

ESSAY - Arend Jonkman, Gerard van Bortel & Marja Elsinga



VAN REVOLUTIEBOUW TOT RUIMTEDIET

In het Kamerdebat in januari 2020 kreeg de woningnood een plek op de politieke agenda. Terecht, er is sprake van een woonprobleem, maar met het aanwijzen van Valkenburg en Almere Pampus als bouwlocaties zijn we er niet. Een gedeelde woonvisie voor de lange termijn ontbreekt. Het bijzondere is dat er wordt gesproken van een wooncrisis, maar tegelijkertijd woont Nederland ruimer dan ooit. Wij pleiten naast nieuwe locaties voor een ruimtedieet: slimmer en efficiënter wonen in bestaande gebouwen.

De huidige woningbouwopgave wordt door ABF Research geschat op bijna een miljoen woningen tot 2035. Ongeveer een kwart miljoen is nodig om verouderde woningen te vervangen. De overige 750.000 dienen om de bevolkings- en huishoudensgroei op te vangen. Die groei bestaat vooral uit eenpersoonshuishoudens en ouderen. Het geboorteoverschot neemt gestaag af en de bevolkingsgroei is voor een steeds groter deel afkomstig uit moeilijk te voorspellen migratie. Het zijn echter vooral jongeren en (her) starters die door het woningtekort getroffen worden. Zij moeten nog (of opnieuw) een plekje veroveren op de woningmarkt en zijn soms noodgedwongen aangewezen op alternatieve woonvormen of het inwonen bij familie of vrienden.

Ondanks de grote vraag en snel stijgende prijzen blijft het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen naar verwachting de komende jaren achter op doelstelling van 75.000 per jaar, zoals door markt en overheid in de Nationale Woonagenda 2018 gesteld. Dit aantal staat in schril contrast met de productie in de periode van midden jaren '60 tot eind jaren '80. In die jaren werden structureel meer dan 100.000 woningen en in het recordjaar 1972 zelfs 155.000 woningen gebouwd. De nieuwbouw als percentage van de totale woningvoorraad is afgenomen van bijna vier procent in 1972 tot ongeveer 0,8 procent in 2018.

Waarom is het toch zo'n grote uitdaging om voldoende geschikte woningen te realiseren? Woningnood is niet typisch Nederlands en al helemaal niet nieuw, maar de huidige woningnood verschilt wel van die in voorgaande periodes. Ook hebben steeds grotere nieuwbouwwoningen in combinatie met steeds kleinere huishoudens ertoe geleid dat de Nederlander ondanks een woningtekort en betaalbaarheidsprobleem ruimer dan ooit

woont. Ook deze honger naar ruimte is niet typisch Nederlands en wordt treffend beschreven in *The Housing Bomb*. De honger naar ruimte botst met duurzaamheidsdoelen en de grote concentratie van vraag naar woonruimte in al sterk verstedelijkte gebieden. Een ruimtedieet waarbij ook de bestaande gebouwde omgeving intensiever benut wordt, biedt mogelijkheden voor toegankelijke, duurzame, aantrekkelijke en betaalbare leefruimte. Dit vraagt om oplossingen voor het beter benutten van bestaande (woon) gebouwen en het slim verdichten van bestaande steden. Na een terugblik op de antwoorden op de woningnood in het verleden, wordt in dit artikel op het huidige woningtekort gereflecteerd en worden concrete oplossingen voor het efficiënter gebruiken van ruimte verkend.

Vier verstedelijkingsgolven

Sinds de industriële revolutie zijn in Nederland vier golven van woningbouw en samenhangende verstedelijking te onderscheiden. Deze zijn veroorzaakt door steeds andere ontwikkelingen en vormgegeven vanuit verschillende visies op verstedelijking (zie tabel 1). Iedere golf vond plaats in een eigen economisch, institutioneel en geografisch landschap. Dit heeft tot gevolg dat woningen, woonomgeving en betrokken actoren in elk van deze periodes verschillen.

