

Beter met Minder

Aanpak Particulier Woningbezit in de Krimp

Januari 2015

Beter met Minder

Aanpak van Particulier Woningbezit in de Krimp

Auteurs: Jelle Aarnoudse, Theo Adema, Auke ten Hoeve, Eric Hol en Ton Selten

Input geleverd door: Léon Kaagman (provincie Zeeland), George de Kam (Rijks Universiteit Groningen), Gerrit van Vegchel (Atrivé), Jan Reinsma en Chantal Robbe (PAS BV)

De Ontwikkelgroep Particulier Woningbezit in de Krimp is opgericht op initiatief van de werkgroep Wonen en Ruimte van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. De leden van de Ontwikkelgroep hebben deelgenomen aan discussies en producties ingebracht, die ten grondslag liggen aan dit rapport. De tekst is opgesteld door de auteurs, te weten Jelle Aarnoudse (namens NEIMED), Theo Adema (KAW architecten en adviseurs), Auke ten Hoeve (Kennis- en expertisecentrum Bevolkingsdaling met beleid), Eric Hol (Invisor Omgevingsmanagement) en Ton Selten (Voorzitter Bestuur Buurtsupport Emmen). Alleen zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud.

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Leeswijzer	6
Analyse	8
De eigenaar-bewoner	8
Woningmarkttypen en objecttypen	8
Acties, interventies en ingrepen	10
Beleidsverkenning	14
Rol van de eigenaar-bewoner	14
Rol van de overheid	14
Rol van de woningcorporaties	16
Rol van de financiële instellingen	17
Rol van de marktpartijen	17
Vermogensvorming	18
Collectieve hypotheek	18
Casuïstiek – interventies in daad en woord	19
Ganzedijk	19
Oost-Groningen	19
Zeeuws Vlaanderen / Zeeland	20
Limburg	21
Voorburg-Noord	22
Assen	23
Vestervig, Denemarken	24
Conclusies en Aanbevelingen	25
Rode draad	25
Conclusies	25
Aanbevelingen	26
De eigenaar-bewoners en woningeigenaren	26
De landelijke overheid	27
De (boven-) lokale overheid	27
De woningcorporaties	28
De financiële instellingen	28
De overige marktpartijen	28
De procesinrichting en -aanpak	29
Het sloopfonds	29
Een pilot	29
Onderzoek en monitoring	29

Beter met Minder

Een Handreiking voor de Aanpak van Particulier Woningbezit in de Krimp

Inleiding

In toenemende mate ervaren woningeigenaren in krimpgebieden problemen met hun woningbezit. De waardeontwikkeling laat te wensen over en het bekende fenomeen van 'onder water staan' doet zich voor als de marktwaarde van de woning lager is dan de daarop gevestigde hypotheek. De verkoopbaarheid van de woning tegen een voor de eigenaar acceptabele prijs is ook steeds vaker ondermaats. Dit leidt ertoe dat soms gesproken wordt over eigenaren die in hun woning 'gevangen' zitten, ze willen of zouden zelfs moeten verhuizen, maar slagen daar niet in.

Het is aannemelijk dat deze problemen zich in krimpgebieden meer voordoen dan elders.

Zo ontstaat er onzekerheid op de markt. Inmiddels zijn er al situaties die woningeigenaren als hopeloos zijn gaan ervaren. Daardoor gaat de markt nog meer disfunctioneren, woningeigenaren gaan daarover ook het gesprek aan met politieke bestuurders en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Daarmee is een nijpende praktijkvraag bij deze bestuurders en professionals ontstaan, namelijk: hoe binnen de koopsector vraag en aanbod weer in balans kunnen worden gebracht.

Alvorens deze vraag beantwoord kan worden moeten andere vragen worden beantwoord. Is hier wel sprake van een maatschappelijk probleem? Zo ja, hoe groot is dat probleem, hoe wordt het veroorzaakt, wat zijn de aard, de effecten en de consequenties ervan? De antwoorden op deze vragen zijn bepalend voor het handelen. Handelen door wie, hoe, wanneer en waarom? Welke rechten en plichten spelen daarbij een rol, welke verantwoordelijkheden en belangen, welke afhankelijkheden? Wat zijn de kansen en bedreigingen hierbij en is een aanpak haalbaar, dat wil zeggen in de praktijk te realiseren? Wat zijn daarbij de randvoorwaarden en welke faciliteiten zijn benodigd?

Een groep betrokken professionals en (ex-) bestuurders, de Ontwikkelgroep Particulier Woningbezit in de Krimp, is met deze vragen aan de slag gegaan. De conclusie werd al snel getrokken, dat het onmogelijk was om ál deze vragen te beantwoorden. De Ontwikkelgroep heeft er daarom voor gekozen een handreiking te maken, die bedoeld is als inspiratiebron voor de lokale praktijk. Een handreiking die het vraagstuk vooral kwalitatief benadert. Andere organisaties zijn beter geëquipeerd voor de kwantitatieve aspecten van het vraagstuk. Wij nodigen hen van harte uit hun aandeel in dit vraagstuk te leveren.

Wij nemen de eigenaar-bewoner als vertrekpunt, die draagt de primaire verantwoordelijkheid. Dit vertrekpunt sluit goed aan bij de visies over burgerschap en over de verhouding samenleving - overheid die in de krimp praktijk en -literatuur ontwikkeld worden. Wij bepleiten een bottom-up aanpak: de eigenaar-bewoner als vertrekpunt, vervolgens verantwoordelijkheden en vooral belangen identificeren, op basis waarvan coalities gesmeed worden. In deze benadering is een goed doordachte communicatie van essentieel belang.

De beschreven cases zijn puur ter illustratie en niet bedoeld als per se na te volgen voorbeelden. Ze zijn weliswaar allemaal interessant, maar dat wil niet zeggen dat ze in elke situatie passend zijn. Bovendien zijn er ook andere cases, die even interessant zijn, maar niet in ons groep ingebracht zijn.

Wij willen deze handreiking graag meegeven aan alle betrokkenen, belanghebbenden en belangstellenden, waarbij zeker niet in de laatste plaats de woningeigenaren en hun belangenorganisaties.

Leeswijzer

Deze notitie bestaat uit vier delen. Het begint met een analyse, die wordt gevolgd door een beleidsverkenning. Daarop volgt casuïstiek, waarna conclusies en aanbevelingen de handreiking completeren.

In de analyse staat centraal de positie van de eigenaar-bewoner. Primair is hij verantwoordelijk voor zijn eigen situatie en de keuzes die hij daarbij, bewust of onbewust, maakt. Immers, betrokkene heeft zich begeven op een markt van vraag en aanbod, met de daarbij behorende dynamiek en eventuele risico's.

Vervolgens wordt ingegaan op de typering en analyse van de woningmarkten waarin de geschetste ontwikkelingen zich voltrekken. Van hieruit wordt een relatie gelegd naar de verantwoordelijkheden en belangen die gemoeid zijn met de vraagstukken van het eigenwoningbezit. Want het zijn vooral die belangen en verantwoordelijkheden, en meer nog het te behalen voordeel of het af te wenden verlies, die al dan niet interventies rechtvaardigen van de overheid, hetzij rijk, provincie of gemeente, of maatschappelijke instanties zoals financiële instellingen en woningcorporaties, maar ook van de gemeenschap, hier bedoeld als verzameling burgers, zoals omwonende eigenwoningbezitters.

De beleidsverkenning richt zich op de mogelijke rollen van de bewoners, de overheid, de woningcorporaties, de financiële instellingen en andere marktpartijen.

Er volgt een beschrijving van enkele interessante aanpakken van het particulier woningbezit in de krimp, waarbij het gedeeltelijk om plannen en gedeeltelijk om praktijk gaat.

De afsluiting bestaat uit conclusies en aanbevelingen, waarin wij ons willen beperken tot hoofdzaken en innovaties.

ANALYSE

De eigenaar-bewoner

De eigenaar is de eerst- en meest verantwoordelijke. In het normale economisch verkeer is de eigenaar van de zaak degene die het risico draagt. Dat geldt ook voor de eigenaar-bewoner die ervaart dat onverkoopbaarheid of 'onder water staan' van zijn woning een beletsel vormt om te kunnen verhuizen. Normaliter zal hij zich daar zelf in moeten zien te redden, waarom zouden anderen ingrijpen in de gebruikelijke economische gang van zaken?

De eigenaar zal zich moeten neerleggen bij een lagere verkoopprijs dan hij voor acceptabel hield, zal er mogelijk een schuld aan overhouden, of zal ervoor moeten kiezen om niet te verhuizen. Hij zal eraan moeten wennen dat de waarde van zijn woning kan dalen, dat hij zal moeten afschrijven. De woning wordt vaker een gebruiksgoed dan een beleggingsobject. Rustige afschrijving wordt de norm. Hij zal een kosten-batenanalyse, eigenlijk een 'rekensommetje' en een vergelijking maken tussen de kosten en baten van niks doen en blijven, prijs verlagen en vertrekken, of eerst investeren in de woning in de verwachting dat deze dan wel (beter) verkoopbaar is.

Toch zijn er situaties bekend dat particulieren hun bezit willen slopen. Bijvoorbeeld de aangekochte naast gelegen verkommerende particuliere woning, om na sloop de grond bij het erf te betrekken, bijvoorbeeld voor de bouw van een garage of carport. Opmerkelijk ook de later in deze notitie beschreven casus van een VvE in Assen die haar bezit wil slopen en het terrein wil herontwikkelen, maar daarvoor op blokkades stuit.

In het algemeen geldt echter toch de regel dat de particuliere eigenaar-bewoner vrijwel nooit zal besluiten zijn woning te slopen, omdat hij zich als privépersoon deze kapitaalvernietiging niet kan veroorloven.

Overigens zal de woningeigenaar niet alleen een financiële afweging maken; culturele binding en andere overwegingen spelen zeer zeker ook een rol.

Er zijn ook spelers op de markt die profiteren van waardedaling van koopwoningen in krimpgebieden, namelijk starters die een woning willen kopen. Zij hebben voordeel bij een lage prijs, die meer woningen in hun bereik brengt. Echter bij hun afweging zullen zij betrekken, dat de latere verkoopbaarheid van de woning tekort kan schieten en de waardedaling nog groter wordt. Dat zijn keerzijdes van de medaille. Het geheel overziend kan zeker gesteld worden dat de mensen die ernstig last en zorg ondervinden van waardedaling en onverkoopbaarheid veel groter in aantal zijn dan zij die er tijdelijk baat bij hebben.

Woningmarkttypen en objecttypen

Een woning kan slecht in de markt liggen, onaantrekkelijk om te kopen, bijvoorbeeld vanwege een te hoge vraagprijs ten opzichte van de kwaliteit, ligging en andere factoren. Het simpele feit dat een woning niet of slecht verkoopbaar is, of zelfs leeg staat, wil nog niets zeggen over de situatie op de woningmarkt. Dat is natuurlijk anders als op die markt vraag en aanbod substantieel van elkaar afwijken, hier in het bijzonder als de vraag naar (koop-)woningen ver achterblijft bij het beschikbare aanbod, dus als het aantal te huisvesten huishoudens minder is dan de omvang van de woningvoorraad. In krimpgebieden is die situatie aan de orde en de verwachting is dat het uiteenlopen van vraag en aanbod in de toekomst steeds grotere vormen gaat aannemen.

