

Woonruimte genoeg!

Over de zoektocht naar het realiseren van meer betaalbare woonruimte in relatie tot het verruimen van bestaanszekerheid en het spanningsveld met en tussen bestaande bestuurlijke arrangementen.

1. Vooraf

Werkend bij een woningcorporatie aan huisvesting voor onze doelgroep, acteren we per definitie met en binnen een scala van wetten, regels en systemen. In Nederland is ruim 30% van de woningen in bezit van woningcorporaties. In 2023 waren dat ruim 2,3 miljoen woningen.¹ Onze sector heeft een aanzienlijke maatschappelijke opdracht om te voorzien in voldoende, goede en betaalbare sociale huurwoningen. We hebben inmiddels een ruime eeuw ervaring met huisvesting. Daarmee kunnen we zeggen dat we experts zijn in huisvesting voor mensen die daarin niet geheel zelfstandig kunnen voorzien. Een expertise die vanwege het ervaren woningtekort in ons land, zeker nu, ten goede aangewend kan worden.

Maar wat als we vanuit deze expertise tot een snelle, goedkope en duurzame manier komen van realisatie van meer woningen voor onze doelgroep en daarbij in conflict raken met vigerende wetten en regels? Woningdelen volgens ‘zachte splitsing’² biedt de mogelijkheid om op korte termijn betaalbare huisvesting te realiseren voor kleine huishoudens, is stuurbaar en draagt bij aan vermindering van eenzaamheid. Er is vraag naar, interesse om het concept toe te passen maar bewoners met de laagste inkomens worden in veel gevallen financieel benadeeld als ze kiezen voor deze vorm van wonen.

In dit paper beschrijven we hoe we als huisvester beknelling ervaren van de, voor deze casuïstiek relevante, bestaande bestuurlijke arrangementen. Vervolgens expliciteren we aan de hand van bovengenoemde casuïstiek hoe bestaande systemen van fiscaliteit en sociale zekerheid belemmerend werken bij het uitrollen van een concept dat een significante bijdrage kan leveren aan het ervaren woningtekort in Nederland. Waarbij we ervaren dat het goed doen en het goede doen met elkaar strijdig kunnen zijn.

1. De praktijk casus: Woningdelen

Als woningcorporatie constateerden we een aantal jaar geleden dat een combinatie van diverse ontwikkelingen leidt tot huishoudensverdunning (en daarmee tot onderbewoning) in schaarse (sociale) huurwoningen. In 2022 woonde in Nederland maar liefst 61,1% van de huishoudens in een woning die te groot werd geacht voor de huishoudgrootte³ tegenover een gemiddelde van 33,6% in de Europese Unie⁴. We gebruiken in Nederland dus relatief veel woonoppervlak per persoon. Dat vertaalt zich tot een gemiddeld aantal kamers per persoon van 2.1 in 2022 tegenover een EU gemiddelde van 1,6 in dat jaar. In Nederland is meer dan de helft van de sociale huurwoningen verhuurd aan éénpersoonshuishoudens. Van de vrijkomende woningen gaat ruim 70% naar deze categorie. In veel gevallen gaat het om woningen waar ook twee of meer personen kunnen wonen⁵. Gemiddeld heeft een Nederlander 53 vierkante meter woonoppervlak ter beschikking. Meer dan in

¹ [Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio | CBS](#)

² [Zeven varianten voor woningdelen - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio](#)

³ [Housing in Europe – 2023 edition - Eurostat \(europa.eu\)](#)

⁴ Van onderbewoning is volgens Eurostat sprake als de woning te groot wordt geacht voor de huishoudgrootte en er meer kamers beschikbaar dan nodig zijn voor de huishoudsamenstelling.

