

Leren van de *Right to Buy* bij onze westerburen



Effecten van verkoop van huurwoningen op de leefbaarheid van wijken

Dr. Reinout Kleinhans

1. Inleiding

“Het kabinet onderschrijft de stelling van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat eigenwoningbezit invloed heeft op de wijze waarop burgers hun woonomgeving beoordelen en participeren in hun sociale omgeving. Een groei van het eigenwoningbezit komt tegemoet aan het streven om burgers een grotere verantwoordelijkheid voor de inrichting van hun eigen leefsituatie te geven” (p. 295).

Was getekend: Johan Remkes, staatssecretaris en *master mind* achter de Nota Mensen Wensen Wonen uit 2000. Deze zinsnede is typerend voor de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan beleid¹ en discussie over de effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Sinds 1990 steekt deze discussie elke paar jaar weer hevig de kop op. Tot op de dag van vandaag is het pleit tussen voor- en tegenstanders van verkoop niet beslecht. Dat geldt met name voor het deel van de discussie over de effecten van verkoop op de *leefbaarheid* van wijken. Mede om die reden besteedt de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken aandacht aan dit thema.

In dit essay beschrijf ik een van de belangrijkste oorzaken voor het uitblijven van een duidelijke uitkomst in het debat, namelijk een gebrek aan eenduidige onderzoeksresultaten. Dat doe ik in drie stappen. Allereerst vat ik samen wat er feitelijk bekend is over de samenhang tussen verkoop en leefbaarheid, op grond van een aantal Nederlandse studies. Vervolgens analyseer ik de zogenaamde *veranderingstheorieën* die ten grondslag liggen aan de veronderstelde effecten van verkoop. Met andere woorden, op welke manier zou de verkoop een positief of negatief effect kunnen hebben op leefbaarheid? Wat zijn de achterliggende causale mechanismen?

Ten slotte ga ik in op de vraag in hoeverre deze mechanismen onderbouwd worden door met name Brits onderzoek. Het *Right To Buy* (RTB) programma loopt al vanaf begin jaren '80 van de vorige eeuw in het Verenigd Koninkrijk en heeft een aanzienlijke impact op de samenstelling van de woningvoorraad aldaar gehad, die ook goed onderzocht is. Voor dit essay heb ik een review van de Britse literatuur uitgevoerd, die in volledige vorm te [downloaden](#) is.

¹ Voor een beknopt overzicht van verkoop als thema voor regeringsbeleid, zie Neele e.a. 2008.

Het begrip 'leefbaarheid' is een unieke Nederlandse term, die sterk beleidsgeoriënteerd is (zie de BBSH) en geen duidelijke equivalent heeft in de Engelstalige literatuur. In de praktijk wordt het vaak als containerbegrip gebruikt waaronder diverse indicatoren of determinanten vallen:

- Ervaren (veranderingen in) bevolkingssamenstelling
- Stabiliteit van de buurt en verhuisgedrag
- Veiligheid (meestal de subjectieve variant) en overlast
- Actieve betrokkenheid van bewoners bij woning en woonomgeving
- Sociale samenhang of sociale cohesie
- Staat van onderhoud van het vastgoed en de openbare ruimte

Het gaat bij leefbaarheid met name om belevingscomponenten, dus de ervaring van de (woon) omgeving door bewoners, maar ook andere partijen. Het zijn ook de belevingscomponenten die centraal staan in de Nederlandse studies die hieronder aan bod komen.

2. Wat is er bekend over de verbanden tussen verkoop en leefbaarheid?

Sinds 2000 zijn er uiteenlopende onderzoeken verschenen naar dit vraagstuk. We vatten hieronder de belangrijkste bevindingen samen. Een deel van de studies (zie Platform 31 dossier [Verkoop huurwoningen](#)) over verkoop gaat over de effecten op de *individuele* kenmerken van kopers². Deze vallen buiten het bestek van dit essay.

Een duo-onderzoek van de B&A Groep (2001a, 2001b) naar verkoop aan zittende huurders leverde een gemengd beeld op. Een klein deel van de voormalige huurders gaf aan dat ze na koop meer aandacht besteedden aan de netheid van de buurt en 'ordelijk gedrag'. Op het punt van de sociale contacten veranderde er echter weinig: de kopers hadden ook als huurders al veel contacten in de buurt. Op de kwaliteit van deze studies is echter wel wat aan te merken. Stellig is het rapport van Atlas voor Gemeenten (2009). "De resultaten uit de modelschattingen laten vooral een overtuigend verband zien tussen de verkoop van sociale huurwoningen en een afname van overlast en rommel op straat. In één van de onderzochte periodes – de periode 2000-2007 – is er ook een verband met vernielingen en bekladding" (Marlet *e.a.*, 2009: 64). De auteurs laten zich echter niet uit over de onderliggende mechanismen die tot dit effect leiden.

Spraakmakend is het quasi-experimentele onderzoek naar de effecten van de wijkaanpak. In 2011 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau dat verkoop van sociale huurwoningen een gunstig effect heeft op **sociale cohesie** in de buurt. Dat is opmerkelijk omdat verkoop de bevolkingssamenstelling van buurten nauwelijks verandert, in tegenstelling tot bij maatregelen als sloop en nieuwbouw. Algemeen wordt erkend dat herstructurering via veranderingen in de bevolkingssamenstelling invloed op de leefbaarheid uitoefent en dat de individuele kenmerken van bewoners hierbij van veel groter belang zijn dan de buurtkenmerken.

Als verklaring voor het gevonden positieve effect *veronderstellen* Wittebrood en Permentier (2011: 96) dat "bewoners door de andere eigendomsverhouding meer investeren in of zich meer verbonden voelen met hun woning en de woonomgeving." Daarnaast constateerden zij

² Denk bijvoorbeeld aan zaken als keuzevrijheid, toegankelijkheid eigenwoningbezit voor lage inkomensgroepen, vermogenspositie en –opbouw, investeringen, empowerment en sociale stijging (zie hiervoor B&A Groep 2001, 2002; Neele *e.a.*, 2008, Elsinga *e.a.*, 2008).

ook gunstige, maar wel veel kleinere positieve effecten op de **veiligheidsbeleving, criminaliteit, verloedering en tevredenheid van bewoners met hun woonomgeving**. Belangrijk om te weten is dat de beschreven effecten betrekking hadden op de jaren 2000 tot en met 2006.

