



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

Investeren in de woningvoorraad

Verkenning van de opgave in Zuidoost Fryslân



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Investeren in de woningvoorraad

Verkenning van de opgave in Zuidoost Fryslân

Opdrachtgever

Gemeenten Heerenveen, Opsterland, Ooststellingwerf, Smallingerland en Weststellingwerf

Auteurs

André Buys, Elien Smeulders, Rob de Wildt

Rapportnummer

P29760

Uitgave

September 2015

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 112C
1011 AB Amsterdam

Postbus 2805
1000 CV Amsterdam

020 522 11 11
info@rigo.nl www.rigo.nl

Inhoud

1	Samenvatting	2
2	Achtergrond en werkwijze	6
3	Verkenning van de opgave	8
3.1	Kwaliteitsverbetering algemeen	8
3.2	Op zoek naar kwetsbare gebieden	12
3.3	Verduurzaming	18
3.4	Wonen met zorg	20
3.5	Kosten	26
4	Van analyse naar strategie	28
4.1	Ontwikkelingen in het beleid	28
4.2	Rol van de gemeente	30
4.3	Gebiedsgericht en eigenaarspecifieke aanpak	32
4.3.1	Beleid ten aanzien van de kwetsbare gebieden	33
4.3.2	De niet-kwetsbare gebieden	34
4.3.3	Eigenaarspecifieke aanpak	35
4.4	Aanbevelingen	37

1 Samenvatting

Voor u ligt het resultaat van het ontwikkelproject 'Kwaliteitsverbetering en verduurzaming bebouwde omgeving'. Dit ontwikkelproject is onderdeel van de Streekagenda van de regio Zuidoost Fryslân, in 2013 opgesteld door de vijf gemeenten in de regio (Heerenveen, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland en Weststellingwerf), Wetterskip Fryslân en de Provincie Fryslân. Doel was te onderzoeken hoe de kwaliteit van de woningvoorraad kan worden verbeterd en gewaarborgd en hoe schaarse publieke middelen daarbij het meest effectief kunnen worden ingezet.

De opgave

De gebouwde omgeving vereist regelmatige investeringen, om er voor te zorgen dat de kwaliteit aan de actuele standaard blijft voldoen. In de decennia voorafgaand aan de crisis is de kwaliteit van de woningvoorraad enorm gestegen, zowel door toevoegingen als door herstructurering. De voorraad van na 1985 bestaat uit relatief ruime woningen, die over het algemeen hoog worden gewaardeerd, aan moderne eisen van comfort voldoen en goed in de markt liggen. Voor woningen uit voorgaande decennia is dat lang niet altijd het geval.

De Friese corporaties slopen jaarlijks rond de 0,5% van de sociale huurvoorraad en verbeteren rond de 0,8% per jaar. Particulieren gaan zelden over tot sloop, maar doen wel aan ingrijpende verbeteringen. Wanneer 0,8% wordt toegepast op de totale woningvoorraad hebben we het in de regio Zuidoost over de aanpak van 650 woningen per jaar. Bij de aanpak van 1,3% per jaar (0,8% plus 0,5%) gaat het om 1.080 woningen in de regio per jaar. Daarvan zijn er respectievelijk 190 en 310 van corporaties en de rest (460 tot 770) van particulieren. Dit zijn geen overdreven hoge aantallen. Op deze manier kost het minimaal 75 jaar om de totale huidige voorraad van Zuidoost Fryslân te verbeteren. In die tijd zijn sommige woningen al weer aan een tweede verbeteringslag toe.

Kosten

Bij ingrijpend verbeteren moeten we denken aan een bedrag van gemiddeld 40.000 euro per woning. Voor dat bedrag kunnen bijvoorbeeld installaties, sanitair en keuken worden vervangen, kan de energieprestatie aanzienlijk worden opgekrikt (tot drie labelstappen) en kan de woning weer dertig jaar mee. Energetische verbeteringen vormen tegenwoordig een integraal en vanzelfsprekend onderdeel van groot onderhoud. In totaal gaat het bij 650 tot 1.080 woningen bij gemiddeld 40.000 euro per woning om investeringen van 26 tot 43 miljoen euro per jaar in de bestaande woningvoorraad, nog afgezien van nieuwbouw en regulier onderhoud. Voor hetzelfde bedrag kunnen ook meer woningen worden verbeterd, maar dan op een lager niveau.

Kwetsbare delen van de voorraad

In beginsel is het kwalitatief up to date houden van de woning een verantwoordelijkheid van de eigenaar. Een achterblijvende kwaliteit is vooral een maatschappelijk probleem als het op enige schaal voorkomt. In dat geval dreigt negatieve uitstraling en

verloedering van straten en buurten. Dit was en is een belangrijk argument voor herstructurering. Kwetsbaar zijn buurten en wijken die in korte tijd zijn volgebouwd met betrekkelijk eenzijdig aanbod van matige kwaliteit. Laagbouw-doorzonwijken, die in Zuidoost Fryslân veelvuldig voorkomen, worden minder dan gemiddeld gewaardeerd. Hetzelfde geldt nog altijd voor bijvoorbeeld flats uit de jaren zestig, hoewel dit type bebouwing minder vaak voorkomt.

Met behulp van kaartbeelden en met inbreng van lokale partijen is gezocht naar delen van de voorraad die kwetsbaar zijn, met als analyse-eenheid zespositie postcodes. Zoekcriteria waren minder gewaardeerde bebouwingstypen, woz-waarde en inkomensniveau van de bewoners. Voor het corporatiebezit is nog aanvullend gekeken naar het energielabel. Veel lage (minder goede) energielabels in een postcode wijzen er op dat woningen al lange tijd niet ingrijpend zijn verbeterd. Jammer genoeg zijn alleen voor corporatiewoningen betrouwbare energielabels voorhanden. Ook is handmatig gecorrigeerd voor gebieden die al worden (of recent zijn) aangepakt, en waarvan het effect (nog) niet tot een hogere WOZ-waarde heeft geleid.

Er zijn geen harde criteria of grenzen om definitief te bepalen of een postcodegebied risico loopt. Afhankelijk van een ruime of (zeer) strenge selectie kunnen met de gebruikte criteria grofweg tussen de 300 en de 900 postcodes (van de totaal 5.489) als kwetsbaar worden aangemerkt. In deze gebieden staan tussen de 4.640 en 14.690 woningen (van de 83.270 in totaal). De kwetsbare gebieden en achterliggende kenmerken zijn te vinden op www.woningvoorraad-zuidoostfryslan.nl. Deze website bevat nog veel aanvullende informatie, die van nut kan zijn in verdere beleidsontwikkeling ten aanzien van de woningvoorraad.

kerngrootte	totaal aantal		zoekgebied (aantal postcodes)			zoekgebied (aantal woningen)		
	woningen	postcodes	ruim	scherp	zeer scherp	ruim	scherp	zeer scherp
kernen tot 5.000 inwoners	34.170	2.579	211	110	66	3.510	1.790	1.030
kernen 5.000-15.000 inwoners	13.720	916	243	137	67	3.640	1.950	980
kernen groter dan 15.000 inw.	35.380	1.994	449	259	163	7.540	4.210	2.640
	83.270	5.489	903	506	296	14.690	7.940	4.640
type bebouwing								
vooorlogs	14.980	1.235	23	10	10	300	130	130
laagbouw doorzon ('50 - '60)	29.550	2.143	727	427	236	11.310	6.520	3.590
bloemkoolwijken ('70 - '80)	13.210	752	89	49	32	1.920	970	650
flats jaren '60-'80	3.960	201	64	20	17	1.160	330	260
nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	21.580	1.158	-	-	1	-	-	20
totaal	83.270	5.489	903	506	296	14.690	7.940	4.640

Regionale opgave

In bijgaande tabel is te zien dat het vooral laagbouw-doorzonwijken zijn die toe zijn aan een kwalitatieve impuls. Dit maakt meteen duidelijk dat een gezamenlijke, regionale aanpak zinvol is. Dit type bebouwing komt immers zeer verspreid voor. In alle gemeenten zijn ze wel te vinden. Wel is het zo dat het vooral de grotere kernen zijn waar de opgave te vinden is. Ruim de helft van de opgave is te vinden in kernen met

meer dan 15.000 inwoners. Dat wil niet zeggen dat in kleinere kernen niet geïnvesteerd hoeft te worden, wel dat dit minder een zorg van de overheid is. Van de 296 postcodes in het zoekgebied (zeer scherp afgebakend) zijn er 153 met voornamelijk of uitsluitend corporatiebezit en van de 4.640 woningen in die 296 postcodes zijn er 3.420 corporatiewoningen.

Wonen met zorg

Behalve het kwalitatief up to date houden van de voorraad, inclusief aanpassen aan hedendaagse energieprestaties, is er nog een opgave, namelijk wonen met zorg. Vanwege de vergrijzing neemt deze behoefte toe. Volgens modelberekeningen ontstaat er een grote behoefte aan zogeheten 'geschikt wonen', maar in de praktijk zien we nu ook al dat dit meevalt ten opzichte van schattingen. De vergrijzing zal voor bovendien een groot deel plaatsvinden in koopwoningen van goede kwaliteit, waar bewoners met enkele simpele aanpassingen tegen eigen kosten lang zelfstandig zullen kunnen blijven wonen.

Van een andere categorie is 'verzorgd wonen'. Dan gaat het om mensen die weliswaar zelfstandig wonen, maar niet zonder 24-uurszorg in de nabijheid kunnen. De behoefte aan dergelijke woonvormen zal tot 2030 volgens modelschattingen toenemen met naar schatting 650 à 750, onder invloed van vergrijzing, extramuralisering en maatschappelijke trends. Hier ligt een serieuze opgave met een duidelijk regionaal karakter. Of de opgave werkelijk zo groot is, zal nog moeten blijken. In de Woonzorgatlas van het Platform Geef worden terecht twijfels geuit over de hardheid van de modelschattingen. Dat de vraag naar verzorgd wonen zal toenemen staat echter vast.

Naar een aanpak: nieuwe tijden

De context is de laatste tijd ingrijpend veranderd. Niet alleen is krediet minder gemakkelijk te verkrijgen, ook de inzichten ten aanzien van de kwaliteitsnormen zijn veranderd. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de sociale huur. Waar tot nog niet zo lang geleden kwaliteit het devies was, is de aandacht verschoven naar betaalbaarheid. De huurprijzen van corporatiewoningen staan toch al onder druk, om uiteenlopende redenen, en de rijksoverheid stuurt aan op scherpere inkomenseisen bij toewijzing (passendheidstoets).

Deze gewijzigde inzichten hebben er toe geleid dat corporaties heel anders tegen investeringen aankijken dan tot voor kort. Investerings brengen hogere woonlasten met zich mee, ook al worden niet alle kosten doorberekend in de huur. Omwille van de betaalbaarheid kan het verstandig zijn om terughoudend te zijn met kwaliteitsverbetering. Daar komt nog bij dat de verhuurbaarheid momenteel overal goed is. Ook markttechnisch is er dus geen acute noodzaak tot investeren.

Hoe nu verder?

De oude tijden komen niet meer terug. Grootschalige herstructurering van kwetsbare woongebieden is lang niet meer zo vanzelfsprekend als tien jaar geleden. Integendeel, deze gebieden worden nu gekoesterd om hun lage woonlasten. De risico's op lange termijn worden overigens wel breed onderschreven.

Voor de gemeenten is het zaak om ten aanzien van de kwetsbare gebieden een strategie te ontwikkelen, in overleg met de corporaties, die grootschalige aanpak op termijn niet onnodig compliceert. Paradoxaal genoeg kan onderdeel hiervan zijn om juist om de kwaliteit (en daarmee de levensduur) van de woningen niet te verhogen. Ook is het aan te bevelen om versnipperd bezit zo veel mogelijk te voorkomen, zodat complex- of bloksgewijze aanpak in een later stadium niet wordt belemmerd. Dit vereist afspraken over verkoop van corporatiebezit in het bredere kader van een gemeentelijke woonvisie.

Gemeenten kunnen investeringen op verschillende manieren stimuleren. Naast zelf investeren, bijvoorbeeld in de openbare ruimte, zijn voorlichting, kennisoverdracht (voorbeeldprojecten, bouwmarkten), experimenteren, verbinden en 'makelen' beproefde middelen. Er zijn al veel initiatieven, ook vanuit bouwbedrijven, die op hun beurt ook zoeken naar ingangen voor opschaling. Gemeenten kunnen hierin een faciliterende rol spelen.

Zowel voor particulieren als voor corporaties is energiebesparing een geschikte invalshoek om investeringen te propageren. De meeste corporaties zitten momenteel nog midden in een proces van heroriëntatie. Over investeren in duurzaamheid bestond tot voor kort nog de minste discussie, aangezien dit (in theorie althans) tot lagere woonlasten zou kunnen leiden. In het verlengde van energiebesparing kunnen ook andere verbeteringen worden aangebracht. Wel is het voor verhuurders zaak hierbij de huurders mee te krijgen, hetgeen niet altijd eenvoudig is. Hier speelt het dilemma van de zekerheid van een hogere huur tegen ongewis lagere energielasten.

Verzorgd wonen ligt voor een groot deel op het bord van de corporaties. Verzorgd wonen vraagt om gespecialiseerde woningen, die om reden van efficiënte exploitatie het beste geclusterd en in de grotere kernen kunnen worden gerealiseerd. Corporaties adviseren, mede ingegeven door exploitatierisico's, voor de realisatie in eerste instantie te kijken naar bestaande seniorencomplexen en andere geschikte nultredenwoningen, mits hier adequate zorg kan worden geboden.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat seniorencomplexen niet altijd even goed in de markt te liggen. Het is dus lang niet gezegd dat de vraag naar verzorgd wonen grotendeels in bestaande complexen kan worden opgevangen. Nieuwbouw / verbouw is echter kostbaar en het exploitatierisico voor corporaties is een feit. Voor gemeenten ligt hier een taak om zorgaanbieders en corporaties / verhuurders op één lijn te krijgen. Ook is te verwachten dat zich tal van kleinschalige particuliere initiatieven zullen aandienen, waar gemeenten in kunnen faciliteren. Regionale afstemming is gewenst, aangezien lang niet overal voldoende zorg kan worden gegarandeerd en er dus keuzes gemaakt moeten worden.

2 Achtergrond en werkwijze

De regio Zuidoost Fryslân (gemeenten Heerenveen, Opsterland, Ooststellingwerf, Smallingerland en Weststellingwerf, in samenwerking met Wetterskip Fryslân en de Provincie Fryslân) onderzocht de opgave ter verbetering van de kwaliteit en de duurzaamheid van de woningvoorraad.

Het vermoeden bestond dat er een behoorlijke opgave op dit terrein ligt en het doel is om de kwaliteit en verduurzaming ook voor de toekomst te borgen. De ambtelijke werkgroep Wonen, die dit project uitvoerde, is daarbij ondersteund door RIGO.