De periode van revolutiebouw was een antwoord op de snelle bevolkingsgroei en urbanisatie tijdens de industriële revolutie. De levensverwachting steeg snel, de plattelandseconomie stond onder druk en vanuit de steden was de vraag naar arbeiders voor de fabrieken groot. Het voorzien in voldoende passende en betaalbare woningen werd nog niet gezien als een overheidstaak, maar werd

Verstedelijkingsgolf	Motief overheid	Type locatie en verstedelijking	Gebruikelijke dichtheid (woningen/ha)	Regie	Uitvoering
Revolutiebouw 1870 – 1900	Faciliteren aanbodzijde woningmarkt	Uitleg nabij stadsindustrie grote steden monofunctioneel wonen	150-200	Concessie voor uitbreiding	Grondeigenaren en private ontwikkelaars
Wederopbouw 1945 – 1975	Tegengaan woningnood als volksvijand nummer 1	Uitleg grote en middelgrote steden	20-50	Doorwerkend nationaal- en streekplan tot gemeentelijk uitbreidingsplan	Gemeenten i.s.m. woningcorporaties
Groiekernen 1972 – 1993	Sturen van verstedelijking en woningbouw als onderdeel welvaartsstaat	Gebundelde deconcentratie door uitleg binnen en aan randen stadsgewesten	~30	Aangewezen groiekernen als nieuwe steden en overlooptgebieden grote steden	Gemeenten i.s.m. woningcorporaties en private ontwikkelaars
Vinex 1995 – 2005 (uitloop tot heden)	Sturen verstedelijking met behulp van de markt	Compacte stad door uitleg en inbreiding van kleine tot grote steden	20-40, met uitschieters van minder dan 10 tot meer dan 100	Nationaal overheid (vierde nota extra) sloot uitvoeringsconvenanten met regio's	Afspraken met regio's en uitgevoerd door gemeenten i.s.m. woningcorporaties en private ontwikkelaars

Tabel 1: Vier perioden van verstedelijking.

Bron: op basis van o.a. van der Cammen & De Klerk, 2003

aan private ontwikkelaars overgelaten. Lage inkomens van grote groepen arbeiders en stadsuitbreiding als marktgoed resulteerden in stadswijken met zeer dichte bebouwing van slechte kwaliteit, een gebrek aan openbare (groene) ruimte, maar wel op loopafstand van vele arbeidsplaatsen (zie figuur 1).

Door de Woningwet van 1901 ontwikkelde woningbouw zich tot 'volkshuisvesting' en daarmee definitief tot een zorg van de overheid. Tegelijkertijd ontwikkelden woningcorporaties zich tot primaire partner van de overheid. Tijdens de wederopbouw, de volgende verstedelijkingsgolf, bood het modernisme rationalistische en efficiënte ontwerpen en productiemethoden om de woningnood te bestrijden. Lage huren waren een vereiste om de politiek van loonmatiging voor het versterken van de internationale concurrentiepositie niet te ondermijnen. Ondanks het streven naar betaalbaarheid en het zo snel mogelijk aanpakken van de woningnood was er aandacht voor de basiskwaliteit van woning (licht en lucht) en publieke ruimte (groen).

De concentratie van woningbouw in groiekernen koppelde verstedelijking aan de opbouw van de welvaartsstaat. De overheid stimuleerde eigenwoningbezit in aantrekkelijke groene woonmilieus, complementair aan die in de bestaande steden. De Rijksoverheid nam een regisserende rol om werkgelegenheid en

wonen ruimtelijk te spreiden. Ook bij Vinex werd de bouwopgave bepaald door het Rijk. In lijn met de compacte-stadgedachte en het streven naar een aantrekkelijk en divers vestigingsklimaat moest woningbouw plaatsvinden in en aan de steden, ontsloten door hoogwaardig openbaar vervoer. Pas in de uitvoering van Vinex hebben private ontwikkelaars weer een centralere rol verworven, onder meer door gemeenten voor te zijn bij het verwerven van grondposities.

De Nederlander woont ruimer dan ooit

Een andere woningnood?

