopen, kon een steeds groter deel van de koopsom lenen – vaak ook nog eens aflossingsvrij. De hypotheekrenteaf trek maakte het kopen van een woning extra aantrekkelijk. De woonconsument werd bovendien aangemoedigd om de maximale leencapaciteit te benutten om een zo duur mogelijke woning te kopen, constateerde de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen in een parlementair onderzoek naar de stijgende huizenprijzen tussen 1995 en 2012. De risico's van de verruimde mogelijkheden tot lenen werden door zowel consumenten als hypotheekverstrekkers onderschat, terwijl partijen in het grond- en bouwproces en hypotheekverstrekkers fors verdienden aan de prijsstijgingen.⁴⁶

Deze risico's betreffen bovenal de sterk stijgende huizenprijzen als gevolg van de grotere leencapaciteit en de toegenomen vraag. Tussen 2013 en 2020 steeg het aantal koopwoningen met 1,3 procent en het gemiddelde inkomen met 6,8 procent, maar nam de gemiddelde koopsom toe met 56,8 procent en de kredietverstrekking met maar liefst 422,2 procent.⁴⁷ Een toename van kredietverstrekking leidt namelijk tot wat hoogleraar Dirk Bezemer de *feedback loop* noemt: hoe meer geld er naar de woningmarkt gaat, hoe hoger de huizenprijzen. De gebruikelijke economische wetten van vraag en aanbod, die een markt normaal gesproken in evenwicht houden, gelden dus niet voor de huizenmarkt. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats zijn woningen gebouwd op grond, en op een gegeven locatie kan er nu eenmaal niet méér grond worden gerealiseerd. Het aanbod grond ligt dan ook min of meer vast en grond is op een bepaald moment 'op': het kan niet verder groeien – althans niet in hetzelfde tempo als de vraag naar woningen.⁴⁸ Doordat het gebruikelijke corrigerende vermogen van de markt ontbreekt, bleven lange tijd de prijzen van grond stijgen – en daarmee de huizenprijzen.



Daarnaast zijn woningen niet alleen gebruiksgoederen maar ook beleggingsobjecten. Voor beleggers was de fysieke woningmarkt een van de weinige overgebleven zekerheden in een onzeker beleggingsklimaat. Particuliere huurwoningen kenden tot 2022 geen huurprijnsbeperkingen: verhuurders mochten vragen wat ze wilden. Tussen 2013 en 2020, de periode waarin het woningtekort opliep, kwamen 30.000 woningen in handen van beleggers. Soms werden deze woningen niet bewoond: in 2021 gold dit in totaal voor een half miljoen van de 8 miljoen woningen in Nederland.⁴⁹ Voor binnen- en buitenlandse institutionele en private investeringsfondsen bleek vastgoed buitengewoon aantrekkelijk: het verschafte hun meerwaarde, inkomensstromen uit verhuuropbrengsten, een onderpand voor andere transacties of tijdelijke opslag van kapitaal.⁵⁰ Met het stijgen van de woningprijzen steeg echter ook het rendement op beleg-

Met het stijgen van de woningprijzen steeg echter ook het rendement op beleggen en nam de vraag toe, terwijl deze bij andere consumptiegoederen zou afnemen bij stijgende prijzen

gingen en nam de vraag toe, terwijl deze bij andere consumptiegoederen zou afnemen bij stijgende prijzen. Vastgoedmarkten kunnen op deze manier decennialang afwijken van wat economen als de evenwichtsprijs beschouwen.⁵¹

In de derde plaats functioneert de kredietmarkt anders dan andere markten. De hoeveelheid krediet die wordt verleend, bepaalt veelal hoeveel kopers kunnen bieden voor een woning. De vraag naar krediet bij een gegeven rente is altijd groter

dan het aanbod, zoals Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz aantoonde,⁵² zodat banken en andere kredietverleners de hoeveelheid krediet beperken op basis van andere factoren dan de rente. Die andere factoren zijn bijvoorbeeld de inschattingen van toekomstige huizenprijsstijgingen. Rooskleurige of juist erg pessimistische verwachtingen door banken en hun klanten zorgen er daardoor voor dat de woningmarkt meer dan andere markten meebeweegt met mondiale financiële schommelingen.⁵³

De stijgende woningprijzen werden lange tijd overigens niet als probleem ervaren.⁵⁴ De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen concludeerde dat de prijsstijging bovendien geremd had kunnen worden door beperking van de hypotheekrenteaftrek, verkleining van het bereik van de Nationale Hypotheek Garantie en de invoering van maximale ‘loan-to-value-ratio’s’ en ‘loan-to-income-ratio’s’: de steeds verder opgerekte verhouding tussen respectievelijk de hypotheek en de waarde van het huis bij de koop en de verhouding tussen hypotheek en inkomen.⁵⁵ Ook vanuit de hoek van economen klonk al in 2012 kritiek op het systeem van woningfinanciering, dat volgens 22 economen leidde tot overmatige hypotheekschuld en dalend consumentenvertrouwen en verminderde financiële stabiliteit.⁵⁶ Zij pleitten voor minder financiële prikkels voor schuldfinanciering.

Ondanks de beperkingen die banken voor de verstrekking van hypotheekleningen kregen opgelegd na de financiële crisis van 2008 tot 2013, telde Nederland in 2019 nog een hypotheekschuld van 89 procent van het bbp; flink hoger dan België (56 procent) en Duitsland (45 procent).⁵⁷ Dit had grote gevolgen: tussen 2015 en 2020 stegen de reële woningprijzen opnieuw, met maar liefst 31 procent.⁵⁸

‘Met nagenoeg dezelfde voorraad hadden we een paar jaar geleden nog ruim voldoende woningen’

Bovenstaande laat zien dat het tekort aan woningen niet alleen een voorraadprobleem is, maar voor een heel groot deel ook een betaalbaarheidsprobleem. ‘Met nagenoeg dezelfde voorraad hadden we een paar jaar geleden nog ruim voldoende woningen’, zegt Dirk Bezemer in een gesprek. ‘Het staat vast dat er in de jaren na de laatste

economische crisis te weinig is gebouwd om de groeiende bevolking te huisvesten. Maar het overheidsbeleid dat berust op financialisering heeft ervoor gezorgd dat de woningen die er zijn, ook nog eens onbetaalbaar zijn geworden. Zolang dat niet wordt teruggedraaid, heeft bijbouwen onvoldoende effect.’

De overtuiging dat iedereen fatsoenlijk moet kunnen wonen – rijk en arm – heeft plaatsgemaakt voor een neoliberale marktpolitiek, stelt Bezemer. Dit denken is echter niet in staat gebleken het sociale grondrecht op huisvesting in te vullen. Voor steeds meer mensen is de toegang tot daadwerkelijk adequate huisvesting onder druk komen te staan en de ongelijkheid is toegenomen.

Met andere woorden: het veelgehoorde adagium ‘bouwen, bouwen, bouwen’ is niet voldoende om het sociale grondrecht op huisvesting in te vullen. Zonder inperking van de kredietverstrekking zal er geen fundamentele oplossing komen voor het tekort aan woningen.⁵⁹

De eigen woning als ideaal

De beleidsveranderingen onder invloed van het neoliberale denken hingen samen met een ideologische verandering op het gebied van huisvesting zelf. Deze verschuiving vindt zijn oorsprong in de periode nog voordat het neoliberalisme in Nederland voet aan de grond kreeg en heeft grote invloed gehad op het huisvestingsbeleid.

De sterk ideologisch geladen campagne waarmee Margaret Thatcher in 1979 in het Verenigd Koninkrijk de verkiezingen won, bevatte onder meer het zogeheten *Right to buy*-beleid waarmee eigen woningbezit werd gestimuleerd. Thatcher stelde het bezit van een woning voor als de verwezenlijking van een gedeelde wens binnen de maatschappij.⁶⁰ Een huurwoning zou mensen niet écht toebehoren en mensen zouden nu eenmaal een diepgeworteld verlangen koesteren naar het bezitten van een woning. Door een combinatie van hard werk en spaarzaamheid zou die zo felbegeerde eigen woning ook voor ‘gewone’ gezinnen bereikbaar worden. Zo beloofde Thatcher dat huurders het recht zouden krijgen hun sociale huurwoning met korting te kopen.⁶¹

Centraal in dit ideaal stond de notie van de *property owning democracy*.⁶² Deze term werd in 1923 voor het eerst genoemd door

de Britse conservatieve denker Noel Skelton en later uitgewerkt door filosoof John Rawls. Rawls beschreef het als een sociaal-economisch systeem waarbij de staat elk individu de gelegenheid biedt om actief te participeren in de markteconomie.⁶³ In een *property owning democracy* zijn de instituties zodanig ingericht dat ze het bezit van welvaart en kapitaal eerlijk verdeelen, om te voorkomen dat de economische macht – en daarmee indirect ook de politieke macht – in handen komt van een klein deel van de maatschappij. Bezit dient dan ook eerlijk verdeeld te zijn over de maatschappij. Het doel van een *property owning democracy* is niet primair om burgers bij te staan die door pech of ongeluk buiten de boot vallen – hoewel dat volgens Rawls zeker ook moest gebeuren. Het doel is juist om alle burgers de kans te geven zich te redden in de maatschappij, op basis van een bepaalde mate van sociale en economische gelijkwaardigheid.

De notie van de *property owning democracy* werd door Thatcher echter vertaald in het doel om van zoveel mogelijk burgers huizenbezitters te maken, hetgeen diepe invloed had op het huisvestingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk. Het kopen van een woning werd in veel landen gepromoot met drie beloften: grote groepen mensen zouden toegang krijgen tot een koopwoning, koopwoningen zouden daarmee een gelijkmaker worden, en koopwoningen zouden economische zekerheid bieden.⁶⁴

Achteraf bleek de overheid niet in staat deze beloften waar te maken. Weliswaar steeg het huizenbezit fors dankzij het *Right to Buy*-beleid: in 1981 was 57 procent van de woningvoorraad een koopwoning, tegenover 30 procent rond de Tweede Wereldoorlog. De keerzijde was echter dat in de sociale huursector alleen woningen overbleven van mindere kwaliteit in kwetsbare wijken. Het kopen van een woning bleek ondanks de korting alleen weggelegd voor de mensen die zich dit konden veroorloven; lang niet iedereen schopte het van huurder tot koper.⁶⁵ Onderzoekers Rowan Arundel en Richard Ronald laten zien dat grote groepen mensen nog steeds geen toegang hebben tot een koopwoning; dat de ongelijkheid groter is ge-

worden sinds het aandeel van koopwoningen is toegenomen; en dat de economische zekerheid die een koopwoning biedt sterk afhangt van de dynamiek op de woningmarkt, en dus geen garantie is.⁶⁶

Het ideaal van een *property owning democracy* kreeg eind jaren tachtig navolging in Nederland. De nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* die toenmalig minister van Volkshuisvesting Enneüs Heerma in 1989 publiceerde (zie de paragraaf *Verzelfstandiging van woningcorporaties* in deze publicatie), had niet alleen implicaties voor de toekomst van woningcorporaties, maar ‘maakte tevens het bevorderen van eigenwoningbezit tot een belangrijker en explicieter kerndoel van het nationale huisvestingsbeleid’.⁶⁷ Een uitbreiding van het eigenwoningbezit middels grootschalige verkoop van sociale huurwoningen zou volgens het toenmalige kabinet-Lubbers aansluiten bij de con-

sumentenvoorkeuren: veel mensen zouden liever kopen dan huren.

Ook zou meer eigen woningbezit helpen om de kosten van de sociale huursector terug te dringen.