In 2013 onderzocht het SCP op dezelfde wijze de interventie verkoop van huurwoningen, maar nu over de jaren 2007 tot en met 2010. Verrassend genoeg luidt de conclusie nu dat verkoop in deze periode 2007-2010 “... *geen* significant gunstige of ongunstige effecten op leefbaarheid en veiligheid had. Opvallend was dat de sociale cohesie en de tevredenheid met de woonomgeving niet profiteren van de verkoop van sociale huurwoningen” (Permentier e.a., 2013: 106). Voor de verklaring van dit opvallende verschil tussen de beide onderzoeksperiodes kijkt het SCP naar de kenmerken van de wijken waar de verkoop plaatsvond. “Mogelijk – en dat lijkt bevestigd te worden door de kenmerken van de wijken – is het type woning dat in de periode 2007-2010 verkocht is vaker gelegen in lage statuswijken (zoals aandachtswijken) dan in de periode 2000-2006 het geval is geweest” (ibid.: 105). Uit gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting blijkt inderdaad dat vanaf 2008 het aantal verkochte sociale huurwoningen in aandachtswijken en andere lage statuswijken is toegenomen in vergelijking tot ‘gewone’ wijken (CFV, 2011, zie ook Jókövi, 2011). Kennelijk zijn effecten van verkoop in hoge mate afhankelijk van de context.

Leidemeijer en Schulenberg (2012) gebruikten de Leefbaarometer³ voor een analyse van de leefbaarheid in Rotterdamse wijken met veel verkochte huurwoningen. Specifiek ging het daarbij om woningen die onder de vlag van Te Woon verkocht zijn (verreweg in de meeste gevallen in een ‘koopgarant’ constructie). Ondanks de enorme dataset, de zorgvuldige en gedegen analyse en de lange periode die onder de loep is genomen (1998-2010), trekken zij de even realistische als ontvullende conclusie:

“De evidentie voor een positieve bijdrage van Te Woon verkopen van woningen aan de ontwikkeling van de leefbaarheid van buurten is vooralsnog beperkt. De indruk is dat het soms goed heeft uitgekapt en in andere gevallen minder. Per saldo is de uitkomst dan goeddeels ‘onbeslist’. In de meeste gevallen is het onduidelijk of de geconstateerde ontwikkeling van de leefbaarheid kan worden toegeschreven aan Te Woon of dat er een samenloop van omstandigheden aan de orde is die verantwoordelijk is voor zowel de ontwikkeling van de leefbaarheid als voor het meer of minder Te Woon verkopen” (p. 26).

Leidemeijer en Schulenberg geven feilloos aan hoe ingewikkeld het is om een zelfstandig effect van verkoop van huurwoningen te ‘ontfutselen’ aan de algehele ontwikkeling van buurten.

Tot zover de mogelijke effecten van verkoop op veiligheid, sociale cohesie en verloedering. Een ander belangrijk effect van verkoop heeft betrekking op de staat van **onderhoud** van gekochte huurwoningen. Ook op dit thema lopen de onderzoeksresultaten sterk uiteen en ontbreekt een

³ De Leefbaarometer van het RIGO vooral naar de objectieve componenten. De Leefbaarometer is een index gebaseerd op omgevingskenmerken waarvan empirisch is vastgesteld dat ze de leefbaarheid (zoals bewoners die ervaren) beïnvloeden. Deze kenmerken zijn gerangschikt onder zes dimensies: woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling (sociaal/economisch), leeftijdsopbouw en veiligheid. Maar alleen van de dimensie veiligheid zou gezegd kunnen worden dat deze direct een aspect van leefbaarheid meet (in de zin van schoon, heel en veilig). De Leefbaarometer meet dus niet zozeer de ervaren leefbaarheid in een buurt, maar de buurtkenmerken die daarop van invloed zijn.

eenduidig beeld. Enerzijds is er sprake van positieve effecten. Het gevoel van eigendom kan ertoe leiden dat bewoners zich ook meer verantwoordelijk voelen voor hun woning, omdat de staat van onderhoud van invloed is op de marktwaarde van de woning.

Uit een grootschalige enquête van het RIGO bleek dat 'huurkopers' aanvankelijk minder positief waren over de kwaliteit van de aangekochte huurwoning, maar dat zij door een grote zelfwerkzaamheid en investeringen veel gedaan hebben om de woning aan de eigen wensen aan te passen, *vooral inpandig* (Neele e.a., 2008). Uit onderzoek van Elsinga en collega's o.b.v. bijna 600 telefonische interviews bleek dat veel kopers als huurder al geïnvesteerd hadden in hun woning, maar dat het gemiddelde investeringsniveau *na* aankoop aanzienlijk toenam.

Verkoop van huurwoningen kan echter ook ongunstig kan uitpakken voor de leefbaarheid. Dit gevaar speelt met name als verkoop plaatsvindt aan mensen met een (te) laag inkomen of met onvoldoende zelfredzaamheid. Ondeugdelijk of uitblijvend onderhoud wordt veroorzaakt door diverse factoren, zoals een laag inkomen. Onderhoud vergt ook kennis, anticiperend vermogen en bewustzijn van de eigen verantwoordelijkheid. "Voormalige huurders dragen als eigenaar-bewoners zelf de verantwoordelijkheid voor onderhoud van hun woning en kunnen daarvoor niet langer terugvallen op de verhuurder. Om hun onderhoudsuitgaven te financieren, zullen zij doorgaans een onderhoudsreserve moeten aanleggen. Voormalige huurders waren dit niet gewend" (Neele e.a. 2008: 48; zie ook VROM-Raad, 2004: 33). Ook functioneren Verenigingen van Eigenaren (VvE's) in gemengde complexen (met huur- en koopwoningen) niet altijd goed, waardoor achterstallig onderhoud optreedt (Steunpunt Wonen, 2006; Neele e.a., 2008).

