

# STUREN OP WOONLASTEN

Leonie van der Steen en Klaas Vegter

uitgave van Stedennetwerk G32 en  
Energiesprong | Platform 31

Huur

Energie

Verzekeringen

Belastingen en heffingen

Onderhoud



# INHOUDSOPGAVE

| INTRODUCTIE                                                                           | VIER FASEN,<br>VIJF GEMEENTEN                                   | APPENDIX             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------|
| <b>5</b><br>Bezuinigen of investeren<br>in de toekomst<br><b>Prof. Dr. Jan Jonker</b> | <b>19</b><br><b>1.</b> Opstart en organisatie                   | <b>74</b><br>Thema's |
| <b>6</b><br>Gemeentelijke uitdagingen<br><b>Jop Fackeldey</b>                         | <b>31</b><br><b>2.</b> Definitie van de opgave                  |                      |
| <b>7</b><br>Inleiding                                                                 | <b>40</b><br><b>3.</b> Concretiseren tot<br>verdienmodel        |                      |
| <b>13</b><br>Casusbeschrijvingen                                                      | <b>55</b><br><b>4.</b> Van theorie naar<br>oplossingsrichtingen |                      |
|                                                                                       | <b>68</b><br><b>5.</b> Van experimenten naar<br>proposities     |                      |

LET OP: IN DEZE PUBLICATIE WORDT  
KENNIS GEDEELD OVER PROJECTEN  
DIE NOG NIET ZIJN AFGEROND

# VOORWOORD

**Jan Jonker**

*Hoogleraar Duurzaam  
Ondernemen*

*Radboud Universiteit  
Nijmegen*

## BEZUINIGEN OF INVESTEREN IN DE TOEKOMST?

We bevinden ons midden in een verandering van tijdperk. Crisis en bezuinigingen zorgen ervoor dat het oude denken financieel, organisatorisch en ecologisch niet houdbaar is. De oude situatie komt zeker niet terug. Bezuinigingen, wet- en regelgeving en complexe ontwikkelingen in de maatschappij dwingen om fundamenteel na te denken over hoe een economie van morgen er uit kan zien. Afscheid nemen van die van vandaag is onontkoombaar. Er zijn belangrijke maatschappelijke vraagstukken waar nog geen oplossing voor is zoals zorg, energie en voedsel. Zitten we echt in de derde Industriële Revolutie? En wat is te verwachten van de impact van het 'Internet van de Dingen'? Wat ook de uitkomst is van dit 'rommelige' geheel, terug naar gisteren en *business as usual* is geen optie. Dat betekent dat we de dingen die we deden zoals we ze deden fundamenteel anders moeten gaan doen. Het kan niet anders. En daar is geen programma of Masterplan voor. Welkom in de economie van de 21ste eeuw.

Echt fundamenteel zaken anders aanpakken betekent anders organiseren. Betekent bewust zoeken naar andere 'ongewone' verbindingen, betekent samenwerken in (tijdelijke) allianties en netwerken. Er is zeker in de onderstroom een levendig maatschappelijk debat over 'anders' dat zichtbaar wordt in allerlei initiatieven. Eigenlijk maken die initiatieven zichtbaar wat de praktijk van anders organiseren in houdt. Mooie voorbeelden hiervan zijn Wijzelf Zorgcoöperatie, Winddelen, Thuis Afgehaald, Makkie en Mijnbuurtje.nl. Decentralisatie biedt mogelijkheden voor het samenvoegen van lastige vraagstukken en innovatief gebruik van geldstromen en budgetten. Voor het eerst biedt het de mogelijkheid om geldstromen op een slimmere manier en in combinatie te benutten. Zoals de Zwolse Wethouder zei: *"Jarenlang lagen de belemmeringen om stappen te zetten bij de Rijksoverheid en voelden wij ons als gemeenten door allerlei regels gebonden. De overheid is nu aan het schakelen (...) We kunnen niet langer wachten. Het is aan ons om op lokale schaal te laten zien dat het kan!"*. Dat vraagt er wel om dat in de 'ijzeren driehoek' van samenleving, bedrijven en overheid, de partijen zich op een andere manier ten opzichte van elkaar gaan verhouden.