Het stimuleren van woningbezit werd voor veel politieke partijen een doelbewuste strategie

Het stimuleren van woningbezit werd voor veel politieke partijen een doelbewuste strategie. Zo staat in het verkiezingsprogramma van het CDA voor de Tweede

Kamerverkiezingen van 1986 dat ‘in het kader van een verantwoordelijke maatschappij ook het stimuleren van eigenwoningbezit [past]’.⁶⁸ De partij wilde het woningbezit onder mensen met een modaal inkomen of minder extra bevorderen, onder meer met mogelijkheden om een ‘woningwetwoning’ te verkopen aan zittende huurders. De vvd schreef in haar verkiezingsprogramma van 1989 het eigenwoningbezit te willen bevorderen door onder meer ‘onverkorte’ handhaving van de hypotheekrenteaftrek, versoepeling van de gemeentelijke verkoopregulerende maatregelen en vermindering van de overdrachtsbelasting.⁶⁹ Maar ook de PvdA geloofde dat bezit zou bijdragen aan verhef-

ving en emancipatie van arbeiders⁷⁰ en schreef in haar verkiezingsprogramma van 1989 het woningbezit te willen bevorderen van mensen met een bescheiden inkomen.

In het verkiezingsprogramma van D66 in 1989 noemt de partij expliciet het 'woonrecht' dat 'voor iedereen [moet] worden gehandhaafd'. Als beoogd middel hiervoor zag de partij handhaving van de individuele huursubsidie. Wel schrijft D66 dat de doorstroming van mensen met hoge inkomens die 'gesubsidiëerde huurwoningen' bewonen naar duurder woningen moet worden bevorderd, maar de partij laat in het midden of die duurder woningen huur- of koophuizen moeten zijn.

Het neerzetten van huiseigenaren als meer zelfredzame en verantwoordelijke burgers had ook politieke gevolgen, laat socioloog Stefanie André zien in haar proefschrift over de relatie

tussen woningbezit en politieke attitudes.⁷¹ Woningbezitters blijken minder vaak voorstander van herverdeling en uitbreiding van de verzorgingsstaat dan huurders. Vooral in landen waar het bezit van een huis groter financieel gewin met zich meebrengt, zoals Nederland, is de kloof tussen kopers en huurders op dit onderwerp groter. Kopers laten bij verkiezingen vaker hun

stem horen dan huurders, zeker in landen waar het verschil in kwaliteit en zekerheid tussen kopers en huurders groter is – en die stem is vaker rechts-conservatief. Zoals Cody Hochstenbach terecht constateert: door woningbezit te stimuleren, creëren rechtse partijen hun eigen electoraat.⁷²

Verzelfstandiging van woningcorporaties

Zoals beschreven, hebben woningcorporaties van oudsher een belangrijke rol gespeeld in de volkshuisvesting. Sinds hun oprichting zijn zij een logische partner geweest voor de overheid om voldoende betaalbare, kwalitatief goede huurwoning

gen te realiseren. In de negentiende eeuw bleek de toegang tot fatsoenlijke en betaalbare woningen de sleutel naar betere leefomstandigheden en gezondheid van met name arbeiders, die de hoge huren van particuliere verhuurders niet konden betalen. In de jaren van de wederopbouw, tussen 1945 en 1965, kampte Nederland met een groot tekort aan woningen. Woningcorporaties namen in die periode gemiddeld 25 procent van de nieuwbouwproductie, oftewel 15.000 woningen per jaar, voor hun rekening.⁷³ Als gevolg van de woningnood in de jaren tachtig stimuleerde het kabinet grootschalige woningbouw met behulp van subsidies en leningen aan beleggers en woningcorporaties.⁷⁴ Momenteel spelen woningcorporaties een belangrijke rol in de verduurzamingsopgave: de komende jaren hebben zij de opdracht om 45.708 woningen te verduurzamen.⁷⁵

De rol van de woningcorporaties is de afgelopen decennia echter fors ingeperkt. Uit de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies uit 1988 kwam naar voren dat de overheid ernstig tekort was geschoten in de controle op subsidieverstrekking aan woningcorporaties in de jaren van woningnood. Deze conclusie leidde tot diverse ingrepen in de corporatiesector, met als een van de grootste de zogeheten 'operatie-Heerma' in 1995: de verzelfstandiging van de woningcorporaties door Enneüs Heerma. Financiële verzelfstandiging werd bereikt door de uitstaande leningen van de corporaties en de subsidies waar zij nog recht op hadden tegelijkertijd weg te strepen. Daarnaast werden de corporaties bestuurlijk verzelfstandigd: ze hoefden niet meer vooraf toestemming te vragen voor hun activiteiten, maar dienden hun beleid achteraf te verantwoorden.⁷⁶

De verzelfstandiging heeft positieve gevolgen gehad, zoals tijdelijk meer geld om te investeren in wijken, leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed, maar bracht ook veel nadelen met zich mee. De woningcorporaties moesten gaan opereren volgens de logica van de markt, in plaats van volgens de logica van het recht op huisvesting. Corporaties werden aangemoedigd zich meer als ondernemers te gaan gedragen en namen steeds grotere risico's, onder minimaal maatschappelijk toe-

zicht.⁷⁷ Dit zette de deur open voor zelfverrijking en avontuurlijke beleggingen, die leidden tot diverse misstanden. Na de Parlementaire Enquête Woningcorporaties hierover in 2013–2014 werden corporaties met de herziening van de Woningwet in 2015 financieel aan banden gelegd, werd de inkomensgrens voor corporatiewoningen aangescherpt en dienden corporaties zich enkel nog op hun primaire doelgroep te richten: mensen met de allerlaagste inkomens.⁷⁸ De rol van de corporaties werd met andere woorden 'gedecimeerd'.⁷⁹

Daarnaast had de inperking van de financiële ruimte voor woningcorporaties gevolgen voor de beschikbaarheid van betaalbare gereguleerde huurwoningen. In Amsterdam daalde de voorraad tussen 2003 en 2019 met 50.000.⁸⁰ Hoewel de sociale huursector met een voorraad van 2,3 miljoen corporatiewoningen op het eerste gezicht al jarenlang stabiel lijkt te blijven, zijn ook op landelijk niveau fors minder betaalbare gereguleerde huurwoningen beschikbaar gekomen, zowel in absolute als relatieve zin.⁸¹ Relatief omdat het aantal huishoudens met 8 procent is toegenomen, door groei van de bevolking en doordat gezinnen steeds kleiner worden. Absoluut doordat woningcorporaties een deel van hun bezit hebben overgeheveld naar de vrije sector, waar hogere huren gevraagd kunnen worden, en doordat de huren van zittende huurders werden verhoogd. Cijfers van Aedes Datacentrum laten zien dat het aantal *betaalbare* corporatiewoningen tussen 2013 en 2021 afnam met bijna 100.000.⁸² Doordat alternatieven voor mensen met lage inkomens ontbreken, is deze groep volledig afhankelijk geworden van een kleinere voorraad corporatiewoningen.

Tweedeling

De veranderingen in het huisvestingsbeleid – financialisering, een toename van kapitaal naar de woningmarkt, stijgende huizenprijzen, verzelfstandiging van de corporaties, een terugtrekkende overheid, verkoop van sociale huurwoningen en de grote politieke en ideologische nadruk op de eigen woning als ideaal – hebben onbedoeld ook geleid tot een sociaal-economische en ruimtelijke tweedeling op het gebied van huisvesting.

Sociaal-economisch gezien is er sprake van een tweedeling en groeiende ongelijkheid tussen mensen die in de gelegenheid zijn om een huis te kopen en degenen die alleen kunnen huren.⁸³ Wie een woning wil kopen, heeft voldoende inkomen en een mate van economische zekerheid nodig. Wie uit een vermogende familie komt en als starter kapitaal van haar of zijn ouders meekrijgt om een woning te kopen, heeft eveneens een voorsprong. Kapitaalkrachtigen hebben met andere woorden de keuzevrijheid om hun ideale woonomgeving te realiseren.⁸⁴

Wie geen vaste baan, voldoende inkomen of rijke ouders heeft, heeft minder mogelijkheden om een huis te kopen en kan niet profiteren van de voordelen die de huidige woningmarkt kopers biedt.

Corporaties verkochten vooral woningen in duurdere wijken: de woz-waarde was daar hoog, en deze waarde bepaalde de afdracht die de corporatie aan het Rijk moest betalen

De economische tegenstelling tussen de 'winnaars' en 'verliezers' op de woningmarkt, vertaalt zich ook naar een ruimtelijke tweedeling tussen de extremen van armere wijken met veel corporatiewoningen en rijkere wijken met niet of nauwelijks corporatiebezit.⁸⁵ Ook

deze ontwikkeling is voor een groot deel terug te voeren op de inperking van de rol van woningcorporaties. Na de verzelfstandiging van corporaties verkochten zij – zoals beschreven – noodgedwongen een groot deel van hun bezit, om inkomsten te genereren en aan de verhuurderheffing te voldoen.⁸⁶ Corporaties verkochten vooral woningen in duurdere wijken: de woz-waarde was daar hoog, en deze waarde bepaalde de afdracht die de corporatie aan het Rijk moest betalen.⁸⁷ Omdat de bouw van nieuwe sociale huurwoningen in deze wijken voor de gemeente weinig grondopbrengsten zou opleveren, werden de verkochte woningen vaak niet vervangen.

De verkoop van sociale huurwoningen in duurdere wijken paste in het streven van onder meer de gemeenten Amsterdam en

Haarlem om hun stad 'op te waarderen' door andere bewoners aan te trekken. Door de verkoop van corporatiewoningen stegen de huizenprijzen en trokken 'kansrijke' bewoners deze wijken binnen, terwijl 'minder kansrijke' inwoners wegtrrokken. Deze ontwikkeling wordt aangeduid met de term gentrificatie, al in de jaren zestig gemunt door socioloog Ruth Glass.⁸⁸ In combinatie met de ingeperkte taak van woningcorporaties om alleen te verhuren aan mensen tot een bepaald inkomen, leidde dit tot het ontstaan van eenzijdige wijken van mensen met weinig economische draagkracht en vaak ook psychosociale problematiek. Kwetsbare huishoudens kwamen bij elkaar te wonen. Zulke sociaaleconomische segregatie gaat ook hand in hand met gezondheidsverschillen.⁸⁹

Vanaf 2015 mochten corporaties bovendien nog maar beperkt koopwoningen en duurdere huurwoningen ontwikkelen. Het gaat hierbij om de zogeheten niet-DAEB-producten; DAEB staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang, waarmee de kerntaak van corporaties wordt aangeduid.⁹⁰ Rijksprogramma's als 'Bouwen voor de buurt', gericht op de gebiedsgerichte aanpak van kwetsbare wijken en het mengen van wijken, hielden daardoor op. Woningcorporaties gingen zich logischerwijs alleen richten op hun primaire doelgroep, en de realisatie van andere woningen werd overgelaten aan de markt – waarop in de praktijk nauwelijks in kwetsbare wijken werd geïnvesteerd.⁹¹ Als

gevolg van de aangescherpte regels was het woningcorporaties niet langer toegestaan te investeren in de leefbaarheid van wijken.

In grotere gemeenten zullen altijd verschillen tussen wijken bestaan, maar het is problematisch wanneer deze verschillen te groot worden, zoals nu het geval is tussen de extremen van wijken die vrijwel alleen corporatiewoningen kennen en wijken met nauwelijks sociale

huur. Vanuit een sociaal-liberaal perspectief is het bovendien zeer problematisch wanneer ongelijkheid voortkomt uit verschillen in keuzevrijheid en kansen. Mensen met de laagste inkomens hebben nu de minste keuzevrijheid als het om wonen gaat; zij zijn aangewezen op wijken waar vaker sprake is van onveiligheid en overlast.⁹² Daarnaast is het problematisch als er geen uitwisseling is tussen de verschillende wijken en mensen niet in aanraking komen met andere inkomensgroepen: begrip voor de situatie van mensen die minder te besteden hebben, kan dan snel afnemen.⁹³

Over menging van wijken wordt al jarenlang gesproken. Een kritisch geluid over deze aanpak vanuit wetenschappelijke hoek komt onder meer van socioloog Emily Miltenburg. Zij laat zien dat fysiek ingrijpen in de voorraad woningen en zelfs investeringen in betere voorzieningen niet voldoende zijn voor grotere kansengelijkheid van kwetsbare mensen. Het hebben van meer welgestelde burens betekent niet dat minder welgestelde bewoners zich aan hen gaan optrekken, en de aanwezigheid van nieuwe voorzieningen betekent niet dat iedere individuele burger hier gebruik van weet te maken. Ook leidt het mengen van wijken niet automatisch tot 'verheffing' en kan het er in de praktijk ook toe leiden dat mensen met een lager inkomen juist de wijk uit worden 'gejaagd'.⁹⁴

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat de buurt waarin kinderen opgroeien, wel degelijk invloed heeft op schoolprestaties en normoverschrijdend gedrag zoals criminaliteit.⁹⁵ Wijken met grote armoedeconcentraties zijn nadelig voor de kansen van opgroeiende kinderen. De wijk en de gemeenschappen daarbinnen vormen dan ook een ingang bij het zoeken naar oplossingen, bovenop meer individuele hulp, schrijft het SCP. Vanuit het grondrecht op huisvesting kan bovendien worden bepleit dat elke woning en elke woonomgeving op zijn minst veilig, gezond en adequaat dienen te zijn. Wanneer groepen bewoners enkel aangewezen zijn op woningen of wijken die niet 'adequaat' kunnen worden genoemd, omdat er sprake is van nootore overlast of onveiligheid bijvoor-

Mensen met de laagste inkomens hebben nu de minste keuzevrijheid als het om wonen gaat; zij zijn aangewezen op wijken waar vaker sprake is van onveiligheid en overlast

beeld, of wanneer een woning simpelweg niet past bij het betreffende huishouden of veel te ver weg is van werk, is er sprake van onrechtvaardige verschillen.