In vergelijking met het verleden is wonen anno 2020 duurder en meer een middel voor het uiten van identiteit. De prijzen van woningen zijn veel sneller gestegen dan de inkomens, zoals Ryan-Collins e.a. laten zien in *Rethinking the economics of land and housing*. In 1990 moest je voor een eigen huis gemiddeld vier jaarinkomens neertellen, nu zijn dat er zeven. Met name in de crisisjaren zijn de huren in de sociale sector gestegen, terwijl inkomens daalden. Meer recent schieten de huren in de private huursector de lucht in (zie figuur 2, de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen was nagenoeg gelijk aan de consumentenprijzenindex (CPI) in deze periode).

De financiële ondersteuning van het wonen is sterk verminderd en de zorg voor zwakkeren op de woningmarkt nam af. Tijdens het groiekernenbeleid werd wonen beschouwd als *merit good*—een goed waarvan burgers het positieve effect onderschatten—en werden verschillende woningmarktsectoren gesubsidieerd. Sinds de Vinex-periode zijn subsidies langzaam maar zeker afgebouwd en werken ook sociale verhuurders, woningcorporaties, steeds meer marktconform. Bovendien is de commerciële huurwoningmarkt een globale markt geworden, het domein van wereldwijd actieve investeerders die rendementsgericht zijn en weinig voeling hebben met het langetermijnbelang van de buurt en de betaalbaarheid van hun belegging. Door de trek naar de stad, vooral door bemiddelde kenniswerkers, zijn de prijzen het sterkst gestegen in grote steden met een florerende (diensten)economie. Kortom, de prijs van vastgoed is veel hoger en er is ook minder financiële steun vanuit

Modulaire transformatie van MOR. Bron: mor.tudelft.nl



de overheid. Dat betekent *of* meer betalen (al dan niet met hulp van ouders of anderen) *of* minder groot wonen.

Demediaweerspiegelen het belang van wonen als statussymbool, maar ook neemt de aandacht toe voor de problemen op de woningmarkt waar de woonidealen van steeds meer huishoudens niet meer haalbaar zijn. Mooi, goed en groot wonen is onderwerp van gesprek voor mensen en ook van televisieprogramma's. Waar tijdens de wederopbouw uniforme woningen de norm waren, is een (eigen) huis sindsdien steeds meer een middel voor het uiten van identiteit geworden. Hugo Priemus maakte in 2019 een overzicht van de televisieprogramma's die over wonen gaan. Veel van die programma's verschijnen op commerciële zenders en gaan over mooier wonen, onder andere Eigen Huis & Tuin, Van Kavel tot Kasteel, Bouwval Gezocht, TV Makelaar, Droomhuis in de Zon, De Ultieme Woondroom en Huizenjacht. Echter, ook de problemen op de woningmarkt worden steeds meer onderwerp van programma's en documentaires: Horror Verhuurders, Uitsstel van Executie en de tweedelige aflevering van Radar Extra over de 'woningnoodramp'. De speciale rapporteur voor de mensenrechten van de Verenigde Naties, Leilani Farha, gebruikt de camera om de toestand op woningmarkten wereldwijd in beeld te brengen. De documentaire Push, over hoe trends in de vastgoed en financiële wereld steeds meer mensen de stad uit duwen, was onlangs te zien op het International Documentary Filmfestival Amsterdam en benadrukt dat er grenzen zijn aan marktwerking. De aandacht voor wonen als statussymbool en de benarde situatie van met name (her)starters reflecteren de decennialange honger naar woonruimte die tegen haar grenzen aanloopt.

Een visie op wonen

Na een lange naoorlogse periode waarin werd ingezet op spreiding van banen en huishoudens, is het ruimtelijke beleid sinds Vinex vraagvolgend. Die vraag concentreert zich steeds meer in de Randstad en in het bijzonder in en om de grote steden. Dit betekent dat de verstedelijkingsvraag zich bevindt waar grond al schaars (en duur) is, waar verschillende ruimteclaims in toenemende mate concurreren en waar de spanning tussen 'woondroom' en realiteit het grootst is. Er is sprake van een verdichtingsparadox, waarbij de vraag om verdichting zich concentreert in de gebieden met al een hogere dichtheid en het bouwen van woningen elders maar beperkt verlichting zal kunnen bieden.