De opgave is opgespoord langs twee lijnen.

- Van bovenaf: Op macroniveau is aan de hand van beschikbare literatuur, (landelijke) referentiecijfers en analyse van databestanden een globale indruk verkregen van de totale omvang van de opgave en van de differentiatie daarvan.
- Van onderop: Op gedetailleerd schaalniveau is met behulp van kaartbeelden bekeken waar in de bestaande voorraad de opgave zich concreet zou kunnen manifesteren. Bij de interpretatie van de kaartbeelden is gebruik gemaakt van kennis van lokale partijen. Dit heeft geleid tot een genuanceerd beeld en tot aanknopingspunten voor een (deels gebiedsgerichte) strategie.

Deze werkwijze combineert cijfermatige analyses met inzichten van lokale partijen. Onderdeel van het zoekproces was een werksessie, waaraan behalve door de opdracht gevende gemeenten ook is deelgenomen door vertegenwoordigers van Provincie, makelaardij en woningcorporaties. De uitkomsten van deze werkbijeenkomst zijn in de analyse verwerkt. Daarbij moet worden aangetekend dat er geen haarscherp, door iedereen gedeeld beeld bestaat van 'de opgave'. Marktomstandigheden en maatschappelijk speelveld zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, met onder meer grote gevolgen voor financiële middelen en risico's. Partijen zijn nog zoekende naar nut en noodzaak van investeren en naar ieders rol in deze nieuwe situatie. Dit klinkt door in deze rapportage in de vorm van nuances en dilemma's.

Online kaartenmonitor als (blijvend) hulpmiddel

Ten behoeve van de verkenning is een online kaartenmonitor in het leven geroepen, waarmee tal van gegevens over de woningvoorraad en andere relevante kenmerken zijn ontsloten. Met behulp van deze kaarten is te achterhalen waar zich omstandigheden voordoen die aanleiding kunnen geven voor gedifferentieerd beleid. De monitor is toegankelijk via de link:

www.woningvoorraad-zuidoostfryslan.nl

De kaartbeelden zijn samengesteld aan de hand van diverse bronnen, waaronder de Basisadministratie Adressen en gebouwen (BAG), WOZ-bestanden van de gemeenten en VHE-gegevens van de corporaties. Deze gegevens zijn verzameld op (dan wel opge-

schaald naar) het schaalniveau van zespositie-postcodes (6ppc) en, om tot overzichtelijke kaarten te komen, vijfpositie postcodes (5ppc). Dit laatste niveau blijkt een goed compromis op te leveren tussen enerzijds de noodzakelijke nuance en anderzijds een hanteerbaar analysekader. De monitor is een nuttig hulpmiddel gebleken bij het concretiseren van gedachtenvorming en het bespreekbaar maken van kansen, knelpunten en dilemma's. Uiteindelijk is elke woning uniek en zal inspectie ter plaatse moeten uitwijzen wat kan en moet. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de inhoud van de monitor en de gebruikte bronnen.

In deze rapportage zijn bij wijze van illustratie hier en daar uitsneden uit het kaartmateriaal opgenomen. Het gebied is te groot om als geheel af te beelden zonder verlies van detail en ook om in te zoomen op alle steden en dorpen. De online kaartenmonitor moet dan ook als integraal onderdeel van de rapportage worden beschouwd.

Vervolg

De kaarten blijven beschikbaar voor toekomstig gebruik door de vijf gemeenten en door andere belanghebbende en geïnteresseerde partijen. Dit is belangrijk, gezien de vele dilemma's en risico's die nog leven. De verrichte analyses bieden inzicht en aanknopingspunten, maar beslist geen definitief antwoord op de vraag welke opgave wie heeft en waar. Partijen moeten nog verder, afzonderlijk en in overleg. De monitor is zodanig opgezet dat kaarten gemakkelijk kunnen worden ververst en toegevoegd. Vandaar ook de benaming 'monitor'. Ook kunnen gebruikers gemakkelijk zelf analyses uitvoeren, door het combineren van kaartlagen.

3 Verkenning van de opgave

Ten behoeve van de verkenning is een groot aantal gegevens geïnventariseerd en ontsloten door middel van een kaartenmonitor. In samenspraak met de werkgroep en externe partijen is dit materiaal geanalyseerd. Aan de hand van risicofactoren zijn kwetsbare delen van de voorraad opgespoord. Resultaat is onder meer een kaart met 'zoeklocaties' voor (toekomstige) gebiedsgerichte kwaliteitsverbetering, een kaart die desgewenst nog nader kan worden genuanceerd. Ook zijn dilemma's benoemd met betrekking tot de balans tussen kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid.

3.1 Kwaliteitsverbetering algemeen

Hoewel woningen lang mee gaan, hebben ze niet het eeuwige leven. Uit referentiecijfers (Corpodata) is af te leiden dat corporaties in Friesland jaarlijks ongeveer 0,5 procent van de sociale huurvoorraad slopen en 0,8 procent ingrijpend verbeteren. Uit het Deltaplan van de Friese corporaties is voor de regio Zuidoost eveneens een sloopambitie van ongeveer 0,5% per jaar af te leiden.¹ Voor de particuliere voorraad zijn geen referentiecijfers voorhanden. Aangenomen mag worden dat particulieren zelden overgaan tot sloop en dat de verbeteropgave daarom minimaal in dezelfde orde van grootte ligt als bij de corporaties.

Sloop en ingrijpende verbetering zijn twee kanten van dezelfde medaille. Als een woning niet wordt gesloopt, raakt hij op een gegeven moment zo gedateerd dat een ingrijpende investering nodig is om te kunnen voldoen aan de hedendaagse kwaliteitseisen. Bij ingrijpende verbeteringen moeten we denken aan investeringen van ten minste 20.000 euro. Planmatig onderhoud en mutatieonderhoud komen hier nog bovenop. Een verbeteropgave van 0,8% per jaar zou neerkomen op circa 650 aan te pakken woningen per jaar in Zuidoost Friesland, waarvan 185 huurwoningen en de rest particulier bezit. Een sloopopgave van jaarlijks 0,5% per jaar voor het corporatiebezit komt neer op 115 te slopen woningen per jaar. Bij de aanpak van 1,3% per jaar (0,8% plus 0,5%) gaat het om 1.080 woningen per jaar. Dit zijn geen overdreven hoge aantallen. Op deze manier kost het minimaal 75 jaar om de totale huidige voorraad te verbeteren. In die tijd zijn sommige woningen al weer aan een tweede verbeterslag toe.

Indicatoren die wijzen op risico's

Er zijn ten aanzien van kwaliteitsverbetering in het algemeen verschillende aanknopingspunten die kunnen wijzen op een investeringsopgave.

¹ Zie hierover de Quick Scan van de Friese Woningmarkt, die RIGO verrichtte voor de Provincie Fryslân.

- Veroudering / datering. Een aanzienlijk deel van de voorraad zal de komende tien jaar de leeftijd van vijftig jaar overschrijden.
- Objectieve kwalitatieve tekortkomingen. Denk aan kleine, veelal hokkerige rijtjeshuizen en-of woningen met slechte energieprestaties.
- Achterblijvende (subjectieve) waardering. Sommige woningtypen en ook typen bebouwing / woonomgeving worden aantoonbaar slechter gewaardeerd dan andere. Vooral eenvormige, grootschalige buurten met overwegend goedkope woningen worden matig gewaardeerd.
- Slechte marktpositie. Dit komt tot uiting in matige verhuurbaarheid ofwel achterblijvende verkoopprijzen dan wel taxatiewaarden.

Op de veroudering en grootte (objectief) en de waardering (subjectief) gaan we hieronder nog wat nader in.

Grootte en gedateerdheid

In bijgaande tabellen is een overzicht gegeven van de woningvoorraad naar bouwperiode en grootte. Hieruit is al in objectieve af te leiden hoe groot het aandeel kleine woningen uit de uiteenlopende bouwperiodes is. Dit is een grove benadering van de kwetsbare voorraad. In zijn algemeenheid kan immers worden gesteld dat grote woningen meer toekomstwaarde hebben dan kleine, al was het maar omdat ze gemakkelijker aanpasbaar zijn aan veranderende bewonerswensen.

tabel 1 Woningvoorraad naar type en grootte

Aantal adressen met woonfunctie BAG 2014
per eg/mg naar oppervlak en bouwjaar

eengezins		klein < 90 m2, middel 90 - 120, groot > 120 m2					totaal	
		< 1945	1945 tot 1970	1970 tot 1985	1985 tot 1990	> 1990		
Heerenveen	klein	940	1.850	500	340	410	4.030	23%
	middel	1.050	1.640	2.130	500	1.190	6.500	37%
	groot	1.710	730	1.390	340	3.000	7.180	41%
	totaal	3.700	4.220	4.020	1.180	4.600	17.710	100%
Ooststellingwerf	klein	310	1.020	770	160	120	2.380	24%
	middel	450	1.290	1.600	220	540	4.100	41%
	groot	700	710	880	150	1.080	3.520	35%
	totaal	1.460	3.020	3.250	540	1.740	10.000	100%
Opsterland	klein	340	380	220	80	50	1.080	10%
	middel	510	1.140	930	140	290	3.020	27%
	groot	2.110	970	1.470	360	2.320	7.240	64%
	totaal	2.970	2.500	2.620	590	2.660	11.330	100%
Smallingerland	klein	280	900	140	80	140	1.540	8%
	middel	620	3.100	1.750	410	580	6.460	32%
	groot	1.330	1.660	4.510	660	4.060	12.220	60%
	totaal	2.230	5.660	6.410	1.150	4.780	20.220	100%
Weststellingwerf	klein	480	1.020	310	90	90	1.980	20%
	middel	820	770	1.140	240	490	3.450	34%
	groot	1.690	610	1.150	130	1.110	4.700	46%
	totaal	2.990	2.400	2.590	460	1.690	10.130	100%

appartement		klein < 60 m ² , middel 60 - 80, groot > 80 m ²						
		1945 tot		1970 tot		1985 tot		
		< 1945	1970	1985	1990	> 1990	totaal	
Heerenveen	klein	10	480	550	390	430	1.860	35%
	middel	40	530	790	350	360	2.090	40%
	groot	60	80	320	80	760	1.290	25%
	totaal	110	1.100	1.660	820	1.550	5.240	100%
Ooststellingwerf	klein	-	-	220	50	90	360	38%
	middel	-	10	60	-	220	290	31%
	groot	-	10	130	-	160	300	32%
	totaal	-	10	420	50	470	950	100%
Opsterland	klein	20	-	100	30	250	400	30%
	middel	10	-	60	30	340	440	33%
	groot	30	-	120	-	360	500	37%
	totaal	60	-	270	60	940	1.340	100%
Smallingerland	klein	20	150	420	140	230	950	20%
	middel	10	270	570	120	360	1.330	28%
	groot	10	970	280	210	1.010	2.480	52%
	totaal	40	1.390	1.270	470	1.590	4.760	100%
Weststellingwerf	klein	10	20	200	20	40	280	25%
	middel	-	-	70	30	160	270	24%
	groot	20	10	80	50	420	590	52%
	totaal	30	30	350	100	620	1.130	100%

Waardering (subjectief)

Een aantal kwetsbare kenmerken komt samen in de massale bouwstromen uit de wederopbouwperiode en de periode daarna, tot begin jaren tachtig. Woningen uit de eerste decennia na de oorlog zijn beduidend kleiner dan die uit de meer recentere bouwperiodes. En uit landelijk onderzoek is bekend dat bewoners van doorzonwijken en flatwijken uit die tijd relatief vaak matig oordelen over hun woning en woonomgeving. Veel woningen uit de wederopbouwperiode worden laag getaxeerd, lager dan bijvoorbeeld vooroorlogse woningen van vergelijkbare type en grootte.

Niet alleen woningen, ook woonwijken raken gedateerd. Daarmee is het niet gezegd dat ze moeten worden afgeschreven. Sommige oude buurten behoren honderd jaar na de bouw nog altijd gewild. Andere zijn toe aan herstructurering. Op macroniveau is wel bekend hoe de tevredenheid van bewoners met hun woning en woonomgeving uiteen loopt tussen bouwperiodes en typen bebouwing. Bijgaande tabel (tabel 2) geeft dit weer voor Noord-Nederland. Gemarkeerd zijn de bebouwingstypen met een bovengemiddelde ontevredenheid.

De tabel laat zien dat bewoners in de meest voorkomende bebouwingstypen relatief tevreden zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor bewoners van ruime vinex-laagbouw, goed voor ruim 5% van de voorraad. Alleen de alom tegenwoordige laagbouw doorzonwijken kennen een licht bovengemiddelde ontevredenheid. Relatief veel ontevreden bewoners treffen we aan in vroeg-naoorlogse portiekbouw en flats uit de jaren zeventig en tachtig. Dit type bebouwing komt geconcentreerd voor in de grotere kernen (zie de kaart in de online monitor). In bloemkoolwijken is de ontevredenheid niet groter dan gemiddeld. Afgaande op deze cijfers is er geen aanleiding om ingrijpend in dit type buurt te gaan herstructureren, uitgezonderd eventuele rotte plekken.

tabel 2 Ontevredenheid per type bebouwing²

type bebouwing (fysiek)	aandeel huishoudens dat ontevreden is met de		aandeel in de voorraad van Zuidoost Fryslân
	woonomgeving	woning	
laagbouw doorzonwijken	6%	5%	24,1%
bloemkoolwijken	4%	3%	13,3%
vooorlogse laagbouw	4%	3%	12,2%
vroege VINEX laagbouw (1990-2005)	2%	0%	8,9%
vroeg-naoorlogs laagbouw	7%	4%	10,3%
flats jaren 60-70	9%	6%	4,1%
VINEX laagbouw, ruim	2%	0%	5,2%
stedelijke etagebouw vooroorlogs	1%	4%	0,0%
historisch centrum	1%	9%	1,2%
vroeg-naoorlogs gestapeld (portiek)	14%	10%	1,1%
inbreiding grondgebonden	3%	3%	1,6%
naoorlogse laagbouw ruim (tot 1990)	0%	0%	2,5%
stedelijke vernieuwing (1990-2004)	1%	0%	2,6%
vooorlogse laagbouw, ruim	4%	0%	4,4%
stads- en dorpsvernieuwing (1975-1989)	7%	3%	1,8%
flats jaren 70-80	12%	10%	0,6%
late VINEX laagbouw (vanaf 2005)	6%	0%	3,8%
VINEX gestapeld	12%	0%	1,2%
herstructurering (vanaf 2005)	5%	0%	0,6%
recente appartementen, ruim (vanaf 1990)	0%	0%	0,1%
stedelijk status vooroorlogs	0%	0%	0,0%
alle bebouwingstypen	5%	3%	100%
			83.300

(bron: WoON 2012, bewerkt door RIGO; cijfers voor landsdeel Noord)

Dilemma's

In het verleden is de matige kwaliteit en waardering van naoorlogse buurten aanleiding geweest tot herstructurering. Het is van belang om te constateren dat het draagvlak voor grootschalige, gebiedsgerichte aanpak onder corporaties sterk is vermindert in vergelijking met een jaar of tien geleden. Dit heeft te maken met de veranderde omstandigheden sinds de crisis van 2008. Corporaties hebben minder middelen om te investeren en zien zich genoodzaakt scherper te letten op woonlasten en passende toewijzing. In de balans tussen beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit heeft kwaliteit sterk aan belang ingeboet. Men wijst er ook op dat kleine woningen niet per definitie zonder toekomstwaarde zijn, gezien de te verwachten toename van het aantal kleine huishoudens.

