



DE PENDULE VAN DRIE DECENNIA WOONBELEID

Volkshuisvestingsvraagstukken zoals verkrotting, betaalbaarheid en leefbaarheid hebben in de afgelopen 35 jaar gestreden om de aandacht van beleidsmakers, onderzoekers en journalisten. In die periode is dan ook regelmatig kritisch op deze vraagstukken gereflecteerd in AGORA. Welke lessen uit het verleden kunnen we trekken voor de oplossing van de huidige woonproblematiek?

Het is 2019 en de woningnood is terug van weggeweest, alhoewel het wellicht accurater is te spreken over een permanente crisissituatie (zie ook AGORA 2003-2 over 'de nieuwe woningnood'). De huidige woningnood uit zich in lange wachttijden voor sociale huurwoningen (op sommige plekken in Nederland tot vijftien jaar), torenhoge huurprijzen in de vrije sector (vaak de helft van het besteedbaar inkomen) en opgeblazen prijzen voor koopwoningen (slechts betaalbaar voor huishoudens die al een woning bezitten). Uit het meest recente AGORA-themanummer dat zich volledig op wonen richtte (2012-5) kon reeds geconcludeerd worden dat institutioneel falen zou culminereren in nieuwe problemen op de woningmarkt. In dat themanummer traceren Toon Dirckx en Manuel Aalbers de herkomst van contraproductief beleid: "*sinds de jaren tachtig ondervinden de woningmarkten over heel de wereld sterke evoluties die niet onmiddellijk het gevolg lijken te zijn van de keuzes die de gezinnen zelf hebbend gemaakt*" (p.8). De auteurs stellen dat de opmars van het neoliberale gedachtegoed ertoe heeft geleid dat de woningmarkt de laatste dertig jaar is veranderd in een melkkoe voor het grootkapitaal, en dat dit ten koste gaat van de 'gewone burger'. Het is in de beginperiode van het neoliberalisme dat AGORA voor het eerst verscheen (zie ook Koelemaj & Deruyter in dit nummer).

Gedurende de afgelopen 35 jaar heeft een veelvoud aan auteurs stilgestaan bij veranderingen in het volkshuisvestingsbeleid. Vooral nieuwbouwprojecten en stadsvernieuwingsoperaties hebben veel in de schijnwerpers gestaan. Zijn AGORA-auteurs kritiekloos meegewaaid met de tijdgeest en komt de huidige problematiek op

de woningmarkt als een verrassing voor wie 35 jaar aan AGORA-artikelen doorspit? Nee. We kunnen bepaald niet zeggen '*dass wir es nicht gewust haben*'. Er is door de tijd heen veelvuldig aandacht besteed aan sociale en ruimtelijke consequenties van het nieuwe beleid. In dit artikel blik ik met de kennis van nu terug op bijdragen aan AGORA in de afgelopen drie decennia. Een doorlopend debat gaat over de grondslagen waarop het volkshuisvestingsbeleid gebouwd zou moeten worden: individuele keuzevrijheid of maatschappelijke waarde? Door de lange termijn in ogenschouw te nemen, kan geconcludeerd worden dat de tijd rijp is voor een paradigmaverschuiving.

Van volkshuisvesting naar woningmarkt

In 1984, toen de eerste AGORA's van de persen rolden, zagen de eigendomsverhoudingen op de Nederlandse woningmarkt er totaal anders uit. Na de Tweede Wereldoorlog was de private huursector bezig met een neerwaartse trend (van 60% in 1947 tot 22% in 1984), terwijl de sociale huursector zich eind jaren zestig had gestabiliseerd op 36% van de totale woningvoorraad. In het begin van de jaren tachtig was er een lichte groei van het aantal koopwoningen (42% van de totale voorraad). Na de Tweede Wereldoorlog hadden lokale overheden vrijwel uitsluitend zaken gedaan met woningbouwverenigingen, woonstichtingen en gemeentelijke woningbedrijven om in de woonbehoefte van hun inwoners te voorzien. Het zijn deze organisaties die zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld tot non-profit 'woningcorporaties'. Het institutionele kader gaf de woningcorporaties de ruimte om hun

taak uit te voeren. De gemeente kon hen betaalbare bouwgrond verschaffen omdat zij tamelijk voordelig grond konden onteigenen en hierdoor *de facto* een planningsmonopolie hadden. De snelle groei van de sociale huursector vond in eerste instantie plaats door de bouw van in massa vervaardigde portiekflats.