Grosso modo / ideaaltypisch kan onderscheid gemaakt worden tussen drie markttypes: beleggingsmarkt, afschrijvingsmarkt en wegwerpmarkt. Daarmee correspondeert de woning als

beleggingsobject, als een object waarop wordt afgeschreven, of als een wegwerpartikel. Beleggings- en afschrijvingsmarkten worden geaccepteerd als normale markten waarbinnen zich normale marktprocessen afspeelen. De trend daarbij is dat van de normaal geachte waardestijging van woningen afscheid wordt genomen en dat rustige afschrijving de norm wordt. Wegwerpmarkten, dat zijn woningmarkten waarin de waarde van de woning nihil is of zeer sterk daalt, worden niet als normale marktsituaties beschouwd.

Het onderscheid dat wij hanteren tussen beleggings-, afschrijvings- en wegwerpmarkten is theoretisch van karakter. In ons land komen zij niet in hun zuivere vorm voor. Gebieden kennen een menging van deze typen, althans ten minste van beleggings- en afschrijvingsmarkten, heel soms ook van wegwerpmarkten. Wij menen dat deze menging echter per gebied systematisch verschilt; in krimpgebieden veel meer afschrijving (zowel in aantal als hoogte) dan in gespannen woningmarktgebieden. In enkele van de zwaarste krimpgebieden komt de woning als wegwerpartikel beduidend vaker voor dan elders. Wij zien dat geografische segmentatie optreedt, ook binnen gemeenten.

Door een kwantitatief tekort aan woningen en vervolgens een tekort aan kwalitatief goede woningen, kent de koopsector een lange traditie van een beleggingsmarkt. De vraag was groter dan het aanbod. Dat heeft bijgedragen aan vermogensvorming. Daar waar vraag en aanbod in evenwicht is, is er geen sprake van vermogensvorming. Zodra de vraag afneemt ten opzichte van het aanbod komt de waarde van het pand onder druk te staan. Nadat een woning is verworven begint boekhoudkundig het afschrijven van de waarde van dat pand in de loop der tijd. Hoe groter het verschil tussen aanbod en vraag, hoe meer en sneller er afgeschreven moet worden. Wat men ooit meer of minder krijgt dan de boekwaarde is winst respectievelijk verlies. Daar waar de vraag is weggefallen, zal het pand op het moment van aankoop ineens boekhoudkundig worden afgeschreven. Wat men ooit hiervoor nog krijgt, is dan meegenomen.

Bovenstaande gaat over de kwantitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Van belang is ook de kwalitatieve mismatch. Voor een goede woningmarktsituatie en waardeontwikkeling van de woningvoorraad is het van belang dat het aanbod ook in kwalitatief opzicht aansluit bij de vraag. Voor het onderwerp van deze handreiking is dat aspect ook van belang, bijvoorbeeld voor het selecteren van de te slopen woningen.

Vraag en aanbod worden mede beïnvloed door demografische factoren. Dat is eigenlijk van alle tijden. Wij menen dat processen zich als lange termijn bewegingen tamelijk gestaag en constant voordoen: vergrijzing en ontgroening, van gestage groei naar afvlakkende groei, stagnatie, waarna daling van inwonertal en tot slot daling van het aantal huishoudens. Meestal sluit de woningmarkt zich tamelijk geruisloos aan bij die lange termijn bewegingen; er gebeuren geen rampen, niets vraagt om marktinterventies.

De babyboomgeneratie, zowel de opkomst als de (te voorspellen) neergang daarvan, kunnen wij opvatten als een tamelijk grillige of heftige opschudding van het gestage demografische beeld. Bij de opkomst waren er te weinig woningen, te meer nog door de in de Tweede Wereldoorlog aangerichte verwoestingen, zodat extra inzet van de Rijksoverheid en vele andere partijen (de groei van de corporatiesector bijvoorbeeld) nodig was om de babyboomers onder dak te helpen.

Als gevolg van demografische ontwikkelingen kunnen twee situaties van (dreigende) woningleegstand optreden. 'Type 1 leegstand', doet zich voor aan de 'onderkant' van de woningvoorraad, waar voor de kwalitatief slechtste woningen geen belangstelling meer bestaat, omdat de betere woningen door de slappe marktverhouding voldoende betaalbaar en dus goed bereikbaar zijn. Dit type leegstand geldt specifiek voor krimpgebieden, gebieden waarin het aantal te huisvesten huishoudens veel minder bedraagt dan het aantal aanwezige woningen. 'Type 2 leegstand' treedt niet alleen in krimpgebieden, maar minstens zo vaak ook in aantrekkelijke woongebieden. Dit type leegstand ontstaat wanneer als gevolg van vergrijzing leegstand optreedt in het hogere segment. Het gaat bijvoorbeeld om kapitale

villa's of herenboerderijen die in eigendom zijn en bewoond worden door niet onbemiddelde oudere babyboomers, die na hun verscheiden voor woningzoekenden niet meer betaalbaar zijn, mede als gevolg van de veranderde hypotheekregels. Maar ook in het hogere middensegment zien wij plaatselijk deze ontwikkeling. Deze vorm van leegstand heeft in krimpgebieden extra nadelige gevolgen. Door prijsdaling en opsplitsing in appartementen komt extra aanbod op de toch al onevenwichtig slappe woningmarkt, met als gevolg een extra drukkend effect en een vergroting van de druk op het lagere segment.

Waar vallen de klappen? Zoals in de inleiding verwoordt, neemt in krimpgebieden de problematiek van leegstand en onverkoopbaarheid van koopwoningen aan de onderkant van het spectrum zodanig toe, dat burgers, professionals en bestuurders zich er zorgen over beginnen te maken. Prognoses over grote aantallen leegstaande koopwoningen in de topkrimpggebieden kunnen moeiteloos geproduceerd worden. Zoals het er nu naar uitziet vallen de klappen dus (voorlopig) vooral in de koopsector. Maar het is zeker niet uit te sluiten, dat deze problemen in de toekomst ook effecten gaan hebben op de huursector, afhankelijk van de sterk stijgende huren in de sociale huursector die wij tegenwoordig kennen en de prijsdaling van koopwoningen.

En vallen de klappen in de vorm van leegstand of in de vorm van verpaupering van nog bewoond bezit? Wij denken dat het twee zijden van een medaille zijn, die beide staan voor de problematiek aan de onderkant van de koopsector, die beide het gevolg zijn van het sterk bij het aanwezige aanbod achterblijven van de vraag naar koopwoningen. Wij denken dat zij beide een negatief effect hebben op de waardeontwikkeling van overig residueel vastgoed. En wij menen dat beide vormen naast elkaar bestaan. In sommige gebieden, zoals Zuid Limburg, Zeeuws Vlaanderen, Oost-Groningen gaat betrekkelijk veel leegstand samen met het ook aanwezig zijn van eigenaar-bewoners die 'gevangen' zitten in hun 'onverkoopbare' koopwoning.

Als in situaties van heftige krimp op de woningmarkt vraag en aanbod niet door vergroting van de vraag of verlaging van het aanbod in evenwicht worden gebracht en daarmee leegstand en verkommering van (koop-) woningen toenemen, heeft dat gevolgen in een groot aantal opzichten, zoals waardedaling van alle woningen, aantasting van de leefbaarheid en vitaliteit, vergroting van de onaantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor burgers en ondernemingen, uitholling van de verdien capaciteit en de gemeentelijke inkomsten enzovoort. In de literatuur wordt vermeld dat neerwaartse spiralen en olievlekwerking zich zullen voordoen, die de situatie van kwaad tot erger maken. In het buitenland (VS, Duitsland, Denemarken enz.) zijn daarvan indringende voorbeelden bekend. Als dat als onwenselijk of sterker maatschappelijk onaanvaardbaar wordt beschouwd en als de balans tussen vraag en aanbod niet uit zichzelf, dat wil zeggen uit marktkrachten zelf, tot stand komt, is interventie in de marktverhoudingen geboden.

Acties, interventies en ingrepen

Niet kapitaalkrachtige burgers in krimpgebieden kunnen en zullen in toenemende mate ernstige last en zorg ondervinden van hun woningbezit. In de samenleving en de politiek zal de vraag opsteken hoe dit zo gekomen is, wie verantwoordelijkheid draagt voor deze situatie. Afgezien van de primaire verantwoordelijkheid die bij de eigenaar-bewoner zelf ligt, zoals wij al eerder aangaven, speelt het handelen van andere instanties eveneens een rol. Denk aan financiële instellingen met te scheutige financiering, denk aan corporaties die ook woningen hebben verkocht waarbij zij in feite toekomstige woningmarktproblematiek op voor hen lucratieve wijze afwentelden op kopers van sociale huurwoningen, denk aan de gemeenten die te veel woningproductie stimuleerden, aanjoegen en goedkeurden, ook zonder deze bovenregionaal af te stemmen met andere gemeenten, denk ook aan anderen zoals makelaars, taxateurs, bouwondernemers en ontwikkelaars die in de 'groeimodus' bleven steken. Ook kan gedacht worden aan de overheid die als uitvoerder van planologie en ruimtelijke ordening wel ruim baan schiep voor de huisvesting van de babyboomgeneratie, onder

andere door de introductie van de premiekoopwoningen en door de verhoogde inzet vanuit de corporaties, maar zich daarbij niet realiseerde dat aan deze 'boom' een einde zou komen, eerder dan de permanente woningen die hiervoor gebouwd zijn aan het einde van hun bestaan zijn. Zo zijn er medeverantwoordelijkheden aan te wijzen voor de ontwrichte woningmarktsituaties in de krimp. Daargelaten dat gestuurde maar ook autonome ontwikkelingen in de economie, liggingsfactoren en dergelijke ook van invloed zijn.

Wezenlijk is, dat er onvoldoende rekening is gehouden met de effecten van een babyboomgeneratie op de woningmarkt. Met andere woorden, de 'resultaten' in het verleden werden gezien als 'garanties' voor de toekomst. Het zijn keuzes waarop woningeigenaren, individueel en collectief, geen of weinig invloed hadden. Als *over* de koopsector werd gesproken, was dat niet *met* de koopsector, respectievelijk regionale en lokale vertegenwoordigers van woningeigenaren. Hierdoor zijn de belangen van deze eigenaren onvoldoende naar voren gebracht en mee gewogen. De lering die hieruit kan worden getrokken, is dat woningeigenaren moeten worden betrokken bij het voorbereiden en uitvoeren van het beleid, zowel landelijk als regionaal en lokaal.

Het construeren van een 'zorgplicht' voor financiële instellingen, corporaties en lokale overheid, die aantoonbaar verantwoordelijkheid dragen voor problematiek aan de onderkant van de koopsector, is een interessante gedachte, maar tegelijk moeten we onder ogen zien, dat hiervoor -als niet veel meer dan 'morele categorie'- weinig bijval is te verwachten. Dit neemt niet weg, dat deze partijen wel eigenstandig stappen kunnen zetten. Binnen de financiële sector zijn er signalen daartoe, maar is het wachten op een situatie waarbij iedereen binnen deze sector bereid is om hieraan mee te doen.