Bovenstaande kanttekeningen illustreren dat er geen algemeen gangbare norm met betrekking tot de hedendaagse kwaliteit waar een woning aan moet voldoen. Punt van aandacht is dat investeringen vaak leiden tot hogere huren. Ook sloop leidt tot verlies van betaalbare woningen, die nooit meer voor een vergelijkbare huurprijs kunnen worden teruggebouwd. In de afweging tussen kwaliteit en betaalbaarheid is het

² RIGO onderscheidt voor heel Nederland 23 typen bebouwing. In de kaartenmonitor is te zien wat in het onderzoeksgebied per postcode het overheersende bebouwingstype is.

belang van betaalbaarheid recent sterk toegenomen. De tijd dat corporaties het zich konden veroorloven om zwaar onrendabel te investeren is voorbij. Dit blijkt voor corporaties aanleiding zijn om terughoudend te zijn met investeringen. Daar staat tegenover dat een groot deel van de woningvoorraad (28%) in zuidoost Fryslân dateert uit de periode 1970-1985. Deze voorraad zal de komende jaren haar toekomstwaarde moeten bewijzen voor een nieuwe generatie bewoners.

Corporaties geven aan in beginsel uitsluitend te willen slopen of ingrijpend investeren indien zich bouwtechnische of verhuurbaarheidsproblemen voordoen. Aangezien momenteel vrijwel alle woningen goed verhuurbaar zijn, is er geen acute noodzaak tot herstructurering, uitzonderingen daargelaten. Als er dan toch geïnvesteerd wordt, leggen corporaties prioriteit bij verduurzaming in de vorm van het verbeteren van de energieprestatie. Hierin speelt mee dat dit – in theorie althans – gunstig kan uitpakken voor de totale woonlasten. Dit laatste is trouwens wel steeds vaker een struikelblok in onderhandelingen met huurdersverenigingen. Huurders worden geconfronteerd met een hogere huur, terwijl ze weinig invloed meer kunnen uitoefenen op de energielasten.

Corporaties onderschrijven wel het risico op verval van buurten of complexen op langere termijn. Het is dus wel zinvol om gebieden die in dat opzicht kwetsbaar zijn in beeld te brengen. Al was het maar om een ingrijpende, gebiedsgerichte aanpak in de toekomst niet te frustreren.

3.2 Op zoek naar kwetsbare gebieden

In samenspraak met de ambtelijke werkgroep is gezocht naar kwetsbare gebieden, waar een kwaliteitsimpuls gewenst is. De eenheid van analyse voor het zoeken naar aandachtsgebieden is dat van zespositie-postcodes. Op dat schaalniveau is het mogelijk om informatie uit uiteenlopende bronnen over elkaar heen te leggen, letterlijk in de vorm van kaartbeelden. De kaarten zijn terug te vinden in de online monitor.

In overleg met de ambtelijke werkgroep zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Postcodes met gebiedstype 'vooroorlogs', 'laagbouw doorzon (jaren '50-'60)', 'bloemkoolwijken (jaren '70 en '80)' of 'flats jaren '60-'80'. Dit zijn woongebieden waar op grond van hun ouderdom een investeringsopgave mag worden verondersteld. Van flatwijken en doorzonwijken uit de wederopbouwperiode is bovendien bekend dat ze in vergelijking met andere typen woonomgeving matig worden gewaardeerd. Nieuwere woningen zijn niet meegenomen in de zoektocht. Verondersteld mag worden dat recent gebouwde woningen nog wel voldoende aan de eisen van de hedendaagse bewoner voldoen.
- Postcodes met een lage WOZ-waarde, zowel absoluut als per m³. De WOZ-waarde is een indicatie voor de marktpositie van het betreffende woongebied. Een eventuele investering zal zich dan minder snel terugverdienen.
- Postcodes met gemiddeld een laag inkomen. Dit is een aanwijzing dat bewoners minder goed in staat en/of bereid zullen zijn om in hun woning te investeren.

Bovengenoemde kenmerken hangen enigszins met elkaar samen, maar verschillen ook genoeg om elkaar zinvol te kunnen aanvullen. Het blijkt bijvoorbeeld dat veel vooroorlogse postcodes gewilde woongebieden zijn. Het gaat hier weliswaar om oude woningen, waar ongetwijfeld wel het een en ander aan te verbeteren valt, maar dit staat een goede marktpositie niet in de weg. Sterker nog, karakteristieke oude panden zijn populair en worden geregeld door particulieren opgeknapt en van moderne gemakken voorzien. Dit komt tot uitdrukking in een hoge WOZ-waarde. Dus hoewel deze postcodes op grond van ouderdom de aandacht trekken, vallen ze door hun hoge WOZ-taxatie weer af als aandachtsgebied.

Uitkomsten

Toepassing van deze criteria levert tientallen postcodegebieden op met in totaal duizenden woningen. Afhankelijk van waar precies de grenzen voor WOZ-waarden en inkomens per postcode worden gelegd, kan het zoekgebied worden verruimd of verfijnd. In tabel 3 is de uitkomst weergegeven in aantallen postcodes dan wel woningen. De ligging van de betreffende postcodes is te vinden in de online kaartenmonitor.

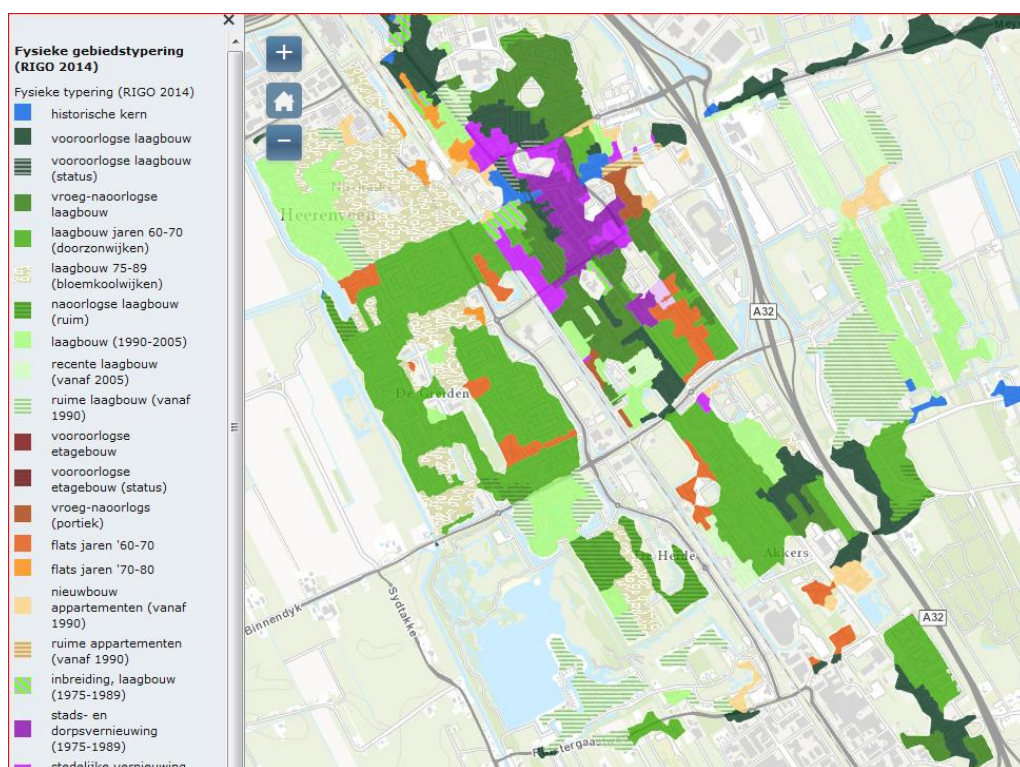
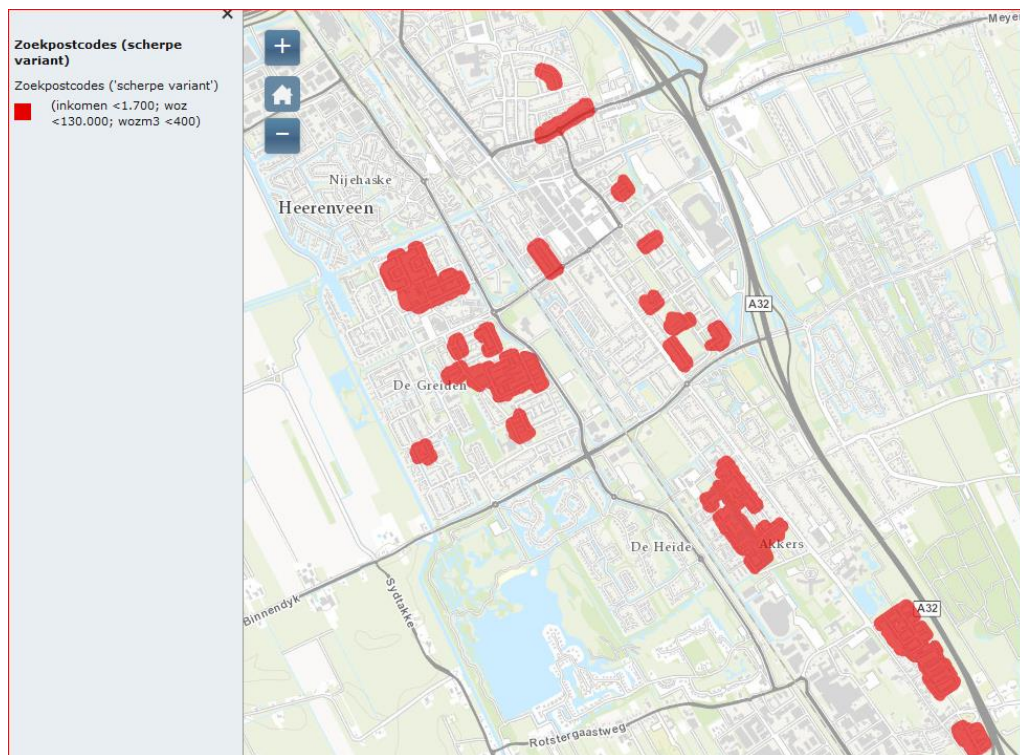
Van de ongeveer 5.500 postcodes in Zuidoost Fryslân zijn er ruim 500 aan te merken als zoekgebied (scherpe zoekvariant). Hier staan in totaal ongeveer 8.000 woningen, ofwel bijna 10% van de voorraad. Indien wordt uitgegaan van een (bescheiden) investeringstempo van 1% per jaar zou het dus tien jaar duren om al deze woningen aan te pakken. Ervaringscijfers voor het corporatiebezit wijzen er op dat 0,5% sloop per jaar en 0,8% ingrijpende verbetering tot voor kort heel gebruikelijk was.

In bijgaande kaarten is het resultaat van de zoektocht weergegeven voor een deel van de gemeente Heerenveen. Te zien is dat het voor het grootste deel om vroeg-naoorlogse laagbouw en doorzonwijken gaat. In de online kaartenmonitor is tevens te zien dat het om gebieden gaat met een vergrijzende bevolking met lage inkomens en/of lage opleiding. In de tabel is te zien dat het scherpe zoekgebied in Heerenveen 93 postcodes met 1.400 woningen beslaat. Dit is 6% van de totale woningvoorraad. Voor de hele regio gaat het om circa 10% van de voorraad.

Aanscherping van de selectie

Voor het corporatiebezit is nog aanvullend gekeken naar het energielabel. Veel lage (minder goede) energielabels in een postcode wijzen er op dat woningen al lange tijd niet ingrijpend zijn verbeterd. Jammer genoeg zijn alleen voor corporatiewoningen betrouwbare energielabels voorhanden. Ook is na overleg in de werkgroep handmatig gecorrigeerd voor een select aantal postcode die al worden (of recent zijn) aangepakt, en waarvan het effect (nog) niet tot een hogere WOZ-waarde heeft geleid. Resultaat van deze aanscherping is de selectie die in de tabel als 'zeer scherp' is aangemerkt.

figuur 1 Voorbeeld zoekgebied



tabel 3 Zoekgebied kwetsbare woongebieden in Zuidoost Fryslân

		totaal aantal		zoekgebied (aantal postcodes)			zoekgebied (aantal woningen)		
		woningen	postcodes	ruim	scherp	zeer scherp	ruim	scherp	zeer scherp
Heerenveen	vooororlogs	3.990	343	5	3	3	60	30	30
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	7.250	550	145	79	49	2.240	1.210	740
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	2.890	182	12	4	3	250	60	40
	flats jaren '60-'80	2.260	112	18	7	9	310	110	140
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	6.720	404	-	-	1	-	-	20
	totaal	23.100	1.591	180	93	65	2.850	1.400	970
Ooststellingwerf	vooororlogs	1.440	128	-	-	-	-	-	-
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	4.890	376	115	70	36	1.800	1.090	550
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	1.860	113	15	12	5	270	190	60
	flats jaren '60-'80	370	18	13	2	1	280	30	20
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	2.610	145	-	-	-	-	-	-
	totaal	11.160	780	143	84	42	2.360	1.310	630
Opsterland	vooororlogs	3.700	274	2	1	1	20	10	10
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	3.850	266	71	34	28	1.100	500	420
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	1.980	115	10	4	3	240	60	40
	flats jaren '60-'80	50	5	-	-	-	-	-	-
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	3.130	178	-	-	-	-	-	-
	totaal	12.700	838	83	39	32	1.360	570	460
Smallerland	vooororlogs	2.300	200	6	5	5	90	80	80
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	9.870	641	272	167	90	4.420	2.640	1.410
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	4.850	241	37	22	16	800	490	370
	flats jaren '60-'80	1.130	54	26	7	3	480	140	60
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	6.870	291	-	-	-	-	-	-
	totaal	25.020	1.427	341	201	114	5.790	3.350	1.930
Weststellingwerf	vooororlogs	3.560	290	10	1	1	140	10	10
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	3.700	310	124	77	33	1.740	1.080	460
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	1.630	101	15	7	5	360	170	140
	flats jaren '60-'80	160	12	7	4	4	90	50	50
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	2.250	140	-	-	-	-	-	-
	totaal	11.290	853	156	89	43	2.330	1.310	660
totaal Zuidoost-Fryslan	vooororlogs	14.980	1.235	23	10	10	300	130	130
	laagbouw doorzou ('50 - '60)	29.550	2.143	727	427	236	11.310	6.520	3.590
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	13.210	752	89	49	32	1.920	970	650
	flats jaren '60-'80	3.960	201	64	20	17	1.160	330	260
	nieuwbouw en vernieuwing (> '90)	21.580	1.158	-	-	1	-	-	20
	totaal	83.270	5.489	903	506	296	14.690	7.940	4.640

Nuanceringsen en kanttekeningsen bij de uitkomsten

Het resultaat van de zoektocht levert enkele verrassende verschillen op tussen de gemeentes. Zo is het aantal als kwetsbaar aan te merken postcodes (en ook het aantal bijbehorende woningsen) in Smallerland aanmerkelijk hoger dan in Heerenveen. De verklaring hiervoor moet voor een deel worden gezocht in de samenstelling van de woningvoorraad. Smallerland kent een hoger aandeel postcodes met als dominant bebouwingstype de doorzou- en bloemkoolwijken. Daarnaast is de marktpositie van Heerenveen gunstiger dan die van Smallerland, hetgeen tot uiting komt in een hogere taxatie bij vergelijkbare woningsen. Hoe het komt dat Heerenveen een sterkere marktpositie heeft dan Drachten is een vraag apart, die hier niet is onderzocht. Dit verschil werkt door in de selectie. Een hoge marktwaarde verklaart ook het gering aantal gevonden kwetsbare postcodes in Opsterland. In Beetsterzwaag is in de scherpe variant zelfs geen enkele postcode als risicovol aangemerkt.