Vanaf de jaren zeventig kwam het accent sterker te liggen op de bouw van grotere eengezinswoningen met een hogere bouwkwaliteit. Aangezien er nog geen inkomenseisen verbonden waren aan het verkrijgen van een sociale huurwoning, bedienden de voorlopers van de huidige woningcorporaties een breed deel van de bevolking (vandaar dat deze woningen in die periode simpelweg 'woningwetwoningen' genoemd werden). Toen de kwantitatieve woningnood eind jaren '70 eindelijk opgelost was, en door de economische crisis als vanzelfsprekend beschouwde budgetten onder druk kwamen te staan, ontstond eindelijk ruimte voor contemplatie. De Rijksoverheid is langzaam gestopt met het opleggen van nieuwbouwquota en heeft gemeenten meer ruimte gegeven om zelf te bepalen waar en hoeveel nieuwbouw moest plaatsvinden.

We kunnen bepaald niet zeggen dat 'wir es nicht gewust haben'

Misleidende leefstijlen

In het kielzog van de bekende Amerikaanse schrijfster Jane Jacobs begonnen enkele Nederlandse ruimtelijke wetenschappers te betogen dat de uniforme modernistische bouwblokken die de woningbouwverenigingen in de naoorlogse periode hadden gebouwd geen ruimte boden om de individuele identiteit te ontwikkelen. Ze hadden de wind mee, aangezien (keuze) vrijheid een van de hoekstenen van het in de politiek steeds dominanter doorklinkende neoliberale narratief was. Bovendien liep de stad, gebouwd door volkshuisvesters, langzaam leeg door suburbanisatie. Aan het einde van de jaren tachtig verschijnen ook in AGORA artikelen die een 'leefstijl-gerichte benadering' propageren. In een themanummer over Rotterdam (1990-2) stelt Jef Muhren dat de "*immateriële doelstellingen van volkshuisvesting en stadsontwikkeling hoog op de agenda horen*". Strikte regelgeving, gericht op kwalitatieve woningverbetering, zou dit streven in de weg staan. Kort gezegd komt het erop neer dat men verwacht dat de tevredenheid met de leefomgeving toeneemt als buurten specifiek ingericht worden voor bepaalde doelgroepen. Dit heeft indertijd vooral geleid tot de bouw van hoog stedelijke buurten voor hoogopgeleide alleenstaanden of stellen uit de culturele bovenlaag, zoals Randwyk in Maastricht.

Leefstijl-wonen zou een gevoel van verbondenheid en trots tweebrengen. Vaak werd het bouwen van koopwoningen als hét middel gezien om leefstijl-wonen van de grond te krijgen en huishoudens met middeninkomens in de stad te behouden. In AGORA verschijnen vanaf de late jaren tachtig al kritische reflecties op leefstijl-wonen. In 1997-4 (p. 10) geeft Wouter van der Schraaf aan dat hij verwacht dat meer keuzevrijheid er niet toe zal leiden dat "*iedereen [...] straks een grotere keuzeruimte [zal] hebben. Er blijft een groep met een laag inkomen. Deze groep neemt weliswaar fors in omvang af, maar wordt in zijn problematiek complexer*".

Recentere bijdragen wijzen erop dat "*projectontwikkelaars liever een klassenhomogeniteit nastreven, gezinnen met een lager inkomen kunnen immers de waarde van een woning onderuithalen. Het epitoom hiervan zijn de gated communities waar reeds één op vijf Amerikanen leeft in een Common Interest Development; een buurt ontwikkeld rond een bepaalde levensstijl*" (Dirckx en Aalbers in 2012-5, p. 9). Het

leefstijl-wonen is een motor van de toenemende ongelijkheid op de woningmarkt geworden, terwijl het concept eerder juist idealistisch werd omarmd omdat het zou zorgen voor meer betrokkenheid bij de buurt.