⁵ [Veel woningen met \(te\) weinig bewoners: corporaties willen vaker huizen delen \(nos.nl\)](#)

onze buurlanden België en Duitsland waar dit gemiddeld 47 vierkante meter is. En, hoe kleiner het huishouden, hoe hoger het gemiddelde aantal beschikbare vierkante meters.⁶ Het CBS becijferde over 2017 dat, hoewel er grote regionale verschillen zijn, eenpersoonshuishoudens in Nederland gemiddeld 88 vierkante meter woonoppervlak ter beschikking hadden.⁷

Bij Talis registreerden we dat 64% van onze eengezinswoningen wordt toegewezen aan éénpersoonshuishoudens. Mede daardoor wonen in wijken zoals Dukenburg in Nijmegen, ooit gebouwd voor 28.000 bewoners, nu nog maar 22.000 mensen. Met het vooruitzicht dat dit aantal zonder ingrijpen in de komende jaren terugloopt naar 18.000 mensen. Dat leidt tot de constatering dat er een groot onbenut woonpotentieel is in de bestaande woningvoorraad. Met bijbehorend effect op wachtlijsten en verschraling van voorzieningen in wijken. In deze tijden van woningtekort en vraagstukken rondom eenzaamheid vraagt dat om een andere benadering die Talis bedacht en in de praktijk toepast.

Met het concept Woningdelen bouwt Talis, in daarvoor geschikte eengezinswoningen, een extra badkamer. Zodat voor twee eenpersoonshuishoudens eigen sanitaire voorzieningen en een afsluitbare slaapkamer beschikbaar zijn. Overige ruimtes en voorzieningen worden gedeeld. De financiële investering is beperkt (€ 23.000 prijspeil 2024), de aanpassing is flexibel want terug te draaien en niet één maar twee woningzoekenden worden hiermee gehuisvest in een sociale huurwoning. Anders dan bij andere vormen van het delen van woningen wordt extra kwaliteit toegevoegd waardoor er een volwaardige woonvorm ontstaat waar duurzame (samen)bewoning mogelijk is. De investering die dat vraagt wordt gedekt door de huurinkomsten van de twee ontstane woningen. Deze vorm van wonen draagt bij aan het inlopen van het woningtekort, kan een antwoord zijn op vereenzaming van alleenwonenden en maakt het geven en ontvangen van mantelzorg makkelijk mogelijk. De potentie is enorm. Zowel in omvang als impact. Uitgaande van het aantal in Nederland geschikte eengezinswoningen in combinatie met de mutatiegraad in de sociale huursector, zouden hiermee landelijk jaarlijks 7.400⁸ woningen kunnen worden toegevoegd, boven op toevoeging door nieuwbouw. Voor de context, de afgelopen tien jaar zijn in Nederland 15.000 sociale huurwoningen jaarlijks via nieuwbouw toegevoegd. Er is dan ook veel belangstelling van andere corporaties en gemeenten voor dit concept.

Interessante notie is dat sommige onderzoeken naar de woningbehoefte in Nederland onzelfstandig wonende automatisch meetellen als woningzoekend. Hieruit blijkt de heersende norm in het denken over wonen. Onzelfstandige woonruimte (een woord dat denkend vanuit deze context sowieso herzien zou moeten worden) wordt niet gezien als een duurzame vorm van huisvesting. Ook prestatieafspraken tussen corporaties en gemeente gaan mede over de instandhouding van een kernvoorraad zelfstandige sociale huurwoningen. In Nijmegen hebben we met de gemeente afgesproken dat de definitie voor woningen die volgens ons concept gerealiseerd worden, wordt herzien. Zodat we niet één sociale huurwoning 'kwijtraken' maar er juist een toevoegen in een bestaande woning. Daarmee zal de sociale voorraad in Nijmegen meer groeien dan op basis van nieuwbouwplannen wordt verwacht. Helaas kan onze primaire doelgroep, die afhankelijk is van huurtoeslag, hier voorlopig niet van profiteren.

⁶ [ING - Woningtekort door meer Nederlanders en meer woonruimte per inwoner](#)

⁷ [Woonoppervlakte in Nederland | CBS](#)

⁸ Aantal gebaseerd op samenstelling portefeuille Talis naar alle corporatiewoningen in Nederland.