Een en ander roept de vraag op of niet per gemeente gedifferentieerd zou moeten worden met de criteria. Als in Heerenveen een net hogere grens voor de WOZ-waarde per kubieke meter wordt gehanteerd, wordt het zoekgebied groter worden en komt

het naar verhouding meer bij dat van Smallingerland uit. In deze rapportage en in de kaartenmonitor is er voor gekozen om dit niet te doen. Er is immers geen harde grens aan te geven; de uitkomst heeft vooral indicatieve waarde. Wie dat wil kan met behulp van de kaarten met woningwaarden zelf nog een nadere differentiatie aanbren- gen in het zoekgebied. Een kaart met WOZ-waarden per zespositie postcodes is opge- nomen in de monitor. Bovendien is het wel degelijk zo dat investeringen in beter in de markt liggende gebieden zich sneller terugverdienen dan in minder gewaardeerde ge- bieden. Zo beschouwd is het ook weer niet zo vreemd dat Drachten meer kwetsbare gebieden blijkt te bevatten dan Heerenveen.

Een andere opvallende uitkomst is dat heel veel als kwetsbaar aangemerkte zoekge- bieden postcodes bevatten met overwegend corporatiebezit. Hier kan een verteke- ning in zitten doordat de WOZ-waarde van woningen in recent geherstructureerde buurten en buurten die momenteel worden aangepakt nog niet is verwerkt. Hierdoor is het onderscheidende vermogen van dit criterium niet optimaal. In overleg met de werkgroep is besloten om handmatig een aantal postcodes uit het zoekgebied te ver- wijderen. Dit zijn over het algemeen postcodes waar al in het recente verleden ingrij- pende verbetering heeft plaatsgevonden.

Overigens zijn er wel zoekgebieden met (op postcodeniveau) een mix van corporatie- woningen en eigen woningbezit en zelfs in enkele gevallen met overwegend of uitslui- tend particulier bezit.

tabel 4 **Zoekgebied kwetsbare woongebieden in Zuidoost Fryslân, naar kerngrootte**

kerngrootte	totaal aantal		zoekgebied (aantal postcodes)			zoekgebied (aantal woningen)		
	woningen	postcodes	ruim	scherp	zeer scherp	ruim	scherp	zeer scherp
kernen tot 5.000 inwoners	34.170	2.579	211	110	66	3.510	1.790	1.030
kernen 5.000-15.000 inwoners	13.720	916	243	137	67	3.640	1.950	980
kernen groter dan 15.000 inw.	35.380	1.994	449	259	163	7.540	4.210	2.640
	83.270	5.489	903	506	296	14.690	7.940	4.640

Kenmerken van de zoekgebieden

Aanvullende gegevens leveren een nadere inkleuring van het zoekgebied en bieden ook aanknopingspunten voor een kansrijke strategie. In tabel 4 is te zien dat de op- gave vooral, maar niet uitsluitend, moet worden gezocht in de grotere kernen. In ta- bel 5 is van de postcodes in het zoekgebied (de zeer scherpe variant) weergegeven hoe het is gesteld met:

- Het eigendom, ofwel het aantal postcodes met overwegend (meer dan 85%) cor- poratiebezit. Van de 296 postcodes in het zoekgebied (zeer scherpe variant) zijn dat er 153. De praktijk wijst uit dat een gebiedsgerichte aanpak veel gemakkelij- ker van de grond komt indien het bezit is geconcentreerd bij één corporatie dan wanneer er sprake is van versnipperd bezit. De strategie van de gemeente in de postcodes met overwegend corporatiebezit zou er dan ook best op gericht zijn om in overleg met de corporatie een aanpak te ontwikkelen dan wel op zijn

minst te voorkomen dat het bezit (verder) versnipperd raakt. Verkoop van corporatiebezit in deze gebieden zou een toekomstige gebiedsgerichte aanpak sterk kunnen belemmeren.

- De mate van vergrijzing, ofwel het aandeel 65-plussers. In postcodes met veel (meer dan 20%) 65-plussers zal de investeringsbereidheid bij bewoners anders zijn dan in gebieden met een overwegend jonge bevolking. Tevens is in sterk vergrijpsde gebieden over een jaar of tien een verjonging te verwachten. De geschiedenis met de vroeg-naoorlogse buurten leert dat het karakter van een buurt hierdoor in korte tijd sterk kan wijzigen.
- Het aandeel kleine woningen (eengezinshuizen tot 90 m2 en appartementen tot 60m2). In gebieden met veel (meer dan 25%) kleine woningen zal serieus moeten worden overwogen of investeren in bijvoorbeeld verduurzaming nog wel de moeite loont. Alternatief is de woningen op basiskwaliteit te houden en af te schrijven, in afwachting van een geschikt moment om te slopen.

tabel 5 Kenmerken van het zoekgebied kwetsbare woongebieden in Zuidoost Fryslân

		zeer scherp zoekgebied						
		aantal postcodes				aantal woningen		
		corporatie	65-plus	klein	totaal	corporatie	particulier	totaal
Heerenveen	vooorlogs	1	2	-	3	20	20	30
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	32	19	20	49	580	160	740
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	3	3	-	3	40	-	40
	flats jaren '60-'80	9	4	-	9	140	-	140
	totaal	46	29	20	65	790	180	970
Ooststellingwerf	vooorlogs	-	-	-	-	-	-	-
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	13	11	10	36	360	190	550
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	-	5	3	5	30	30	60
	flats jaren '60-'80	-	1	1	1	-	20	20
	totaal	13	17	14	42	390	240	630
Opsterland	vooorlogs	-	-	-	1	-	10	10
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	15	10	11	28	350	70	420
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	1	1	-	3	30	10	40
	flats jaren '60-'80	-	-	-	-	-	-	-
	totaal	16	11	11	32	380	90	460
Smallingerland	vooorlogs	4	4	2	5	70	10	80
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	34	35	15	90	900	510	1.410
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	9	3	4	16	290	90	370
	flats jaren '60-'80	1	-	2	3	30	30	60
	totaal	48	42	23	114	1.290	640	1.930
Weststellingwerf	vooorlogs	-	1	-	1	-	10	10
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	23	11	18	33	400	60	460
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	3	3	4	5	120	20	140
	flats jaren '60-'80	4	3	4	4	50	-	50
	totaal	30	18	26	43	570	90	660
totaal Zuidoost-Fryslân	vooorlogs	5	7	2	10	80	50	130
	laagbouw doorzon ('50 - '60)	117	86	74	236	2.600	990	3.590
	bloemkoolwijken ('70 - '80)	16	15	11	32	510	140	650
	flats jaren '60-'80	14	8	7	17	220	50	260
	totaal	153	117	94	296	3.420	1.230	4.640

3.3 Verduurzaming

Uit de werkbijeenkomst met betrokken uit het veld is gebleken dat verduurzaming te beschouwen is als een verbijzondering van kwaliteitsverbetering in het algemeen. Het zoekgebied voor verduurzaming valt dan ook grotendeels samen met dat voor kwaliteitsverbetering. Aanvullende, specifieke zoekcriteria voor verduurzaming zijn:

- Hoog aandeel 'lage' (onzuinige) labels. Een kleine 2.000 postcodes met in totaal circa 25.000 woningen bestaan voor meer dan 60% uit woningen met label e, f of g. Dit is een overschatting, want voor particulier bezit is dit uitsluitend gebaseerd op bouwjaar en woningtype, zonder rekening te houden met reeds gedane verbeteringen. Binnen deze grove selectie is een verbijzondering mogelijk aan de hand van:
- Hoog gasverbruik: 691 postcodes met 10.300 woningen hebben een gemiddeld gasverbruik van 2.000 m³ of hoger. De kans is groot dat we hier daadwerkelijk te maken hebben met woningen met een slecht label.
- Lage inkomens. In 432 postcodes met 6.860 woningen vinden we zowel veel woningen met slecht label als een gemiddeld inkomen van 1.800 euro of lager. Hier wonen huishoudens die vanuit woonlasten perspectief sterk baat kunnen hebben bij verduurzaming, maar die waarschijnlijk niet zo snel in staat zullen zijn de investering uit eigen middelen te financieren. Hier moeten we de huishoudens zoeken die bij verduurzaming wel een steuntje kunnen gebruiken.
- Een hoog aandeel 65-plussers. Net als bij kwaliteitsverbetering in het algemeen zal de investeringsbereidheid van bewoners afhangen van de levensfase. In 501 postcodes met in totaal 7.440 woningen vinden we een combinatie van veel slechts labels en veel 65-plussers/

Geconstateerd moet worden dat de meerderheid van de woningen met slecht label en / of hoog energieverbruik wordt bewoond door huishouden met midden- en hogere inkomens. Het gaat daarbij vaak om grote woningen, met hoge WOZ waarde. Denk daarbij aan vrijstaande, ruime vooroorlogse huizen, bijvoorbeeld in de vorm van lintbebouwing. Deze woningen lenen zich ongetwijfeld voor investeringen in duurzaamheid. De vraag is echter gerechtvaardigd of de gemeente hier een rol in moet spelen, anders dan in de sfeer van voorlichting.

Kwetsbare gebieden in relatie tot verduurzaming

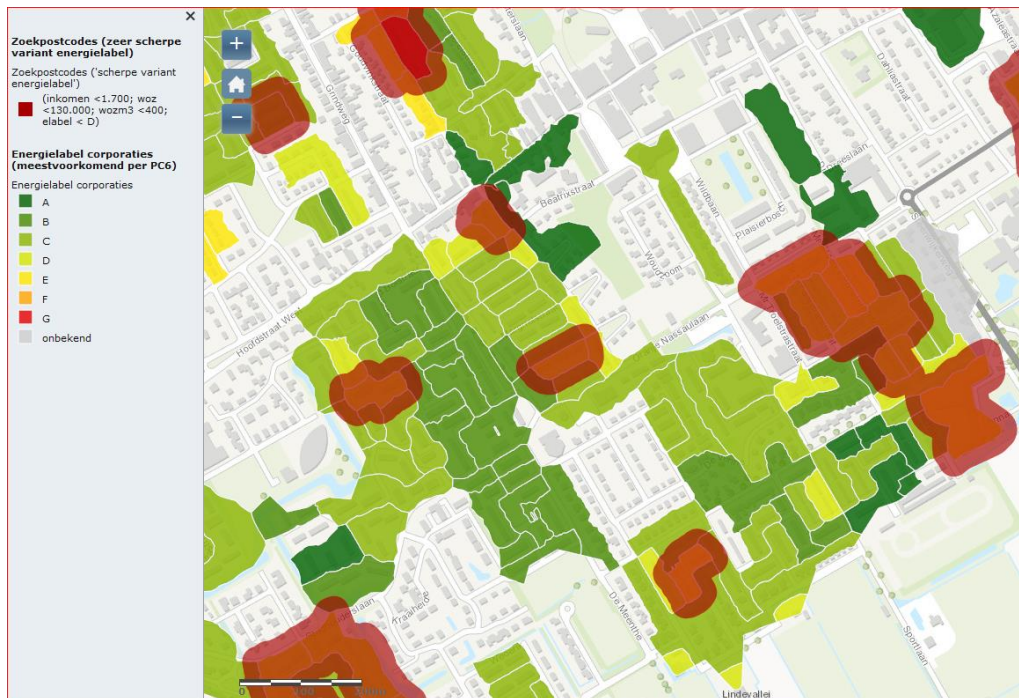
De energielabels van woningen in particulier bezit, zoals weergegeven in de energielabelatlas, zijn slechts indicaties, want in meerderheid schattingen op basis van bouwjaar en woningtype. Voor het corporatiebezit zijn de labels over het algemeen wel correct en up to date. Het is relevant om dit gegeven in de analyses van kwetsbare te betrekken. Gebleken is namelijk dat corporaties niet meer zo snel overgaan tot herstructurering, maar wel geneigd zijn om te investeren in energieprestaties. Of dit in de kwetsbare gebieden een verstandige strategie is valt nog te bezien. Dit komt nog ter sprake in het volgende hoofdstuk.