Veelbelovender lijkt het aantonen van het belang van partijen bij herstel van gezonde marktverhoudingen. Als een gemeente weer aantrekkelijker wordt als vestigingsplaats voor burgers en bedrijven, als de waarde van het woningbezit van particulieren gediend wordt door het elimineren van slechte woningen met een negatieve uitstraling naar de waardeontwikkeling van het vastgoed rondom, dus daarmee ook als de waarde van het woningbezit van corporaties en de waarde van de panden waarop door de financiële instellingen fors hypotheek verleend is redelijk behouden kan blijven, waarmee ook de gemeentelijke belastingheffing gediend is, als de leefbaarheid verbeterd wordt en daarmee waarschijnlijk ook het burgerschap van de inwoners, dan kan een hele keten benoemd worden van belanghebbenden bij marktherstel en waardebehoud (althans rustige afschrijving). Het gaat erom coalities tot stand te brengen van belanghebbenden bij sanering van het slechtste segment koopwoningen aan de onderkant van de markt. Dit vraagt om bewustmaking en bewustwording in de woningsector van de krimpproblematiek, hier dus vooral de eigen woningsector, dus van de eigenaar bewoners, maar eveneens van financiële instellingen, corporaties en overheden. Bewustmaking van het vraagstuk, van mogelijke oplossingen en van de financiële en immateriële belangen daarbij, dat wil zeggen van het te behalen voordeel of het te reduceren verlies.

Krimpproblematiek aan de onderkant van de koopsector ontstaat klein en zal daarna groeien en grotere proporties aannemen, de eerder genoemde olievlekwerking en neerwaartse spiralen gaan zich voordoen totdat de situatie ontaardt in stagnatie en uitvallen van vitale marktfuncties en algeheel marktfalen en maatschappelijke ontwrichting, althans grote aantasting van de ervaren leefbaarheid. Uiteraard is het aan de overheid om hier krachtig tegen op te treden en waar nodig curatief beleid te voeren.

Zolang de situatie niet ontaardt is, is het aan de overheid, of aan andere partijen die dat op zich nemen, om de problematiek te agenderen en samenwerking te organiseren en daarop regie te voeren. Want slechts in de verbinding van de primair verantwoordelijke eigenaar-bewoners met anderen, zoals andere woningeigenaren, financiële instellingen, corporaties en de overheid zelf, kan de kracht ontstaan om desinvesteringen, zoals het slopen van koopwoningen, te dragen.

Maar als de neergaande bewegingen zo sterk zijn geweest, dat de normale marktprocessen geen oplossing meer bieden en vitale functies van de markt niet meer functioneren, dient een goede

afweging te worden gemaakt van de noodzakelijkheid en mogelijkheid van een veel meer dwingende interventie door de overheid. Dit is vergelijkbaar met de oplossing van de vastgoed- en woningmarkt gerelateerde systeemcrisis in de financiële sector door de nationale en internationale overheden. Men achtte het publiek belang zodanig door de crisis geschaad, dat daarin een motief voor overheidsinterventies werd gevonden.

Voor dwingend ingrijpen, zal effectief juridisch instrumentarium moeten worden (door-) ontwikkeld, maar vooral ook een legitimatie moeten worden gevonden. Hiervan kan alleen sprake zijn, als door de overheid wordt bepaald dat het algemene publieke belang in ernstige mate geschaad is. In Nederland komt dat niet zo heel veel voor. Daarom is het van belang om tijdig effectieve samenwerking op vrijwillige basis te organiseren, zodat deze situaties van ontwrichting en uitzichtloosheid voorkomen kunnen blijven worden. Daarmee wil ook gezegd zijn dat preventieve, in elk geval tijdige actie en interventies, verre te verkiezen zijn boven curatieve ingrepen.

Als leegstand of verkoopproblematiek een enkele eigenaar treft, is daarmee individueel belang gemoeid. Neemt deze een grotere omvang aan, dan ontstaat een maatschappelijk of groepsbelang om de situatie in evenwicht te brengen. Is de omvang dermate dat de kwaliteit van de samenleving in het geding is, dan gaat het om een publiek of algemeen belang. Er dient causaliteit en proportionaliteit te bestaan tussen belang en aanpak.

In alle gevallen is het zaak dat het schaalniveau waarop de woningmarkt en de mogelijke acties, interventies en ingrepen geanalyseerd worden, niet te klein gekozen zijn. De term bovenregionaal is in dit verband passend. Binnen deze breed geformuleerde regio's kunnen streken worden onderscheiden, die overeenkomen met smal geformuleerde regio's. Deze streken zijn binnen de regio onderling complementair en staan niet los van elkaar. Dit betekent, dat streken en gebieden binnen een regio meer met elkaar moeten gaan samenwerken. Notoir zijn voorbeelden van gemeenten die de krimpproblematiek op en vanuit de eigen schaal beoordelen en zonder samenhang te zoeken, de concurrentie aangaan met omliggende gemeenten.

Vaak zal het bij acties moeten gaan om het 'uit de markt nemen' van overtollige woningen. In het algemeen gebeurt dat in de Nederlandse woningmarktgebieden onvoldoende, in ieder geval waar het de koopsector betreft. Wanneer we het aantal woningen in ons land delen door het aantal in enig jaar gesloopte woningen, dan is de uitkomst van die deling de theoretische levensduur van woningen. Men denkt wel eens dat deze, behoudens bijzondere situaties zoals historische centra van steden en dorpen en boerderijen, tendeert naar 50 jaar. Deze blijkt echter –juist in krimpgebieden, eerder een ordegrrootte van 750 tot 1000 jaar te bedragen. Het Noorden van het land vormt daarop een duidelijke uitzondering. In de drie noordelijke provincies hebben de corporaties al minstens 30.000 woningen gesloopt.

De huidige problematiek van leegstand en verkommerend bezit aan de onderkant van de koopsector is in de krimpgebieden al omvangrijk. Prognoses wijzen uit dat deze in de toekomst nog zal toenemen. De woningmarkt is ook dynamisch van aard, mutatiebewegingen, overschotten aan vestiging en vertrek kunnen zich wijzigen, zelfs omslaan in hun tegendeel. Daarom is het belangrijk om de vingers aan de pols te houden, om de woningmarkt goed te monitoren en om bij het bepalen van de juiste acties en interventies zich te laten leiden door het motto 'snoei weinig en kom vaak terug'. Het hanteren van dat aan de boomkwekerij ontleende principe is verstandiger dat het zich bij voorbaat richten op vastgestelde omvangrijke sloopprogramma's.

Individuele eigenaar-bewoners zullen hun woningen vrijwel nooit slopen. Als de inzet is dat de 'slechtste' koopwoningen in een gebied gesloopt moeten worden – slechtste in bouwtechnische zin, qua energieprestatie, toekomstwaarde, qua ligging of locatie, type en gemeten aan negatieve effecten op de waardeontwikkeling van andere woningen – en niet de in deze opzichten vaak betere corporatiewoningen, dan is dat in de vrijwillige vorm slechts mogelijk door het creëren van 'entiteiten' (collectieven) waar de betrokken eigenaar- bewoners samen met anderen deel van uitmaken. Alleen

dit, bijvoorbeeld in de vorm gegoten van coöperatieve verenigingen, maakt het mogelijk een model te ontwikkelen waarin kosten en opbrengsten over meerdere belanghebbenden verdeeld worden en niet de volle mep bij een enkel individu terecht komt. Dat in en buiten krimpgebieden in Nederland eigenlijk alleen de corporaties op enige schaal slopen, is te verklaren uit het feit dat deze al 'entiteiten' uit zichzelf zijn en zij daarvoor in hun bedrijfsvoering de financiële ruimte hebben. Overigens nemen wij waar dat de sloopproductie van de woningcorporaties terug loopt.

BELEIDSVERKENNING

Rol van de eigenaar-bewoners

De eigenaar-bewoner zelf kan in actie komen door zijn woning alsnog op te knappen, al dan niet met inzet van zelfwerkzaamheid, met hulp van omringende eigenaar-bewoners, soms ondersteund door een klussteam. Deze aanpak van de Stichting WOG in Oost-Groningen blijkt in dit opzicht goede resultaten af te werpen. Micro zijn dat successen, macro verandert er weinig; aan de opgave om de slechtste woningen te slopen en in aantal te reduceren wordt zo slechts een bescheiden bijdrage geleverd.

Interessant zijn voorbeelden, nog vooral uit het buitenland (zoals Denemarken, Vestervig), waarin eigenaar-bewoners zelf de koppen bij elkaar steken, hun bezit in een coöperatieve onderneming onderbrengen om vanuit die entiteit woningen te slopen, te verbeteren, te blijven bewonen en te verkopen. Dan wordt op eigen kracht een verdienmodel ontwikkeld waarmee de problematiek wordt opgelost. Het zou passen dat de overheid, corporaties en financiële instellingen -en misschien ook anderen zoals (ontwikkende) aannemers- deze bewegingen faciliteren en ondersteunen, ook uit welbegrepen eigenbelang. Hierbij is de woningeigenaar geen klant en koper meer, maar investeerder en opdrachtgever, die de regie heeft binnen een gemeenschap (buurt of dorp). Gemakkelijk is het echter niet, de collectieve actie gericht op het uit de markt nemen van verkommerend particulier woningbezit. Zo is ons een VvE in Assen bekend waarvan de leden hun woningen wel willen slopen om vervolgens nieuwbouw te realiseren. Dit voornemen strandt voorlopig op de opstelling van fiscus en financiële instellingen. De fiscus beschouwt namelijk in de VvE voor sloop/nieuwbouw opgebouwd vermogen als spaargeld van individuele burgers en de banken weigeren hypotheek te verstrekken aan een coöperatieve bewonersvereniging of een op te richten BV. (zie verder de beschrijving van de casus Assen in deel 3 van deze notitie).

Daarbij past ook dat bewoners die zich zorgen maken over de toekomst van hun eigendom zich roeren, de kwestie agenderen en de lokale overheid uitdagen om expliciet in gesprek te gaan en beleid hierop te gaan voeren.

Rol van de overheid

De overheid moet als systeemverantwoordelijke waken over het functioneren van de markt en zal indien nodig daarin moeten interveniëren. Als wordt aangenomen dat de markt er op eigen kracht niet in zal slagen om de terugloop van bevolking te accommoderen, zodanig dat de woonomgeving leefbaar blijft en er geen systeemcrisis optreedt, dan doet de overheid er verstandig aan hierop te anticiperen en preventief beleid te voeren. In situaties waar de leefbaarheid al tot beneden aanvaardbare niveaus is gedaald en de markt volkomen gestagneerd, is curatief optreden noodzakelijk. Bij voldoende faciliterend preventief beleid, kan curatief beleid tot een minimum beperkt of geheel achterwege blijven. En het zal duidelijk zijn dat preventief veel minder inspanning en middelen kost dan curatief.

Curatief

In elk geval zal de overheid legitimatie moeten vinden voor ingrijpen in de krimpgerelateerde problematiek in het eigen woningbezit. Zeker curatief ingrijpen kan uitsluitend als sprake is van een publiek belang, letterlijk bedoeld als algemeen belang, bij het oplossen van het woningmarktprobleem. Dat publieke belang zal geformuleerd moeten worden en daarvoor zal het Parlement een uitspraak moeten doen. Zo niet, dan is geen sprake van voldoende democratische en juridische basis. Het Parlement zal uitsluitend in uitzonderlijke situaties van volstrekt onleefbare gebieden waarin absolute marktstagnatie optreedt dergelijke uitspraken doen. Bij veel krimpgerelateerde woningmarktproblemen is dat zeker niet het geval.