Een spraakmakend voorbeeld van problematisch onderhoud na verkoop betreft de Atolwijk en Zuiderzeewijk, twee van de oudste wijken de wijken in Lelystad. Al in de jaren negentig werden daar vrij ruime sociale huurwoningen verkocht aan zittende bewoners. Velen van hen hadden echter geen sterke inkomenspositie. Bovendien was de staat van onderhoud op het moment van verkoop al niet goed, waardoor het probleem in snel tempo groter werd. De resulterende verpaupering van woningen, met een bijbehorend waardeverlies, leidde tot een schril contrast tussen de particuliere en sociale huurwoningen, temeer daar de lokale woningcorporatie de sociale huurwoningen juist ging renoveren (Schuitemaker, 2009; Van Hoesel, 2011).

Een laatste belangrijke kwestie is de aard van de bewoning door de kopers. Bij verkoop van huurwoningen wordt doorgaans impliciet verondersteld dat de koper ook in de woning zelf woont. Die verwachting klopt niet altijd. Soms worden de gekochte woningen al dan niet illegaal **doorverhuurd** aan tijdelijke huurders en/of is er sprake van **onrechtmatig gebruik**.

Zo is in de wijk Venserpolder (Amsterdam-Zuidoost) in 2009 door woningcorporaties besloten om de verkoop van sociale huurwoningen op te schorten, omdat de leefbaarheid door verkoop afnam (KEI, 2009). De wijkbeheerders gaven aan dat in de blokken met verkochte woningen er sprake was van overlast en leefbaarheidsproblemen als gevolg van onrechtmatig gebruik. De grootste boosdoeners waren het verblijf van illegale vreemdelingen en hennepkwekerijen. Corporatie De Key meldde dat 49 van de 241 verkochte huurwoningen werden gebruikt door andere mensen dan de eigenaren. Het Parool sprak zelfs expliciet over bendes die woningen opkochten, huizen die snel van eigenaar veranderden (vastgoedspeculatie) en signalering van criminele activiteiten in de woningen (Leidelmeijer & Schulenberg, 2012: 4).

In minder extreme gevallen kan de vraag gesteld worden in hoeverre particuliere huurders van de gekochte huurwoningen een binding met de buurt hebben, wat een voorwaarde is voor positieve effecten van verkoop op de sociale samenhang in en leefbaarheid van de buurt.

3. Veranderingstheorieën en mechanismen

De vorige paragraaf heeft laten zien dat de leefbaarheid niet vanzelfsprekend verbetert door verkoop. In bepaalde situaties is het effect zelfs ronduit negatief. Maar ook in ogenschijnlijk vergelijkbare situaties (zie de SCP-rapporten) verschillen de uitkomsten aanzienlijk. Context doet er dus kennelijk sterk toe. Maar alvorens te kijken naar de Britse ervaringen is het goed om eerst te kijken naar de *veranderingstheorieën* die ten grondslag liggen aan de veronderstelde effecten van verkoop. Met andere woorden, op welke manier zou de verkoop een positief of negatief effect kunnen hebben op de leefbaarheid van buurten? Wat zijn de achterliggende causale mechanismen die hierbij een rol spelen?

Hieronder formuleer ik o.b.v. van de literatuur de *veranderingstheorieën* ten aanzien van alle indicatoren van leefbaarheid die genoemd zijn in de inleiding van dit essay:

- Ervaren (veranderingen in) bevolkingssamenstelling
- Stabiliteit van de buurt en verhuisgedrag
- Sociale samenhang of sociale cohesie
- Actieve betrokkenheid van bewoners bij woning en woonomgeving
- Staat van onderhoud van het vastgoed en de openbare ruimte
- Overlast en veiligheid (meestal de subjectieve variant)

Uit de beschrijving zal blijken dat de veranderingstheorieën op de verschillende indicatoren sterk met elkaar samenhangen of zelfs overlappen.

Bevolkingssamenstelling

Op dit thema wordt de veranderingstheorie in de praktijk doorgaans als volgt geformuleerd:

1. Verkoop van huurwoningen verandert de bevolkingssamenstelling in de buurt doordat het aangrijpt op in- en uitstroom van bewoners. Hierdoor worden buurten minder eenzijdig qua sociaaleconomische samenstelling en wordt i.h.b. de concentratie van kansarmen tegengegaan (Leidemeijer & Schulenberg 2012).

Bij deze 'algemene' veranderingstheorie moet wel een aantal aanscherpingen toegevoegd worden. Ten eerste treedt er alleen een direct effect op instroom van bewoners op bij verkoop na mutatie. Er komt dan dus een (nieuwe) koper in plaats van een nieuwe huurder. Verkoop aan zittende bewoners verandert op zichzelf niets aan de bevolkingssamenstelling. Ten tweede gaat de veranderingstheorie alleen op als de verkoop ertoe leidt dat 'sociaal stijgende' bewoners (huurders) de buurt niet verlaten, maar dat wel gedaan zouden hebben als ze 'hun' huurwoning of een andere huurwoning niet hadden kunnen kopen. De te koop aangeboden huurwoning moet de belangrijkste oorzaak (*pullfactor*) zijn voor het feit dat deze bewoners hun heil niet ergens anders zochten. Ten derde heeft mechanisme van een veranderende in- en uitstroom

pas op langere termijn een impact, zeker als de aantallen verkochte woningen in relatie tot de totale voorraad in een buurt beperkt zijn. Op langere termijn en bij een bepaald volume is het op deze wijze mogelijk om (lagere) middeninkomens voor de buurt en de stad te behouden.

Stabiliteit van de buurt en verhuisgedrag

De veranderingstheorie op de indicator stabiliteit hangt samen met het voorgaande verhaal:

2. Door verkoop van huurwoningen neemt de mutatiegraad af en de stabiliteit van de buurt toe. Kopers verhuizen immers minder snel dan huurders omdat aankoop van een woning in veel gevallen met een lang verblijfsduurperspectief gedaan wordt. Op deze wijze worden bewoners die zich verbonden voelen met de buurt, vastgehouden. Dat komt de sociale structuur en de leefbaarheid ten goede (zie bijvoorbeeld B&A Groep, 2001a, 2001b; Neele e.a., 2008).