Conclusie: Wonen behoeft meer overheidsregie

In 2017 hief de voorlopig laatste minister van Wonen Stef Blok zijn ministerie op met de opmerking dat de woningmarkt 'af' was. Eerder al had hij de deur wagenwijd opengezet voor internationale beleggers, met de uitnodiging panden in Nederland op te kopen en particulier te verhuren. De huursector werd gede-reguleerd en het werd voor particuliere eigenaars makkelijker om de huur te verhogen. Bevorderen van voldoende woonruimte – artikel 22 van de grondwet – was niet langer primair de taak van de overheid samen met woningcorporaties, maar van marktpartijen.

Hiermee verzaakt de overheid haar eigen inspanningsverplichting voortvloeiend uit het sociale grondrecht op huisvesting. Het is de *overheid* die zich aan de grondwet heeft te houden; de inzet voor verwezenlijking van het recht op wonen mag niet zomaar worden uitbesteed aan de markt.⁹⁶ Deze privatisering van overheidstaken ondermijnt de democratie. Immers, hoe kleiner de rol van de overheid in besluitvorming over diensten zoals huisvesting, hoe meer de burgers het idee krijgen dat de overheid machteloos staat, hoe minder zij geneigd zijn te gaan stemmen.⁹⁷

Dit hoofdstuk laat zien dat de overheid met de 'vermarkting' van de volkshuisvesting haar grondwettelijke verplichting om zich in te zetten voor voldoende betaalbare woonruimte voor iedereen, onvoldoende heeft ingevuld. De ideologische en politieke stimulering van het eigenwoningbezit en de financialisering van huisvesting, de ruimere leencapaciteit voor huishoudens en de hypotheekrenteaftrek droegen bij aan een grotere rol voor de economische dimensie van huisvesting, hetgeen voor velen ten koste ging van de fysieke en sociale dimensie. Het gebrek aan betaalbare woningen en de ruimtelijke en sociaal-economische tweedeling op het gebied van huisvesting zijn hiervan het gevolg.

Het grondrecht op huisvesting vanuit sociaal-liberaal perspectief

Hoofdstuk 4



De analyse in de vorige hoofdstukken illustreert de noodzaak voor sociaal-liberaal huisvestingsbeleid dat gericht is op de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting, voor zowel kopers als huurders.⁹⁸ Dit vraagt om beleid dat bijdraagt aan gelijkheid, vrijheid en democratie op het gebied van huisvesting, en dat de solidariteit in de maatschappij vergroot door kloven te dichten.⁹⁹ Kortom, om beleid waarin de fysieke en sociale dimensies van huisvesting weer centraal komen te staan.

Huisvesting heeft altijd een economische dimensie gehad en zal deze altijd houden. Investerings in wonen zijn nodig en blijven nodig; zonder geld kunnen woningen immers niet worden gebouwd. Woningen dienen echter maatschappelijke investeringen te zijn, en geen objecten voor speculatie.¹⁰⁰ Investerings in huisvesting zouden primair gericht moeten zijn op de invulling van het sociaal grondrecht op huisvesting en nooit misbruik moeten maken van het tekort aan woningen.

Sociaal-liberalisme en huisvesting

In hoofdstukken 2 en 3 zijn de rol van het sociaal-liberalisme en de bijbehorende overtuigingen bij de totstandkoming van de volkshuisvesting in Nederland uiteengezet. In dit hoofdstuk kijken we naar het hedendaagse sociaal-liberalisme. Kernwaarden hiervan zijn een brede opvatting van vrijheid met een sterk sturende rol van de overheid, gelijkheid in de mogelijkheid om het leven naar eigen inzicht vorm te geven, en democratische waarden als inspraak, transparantie en democratische controle.

In de volgende paragrafen werken we uit wat deze waarden betekenen voor huisvestingsbeleid gericht op de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting. We constateren dat huisvestingsbeleid moet bijdragen aan gelijkheid in toegang tot adequate, veilige en passende woonruimte; aan de vrijheid om het leven op meerdere terreinen naar eigen inzicht vorm te geven; en aan zeggenschap en inspraak als het gaat om de eigen

woning en de woonomgeving. Binnen het sociaal-liberalisme hangen de concepten gelijkheid en vrijheid nauw met elkaar samen, zeker als het gaat om wonen. Toch zullen we ze hier als afzonderlijke concepten behandelen, te beginnen met de grootste drijfveer achter de negentiende-eeuwse hervormingen in de volkshuisvesting: (on)gelijkheid.

Gelijkheid

Voor de negentiende-eeuwse sociaal-liberalen waren de erbarmelijke woonomstandigheden van arbeiders, het grote verschil in kwaliteit tussen koop- en huurwoningen en de daaruit voortvloeiende ongelijkheid onacceptabel. Het was voor hen aanleiding om zich in te zetten voor brede volkshuisvesting, met fatsoenlijke, betaalbare woningen voor iedereen. Binnen het hedendaagse sociaal-liberalisme wordt gelijkheid vaak opgevat als: gelijke mogelijkheden om het leven naar eigen inzicht in te richten en eigen keuzes te maken. Met andere woorden: gelijke mogelijkheden om vrij te zijn. Toch is in een aantal gevallen een meer radicale vorm van gelijkheid verdedigbaar binnen het sociaal-liberalisme en dat geldt zeker op het gebied van huisvesting. Dat er verschillen bestaan op het gebied van huisvesting spreekt

voor zich in een maatschappij met grote diversiteit. Waar de één liever woont in een vrijstaand huis op het platteland, geeft de ander de voorkeur aan een appartement in een stad. Waar de één graag in een woongroep woont, moet een ander daar niet aan denken.

Waar het problematisch wordt, is wanneer de toegang tot een passende, kwalitatief goede woning sterk afhankelijk raakt van de hoogte van het inkomen en vermogen van mensen

De vraag is echter hoeveel verschillen we als maatschappij acceptabel vinden. Waar het namelijk problematisch wordt, is wanneer de toegang tot een passende, kwalita-

tief goede woning – met andere woorden, de invulling van het sociaal grondrecht op huisvesting – sterk afhankelijk raakt van de hoogte van het inkomen en vermogen van mensen.

Op verschillende terreinen is momenteel sprake van ongelijkheid in de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting. Wie rijke ouders heeft en al vroeg een woning heeft kunnen kopen, wacht vaak een glansrijke wooncarrière en behoort al snel tot de ‘winnaars’ op de woningmarkt. Wie te veel verdient voor een sociale huurwoning en te weinig voor een koopwoning is aangewezen op een veelal dure particuliere huurwoning en is vaak een onevenredig groot deel van het inkomen kwijt aan wonen. Wie aangewezen is op een sociale huurwoning, heeft überhaupt nauwelijks de mogelijkheid om te kiezen voor een woning of een bepaalde wijk. Het is bovendien problematisch als mensen niet de mogelijkheid hebben om een woning of wijk te verlaten vanwege werk, veranderde voorkeuren of een onwenselijke woonsituatie. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 omvat het sociale grondrecht op huisvesting verschillende aspecten: alleen ‘een dak boven het hoofd’ is niet voldoende. De kwaliteit, veiligheid, locatie en betaalbaarheid van dit dak spelen eveneens een rol.

Terwijl het oorspronkelijke, sociaal-liberale volkshuisvestingsbeleid gestoeld was op een mate van gelijkheidsdenken, heeft het huisvestingsbeleid van de afgelopen decennia de ongelijkheid juist vergroot, onder meer door de ongelijke behandeling van kopers en huurders en het actief aantrekken van beleggers en speculanten op de woningmarkt, wat de prijzen heeft opgedreven. Voor de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting zijn dan ook twee omwentelingen nodig.

In de eerste plaats zullen in het huisvestingsbeleid de individuele uitgangspunten van de markt, waarbij het eigen vermogen bepalend is voor de mate waarin het sociale grondrecht op huisvesting wordt ingevuld, vervangen moeten worden door het uitgangspunt van solidariteit dat ten grondslag lag aan de volkshuisvesting uit de negentiende eeuw. Solidariteit met degenen die niet over het kapitaal beschikken om een woning te kopen, die minder keuzevrijheid hebben op het gebied van woningsoort en locatie. Huisvestingsbeleid dat gebaseerd is op solidariteit is gericht op het invullen van dit recht voor ieder-

een. Daarbij mogen verschillen bestaan, maar geen verschillen die strijdig zijn met het sociale grondrecht op huisvesting.

In het verlengde daarvan is een einde nodig aan de morele en financiële verheerlijking van de koopwoning en een overgang naar een gelijke behandeling van huurders en kopers. Aan de beschreven actieve bevordering van een koopwoning ligt ten grondslag wat Dirk Bezemer het ideaal van zelfredzaamheid noemt. Dit ideaal heeft bijgedragen aan de morele overtuiging dat wonen in een gesubsidieerde, sociale huurwoning – ooit gebruikelijk en geaccepteerd voor mensen met lage en middeninkomens – als onwenselijk wordt gezien. Sociale huurwoningen kampen met een imagoprobleem¹⁰¹ en wijken met veel sociale huurwoningen zijn synoniem geworden voor ‘achterstandswijken’.¹⁰² De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur beschrijft sociale huisvesting in een recent

rapport als ‘een systeem dat voorziet in huisvesting van mensen die daarin zelf niet kunnen voorzien, door beperkte financiële middelen of andere beperkingen’.¹⁰³

In het verlengde daarvan is een einde nodig aan de morele en financiële verheerlijking van de koopwoning en een overgang naar een gelijke behandeling van huurders en kopers

In een woningmarkt waarin het voor steeds meer mensen onmogelijk is om zichzelf te redden, is het echter problematisch wanneer wonen in een gesubsidieerde huurwoning beschouwd wordt als onwenselijk – zeker wanneer een groot deel van de bevolking die als ‘zelfredzaam’ wordt beschouwd, in

een gesubsidieerde *koopwoning* woont. Zoals Sabine Verschoor, tot april 2023 werkzaam bij Woningmarktregio Haaglanden, het formuleert: ‘Als we het geen probleem vinden om met de hypotheekrenteaftrek koopwoningen te subsidiëren voor welgestelde mensen, waarom vinden we dan dat alleen de mensen met de allerlaagste inkomens in een sociale huurwoning mogen wonen?’

Voor sociaal-liberaal huisvestingsbeleid gebaseerd op solidariteit en een gelijke behandeling van huurders en kopers is in het kader van bovengenoemde omwentelingen in de *eerste plaats een uitbreiding van de gereguleerde huursector nodig en daarmee een grotere rol voor woningcorporaties*. Meer woningen met een gereguleerde huurprijs betekent dat minder mensen overgeleverd zijn aan de onzekerheden die de markt met zich meebrengt en dat voor meer mensen het sociale grondrecht op huisvesting kan worden ingevuld. Vanwege hun historische rol bij de volkshuisvesting én

vanwege hun focus op de fysieke en sociale dimensie van wonen vormen woningcorporaties natuurlijke, logische partners van een overheid die een sociaal-liberaal huisvestingsbeleid voorstaat, mits zij de ruimte krijgen om gedifferentieerd te bouwen (zie conclusies en aanbevelingen).