2. Schaarste oplossen vs. bestaanszekerheid voor de doelgroep van woningcorporaties

Ondanks de potentie van Woningdelen lopen we tegen belemmeringen aan bij de implementatie van dit woonconcept. Als mensen die minder dan 120% van het minimuminkomen verdienen, een uitkering hebben of AOW ontvangen volgens ons concept een woning delen, ontstaan er conflicten op het gebied van uitkeringen, toeslagen en fiscaliteit. Omdat twee huishoudens een woning delen waarmee twee woningen ontstaan die volgens de geldende regels niet als zelfstandig worden beschouwd. Ondanks dat er twee huurcontracten worden afgesloten. Voor de wet ontstaat daarmee een 'gezamenlijk huishouden' met alle gevolgen van dien voor toeslagen en uitkeringen en AOW. Juist voor mensen met de kleinste beurs, de primaire doelgroep van woningbouwcorporaties, levert dit bestaansonzekerheid op.⁹ Voor hen is het financieel voordeliger en dus veiliger vanuit het behoud van bestaanszekerheid, om alleen in een eengezinswoning te wonen dan een woning te delen. Ze blijven daarmee in aanmerking komen voor toeslagen en worden niet gekort omdat ze niet samenwonen en dus niet worden gezien als 'kostendeler'. Deze situatie maakt vervolgens dat Talis en andere corporaties die het concept toepassen, de woningen nu niet verhuren aan de primaire doelgroep. Hiermee ontstaat de 'catch 22'; de paradoxale situatie dat het gelijkheidsbeginsel mensen toegang tot huurtoeslag, betaalbare woonruimte en daarmee bestaanszekerheid ontzegt. Immers, gelijke behandeling rechtvaardigt geen huurtoeslag voor bewoning van onzelfstandige huurwoningen.

3. Oplossingsrichtingen

Oplossingen voor de belemmeringen op sociale zekerheid en fiscaliteit worden door de overheid allereerst gezocht in het aanpassen van de oplossing, in dit geval het concept Woningdelen. Bijvoorbeeld door over te gaan tot (de meer kostbare en tijdrovende varianten) kadastrale of administratieve splitsing waardoor twee eenheden ontstaan die wel het stempel zelfstandige sociale huurwoning mogen dragen. De oplossing moet passend worden gemaakt in het systeem. Waarmee volledig voorbijgegaan wordt aan het feit dat bestuurlijke arrangementen in deze kwestie het creëren van maatschappelijke meerwaarde tegenhouden of onnodig duur maken.

Onderzoek van het Instituut Publieke Waarden¹⁰ dat in opdracht van Talis werd uitgevoerd, komt tot drie mogelijke oplossingen. Allereerst, het aanpassen van de 'default' (woningdelers in bepaalde gedeelde woonvormen niet zien als gezamenlijk huishouden, toeslagpartners en kostendelers), ten tweede, administratieve kadastrale splitsing om 'op papier' twee zelfstandige woningen te creëren en ten derde het aanwijzen van gedeelde woningen waarvan de bewoners in aanmerking komen voor huurtoeslag. Deze oplossingen of een combinatie van de drie zou een substantieel verschil maken in de toegang tot betaalbare woonruimte voor de primaire doelgroep van woningcorporaties. Echter, in de huidige begrotingssystematiek van de Nederlandse overheid zou dit een significante financiële aderlating zijn. Platform 31 becijferde¹¹ dat het verhuren van 15.000 sociale huurwoningen aan woningdelers na tien jaar een besparing van 600 miljoen euro aan huurtoeslag betekent. Dat betekent dat er gekozen moet worden tussen financiële verliezen en waarden die geen directe dekking van deze verliezen kunnen opbrengen. Alleen wanneer de bereidheid bestaat een langetermijnperspectief te hanteren en daarbij ook nog eens kosten en baten buiten de grenzen van domeinen te bezien, zullen de maatschappelijke en daarmee financiële baten van Woningdelen (en andere oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken) het leidmotief worden.