Wordt die basis parlementair gelegd, dan kan de inzet gericht worden op sloop van particuliere woningen, waarmee meteen de behoefte ontstaat aan maatschappelijk draagvlak en een geaccepteerd selectie instrument. Die inzet bestaat uit een sanering als gevolg van 'onder water staan', mogelijk gemaakt door een stevig juridisch instrumentarium en aanzienlijke fondsvorming (waarvoor voedingskanalen moeten worden bepaald, waarvan het voor de hand ligt dat deze de overheid zelf, woningcorporaties, financiële instellingen en de woningeigenaren bijvoorbeeld door middel van een verhoging van of opslag op de Onroerend Zaak Belasting betreffen), vergezeld van andere maatregelen, ook in de richting van andere partijen. Aanknopingspunt daarbij kan ook het voornemen in de Herziening Woningwet zijn, om de lokale overheid meer zeggenschap op de corporaties te geven. De Rijksoverheid zou bij de bepaling van het domein van Diensten van Algemeen Economisch Belang ('DAEB') rekening moeten houden met regionale verschillen in woningmarktgebieden en de daar bestaande opgaven. Op grond van die gedachte zou de verhuurderheffing gedifferentieerd kunnen worden, waarbij middelen die corporaties besteden aan de gezondmaking van de koopsector aftrekbaar moeten zijn. Voor de aanpak van de krimpproblematiek zijn woningcorporaties onmisbaar, maar wij zien dat zij zich als gevolg van de verhuurderheffing en de inperking van hun werkdomein overal terugtrekken uit de projectontwikkeling. Als zij niet in de gelegenheid worden gesteld hun rol te pakken, voorzien wij dat de sanering van de koopmarkt niet tot stand komt en dat in plaats van de slechtste koopwoningen sociale huurwoningen worden gesloopt die vaak veel beter van kwaliteit zijn. In het algemeen zouden fiscale middelen ingezet kunnen worden voor het stimuleren van samenwerking in het herstel van marktevenwichten. Dit naar allerlei partijen, dus eigenaar-bewoners, financiële instellingen, corporaties en andere.

Preventief

Voor preventief overheidsoptreden bestaat veel meer ruimte. Daarbij gaat het vaak om de overheid in een regisserende en faciliterende rol, om 'zachte' ingrepen door overtuiging en bewustmaking van andere instanties, het zoeken van samenwerking daarmee, het sluiten van convenanten, het stellen van kaders aan R.O.-beleid, het schrappen van plannen. Dit is allemaal zeker niet vrijblijvend. Reeds eerder wezen wij erop, dat het nalaten van een preventieve aanpak zal leiden tot veel grotere vervolgproblemen die een curatieve aanpak noodzakelijk maken.

Vaststaat dat wil je enige schaal bereiken voor de sloop van koopwoningen, nieuwe 'entiteiten' gevormd moeten worden, waarbinnen de particuliere eigenaar zijn te slopen bezit kan 'matchen' met de waarde van koopwoningen van andere eigenaren die niet gesloopt hoeven te worden, bijvoorbeeld in de vorm van op te richten coöperatieve verenigingen van eigenaren, dorpsontwikkelingsmaatschappijen (in BV vorm), of in andere verbindingen. De overheid zou bij de vorming hiervan drijvende of stuwende kracht kunnen zijn, uiteraard tenzij dit al op eigen kracht in voldoende mate gebeurt door de woningeigenaren zelf. Daarnaast zou zij de fiscale belemmeringen moeten opheffen die nu nog de vorming van coöperaties in de weg staan.

De overheid moet op besliste wijze gebruik maken van het haar ten dienste staande instrumentarium, zoals het middel van de aanschrijving van eigenaren van verkrottende woningen, of het inzetten van financiële middelen om een effectieve aanpak door samenwerkende partijen te stimuleren, waarbij voor de dekking ook gedacht kan worden aan de inning van de Ozb. Nagedacht moet worden over verruiming van het instrumentarium. Zo lijkt de invoering van een leegstandstaks, zoals al ingevoerd in een aantal andere landen, het overwegen meer dan waard.

Natuurlijk is het raadzaam om voortaan woonplannen niet meer op gemeentelijk niveau op te stellen en vast te stellen, maar op streekniveau en deze streekplannen binnen de regio af te stemmen, om vervolgens op het niveau van gemeente, streek en regio het gesprek met de koopsector aan te gaan, in het bijzonder met (de vertegenwoordigers van) de woningeigenaren.

Dit 'gesprek met de koopsector' wordt vreemd genoeg helemaal niet gevoerd. In vrijwel alle krimpggebieden is de omvang van de koopsector te groot in verhouding tot de vraag. Voor sommige

situaties zijn (vertrouwelijke?) prognoses bekend dat het gaat om verschillen van ettelijke duizenden woningen vanaf 2025 / 2030. En die toekomst is al begonnen. Toch zien wij dat deze cijfers binnenhuis wel besproken worden, maar niet leiden tot een uitnodiging aan de burgers, de eigen woningbezitters en hun organisaties en andere partijen in de woningmarkt, om hierover het gesprek op gang te brengen. Vooral gemeenten verkeren in de positie om dit te doen en zij hebben daarvoor ook de verantwoordelijkheid. Vooralsnog echter is de animo bij gemeenten om dit gesprek te gaan voeren, niet erg groot, terwijl binnen de (top-) krimpgebieden de tijd daarvoor heel snel aan het verstrijken is.

Rol van de woningcorporaties

Verhuurders, in het bijzonder woningcorporaties in krimpgebieden, hebben een belang bij het herstellen van een gezond evenwicht in de koopsector.

Voor het accommoderen van bijzondere korte termijn demografische bewegingen moeten alle beschikbare krachten worden gemobiliseerd. Zo is voor het huisvesten van de babyboomgeneratie door de overheid een beroep gedaan op de woningcorporaties. De corporaties hebben de gevraagde extra productie destijds tamelijk effectief weten te realiseren. Het ligt voor de hand dat zij ook een belangrijke rol spelen als bevolkingskrimp, met daarbinnen als factor de inmiddels begonnen maar zeker nog tot grotere dimensies zich ontwikkelende neergang van de babyboomgeneratie, vraagt om het terugbrengen van het aantal woningen in krimpgebieden. En zij doen – in elk geval deden – dat ook reeds in een aantal situaties op relatief grote schaal. Juist omdat hun woningen geen privé-eigendom zijn, kunnen zij zich, als hun bedrijfsvoering dat toelaat, wel sloop van woningen of uitdunning van hun woningvoorraad veroorloven. De corporaties vormen in zichzelf al de ‘entiteiten’ (de collectieven, of de portefeuilles) waarbinnen sloop gerealiseerd kan worden, omdat de ‘plussen’ die ontstaan uit de waardeontwikkeling van de hele portefeuille de ‘minnen’ van de desinvesteringen op te slopen woningen overstijgen of draaglijk maken.

Om kwantitatieve evenwichten in woningmarktgebieden te bereiken is die inzet van corporaties van groot belang. In de praktijk doen zich daarbij situaties voor, waarin de kwaliteit van woningen die door corporaties uit hun eigen bezit worden gesloopt, in bouw- en woontechnische zin beter is dan de ‘onderkant’ van het particulier bezit, waarin eigenaar-bewoners met weinig middelen en handelingsalternatieven ‘gevangen’ kunnen zitten. Door woningcorporaties wordt dus uitvoering gegeven aan de herstructureringsopgave binnen de woningmarkt, maar de uitvoering daarvan beperkt zich tot de sociale huursector. De uitvoering van de opgave binnen de particuliere huursector en de koopsector zijn niet of nauwelijks van de grond gekomen, ook niet in gebieden waar al sprake is van meerdere koopwoningen die langdurig leeg staan.

Corporaties kunnen het vehikel zijn dat het mogelijk maakt dat particuliere eigenaren een uitweg vinden uit hun problematiek van gevangen te zitten in schier onverkoopbare kwalitatief slechte en verkommerende woningen. Daarmee kan ook worden bewerkstelligd dat de slechtste woningen in een gebied worden gesloopt in plaats van vaak betere corporatiewoningen. In Oost-Groningen is in 2010 een experiment ingezet dat gebaseerd is op deze filosofie. Het is mogelijk dat corporaties deze rol naar zich toe trekken. Als enige beschikken zij namelijk over de unieke kwaliteit de entiteit te kunnen leveren, die particuliere eigenaren de geschetste uitweg kan verschaffen. Het zou bovendien passend zijn, als corporaties beschouwd worden als maatschappelijke organisaties die zich richten op de problematiek van mensen die niet of onvoldoende zelfredzaam zijn op de woningmarkt. Een behoorlijk aantal corporaties is geworteld in regio's waarin krimp-problematiek heerst. Het zou passend zijn als het maatschappelijk bestemd vermogen van die corporaties ingezet zou kunnen en mogen worden, in de oplossing van het grote vraagstuk dat zich juist in hun woningmarktgebieden sterk ontwikkelt. Blijkbaar zien veel corporaties deze rol nog niet voor zichzelf weggelegd, aldus de Mid Term Review Bevolkingsdaling (BZK, Commissie Krikke, 2014). Terwijl zij hier opnieuw de kans hebben een rol van maatschappelijke betekenis te vervullen door het oplossen van een groot samenlevingsvraagstuk. Mogelijk dat zij hun positie zullen heroverwegen, als zij de middelen mogen inzetten, die anders in de

vorm van de verhuurderheffing uit het gebied zouden verdwijnen. En natuurlijk zouden corporaties zich ook overigens nuttig kunnen maken, bijvoorbeeld door het bijdragen aan fondsen en door het leveren van bouwtechnische advisering en inkoopvoordelen aan eigenaar-bewoners. Waarlijk innovatief zou ook zijn, dat zij vanuit hun woningbezit meewerken aan de vorming van coöperatieve verenigingen van eigenaar bewoners, en deze desgevraagd met raad en daad en facilitering bijstaan.

Het tij is de corporaties niet gunstig gezind. Hun aanzien en legitimatie zijn wankel en de verhuurderheffing vraagt zijn tol. Zij zouden een behoorlijke (anticyclische!) rol kunnen spelen in de gezondmaking van woningmarktgebieden, echter juist nu nemen hun mogelijkheden af door ingezet beleid van de Rijksoverheid. Als gevolg hiervan lijken zij zich nu om te vormen van afschrijvingsorganisaties in beleggingsmarkten, naar beleggingsorganisaties in afschrijvingsmarkten, dat maakt groot verschil!

Rol van de financiële instellingen

Hypotheekverstrekkers dragen zeker medeverantwoordelijkheid voor de ontstane problematiek aan de onderkant van de koopsector. Hieruit een 'zorgplicht' af te leiden is een interessante gedachte, maar voorlopig is daar geen succes van te verwachten. Hypotheekverstrekkers kunnen zeker voordeel behalen uit herstel van evenwicht op de koopmarkt. Als hen duidelijk gemaakt kan worden wat de voordelen daarvan zijn, zullen zij bereid zijn bij te dragen aan het tot stand brengen van vormen van samenwerking, onder meer door het storten van middelen in benodigde fondsen. Dit behoort tot de bewustmakings- en overtuigingsopgave van de bovenregionale overheid. Er zijn nog niet veel voorbeelden bekend waarin financiële instellingen deze beweging maken. In Oost-Groningen 2010 is een voorbeeld dat nu al enkele jaren loopt en in Sluis heeft een financiële instelling ondersteunend gehandeld met het beschikbaar stellen van projectmiddelen.