Zoals beschreven, zijn woningcorporaties sinds 2015 beperkt in hun mogelijkheden als het gaat om wijk-aanpak. De bepleite grotere rol voor woningcorporaties betekent dan ook dat zij ook weer de ruimte moeten krijgen zich in te zetten voor de aanpak van wijken. Het aanpakken van

wijken 'met, voor en door bewoners' is daarbij het meest kansrijk, waarbij de aanpak van de fysieke woningvoorraad gepaard moet gaan met onder meer versteviging van sociale structuren en ruimte voor ontmoeting tussen huidige en nieuwe bewoners.¹⁰⁴ De wijkaanpak en het ingrijpen in de fysieke woningvoorraad moeten bovendien niet alleen beperkt blijven tot armer wijken, maar alle wijken betreffen. Zoals het Kennisplatform Inclusief Samenleven stelt in haar kennissynthese Ruimtelijke Segregatie: gemeenten zouden zich moeten richten op 'inclusieve wijken die voor iedereen toegankelijk zijn', en binnen deze wijken zelforganisatie stimuleren.¹⁰⁵ Binnen die inclusieve wijken zijn verschillen acceptabel, stelt het Kennisplatform.

Als argument tegen een grotere rol voor woningcorporaties wordt vaak opgeworpen dat ontwikkelaars niet gaan ontwikkelen en bouwers niet gaan bouwen wanneer gemeenten te veel grond reserveren voor de bouw van – goedkopere – sociale huurwoningen; dit zou financieel niet uit kunnen. 'En daarmee eindigt vaak de discussie', zegt Dirk Bezemer. 'Maar als de private sector niet wil bouwen, dan bouwen toch de corporaties? Ook wordt er nauwelijks doorgevraagd richting de aannemers. Hoe zit hun verdienmodel in elkaar? Wat is de reden dat het bouwen van betaalbare woningen voor hen niet rendabel is? Ga daar eens het gesprek over aan.'

Naast woningcorporaties kunnen private investeerders eveneens een rol blijven spelen in de volkshuisvesting, ook in de gereguleerde huursector. Binnen sociaal-liberaal huisvestingsbeleid zou echter van hen verlangd moeten worden zich niet alleen op de economische dimensie van huisvesting te richten, en zeker geen winst op de korte termijn uit de markt te willen halen, maar zich met name te richten op de fysieke en sociale dimensie. Op deze manier kunnen duurzame investeerders en beleggers een bijdrage leveren aan de invulling van het sociale grondrecht op wonen. Daarnaast kan de overheid ook aan private investeerders eisen stellen als het gaat om het leefbaar houden van wijken. Volkshuisvesting wordt daarmee een publiek-private verantwoordelijkheid onder sturingsmacht van de overheid.

Daarnaast zijn forse fiscale ingrepen nodig. De woning is een financieel product geworden. Er zijn al signalen dat een omwenteling is ingezet, door middel van besluiten tot het afschaffen van de verhuurderheffing in 2023 en de geplande afbouw van de hypotheekrenteaftrek, net als verhoging van de liberalisatiegrens voor vrije huurwoningen. Toch is meer nodig om te komen tot een gelijkwaardige positie van kopers en huurders. Van de volledige afschaffing van de hypotheekrenteaftrek is nog geen sprake, terwijl dit wel nodig zou zijn om een einde te

maken aan de bevoorrechte positie van kopers ten opzichte van huurders. Ook belasting van de overwaarde bij de verkoop van een woning kan bijdragen aan een 'gelijker speelveld' tussen kopers en huurders, en bovendien de huizenprijzen remmen.¹⁰⁶

Een forse verhoging van de belasting op de huur uit tweede woningen is eveneens een te overwegen maatregel. Nederland telt tussen de 189.000 en 430.070 woningen die niet of niet permanent worden bewoond.¹⁰⁷ Tussen 2009 en 2020 nam de aankoop van tweede woningen door privépersonen toe met 5 tot 7 procent.¹⁰⁸ Het aandeel van particuliere verhuurders in de transacties van bestaande koopwoningen steeg van 4 procent in 2009 tot 8 procent in 2020. In 2020 was er een piek in de aankopen door particuliere beleggers, waarschijnlijk als gevolg van de invoering van een hoger tarief voor de overdrachtsbelasting per 1 januari 2021. Over de inkomsten uit de verhuur

van deze woningen hoeft nu geen belasting te worden betaald.¹⁰⁹ Voor een groot deel betreft dit woningen voor vakantieverhuur of voor eigen recreatief gebruik, die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de vermindering van het tekort aan woningen voor permanente bewoning.

Op nog fundamenteeler niveau is het nodig om de beschreven *feedback cycle* te doorbreken, waarbij een toename van kapitaal naar de woningmarkt leidt tot almaar hogere huizenprijzen, onder meer vanwege het 'eindige' karakter van grond. Een middel om deze cyclus te doorbreken is beperking van de

hypotheekverstrekking, zodat er minder geld naar de woningmarkt gaat.¹¹⁰ Een andere mogelijkheid is het vervangen van de onroerendezaakbelasting (OZB) door een grondwaardebelasting, waarbij de eigenaar van een woning meebetaalt aan even-

tuele waardevermeerdering van de grond waarop de woning staat door investeringen van de gemeente.¹¹¹ Een belasting op grondwaarde heeft meerdere voordelen, beschrijft hoogleraar Maarten Allers.¹¹² Het stimuleert efficiënt grondgebruik, in tegenstelling tot de OZB. Dit past bij de huidige doelstellingen om veel woningen te realiseren in gebieden met schaarse grond. De OZB daarentegen ontmoedigt hoogbouw, omdat dit per vierkante meter woonoppervlakte relatief duur is en daarmee een hogere belastingaanslag oplevert.

Belasting op grond is bovendien efficiënt omdat deze geen gedragsverandering van de belastingbetalers teweegbrengt. Aangezien de hoeveelheid grond in principe vastligt (op inpoldering na) is het niet mogelijk voor eigenaren van grond om de belasting te ontlopen door bijvoorbeeld minder grond aan te bieden. Daarnaast is grondwaardebelasting rechtvaardig: bezitters van grond worden geregeld 'slappend' rijk door ontwikkelingen op het gebied van bereikbaarheid, openbare nutsvoorzieningen of economische activiteit. Die waarde wordt niet gecreëerd door de individuele grondeigenaar, maar door de maatschappij.¹¹³

Een grondwaardebelasting zou een aanvulling kunnen zijn op gemeentelijke inkomsten waarmee gemeenten investeringen kunnen bekostigen die ten goede komen aan de hele gemeenschap. Om deze belasting rechtvaardig in te voeren, zou een bredere belastinghervorming nodig zijn.¹¹⁴ Een grondwaardebelasting lijkt op het eerste gezicht op het erfpachtstelsel zoals onder meer Amsterdam en Den Haag dit kennen. Toch verschillen ze van elkaar. Zo is erfpacht een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de grond, en is grondwaardebelasting publieksrechtelijk: de voorwaarden zijn voor alle gebruikers van de grond hetzelfde waardoor geen verschillen tussen mensen in gelijke situaties zouden ontstaan, zoals bij erfpacht wel het geval is. Een grondwaardebelasting zou dan ook eenvoudiger, eerlijker en democratischer zijn.¹¹⁵

Het CPB plaatst enkele kanttekeningen bij de grondwaardebelasting. Zo worden volgens het CPB de efficiëntievoordelen

beperkt omdat in Nederland in bestemmingsplannen is vastgelegd wat er waar gebouwd mag worden; een eengezinswoning zal niet snel gesloopt worden om plaats te maken voor hoogbouw, stelt het CPB.¹¹⁶ Aangezien door een grondwaardebelasting een deel van het effectieve eigendom verschuift van de markt naar de overheid, gaat ook een deel van de impact van dalende huizenprijzen naar de overheid: deze zorgen immers voor een lagere waarde van de grond.

Wel benoemt ook het CPB de 'belangrijke nivellerende effecten' van een overstap naar grondwaardebelasting. Ondanks de 'theoretische voordelen' zou de onroerendezaakbelasting echter beter te implementeren zijn; een van de redenen waarom Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland de grondwaardebelasting weer hebben afgeschaft. Australië, Denemarken en de VS kennen wel een dergelijke belasting, en ook in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg vervangt deze vanaf 2025 de onroerendgoedbelasting.¹¹⁷

Vrijheid

Wie in armoede leeft, in een woning die niet past bij de grootte van het huishouden, bij vrienden of familie op de bank, op te grote afstand van werk of studie, in een onveilige wijk – oftewel: voor wie het sociale grondrecht op huisvesting niet is ingevuld – is niet vrij om het leven naar eigen inzicht en voorkeuren vorm te geven. Dat laatste is een kernwaarde binnen het sociaal-liberalisme, waarbij een adequate woning een van de basisvoorwaarden vormt.

Wat houdt de sociaal-liberale opvatting van vrijheid precies in? Doorgaans wordt deze aangeduid met de term 'positieve vrijheid' zoals beschreven door filosoof Isaiah Berlin: iemand is pas vrij wanneer diegene daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zijn of haar leven naar eigen inzicht vorm te geven. Wie nooit onderwijs heeft genoten, is niet daadwerkelijk vrij, net als iemand die de energierekening niet kan betalen of iemand die geen fatsoenlijk dak boven haar hoofd heeft. In tegenstelling tot negatieve vrijheid, waarin vrijheid zich kenmerkt

door zo min mogelijk overheidsbemoeyenis, vraagt positieve vrijheid volgens Berlin om een actieve, sturende overheid. De eerste Woningwet was gestoeld op deze positieve opvatting van vrijheid.

Een alternatieve benadering van vrijheid geeft nog een ander inzicht in het belang van huisvesting voor vrijheid en van de schending van vrijheid die optreedt wanneer het sociale grondrecht op huisvesting onvoldoende wordt ingevuld: de republikeinse opvatting van vrijheid. Terry Skolnik stelt dat het cruciale belang van huisvesting voor de vrijheid van

het individu het best vanuit deze republikeinse opvatting kan worden begrepen.¹¹⁸ Deze ziet vrijheid vooral als non-dominantie, wat inhoudt dat het anderen niet alleen aan de macht, maar ook aan de mogelijkheid ontbreekt om iemand te domineren. Ook iemand die met rust gelaten wordt, en dus vanuit de negatieve benadering van vrijheid 'vrij' is, kan nog steeds onvrij zijn.

Skolnik legt dit uit aan de hand van dakloosheid, dat volgens hem op vier manieren een verdergaande schending van vrijheid inhoudt dan de negatieve benadering van vrijheid impliceert. Dakloze mensen schenden in de eerste plaats noodgedwongen bepaalde wetten die

gelden voor de openbare ruimte, zoals het verbod op slapen en het doen van de behoefte in het openbaar. Aangezien het hen aan een private plek ontbreekt voor dergelijke inherent menselijke handelingen, hebben zij in de eerste plaats niet de keuze om zich aan de wet te houden: ze kunnen niet ergens anders slapen en hun behoefte doen dan in het openbaar. Ze zijn gedwongen tot 'ongehoorzaamheid'.

Een alternatieve benadering van vrijheid geeft echter nog een ander inzicht in het belang van huisvesting voor vrijheid en van de schending van vrijheid die optreedt wanneer het sociale grondrecht op huisvesting onvoldoende wordt ingevuld: de republikeinse opvatting van vrijheid

In de tweede plaats zijn mensen zonder huisvesting onvoldoende beschermd tegen de staat. De regels die gelden in de openbare ruimte worden een *self-fulfilling prophecy*: simpelweg doordat dergelijke wetten bestaan, zijn dakloze mensen feitelijk gedwongen om ze te overtreden – ze moeten wel slapen op straat, omdat ze nu eenmaal geen dak boven het hoofd hebben – en doen ze juist datgene waartegen deze wetten in het leven zijn geroepen.