⁹ [IPW | De kansen van woningsplitsen en hoe we die optimaal benutten \(publiekewaarden.nl\)](#)

¹⁰ [\(4\) Regels rond woningdelen leiden tot bestaansonzekerheid | LinkedIn](#)

¹¹ [Honderden miljoenen te besparen met woningdelen - Platform31 | Kennis en netwerk voor stad en regio](#)

Wanneer blijkt dat vigerende kaders niet langer passen in de maatschappelijke context en dat leidt tot onacceptabele situaties, kunnen maatwerkoplossingen worden toegepast. Daarmee wordt een stap gezet in de erkenning dat bestaande wetten, regels en systemen in ieder geval niet iedere burger dienen conform de intentie. Dat kan de start zijn van een waardengesprek waardoor afwegingen worden gemaakt die beter passen bij de veranderlijke maatschappelijke context. Aanpassing van bestuurlijke arrangementen kan op basis van die waardenafweging plaatsvinden. Echter, het tempo waarin dit soort ontwikkelingen plaatsvinden kan remmend werken op de innovatiekracht die nodig is om aansluiting bij de actualiteit te houden. Welke oplossingsrichting ook wordt gekozen, de cyclus van stollende kaders die niet meer aansluiten op maatschappelijke vraagstukken zal zich blijven herhalen totdat bewust gekozen wordt het anders te doen. Daarvoor is nodig dat voortdurend wordt bezien of de perspectieven waarlangs beleid wordt gemaakt nog voldoen voor het realiseren van de maatschappelijke meerwaarde waarvoor ze zijn bedoeld.

Omdat maatwerk een ongelijke behandeling van gelijke gevallen kan betreffen, vraagt het om bijzondere verantwoording. In dit geval voor een doelgroep die hypothetisch (niet altijd en niet direct aantoonbaar) gering financieel voordeel heeft, door een woonvorm te kiezen die een antwoord is op schaarste op de woningmarkt. De vraag die dat oproept, in relatie tot onze casuïstiek, is als mensen zich schikken in schaarste of ander gebruik van het bestaande en daarmee (wellicht) een klein voordeel hebben, is dat dan niet juist in het belang van de samenleving? Want, de financiële of maatschappelijke gevolgschade van onderbewoning en eenzaamheid, laat staan van dakloosheid, is immers vele malen groter.

Maatwerk als oplossing kan op korte termijn helpen in onze casuïstiek maar is geen lange termijnoplossing. Per definitie is het een uitzondering op de norm. In onze casuïstiek willen we dat Woningdelen voor onze gehele doelgroep uiteindelijk als reguliere woonvorm binnen het bereik van de betreffende bestuurlijke arrangementen past. Daarvoor is nodig dat het waardengesprek wordt gestart en permanente aanpassing van bestuurlijke arrangementen wordt gerealiseerd.

4. Einde levensduur van bestuurlijke arrangementen

Maatschappelijke vraagstukken ontstaan geleidelijk en zijn niet altijd waarneembaar tot er sprake blijkt te zijn van een 'crisis'. Zoals het huidige woningtekort dat ervaren wordt als een crisis op de woningmarkt. En waarop wellicht een ander perspectief ontstaat wanneer het huidige tekort aan woningen wordt afgezet tegen het naoorlogse woningtekort. In ieder geval vraagt de huidige situatie om een andere benadering van denken en doen over 'wonen' in Nederland. Dat zou kunnen zijn het kijken naar beschikbare woonruimte in vierkante meters in plaats van naar zelfstandige woningen. En daarmee ook sturen op een mentaliteitsverandering in denken en doen als het om wonen gaat. Want *woningen* zijn er dan misschien te weinig, *woonruimte* is er genoeg. Wat we nodig hebben om de woonpotentie optimaal te benutten zijn bestuurlijke arrangementen die vanuit hun bedoeling passen bij de maatschappelijke omstandigheden die van invloed zijn op bestaanszekerheid.