Wat betekenen deze ontwikkelingen op de korte en langere termijn? De vraagstukken waar we als maatschappij, als mensen en bedrijven voor staan zijn 'traag' en complex van aard. Hoe lastig ook, maar we zullen deze vragen met het intact laten van die complexiteit moeten proberen 'op te lossen'. Dat laatste betekent dat we al werkende weg antwoorden proberen te ontwikkelen. Er is dus geen antwoord vooraf. Er is dus al helemaal geen implementatie traject. Gewoon doen, experimenteren en 'prutsen'. Van de betrokkenen vraagt dit wel het lef en de bereidheid een andere rol aan te nemen. Wil dit lukken, dan is wel een lange termijn visie nodig van zeg zeker zeven jaar. Er is geen Masterplan maar wel een keuze. Ligt de focus op bezuinigen op de economie van het verleden of op het investeren in een samenleving en een economie van de toekomst?

## GEMEENTELIJKE UITDAGINGEN

Gemeenten in Nederland maken zich in toenemende mate zorgen over de betaalbaarheid van het wonen. Zowel in het koop- als huursegment zien we dat steeds meer mensen in de problemen komen. Dat wordt niet uitsluitend veroorzaakt door de stijging van woonlasten, ook zorgkosten, btw-verhoging en andere lastenstijgingen zijn hier debet aan.

De oplossing ligt eigenlijk voor de hand. Denk niet in termen als huurlasten of kapitaalslasten, maar kijk naar alle kostencomponenten die je als consument “verwoont”. Op welk punt valt er dan winst te boeken, zowel gezien vanuit de individuele woonconsument als vanuit de gemeente? Dat is een opgave waar wij als gemeente niet alleen voor staan, maar waarbij wij samen met een groot aantal partijen betrokken zijn. Samenwerking is onontbeerlijk om tot een oplossing te komen en de woonlasten daadwerkelijk te kunnen verlagen. Je hebt bewoners nodig die het experiment aan willen gaan, bouwers die innovatieve manieren ontwikkelen om betaalbaar te (ver)bouwen, de overheid die bereid is regels aan te passen en vooral: innovatieve en creatieve initiatiefnemers.

6

De huidige woonlastenproblematiek was voor de G32 en Energiesprong de aanleiding om de handen ineen te slaan en te starten met het project ‘Sturen op Woonlasten’. Energiesprong brengt vanuit haar rol als aanjager van Nul op de Meter-projecten én verbinder van vraag en aanbod de nodige kennis en ervaring mee. De G32 wilde op haar beurt graag het integraal werken bevorderen. Bovendien wilde de G32 een experiment aangaan waarvan de geleerde lessen ook uitkomst kunnen bieden voor andere gemeenten. Door samen te werken in het Woonlastenexperiment konden we gaan experimenteren met het zoeken naar oplossingen die tot stand komen via een integrale benaderingswijze en vervolgens gedeeld worden met andere gemeenten. Een gouden match was geboren.

In vijf G32 steden zijn de afgelopen periode experimenten uitgevoerd. Wat we al snel zagen is dat je niet kunt spreken van DE stad of DE bewoner. Elke situatie is anders. Dat maakt de experimenten die in deze publicatie de revue passeren ook zo uitdagend. Vijf gemeenten met vijf heel verschillende vraagstukken, met ook vijf verschillende oplossingsrichtingen, die hopelijk ook kunnen dienen als handreiking voor anderen.

Het woonlastenvraagstuk is ingewikkeld en de uitdaging om geschikte oplossingen te vinden groot. Tegelijkertijd biedt een schijnbaar ‘uitzichtloze’ situatie kansen. Kansen om het vraagstuk in een nieuw licht te bezien en om het anders te gaan organiseren.