Los van het beleid kunnen energielabels voor het corporatiebezit goed dienen als aanvullend zoekcriterium naar kwetsbare gebieden. In sommige aanvankelijk als

kwetsbaar aangemerkte postcodes blijken corporaties al recent te hebben geïnvesteerd. Dit is op de kaart te zien aan de relatief groene labels. Andere gebieden hebben een relatief slecht label. Als voorbeeld is een uitsnede opgenomen van Weststelingwerf. In het zeer scherpe zoekgebied blijven alleen nog de postcodes met relatief slechte energie labels over.

figuur 2 *Zoekgebieden in relatie tot energielabel corporaties*





3.4 Wonen met zorg

Er zijn diverse schattingen in omloop met betrekking tot de opgave in het kader van wonen en zorg. Grof gezegd zijn er drie soorten wonen met zorg. De eerste is intramuraal (ook wel beschermd of beschut wonen genoemd). Deze woonvorm vereist gespecialiseerd vastgoed. De vraag hiernaar zal eerst afnemen, als gevolg van aangescherpte toegangsnormen, en vervolgens weer toenemen onder invloed van de voortschrijdende vergrijzing. Intramuraal wonen laten we hier verder buiten beschouwing, aangezien het zich afspeelt buiten de reguliere woningvoorraad in het domein van de zorg. Dat neemt niet weg dat corporaties zich zorgen maken over de toekomstwaarde van het bestaande zorgvastgoed met oog op het scheiden van wonen en zorg en de extramuralisering. Het Platform Geef adviseert een sectoroverstijgende aanpak van de investeringopgave met betrekking tot beschermd wonen.³

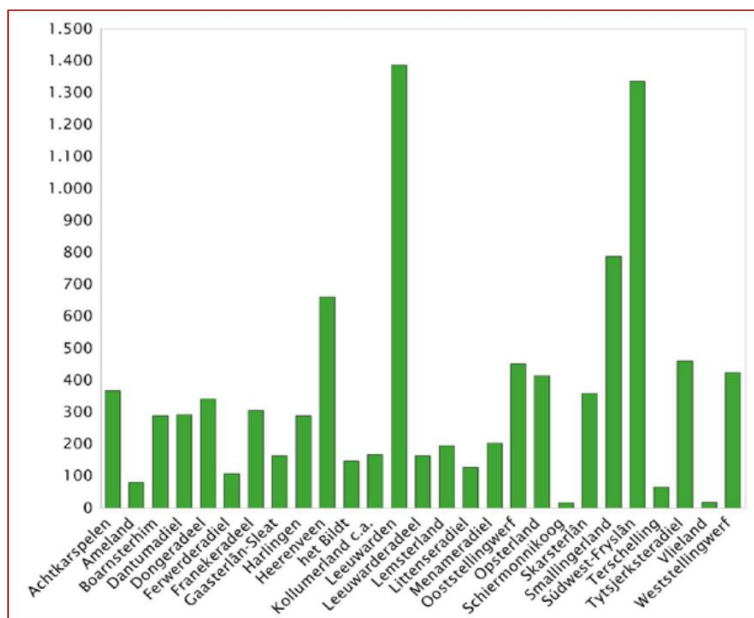
Verzorgd wonen

De tweede woonvorm wordt ook wel verzorgd wonen genoemd. Het gaat dan om personen die eigenlijk niet meer zonder zorg in de directe nabijheid kunnen wonen, maar die nog niet zo zwaar zorgbehoevend zijn dat ze in een instelling kunnen / mogen worden opgenomen. Voor deze categorie zijn aangepaste woonvormen nodig, die met

³ Platform Geef en Fries Sociaal Planbureau, Woonzorgatlas Fryslân, Leeuwarden 2015.

het oog op een efficiënte exploitatie het beste kunnen worden geclusterd. De behoefte aan verzorgd wonen neemt toe, onder invloed van vergrijzing, extramuralisering en maatschappelijke trends (wens tot langer zelfstandig wonen).

figuur 3 Behoeftte aan 'verzorgd wonen' in het jaar 2030 (uit de Woonzorg-atlas)



In de quick scan voor de Friese woningmarkt is de additionele behoefte aan verzorgd wonen tot het jaar 2030 geraamd op ongeveer 2.500 personen voor de gehele provincie. Aangenomen mag worden dat dit hier even zo veel woningen voor nodig zijn. Voor de regio Zuidoost zou dit neerkomen op afgerond 650 tot 750 extra woningen, te realiseren tussen 2015 en 2030.

In de Woonzorgatlas van het Platform Geef is een schatting van de totale behoefte aan verzorgd wonen in 2030 per gemeente opgenomen, gebaseerd op het schattingsmodel Fortuna. De uitkomsten zijn weergegeven in figuur 3. Alleen al voor Smallingerland gaat het om circa achthonderd huishoudens / woningen. In de Woonzorgatlas worden wel terecht kritische kanttekeningen gemaakt bij deze aantallen, die resultaat zijn van modelberekeningen met het model Fortuna. In de praktijk zou het wel eens mee kunnen vallen. In de modelschattingen is er vanuit gegaan dat alle wensen van huishoudens ten aanzien van hun woning ook gehonoreerd worden. De raming moet dus eigenlijk als een maximum worden beschouwd.

Bij de **zoektocht** naar investeringsmogelijkheden voor verzorgd wonen is het van belang om te letten op de geschiktheid van de woning (vanzelfsprekend), de mogelijkheid tot het realiseren van een kritische massa (hoe groot moeten de clusters zijn?) en het (zorg-)voorzieningsniveau in de directe omgeving (hoe belangrijk zijn winkels om de hoek?). Het is minder relevant om te kijken naar de buurten die zullen vergrijzen. Verzorgd wonen is dermate gespecialiseerd dat bewoners wel gedwongen zullen zijn om te verhuizen.

Vier corporaties (Accolade, WoonFriesland, Elkien en De Bouwvereniging) hebben hun bezit gescand op eisen ten aanzien van verzorgd en geschikt wonen. Die eisen zijn:

- Nultreden (toe- en doorgankelijkheid zonder traplopen);
- Een woonkamer/keuken van 25 m² of groter;
- Eén van de slaapkamers is 12m² of groter;
- De badkamer is 4m² of groter.

tabel 6 Geschiktheid van een deel van de corporatiewoningen

	Heerenveen	Ooststellingw	Opsterland	Smallingertlan	Weststellingv	Totaal
verzorgd wonen, geschiktheid van bestaande nultredenwoningen						
Voldoet aan geen norm	0	-	0	0	0	0
Voldoet aan 1 norm	0	-	0	22	0	22
Voldoet aan 2 normen	0	-	99	110	130	339
Voldoet aan 3 normen	139	-	0	142	17	298
	139	0	99	274	147	659
geschikt wonen, geschiktheid van bestaande nultredenwoningen						
Voldoet aan geen norm	52	5	31	100	65	253
Voldoet aan 1 norm	399	18	17	336	23	793
Voldoet aan 2 normen	462	39	176	1255	96	2028
Voldoet aan 3 normen	776	59	416	737	58	2046
	1689	121	640	2428	242	5120

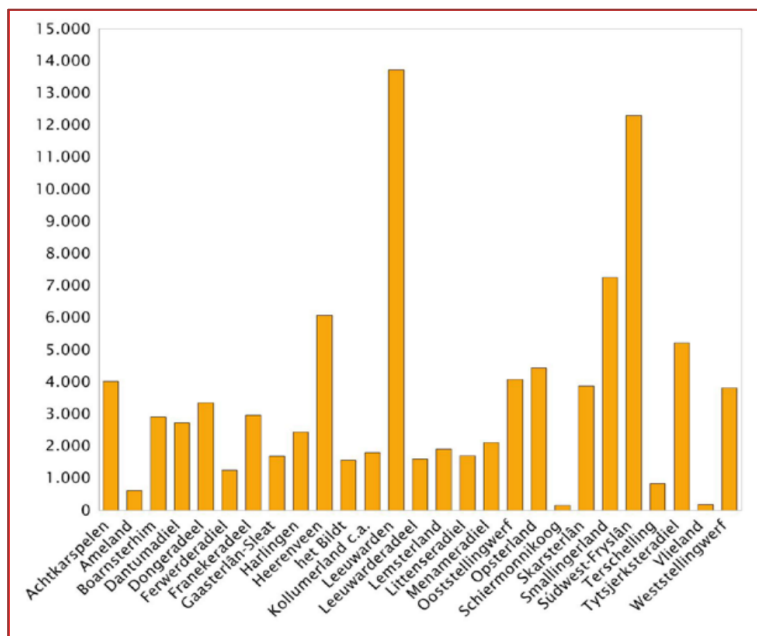
bron: GEEF - bewerking Fries Sociaal Planbureau

"-" = geen gegevens

Bij verzorgd wonen is tevens gekeken naar de aanwezigheid van 24-uurs zorg en diensten in de nabije omgeving. De resultaten voor de gemeenten in Zuidoost zijn weergegeven in tabel 6. Ongeveer 300 woningen voldoen aan alle normen voor verzorgd wonen. De corporaties adviseren bestaande seniorencomplexen te benutten om aan de groeiende vraag naar verzorgd wonen te voldoen, mits hierin / in de buurt voldoende zorg kan worden geleverd. Een nader onderzoek is nodig om te bezien welke complexen hiervoor geschikt zijn. Daarbij komen ook criteria als gewildheid, schaal-grootte, openbaar vervoer en winkels in de omgeving om de hoek kijken.

Een punt van aandacht is dat corporatie tevens constateren dat de verhuurbaarheid van bestaande seniorencomplexen niet altijd even goed is. Het is dan ook lang niet zeker of deze complexen voldoende toekomst hebben. Daarnaast is het lang niet zeker of overal, ook in kleinere kernen, wel voldoende zorg kan worden gegarandeerd. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat er allerlei particuliere initiatieven zullen ontstaan, veelal kleinschalig, in uiteenlopende prijsklassen. Denk aan verbouwde boerderijen of landhuizen. Voor gemeenten ligt hier een taak om zowel huisvesting als zorg op elkaar af te stemmen. Dit is nadrukkelijk een regionale opgave.

figuur 4 Behoefte aan 'geschikt wonen' in het jaar 2030 (uit de Woonzorg-atlas)



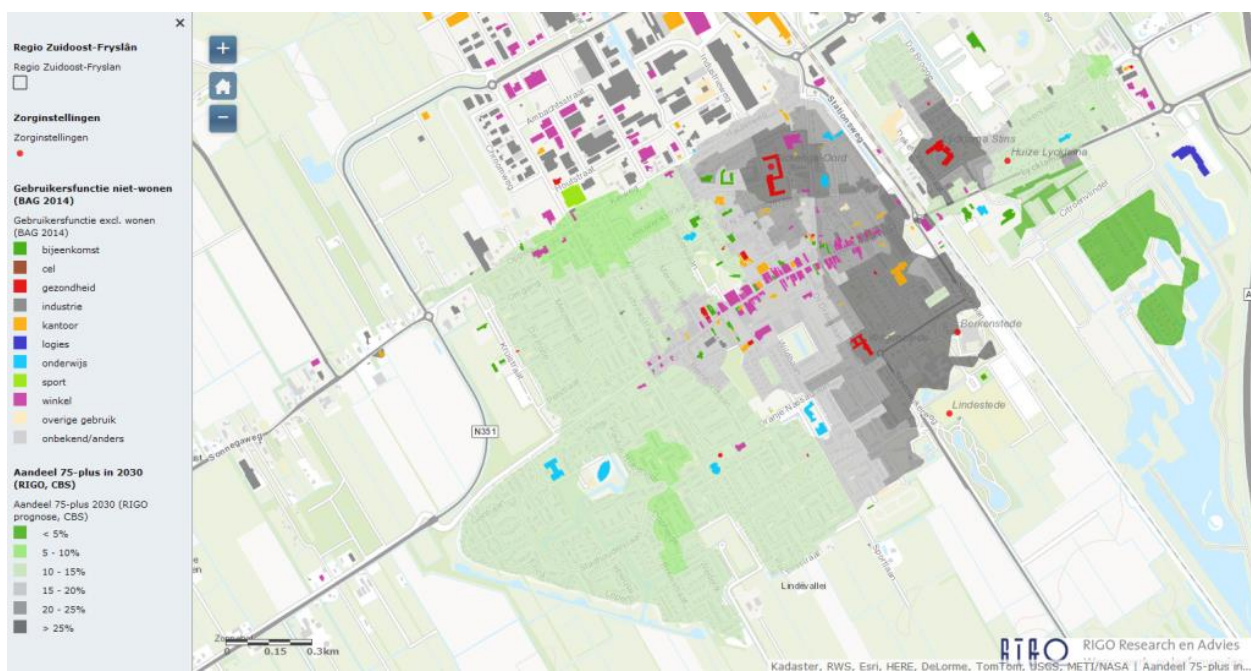
Geschikt wonen

Tot slot zijn er aanpassingen nodig in de reguliere woningvoorraad. Het gaat dan om betrekkelijk kleine aanpassingen, die het mogelijk maken voor mensen met lichamelijke beperkingen om zo lang mogelijk in hun huidige woning te blijven wonen. Het aantal gevallen waarom het gaat neemt tussen 2015 en 2030 in de gehele provincie met ongeveer 10.000 toe. In de regio Zuidoost zou dit neerkomen op 2.850 aan te passen woningen. Dit is ruim geschat, want ook nu al zou er volgens het betreffende schattingsmodel een enorm tekort zijn, terwijl tal van ouderen zich in de praktijk prima redden in een objectief gezien minder geschikte woning.

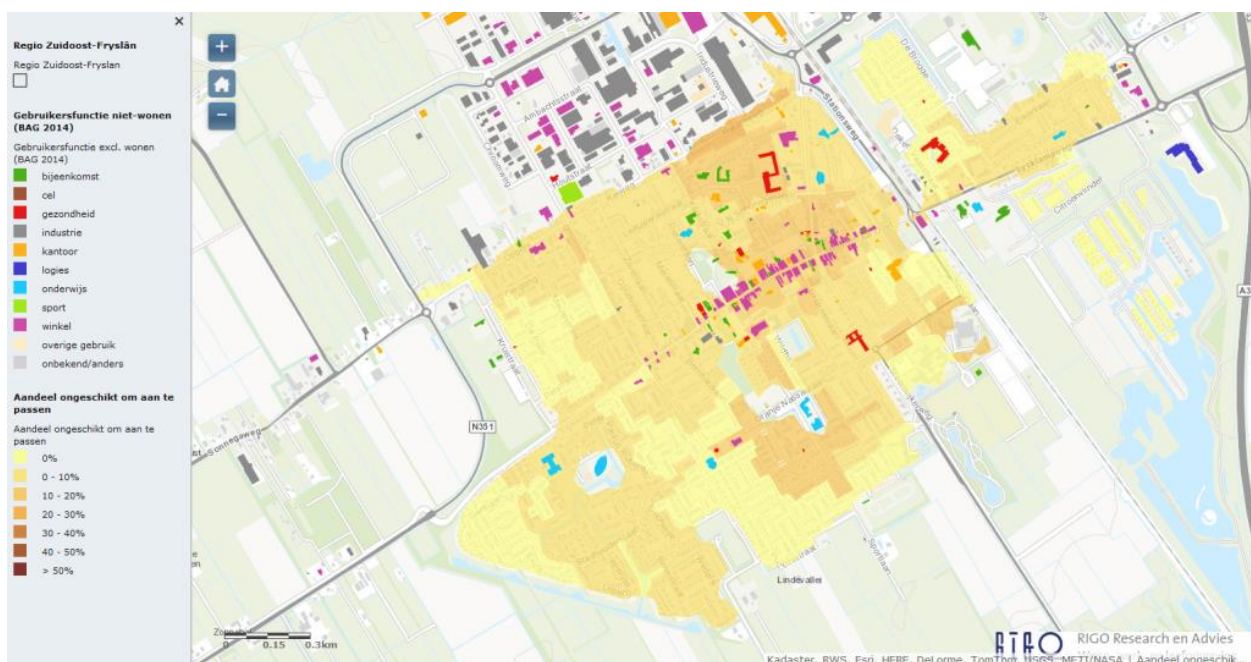
Geschikt wonen is slechts beperkt een opgave voor de gemeenten. De vergrijzing zal voor een aanzienlijk deel plaatsvinden in koopwoningen, waarvan de eigenaren in staat moeten worden geacht om de noodzakelijke aanpassingen uit eigen middelen te financieren. Het is beslist niet zo dat alleen appartementen met lift geschikt zijn om oud in te worden. Bouwkundig is er vaak wel het een en ander mogelijk, ook bij eengezinshuizen. Op de volgende pagina is een voorbeeldkaart opgenomen over aanpasbaarheid. Dan blijkt slechts een minderheid van de woningen in Wolvega niet geschikt te maken te zijn voor mensen die geen trap meer kunnen lopen. Gebruikte criteria daarbij zijn het bebouwingstype, de bouwperiode, de beukmaat, het woonoppervlak en het aantal bouwlagen.