In Nederland kennen we gelukkig diverse systemen en arrangementen die bedoeld zijn om het niveau van bestaanszekerheid van Nederlanders te borgen en versterken. We ervaren nu echter dat deze averechts werken bij actuele kwesties zoals ons praktijkvoorbeeld. Nieuwe, innovatieve manieren van kijken naar maatschappelijke vraagstukken verhouden zich niet (meer) tot de hier relevante bestuurlijke arrangementen. Het ontwikkelen van nieuwe oplossingen met maatschappelijke meerwaarde is daarmee in de praktijk lastig en soms zelfs onmogelijk. Dat vraagt om proactief handelen van organisaties in het maatschappelijk middenveld.

Echter, deze organisaties ervaren de belemmeringen van bovengenoemde verankering dagelijks. Onder meer doordat opgaven en verantwoordelijkheden die hen worden toegekend niet optimaal waargemaakt kunnen worden. Als gevolg van wet- en regelgeving die met zichzelf en bepaalde waarden conflicteert en die beknellend werkt op bestuurlijke handelingsruimte. Met soms negatieve gevolgen voor bestaanszekerheid van sommige burgers. Vanuit de constatering dat pro activiteit van organisaties in het maatschappelijk middenveld nodig is, zouden zij optimaal moeten kunnen opereren in het belang van de samenleving. Want juist deze organisaties hebben, in samenwerking of alleen, vaak de ideeën, middelen en het netwerk om maatschappelijke vraagstukken snel en praktisch aan te vliegen. We constateren dat wij en onze samenwerkingspartners in deze casuïstiek vastlopen in systemen die, onder meer ten gevolge van domeinbepalend begrotingsdenken en KPI sturing, te beperkend werken in de huidige praktijk. En dat daarom oprekking of aanpassing van wetten en regels noodzakelijk is.

5. Het gelijkheidsbeginsel in een ongelijke samenleving

De doelgroep van woningcorporaties bestaat per definitie uit de mensen met de laagste inkomens in onze samenleving¹². Voor hen werken woningcorporaties iedere dag om door middel van passende woonruimte bij te dragen aan bestaanszekerheid. Daarmee is onze hele sector georganiseerd rondom een bepaalde ongelijkheid in de samenleving.

Veel wet en- regelgeving voor het reguleren van sociale zekerheid is mede gestoeld op het gelijkheidsbeginsel en daarmee algemeen (op alle burgers gelijke toepasbaar) van aard. Terwijl ongelijkheid per definitie bestaat in een samenleving. Burgers zijn immers wel gelijkwaardig maar niet gelijk. Toepassing van het gelijkheidsbeginsel werkt, hoewel bedoeld om rechtvaardigheid te borgen, in sommige gevallen ongelijkheid in de hand. Hoewel de casuïstiek niet één op één vergelijkbaar is, bieden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport met betrekking tot de toeslagenaffaire richting voor de verklaring van de bureaucratische en politieke blindheid die lijkt te bestaan in Nederland. Want ook met betrekking tot Woningdelen zien we dat niet iedere Nederlander even makkelijk aanspraak kan maken op het grondrecht op wonen en dat de overheid meer zou kunnen (moeten?) doen om de toegang tot betaalbare woonruimte te verbeteren. Daarbij is de bereidheid tot verandering deels afhankelijk van harde financiële kaders die per domein in begrotingen en prognoses vastliggen. Het dogma van het gelijkheidsprincipe beperkt de visie die nodig is om voor onze samenleving adequate arrangementen te ontwerpen. Waarbij wellicht het gelijkheidsprincipe zou kunnen worden gehandhaafd om te sturen op minder ongelijkheid als uitkomst. Want, kan er sprake zijn van rechtvaardigheid zijn als ongelijkheid de uitkomst is? In geval van de casuïstiek die we hier bespreken, vragen we ons af: Hoe eerlijk is het om mensen die een steun in de rug nodig hebben bij het vinden van een woning de toegang tot betaalbare woonruimte te ontfemen en daarmee een mindere mate van bestaanszekerheid te bieden?