Het is wenselijk, dat door hypotheekverstrekkers andere financiële producten worden aangeboden, namelijk producten die passen bij een aanbodmarkt. Daarbij gaat het natuurlijk om het niet meer beschikbaar stellen van tophypotheek en aflossingsvrije hypotheek, maar dat is al praktijk. Het gaat ook om de indeling van hypotheek in risicoklassen met de bijbehorende risico-opslagen in de rentebepaling. Dat vraagt nog wel aandacht en transparantie. Innovatief is het voorstel om restschuldposities over te sluiten naar laagrentende leningen, waardoor in het kader van de schuldsanering meer geld voor schuldaflossing beschikbaar komt. Daar zou door de banken of door het van de 'starterslening' bekende Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVNg) een product voor kunnen worden ontwikkeld, wellicht ook van belang voor de inzet van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG). Bovendien moeten de financiële instellingen samenwerken om financiering van coöperaties mogelijk te maken. In het financieringsveld zijn stappen te maken, die met de overheid zullen moeten worden afgestemd, ook in verband met de daaraan verbonden of te verbinden fiscale maatregelen.

Rol van de marktpartijen

Voor marktpartijen in bouwend Nederland liggen er ongetwijfeld kansen in de uitdaging om nieuwe business cases te ontwikkelen, die inspelen op de problematiek in de koopsector. Deze kansen worden momenteel nog niet benut.

Eind negentiger jaren heeft de Rijksoverheid al voorlichting verzorgd naar alle partijen (gemeenten, corporaties en marktpartijen) over de veranderende verhoudingen op de woningmarkt. Namelijk, dat het accent verschuift van bouwen naar beheren en onderhouden (inclusief vervangen). Hierdoor zijn kleine ondernemingen, zoals klussenbedrijven, zich gaan richten op het aanbieden van onderhoudswerkzaamheden, al dan niet in de vorm van een meerjarencontract met woningeigenaren

individueel of in collectief verband. De overheid kan opnieuw in de richting van de marktpartijen in krimpgebieden de noodzaak van een koersverandering kunnen bepleiten.

Vooralsnog gebeurt hier weinig en zal naar de corporaties gekeken moeten worden om de bouwsector te overtuigen de gevraagde beweging te maken.

Vermogensvorming

Bij collectieve entiteiten zoals Verenigingen van Eigenaren zou vermogen gevormd moeten worden om kosten op termijn te kunnen dekken. Zoals bekend gebeurt dat echter niet of nauwelijks. Formeel zijn de VvE's hiervoor verantwoordelijk, maar de enigen die hierop kunnen toezien zijn de huidige eigenaar-bewoners en die hebben geen belang bij sparen voor de toekomst. Ook door de fiscus wordt dit niet gestimuleerd, in tegendeel zelfs, want de Belastingdienst rekent het vermogen van de VvE toe aan de eigenaren en belast dat vervolgens als spaartegoed. De overheid zou daarom hiervoor een fiscale faciliteit moeten creëren, waarna vervolgens VvE's gestimuleerd kunnen worden om voor 'een appeltje voor de dorst' te zorgen, zodat toekomstige (sanerings-) kosten gedekt kunnen worden.

Collectieve hypotheek

Daar waar het wenselijk is dat VvE's zich willen omvormen naar een coöperatie, of individuele eigenaar-bewoners een coöperatie willen vormen, blijkt zo'n entiteit niet te financieren te zijn. Bij een VvE zijn de leden daarvan ieder eigenaar van hun woning, bij een coöperatie echter brengt elke deelnemer zijn bezit daarin onder en is hij aandeelhouder. Omdat de financiële instellingen niet meewerken aan het eveneens in de coöperatie onderbrengen van de hypotheek, lijden initiatieven hiertoe dan ook schipbreuk. Ook fiscaal wordt dit feitelijk geblokkeerd. In geval van een individuele hypotheek kan gebruik worden gemaakt van de hypotheekrenteaftrek, bij een coöperatie niet. Gelet op het hiervoor beschreven belang van de vorming van coöperatieën, moet hiervoor een oplossing tot stand gebracht worden.

De financiële instellingen moeten samenwerken om individuele hypotheeklen samen te voegen, of een hypotheek aan de coöperatie verstrekken waarmee de individuele hypotheeklen verrekend kunnen worden. De overheid kan coöperatieën tegemoet komen door ervoor te zorgen dat aandeelhouders van dit soort coöperatieën op gelijke wijze behandeld worden als individuele woning-eigenaren.

CASUÏSTIEK - Interventies in daad en woord

Het lijkt er voorlopig op dat in krimpgebieden meer wordt gepraat over aanpakken van leegstand en woonproblematiek aan de onderkant van de koopsector, dan daadwerkelijk uitgevoerd. In onze ontwikkelgroep zijn vijf aanpakken ingebracht. Upgrade Zeeuws-Vlaanderen, de aanpak van de wijk Vrieheide in Heerlen, de aanpak van een groot appartementencomplex en de aanpak van de particuliere woningvoorraad in Parkstad Limburg, het project Waardebehoud Onroerend Goed in Oost-Groningen. Daarnaast hebben we de geschiedenis van Ganzedijk besproken.

Ganzedijk

Ganzedijk blijkt voorbeeld te zijn voor de aanpak van krimpproblematiek in ons land. Namelijk, een bottom-up proces waarbij vooraf de randvoorwaarden bekend waren en bewoners werden gefaciliteerd. Het gaat om een heel specifieke situatie, die naast liggings- en krimpfactoren sterk is bepaald door het feit dat de corporatie daar een aantal woningen heeft verkocht die kwalitatief onvoldoende waren, zoals met funderingsproblematiek. Nadat uit onderzoek werd vastgesteld dat de bouwkundige kwaliteit van de woningen onder de maat was en de bewoners dit onderzoeksresultaat konden beschouwen als het resultaat van hun eigen inspanning, bleken de corporatie, gemeente en provincie bereid om financieel bij te dragen aan een oplossing, die de sloop van een aantal woningen inhield en verplaatsing van een aantal bewoners naar woningen in de kwalitatief betere buitenrand van het gebied. Het ging binnen dit plan om een mix van bestaande huur- en koopwoningen binnen een deel van het dorpje. De grote, achterliggende vraag was: hoe invulling te geven aan de zorgplicht voor eigenaar-bewoners en huurders in een aanbodmarkt waarin de marktvraag al sterk aan het wegvallen was door de bevolkingsdaling. Het resultaat is een combinatie van sloop, woningverbetering, herschikking (woningruil), invulling van het aaneengesloten sloopgebied als natuurterrein en van de woningen in de daar traditionele ruimtelijke structuur van de lintbebouwing, bevorderlijk voor de leefbaarheid.

Leerpunten waren vooral de inrichting van het proces naar de bewoners (transparantie, participatie, draagvlak) en tussen de politieke overheidsinstanties en de corporatie. Bovendien is de oplossing van Ganzedijk een voorbeeld van het vooraf ontwikkelen van ruimtelijke criteria voor het herinrichten na krimp/sloop.

Oost-Groningen

Het project Waardebehoud Onroerend Goed (WOG) is in 2010 in Oost-Groningen, met steun van de Provincie Groningen opgezet door twee gemeenten (Stadskanaal en Vlagtwedde), twee woningcorporaties (Acantus en Lefier), een bank (Rabobank Zuid- en Oost-Groningen) en de ondernemersorganisatie VNO-NCW Noord. Er is vanaf het begin een projectleider van het bureau KAW aangesteld die eigenaar-bewoners en eigenaren van verkommerende woningen aan de bodem van de woningmarkt bezoekt, om hen te bewegen mee te gaan in de oplossingsrichting van het opknappen of slopen van hun woning, zodat het negatieve waarde effect op de omgeving wordt weggenomen. Een belangrijk element van de aanpak die de Stichting WOG voor ogen staat is dat eigenaren die niet over de financiële mogelijkheden beschikken om hun woning te verbeteren, verleid worden om met aanvankelijk gesloten beurs de overstap te maken naar bouwtechnisch betere en in de markt meer courante woningen uit het bezit van de woningcorporaties. Een vorm van 'ruilverkaveling', waarbij aan het eind van de rit de betrokken eigenaren alsnog een vergoeding betalen voor de waardesprong die zij met hun bezit gemaakt hebben.

De praktijk leert dat de helft van de 52 particulieren waar inmiddels in dit verband contact mee is gelegd, een hypotheek hebben die veel hoger is dan de getaxeerde waarde van de woning. Voor het overgrote deel zien zij geen enkel perspectief in de 'objectief' (?) betere corporatiewoningen. In de

regel bleek het erg moeilijk de particulieren te bewegen over te stappen naar welke andere woning dan ook. In enkele gevallen is de woning tegen lage taxatiewaarde opgekocht. In totaal is het tot nu toe in 3 van de 52 gevallen gelukt om de woning door middel van ruil of aankoop te verwerven en te slopen. De verwachting van de stichting is dat daar vanuit de nu lopende trajecten maximaal 6 te ruilen/slopen woningen bijkomen. In de overige gevallen is een veelheid aan andere inzichten en resultaten bereikt. Wij noemden al dat het profiel van de eigenaren van verkommerende woningen aan de onderkant van de markt heel divers is. We kunnen drie hoofdgroepen onderscheiden: 'arme' huishoudens die niet de middelen hebben om een oplossing te bereiken; de ongeïnteresseerde groep die meestal bestaat uit alleenstaande mannen van boven de vijftig en een groep speculatieve handelaren. De ervaren projectleider stemt zijn benadering af op het profiel dat hij ontmoet. Ook hij beweert dat de inrichting van het proces in de richting van de eigenaren cruciaal is. Interessant is dat vrijwel niemand boos of verdrietig is dat hij wordt benaderd. Sommigen vinden het prettig dat hun probleem op tafel komt.

Een effect is dat in opmerkelijke mate sprake is van activering, zelfwerkzaamheid, soms ondersteund door een klussenbureau, als leer- en participatiebedrijf opgezet vanuit de WOG-partijen. Soms blijkt die ondersteuning niet nodig en is alleen het contact voldoende aanzet voor het door de eigenaar verbeteren van de woning. Daarmee is het resultaat van de WOG-aanpak in kwalitatieve en activerende zin verrassend groot te noemen, met eerder genoemde kanttekening dat minder woningen uit de markt zijn genomen dan vooraf gedacht.

Wij denken terug aan de eerder gemaakte opmerking, dat voor het bestrijden van leegstandsproblematiek het absoluut vereist is, dat eerst een kwantitatief evenwicht wordt bereikt en dat particuliere woningverbetering voor specifiek het oplossen van structurele leegstandproblemen geen betekenis heeft. Voor het woongenot van de eigenaar-bewoner en voor zijn eventuele verkoopwens, voor de aanblik en aantrekkelijkheid van de straat heeft die verbetering natuurlijk wel betekenis.

Verondersteld wordt, dat de WOG-aanpak in een stedelijk krimpgebied als Zuid Limburg, waar het bij de slechtste delen van het particulier woningbezit veel meer gaat om portieketage flats en rijtjeswoningen dan om op zichzelf staande woningen, veel meer kans op slagen van zijn primaire doelstelling zou hebben dan in Oost-Groningen, waar het vooral gaat om weliswaar verkommerende vrijstaande woningen, maar nog altijd woningen die voor de eigenaar-bewoners een bijzondere gevoelswaarde hebben. Dat lijkt ons inderdaad een plausibele veronderstelling.