Stabiliteit is niet per definitie een positief kenmerk, omdat het ook kan wijzen op kopers die vanwege markt- en andere ontwikkelingen ‘gevangen’ zitten in de woning. Een positief effect van stabiliteit, via de sociale structuur op de leefbaarheid is tweeledig. Ten eerste worden door verkoop bewoners vastgehouden die een positieve keuze voor de woning en buurt gemaakt hebben en zich verbonden zullen voelen met de buurt. Ten tweede leidt een stabielere sociale structuur makkelijker tot onderlinge bekendheid tussen bewoners. In buurten met een hoge mutatiegraad worden bewoners voortdurend geconfronteerd met snelle wisselingen van burens en buurtbewoners in hun leefomgeving. Dat brengt ons bij de volgende veranderingstheorie.

Sociale samenhang

3. Door verkoop van huurwoningen neemt de stabiliteit van de buurt toe, omdat de kopers die zich verbonden voelen met de woning en de buurt, langer in de buurt zullen blijven wonen. Door deze welbewuste keuze en de afnemende mutatiegraad verbeteren de voorwaarden voor sociale samenhang tussen de bewoners: alledaagse, terloopse ontmoetingen, onderlinge bekendheid van en vertrouwen tussen bewoners. Deze condities hebben een positieve invloed op de voorspelbaarheid van bewonersgedrag, en daarmee de leefbaarheid.

Deze veranderingstheorie ligt aan de basis van het herstructureringsbeleid dat sinds 1997 is uitgevoerd. Het grote verschil is echter dat in dit geval het aandeel koop in de buurt vooral verhoogd werd door sloop van sociale huurwoningen en vervangende nieuwbouw van (middel) dure koopwoningen. Dat levert een veel scherpere cesuur op dan bij verkoop aan zittende bewoners, waar in beginsel aan de bevolkingssamenstelling weinig tot niets verandert.

Actieve betrokkenheid van bewoners bij woning en woonomgeving

De veranderingstheorieën ten aanzien van dit thema zijn de meest besproken, maar ook meest omstreden in de discussie over de effecten van verkoop. De implicaties zijn zonder uitzondering positief, maar er spelen tegelijkertijd verschillende mechanismen, die ook op elkaar inwerken:

4. Verkoop van huurwoningen versterkt logischerwijs het gevoel van eigendom en daarmee ook van verantwoordelijkheid. Mensen letten in het algemeen beter op hun eigendommen dan op de spullen van andere mensen. Daardoor zullen kopers (meer dan huurders) actief reageren op zaken of ontwikkelingen die hun woning schade kunnen toebrengen en zetten ze zich meer in voor belangen van de *buurt* (door uiteenlopende vormen van participatie).

5. Door verkoop van huurwoningen voelen bewoners zich meer verantwoordelijk voor hun *woningomgeving*, omdat de kwaliteit en de staat van onderhoud van de woonomgeving invloed zijn op de marktwaarde van de woning. Negatieve ontwikkelingen in en van de woonomgeving kunnen deze marktwaarde negatief beïnvloeden, en daarmee het eigen vermogen (waar een hypotheek op rust). Dat kan de koper uiteindelijk direct in de portemonnee raken. Daardoor zullen kopers (meer dan huurders) actief reageren op zaken of ontwikkelingen die hun woning schade kunnen toebrengen en zetten ze zich meer in voor belangen van de *buurt* (door uiteenlopende vormen van participatie).

De positieve implicaties van veranderingstheorie 5 komen voort uit 'negatieve' drijfveren, namelijk angst voor waardeverlies en bedreiging van het woongenot. Bij huurwoningen ligt het risico van waardedaling geheel bij de verhuurder.

Een belangrijke kanttekening bij deze twee veranderingstheorieën is dat de impact op het vermogen van de koper pas een rol speelt op het moment dat hij de woning wil doorverkopen. In zijn algemeenheid geldt: hoe gunstiger de markt (hoge vraagdruk) des te kleiner de risico's.

Onderhoud

De veranderingstheorieën m. b.t. de impact van verkoop op de staat van onderhoud overlappen grotendeels met de hiervoor genoemde veranderingstheorieën t.a.v. actieve betrokkenheid. De positieve effecten lopen langs de lijnen van meer betrokkenheid, eigenaarschap en besef van het belang van onderhoud voor de marktwaarde. Kanttekening is dat veel woningverbeteringen (bijvoorbeeld nieuw sanitair, nieuwe keuken, dubbele beglazing) alleen de kwaliteit van de binnenkant van de woning verhogen. Het *directe* effect op de leefbaarheid is beperkt of nihil.

6. Aankoop van een huurwoning is een reden om *vervolgens* het onderhoud stevig aan te pakken, omdat de koper een langdurig verblijfsduurperspectief heeft en naar eigen inzicht de woning wil verfraaien. Kwalitatief goed onderhoud (aan de buitenzijde) heeft een positieve uitstraling naar de woonomgeving.

7. Aankoop van een huurwoning kan voortvloeien uit onderhoudsinvesteringen die de bewoner *voorafgaand* aan de koop gedaan heeft. Daarmee is koop een financiële 'verankering' van de zelf aangebrachte verbeteringen die bijdragen aan een gevoel van eigenaarschap. Kwalitatief goed onderhoud (aan de buitenzijde) heeft een positieve uitstraling naar de woonomgeving.

Aan de negatieve zijde van het spectrum zijn de veranderingstheorieën minder overlappend. Een belangrijke intermedierende factor is de inkomenspositie. Een laag inkomen maakt het voor de kopers lastig om geld te reserveren voor onderhoud, ook al kregen zij als huurders korting op de koopprijs. De veranderingstheorie die daarbij hoort, luidt:

8. Als er na (of door) aankoop van een huurwoning geen financiële middelen voor onderhoud beschikbaar zijn, zal het benodigde onderhoud van de woning een probleem worden en ligt verpaupering van de woning op de loer (Leidelmeijer & Schulenberg, 2012: 4). Slecht onderhoud van de *buitenzijde* van de woning heeft een negatieve uitstraling op de omgeving en zet de leefbaarheid onder druk.