**Jop Fackeldey**

*Voorzitter fysieke*

*pijler G32*

# INLEIDING

7

**Aanleiding**

Wonen in Nederland dreigt voor een grote groep mensen op termijn onbetaalbaar te worden. Nu al staan, voor een groeiende groep huishoudens, de totale vaste lasten<sup>1</sup> niet meer in verhouding tot hun besteedbaar inkomen<sup>2</sup>. Gerelateerde opgaves zoals hogere kosten voor schuldhulpverlening<sup>3</sup> en achterstallig onderhoud van woningen worden door veel gemeenten als problematisch ervaren. Men voelt dan ook de noodzaak een oplossing te vinden. Maar hoe doe je dat?

De beheersbaarheid van de woonlasten is een veelomvattend probleem. Het heeft raakvlakken met energievoorziening, leefbaarheid en sociale cohesie in de wijk, zelfredzaamheid van bewoners, het hypothecaire stelsel, zorg- of werkgerelateerde uitkeringen en nog vele andere onderwerpen. Het is niet eenvoudig een oplossing te vinden voor betaalbaarheid van wonen, zonder een groot deel van al deze domeinen mee te nemen in die oplossing.

Binnen de gemeente is het dan ook niet slechts één afdeling die zich verantwoordelijk voelt voor de betaalbaarheid van wonen. De afdelingen die zich bezig houden met wonen, sociale zaken, zorg en welzijn, water en milieu, hebben allemaal met de problematiek te maken en voelen de noodzaak hier iets aan te doen. Ook andere organisaties die een relatie hebben met bewoners, zoals woningcorporaties, energiebedrijven, waterschappen, zorginstellingen en zelfs banken, ervaren de consequenties van de woonlastenproblematiek.

Figuur 1 laat de breedte van de opgave zien. Het laat zien dat het voor een bewoner, gemeente of woningcorporatie niet mogelijk is om zonder samenwerking een oplossing te realiseren.

<sup>1</sup> Vaste lasten zijn alle uitgaven die moeten, zoals: huur, hypotheek, gas en elektriciteit, water, internet en tv, belastingen, heffingen en verzekeringen.

<sup>2</sup> Verschillende onderzoeken naar woonlasten vind je op [energiesprong.nl/woonlasten](http://energiesprong.nl/woonlasten)

<sup>3</sup> Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) bracht onlangs een rapport uit over de financiële gevolgen van de schuldenproblematiek in Nederland: <http://m.nos.nl/artikel/710838-schulden-kosten-nederland-11-mld.html>



Figuur 1: De opgave in beeld

Woonlastenproblematiek is een systeemprobleem. De problematiek is verbonden aan de manier waarop we woonlasten gezamenlijk georganiseerd hebben. Het vinden van een oplossing voor dit systeemprobleem vraagt om een aanpak waarin de perspectieven, belangen en de capaciteiten van meerdere betrokken partijen meegenomen worden. Omdat deze partijen een rol spelen in het huidige systeem, en veelal een rol zullen spelen in het nieuwe, kan een goed idee alleen in samenwerking met deze partijen tot stand komen. Zo proberen we in het Woonlastenexperiment iets wezenlijks te veranderen in de manier waarop we woonlasten gezamenlijk organiseren.

**De ambitie is hoog!**

De ambities van het Woonlastenexperiment zijn hoog. Aan het einde van het project:  
1) is er ervaring opgedaan met integraal werken en knelpunten zijn aan de kaak gesteld;  
2) zijn er opschaalbare oplossingen ontwikkeld waardoor stijgende woonlasten geen (onoverkomelijk) probleem meer zijn.

Vijf gemeenten van de G32 gingen in 2013 en begin 2014 van start met het experiment: Zwolle, Enschede, 's-Hertogenbosch, Lelystad en Emmen. Zij gingen op zoek naar mogelijkheden om door middel van samenwerking opgaves integraal aan te pakken zodat het geheel meer is dan de som der delen. Tijdens het experiment werd behalve tussen deze vijf ook met andere gemeenten ervaringen uitgewisseld.

Via deze publicatie delen we de kennis en de ervaringen uit het experiment met de bedoeling ook andere gemeenten in staat te stellen op een integrale wijze met betaalbaarheid van wonen om te gaan.