Zeeuws Vlaanderen / Zeeland

Upgrade. Dan het project Upgrade in Zeeuws-Vlaanderen. Aantrekkelijk aan dit bottom-up initiatief is dat het zich richt op het uit de markt nemen van oude en vaak kleine kwalitatief slechte en verkrottende woningen aan de onderkant van de markt. "Als er geen structurele vermindering plaatsvindt van dit overschot aan laagwaardige woningen, dreigt deze problematiek in de toekomst onhandelbaar te worden. Met ongewenste gevolgen voor vastgoedwaarde, leefbaarheid en imago van omliggende woningen, straten, wijken, kernen en tenslotte de hele regio". Overheden, corporaties en andere relevante partijen hebben zich achter het initiatief geschaard.

Het doel van Upgrade is om in drie jaar projecten tussen diverse (private en publieke) partners tot stand te brengen, waarbij door middel van sloop en/of samenvoeging negentig particuliere koopwoningen uit het totale overschot van 3500 oude, kleine en slechte woningen met een lage toekomstwaarde, aan de markt onttrokken worden. In de huidige proefperiode worden inventarisaties gemaakt, business cases opgesteld waarvoor 14 modellen zijn bedacht en in de praktijk getoetst, worden financiering en organisatie opgetuigd et cetera. Onze conclusie: erg interessant en veelbelovend, maar nog geen concrete praktijkervaringen opgedaan of gemeld (voor zover bij ons bekend).

KLUS staat voor KrottenLijst UitvoeringsStrategie. Het project van de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten heeft tot doel om tot een gezamenlijke aanpak van de verpaupering van panden te komen. Op basis van een zelf gemaakte inventarisatiemethode is een top tien gemaakt van telkens een gebied of dorp per gemeente van panden die er het ergst aan toe zijn. Deze worden in eerste instantie aangepakt door een zogenaamde 'warme aanpak' waarbij eigenaars worden gevraagd hun panden op te knappen, waarbij gewezen wordt op de goedkope leningen die hiervoor beschikbaar zijn. Ook de subsidiemogelijkheid uit de Provinciale Impuls Wonen wordt hiervoor ingezet. Eventueel wordt de link gelegd met de maatschappelijke sector of corporatie bij gebleken 'problemen achter de voordeur'. Het project is 1,5 jaar bezig en heeft geleid tot het succesvol wegwerken van de top 10 lijsten. Nieuwe panden zijn ervoor in de plaats gekomen, soms is geswitcht naar een ander aandachtsgebied. De meerwaarde van het project zit hem in de gezamenlijke aanpak waardoor uitwisseling van ervaringen en kennis mogelijk werd.

Provinciale Impuls Wonen is een subsidieregeling van de Provincie Zeeland. Jaarlijks wordt 3,5 mln aan subsidies beschikbaar gesteld aan projecten die de particuliere woningvoorraad toekomstbestendiger maken. Dit omdat de particuliere woningvoorraad in Zeeland relatief oud, klein, niet-energiezuinig en vaker dan elders onbewoond is. Met het huidige slooptempo duurt het echter meer dan 2000 jaar voordat de particuliere woningvoorraad ververst is. De focus ligt daarom sterk op het aan de woningvoorraad onttrekken van particuliere woningen die niet meer toekomstbestendig zijn.

Een ieder kan subsidie aanvragen voor een bepaalde datum. Na de indieningsdatum worden de beste projecten geselecteerd op basis van een puntensysteem. Het slopen of samenvoegen van woningen heeft de hoogste prioriteit. Er zijn inmiddels twee subsidieronden geweest waarbij tientallen particuliere woningen aan de woningvoorraad zijn onttrokken. Ook andersoortige projecten zijn gehonoreerd die lager scoorden, zoals sloop- en nieuwbouw, verdunning van corporatiewoningen of herinvulling van belangrijke lege panden in centra van dorpen en steden. Met € 6 mln subsidie is een investering van € 70 mln in de bouw/sloopsector losgekomen.

Er zijn nu twee subsidieronden geweest, er volgen er nog vier. Door elk jaar betere projecten te honoreren en ook de bouwsector te betrekken hoopt de Provincie Zeeland een beweging op gang te brengen waardoor weer geïnvesteerd wordt in de herstructurering van de particuliere woningvoorraad.

Limburg

Ook in Limburg is veel ontwikkeling op dit onderwerp.

Aanpak Hoogbouwflats Parkstad Limburg

In de regio Parkstad Limburg staan een groot aantal hoogbouwflats met product-marktcombinaties die vraaguitval kennen. In een aantal gevallen zijn deze hoogbouwflats in de jaren '90 door woningcorporaties uitgepand, waardoor het eigendom verdeeld is onder een groot aantal particuliere eigenaren. Van deze appartementencomplexen staat een substantieel aantal appartementen te koop, leeg en vinden zelfs vaak executieverkopen plaats. Ook is er regelmatig sprake van achterstallig onderhoud en een slecht functionerende VvE. Op de korte termijn is er echter wel vraag naar huurwoningen. In dit experiment wordt onderzocht of door de lage marktwaarde van het complex het mogelijk is om alle woningen in eigendom te verwerven, tijdelijk te verhuren en op termijn te slopen zonder grootschalige inzet van overheidsgeld. Achterliggend doel is om bijdrage te leveren aan de sloopopgave, de druk op de huurmarkt te verminderen en daarmee ook een aantal sociale problemen (onder andere overlast van onderhuurders) te verminderen. In de periode 2012-2020 moeten namelijk ca. 3750 woningen in de krimpregio Parkstadregio (=8 gemeenten) aan de woningmarkt onttrokken worden. Mede door demografische en marktontwikkelingen is de balans tussen de koopwoningen

(veel aanbod) en huurwoningen (weinig aanbod) scheef komen te liggen; de doorstroming raakt volledig geblokkeerd.

De crux van dit financieringsmodel is dat de appartementen in de hoogbouwflat in fases worden opgekocht en vervolgens gedurende een periode van maximaal 20 jaar worden verhuurd. Met de huurstroom wordt een groot deel van de investering terugverdiend. Als de investering is terugverdiend, worden de woningen gesloopt. De aankoop wordt gefinancierd met een lening tegen een lage rente. Een subsidie voor sloop wordt bij de aankoop uitgekeerd. In dit model wordt ervan uitgegaan dat het "bloot" eigendom van de appartementen komt te liggen bij de gemeente. De exploitatie (verhuur, mutatie, onderhoud en beheer) zal verzorgd worden door een externe beheerder.

Op basis van een selectieprocedure is één der in het gebied werkzame woningcorporaties gekozen, waarmee de gemeente een concessieovereenkomst kan sluiten voor de exploitatie van de betreffende hoogbouwflat. De keuze voor een corporatie vloeide voort uit de context van de casus (met als kenmerkend gegeven sociale woningbouw) en het logischerwijs hanteren van de afspraken met de overheid (vastgelegd in het BBSH) als norm dan wel ondergrens. Deze woningcorporatie is overigens aan het onderzoeken of het beheer ook uitgevoerd kan worden door een consortium van woningcorporaties.

Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan een brochure over het financieringsmodel, die breed verspreid kan worden zonder dat vermeld wordt op welke flat (en gemeente) de casus betrekking heeft. Naar alle waarschijnlijkheid zal in januari 2015 de besluitvorming over de hele business case plaatsvinden, door de provincie i.s.m. Stadsregio Parkstad Limburg en de gemeente.

Met coöperatieve verbanden woningtreintjes op gang brengen

Dan is recent in Limburg door econoom Simon Duindam een nieuwe veelbelovende methodiek ontwikkeld. In wat een macro-benadering kan worden genoemd, wil hij een groot aantal particuliere woningen (uiteindelijk meer dan 20.000) onderbrengen in één of meer coöperatieve verbanden van eigenaren, waarin hij het ontstaan van verhuisspiralen ('treintjes') wil faciliteren, om vanuit het surplus dat dit genereert de woningen waarnaar geen vraag meer is, door sloop uit de markt te kunnen nemen. Doordat die woningen nu onverkoopbaar zijn, belemmeren zij namelijk het op gang komen van verhuisketens. Door eigenaren gezamenlijk eigenaar te laten worden van kansrijke en kansloze woningen, delen zij zowel het verlies (sloop) als de winst (waardebehoud of -toename). Feitelijk is het een herfinanciering van verschillende restschulden, omdat een eigenaar alleen van de oude hypotheek kan afkomen als die kan verhuizen. Feitelijk is van woningen in een zwaar krimpgebied geen waarde te bepalen, behalve dan de waarde nul, omdat er geen sprake meer is van een markt. Het enige dat vaststaat is wat de restschuld is, die moet worden opgelost wil een eigenaar kunnen verhuizen. De woningmarkt, waarbij vraag en aanbod een waarde bepalen, is opgehouden te bestaan. Makelaars die denken in de waarde van een huis, blijven de prijs van een huis verlagen, maar dat lost het probleem niet op als er geen mensen zijn die een huis kunnen kopen. Vervolgens resteert een 'race to the bottom'. Niet omdat de huizen geen waarde meer hebben, maar omdat er geen markt meer is. "Markten bestaan pas, als een marktmeester ze ook heeft ingericht", aldus Duindam.

De methodiek kan alleen in een wijk, worden toegepast als de eigenaren bereid zijn eraan mee te werken. Willen die niet, dan houdt het op. De methodiek heeft de koopwoning-eigenaren in geheel Parkstad in het vizier, omdat de markt van Parkstad groot genoeg is, waardoor potentieel veel treintjes (lees: verhuisketens) in Parkstad georganiseerd zouden kunnen worden. Voor deze methodiek is zeker ondersteuning in de vorm van faciliteiten van buiten vereist. De methodiek voorziet in een geheel nieuwe bank. Daarom is interessant te bezien welke opstelling gekozen zal worden door beleggers, zoals pensioenfondsen, omdat die mede vorm kunnen geven aan het investeringsfonds waaruit alle hypotheek gefinancierd worden. De overheid is wel van belang, vooral met betrekking tot hun rol als medefinancier van de "centrale bank". Doch dat is dan ook hun enige rol. Duindams strenge boodschap

naar de overheid is, dat ze zich afgezien van het *funden* van de centrale bank nergens mee moet bemoeien. Want als ze dat wel doen zullen de burgers hun problemen bij de overheid droppen en is die in *no-time* door haar geld heen.

Voorburg-Noord

Hoewel Voorburg-Noord geen krimpgebied is, verdient de hier toegepaste methodiek wel een plaats in deze opsomming. De aanpak is een voorbeeld van particuliere woningverbetering. Voorheen in het kader van de stadsvernieuwing, thans in het licht van de leefbaarheid. En mogelijk waardevol als voorbeeld voor krimpgebieden, al moet daar voorop staan dat er eerst woningen worden gesloopt.

Dit project heeft tot doel het stimuleren van onderhoud aan woningen. Dit wordt onder andere gedaan met het verstrekken van subsidies en leningen. Een ander onderdeel van de aanpak wordt gevormd door eigenaren van woningen te laten samenwerken in een vereniging van eigenaren (VvE). Dankzij dit project werden er circa 150 VvE's geactiveerd in deze wijk, waarmee het totaal op 240 VvE's is gekomen. In totaal was een bedrag van € 2.875.000 door de overheid beschikbaar gesteld als subsidie voor herstel van gebreken.