Menging als paard van Troje

De jaren tachtig zijn een kantelpunt in de stadsvernieuwing. De middenklasse profiteert: zij wordt de doelgroep voor nieuwbouwprojecten met koopwoningen waar met leefstijl-wonen wordt geëxperimenteerd, en zij wordt geacht een essentiële rol te spelen in de stadsvernieuwing. Tot midden jaren '80 bestond de stadsvernieuwing meestal uit het vervangen van slechte private huurwoningen door betere sociale huurwoningen. Bouwen voor de buurt was het devies. De oorspronkelijke bewoners moesten in hun eigen buurt kunnen blijven wonen, en inspraak hebben in het vernieuwingsproces. In 1988-1 wordt aan de hand van een quote van Van Engelsdorp Gastelaars, professor in de Economische Geografie aan de Universiteit van Amsterdam, het nieuwe paradigma treffend geïllustreerd: "*bouwen voor de buurt [heeft] ervoor gezorgd dat kansarme groepen in de wijk moesten blijven wonen zonder dat de kwaliteit van de buurt als geheel wezenlijk verbeterde. Als je uitsluitend bouwt voor kansarmen dan hou je wijken met een stigma en wordt in feite de verpaupering door het bouwen voor de buurt bestendigd*" (Van Erkel, p. 8).

De terugkeer van de middenklasse werd dus een expliciete beleidsdoelstelling. Het is het begin van de stedelijke vernieuwing die zich richt op modernistische wederopbouwbuurten met een hoog aandeel sociale huurwoningen. Door de beschikbaarheid van nieuwe eengezinswoningen (veelal gesubsidieerd en in de koopsector) in de groeikernen in de nabijheid van een grote stad, en de aangescherpte inkomenseisen voor sociale huurwoningen, was de sociale status van deze buurten vanaf de jaren '70 snel teruggelopen. In deze buurten zou de terugkeer van de middenklasse bewerkstelligd moeten worden door de sloop van portiekflats die in de wederopbouwperiode werden gebouwd door woningcorporaties, en de bouw van koopwoningen met een speelser ontwerp (die ook in de groeikernen populair waren). AGORA-redacteurs Loopmans en Uitermark wijzen er in 2000-5 al op dat deze grote verbouwing niet alleen ruimtelijke, maar ook institutionele en financiële gevolgen heeft. "*Waar met de stadsvernieuwing [pre-1990, red.] de enige private partij van betekenis de 'huisjesmelker' was die met alle mogelijke middelen bestreden diende te worden, spelen private partijen nu een belangrijke rol bij het uitvoeren van overheidsbeleid. Zonder te beweren dat dit proces hier onlosmakelijk mee verbonden is, merken we dat marktpartijen ook een grotere invloed krijgen op de inhoud van het beleid*" (p. 27).

Is het mengingbeleid dat vanaf de jaren negentig gevoerd is dan een paard van Troje? Wie recente artikelen leest over staatsgeleide

Nog altijd zijn eengezinswoningen populair bij nieuwbouwprojecten, zoals hier in Arnhem. Foto: Marco Derksen.



gentrificatie zou denken van wel. Anders dan 'gewone gentrificatie' wordt dit proces aangejaagd door de verkoop van sociale huurwoningen, de groei van koopwoningen, en een toename van publiek-private investeringen in buurten die gericht zijn op het verhogen van de vastgoedwaarde. Aan de andere kant hebben verschillende auteurs beleidsinstrumenten voorgesteld om wél de gewenste menging teweeg te brengen zónder het wonen onbetaalbaar te maken, zoals "deelkoop, cascohuur, groeiend eigendom, de corporatiekoopwoning, maatschappelijk verantwoord eigendom en de eigen huurwoning" (Aalbers in 2001-5). Helaas is de visionaire blik van deze AGORA-auteurs niet omgezet in beleid.

De terugkeer van de middenklasse werd een expliciete beleidsdoelstelling

Back to the future

De blik die AGORA biedt op de afgelopen 35 jaar volkshuisvestingsbeleid in Nederland is opbouwend-kritisch. Enerzijds staan de meeste auteurs positief tegenover ontwikkelingen die bijdragen aan het thuisgevoel van bewoners, zoals inspraak, sociale cohesie, en inkomensmenging. Anderzijds belichten veel auteurs de (onbedoelde) neveneffecten van zulke beleidsvoorstellen wanneer ze te expliciet geschoeid zijn op neoliberale leest en bijdragen aan grotere segregatie of hogere woonlasten. Door hun focus op de neveneffecten van beleidsveranderingen hebben AGORA-auteurs de 'lange lijnen' verdomd goed in de gaten. Beleidshypes komen en gaan (zie ook de artikels van De Pater en Pelzer in dit nummer), maar wat blijft is de afname van de sociale huur, de toename van private partijen op de woningmarkt, en de verminderde sturingsmogelijkheden om segregatie te betugelen.