In de derde plaats worden dakloze mensen gedwongen hun eigen vrijheid in te perken om bemoeienis van anderen te voorkomen. Dat geldt voor mensen die op straat leven, maar ook voor mensen die bij kennissen op de bank slapen bij ge-

brek aan eigen woonruimte. Zij zijn afhankelijk van de goedwillendheid van anderen en moeten zich steeds aanpassen aan hun gastgever. Dit dwingt hen tot een niet-authentieke manier van leven, stelt Skolnik, waarin zij hun voorkeuren moeten aanpassen aan de wensen van anderen en afhankelijk zijn van de goede wil van anderen.

Tot slot ontbreekt het mensen zonder woning aan een mate van zekerheid en voorspelbaarheid in het leven, die een *'peace of mind'* met zich meebrengt die essentieel

Tot slot ontbreekt het mensen zonder woning aan een mate van zekerheid en voorspelbaarheid in het leven, die een 'peace of mind' met zich meebrengt die essentieel is voor een daadwerkelijk gevoel van vrijheid

is voor een daadwerkelijk gevoel van vrijheid. Volgens Skolnik is de vrijheid van bemoeienis binnen de negatieve opvatting van vrijheid dan ook te beperkt: deze opvatting beperkt zich tot *daadwerkelijke* bemoeienis, terwijl ook de *mogelijkheid* van bemoeienis al tot onvrijheid leidt.

De republikeinse opvatting van vrijheid laat zien dat wonen simpelweg essentieel is om 'mens' te kunnen zijn.¹¹⁹ Een dak boven het hoofd is, zoals we gezien hebben, geen voldoende invulling van het sociale grondrecht op huisvesting. Bezien vanuit het concept vrijheid zijn er dan ook twee omwentelingen nodig. In de eerste plaats moet bestrijding van dakloosheid topprioriteit zijn in sociaal-liberaal huisvestingsbeleid. Dakloosheid is immers de meest ernstige schending van het sociaal grondrecht op huisvesting en raakt steeds meer mensen: uit onderzoek van Nieuwsuur blijkt dat het aantal mensen zonder dak boven hun hoofd groeit, ook onder mensen met een baan.¹²⁰ Dakloosheid is bovendien de meest ernstige schending van het sociale grondrecht op huisvesting. Binnen een huisvestingsbeleid dat gericht is op de invulling van het sociaal grondrecht op huisvesting, past het dan ook om prioriteit te geven aan mensen die überhaupt geen dak boven hun hoofd hebben en wier vrijheid het meest wordt geschonden.

In de eerste plaats moet bestrijding van dakloosheid topprioriteit zijn in sociaal-liberaal huisvestingsbeleid



Het Actieplan Dakloosheid 'Eerst een thuis' dat de Rijksoverheid in december 2022 presenteerde, stelt terecht dat een rigoureuze aanpak van dakloosheid om een fundamenteel andere manier van denken over dakloosheid vraagt. In de Kamerbrief ter begeleiding van het actieplan staat huisvesting expliciet genoemd als mensenrecht. De aanpak van dakloosheid die de overheid voorstaat, is gebaseerd op het in Finland ontwikkelde 'housing first'-beleid dat dakloze mensen eerst van een woning voorziet voordat overige psychosociale en economische problematiek wordt aangepakt.¹²¹ In het Nederlandse beleid ter bestrijding van dakloosheid vormt de woning doorgaans het sluitstuk, terwijl dakloosheid in de basis een woonprobleem is. Het is een belangrijke stap dat de overheid de toegang tot een woning

centraal stelt in haar aanpak van dakloosheid. De aanpak van dakloosheid gebaseerd op het *housing first*-principe dient tot de prioriteiten te behoren van toekomstig sociaal-liberaal huisvestingsbeleid.

Een tweede omwenteling die nodig is, is dat huisvestingsbeleid moet bijdragen aan een mate van keuzevrijheid voor iedereen. Het gebrek aan vrijheid op het gebied aan huisvesting dat veel mensen ervaren, is voor een groot deel toe te schrijven aan de hoofdrol die de economische dimensie van wonen heeft gekregen in huisvestings-

beleid. De prijs van een woning en het eigen inkomen zijn immers de meest bepalende factoren geworden voor de mate waarin het sociale grondrecht op huisvesting wordt ingevuld en voor de mate van (keuze)vrijheid op het gebied van wonen. Dit geldt voor zowel de vrije koop- en huursector als voor de sociale huursector, in het toewijzingsbeleid van woningcorporaties. Corporaties dienen woningen namelijk 'passend' toe te wijzen, wat inhoudt dat de huur van de woning moet passen bij

de hoogte van het inkomen, de gezinssituatie en de leeftijd van de huurder.¹²²

Bezien vanuit het sociale grondrecht op huisvesting en de sociaal-liberale opvatting van vrijheid is deze definitie van 'passend' te nauw. Het sociale grondrecht op huisvesting omvat zoals we gezien hebben meer dan het aspect van betaalbaarheid. De grootte van de woning in relatie tot de grootte van het huishouden, locatievoorkeuren en afstand tot werk zijn eveneens bepalend voor de vraag of iemand 'passend' woont en of er sprake is van vrijheid in huisvesting. 'Betaalbaarheid' mag dan ook niet het enige bepalende criterium zijn, ook niet voor sociale huurwoningen. 'Binnen de begrenzing van je inkomen moet je minstens kunnen kiezen tussen woning A of woning B', stelt ook Sabine Verschoor. 'Daartoe is het nodig om het aanbod te vergroten. Er is geen sprake van vrijheid als je alleen maar 'ja' of 'ja' kunt zeggen tegen een woning, omdat een 'nee' zou resulteren in dakloosheid.'

Uit deze omwenteling vloeit voort dat bij het toewijzingsbeleid van woningcorporaties 'passend' *breder gedefinieerd* zou moeten worden dan alleen 'passend bij leeftijd en inkomen': ook voorkeuren, afstand tot werk en de sociale omgeving zouden een rol moeten spelen. Ook in de vrije huur- en koopsector is borging van keuzevrijheid voor alle groepen cruciaal. Bezien vanuit de economische dimensie van wonen is het voor ontwikkelaars en aannemers aantrekkelijk om die woningen te bouwen die het meeste opleveren. In het afgelopen decennium zijn er naar verhouding dan ook voornamelijk woningen aan de bovenkant van de markt toegevoegd, vanuit de aanname dat dit zou zorgen voor doorstroming en uiteindelijk woningen voor starters vrij zou maken.¹²³ Door de stijgende huizenprijzen en een gebrek aan en tweepersoonswoningen voor onder meer starters en ouderen komt van die doorstroming weinig terecht. Ouderen blijven bij gebrek aan een betaalbaar alternatief noodgedwongen te lang wonen in woningen die eigenlijk voor gezinnen zijn bedoeld.¹²⁴ De demografische ontwikkelingen laat zien dat in de nabije toekomst het aantal een- en

tweepersoonshuishoudens zal toenemen ten opzichte van het aantal gezinnen, terwijl de woningvoorraad daar onvoldoende op aansluit. Om de keuzevrijheid voor alle woningzoekenden te vergroten, is het noodzakelijk dat de overheid regie neemt op de te ontwikkelen woningvoorraad, ook in de vrije sector.

Democratie

Democratie is een cruciale pijler van het sociaal-liberalisme. Van oudsher hebben sociaal-liberalen zich ingezet voor meer invloed van de kiezer, voor een grotere betrokkenheid van de burger bij het bestuur en voor nieuwe democratische instrumenten als een referendum of een ander kiesstelsel. De inzet is altijd geweest om iedereen dezelfde middelen en mogelijkheden te geven om invloed uit te kunnen oefenen op beleid en bestuur – democratie als zelfbestuur, waar waarden als toegankelijkheid, inclusiviteit en transparantie hoog in het vaandel staan.

Zorgen over de geringe invloed van de kiezer op de politiek en de wens om de burger meer te betrekken bij het openbaar bestuur, waren voor Hans van Mierlo in 1966 de belangrijkste redenen om D66 op te richten. Hoewel Van Mierlo zelf een bredere definitie hanteerde van het begrip – hij sprak over ‘democratisering van de politiek in het bijzonder en de samenleving als geheel’ – wordt met ‘democratie’ doorgaans alleen de poli-

tiiek bedoeld. Een discussie over het ‘democratisch tekort’ gaat dan ook vaak over de invloed van burgers op overheidsbeleid.

Op tal van andere domeinen echter worden beslissingen genomen die direct raken aan de leefwereld van burgers, zoals volkshuisvesting, zorg en onderwijs, maar schiet de betrokkenheid van burgers tekort. Deze onderwerpen liggen minder in handen van overheidsorganisaties die politieke verantwoording afleg-

Op tal van andere domeinen worden beslissingen genomen die direct raken aan de leefwereld van burgers, zoals volkshuisvesting, zorg en onderwijs, maar schiet de betrokkenheid van burgers tekort

gen en zijn overgeheveld naar semi-publieke organisaties zoals woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. Hoewel de politiek op deze manier meer naar de leefwereld van burgers is verplaatst, zijn democratische waarden zoals het afspiegelings- en transparantiebeginsel, het meerderheidsbeginsel en het beginsel van publieke verantwoording niet altijd meeverhuisd, zo concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur.¹²⁵

Dit is ook te zien bij woningcorporaties. Zoals beschreven, ontstonden de woningbouwverenigingen vanuit de samenleving, als initiatieven van welgestelde burgers én van arbeiders zelf die de veelal belabberde woonomstandigheden in de steden wilden aanpakken vanuit zorgen over volksgezondheid en welzijn. Volkshuisvesting kent daarmee een rijke democratische traditie als een sector waarin direct betrokken burgers grote invloed hadden. Maar na de Woningwet van 1901 is de rol van burgers, zoals beschreven, steeds kleiner geworden, en daarmee het democratische gehalte van de volkshuisvesting. In de begindagen van de volkshuisvesting deden vrijwilligers als aandeelhouder riskante investeringen in ruil voor slechts zeer beperkte winst; betrokkenheid was gebaseerd op een moraal van gemeenschap en plichtsgevoel.¹²⁶ In de loop van de twintigste eeuw veranderden woningbouwverenigingen onder meer door de subsidieverstrekking en bijbehorende eisen echter steeds meer in professionele organisaties, geleid door beroepskrachten.

Ook de opkomst van de filosofie van New Public Management die vanaf de jaren tachtig in zwang raakte, had een grote weerslag op het functioneren van woningcorporaties. Vanaf de jaren negentig kregen deze onder invloed van de trend tot verzelfstandiging en meer bedrijfsmatige en zakelijke werkwijze een steeds kleinere rol in het huisvestingsbeleid.¹²⁷ Woningcorporaties dienden zich voortaan vooral te oriënteren op de markt.¹²⁸ Burgers die door deze organisaties werden ‘bediend’, werden voortaan als ‘klant’ of ‘consument’ beschouwd en aangesproken en gingen zich ook als zodanig gedragen. De invulling van het sociale grondrecht op huisvesting werd steeds vaker overgedragen aan marktpartijen. Publieke beleids-

en besluitvorming werden steeds vaker bewust uitbesteed aan private instanties, waar democratische waarden als controle ondergeschikt werden gemaakt aan de economische principes van efficiëntie en effectiviteit.

Sociaal-liberaal huisvestingsbeleid dient naast gelijkheid en vrijheid ook democratische waarden te waarborgen en vergroten. Huisvesting is als sociaal grondrecht noodzakelijk om te kunnen functioneren in de samenleving. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is zeggenschap over de eigen woonsituatie een voorwaarde voor de invulling van dit recht. Daarnaast dienen bewoners democratische controle uit te kunnen oefenen over de partijen die verantwoordelijk zijn voor de invulling van het recht op huisvesting. De invulling van dit sociale grondrecht moet dan ook worden neergelegd bij transparante partijen waar inspraak en controle gewaarborgd zijn.