Binnen de wijk Voorburg-Noord is een technische opname gemaakt van woningen. De eigenaren zijn hierbij op de hoogte gesteld van de gebreken en de mogelijkheden die de gemeente bood om hieraan iets te doen. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld een projectwebsite opgezet en verstuurt zij nieuwsbrieven. Media worden ingezet ter mobilisering van de eigenaren. De aanpak is een succesvol voorbeeld van het combineren van stimulerende en dwingende maatregelen. De eigenaren worden geholpen bij het opzetten van VvE's en bij het verhelpen van de gebreken aan de panden. En waar nodig wordt het handhavingstraject gestart.

Assen

VvE Oosterpark Assen. Het betreft een appartementengebouw. Het gebouw is na ruim 60 jaar gedateerd, met veel achterstallig onderhoud. Het oppervlak per appartement is 55 m², er zijn 18 appartementen. De gemiddelde hypotheekschuld is € 60.000. Door middel van een meerjaren-onderhoudsplan is inzichtelijk gemaakt welk onderhoud moet worden uitgevoerd (daken, kozijnen, energiemaatregelen). De bewoners zijn hiervoor gaan sparen (€ 75 per maand per appartement), maar komen er langzaam achter dat investeren in de appartementen geen toekomstbestendige investering is.

Daarom is er een alternatief plan ontwikkeld. Namelijk, sloop en nieuwbouw, om via deze route te komen tot levensbestendige woningen. Dit gaat echter gepaard met dilemma's. Deze zijn:

- Dat de eigenaren van deze appartementen sparen (binnen deze VvE), heeft fiscale consequenties voor elke eigenaar. Het gespaarde vermogen wordt door de Belastingdienst gezien als spaargeld en moet opgegeven worden bij de jaarlijkse Belastingaangifte, terwijl de belastingen die dan over dat tegoed worden geïnd beter ten goede kunnen komen aan de uitvoering van een plan. Mede hierdoor zijn er straks te weinig middelen om het gebouw aan het einde van de levensduur te slopen.
- Het onderbrengen van de woningen in een coöperatie of een BV (een ontwikkelingsmaatschappij), waarvan de eigenaren aandeelhouders worden, stuit op bezwaar van de huidige hypotheekverstrekkers. Immers, de bewoners hebben dan wel de bestaande hypotheek, maar geen onderpand meer. Dat kan opgelost worden door ook deze schulden bij de coöperatie of BV onder te brengen. De financiële instellingen werken hieraan echter niet mee door het verstrekken van een lening aan deze coöperatie of BV, waardoor deze individuele hypotheekschulden niet overgenomen kunnen worden.

- Hierbij speelt mee, dat bij een coöperatie of BV eigenaren nog te maken hebben met een restschuld, omdat de marktwaarde lager is dan de openstaande schuld. Die zou ook door de coöperatie of BV overgenomen kunnen worden, maar zoals eerder gezegd, financiële instellingen geven geen krediet aan dergelijke coöperaties of BV's. Ook de gemeente werkt vooralsnog niet mee om deze restschulden gefinancierd te krijgen door middel van een laagrente lening aan betrokkene, zodat zij meer financiële ruimte hebben om deze restschuld (versneld) af te lossen. Zij wil eerst een gedegen onderbouwing van het totale plan.

Met sloop en nieuwbouw wordt beoogd om het gehele complex te slopen en laagbouw terug te plaatsen door middel van levensloopbestendige woningen met een woningwaarde van € 85.000, hetgeen € 30.000 per nieuwe woning meer is dan de huidige prijs van een appartement. Tegelijk neemt door deze aanpak het aantal woonruimtes af binnen de koopsector plus dat dit plan bijdraagt aan een verbetering van dit deel van de wijk. Met andere woorden, anderen in dezelfde leefomgeving profiteren daar ook van, zonder daaraan bij te dragen. Bijvoorbeeld door waardebehoud bij andere koopwoningen in de nabijheid. De gemeente heeft echter een eigen belang (uitleg grondverkoop elders in de gemeente), waardoor de belangstelling voor dit particulier initiatief (nog) gering is. Dat leidt tot een extra dilemma. Dat kan wellicht opgelost worden door elders het nieuwbouwplan te realiseren en de vrijkomende gronden te ruilen met de gemeente of dit project te combineren met andere projecten elders binnen deze gemeente.

Een knelpunt is, dat voor dergelijke planontwikkeling de kennis binnen een VvE ontbreekt. Hierdoor neemt de roep toe om deze initiatieven voortaan te faciliteren (zeker dit voorbeeldproject), waardoor het mogelijk wordt om dit plan te kwantificeren en te kwalificeren. En daaraan ook een analyse van maatschappelijke kosten en baten toe te voegen, alsmede de omgevingswaarde. Maar waarbij de regie in handen ligt en blijft liggen van deze VvE en samenwerking te zoeken met andere relevante partijen, waaronder de gemeente.

Denemarken, Vestervig

Het dorp Vestervig in de Deense gemeente Thisted telt krap 300 huishoudens. De woningmarkt staat er onder grote druk door een groot negatief vertreksaldo. Koopwoningen verkommerden en stonden steeds vaker leeg. In 2006 richtten een aantal eigenaar-bewoners een dorpsontwikkelingsmaatschappij op (in het Engels de Vestervig Urban Renewal Ltd), waarin 130 eigenaar-bewoners een participatie namen met een equivalent van 200 euro. Er werd een bestuur gevormd van 5 mensen, met jaarlijkse aandeelhoudersvergaderingen etc. Het eigen kapitaal gold voor de Deense en Europese overheden als cofinanciering. De VUR heeft verkommerende en leegstaande woningen aangekocht voor herontwikkeling en sloop. De gemeentelijke overheid neemt daarnaast ook sloopkosten voor zijn rekening, er vindt tussen beide ook afstemming plaats. In de periode 2010–2013 heeft de VUR 16 particuliere woningen gesloopt, Vestervig is in Denemarken benoemd tot 'area renewal village of the year', de terugloop in huishoudens is tot staan gebracht en het aanzien van de hoofdstraat in het dorp is enorm verbeterd. De waarde van het overig vastgoed is daarmee sterk gediend.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Rode draad

Veelal gaat het om bottom-up processen binnen specifieke lokale contexten, die door overheid en partijen worden gefaciliteerd en ondersteund. Opvallend is, dat de meest succesvolle werkwijzen beginnen met een markttechnische en technische opname van de woning en aan de eigenaar gerapporteerd wordt wat de feiten en omstandigheden zijn. Dit kan een aanleiding zijn om als woningeigenaar, zowel individueel als collectief, in de benen te komen waardoor beweging ontstaat, waaronder het erkennen van de eventuele noodzaak van sloop van het bezit. Natuurlijk worden in deze communicatie de woningmarktontwikkelingen nadrukkelijk meegenomen.

Rode draad in de voorbeelden is het creëren van nieuwe 'entiteiten' voor de uitvoering van plannen. Ofwel door verbinding te maken met de corporatiesector, ofwel door onderling coöperatieve oplossingen te vinden in de vorm van coöperatieve verenigingen, mogelijk ook in de vorm van dorpsontwikkelingsmaatschappijen naar het voorbeeld van Vestervig. De verbinding van de problematiek in de koopsector met de portefeuille van woningcorporaties lijkt het meest krachtig en realistisch. De nieuwere coöperatieve bewegingen zijn erg interessant. Als de schaal waarop de coöperatie zou moeten worden georganiseerd grotere vormen aanneemt, kan die echter al gauw roet in het eten gooien. Het is namelijk de vraag of mensen geloven in grotere verbanden, zoals het ook de vraag is of overheden daarin kunnen en durven te participeren. Overigens is het nog wel een vraagstuk hoe deze entiteiten georganiseerd moeten worden. Eigenaar-bewoners en hun organisaties zouden bij voorkeur deze taak 'van onderop' moeten oppakken.

Van een andere orde is, dat met gewoon 'handhaving' van de bouwkundige kwaliteit van woningen door de lokale overheid al veel gewonnen kan worden, niet in kwantitatieve zin, maar wel in sociale zin naar de direct betrokken eigenaren. Het zou leiden tot vroegere signalering en actie, maar het herstelt geen evenwicht.

Communicatie is belangrijk. Het tonen van successen stimuleert anderen en men kan van elkaar leren, zowel op individueel niveau als op het niveau van gemeenschappen en entiteiten. Dankzij hedendaagse communicatiemogelijkheden kunnen mensen dicht bij elkaar worden gebracht.

Conclusies

In krimpgebieden komt – meer dan elders – problematiek voor aan de onderkant van de koopsector, zoals 'onder water staan', praktische onverkoopbaarheid en 'gevangen zitten in de woning'. In krimpgebieden vinden relatief ook meer en hogere afschrijvingen op woningen plaats en zijn er in verhouding meer woningen zonder waarde (de woning als 'wegwerpartikel').

Weliswaar profiteren starters van de waardedaling in de koopsector, maar zodra zij de woning bezitten hebben zij, net als de overige woning-eigenaren ook de last van die waardedaling. Het aantal mensen met zorgen en last van de waardedaling en het overaanbod is veel groter dan het aantal dat tijdelijk profiteert.

Voor herstel van evenwicht in de koopsector zal de vraag moeten worden verhoogd of het aanbod worden verlaagd. Van deze twee laat verlaging van het aanbod zich nog het best organiseren.

De problematiek aan de onderkant van de koopsector ontwikkelt zich van klein naar groot. Het nalaten van interventies resulteert in een toename van de omvang van de problematiek, de leegstand, de onverkoopbaarheid, de aantasting van de leefbaarheid tot grootscheepse leegstand, stagnatie van de woningmarkt, (sociale) onveiligheid, tot maatschappelijke ontwrichting aan toe. Bij tijdige actie gaat het vooral om preventie, als deze wordt nagelaten zal curatief ingrijpen geboden zijn. Preventieve actie

is minder ingrijpend en kostbaar en gaat uit van vrijwillige deelname van partijen. Voor curatief optreden door de overheid is legitimatie vanuit publiek belang noodzakelijk.

Voor krimpgebieden bestaan prognoses van de omvang van de te verwachten leegstand in de koopsector waarbij het gaat om duizenden woningen per gebied binnen 10 á 15 jaar bij ongewijzigd beleid.

Een eigenaar-bewoner zal zijn koopwoning niet slopen. Die desinvestering kan hij in zijn privésituatie niet maken. Tot nu toe zijn woningcorporaties de enige partij gebleken die op grotere schaal in krimpgebieden woningen slopen. Slopen is alleen praktisch mogelijk in een 'entiteit' (een collectief of een portefeuille), waarin de plussen de minnen compenseren of verzachten. Alleen als het bezit van de particuliere eigenaar ondergebracht kan worden in een 'entiteit', zoals een coöperatieve vereniging, of een verbinding met het corporatiebezit of met een dorpsontwikkelingsmaatschappij gemaakt kan worden, kunnen de slechtste woningen gesloopt worden in plaats van de vaak betere corporatiewoningen. Om de vorming van coöperatieven mogelijk te maken zullen zowel de overheid als de financiële instellingen de huidige belemmeringen moeten wegnemen.

De eigenaar-bewoner zelf is primair verantwoordelijk voor zijn woonsituatie, ook als sprake is van ervaren onverkoopbaarheid of gevangen zitten. Andere partijen, zoals overheid, financiële instellingen en corporaties, kunnen vaak als medeverantwoordelijk beschouwd worden. Het hieruit afleiden van een 'zorgplicht' is niet vruchtbaar. Realistischer is om voor herstel van evenwicht op de koopwoningmarkt medewerking van deze partijen te organiseren, op grond van het zakelijk belang dat zij daarbij hebben. Op grond van deze voordelen kan samenwerking worden georganiseerd tussen eigenaar-bewoners, overheden, corporaties, financiële instellingen en andere partijen. Daarin zou de (boven-)lokale overheid een actieve rol moeten spelen, initiërend en regiserend.