**Wat kan ik er van leren?**

Het eerste gedeelte van het experiment in de gemeenten is afgerond. Tijdens deze eerste stappen is in de gemeenten veel kennis en ervaring opgedaan omtrent integraal werken en werd de complexiteit en veelzijdigheid van het woonlastenbeheersingsvraagstuk duidelijk. Via deze publicatie delen we de kennis en ervaring met de bedoeling ook andere gemeenten in staat te stellen op een integrale wijze vraagstukken aan te pakken.

De hoofdmoot van deze publicatie omvat vier hoofdstukken die een mogelijke aanpak beschrijven voor het vinden van een integrale oplossing voor woonlastenproblematiek. Deze aanpak is ontwikkeld aan de hand van de vragen en ervaringen van de gemeenten die meedoen aan het Woonlastenexperiment en bestaat uit vier fasen:

**Fase 1** opstart en organisatie

**Fase 2** definitie van de opgave

**Fase 3** concretiseren tot verdienmodel

**Fase 4** van theorie naar oplossingsrichtingen

Vragen van de deelnemende gemeenten die onder meer aan de orde komen, zijn: Hoe werken we integraal samen met andere afdelingen? Hoe brengen we geldstromen goed in kaart? hoe gaan we in samenwerking met partners op zoek naar een gezamenlijke oplossing? Aan de hand van praktijkverhalen, benoemen we de lessen die we leerden uit het experiment als wijsheden voor de toekomst. Deze komen voort uit reflecties van betrokkenen en externe deskundigen.

Af en toe wordt in de procesbeschrijving verwezen naar de website [Energiesprong.nl/woonlasten](http://Energiesprong.nl/woonlasten). Hier vind je aanvullende informatie, verschillende bruikbare onderzoeken en ‘instrumenten’. Denk daarbij aan een draaiboek voor een bijeenkomst met externe organisaties of een maatschappelijke prijslijst waar je een indicatie vindt van de kosten voor maatschappelijke functies. De instrumenten zijn gebruikt door de experimentgemeenten en kunnen helpen bij het zelf opstarten van een woonlastenexperiment.

### Het vervolg: Hoe kom je tot opschaalbare oplossingen?

Behalve het opdoen van kennis en ervaring rond integraal werken heeft het eerste gedeelte van het Woonlastenexperiment natuurlijk ook inzicht gegeven in oplossingsrichtingen voor de woonlastenproblematiek. In het hoofdstuk 'Van experimenten naar proposities' kijken we dan ook vooruit. Wat zijn de vervolgstappen om te komen tot opschaalbare oplossingen voor het beheersen van woonlasten op de lange termijn?

Het blijkt dat de oplossingen voor de lokale vraagstukken in het experiment, op lokaal niveau moeilijk te vinden zijn. De structurele oplossing van het probleem bevindt zich deels buiten de gemeentelijke context, omdat deze afhankelijk is van nationale regels of economische omstandigheden. Daarnaast is de schaal die voor aanbieders van de oplossing nodig is, vaak groter dan een enkele gemeente.

In het vervolg van het Woonlastenexperiment focussen we op de ontwikkeling van renovatieproposities die woonlasten beheersbaar maken in de toekomst. Deze proposities worden ontwikkeld op basis van de opgedane kennis binnen het eerste deel van het experiment en zijn geselecteerd op de repeteerbaarheid in vele gemeentes.

**12** Waar de inspanningen van de G32-gemeenten in het eerste deel centraal hebben gestaan zal Energiesprong zich in het tweede deel in samenwerking met de Woonlastengemeenten inzetten voor het vinden van geschikte woonproposities. Deze tweede fase start in de tweede helft van 2014.

### Appendix: zorg, armoede, water & afval en krimp

We sluiten deze publicatie af met een analyse van de vier belangrijkste thema's die naar voren kwamen tijdens het Woonlastenexperiment: zorg, armoede, water & afval en krimp. Voor deze thema's geldt dat ze als urgent ervaren worden in veel gemeenten, grote relevantie hebben voor de toekomstige woonlasten en goed te combineren zijn met energetische maatregelen.