Bovendien hebben veel burgers de wens en gelegenheid om vanuit individueel of collectief belang invloed uit te oefenen op maatschappelijke organisaties, maar worden zij onvoldoende gevraagd om mee te denken, beslissen en uitvoeren.¹²⁹ Deze wens tot inspraak beter benutten, kan het gevoel van eigenaarschap en publieke verantwoordelijkheid terugbrengen. Burgers zijn immers veel meer dan ‘consumenten’ en ‘ontvangers’: zij kunnen een cruciale rol spelen bij de creatie van waarde. ‘Waarde’ moet dan wel breder worden opgevat dan alleen de prijs, zoals in een kapitalistische markteconomie doorgaans het geval is. Econoom Mariana Mazzucato beschrijft waarde als publiek belang, iets dat gezamenlijk wordt gecreëerd *door* verschillende actoren en *voor* de gemeenschap als geheel.¹³⁰ In die opvatting gaat ‘waarde’ veel verder dan alleen de prijs.

Om democratische waarden binnen de volkshuisvesting te versterken, zijn twee omwentelingen nodig. In de eerste plaats moet volkshuisvesting onderwerp worden van democratische controle. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de

invulling van het recht op huisvesting voor het grootste deel moet komen te liggen bij partijen waarbij de fysieke en sociale dimensie van huisvesting even zwaar of zwaarder wegen dan de economische dimensie en waar democratische waarden zoals transparantie, inspraak en publieke verantwoording verankerd zijn. Onder regie van de overheid is hier een taak weggelegd voor zowel woningcorporaties als private partijen.

De tweede omwenteling die nodig is, is dat de zeggenschap van burgers op het gebied van huisvesting wordt vergroot, ook bij de uitvoeringsorganisaties. Het gaat hierbij nadrukkelijk om alle bewoners: huurders en kopers, jong en oud, starter en doorstromer. Democratisering van huisvesten kan vorm krijgen op verschillende niveaus. De politieke zeggenschap van bewoners kan worden vergroot door in gemeenten een *burgerbegroting toe*

te wijzen op het gebied van volkshuisvesting. Een burgerbegroting is een proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over de verdeling van publieke geldbronnen, en daardoor meer invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van (vaak) een gemeente.¹³¹ Het Braziliaanse Porto Alegre, een stad van 1,4 miljoen inwoners, werkt sinds 1989 met een burgerbegroting. Elk jaar nemen 30.000 inwoners hieraan deel. Naast een aantal beleidsdomeinen per wijk, waaronder volkshuisvesting en bestrating, zijn er zes stedelijke thema's vast-

Democratisering op het niveau van de belangrijkste uitvoerders van het recht op huisvesting, de woningcorporaties, betekent dat burger en woningcorporaties meer aan elkaar zouden moeten worden verbonden

gesteld. Een daarvan is volkshuisvesting en stedelijke ontwikkeling. In Nederland werken de gemeente Maastricht en enkele gemeenten in Groningen met een burgerbegroting.

Democratisering op het niveau van de belangrijkste uitvoerders van het recht op huisvesting, de woningcorporaties, betekent dat *burger en woningcorporaties meer aan elkaar zou-*

den moeten worden verbonden. De professionalisering van de volkshuisvesting en de verdwijning van de rol van particulier initiatief binnen de woningbouwverenigingen was een *gevolg* van het corporatieve model; het was niet expliciet het *doel* van de sociaal-liberalen van weleer. Integendeel, de Memorie van Toelichting bij de Woningwet benadrukte juist dat het particulier initiatief overeind diende te blijven en dat de overfinanciering hier ondersteunend aan was. Burgers zouden dan ook niet langer als klant van corporaties, maar als participant aangesproken moeten worden, bijvoorbeeld door ze naast de formele

structuren voor medezeggenschap op themagerichte, tijdelijke en laagdrempelige manieren te betrekken bij projecten en beslissingen.¹³²

Democratisering op het niveau van eigenaarschap kan worden versterkt door de mogelijkheden te vergroten voor het oprichten van een wooncoöperatie

Democratisering op het niveau van eigenaarschap ten slotte kan worden versterkt door de *mogelijkheden te vergroten voor het oprichten van een wooncoöperatie* of een andere vorm van (collectief) wonen. In de Woningwet van 2015 is de coöperatie weer opgenomen als legitieme woonvorm.¹³³ In 2022 is het minis-

terie van Binnenlandse Zaken in samenwerking met Platform 31, in het kader van het Actieprogramma Wooncoöperaties, bovendien pilots gestart met wooncoöperaties gericht op mensen met een middeninkomen die bereid zijn eigen vermogen in de coöperatie in te brengen.¹³⁴ Ook komt er op initiatief van D66 en SP een landelijk leenfonds van 10 miljoen euro beschikbaar om startende wooncoöperaties financieel een steuntje in de rug te geven. In verschillende gemeenten wordt al geëxperimenteerd met coöperaties, wat overigens niet altijd zonder problemen verloopt.¹³⁵

Als bezwaren tegen coöperaties worden vaak de vele uren genoemd die de begeleiding van een coöperatie vergen; vooral voor kleine gemeenten met weinig ambtenaren is dit proble-

matisch. Daarnaast speelt het argument van de grootschaligheid, dat ook in de naoorlogse jaren klonk, een rol. Met de huidige bouwopgave moeten gemeenten 'meters maken' in het bouwen; kleinschalige bouwprojecten zoals coöperaties kosten nu relatief te veel tijd en energie. Bezien vanuit sociaal-liberale waarden en het sociale grondrecht op huisvesting verdient het dan ook aanbeveling om al het mogelijke te doen om praktische belemmeringen en bezwaren weg te nemen, bijvoorbeeld door coöperaties ruimer toegang te geven tot overheidssteun en te onderzoeken of de procedures voor de ontwikkeling van een coöperatie vereenvoudigd kunnen worden. Zoals de geschiedenis heeft laten zien, sneuvelt het particulier initiatief al snel wanneer 'meters' moeten worden gemaakt. Het zou zonde zijn als dit in de huidige grote woonopgave weer het geval is. Het faciliteren van zelfbouw en coöperaties zorgt juist voor particuliere investeringen met een groot belang in de kwaliteit van woningen en de leefomgeving, en kunnen daarmee een belangrijke rol spelen bij de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting.¹³⁶ Daarom is het zaak om de ruimte voor particuliere kracht vast te leggen als wezenlijk aspect van sociaal-liberaal huisvestingsbeleid voor de lange termijn.

Naast de al genoemde argumenten kunnen grotere mogelijkheden voor burgers om hun woonwensen vorm te geven, ook bijdragen aan vermindering van de ongelijkheid. Op dit moment hebben namelijk vooral kopers zeggenschap over het type woning dat ze bewonen, de locatie en de mogelijkheid om veranderingen aan te brengen. Wie geen geld heeft om een kavel te kopen en haar droomhuis neer te zetten, heeft al veel minder te kiezen. Maar voor huurders is zeggenschap en inspraak doorgaans nog meer beperkt. Grotere mogelijkheden voor coöperaties biedt bewoners meer mogelijkheden om gezamenlijk naar gedeeld inzicht en beheer hun sociale grondrecht op huisvesting te realiseren. Om met hoogleraar Tine de Moor te spreken: alle redenen om burgercollectieven zoals wooncoöperaties serieus te nemen.¹³⁷



Conclusie en aanbevelingen

Huisvesting is als sociaal grondrecht stevig verankerd in de Nederlandse grondwet en verschillende internationale verdragen. Hoewel niet juridisch afdwingbaar, is huisvesting als sociaal grondrecht verre van vrijblijvend en brengt het een verplichting tot inspanning voor de overheid met zich mee: de opdracht om zich in te zetten voor adequate huisvesting. Van 'adequate' huisvesting is sprake wanneer een woning betaalbaar is, voldoende ruimte biedt, toegankelijk en veilig is, de bewoner beschermd is tegen uitzetting en zeggenschap heeft over de woning en woonomgeving. Adequate huisvesting vormt de basis voor werk, vrijetijdsbesteding en sociale activiteiten, met andere woorden: voor deelname aan de maatschappij en de verwerkelijking van andere vrijheden. Adequate huisvesting is daarmee een voorwaarde voor de invulling van de sociaal-liberale waarden vrijheid, gelijkheid en zeggenschap.

Het sociaal grondrecht op huisvesting dient het uitgangspunt te zijn van volkshuisvestingsbeleid. De sociaal-liberalen die in de negentiende eeuw de eerste woningbouwverenigingen oprichtten en aan de basis stonden van de eerste Woningwet, waren zich sterk bewust van het grote belang van huisvesting. De afgelopen decennia is de overheid echter in gebreke gebleven bij de invulling van dit sociale grondrecht. Onder invloed van het neoliberale denken dat vanaf eind jaren tachtig het regeringsbeleid beïnvloedde en van financialisering, heeft de economische dimensie van huisvesting steeds meer prioriteit gekregen in huisvestingsbeleid, ten koste van de fysieke en sociale dimensie. De kapitaalstromen naar de woningmarkt kregen vrij spel en huisvesting werd steeds meer overgelaten aan partijen voor wie economische belangen voorrang hebben. De

woning als belegging werd steeds aantrekkelijker. De huizenprijzen stegen, waardoor de woning als ‘thuis’ – en de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting – voor steeds minder mensen vanzelfsprekend werd. Door de stijgende prijzen en de ideologische en politieke bevoordeling van kopers ten opzichte van huurders groeide de economische kloof tussen mensen met en zonder vermogen, en tussen kopers en huurders. Deze economische kloof vertaalde zich in een fysieke kloof tussen rijkere wijken met voornamelijk koopwoningen en armere wijken met voornamelijk sociale huurwoningen.

Anno 2023 is sprake van een omslag in het huisvestingsbeleid. De Nationale Woon- en Bouwagenda van het kabinet-Rutte IV

zijn expliciet gestoeld op het begrip ‘volkshuisvesting’ en op het streven naar de invulling van het recht op huisvesting.¹³⁸ De terugkeer van deze begrippen is veelbelovend.

Voor sociaal-liberalen ligt er nu een historische en politiek-ideologische verantwoordelijkheid om zich sterk te maken voor huisvestingsbeleid dat gericht is op vrijheid, gelijkheid en democratische waarden, en de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting voor iedereen

Voor sociaal-liberalen ligt er nu een historische en politiek-ideologische verantwoordelijkheid om zich sterk te maken voor huisvestingsbeleid dat gericht is op vrijheid, gelijkheid en democratische waarden, en de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting voor iedereen. Sociaal-liberalen speelden in de negentiende eeuw een cruciale rol bij het ontstaan van de volkshuisvesting, vanuit de overtuiging dat fatsoenlijke huis-

vesting noodzakelijk is voor iedereen. De waarden die hieraan ten grondslag lagen, zijn nog altijd te vinden in het hedendaagse sociaal-liberalisme. Deze publicatie dient als ideologische grondslag voor toekomstig sociaal-liberaal huisvestingsbeleid.

Omwentelingen

Huisvestingsbeleid dat gericht is op de invulling van het sociale grondrecht op huisvesting vraagt om een aantal belangrijke omwentelingen.

Allereerst zullen de individuele uitgangspunten van de markt, waarbij het eigen vermogen bepalend is voor de mate waarin het sociale grondrecht op huisvesting wordt ingevuld, vervangen moeten worden door het uitgangspunt van solidariteit dat ten grondslag lag aan de volkshuisvesting uit de negentiende eeuw. Solidariteit met degenen die niet over het kapitaal beschikken om een woning te kopen, die minder keuzevrijheid hebben op het gebied van woningsoort en locatie. Huisvestingsbeleid dat gebaseerd is op solidariteit is gericht op invulling van dit sociale grondrecht voor iedereen. Daarbij mogen verschillen blijven bestaan, maar geen verschillen die strijdig zijn met het sociale grondrecht.