Wolvega als voorbeeld

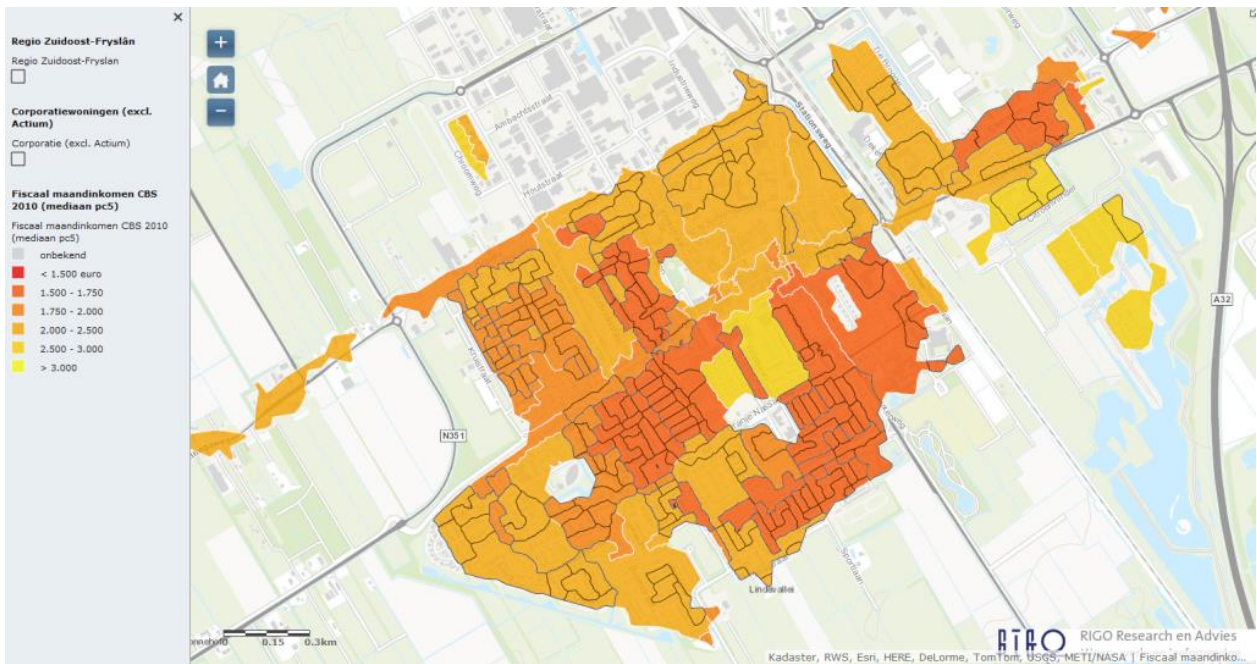
In bijgaande kaarten is relevante informatie weergegeven voor de kern Wolvega. Dit voorbeeld laat zien hoe het materiaal in de online kaartenmonitor kan worden gebruikt in de zoektocht naar locaties voor verzorgd wonen en naar de opgave in de bestaande voorraad.



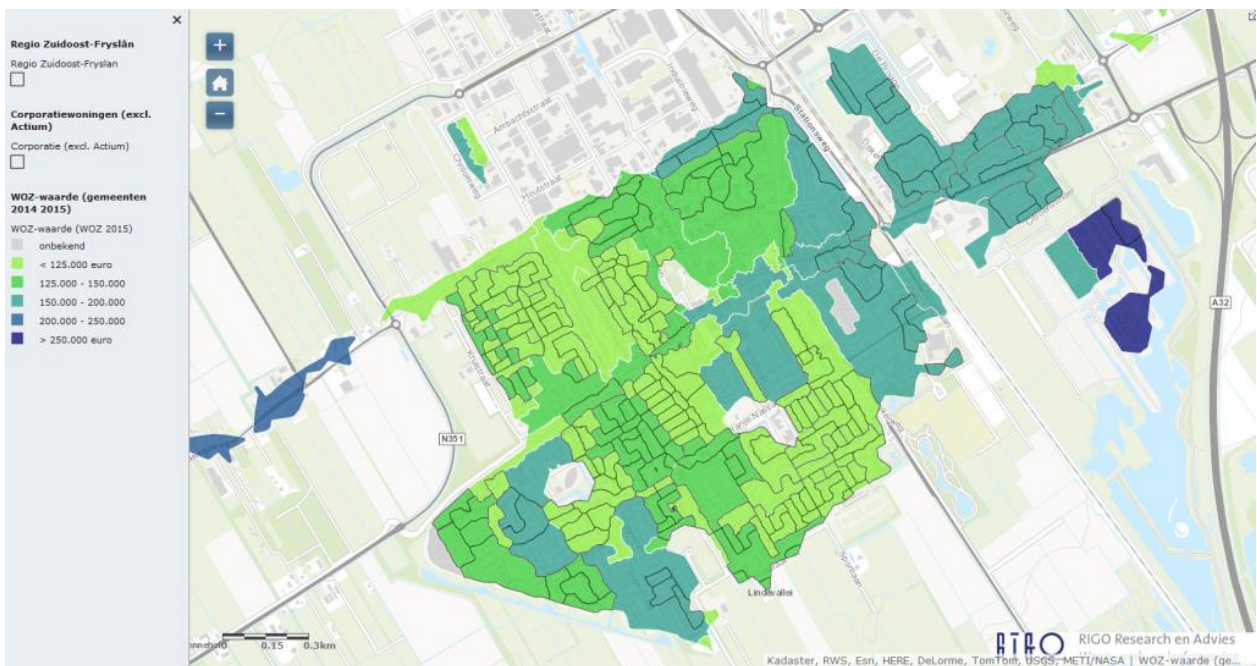
Wolvega, toekomstige vergrijzing en niet-woonfuncties



Wolvega, aanpasbaarheid van de woningvoorraad en niet-woonfuncties



Wolvega, inkomens en postcodes met (overwegend) corporatiebezit



Wolvega, WOZ-waarden en postcodes met overwegend corporatiebezit

Uit de combinatie van gegevens is af te leiden dat vooral de oostkant van Wolvega een sterke vergrijzing tegemoet kan zien. Daaronder bevinden zich grote gebieden met particulier woningbezit. De bewoners hiervan behoren niet tot de meest kapitaal-krachtige huishoudens, gerekend naar inkomen, maar de woningvoorraad die zij be-

wonen is wel betrekkelijk hoog gewaardeerd. De meeste woningen zijn goed aanpasbaar. Mogen we aannemen dat bewoners eventuele aanpassingen aan hun woning hier zelf kunnen opbrengen?

Uit de kaartbeelden is tevens af te leiden dat zich in het noordoosten van Wolvega een zorgvoorziening bevindt in de nabijheid van winkels en in een gebied dat sterk zal vergrijzen. Is dit wellicht een geschikte plek om op zoek te gaan naar een cluster verzorgd wonen?

3.5 Kosten

In het voorgaande kwam ter sprake dat investeren in verouderde en kwetsbare delen van de woningvoorraad niet meer zo zelfsprekend is als een jaar of tien geleden. Dit mede ingegeven door de goede verhuurbaarheid, althans op dit moment, de heroriëntatie op het vraagstuk betaalbaarheid en de gewijzigde financieringsmogelijkheden van zowel corporaties als particulieren.

Daar komt nog bij dat investeringen heel uiteenlopende vormen kunnen aannemen, afhankelijk van het nagestreefde kwaliteitsniveau en het tijdsperspectief. Corporaties rekenen in de regel met opbrengsten in termen van verlengde levensduur (exploitatie-termijn) van de woning. Het zal duidelijk zijn dat een levensduur verlengende investering met 15 jaar minder kost dan een met 40 jaar, maar ook minder oplevert.

Cijfers van Corpodata (Corporatie in Perspectief, gepubliceerd door het CFV) leveren enig houvast van de bedragen die zijn gemoeid met ingrijpende investeringen. Keihard is deze informatie niet, want corporaties zijn niet eenduidig in het boeken van deze uitgaven. Wat de een onder ingrijpende investeringen verstaat, kan bij de ander geboekt zijn als mutatieonderhoud of zelfs regulier onderhoud, en andersom. De bedragen lopen dan ook enorm uiteen tussen corporaties afzonderlijk.

Als we, in navolging van de rijksoverheid⁴, onder ingrijpende investeringen verstaan bedragen van minimaal 20.000 euro, dan zijn de verschillen tussen corporaties groot. Het bedrag dat individuele corporaties per woning uitgaven in de periode 2009-2012 loopt dan uiteen van 20.000 tot ruim 140.000 euro, met alles wat ertussen zit. Gemiddeld voor de sector bedroeg de investering in deze jaren circa 40.000 euro per woning. In de wetenschap dat er een enorme spreiding bestaat, lijkt dit een redelijk richtbedrag, ook voor particulieren. Tegenover kosten staan opbrengsten in de vorm van verlengde levensduur, waardeinstijging en verhoogd woongenot. Niet investeren kan leiden tot (relatieve of absolute) waardedaling en negatieve uitstralingseffecten naar de buurt.

Vergelijkend bouwkundig onderzoek, laat zien dat groot onderhoud van vooroorlogse eengezinswoningen met een levensduurverlengend effect van 30 jaar rond de 60.000 euro aan investeringen vergt. Daar staat dan een verhoogde boekwaarde van 20.000

⁴ ABF Research in opdracht van BZK (2014), Volkshuisvestelijke voornemen van woningcorporaties.

tegenover.⁵ We moeten dan denken aan het vervangen van installaties, sanitair en keuken en het naar niveau B brengen van het energielabel (gemiddeld 3 stappen). Bij nog hoger niveau kan eerder worden gesproken van renovatie dan van groot onderhoud. Renovatieprojecten worden volledig gestript en opnieuw ingericht. De energielabels gaan naar A+ en A++ en de levensduur wordt met 40 jaar verlengd. De kosten daarvan komen uit op rond de 130.000 euro. Het is niet waarschijnlijk dat veel particulieren een dergelijk investering zullen plegen.

De directe kosten van sloop zijn niet zo hoog (rond 10.000 euro per woning). Sloop kan zelf een voordelige manier zijn om aan bouwgrond te komen. Als het goed is, is de woning op het moment van sloop al afgeschreven. De kosten van sloop / nieuwbouw zitten hem vooral in de onrendabele top van de vervangende nieuwbouw, die ook al snel 40.000 euro bedraagt. Niet slopen is een optie, maar dan moet er toch op een andere manier worden geïnvesteerd in de betreffende woningen, die niet voor niets rijp voor de sloop worden geacht.

Bij een aanpak van minimaal 650 tot 1.080 woningen per jaar, zoals becijferd in paragraaf 3.1, tegen een gemiddeld investeringsbedrag van 40.000 euro, komt de totale investeringsopgave in de bestaande woningvoorraad in de regio op 26 tot 43 miljoen per jaar. Voor hetzelfde geld kunnen ook meer woningen worden aangepakt, maar dan minder ingrijpend.

⁵ Luijkx, T. (2015) Benchmark renovatie vooroorlogse eengezinswoningen.

4 Van analyse naar strategie

In dit hoofdstuk worden aanknopingspunten gezocht voor een gemeentelijke strategie ten aanzien van het particuliere woningonderhoud. Om te beginnen worden trends gesignaleerd, die op meerdere plekken in Nederland waarneembaar zijn. Vervolgens wordt aangesloten bij de inzichten uit het vorige hoofdstuk.

Opgemerkt dient te worden dat het verzamelen en ontsluiten van gegevens over de woningvoorraad nog niet automatisch leidt tot een door iedereen gedeelde visie over 'de opgave', laat staan over de strategie.

4.1 Ontwikkelingen in het beleid

Geen succesformule

Van corporaties mag worden verwacht dat ze de kwaliteit van hun bezit op peil houden. Ze zijn er in ieder geval op aanspreekbaar. De meerderheid van de voorraad is echter in particulier bezit. Het Onderzoeksinstituut OTB heeft samen met NICIS en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn) in zeven gemeenten onderzocht welke beleidsinstrumenten zoal worden ingezet ter bevordering van particulier woningonderhoud. Overkoepelende conclusie uit de OTB-onderzoeken is dat er niet één kant en klaar recept is, dat universeel toepasbaar is. Daarvoor is de lokale context te onvergelykbaar. Gemeenten beraden zich op hun rol. Op diverse plekken in Nederland, onder meer in Noordoost Friesland ('rotte kiezen') en Zeeuws-Vlaanderen ('aanpak verpaupering') wordt geëxperimenteerd met een mix van stimulering en handhaving.⁶ Signalen uit deze krimpgebieden bevestigen dat het ontbreken van perspectief op waardebehoud kan leiden tot verwaarlozing. De experimenten hebben echter vooralsnog niet tot een bewezen succesformule geleid. Impliciet blijkt uit deze studies dat WOZ-waarden, mits actueel, een valide risico-indicator zijn.

Eigen verantwoordelijkheid

In het verleden zijn wel particuliere woningen met overheidssubsidie opgeknapt dan wel door corporaties aangekocht. De tijd van grootschalige subsidies is echter voorbij. Dat komt allereerst doordat diverse rijksbudgetten zijn opgedroogd. Ook speelt mee het gegeven dat de kwaliteit van de voorraad heel acceptabel is. Echte krotten, zoals ten tijde van de stads- en dorpsvernieuwing, zijn er niet meer.

⁶ Platform31, Evaluatie krimpexperimenten; Experimenteren met wonen, ruimte en voorzieningen, mei 2013.

Los daarvan heeft bij veel overheden de overtuiging postgevat dat eigenaren zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun bezit. Het met gemeenschapsgeld opknappen van verwaarloosde panden wordt in deze visie als een onterechte beloning voor onverantwoordelijk gedrag gezien. De prikkel moet juist uitgaan van het feit dat goed onderhoud en verbetering zich terugverdienen in waardebehoud dan wel waardetijging van het bezit. Mogelijk gaat dit niet op voor krimpregio's, waar een deel van de voorraad structureel overtollig is, maar in Zuidoost Fryslân is dit op afzienbare termijn niet aan de orde.