Ongemerkt hebben de lange termijntrends invloed gehad op de problemen die beleidsmakers, maar ook AGORA-auteurs in Nederlandse wijken herkennen. In 1990 was de probleemschets

voor de Rotterdamse wijk Overschie duidelijk: "een groot deel van de woningen voldoet niet aan de huidige kwaliteits- en oppervlakte-eisen, de woningdifferentiatie is bijzonder klein. Daardoor is er geen doorstroming binnen de wijk mogelijk en fungeert ze steeds meer als buurt voor starters en ouderen en vormt ze een vangnet voor huishoudens die de hoge stadsvernieuwingshuren ontvluchten" (AGORA 1990-2, p. 20). Gezien door de ogen van nu zou menigeen verzuchten dat deze kleine en betaalbare woningen juist een zegen zouden zijn voor starters. Hadden we nog maar enclaves van betaalbare huurwoningen in de stad, nu zo veel huishoudens met lage middeninkomens de stad uitgedrukt worden door staatsgeleide gentrificatie.

Met andere woorden, het schrikbeeld van eind jaren tachtig lijkt anno 2019 tot een beleidsideaal te zijn verworpen. Vijfendertig jaar AGORA geeft munitie om tot een nieuwe probleemdefinitie te komen. Zwaait de pendule van het woonbeleid dan weer terug?

Literatuurselectie

- Elsinga, M., & Wassenberg, F. (2014). Social housing in the Netherlands. Social housing in Europe, 25-40.
- Priemus, H. (1995). How to abolish social housing? The Dutch case. International Journal of Urban and Regional Research, 19(1), 145-155.
- Schaar, J. V. D., & Hereijers, M. (1991). Volkshuisvesting: een zaak van beleid. Het Spectrum.

Geraadpleegde AGORA's

2012-5	Woonpatronen
2002-3	De Nieuwe Woningnood
2001-5	Vrijplaatsen (varia)
2000-5	Bundeshauptstadt Berlin (varia)
1990-2	Rotterdam
1997-4	Toekomst
1988-1	Woonstorens in Binnensteden (varia)

Barend Wind (B.j.wind@rug.nl) is Universitair Docent aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en analyseert woningmarktongelijkheden vanuit een rechtvaardigheids-perspectief.



Naam: Steven Kromhout
Huidige functie: Senior onderzoeker en partner bij RIGO Research en Advies
Actief bij AGORA: 1999 - 2004

Kritisch en onafhankelijk, dat waren de steekwoorden waar de redactie van AGORA zich in mijn tijd aan optrok (zie mijn bijdrage aan het vorige jubileumnummer: 2009-1). Commercieel onderzoek was al snel verdacht. Toen ik in 2002 bij RIGO Research en Advies ging werken was dat dan ook bedoeld als tijdelijke baan, om vervolgens aan een academische loonbaan te beginnen. De vaardigheden die ik had opgedaan bij AGORA kwamen goed van pas bij RIGO. Waar ik al snel achter kwam, was dat er veel parallellen zijn tussen het werken bij een onderzoeksbureau en het werken bij de redactie van AGORA. Het gevoel bij het binnenhalen van mijn eerste opdracht leek sterk op de kick die ik had toen ik als student-redacteur voor het eerst een hoogleraar wist te strikken voor een artikel in AGORA. En ook bij een onderzoeksbureau bleek het mogelijk om onafhankelijk en kritisch te zijn.

HERINNERING VAN



Naam: Kirsten Visser
Huidige functie: Universitair docent en onderzoeker, Sociale Geografie en Planologie, Universiteit Utrecht
Actief bij AGORA: 2011 - 2016

Als beginnend promovenda kwam ik in 2011 als redacteur bij AGORA. Tussen de ingewikkelde wetenschappelijk artikelen in het promotietraject door, was het fijn om eens te werken aan toegankelijke stukken voor een breder publiek. De uitdaging was om complexe concepten zoals sociale rechtvaardigheid te vertalen naar een begrijpelijke tekst of als eindredacteur toch dat ingewikkelde stuk zo te herformuleren dat ook de gemiddelde student wist waar het over ging. In mijn huidige baan is dit iets wat nog vaak van pas komt: niet alleen in mijn eigen papers, maar ook in de feedback die ik geef aan bachelor- en masterstudenten die een populairwetenschappelijk artikel of scriptie moeten schrijven. Niet zelden gaat de (digitale) AGORA dan mee naar huis als inspiratiebron voor een begrijpelijk en pakkend verhaal.