# CASUS- BESCHRIJVINGEN

**13**

In dit hoofdstuk vind je de casussen die het uitgangspunt vormden voor het experiment.



## GEMEENTE ‘S-HERTOGENBOSCH

### Aanleiding

Onderzoeksbureau RIGO deed in 2010 en nogmaals in 2013 onderzoek naar de woonlasten van lagere en middeninkomensgroepen in ‘s-Hertogenbosch. De resultaten waren alarmerend. Tussen 2010 en 2013 steeg de groep sociale huurders met een te hoge woonquote<sup>4</sup> van 21% naar 26%. RIGO rekende uit dat, onder dezelfde omstandigheden en ondanks de huidige inzet van maatschappelijke partners, dit percentage in 2018 onder zittende huurders zal oplopen tot 37%. Als gevolg van huurharmonisatie bij mutatie is er een gerede kans dat dit percentage onder nieuwe huurders nog hoger is.

### Het Woonlastenakkoord

Er moet iets fundamenteel veranderen, was de conclusie van de gemeente en de woningcorporaties Zayaz, BrabantWonen en de Kleine Meijerij. Om hun intenties te bevestigen sloten de corporaties en de gemeente begin 2014 het Woonlastenakkoord, waarin ze afspraken maakten over een gezamenlijke ambitie en de aanpak. Er werd gekozen voor een brede woonlastenbenadering. Behalve huur- en energielasten gaat het de gemeente en corporaties onder andere ook om gemeentelijke belastingen, kosten voor onderhoud, woongerief, woningaanpassingen en (woon)verzekeringen.

### De casus voor het Woonlastenexperiment

Het Woonlastenexperiment is een van de projecten die in het kader van het Woonlastenakkoord van start is gegaan. Woningcorporatie Zayaz en de gemeente sloten de handen ineen om via een praktisch experiment een opschaalbare oplossing te vinden om vaste lasten van sociale huurders betaalbaar te houden. De casus is een complex van 70 woningen dat op de planning staat voor renovatie. De vraag is nu: kan er in samenwerking met lokale partners en vanuit een brede woonlastenbenadering een woonconcept ontwikkeld worden voor dit complex, dat lasten voor sociale huurders stabiliseert en dat als model kan dienen voor andere plekken en doelgroepen in ‘s-Hertogenbosch?

### Informatie gemeente

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| Aantal inwoners               | 142.825     |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen | € 34.400    |
| Gemiddelde WOZ-waarde         | € 253.000   |
| Bijstand & WW                 | 84 per 1000 |

<sup>4</sup>De woonquote is het percentage van het besteedbaar inkomen dat bewoners uitgeven aan totale woonlasten (huur, gas en elektriciteit en lokale heffingen). Een woonquote boven de 43% is volgens de normen van het NIBUD te hoog.

## GEMEENTE ENSCHEDE

### Aanleiding

Door het faillissement van de textielindustrie begin jaren '70 is er veel werkgelegenheid verdwenen in de gemeente Enschede zonder dat er goede alternatieven voor terug zijn gekomen. De gemeente ervaart dat in haar begroting: in 2013 wordt een derde daarvan uitgegeven aan het ondersteunen van minima in de vorm van bijstandsuitkeringen, schuldhulpverlening en begeleiding naar werk. Een substantieel deel van deze groep heeft een eigen woning, ooit goedkoop gekocht van een woningcorporatie, maar kan noodzakelijk onderhoud, laat staan renovatie, niet bekostigen. Deze bewoners hebben te maken met tocht- en vochtproblematiek en zijn maandelijks een groot deel van hun besteedbaar inkomen kwijt aan hun energierekening.