In gemengde complexen met zowel huur- als koopwoningen is achterstallig onderhoud niet altijd alleen een kwestie van onvoldoende reserves. De bestuurlijke context van Verenigingen van Eigenaren (VvE's) is ook van belang.

9. Problematische of uitblijvende besluitvorming binnen VvE's kan leiden tot uitstel of zelfs afstel van noodzakelijk onderhoud. Slecht onderhoud van de *buitenzijde* van de woning heeft een negatieve uitstraling op de omgeving en kan de leefbaarheid onder druk zetten.

Sinds 1 mei 2005 zijn VvE's verplicht een reservefonds in stand te houden 'ter bestrijding van andere dan de gewone kosten'. De omvang van het fonds is echter niet wettelijk omschreven zodat elke VvE zelf mag bepalen welke financiële buffer ze zal aanleggen (Neele e.a., 2008: 47).

Overlast en veiligheid

Een laatste belangrijke kwestie is de aard van de bewoning c.q. bewoners. Bij verkoop van huurwoningen wordt doorgaans impliciet verondersteld dat de koper ook in de woning zelf woont. Die verwachting is niet altijd terecht, zoals we in de vorige paragraaf al zagen.

10. Verkoop van huurwoningen kan leiden tot onrechtmatig gebruik en illegale verhuur omdat er minder formeel 'toezicht' is dan bij huurwoningen. Illegale en/of criminele activiteiten zoals hennepkwekerijen leiden tot overlast en onveiligheid, zeker als burens deze activiteiten niet durven te melden bij de instanties. Bij illegale kamerverhuur zullen een te grote bezetting van de panden en grote doorstroming tot verloedering of overlast leiden (Neele e.a., 2008: 47).

4. Wat zien er ervan terug bij de *Right to Buy* in het Verenigd Koninkrijk?

In deze paragraaf ga ik in op de vraag in hoeverre de hiervoor beschreven mechanismen onderbouwd worden door Brits onderzoek. Het *Right To Buy* (RTB) programma is vanaf begin jaren '80 van de vorige eeuw in het Verenigd Koninkrijk uitgevoerd en heeft een aanzienlijke impact op de samenstelling van de woningvoorraad aldaar gehad. Sinds de jaren 70 van de vorige eeuw zijn er zo'n 2,7 miljoen huurwoningen met korting aan huurders verkocht.

De kern van het RTB programma is dat huurders in de *council housing* het wettelijk recht kregen om hun woning met een bepaalde korting (op de marktwaarde) te kopen van de verhuurder. De ideologische basis van het RTB programma ligt in de sterke drang tot privatisering van allerlei onderdelen van de welvaartsstaat; een beweging die eind jaren '70 van de vorige eeuw door de toenmalige Prime Minister Thatcher is ingezet.

De inzichten uit de buitenlandse literatuur zijn niet zonder meer direct vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Enkele opmerkingen zijn op hun plaats. Allereerst is 'leefbaarheid' een unieke Nederlandse term die geen duidelijke equivalent heeft in de Engelse literatuur. Dit los ik op door naar de eerder beschreven indicatoren voor leefbaarheid te kijken.

Ten tweede de eigendomsvorm. In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere en sociale huur, waarbij de laatste vrijwel geheel het domein van woningcorporaties en andere toegelaten instellingen is. In het Verenigd Koninkrijk gaat het bij verkochte huurwoningen vrijwel altijd over *council housing*: huurwoningen in bezit van gemeentelijke woningbedrijven die deel uitmaakten van de lokale overheid. Deze situatie kennen we in Nederland sinds de bruteringsoperatie al niet meer.

Ten derde het begrip buurt. In het Nederlandse debat en onderzoek naar effecten van verkoop zijn individuele huishoudens en buurten de gangbare analyseniveaus. In het Verenigd Koninkrijk gaat het vaak over *estates*, oftewel relatief kleine gebieden met een aantal woonblokken.

Wat de Britse ervaringen ons wel leren, is de aannemelijkheid van de veranderingstheorieën. Hieronder vat ik de belangrijkste bevindingen uit mijn review van de literatuur⁴ samen. Omwille van de leesbaarheid zijn referenties naar de geraadpleegde literatuur achterwege gelaten.

Bevolkingssamenstelling

De *Right to Buy* (RTB) is een kooprecht voor zittende huurders, waardoor er op de korte termijn geen directe verandering van de bevolkingssamenstelling optrad. De verkopen hadden duidelijk wel een selectief karakter. Het waren vooral de beter bemiddelde, economisch actieve huurders met minstens één inkomen uit werk die hun huurwoning kochten. Deze kopers behoorden, naar goed Engels gebruik bij maatschappelijke indelingen, tot de hogere sociale klassen met midden- of hoger gekwalificeerde (beroeps)opleidingen. Ook waren de meeste kopers (echt)paren van middelbare leeftijd met kinderen die niet financieel afhankelijk van hun ouders waren. Vanwege de lange woontijd van deze kopers (als huurder) kon de korting op de marktprijs flink oplopen. De RTB heeft dan ook geleid tot een forse verruiming van het aantal koopwoningen dat indertijd bereikbaar was voor huishoudens met lage en middeninkomens.

Het waren vooral de aantrekkelijke woningen die verkocht werden aan zittende huurders, zoals de wat grotere eengezinswoningen, en veel minder vaak om appartementen. Er is ook een verband met de aantrekkelijkheid van de buurt (zie volgende subparagraaf). Naast dit selectieve patroon zijn er echter geen aanwijzingen dat de bevolkingssamenstelling door en na verkoop op de korte termijn veranderde. Veranderingstheorie 1 lijkt hier niet op te gaan.