In het verlengde daarvan is een einde nodig aan de morele en financiële verheerlijking van de koopwoning en een overgang naar een gelijke behandeling van huurders en kopers. Binnen sociaal-liberaal huisvestingsbeleid dient tevens de aanpak van dakloosheid topprioriteit te zijn. Dakloze mensen zijn immers degenen van wie het sociale grondrecht op wonen het meest wordt geschonden en die de minste vrijheid genieten op het gebied van huisvesting. Het huisvestingsbeleid moet daarnaast gericht zijn op een mate van keuzevrijheid voor iedereen, ongeacht inkomen en vermogen.

Om democratische waarden terug te brengen en te versterken, moet huisvesting weer onderwerp worden van democratische controle. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de invulling van het recht op huisvesting voor het grootste deel moet komen te liggen bij partijen waarbij de fysieke en sociale dimensie van huisvesting even zwaar of zwaarder wegen dan de economische dimensie en waar democratische waarden zoals transparantie, inspraak en publieke verantwoording verankerd zijn. Daarnaast moet de zeggenschap van burgers op

het gebied van huisvesting worden vergroot: op het niveau van de politiek, op het niveau van de woningcorporaties en op het niveau van eigenaarschap.

Aanbevelingen

Met de Nationale Woon- en Bouwagenda nam het Kabinet Rutte-iv een aantal belangrijke maatregelen om meer betaalbare woningen te realiseren. Tot deze maatregelen behoren een actieplan voor de aanpak van dakloosheid, de mogelijkheid voor woningcorporaties om meer woningen boven de huidige inkomensgrens te bouwen, de uitbreiding van het puntenstelsel naar de vrije sector, verhoging van de liberalisatiegrens, beperkingen op opkoping van woningen door beleggers en stimulering en ondersteuning van de oprichting van wooncoöperaties. Veel van deze maatregelen passen in een sociaal-liberaal huisvestingsbeleid en zijn dan ook toe te juichen. Belangrijk is ook dat het programma de term 'volkshuisvesting' en het sociale grondrecht op huisvesting weer omarmen als leidende principes.

Voor sociaal-liberaal huisvestingsbeleid zijn echter nog enkele, meer fundamentele maatregelen nodig. Maatregelen gericht op de aanpak van de grondoorzaken van de meest hardnekkige problemen in de volkshuisvesting: de te grote stroom kapitaal die naar huisvesting gaat, de ideologische en politieke bevoordeling van de koopwoning boven het huurhuis, de dominante rol van grondprijzen en de stigmatisering van de sociale huurwoning.

Maatregelen gericht op een gelijke behandeling van kopers en huurders

- Schaf de hypotheekrenteaftrek volledig af.
- Hef vermogensbelasting over de overwaarde van een woning bij verkoop.
- Onderzoek de kansen en mogelijkheden om de onroerendezaakbelasting (ozb) te vervangen door een grondwaardebelaasting.
- Schrap de benaming 'sociale huurwoningen' en spreek over 'volkshuisvesting', met daarbinnen slechts het onderscheid tussen 'huur' en 'koop'.

Er is een einde nodig aan de morele en financiële verheerlijking van de koopwoning en een overgang naar een gelijke behandeling van huurders en kopers



Maatregelen ten aanzien van de uitvoering van huisvestingsbeleid

- Vergroot de taakopvatting van woningcorporaties: geef ze de gelegenheid om meer koopwoningen en duurdere huurwoningen te bouwen en hiervoor tegen dezelfde gunstige voorwaarden te lenen. Een andere optie is dat corporaties hierin optrekken met projectontwikkelaars. Europese regelgeving geeft hier onder strikte voorwaarde ruimte aan.¹³⁹
- Geef corporaties weer beleidsruimte en budgettaire ruimte voor het verbeteren van de leefbaarheid van wijken.
- Zorg ervoor dat sociale huurwoningen niet alleen evenredig over gemeenten, maar ook over wijken worden verdeeld, om de ruimtelijke segregatie tegen te gaan.
- Verruim de mogelijkheden voor burgers om zelf hun recht op huisvesting in te vullen, zoals de mogelijkheden voor het oprichten van wooncoöperaties.
- Verbind woningcorporaties en bewoners meer aan elkaar door bewoners themagericht, tijdelijk en laagdrempelig te betrekken bij projecten en beslissingen.
- Stel in gemeenten een burgerbegroting in voor onderwerpen als huisvesting en ruimtelijke ordening, om de zeggenschap van burgers te vergroten.

Verantwoording

De relatie tussen sociaal-liberalen en volkshuisvesting kent een lange geschiedenis. Sociaal-liberalen behoorden tot de initiatiefnemers van de eerste woningbouwverenigingen en verankerden de zorg voor goede, betaalbare huisvesting als overheidstaak in de eerste Woningwet van 1901. Anno 2023 is huisvesting een grondwettelijk recht maar is het tekort aan betaalbare huisvesting enorm. Hoe heeft dit tekort kunnen ontstaan, ondanks het grondrecht? Welke rol heeft de politiek hierbij gespeeld, ook in kabinetten waar D66 onderdeel van was? Wat zijn de gevolgen van de schending van het recht op wonen voor de sociaal-liberale waarden vrijheid, gelijkheid en democratie? En wat is er nodig om het sociaal grondrecht op wonen weer uitgangspunt te maken van huisvestingsbeleid?

Deze vragen lagen ten grondslag aan het besluit van de Mr. Hans van Mierlo Stichting om een onderzoek te starten dat moest leiden tot een sociaal-liberale visie op volkshuisvesting, als leidraad voor toekomstig woonbeleid.

Deze publicatie is mede tot stand gekomen door gesprekken met en kundige adviezen van Wouter Beekers (historicus, gepromoveerd op de geschiedenis van de volkshuisvesting), Dirk Bezemer (hoogleraar economie aan de Rijksuniversiteit Groningen), Faissal Boulakjar (Tweede Kamerlid voor D66), Marja Elsinga (hoogleraar Housing Institutions and Governance aan de TU Delft), Arend Jonkman (senior adviseur/onderzoeker bij RIGO Research en Advies), Esther Lammers (voormalig directeur-bestuurder bij woningcorporatie Woonwaarts en bestuurslid bij Aedes), Ingrid Leijten (hoogleraar constitutioneel recht aan Tilburg University),

Kay Rutten (beleidsmedewerker bij D66), Sabine Verschoor (tot april 2023 secretaris en strategisch adviseur van Woningmarktregio Haaglanden) en Jan de Vries (mensenrechtenjurist en vertegenwoordiger van The Shift #Right2Housing). Van alle genoemde publicaties is in het bijzonder het proefschrift van Wouter Beekers over de geschiedenis van de volkshuisvesting in Nederland een onmisbare bron geweest, met name vanwege de uitgebreide beschrijving van de rol van sociaal-liberalen bij het ontstaan van de volkshuisvesting in Nederland.



Noten

- 1 Het Centraal Bureau voor de Statistiek telde begin 2022 bijna 27.000 dakloze mensen, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/39/26-6-duizend-dakloze-mensen-begin-2022>. Cody Hochstenbach hanteert een bredere definitie van dakloosheid en noemde in 2022 een aantal van 40.000 mensen: C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor nieuwe woonpolitiek*, uitgeverij Das Mag, 2022. In september 2023 spreekt hij zelfs van 'rond de 100.000 dakloze mensen': <https://www.trouw.nl/binnenland/we-zijn-precies-op-de-hoogte-van-de-huizenprijzen-maar-hoeveel-mensen-dakloos-zijn-weten-we-niet-bf3d7795/>.
- 2 ABF Research. *Primos prognose 2023. Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*.
- 3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Staat van de Woningmarkt*. Jaarrapportage 2021.
- 4 Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82550NED/table?ts=1641831707113>
- 5 J. van Boxckmeer. 'Ouderen met een groot huis willen best plaatsmaken. Maar waar moeten ze heen?' *De Correspondent*, 13 januari 2022.
- 6 M. Vols. 'Het recht op huisvesting en de Nederlandse Grondwet. Een analyse van artikel 22 lid 2 Grondwet: het recht op voldoende woongelegenheid'. *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten – NJCM-Bulletin*, jaargang 47, nr. 2, 2022.
- 7 Ibidem.
- 8 Ibidem.
- 9 I. Leijten en T. Jongbloed. 'Dwingt het grondrecht op huisvesting de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?' in: Regie over Volkshuisvesting 2022, *Binnenlands Bestuur* in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 10 Verenigde Naties. Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.
- 11 I. Leijten en T. Jongbloed. 'Dwingt het grondrecht op huisvesting de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?' in: Regie over Volkshuisvesting 2022, *Binnenlands Bestuur* in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 12 Verenigde Naties, Special Rapporteur on the right to adequate housing. *The human right to adequate housing*.

- 13 I. Leijten, en K. de Bel. 'Facing financialisation in the housing sector: a human right to adequate housing for all'. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, Vol. 38(2) 94–114.
- 14 Verenigde Naties. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 december 1966.
- 15 I. Leijten, en K. de Bel. 'Facing financialisation in the housing sector: a human right to adequate housing for all'. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, Vol. 38(2) 94–114.
- 16 I. Leijten en T. Jongbloed. 'Dwingt het grondrecht op huisvesting de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?' in: *Regie over Volkshuisvesting 2022, Binnenlands Bestuur* in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 17 Canadian Human Rights Commission: housing. Zie <https://www.housingchrc.ca/en>, voor het laatst geraadpleegd op 18 augustus 2023.
- 18 M. Elsinga. *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede TU Delft, januari 2011.
- 19 Ibidem.
- 20 Ibidem.
- 21 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Boom, 2012.
- 22 Ibidem, p. 42.
- 23 Ibidem, p. 300.
- 24 Ibidem, p. 47.
- 25 Ibidem, p. 42.
- 26 Ibidem, p. 55.
- 27 Ibidem, p. 58.
- 28 P. Kuenzli en A. Lenkeek. *Operatie Wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. trancityxvaliz, 2022, p. 22.
- 29 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012, p. 65.
- 30 Ibidem, p. 80.
- 31 Ibidem, p. 82.
- 32 Ibidem, p. 83.
- 33 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Das Mag, 2022. P. 144.
- 34 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012, p. 73.
- 35 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Nationale Woon- en Bouwagenda. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, 2022.

- 36 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012, p. 95.
- 37 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012, p. 300.
- 38 Ibidem.
- 39 P. Kuenzli en A. Lenkeek. *Operatie Wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. trancityxvaliz, 2022, p. 24.
- 40 M. Elsinga. *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede TU Delft, 2011, p. 25.
- 41 M. Elsinga. *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede TU Delft, januari 2011.
- 42 B. Mellink en M. Oudenampsen. *Neoliberalisme. Een Nederlandse geschiedenis*. Boom, 2022. p. 13.
- 43 I. Leijten en K. de Bel. 'Facing financialisation in the housing sector: a human right to adequate housing for all'. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, Vol. 38(2) 94–114.
- 44 Ibidem.
- 45 C. Dewilde. 'Liberalisering volkshuisvesting leidt tot minder woonkeuzevrijheid'. *ESB*, 2022, 107(4809S), 10–16.
- 46 Ibidem.
- 47 D. Bezemer en D. Schoenmaker. 'Strengere hypotheekisen zullen huizenprijzen remmen'. *ESB*, 29 september 2021.
- 48 R. van Tilburg. 'Waarom zijn huizen zo verrekte duur – en nog 9 vragen en antwoorden over wonen in Nederland'. *De Correspondent*, 28 januari 2019, en J. Ryan-Collins. *Why can't you afford a home?* Polity Press, 2018.
- 49 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Staat van de Woningmarkt*, rapportage 2021.
- 50 C. Dewilde. 'Liberalisering volkshuisvesting leidt tot minder woonkeuzevrijheid'. *ESB*, 2022, 107(4809S), 10–16.
- 51 R. Tarne en D. Bezemer (nog niet gepubliceerd). 'Understanding housing affordability in a monetary economy: an agent-based model of the Netherlands'.
- 52 J.E. Stiglitz en A. Weiss. 'Credit rationing in markets with imperfect information'. *American Economic Review* 71, 393–410, 1981.
- 53 R. Tarne en D. Bezemer (nog niet gepubliceerd). 'Understanding housing affordability in a monetary economy: an agent-based model of the Netherlands'.
- 54 Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Kosten Koper. Een reconstructie van twintig jaar huizenprijzen*. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen, vergaderjaar 2012–2013.