### Reimarkt: winkel voor duurzaam wonen

Ondertussen gebeurt er ook veel positiefs in de gemeente op dit vlak. De maatschappelijke investeringsopgave ‘Duurzaam Wonen Werken Enschede’ heeft geleid tot de oprichting van de Reimarkt, een van de eerste on- en offline winkels in Nederland waar je duurzaam wonen kunt kopen. Bij Reimarkt komen kant en klare oplossingen in de schappen te liggen, van dubbel glas tot Nul op de Meter woningen. De winkel kan een enorm effect hebben op de verduurzaming van de woningvoorraad én de werkgelegenheid in Enschede.

### De casus voor het Woonlastenexperiment

Hoewel verheugd over de ontwikkeling, beseft de gemeente zich ook dat de winkel in eerste instantie concepten ontwikkelt voor draagkrachtige inwoners en corporaties. Via deze manier wordt nog niet de eigenaar-bewoner met een minimuminkomen bereikt, een substantiële en belangrijke groep in de gemeente. Het Woonlastenexperiment in Enschede richt zich op de volgende vraag: hoe krijgen we een ambitieus aanbod in de Reimarkt voor particulier huiseigenaren met een minimuminkomen?

### Informatie gemeente

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| Aantal inwoners               | 158.629      |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen | € 29.300     |
| Gemiddelde WOZ-waarde         | € 167.000    |
| Bijstand & WW                 | 112 per 1000 |

## GEMEENTE ZWOLLE

### Aanleiding

Net als alle andere gemeenten in Nederland maakt ook de gemeente Zwolle, ingegeven door bezuinigingen en het besef dat er in de huidige samenleving een andere rol van de gemeente verwacht wordt, een ontwikkeling in de organisatie door. In Zwolle krijgt dit gestalte in de vorm van ‘opgave gericht werken’. Dat wil zeggen, de gemeente richt zich op het oplossen van de meest urgente (integrale) opgaven in de stad, waarmee ze probeert met slimme keuzes en in samenwerking met partners kwaliteit te behouden en tegelijkertijd bezuinigingen te realiseren.

### Woonlastenproblematiek urgente opgave

De woonlastenproblematiek is een van deze urgente, integrale opgaven voor de gemeente Zwolle. In de ‘Zwolse woonagenda 2013-2017’ en in de ‘Energievisie’ is de woonlastenproblematiek opgenomen als een van de speerpunten voor de komende jaren. De gemeente streeft een aanpak na waarin ze tracht: “meervoudige waardecreatie te realiseren in Zwolle, waarbij het ombuigen van geldstromen, werken met business cases geredeneerd vanuit de bewoners, en sociale winst door zelfredzaamheid, onafhankelijkheid en betrokkenheid bij elkaar komen”. De gemeente heeft de instrumenten in huis om hiermee aan de slag te gaan. Er zijn zogenaamde geo-kaarten ontwikkeld met feitelijke informatie over diverse beleidsterreinen die tot op huishoudniveau over elkaar heen gelegd kunnen worden. Er is ook een Woonlastenrekenmodel ontwikkeld waarin het (financiële) effect van CO2-reductie en lagere woonlasten in samenhang worden berekend.

### De casus voor het Woonlastenexperiment

In het Woonlastenexperiment staat een woonwijk centraal met ruim 4.400 woningen en 15.000 inwoners. Veel van de huishoudens heeft een laag inkomen en moeite om rond te komen. Er zijn veel lokale partners actief in de wijk die worstelen met een individuele opgave. De woningcorporaties willen graag investeren in de woningvoorraad om het energieverbruik van bewoners te verminderen. Het wijkteam en lokale initiatieven zoals Blauwvinger Energie en Stichting Duurzaam Ondernemen Regio Zwolle (DORZ) willen bewoners activeren. De afdelingen van de gemeente verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, de infrastructuur en het waterschap, willen hun investeringen in de wijk zo effectief mogelijk inzetten. In de gemeente Zwolle speelt de volgende vraag: Hoe kunnen we diverse partners slim verbinden, die nu worstelen met individuele opgaven?