De Britse literatuur wordt gedomineerd door onderzoek naar negatieve effecten in de buurten waar juist weinig huurwoningen verkocht zijn. In dit verband wordt de term **residualisering** gebruikt. Het selectieve patroon van benutting van de RTB door economisch actieve huurders heeft geleid tot een toenemende concentratie van kansarmen huurders in de *resterende sociale*

⁴ Deze review is in volledige vorm te [downloaden](#).

huursector, zoals werklozen, mensen met handicaps of structurele gezondheidsproblemen, ouderen, en eenoudergezinnen. Deze vormen van concentratie leidden vaak ook tot destabilisatie door een stijgende mutatiegraad in de resterende sociale huursector. Door de grootschaligheid van de RTB kromp de omvang van de sociale huurvoorraad gestaag en bestond in toenemende mate bestaat uit woningen van lage kwaliteit in de armste en slechtste buurten.

Stabiliteit van de buurt en verhuisgedrag

Uit onderzoek blijkt dat de werkelijkheid veel complexer is dan de veranderingstheorieën (in paragraaf 3) die uitgaan van een direct effect van verkoop op stabiliteit en verhuisgedrag.

Allereerst is een onderscheid tussen de **korte en lange termijn** noodzakelijk. Aanvankelijk had de RTB nauwelijks of geen invloed op de buurten zelf, omdat de eerste groepen huurders hun woning niet zozeer vanuit investerings- of speculatieve overwegingen kochten, maar vanuit de veronderstelling dat ze er de rest van hun leven zouden blijven wonen. Dit waren dus vooral mensen die weinig mobiel waren (of wilden zijn) en dat door de aankoop van hun huurwoning bestendigden. Bijna de helft van deze kopers had 20 jaar of langer gehuurd en kreeg daardoor aan aanzienlijke korting op de koopprijs.

Een andere belangrijke factor is de **woningmarktcontext**. De meest aantrekkelijke woningen (eengezinswoningen) werden verkocht aan de zittende huurders. Deze woningen stonden doorgaans ook in de betere en meer gewilde buurten die een sterke positie op de (lokale) woningmarkt hadden. De hoogste aantallen RTB-verkopen deden zich voor in gebieden waar het aandeel eigenwoningbezit al hoog en het aandeel *council housing* relatief laag was, en die bijgevolg een goede woningmarktpositie hadden. Op enig moment ontstonden de zogenaamde *resales*, oftewel de verkopen door oorspronkelijke huurders die de woning onder het RTB-programma gekocht had en later als vrije sectorwoning weer op de woningmarkt brachten. Een deel van deze woningen was vanwege de prijs-kwaliteitsverhouding aantrekkelijk voor starters en huishoudens aan het begin van de huishoudenscyclus. Zij hebben doorgaans een ander verblijfsduurperspectief dan de eerste generatie RTB-kopers die er al lang woonde.

In de gewilde buurten werden sommige complexen, die aanvankelijk stabiel waren door de benutting van de RTB, op termijn alsnog instabiel. Dit gebeurde vooral wanneer *resales* gekocht werden door eigenaren met lage inkomens en een hoger risico op betalingsproblemen t.a.v. de hypotheek. Een deel van de *resales* werd gekocht door huisjesmelkers die de panden vervolgens als particuliere huurwoning aanboden. In andere gevallen verhuisden RTB-kopers naar een andere koopwoning en verhuurden hun vrijgekomen woning in de particuliere huursector. In beide gevallen werd de mutatiegraad van de woningen verhoogd, omdat particuliere huurders gemiddeld genomen veel vaker verhuizen dan sociale huurders en kopers. Een bijkomend destabiliserend effect is dat deze ontwikkelingen de weg vrijmaakten voor de vestiging van *undesirable tenants* (zie ook veranderingstheorie 10).

Ten slotte is de volgtijdelijkheid van verkoop en stabiliteit. Veel buurten met een groot aandeel verkoop *voorafgaand aan de RTB* hadden toen al een lage mutatiegraad, zowel in de huur- als koopsector. Deze buurten waren in de ogen van de aspirant RTB-kopers aantrekkelijker dan minder stabiele buurten. Door de jaren heen bleef dit verschil in uitgangspositie een rol spelen.

Zowel in Nederland als het Verenigd Koninkrijk is de beleidsveronderstelling dat verkoop de stabiliteit van buurten verbetert. De Britse bevindingen wijzen echter sterk op de omgekeerde causaliteit. Het zijn de betere woningen die verkocht worden, met name in de buurten die het

ten tijde van de verkoop al relatief goed deden waar RTB een stevige voet aan de grond kreeg. De zittende huurders die tot koop overgingen, hadden in de gaten dat hun buurt in een *'stable or upward trajectory'* zat en beschouwden het risico van buurtverval daarmee als acceptabel. Voor een 'additioneel' positief effect van verkoop op leefbaarheid (buurtstabiliteit) zijn geen duidelijke aanwijzingen. Veranderingstheorie 2 lijkt dan ook niet op te gaan in de Britse context.

Actieve betrokkenheid en sociale samenhang

Het selectieve patroon van verkopen aan lang zittende huurders wijst ook op een selectie-effect t.a.v. de betrokkenheid van de bewoners bij de buurt. Met andere woorden, naast de korting op de aankoopprijs was de bestaande betrokkenheid een van de *pullfactoren* die huurders tot de aankoopbeslissing bracht. Anders dan veranderingstheorie 4 (die in paragraaf 3 geformuleerd is), zien we in de Britse context dat verkoop vooral een *gevolg en bestendiging* van de reeds bestaande betrokkenheid bij de buurt is.

Eerder constateerde ik dat door de RTB in eerste instantie geen directe verandering van de bevolkingssamenstelling optrad, vanwege de verkoop aan zittende bewoners. Met de intrede van de *resales* kwamen er relatief jonge, goedgeschoolde huishoudens terecht in buurten die voorheen vooral uit sociale huurwoningen bestonden. Daarmee veranderde de sociale mix ook en dat had uiteenlopende consequenties voor de sociale samenhang. Aan de ene kant zijn er aanwijzingen voor botsende leefstijlen of spanningen tussen huurders en kopers met diverse sociaaleconomische achtergronden. Aan de andere kant toonde onderzoek ook vaak aan dat er sprake was van vreedzame co-existentie of onverschilligheid over en weer.