Aanbevelingen

Willen wij iets oplossen dan stellen we ons een toekomst voor waarin eigenaar-bewoners, overheid, woningcorporaties, financiële instellingen en marktpartijen bijdragen leveren. Daartoe doen wij hier aanbevelingen. Dit ter inspiratie van de aanpak in de lokale praktijk. Voor de verschillende (boven-) lokale actoren, achtereenvolgens voor de eigenaar-bewoners / woningeigenaren, lokale overheid, corporaties, financiële instellingen en overige marktpartijen volgen hier onze aanbevelingen. Vervolgens wordt ingegaan op voorwaarden die door de rijksoverheid gecreëerd moeten worden en belemmeringen die door haar moeten worden weggenomen. Afgesloten wordt met slotopmerkingen over de procesaanpak, het sloopfonds en een bepleite pilot (voorbeeldproject).

De eigenaar-bewoners / woningeigenaren

Volgens ons is het heel belangrijk dat de woningeigenaren en hun organisaties de hoofdrol spelen, het is minstens 'met hen of door hen' en nooit 'over hen en zonder hen'. Dit bottom-up karakter is essentieel.

Eigenaren kunnen 'entiteiten' vormen, waarbinnen 'verdienmodellen' en businesscases ontwikkeld kunnen worden en de pijn verdeeld. Een coöperatieve vereniging van eigenaren of een eigenaarscoöperatie is zo'n entiteit. Ook de oprichting van een dorpsontwikkelingsmaatschappij door eigenaren/eigenaar-bewoners kan als een werkbare entiteit worden beschouwd, waarbij wij vooral verwijzen naar het voorbeeld in Vestervig. Binnen deze 'entiteiten' kunnen haalbare verdienmodellen worden opgebouwd, waarbij de te behalen voordelen de met sloop gemoeide desinvesteringen kunnen opvangen of draaglijk maken. Wees vanuit deze entiteiten opdrachtgever en investeerder en onderhandelingspartner van andere partijen zoals de overheid, woningcorporaties, financiële instellingen en marktpartijen.

Eigenaar-bewoners en hun organisaties doen er goed aan de krimpproblematiek en de gevolgen daarvan voor de koopsector en hun woningbezit te agenderen en de lokale overheid en andere partijen te dwingen om daar uitspraken over te doen, beleid te ontwikkelen, de samenwerking aan te gaan. Zij moeten een beweging op gang brengen, waarin zij volop participeren en waarin het vraagstuk van overtollige slechte koopwoningen effectief wordt aangepakt.

De landelijke overheid

In de toekomst die ons voor ogen staat, draagt de landelijke overheid zorg voor het legitimeren van curatieve aanpakken waar nodig, door het daarmee gemoeide publiek belang expliciet te formuleren. Ook zal hij het juridisch instrumentarium dat de overheid ten dienste staat hebben uitgebreid.

Wij denken ook aan fiscale maatregelen, zoals het instellen van een leegstandstaks en een fiscale faciliteit voor coöperatieven, die het mogelijk maakt dat voor sloop en herontwikkeling opgebouwde vermogens niet beschouwd worden als private spaartegoeden. Zo zouden ook de transacties die door de entiteiten worden gevormd kunnen worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Als effectieve coöperaties of dorpsontwikkelingsmaatschappijen erin slagen om woningen voor sloop op te kopen of daarmee samenhangende verhuisketens te realiseren, dan is het zuur dat meervoudig overdrachtsbelasting betaald moet worden. Voor het bevorderen van bijdragen van partijen zoals woningcorporaties aan het herstel van gezonde verhoudingen op de koopwoningmarkt zouden maatregelen genomen kunnen worden, zoals bijvoorbeeld een aftrekmogelijkheid in de verhuurderheffing .

Bundel financiële stromen en zorg dat deze doelgericht en met meer maatschappelijk rendement worden ingezet bij plannen binnen de koopsector, die juist gericht zijn op herstel van de balans van vraag en aanbod. Ondersteun dat ook met financiële en/of fiscale maatregelen, of aanpassing van de huidige financiële en/of fiscale regelingen, waarbij differentiatie mogelijke is op basis van de aard van de problematiek binnen het werkgebied en deelnemers in wooncoöperatieven op gelijke wijze worden behandeld als individuele eigenaar-bewoners.

Ook andere overheidsmaatregelen, zoals de regionale differentiatie van het domein van DAEB (Diensten van Algemeen Economisch Belang), zijn nodig. En de invoering van een leegstandtaks is het overwegen waard.

De (boven-) lokale overheid

In de toekomst die ons voor ogen staat, werken de gemeenten in (boven)regionaal verband samen bij het opstellen en afstemmen van hun woonplannen. Daarbij moet het bereiken van kwantitatief evenwicht prevaleren en voorafgaan aan het investeren in de kwaliteit van woningen. Zij moeten actief de kwaliteit in de koopsector gaan monitoren en aanschrijvingsbeleid toepassen.

Zij zullen andere partijen bewust willen maken van de woningmarktvraagstukken en het gesprek daarover agenderen. En, zich inzetten om bovenregionaal, regionaal en in eigen streek en gemeente coalities tot stand te brengen van eigenaar-bewoners met corporaties, banken, de overheid zelf en mogelijk andere partijen, gericht op herstel van evenwicht in de koopsector. De lokale overheden kunnen in de OZB (Onroerend Zaak Belasting) een opslag opnemen voor het verkrijgen van middelen om in te zetten in een sloopfonds. Want een sloopfonds zal zeker gevormd moeten worden om de entiteiten te faciliteren die werken aan het herstel van evenwicht op de koopwoningmarkt door het slopen van de slechtste particuliere woningen.

De Herziening Woningwet geeft daarbij bovendien als mogelijk aanknopingspunt dat de gemeente meer invloed krijgt op het beleid van de corporaties. Mogelijk kan de leegstandtaks lokaal worden

ingevoerd. Zeker is dat de gemeente zijn instrumentarium in een aantal situaties beter kan benutten, denk aan de actieve toepassing van het aanschrijvingsbeleid.

De lokale overheid in een gebied met een hoge te verwachten leegstand in de koopsector, dient transparantie te betrachten en dit vraagstuk actief te agenderen, ook in de richting van de burgers en eigenaar-bewoners. Dit biedt de beste basis voor een vruchtbare preventieve aanpak van de problematiek.

De woningcorporaties

In de door ons gewenste toekomst spelen de woningcorporaties een belangrijke rol door hun woningbezit open te stellen voor verbinding met de onderkant van de koopsector, door eigenwoningbezitters woningruil onder voorwaarden aan te bieden (herverkaveling), waardoor deze uit hun isolement en uitzichtloze situatie kunnen komen. Daarbij zal er geen sprake zijn van schenking van waardevoordeel bij deze herverkaveling. Op enig moment zal de verplaatste eigenaar-bewoner zijn genoten waardevoordeel alsnog moeten voldoen, namelijk bij verkoop van zijn door ruil verkregen woning, door hemzelf of door de erven.

Ook werken de woningcorporaties graag mee aan de totstandkoming van coöperatieve verbanden, waarbinnen deze problematiek aangepakt wordt en faciliteren deze met raad en daad. Waar mogelijk dragen zij ook bij aan de totstandkoming van sloopfondsen die voor oplossing van de problematiek aan de onderkant van de koopsector onontbeerlijk zijn.

De corporaties in de krimpgebieden maken graag gebruik van de regionale differentiatie van de bepaling van het DAEB-domein, om de gevraagde bijdragen aan marktherstel aan de onderkant van de koopsector te kunnen leveren als Diensten van Algemeen Economisch Belang. Zij erkennen het als mede hun taak om in de woningmarkt niet-zelfredzame eigenaar-bewoners aan de onderkant van de koopsector volkshuisvestelijk te helpen.

De financiële instellingen

De financiële instellingen verstrekken geen tophypotheke en aflossingsvrije hypotheke meer.

Zij stellen middelen beschikbaar om plannen van onderop geïnitieerd en gerealiseerd te krijgen. Zij werken zo nodig samen met andere financiële instellingen om financiering van coöperatieven mogelijk te maken.

Wij roepen hen op om transparantie te betrachten over de toepassing van geografische risicoklassen en daarmee samenhangende opslagen bij de verstrekking van hypotheke. En om mee te werken aan de financiering van restschuldaflissing in schuldsaneringstrajecten van eigenaar-bewoners die hun te slopen woning hebben verlaten.

En natuurlijk werken de financiële instellingen net als de overheid en de woningcorporaties mee aan de vorming van sloopfondsen.

De marktpartijen

In de door ons geziene toekomst ontdekken zij de veranderingen in de woningmarkten en de betekenis van de nieuwe entiteiten in de gemeenschappen. Zij spelen daar in hun nieuwe businessmodellen op in en kunnen effectief samenwerken met deze organisaties en aanvaarden hun opdrachtgeverschap en regierol. Zij zien de woningeigenaar als partner, investeerder en opdrachtgever. Juist daar waar

geen huurwoningen zijn en corporaties geen partner zijn, is het van belang dat marktpartijen dienend zijn.

De procesinrichting en -aanpak

Van belang is de bottom-up benadering: door en op zijn minst met de eigenaren. Met hen moet de communicatie optimaal zijn. Een goede procesinrichting en communicatie in de richting van de eigenaar-bewoners en hun organisaties en van de andere betrokken partijen is van eminent belang.

Het sloopfonds

Van belang is de vorming van regionale sloopfondsen. Deze kunnen worden gevoed door de overheid (het Rijk, de lokale overheden die daarvoor ook een opslag in de OZB kunnen inzetten – de overige woningbezitters hebben immers direct groot belang bij het herstel van marktevenwicht), de woningcorporaties en de financiële instellingen. Maar hoe dan ook zal vanuit het sloopfonds niet alle overtollig particulier bezit kunnen worden opgekocht om dit vervolgens te slopen. Dat zou wellicht onbetaalbaar worden, maar ook geen recht doen aan de verantwoordelijkheid van de eigenaar. In bepaalde situaties zal de toepassing van genoemde variant niet kunnen worden uitgesloten, maar veel liever zien wij dat de noodzakelijke sloopfondsen worden ingezet als smeerolie en als voorziening voor rente en waardedaling ter overbrugging van de tijd tussen investering en afrekening.

Het sloopfonds zou beheerd kunnen worden door de door ons bepleite regionale coalities van woningeigenaren en hun organisaties, overheid, woningcorporaties en financiële instellingen.

Een Pilot

Met de hier bepleite procesaanpak zou in enkele regio's ervaring kunnen worden opgedaan door middel van een voldoende gefaciliteerde pilot. Daarbij zou in de tijd ook een integrale cashflow in beeld gebracht kunnen worden van zowel kosten als opbrengsten van eigenaren, overheid en andere partijen.

Onderzoek en monitoren

Ontwikkelingen in de woningmarkt en die in de particuliere voorraad moeten periodiek onderzocht en gemonitord worden op het juiste regionale schaalniveau. Daarbij is het van belang, dat belangenorganisaties van woningeigenaren bij de opzet en uitvoering betrokken zijn en dat de resultaten actief gecommuniceerd worden met de particuliere woningeigenaren.