Ondanks investeringen geeft het kabinetsbeleid geen richting aan de verstedelijking

Visievorming op de ruimtelijke ontwikkeling is in volle gang: de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Panorama Nederland zijn voorbeelden van lange termijn vergezichten voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Woningbouw en verdere verstedelijking zijn daarin vooral dragers van andere opgaven zoals de energietransitie en de gevolgen van klimaatverandering. Deze visies en de toegenomen politieke aandacht richten zich vooral op het versnellen van woningbouw door bestaande of nieuwe projecten vlot te trekken, zoals bij het voormalige vliegveld van Valkenburg en Almere Pampus. Nadat minister Blok (Wonen en Rijksdienst) uit het voorgaande kabinet (2012-2017) bij zijn afscheid van mening was dat hij het woningdossier had afgerond, maakte in 2018 zijn opvolger, Ollongren, 38 miljoen euro beschikbaar voor een fonds om woningbouw op moeilijke locaties te stimuleren en sloot woondeals met vijf stedelijke groeiregio's. Daarnaast kondigde zij

in september 2019 aan dat woningcorporaties de komende tien jaar honderd miljoen euro per jaar korting op de verhuurdersheffing van zo'n 1,7 miljard euro ontvangen en er eenmalig een miljard euro wordt gestort in een fonds om woningbouw te stimuleren.

Ondanks deze investeringen geeft het kabinetsbeleid geen richting aan de verstedelijking die aansluit bij de huidige woningnood,

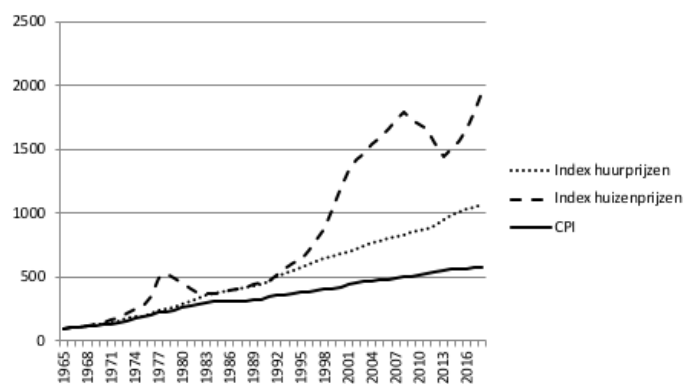
Het is tijd voor een ruimtedieet van slimmer en efficiënter wonen

terwijl inmiddels wel duidelijk is dat we door voortdurende economische, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen het woondossier nog helemaal niet kunnen afsluiten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de woondeals die het Rijk in 2019 met een aantal stedelijke regio's heeft afgesloten. Daarin worden verschillende knelpunten genoemd die aanleiding zijn voor het bijstellen van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de regulering van (een deel van) de vrije sector huurwoningen. Verder bevatten de woondeals voornamelijk voornemens voor projectgebonden steun. Deze Rijksondersteuning is waardevol om lokale problemen te helpen oplossen. Maar in hoeverre worden gemeenten en woningcorporaties in staat gesteld om hun rol bij de verstedelijkingsopgave te vervullen? En hoe kan de woningnood duurzaam te lijf worden gegaan? De Rijksoverheid kan een belangrijke bijdrage leveren door de nationale visies verder uit te werken op de toekomstbestendig wonen. Zij zou in de eerste plaats voorwaarden moeten scheppen waarbinnen gemeenten en woningcorporaties lokale problemen zelf kunnen oplossen en woningen kunnen toevoegen daar waar op lange termijn vraag verwacht wordt. Kunnen de bevindingen over gebrek aan middelen en knellende regelgeving van de NOVI, Panorama Lokaal en de woondeals misschien helpen om vast te stellen welke wettelijke en financiële ruimte daarvoor nodig is?