Ook de percepties over en weer van huurders en kopers in RTB-buurten bleken te verschillen, met name v.w.b. het effect van de RTB op de buurt. Opvallend genoeg is de meest gehoorde visie van geënquêteerde of geïnterviewde bewoners dat de nieuwe eigenaren over het algemeen beter voor hun eigendom zorgden dan huurders. T.a.v. de betrokkenheid bij de buurt en de sociale samenhang liepen de beelden meer uiteen. Sommige respondenten gaven aan dat kopers ook betere en meer betrokken burens zijn, terwijl anderen volhielden dat kopers egoïstischer zijn en zich juist minder om de buurt zouden bekommeren. Veranderingstheorie 3 lijkt dus in het ene geval wel en in het andere geval niet op te gaan.

In vergelijking tot sloop-nieuwbouw projecten waren er in RTB-buurten per saldo wel meer sociale interacties en sociale netwerken tussen kopers en huurders, omdat eigendom in de context van RTB op een veel meer organische wijze tot stand komt dan bij sloop en nieuwbouw. Huurders die hun woning kopen, vormen geen nieuwe gezichten in de buurt. De bestaande sociale interacties veranderen niet door de wijziging van eigendomsvorm alleen. Deze juridische statusverandering is in beginsel ook niet zichtbaar. Zo bleek uit onderzoek dat bewoners van RTB-buurten veel meer moeite hadden om de eigendomsvorm van woningen op korte afstand correct in te schatten dan bewoners in andere buurten waar huur- en koopwoningen ook qua uiterlijk van elkaar verschilden. Dit verschil verdween pas als RTB-eigenaren aanzienlijk in (de buitenkant van) hun woning investeerden.

Onderhoud

Hiervoor gaven we aan dat veel bewoners in RTB-buurten denken dat de huiseigenaren hun woning beter onderhouden dan de huurders. De realiteit laat echter ook het tegenovergestelde zien. Veel kopers met lage inkomens worstelden met onderhoudskosten die hoger bleken dan verwacht. Dit deed zich zowel bij eengezins- als gestapelde woningen voor. In dat laatste geval

vormde het gemengde eigenaarschap een extra complicatie bovenop de beperkingen als gevolg van een laag inkomen. Institutionele verhuurders moesten met individuele woningeigenaren in onderhandeling over de aard en hoogte van investeringen in de collectieve delen van appartementencomplexen, zoals liften, trappenhuisen en het dak. In de gunstigste gevallen leidde dit tot vertraging van het onderhoud, in de slechtste gevallen tot afstel of inadequaat onderhoud.

Sinds de eeuwwisseling heeft het probleem van gemengde complexen in toenemende mate de grootschalige renovatieplannen voor *council housing estates* gedwarsboemd. Het bleek uitermate lastig om te garanderen dat koopwoningen op hetzelfde onderhoudsniveau kwamen als de sociale huurwoningen die planmatig werden aangepakt. Voor zover dat wel lukte, was dat meestal het resultaat van uitputtende onderhandelingen tussen de institutionele verhuurder en de individuele eigenaren. Al met al zien we met name de veranderingstheorieën 8 en 9 terugkomen in het Britse onderzoek.

Specifiek voor de RTB is het zogenaamde 'echo-effect' van onderhoud. Sinds de start van de RTB zijn inmiddels meer dan 30 jaar verstreken. Veel verbeteringen die door nieuwbakken eigenaren in de beginperiode zijn gerealiseerd, zijn inmiddels 20 tot 30 jaar oud en vragen opnieuw om investeringen. Voor zover de oorspronkelijke bewoners er nog wonen, is het de vraag of zij dit zowel in financieel als lichamelijk en geestelijk opzicht kunnen opbrengen.

4. Conclusies

In dit essay heb ik een aantal *veranderingstheorieën* geformuleerd die ten grondslag liggen aan de veronderstelde effecten van verkoop van huurwoningen op de leefbaarheid van buurten. Deze veranderingstheorieën laten zien op welke manier verkoop een positief of negatief effect zou kunnen hebben, en wat de achterliggende causale mechanismen zijn.

De samenvatting van zowel de Nederlandse als Engelse onderzoeken laat zien dat de resultaten verre van eenduidig zijn. Lang niet alle veranderingstheorieën worden bevestigd door de diverse onderzoeksresultaten. In veel gevallen is het onduidelijk of de geconstateerde ontwikkeling van de leefbaarheid kan worden toegeschreven aan verkoop of dat er sprake is van achterliggende factoren die verantwoordelijk zijn voor zowel de ontwikkeling van de leefbaarheid als voor de mate van verkoop (zie ook Leidelmeijer & Schulenberg, 2012: 26). De negatieve relatie tussen verkoop en de staat van onderhoud, respectievelijk overlast (zie veranderingstheorieën 8, 9 en 10) zijn nog het meest eenduidig en empirisch aantoonbaar gebleken. De positieve impact van verkoop op de bevolkingssamenstelling gaat alleen onder bepaalde voorwaarden op (verkoop na mutatie, vasthouden sociale stijgers, en op langere termijn. Bij de andere factoren, namelijk stabiliteit, sociale samenhang en actieve betrokkenheid zien we zeer uiteenlopende resultaten die op zijn minst gedeeltelijk door verschillen in context veroorzaakt worden.

De belangrijkste les uit het Britse onderzoek naar de effecten van de *Right to Buy* is dat de causaliteit vaak de tegenovergestelde richting vertoont t.o.v. van de veranderingstheorieën die door beleidsmakers gebezigd worden. In een rapport van de Scottish Executive (het ambtelijk orgaan ter ondersteuning van het Schotse parlement) wordt dat op sublieme wijze samengevat:

“The evidence broadly suggests that the impact of Right to Buy on individual neighbourhoods is linked to issues of stability and demand that existed prior to Right to Buy, with Right to Buy reinforcing existing neighbourhood trends. Initially stable, high demand neighbourhoods have seen high levels of Right to Buy sales. Low demand areas on the other hand have seen reduced levels of sales” (Scottish Executive, 2006: 60).