Voor zover onderhoud en verbetering nog met publiek geld worden gestimuleerd, is dat in de vorm van laagrentende leningen, al dan niet met behulp van het SVn. Over deze vorm van financiële steun kan verschillend worden gedacht. Het voordeel is dat het geld uiteindelijk weer terugvloeit in de gemeentekas. De operationele kosten, het betalingsrisico en het renteverlies maken een dergelijke regeling voor de gemeente wel duurder dan het op het eerste gezicht lijkt. Bovendien kunnen goedkope leningen als marktverstoring worden beschouwd.

Coalities gezocht

Een trend is de zoektocht naar coalities. De achterliggende gedachte is dat er meerdere partijen belang hebben bij onderhoud en woningverbetering. Eigenaren, maar ook banken en bouwbedrijven. Met name voor de bouwsector is woningonderhoud en –verbetering een aantrekkelijke activiteit in een tijd waarin nieuwbouw op een laag pitje staat. Door het sluiten van coalities kunnen schaalvoordelen worden bereikt en kunnen expertises worden gecombineerd. Althans, dat is het idee. In de praktijk blijkt dat het voor onderhoudsbouwbedrijven nog erg lastig is om bewoners te vinden en vice versa. Hier is nog winst te behalen met bemiddeling.

Koppeling met verduurzaming en milieubeleid

In het verlengde van het voorgaande is er een trend om de onderhoudsopgave te verbinden met investeringen in verduurzaming. Op het gebied van verduurzaming en energiebesparing zijn veel partijen actief en vinden partijen elkaar al wel. Een voorbeeld van een coalitie is Gebieden EnergieNeutraal, GEN, www.gebiedenenergieneutraal.nl. De coalitie heeft nog geen uitgekristalliseerde standaardaanpak. Een concrete testcase waar deze coalitie actief is, is de wijk Kerschoten in Apeldoorn. Lokale partijen (waaronder gemeente, woningcorporaties en wijkredens) steunen het initiatief. Voor meer informatie: www.kerschotenenergieneutraal.nl.

Friese energieregio

In de Friese energieregio werken gemeenten samen om energiebesparing in koopwoningen te stimuleren. De VNG biedt gemeenten een ondersteuningsprogramma en subsidie vanuit het programma Energie (SER-energieakkoord). Doel daarvan is dat gemeenten met bestaande organisaties en -initiatieven een netwerk vormen dat burgers aanzet tot energiebesparing. Het programma gaat uit van samenwerking tussen gemeenten met (lokale) energie-coöperaties, verenigingen, wijkcomités, burgerinitiatieven en bedrijfsleven. De gemeente Leeuwarden heeft samen met de provincie Fryslân het initiatief genomen om een subsidieaanvraag in te dienen. Alle Friese gemeenten

hebben deze aanvraag ondersteund. De VNG heeft de aanvraag gehonoreerd met een subsidie voor 3 jaar ('14-'16) van € 163.858 per jaar. De Friese gemeenten realiseren met deze subsidie een dienstenpakket en verschillende instrumenten om bewoners tot energiebesparing te stimuleren. De onderdelen van het dienstensysteem zijn:

- energieloket
- backoffice
- monitoring (klantvolgsysteem)
- communicatiecampagne
- alliantievorming

Energiebesparing is een belangrijke binnenkomer bij eigenaar-bewoners, omdat concreet kan worden gemaakt wat het oplevert in euro's. Milieubeleid en kwaliteitsbeleid wrikken hier wel enigszins. Vanuit milieudoelstellingen is het gewenst om zo veel mogelijk woningen binnen afzienbare tijd op een zo hoog mogelijke energieprestatie te krijgen. Dit levert milieuwinst in de vorm van, bijvoorbeeld, minder uitstoot van schadelijke stoffen en een kleinere afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Dit zijn echter geen baten die de doorsnee bewoner meeneemt in zijn investeringsbeslissing. Voor de bewoner wegen comfort en energielasten, niet 'het milieu'. Makelaars bevestigen dat een slecht energielabel zelden een dealbreaker is bij de aankoop van een woning. De kaartenmonitor laat zien dat gebieden met hoog energieverbruik veelal tevens gebieden zijn met hoog gewaardeerde woningen. Aangenomen mag worden dat eigenaren van deze woningen een hoge energierekening voor lief nemen. Een knelpunt is dat de wereldwijde schade aan het milieu in de huidige energieprijzen eigenlijk nog te weinig doorklinkt om als prikkel te werken. De verwachting is wel dat de energieprijzen vroeg of laat omhoog zullen gaan, maar vooralsnog is daar nog niets van te merken.

Nieuwe vormen van financiering

Knelpunten bij het investeren in duurzaamheid zijn de terugverdientijd en de financiering. Veel starters zijn niet van plan om er lang te wonen en zijn om die reden niet genegen om een investering te plegen die pas op een termijn van tien, vijftien jaar terugverdient. Voor bewoners van appartementen is het bovendien niet mogelijk om een gezamenlijke investering aan het gemeenschappelijke casco te financieren vanuit individuele hypotheek. Een VvE als zodanig kan geen hypotheek afsluiten. Vanuit de markt wordt naar oplossingen gezocht op deze punten. De ASN-bank is bijvoorbeeld aan het studeren op innovatieve vormen van financiering op basis van kasstromen. Het is voor gemeenten van belang dit soort ideeën en experimenten te faciliteren en er van te leren.

Timing en maatwerk zijn belangrijk bij het stimuleren van particuliere investeringen. De meest ontvankelijke doelgroep zijn jonge gezinnen in ruime eengezinshuizen, waar ze voorlopig voldoende ruimte hebben, en dan net na de verhuizing.

4.2 Rol van de gemeente

De rol van de gemeente kan worden onderscheiden in

- Informeren en stimuleren / activeren
- Faciliteren, verbinden, organiseren en experimenteren
- Zelf investeren
- Zorgen voor afspraken, regelgeving, toezicht en handhaving.

Informeren en stimuleren

De verantwoordelijkheid voor onderhoud mag dan bij de verhuurders en eigenaar-bewoners liggen, de gemeente (overheid) kan op zijn minst de eigenaren wijzen op hun verantwoordelijkheid en helpen bij de organisatie daarvan. Gemeenten elders in Nederland hanteren onder meer de volgende middelen ter bevordering van particulier woningonderhoud en -verbetering.

- Gratis opname van de bouwkundige staat van de woning / het pand;
- Leveren van projectorganisatie en begeleiding bij collectieve verbetering;
- Verstrekken van leningen tegen gunstige voorwaarde;
- Subsidies voor funderingsherstel;
- Gratis energieprestatiemeting en energielabel, met verbeter advies;
- Bijeenroepen en structureren van (slapende) VvE's;
- Ondersteuning bij het maken van een meerjaren onderhoudsplan (bij VvE's).

Faciliteren, verbinden en experimenteren

Naast stimuleren en activeren kan de gemeente een rol spelen in het faciliteren en verbinden van partijen. Vertrekpunt daarbij is het gegeven dat er partijen zijn die in beginsel iets willen, maar die de weg niet weten of elkaar niet weten te vinden. De gemeente kan deskundigheid leveren en kan partijen met elkaar in contact brengen. Gemeenten kunnen ook het draagvlak voor investeringen vergroten door het entamen van samenwerking van partijen die kan leiden tot efficiëntere oplossingen. Te denken is aan schaalvergroting en repetitie, of aan oplossingen die alleen maar door gezamenlijke aanpak uitvoerbaar zijn.

Een mogelijkheid is om actief bewoners in de wijken en dorpen op te zoeken, bijvoorbeeld in buurt- en dorpscentra, met foldermateriaal, in makelaarskantoren, op websites of met speciaal voor dit doel te organiseren 'onderhoudsmarkten'. Ook de inzet van 'ambassadeurs' en het anderszins uitdragen van aansprekende voorbeelden kan helpen.

Van bouwbedrijven mag ook een actieve inbreng worden verwacht. De bouwwereld is nog zoekende naar geschikte verdienmodellen en ingangen om met (groepen) bewoners en andere belanghebbenden (winkeliers, woningcorporaties) in contact te komen. Buurtgerichte aanpak biedt in potentie schaalvoordelen, zowel voor eigenaren als voor leveranciers. De gemeente kan hier initiatief nemen en partijen met elkaar in contact brengen. Energiebesparing kan een goede ingang zijn, naar het voorbeeld van Kerschoten Energieneutraal in Apeldoorn.

Investeren

Gemeenten kunnen en moeten ook zelf investeren in onderhoud. Onderhoud van de openbare ruimte is hoe dan ook de verantwoordelijkheid van de gemeente. Investeren in de openbare ruimte zorgen voor een impuls en bieden tegenwicht aan verwaarloosde panden. Op strategische, beeldbepalende plekken is ook nog op bescheiden schaal opkopen van panden denkbaar.

Meerwaarde mag worden verwacht van het afstemmen van investeringen in de openbare ruimte op investeringen van andere eigenaren en gebruikers van vastgoed, zoals beleggers, winkeliers, zorgaanbieders. De renovatie van een winkelcentrum of verzorgingshuis kan een mooie gelegenheid zijn om ook de openbare ruimte en eventuele 'rotte plekken' aan te pakken, in de hoop dat hiervan een stimulerende werking uitgaat op andere vastgoedeigenaren in de omgeving.

Het aanbieden van verwaarloosde panden als 'kluswoningen' is ook een middel. In buurten waar naast particuliere eigenaren ook woningcorporaties actief (willen) zijn, kunnen zij een bijdrage leveren met renovatie- en verbeterprojecten.

Afspraken, regelgeving, toezicht en handhaving

Preventie is ook van belang. Het verkoopbeleid van de corporaties is hier een punt van aandacht. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om hier zodanige afspraken over te maken dat risico's op toekomstige verwaarlozing worden beperkt en toekomstige collectieve aanpak dan wel herstructurering niet worden bemoeilijkt. Dit betekent dat bewust moet worden afgesproken waar welke woningen in welke staat worden verkocht en dus ook waar niet. In kwetsbare gebieden met vrijwel uitsluitend corporatiebezit kan het verstandig zijn om voorlopig even niet te verkopen. Bij het bespreken van de gebiedsgerichte aanpak komen we hier nog op terug.

Het is ook van belang dat de gemeente er op toeziet dat een nieuw te vormen VvE wordt opgetuigd met voldoende waarborg voor het opbouwen van reserves voor onderhoud en verbetering. In toenemende mate mag worden verwacht dat naoorlogse appartementencomplexen worden uitgepand. Het zijn meestal niet de meest kapitaalcrachtige huishoudens die hier op af komen.

Als stok achter de deur is er altijd nog handhaving. Dit is geen wondermiddel en is relatief kostbaar, omdat de kosten zelden (volledig) verhaald kunnen worden. Toch moeten omwonenden er op kunnen vertrouwen dat in ernstige gevallen gehandhaafd wordt. Eigenaren die tekort schieten in het onderhoud kunnen worden aangeschreven. Dit zal vooral voor de 'rotte kiezen' spelen. De gemeente mag geen extra eisen stellen boven de geldende bouwregelgeving.

4.3 Gebiedsgericht en eigenaarspecifieke aanpak

De optimale mix van maatregelen zal sterk afhangen van de lokale omstandigheden. Waar eigenaren genoeg financiële draagkracht hebben en het marktperspectief gunstig is, zal het vooral neerkomen op verbinden. In andere gevallen zal de gemeente zelf ook moeten investeren, stimuleren en handhaven. Het gaat om accentverschillen, die per buurt of straat of eigenaar kunnen verschillen.

In zijn algemeenheid kunnen wel enkele aanknopingspunten worden geformuleerd voor een gebiedsspecifieke dan wel eigenaarspecifieke benadering. In het onderstaande worden enkele suggesties gedaan. Daarbij wordt verduurzaming niet apart onderscheiden, maar als essentieel onderdeel van het kwaliteitsbeleid beschouwd. Dit sluit aan op de praktijk waarin aanpak van achterstallig onderhoud, investeringen in energieprestaties en overige investeringen steeds vaker gecombineerd worden.

4.3.1 **Beleid ten aanzien van de kwetsbare gebieden**

Bij de analyse kwam al ter sprake dat de marktomstandigheden sterk zijn veranderd ten opzichte van de periode voor de crisis. Hetzelfde geldt voor de financiële en andere speelruimte van de corporaties. De druk op de huurmarkt is toegenomen, met als gevolg dat ook minder goede woningen goed verhuurbaar zijn.

Dit heeft tot gevolg dat corporaties andere afwegingen maken ten aanzien van ingrijpende investeringen dan ze pakweg tien jaar geleden zouden hebben gedaan. In de zoektocht naar een balans tussen kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid is het accent meer op de laatste twee komen te liggen en minder op de eerste. Waar tien jaar geleden de kwalitatief minste woningen in aanmerking zouden komen voor sloop, zijn corporaties nu juist zuinig op deze veelal goedkope delen van hun bezit.

Dit neemt niet weg dat de kwetsbaarheid van de zoekgebieden op de langere termijn wordt herkend. De marktomstandigheden kunnen weer veranderen. Bovendien zal op langere termijn (rond 2030) de demografische groei in de regio afzwakken. Als de markt ontspant, zijn het de kwetsbare gebieden waar de kans op leegstand of waardevermindering het grootst is.

Kwetsbare gebieden met overwegend corporatiebezit

De vraag is hoe om te gaan met dit lange termijn risico. De eerste opgave die zich opdringt is dat een eventuele toekomstige herstructurering zo min mogelijk moet worden gefrustreerd. Paradoxaal genoeg betekent dit, dat het onwenselijk is om nu investeringen te plegen die de levensduur van de kwalitatief minste woningen al te zeer verlengen. Beter is het om deze woningen te handhaven op basiskwaliteit en verder af te schrijven, zodat ze op termijn alsnog kunnen worden gesloopt. Bijkomend voordeel hiervan is dat ze betaalbaar kunnen worden gehouden en daardoor dan tevens een prikkel bevatten voor huurders om door te stromen zodra ze zich meer kwaliteit kunnen veroorloven. We hebben het dan over kleine, voor starters geschikte woningen, die in de kwetsbare gebieden ruim voorhanden zijn.

Uitzondering zijn kleine woningen die geschikt gemaakt kunnen worden voor senioren. In dat laatste geval is het juist wel wenselijk om te investeren in bijvoorbeeld energieprestaties.