Andere oplossingen

Uit bovenstaande verkenning komt naar voren dat de woningnood om andere antwoorden dan die uit het verleden vraagt. Naast innovatie in de nieuwbouw is het ook belangrijk om nieuwe oplossingen binnen de bestaande voorraad woningen en andere gebouwen te vinden. Als de bestaande woningvoorraad beter gebruikt wordt, zijn minder nieuwe woningen nodig. Het bevorderen van de vrijwillige doorstroming van huishoudens van een—voor hen—te grote woning naar meer passende huisvesting

Figuur 1: Ontwikkeling indexen huizenprijzen, huurprijzen en totale consumentenprijzen in Nederland, 1965=100. Bron: CBS; CPB



gebeurt al langer via zogeheten 'doorstroommakelaars'. Woningen beter gebruiken kan ook zonder verhuizen. Er gaan al stemmen op om de hospita en hospes weer in ere te herstellen. Een variant op die hospita is Social AirBnB, een initiatief van woningcorporatie Talis in Nijmegen dat wonen, zorg en welzijn integreert. Kwetsbare personen gaan 'op kamers' bij iemand die woonruimte over heeft. De ondersteuning wordt verzorgd door een zorg- of welzijnsinstelling die bij het initiatief betrokken is. Statiegeld op de Jeugd transformeert dan weer eengezinswoningen van ouderen in twee appartementen. Dit biedt jongeren betaalbare huisvesting en een deel van de huur kan worden gespaard om het eerste huis te kopen. Ouderen krijgen een helpende hand in de buurt en kunnen een deel van het in hun woning opgebouwde vermogen activeren. Het opdelen van woningen in kleinere eenheden, 'verkamering', wordt door veel gemeenten ingeperkt om overlast en druk op voorzieningen te beperken. Het opdelen van woningen kan echter ook bijdragen aan betaalbare en toegankelijke woningen. De gemeente Houten onderkent de vraag en staat verkamering toe zolang negatieve effecten op de buurt beperkt blijven. Daarnaast ziet Houten erop toe dat betaalbare woningen zelfstandige eenheden blijven. Dit in tegenstelling tot veel studentensteden, waaronder de gemeente Delft. Daar is verkamering alleen bij woningen met een waarde tot 265.000 euro toegestaan, omdat er volgens de gemeente een overaanbod aan goedkope woningen is en een tekort aan woningen in het middensegment. Onder welke voorwaarden blijft overlast na verkamering beperkt en kan het bijvoorbeeld jongeren meer kansen bieden zelfstandig(er) te wonen?

Wat is fatsoenlijk wonen en tot hoever is het ruimtedieet nog gezond?

Iets ingrijpender, maar snel in te passen is het transformeren van kantoren (of ander vastgoed) naar woningen. In 2019 werd de TU Delft tweede tijdens de Solar Decathlon Europe met haar Modular Office Renovation (MOR) concept om verouderde kantoren te transformeren naar circulaire energie-positieve flexibele wooneenheden voor starters. Door stijgende prijzen en nieuwe concepten zoals MOR worden weer andere gebouwen rendabel voor transformatieprojecten. Minister Van Veldhoven gaf op 21 januari 2020 in een reactie op Kamervragen aan dat een afname in het transformatiepotentieel vooralsnog wordt gecompenseerd door een toename in transformatie van bijvoorbeeld panden met een maatschappelijke- of winkelfunctie. Sociale verhuurkantoren, zoals te vinden in Vlaanderen, die vastgoed huren en vervolgens doorverhuren aan huishoudens, zouden ook bewoning van bijvoorbeeld leegstaande ruimtes boven winkels kunnen vergroten. Deze partijen nemen tegen een beperkte huurprijs de lasten van de verhuur en het beheer over. Een nieuw team aan de TU Delft is al gestart met de ontwikkeling van een concept voor de Solar Decathlon competitie in 2021 onder de geuzennaam 'Symbiotic Urban Movement' (SUM). SUM gaat zich richten op de verduurzaming van portieketagewoningen in combinatie met verdichting en goed design. SUM zoekt naar de symbiose tussen bewoners, buurten en omgeving door modulariteit met duurzaamheid en circulariteit te combineren. Tiny houses laten zien dat het uiten van de identiteit niet samen hoeft te gaan met een grote woning. Tiny houses zijn

qua ruimtegebruik niet per se efficiënt (het gaat bijna altijd om vrijstaande huisjes op een relatief ruim plot). Tijdelijk gebruik kan ingezet worden in transformatiegebieden, zoals bij de Schieoevers in Delft. De Slim Fit microwoning en het huisje van Sluimer in de Utrechtse binnenstad zijn voorbeelden van woningen met een kleine voetafdruk, die gebruikt kunnen worden om bestaande buurten te verdichten door gebruik te maken van 'restruimte'.