#### Informatie gemeente

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| Aantal inwoners               | 123.215     |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen | € 33.200    |
| Gemiddelde WOZ-waarde         | € 217.000   |
| Bijstand & WW                 | 82 per 1000 |

## GEMEENTE EMMEN

### Aanleiding

De regio Zuid-Oost Drenthe heeft al jaren te maken met bevolkingskrimp en vergrijzing<sup>5</sup>. Dit heeft zijn weerslag op de leefomgeving. Een teruglopende vraag naar woningen is al jaren realiteit voor de gemeente Emmen. Het heeft een lage activiteit op het gebied van nieuwbouw in de gemeente tot gevolg en een afname van de werkgelegenheid in de bouwsector. Met het aanvalsplan ‘jeugdwerkloosheid, duurzaamheid en bouw’ tracht de gemeente door middel van een pakket aan maatregelen de nieuwbouw te stimuleren, jeugdwerkloosheid te bestrijden en de bestaande woningvoorraad te verduurzamen.

### De particuliere woningvoorraad

De grootste uitdaging voor de gemeente Emmen op dit vlak ligt in het verduurzamen van woningen aan de onderkant van de particuliere voorraad. Builddesk deed in 2013 onderzoek naar de woonlasten onder particulier huiseigenaren.<sup>6</sup> In 2012 hadden 7.898 huishoudens (21%) in de gemeente Emmen een woonquote hoger dan de norm<sup>7</sup>. De prognose van Builddesk is dat dit bij gelijkblijvende hypotheeklasten en inkomens kan oplopen tot 11.234 huishoudens (29%) in 2020. De baten van een flinke investering in energiebesparing zijn voor deze doelgroep aanzienlijk, en ook maatschappelijk levert dit positieve eerste en tweedegraads effecten op.<sup>8</sup> Echter, de gemiddelde eigenaar-bewoner met een te hoge woonquote is over het algemeen niet in staat maatregelen in zijn woning zelf te financieren en heeft vaak geen hypotheekruimte.

<sup>5</sup> <http://www.emmen.nu/nieuws/emmen/265589/krimp-bevolking-zuidoost-drenthe-zet-door.html>  
[http://gemeente.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Wonen\\_en\\_leven/Wonen/Regionale\\_Woonagenda.pdf](http://gemeente.emmen.nl/fileadmin/files/www.emmen.nl/Tekstpaginas/Wonen_en_leven/Wonen/Regionale_Woonagenda.pdf)

<sup>6</sup> <http://builddesk.nl/wp-content/uploads/2012/06/Eindrapport-Woonlasten-Emmen.pdf>

<sup>7</sup> De gehanteerde norm is 43%.

<sup>8</sup> Het rapport van Builddesk noemt onder andere: toename van werkgelegenheid, omzet, BTW-en premie-inkomsten en lokale koopkracht.

### De casus voor het Woonlastenexperiment

De gemeente Emmen zoekt naar slimme mogelijkheden om het toch mogelijk te maken voor de particuliere huiseigenaar om in zijn woning te investeren. De woningcorporaties Domesta en Lefier hebben plannen om een gedeelte van hun woningvoorraad te verduurzamen. Zij ontvangen daarvoor een subsidie van de gemeente, onder de voorwaarde dat de particuliere eigenaren uit de buurt mee kunnen liften. De vraag die speelt in Emmen is de volgende: hoe kunnen we het voor de particuliere huiseigenaar in Emmen - waar krimp een belangrijke invloed heeft op de woningwaarde - mogelijk maken om te profiteren van een duurzame investering in zijn woning?

#### Informatie gemeente

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| Aantal inwoners               | 109.259      |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen | € 30.400     |
| Gemiddelde WOZ-waarde         | € 179.000    |
| Bijstand & WW                 | 117 per 1000 |

GEMEENTE LELYSTAD

Aanleiding

Lelystad is een van de gemeenten in Nederland met een groot aantal jaren ‘70 woningen in grootschalige, eenzijdig gebouwde wijken. De meeste van deze woningen zijn oorspronkelijk door de sociale huursector gerealiseerd voor de lagere inkomensgroepen. Na verloop van tijd en door gedwongen fusering en sanering van de woningcorporaties, zijn vanaf eind jaren 90 circa 5.000 woningen verkocht aan toenmalige huurders. De woningen werden gekocht door particulieren, veelal in slechte staat en met een (te) hoge hypotheek. Het gevolg van deze grootschalige verkoop is versnipperd bezit; een gedeelte van de woningen in bezit van de woningcorporatie en in redelijke staat, een gedeelte in bezit van particuliere huiseigenaren met vaak een laag inkomen, slecht onderhouden woningen en een huis onder water.