6. Afhankelijkheid leidt tot wantrouwen

Huurders van sociale huurwoningen zijn per definitie vaker afhankelijk van bestuurlijke arrangementen die toegang tot bestaanszekerheid borgen. Zoals bijstandsuitkeringen, de wetten WIA, WMO en zorg- en huurtoeslag, ook wel vangnetgelden genoemd. Vanuit de wens en noodzaak om deze vangnetgelden doelmatig in te zetten, is er in de benadering van de ontvangers een (sterke) onderstroom van wantrouwen te bemerken. Burgers die gebruikmaken van overheidsregelingen voor een noodzakelijke ondergrens van bestaanszekerheid, worden wellicht niet expliciet maar toch zeker impliciet gezien als potentiële misbruikers van voorzieningen. Omdat het instrumentarium van

¹² Maximaal € 47.699,- prijspeil 2024

toezicht (te) sterk is gericht op het voorkomen van misbruik om het draagvlak voor sociale voorzieningen onder belastingbetalers te laten bestaan. In ons praktijkvoorbeeld is dit een kwestie die we tegen komen. Als gevolg van toepassing van normen, die zijn gedefinieerd als bijvoorbeeld 'gezamenlijke huishouding' of 'zelfstandige sociale huurwoning'. Hier ontstaat spanning tussen het afgesloten bestuurlijk arrangement (in gestolde wet- en regelgeving) en de veranderende maatschappelijke context (opvattingen over wat goed en fout is).

In de gestolde bestuurlijke arrangementen waarmee we hier te maken hebben lijkt het voorkomen van misbruik belangrijker dan bestaanszekerheid voor burgers en het mede oplossen van een maatschappelijk vraagstuk. Uitzonderingen op regels mogen niet worden gemaakt om onterecht gebruik van vangnetgelden te voorkomen of moeten in complexe maatwerkconstructies worden vervat. In de praktijk worden woningdelers gezien als gezamenlijk huishouden in een onzelfstandige woning met de bureaucratische gevolgen van dien. Ook het gelijkheidsbeginsel is hier weer van toepassing: Uitzonderingen op woningniveau mogen niet alleen voor woningcorporaties gelden om te voorkomen dat zij en hun huurders een andere positie krijgen dan andere vastgoedeigenaren. Het scherpe toezicht en de aanwezige checks and balances in de volkshuisvesting zijn echter van dien aard dat het risico op huisjesmelkerij in de volkshuisvesting niet aan de orde is. Nog afgezien van de maatschappelijke opdracht en de morele verantwoordelijkheid die corporaties en hun bestuurders hebben, voelen en nemen. Het lijkt erop dat de waardenprioritering hier verschuift van wezenlijke rechtvaardigheid naar rechtmatigheid of wettelijke rechtsgelijkheid.

7. Kortom

Wij dragen met de casuïstiek rondom de implementatie van het concept Woningdelen een voorbeeld aan van hoe principes, wetten en regels onbedoeld ongelijke toegang tot bestaanszekerheid tussen burgers in stand houden. En we constateren spanning tussen oplossingen van de ervaren schaarste op de woningmarkt en de bestuurlijke arrangementen in de sociale zekerheid. We ervaren beperkingen vanuit domein- begrensde begrotingsdenken en KPI sturing. De benodigde benadering van kosten en baten en de meerwaarde van gebruik van overheidsvoorzieningen vraagt aan de hand van onze casus om anders (en structureel en daarmee adequater) denken over collectieve (maatschappelijke) meerwaarde. Waarbij geïntroduceerde maatwerkoplossingen de knelling tussen wetten, regels en praktijksituaties kunnen illustreren om mede op basis van die kennis passendere arrangementen te ontwerpen. Vanuit dit andere denken kunnen we betere antwoorden geven op de vraag voor welke maatschappelijke doelen overheidsgeld wordt ingezet en welke lange termijnsturing- en belang daar achter (zou moeten) zitten. Uitgaande van schaarste van zowel geld als woningen, is de vraag hoe we beide optimaal laten renderen voor goede bestaanszekerheid voor alle Nederlanders. Zodat we niet alleen het goede kunnen doen maar dit ook goed kunnen doen.

Nijmegen, augustus 2024

Auteur: Jeanneke Bosch, strategisch adviseur Raad van Bestuur Talis

Coauteur: Ronald Leushuis, vz Raad van Bestuur Talis