- 55 Ibidem.
- 56 L. Bovenberg en D. Schoenmaker. 'Een betere woningmarkt in zes stappen'. *MeJudice*, 23 febr. 2012.
- 57 C. Dewilde. 'Liberalisering volkshuisvesting leidt tot minder woonkeuzevrijheid'. *ESB*, 2022, 107(48095), 10–16.
- 58 D. Bezemer en L. Zheng. 'De macro-economische gevolgen van hypotheekschuld'. *ESB*, 27 april 2017.
- 59 D. Bezemer en D. Schoenmaker. 'Strengere hypotheekisen zullen huizenprijzen remmen'. *ESB*, 29 september 2021.
- 60 R. Arundel en R. Ronald. 'The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality.' *Urban Studies*, 2021, 58(6), 1120–1140.
- 61 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022.
- 62 R. Arundel en R. Ronald. 'The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality.' *Urban Studies*, 2021, 58(6), 1120–1140.
- 63 A. Ron. 'Visions of democracy in property owning democracy: Skelton to Rawls and beyond'. *History of Political Thought*, 2008, vol. 29, no. 1, pp. 168–187.
- 64 R. Arundel en R. Ronald. 'The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality.' *Urban Studies*, 2021, 58(6), 1120–1140.
- 65 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Das Mag, 2022.
- 66 R. Arundel en R. Ronald. 'The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality.' *Urban Studies*, 2021, 58(6), 1120–1140.
- 67 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022.
- 68 *Uitzicht. Samen werken voor morgen*. Verkiezingsprogramma CDA, 1986.
- 69 *Een kansvolle toekomst*. Verkiezingsprogramma VVD, 1989.
- 70 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022.
- 71 S. André. *The two sides of homeownership: security and insecurity: a comparative approach to the effects of housing tenure and housing wealth on the political attitudes, political behavior and subjective wellbeing*. Tilburg University, 2017.
- 72 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022, p. 69.

- 73 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012, p. 210.
- 74 J. van Bockxmeer. 'Wat er misging in het woonbeleid, volgens de man die er de basis voor legde', *De Correspondent*, 18 augustus 2023.
- 75 Rijksoverheid. 'Betere energielabels voor 45.708 sociale huurwoningen', 9 november 2021.
- 76 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Boom, 2012.
- 77 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022, p. 168–169.
- 78 M. Elsinga. *Is de volkshuisvesting uitgewoond?* Intreerede TU Delft, 2011.
- 79 J. van der Velden en E. Can. 'Gemengde wijken herladen', *Platform 31*, 28 september 2022.
- 80 C. Hochstenbach. *Uitgewoond. Waarom het tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Uitgeverij Das Mag, 2022.
- 81 Ibidem.
- 82 Aedes Datacentrum.
- 83 R. Arundel en C. Hochstenbach. 'The unequal geography of declining young adult homeownership: Divides across age, class, and space', *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2021, vol. 46, issue 4, 795–1021.
- 84 R. Engbersen en M. Uyterlinde. *Ruimtelijke segregatie. Kennissynthese*. Kennisplatform Inclusief Samenleven, juni 2022.
- 85 *Veerkracht in het corporatiebezet*, Aedes, 2020.
- 86 R. Engbersen en M. Uyterlinde. *Ruimtelijke segregatie. Kennissynthese*. Kennisplatform Inclusief Samenleven, juni 2022.
- 87 S. Franke en W. Veldhuis. *Verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*, trancityxvaliz, 2018.
- 88 R. Bevan. 'From Ruth Glass to Spike Lee: 50 years of gentrification', *The Guardian*, 27 februari 2014.
- 89 R. Engbersen en M. Uyterlinde. *Ruimtelijke segregatie. Kennissynthese*. Kennisplatform Inclusief Samenleven, juni 2022.
- 90 J. van der Velden en E. Can. 'Gemengde wijken herladen', *Platform 31*, 28 september 2022.
- 91 Ibidem.
- 92 *Veerkracht in corporatiebezet*, Aedes, 2021.
- 93 S. Franke en W. Veldhuis. *Verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*, trancityxvaliz, 2018.

- 94 E. Miltenburg. *A different place for different people. Conditional neighborhood effects on residents' socio-economic status*. Universiteit van Amsterdam, 2017.
- 95 Sociaal en Cultureel Planbureau. *Opgroeien in een kwetsbare wijk. Over buurteffecten en persoonlijke ervaringen van jongens en jonge mannen*, 2021.
- 96 I. Leijten en T. Jongbloed. 'Dwingt het grondrecht op huisvesting de overheid tot regie en sturing op betaalbaarheid?' in: Regie over Volkshuisvesting 2022, *Binnenlands Bestuur* in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 97 Ibidem.
- 98 R. Arundel en R. Ronald. 'The false promise of homeownership: Homeowner societies in an era of declining access and rising inequality.' *Urban Studies*, 2021, 58(6), 1120-1140, en S. André. *The two sides of homeownership: security and insecurity: a comparative approach to the effects of housing tenure and housing wealth on the political attitudes, political behavior and subjective wellbeing*. Tilburg University, 2017.
- 99 S. André. *The two sides of homeownership: security and insecurity: a comparative approach to the effects of housing tenure and housing wealth on the political attitudes, political behavior and subjective wellbeing*. Tilburg University, 2017.
- 100 M. Elsinga en A. Jonkman. 'Het belang van goed wonen: leren van het kabinet-Pierson'. In *Naar een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid*. Boom, 2021.
- 101 J. Verstichele. 'Sociaal wonen heeft een imago probleem', Sociaal.net, 10 december 2021.
- 102 Op 16 februari 2023 stelde VVD-Kamerlid Peter de Groot in reactie op het voorstel van toenmalig minister Hugo de Jonge om gemeenten te verplichten om 30 procent sociale huurwoningen te bouwen: 'Deze minister wil de achterstandswijken van de toekomst over heel Nederland uitrollen'. Later nam De Groot deze woorden terug.
- 103 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. *Onderdak bieden. Sturen op prestaties van woningcorporaties*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, mei 2022.
- 104 Ibidem.
- 105 R. Engbersen en M. Uyterlinde. *Ruimtelijke segregatie. Kennissynthese*. Kennisplatform Inclusief Samenleven, juni 2022.
- 106 De Nederlandsch Bank. *Vier ingrediënten voor een evenwichtiger woningmarkt*, 2021.
- 107 Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Begin 2021 stond 2,4 procent van de woningen leeg', 26 nov. 2021.
- 108 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Staat van de woningmarkt*, rapportage 2021.

- 109 Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privewerk_en_inkomen/interneteconomie/ik-verhuur-mijn-huis/verhuur-2e-woning, voor het laatst geraadpleegd op 18 augustus 2023.
- 110 J. Ryan-Collins. *Why can't you afford a home?* Polity Press, 2018, p. 126.
- 111 R. Bijl. 'Deze belasting maakt alle andere belastingen overbodig', *De Correspondent*, 8 juni 2022.
- 112 M. Allers. 'Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar', *ESB*, 2019.
- 113 R. Bijl. 'Deze belasting maakt alle andere belastingen overbodig', *De Correspondent*, 8 juni 2022.
- 114 M. Allers. 'Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig en uitvoerbaar', *ESB*, 2019.
- 115 R. Bijl. 'Dit idee moest steden eerlijker en toegankelijker maken. Waar is het misgegaan?', *De Correspondent*, 3 januari 2023.
- 116 Centraal Planbureau. *Kansrijk woonbeleid update*, 2020.
- 117 R. Bijl. 'Deze belasting maakt alle andere belastingen overbodig', *De Correspondent*, 8 juni 2022.
- 118 T. Skolnik. Freedom and Access to Housing: Three Conceptions. *Windsor Yearbook of Access to Justice / Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, 2018, 35, 226-242.
- 119 T. Skolnik. Freedom and Access to Housing: Three Conceptions. *Windsor Yearbook of Access to Justice / Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, 2018, 35, 226-242, en gesprek met Marja Elsinga.
- 120 D. van Ooij en T. Bruns. 'Groeierende groep mensen met een baan toch dakloos', *Nieuwsuur*, 25 maart 2023.
- 121 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Nationaal Actieplan Dak- en Thuisloosheid, 1 december 2022.
- 122 Woningnetregio Utrecht, <https://www.woningnetregioutrecht.nl/Paginas/Passend%20toewijzen>, laatst bezocht op 18 augustus 2023.
- 123 M. Elsinga en A. Jonkman. 'Het belang van goed wonen: leren van het kabinet-Pierson'. In *Naar een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid*. Boom, 2021.
- 124 J. van Bockxmeer, 'Ouderen met een groot huis willen best plaatsmaken. Maar waar moeten ze heen?' *De Correspondent*, 13 januari 2022 en onderzoek NOS en regionale omroepen. Gemeenten: gebrekkige doorstroming ouderen oorzaken van problemen woningmarkt, december 2021, zie <https://nos.nl/artikel/2411305-gemeenten-gebrekkige-doorstroming-ouderen-oorzaak-van-problemen-woningmarkt>.
- 125 Raad voor het Openbaar Bestuur. *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, 2017.

- 126 W. Beekers. *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Boom, 2012, p. 300.
- 127 H. ter Bogt. 'Financieel management bij woningcorporaties: van boekhouding naar beleid', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2005, 79(3), 60–69.
- 128 Raad voor het Openbaar Bestuur. *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, 2017.
- 129 ibidem.
- 130 M. Mazzucato. *Mission Economy. A moonshot guide to changing capitalism*, 2021, Penguin Books, p. 169–170.
- 131 J. Hofman. *Nederland op weg naar de burgerbegroting*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.
- 132 Raad voor het Openbaar Bestuur. *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, 2017.
- 133 P. Kuenzli en A. Lenkeek. *Operatie Wooncoöperatie. Uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. trancityxvaliz, 2022, p. 36.
- 134 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gezamenlijke wooncoöperatie vooral kans voor middeninkomens, 25 november 2021.
- 135 T. Wagemakers. 'Noodkreet De Meent levert niets op'; 'Wooncoöperatie is zelf ook verantwoordelijk', *Het Parool*, 17 februari 2023.
- 136 M. Elsinga en A. Jonkman. 'Het belang van goed wonen: leren van het kabinet-Pierson'. In *Naar een nieuw kabinet van sociale rechtvaardigheid*. Boom, 2021.
- 137 M. Oostveen. 'Samen sterk? Burgercollectieven lossen problemen op die de overheid laat liggen', *De Volkskrant*, 8 juni 2023.
- 138 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nationale Woon- en Bouwagenda. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2022.
- 139 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Scheiden of splitsen, zie <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/scheiden-of-splitsen>, voor het laatst geraadpleegd op 18 augustus 2023; Kenniscentrum Europa Decentraal: woningcorporaties, zie <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidsterreinen/woningcorporaties/>, voor het laatst geraadpleegd op 18 augustus 2023.

Colofon

auteur

Suzanne van den Eynden

ontwerp

Wilmar Grossouw

druk

Drukkerij van Deventer

ISBN

978 90 8327 22 6



Deze publicatie is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66, 2023.

‘Vecht, vecht, vecht, wonen is een recht!’
De boodschap van de woonprotesten die sinds 2021 regelmatig worden gehouden, is duidelijk. Wie geen betaalbare woning kan vinden, heeft volgens de demonstranten meer dan ‘pech’: hun recht op huisvesting wordt geschonden. De demonstranten staan in deze opvatting niet alleen: huisvesting is als sociaal grondrecht verankerd in de Nederlandse grondwet en internationale verdragen. Desondanks ervaren grote groepen mensen momenteel de gevolgen van het enorme tekort aan betaalbare, fatsoenlijke huisvesting. Hoe heeft dit tekort kunnen ontstaan? Wat was daarbij de rol van de politiek? En hoe zou sociaal-liberaal huisvestingsbeleid eruit moeten zien, gegeven de inspanningsverplichtingen die voortvloeien uit het sociale grondrecht op wonen en de sociaal-liberale kernwaarden vrijheid, gelijkheid en democratie?