In kwetsbare gebieden met uitsluitend of overwegend corporatiebezit is het tevens te overwegen om terughoudend te zijn met verkoop van huurwoningen. De ervaring leert dat succesvolle herstructurering van eenvormige gebieden, als het eenmaal zo ver is, gebaat is bij collectieve aanpak. Het gaat immers veelal om rijtjes, die in hun geheel gesloopt of ingrijpend verbeterd moeten worden. Zodra er sprake is van gespikkeld bezit is sloop nauwelijks meer mogelijk is wordt een collectieve aanpak ook

veel moeilijker. Een bijkomend argument om in dit soort gebieden voorzichtig te zijn met verkoop, is dat de eventuele kopers dan met het risico op waardedaling komen te zitten en op hun beurt het onderhoud zullen verwaarlozen. Gevallen elders in Nederland laten zien dat dit en reëel risico is.

Bovenstaande overwegingen hebben consequenties voor de verkoopstrategie en het huurbeleid van de corporaties. Verkoop vormt voor corporaties een belangrijke en structurele bron van inkomsten. Gemeenten hebben met de herziening van de Woningwet de taak gekregen om met corporaties afspraken te maken over hun prestaties. Verkoop en huurbeleid vormen hiervan een essentiële onderdelen, maar kunnen niet los worden gezien van de kwaliteitsambities.

Kwetsbare gebieden met gemengd of overwegend particulier bezit

De meeste clusters kwetsbare gebieden bestaan geheel of voor het grootste deel uit corporatiewoningen. Wie het zoekgebied naar kwetsbare postcodes legt over die met het corporatiesbezit kan dit zien. Toch zijn er ook kwetsbare gebieden met (een substantieel aandeel) particulier bezit. Hier bestaat risico op achterblijven van investeringen en mogelijk zelfs verloedering. Veel eigenaar-bewoners in laag gewaardeerde woningen kampen vanwege hun lage inkomen met een hoge woonquote, soms ook met hoge hypotheeklasten. Vaak gaat het om huishoudens recent hebben gekocht, eigenlijk willen doorstromen, maar hun woning niet verkocht krijgen. Dit is geen gunstige voedingsbodem voor investeringsbereidheid. Tegelijkertijd is investeren wel gewenst. In dit type woongebieden zal meestal niet kunnen worden volstaan met informeren en verbinden. Voor onderhoudsbedrijven is hier ook niet heel veel te halen als het van de eigenaren moet komen. Hier zal de gemeente zelf moeten investeren dan wel zodanig gunstige voorwaarden scheppen dat de woonlasten niet toenemen. Voorbeeldprojecten met uitstraling, kluswoningen en leningen tegen gunstige voorwaarde zijn middelen die hier denkbaar zijn. Als een collectieve aanpak niet haalbaar is vanwege te weinig draagkrachtige eigenaren, kan ook een meer kleinschalige aanpak een strategie zijn. Dit begint dan met een zoektocht naar eigenaren die in staat en bereid zijn te investeren. Ook in buurten met lage waarde moeten die te vinden zijn.

4.3.2 De niet-kwetsbare gebieden

Ook voor de niet als zoekgebied aangemerkte delen van de voorraad biedt de combinatie van bebouwingstype en waarde (per kubieke meter) houvast. In grootschalige uitleggebieden uit de wederopbouwtijd en daarna zal het doorgaans lastig zijn om bloks- of complexgewijs tot een gezamenlijke aanpak te komen, terwijl dat wel gewenst is. Is de waarde (per vierkante meter) van het vastgoed laag, dan is de kans op achterblijven van investeringen op termijn groter dan als de waarde hoog is.

Vrijstaande en half vrijstaande woningen met hoge waarde

Denk hier aan vooroorlogse laagbouw en lintbebouwing en aan 'gouden randjes' van de doorzon- en bloemkoolwijken. In deze gebieden met relatief hoge waarde is het vanwege de goede marktpositie niet direct funest voor de vastgoedwaarde als niet iedereen zijn woning even goed onderhoudt of *up to standard* houdt. De woningen zijn

relatief duur, ook in onderhoud. Het risico op waardeverlies, verloedering en een negatieve uitstraling is hier niet zo groot. Dat wil niet zeggen dat kwaliteit geen punt van zorg is. Het betekent alleen dat de verantwoordelijkheid voor de toekomstwaarde in deze buurten zonder veel risico bij de eigenaren zelf kan worden gelegd. Gelet op de lage dichtheid kan in voorkomende gevallen een individuele benadering van specifieke eigenaren nodig zijn. Alleen bij ernstige verwaarlozing is handhaving op zijn plaats. Voorts kan de gemeente onderhoudsbedrijven wijzen op de kansen die in dit soort woongebieden bestaan (informereren en verbinden), voor zover de bedrijven deze woongebieden niet al op eigen kracht weten te vinden. Omdat het veelal om oudere woningen gaat, ligt een koppeling met verduurzaamheidscampagnes voor de hand. Soms zijn in oude buurten monumentale panden aanwezig. Van restauratie hiervan kan een stimulerende werking uitgaan op andere eigenaren.

Rijteswijken met hoge waarde

Niet alle rijtjeshuizen zijn gelegen in kwetsbare gebieden. Er zijn ook 'doorzonwijken' en 'bloemkoolwijken' die hoger getaxeerd worden. In deze gebieden kan het effectief en efficiënt zijn complex- of bloksgewijs te investeren in bijvoorbeeld isolatie of zonnepanelen. Of dit lukt, hangt mede af van de heterogeniteit van de bewoners. De gemeente kan hier een toegevoegde waarde hebben in het stimuleren en ondersteunen van buurtinitiatieven. Veel eigenaar-bewoners in duurdere woningen zijn kapitaalkrachtig genoeg. Waar dat niet het geval is, zal het vaak gaan om oudere bewoners met lage inkomens, die over de streep getrokken moeten worden. Bij de eigenaarspecifieke benadering komen we hier op terug.

Gemiddelde woongebieden

Er zijn ook woongebieden (typen) die niet opvallen qua waarde en bebouwingstype. Neem bijvoorbeeld de recent (na 1985) gebouwde woongebieden. De onderhoudsopgave is hier vooralsnog niet groot, vanwege de jonge leeftijd van de woningvoorraad. Dat is een troost voor de eigenaar-bewoners die net op het hoogtepunt van de markt hebben gekocht en tegen een hypotheekschuld aankijken. Ook in de meeste bloemkoolwijken uit de jaren zeventig en begin tachtig is de waarde geen reden tot zorg. In die tijd werd nog niet erg energiezuinig gebouwd, dus hier ligt nog een opgave op het gebied van duurzaamheid. Woningcorporaties met veel bezit uit deze periode doen relatief veel aan planmatig en mutatieonderhoud, althans dat is het landelijke beeld. Dat kan ook te maken hebben met het feit dat buurten uit deze periode zo langzamerhand een generatiewisseling in bewoning doormaken. De nieuwe generatie bewoners zijn degenen die de vruchten moeten gaan plukken van kwaliteitsverbetering. In de monitor is een kaart opgenomen met de meest vergrijsde gebieden.

4.3.3 Eigenaarspecifieke aanpak

Het kenmerk vergrijzing vormt een mooie overgang naar de eigenaarspecifieke aanpak. Daarbij wordt niet gekeken naar de fysieke toestand en de waardering van woningen en woonwijken, maar naar de financiële situatie van de eigenaar-bewoner. De vraag is hier of de eigenaar nog wel in staat (en bereid) zal zijn om het onderhoud te

betalen, laat staat te investeren in kwaliteit. Risico's zijn een gebrek aan financierbaarheid in combinatie met het ontbreken van gevoel van urgentie.

Ook in woningen met een hoge waarde wonen soms huishoudens met lage inkomens. Het gaat vaak om oudere eigenaren in oudere woningen, die er al lang wonen en niet willen verhuizen. De kans bestaat dat ze zich niet eens bewust zijn van eventueel achterstallig onderhoud of van het feit dat de kwaliteitsnormen zijn toegenomen. Een investering die leidt tot hogere woonlasten en die zich pas op termijn terugverdient is voor deze mensen meestal niet aantrekkelijk. Zij zijn wellicht te verleiden tot een eenmalige onderhoudsbeurt. Hier past goede communicatie, met inzet van ambassadeurs en voorbeeldprojecten.

Kenmerk van oudere eigenaren is dat ze vaak nog altijd over een aanzienlijke overwaarde beschikken, die opgesloten ligt in het vastgoed, ook al is hun inkomen heel bescheiden. Dit kan worden geconstateerd door kaarten met vergrijsde gebieden, eigen woningbezit en inkomens over elkaar heen te leggen. Er bestaan nog nauwelijks aantrekkelijke financiële constructies waarmee dit vermogen kan worden verzilverd en/of aangewend voor aanpassingen aan de woning, zonder te hoeven verhuizen. Met de vergrijzing van de koopsector voor de boeg ligt hier een kans voor productontwikkeling. Banken (kredietverstrekkers) zijn daarbij de voor de hand liggende partij, maar ook voor bouwbedrijven en zorgaanbieders ligt hier mogelijk een markt. Het gaat om meer dan alleen onderhoud. Gemeenten kunnen proberen experimenten op dit gebied van de grond te krijgen of te ondersteunen.

In woningen/gebieden met een lager dan gemiddelde waarde zijn juist de hypotheekschulden veelal een knelpunt. Huishoudens zijn hier overwegend jong, willen liever vertrekken, maar zitten voorlopig vast (of kunnen alleen met verlies verkopen). Daar zitten ook huishoudens tussen die, dankzij een hoger inkomen, hun woonlasten wel kunnen dragen. Dit zijn ook veelal hoger opgeleiden. Zij moeten in staat worden gebracht ook het reguliere onderhoud te betalen en open te staan voor het besef dat onderhoud van belang is voor waardebehoud en de kans vergroot om de woning voor een acceptabele prijs te kunnen verkopen. Zij wonen relatief vaak in eengezinshuizen en relatief nieuwe woningen, maar zijn niet afwezig in de oudere voorraad en in appartementen. Zij zijn de aanspreekpunten voor een ambassadeursrol. Een lening onder gunstige voorwaarden kan ook een optie zijn. Deze eigenaren kunnen in de huidige markt lastig een hogere hypotheek verkrijgen, zelfs al laat hun inkomen dat toe.

4.4 Aanbevelingen

Het is van groot belang dat gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) zich realiseren dat investeringen in de woningvoorraad niet meer zo zelfsprekend zijn als in de jaren voor de crisis. Voor particulieren komt dit vooral door de verminderde beschikbaarheid van krediet. Corporaties zijn ook structureel anders gaan denken over kwaliteit. Groot-schalige herstructurering van kwetsbare woongebieden zal nog slechts sporadisch bespreekbaar zijn. Sterker, deze gebieden worden nu gekoesterd om hun lage woonlasten. De kwetsbaarheid op lange termijn wordt overigens wel breed onderschreven. **Hier ligt een taak in de sfeer van bewustwording** richting gemeentebesturen.

Voor de gemeenten is het zaak om ten aanzien van de kwetsbare gebieden een strategie te ontwikkelen, in overleg met de corporaties, die grootschalige aanpak op termijn niet onnodig compliceert. Paradoxaal genoeg kan onderdeel hiervan zijn om juist om de kwaliteit (en daarmee de levensduur) van de woningen niet te verhogen / verlengen. Ook is het aan te bevelen om versnipperd bezit (huur en koop door elkaar in dezelfde straat of hetzelfde complex) zo veel mogelijk te voorkomen, zodat complex- of blokgewijze aanpak in een later stadium niet wordt belemmerd. Tegelijkertijd is verkoop voor corporaties een noodzakelijke bron van inkomsten. Als het niet in de kwetsbare buurten kan, dan moet het elders. **Dit vereist afspraken over verkoop van corporatiebezit in het bredere kader van een gemeentelijke woonvisie**, waarvan de toekomst van kwetsbare buurten nadrukkelijk in de afweging wordt betrokken.

Doe aan kennisoverdracht en breng vraag en aanbod bij elkaar. Denk aan voorbeeldprojecten, bouwmarkten, brochures, in samenspraak met bouwbedrijven en financiers. Kijk daarbij naar de specifieke kenmerken van bebouwing en bevolking. In een vergrijsde buurt met veel 'slapend kapitaal' (afbetaalde koopwoningen) is een andere communicatiestrategie gewenst dan in een oude buurt waar veel jonge gezinnen hun eerste huis kopen. Gebruik de kaartenmonitor om deze strategie te verfijnen.

Sluit aan op bestaande initiatieven. Er zijn al veel initiatieven, ook vanuit bouwbedrijven, die op hun beurt ook zoeken naar ingangen voor opschaling. Gemeenten kunnen hierin een faciliterende rol spelen, bijvoorbeeld door het bieden van een loketfunctie (ook digitaal) en/of door het begeleiden van gemeenschappelijke inkoop. Een voorbeeld van een bestaan initiatief is de Friese energieregio.

Gebruik energie als binnenkomer. Zowel voor particulieren als voor corporaties is energiebesparing een geschikte invalshoek om investeringen te propageren. De meeste corporaties zitten momenteel nog midden in een proces van heroriëntatie, maar over investeren in duurzaamheid bestond tot voor kort niet veel discussie, aangezien dit tot lagere woonlasten zou kunnen leiden. Ook voor particulieren zijn besparingen op energielasten een bruikbaar argument. In het verlengde van energiebesparing kunnen ook andere verbeteringen worden aangebracht.

Recente signalen wijzen er wel op dat huurdersorganisatie niet altijd achter verduurzaming staan, onder meer omdat huurders dan weinig of geen invloed meer kunnen uitoefenen op hun energielasten en wel worden geconfronteerd met een hogere huur. Draagvlak voor verduurzaming is dus niet vanzelfsprekend en zal de nodige overredingskracht kosten.

Richt voorlichting over energiebesparing vooral op bewoners met lagere inkomens.

Er zijn in de regio 432 postcodes met 6.860 woningen waar zowel veel woningen met een slecht energielabel als veel lagere inkomens voorkomen. Juist hier kunnen bewoners wel een steuntje gebruiken.

Investeer zelf, bijvoorbeeld in de openbare ruimte. Goed voorbeeld doet volgen.

Bloemkoopwijken bijvoorbeeld (13% van de woningen) zijn gezien hun leeftijd wel aan groot onderhoud toe, niet alleen de woningen maar ook het openbaar gebied.

Neem de regie op het gebied van verzorgd wonen. De opgave op dit terrein is aanzienlijk en corporaties zijn terughoudend met het doen van risicovolle investeringen in het vastgoed. Voor gemeenten ligt hier een taak om zorgaanbieders en corporaties / verhuurders op één lijn te krijgen. Ook is te verwachten dat zich tal van kleinschalige particuliere initiatieven zullen aandienen (nieuwbouw, verbouw), waar gemeenten in kunnen faciliteren. Regionale afstemming is gewenst, aangezien lang niet overal voldoende zorg kan worden gegarandeerd en er dus keuzes gemaakt moeten worden (waar wel en, niet onbelangrijk: waar niet meer).