Met andere woorden, de uitgangssituatie van buurten (stabiliteit, woningmarktpositie, populariteit en kenmerken van de *council housing*) en individuele huishoudens (betrokkenheid, sociaaleconomische kenmerken) zijn veel bepalender voor de mate van verkoop dan de zelfstandige effecten van verkoop op de genoemde factoren. De selectiviteit ten aanzien van de verkochte woningen en de buurten waarin dat gebeurt, is in het recente verleden waarschijnlijk wel eens ten onrechte aangezien voor een effect van verkoop.

Tevens is duidelijk geworden dat een deel van de effecten van verkoop pas op termijn optreedt, namelijk nadat de voormalige huurwoningen door de oorspronkelijke kopers weer op de markt gebracht worden. De Engelse situatie laat zien dat pas dan veranderingen in de bevolkingssamenstelling optreden, die al naar gelang de context positief of negatief kunnen uitpakken. In Nederland hebben we nog relatief weinig ervaring met die situatie, die verder gecompliceerd wordt door het feit dat er sinds de eeuwwisseling veel verkocht is onder bepaalde vormen van Maatschappelijk Gebonden Eigendom (b.v. Te Woon). Daardoor is het bij vertrek van de eerste koper niet op voorhand duidelijker of hij de woning op de vrije markt verkoopt, of dat de woning terug wordt verkocht aan de woningcorporatie, die deze opnieuw te huur of te koop kan aanbieden. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij onderzoek naar verkoop in situaties waar Te Woon of andere programma's van verkoop onder voorwaarden uitgevoerd zijn.

Het gewicht van de omgekeerde causaliteit lijkt langzaam maar zeker in het Nederlandse debat door te dringen. Toen het SCP zich dit jaar geconfronteerd zag met tegenoverstelde uitkomsten uit metingen in 2011 (over de periode 2000 t/m 2006) en 2013 (over de periode 2007 t/m 2010) moest de verklaring gezocht worden in de achterliggende kenmerken van de onderzochte gebieden. Uit gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting blijkt inderdaad dat vanaf 2008 het aantal verkochte sociale huurwoningen in aandachtswijken en andere lage statuswijken is toegenomen in vergelijking tot 'gewone' wijken (CFV, 2011, zie ook Jókövi, 2011) die er vaak al langere tijd wat beter voorstaan dan de aandachtswijken. Terugkijkend naar de eigen analyses uit 2011 concludeert het SCP nu dan ook dat “de verkoop van sociale huurwoningen vooral gunstig lijkt te zijn indien dit gebeurt in betere wijken. Verkoop van sociale huurwoningen hoeft niet gunstig uit te pakken als dit in wijken met (grote) leefbaarheidsproblemen gebeurt (Permentier e.a., 2013: 105). Voor toekomstig onderzoek is dit een belangrijke kwestie. De mate waarin een buurt zich positief ontwikkelde, is van belang voor de effecten van programmatische verkoop die op enig moment ingezet is.

Literatuur

B&A Groep (2001a). *De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Een onderzoek onder kopers in Emmen en de Achterhoek*. Den Haag: B&A Groep.

B&A Groep (2001b). *De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Een onderzoek onder kopers in Rotterdam*. Den Haag: B&A Groep.

CFV Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011). *Volkshuisvestelijke trends 2006-2010. Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2010*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2004). *De betekenis van eigenwoningbezit. Achtergrondstudie bij het advies 'Op eigen kracht: Eigen woningbezit in Nederland'*. Den Haag, VROM-Raad.

Elsinga, M., Kleinhans, R., Zijlstra, S., Blokland, T. & Lamain, C. (2008). *Een eigen huis, een beter leven?* Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting (SEV), i.o.v. SEV en 13 gcorporaties.

Hoesel, B. van (2011). Houden we wel rekening met effecten van verkoop? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jaargang 17(1), pp. 28-30.

Jókövi, M. (2011). Waarom verkoopt de ene corporatie meer huurwoningen dan de ander? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jaargang 17(1), pp. 22-27.

KEI (2009). Ymere en De Key stoppen verkoop huurwoningen in Amsterdam Zuidoost. KEI nieuws, 3 februari 2009 (<http://kennisbank.platform31.nl/pages/11213/Nieuws/Ymere-en-De-Key-stoppen-verkoop-huurwoningen-in-Amsterdam-Zuidoost.html>; gelezen 29 augustus 2013).

Leidelmeijer, K. & Schulenberg, R. (2012). *Te Woon en de invloed op leefbaarheid. Een effectverkenning*. Amsterdam: RIGO Research & Advies BV.

Marlet, G., Poort, J. & Woerkens, C. van (2009). *De baat op straat*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.

MVROM (2000). *Mensen Wensen Wonen. Wonen in de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Neele, J., Wildt, R. de, Wouters, R. & Massar, P. (2008). *Van huur- naar koopwoning. Effecten van verkoop van huurwoningen*. Amsterdam: RIGO Research & Advies BV.

Permentier, M., Kullberg, J. & Noije, L. van (2013). *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schuitemaker, A. (2009). Voorzichtig (ver)kopen. *KEI-opinie*, 16 juli 2009 (<http://kennisbank.platform31.nl/pages/27052/Opinie/Voorzichtig-verkopen.html>; gelezen op 29 augustus 2013).

Scottish Executive (2006). *The Right to Buy in Scotland: Pulling Together the Evidence: A Report to Parliament on the Effect of the RTB in Practice*. Edinburgh, UK: Scottish Executive.

Steunpunt Wonen (2006). *Gemengd complex naar gebundelde kracht. Van onderzoek naar pilots*. Rotterdam: Steunpunt Wonen.

VROM-Raad (2004). *Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland*. Den Haag: VROM Raad.

Wittebrood, K. & Permentier, M. (2011). *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Websites:

<http://kennisbank.platform31.nl/pages/27872/Wat-zijn-maatschappelijke-effecten-van-de-verkoop-van-huurwoningen.html>

<http://www.watwerktindewijk.nl/index.cfm/interventie/details?id=268>