Het ruimtedieet

Door steeds grotere woningen op grotere percelen te bouwen, terwijl de huishoudens kleiner werden, zijn we sinds de revolutiebouw steeds meer (woon)ruimte gaan gebruiken. Tegelijkertijd staat de betaalbaarheid onder druk, vraagt klimaatverandering om duurzame verstedelijking en hebben (her)starters moeite om geschikte woonruimte te vinden. Hoewel meer woningen nodig zijn, kan het idee van een ruimtedieet ons helpen op een duurzame wijze te verstedelijken en voldoende woningen te realiseren. De besproken voorbeelden tonen dat we door bestaande woonruimte beter te benutten en niet-woongebouwen te transformeren minder nieuw oppervlak bebouwen. Daarnaast hoeven we minder waardevolle groene ruimte op te offeren als dichtheden binnen bestaande steden (ook in naoorlogse woonwijken) worden vergroot. Hogere dichtheden biedt financiële slagkracht voor aantrekkelijke openbare ruimte en meer draagvlak voor voorzieningen. Dat laatste is van groot belang voor de vergrijzende en vereenzamende bevolking.

Wanneer toch voor stadsuitbreiding wordt gekozen, zoals wellicht bij Almere Pampus, kan een matiging van woninggrootte en gemiddelde voetafdruk per woning bijdragen aan een duurzame, aantrekkelijke en betaalbare leefruimte. Waar wonen in de NOVI nog vooral een drager is voor klimaatadaptatie en de energietransitie, stijgt de woningnood inmiddels gestaag op het Haagse prioriteitenlijstje. De Rijksoverheid lijkt zich nu vooral te bemoeien met (grootschalige) projecten, terwijl een visie op wonen en ruimtegebruik in de toekomst ontbreekt. Welke basis moet voor iedereen toegankelijk zijn en welke duurzame kwaliteit (in plaats van maximale kwantiteit in woningaantallen en woninggrootte) streven we na? Is het fenomeen sociale hospita wenselijk en waar liggen de grenzen van verkamering? Met andere woorden, wat is fatsoenlijk wonen en tot hoever is het ruimtedieet nog gezond? Hier ligt een taak voor de overheid, want voldoende woongelegenheden is een sociaal recht in de grondwet verankerd.

Literatuurselectie

- Pantus, W.J. (2012) Groeikernen in Nederland, Matris: Utrecht.
- Peterson, M.N., Peterson, T.R. & J., Liu, (2013) The Housing Bomb: Why Our Addiction To Houses Is Destroying the Environment and Threatening Our Society, The John Hopkins University Press: Baltimore.
- Priemus, H. (2019) 'Naar gelijkheid en zeggenschap voor bewoners', In: Regie op Volkshuisvesting, p. 73-83, Wetenschappelijk Bureau Groen Links: Utrecht.
- Ryan-Collins, J., Lloyd, T. & L., Macfarlane (2017) Rethinking the economics of land and housing, Zed Books Ltd.: London.
- van der Cammen, H. & L., de Klerk (2003) Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk, Utrecht: Het Spectrum.

Arend Jonkman (A.R.Jonkman@tudelft.nl), **Gerard van Bortel** (G.A.vanBortel@tudelft.nl) en **Marja Elsinga** (M.G.Elsinga@tudelft.nl) zijn respectievelijk postdoctoraal onderzoeker, universitair docent en hoogleraar aan de TU Delft en alle drie betrokken bij het Creating one million homes-initiatief van de faculteit Bouwkunde, waarbij met een interdisciplinair team gezocht wordt naar oplossingen voor de woningnood die bijdragen aan wonen in een waardevolle samenleving.