Stedelijke vernieuwing op uitnodiging

In het voorjaar van 2013 nam de gemeente Lelystad het initiatief om een aanpak te ontwikkelen voor wat zij noemt: ‘stedelijke vernieuwing op uitnodiging’. De gemeente wil het enthousiasme van partijen, en met name van bewoners, aangrijpen om voorstellen en ideeën uit de samenleving ter verbetering van de kwaliteit van wonen en leven te ondersteunen. In de Atol- en Zuiderzeewijk, een typische jaren 70 wijk met versnipperd bezit, werd aan verscheidene stakeholders – de gemeente, de woningcorporatie Centrada, banken, bouwbedrijven en zorg- en welzijnsorganisaties – gevraagd om een oplossing te bedenken voor particuliere woningverbetering.

De casus voor het Woonlastenexperiment

Er ontstonden verschillende proposities, zoals een wijkbedrijf en een kluswinkel, die particulieren huiseigenaren faciliteren in het verbeteren van hun woning. Door de bouwbedrijven worden er kansen gezien om het voor deze doelgroep mogelijk te maken in een keer de stap te zetten naar Nul op de Meter. Hoewel woningen drastisch toe zijn aan verbetering, de energieprestatie dramatisch slecht is (en daarmee de investeringscapaciteit groot) en bewoners willen, is het toch niet zomaar mogelijk voor deze bewoners om hun woning te verduurzamen. Er bestaan simpelweg nog geen geschikte financiële constructies voor deze doelgroep. De vraag die centraal staat in het Woonlastenexperiment in Lelystad is: kunnen we een arrangement ontwikkelen voor particuliere eigenaren met een minimum inkomen en/of een woning onder water?

Informatie gemeente

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| Aantal inwoners               | 75.310       |
| Gemiddeld besteedbaar inkomen | € 32.200     |
| Gemiddelde WOZ-waarde         | € 172.000    |
| Bijstand & WW                 | 103 per 1000 |

OPSTART EN ORGANISATIE

Vraagstukken rondom de betaalbaarheid van wonen overstijgen de verantwoordelijkheid van slechts één gemeentelijke afdeling. Bovendien spelen ook andere partijen dan de gemeente een rol. Het succesvol aanpakken van deze vraagstukken kan alleen als de betrokken afdelingen en partijen samenwerken in een integraal project. Daar is echter nog weinig ervaring mee. Hoe start je zo'n integraal project binnen een gemeente? En hoe organiseer je het projectteam? In het Woonlastenexperiment deden we hier ervaring mee op.

1.1 DE START

Bestuurlijk mandaat en focus

De eerste fase start gewoonlijk met een opdracht van het bestuurlijke niveau binnen de gemeente. Vanuit een visie op een maatschappelijk vraagstuk geven een of meerdere wethouders een mandaat voor het starten van een project. Het vraagstuk dat in het project centraal staat, verschilt uiteraard per gemeente. Het kan gaan om eigenaar-bewoners met een minimum inkomen die een aanzienlijk deel van hun inkomen maandelijks aan energiebedrijven overmaken. Ergens anders gaat het misschien om een specifieke wijk waar vergrijzing toeneemt, maar waar onvoldoende mogelijkheid is om door te stromen naar betaalbare verzorgingstehuizen. Elke gemeente kent zo zijn eigen problematiek, gebaseerd op de lokale context en ontwikkelingen. Het vraagstuk helder omschrijven, brengt de eerste focus aan binnen het project.

1. ENSCHEDE: OVER EEN  
ANDERE BOEG

*In Enschede had de wethouder zijn tanden gezet in een weerbarstig vraagstuk; 1/3 van de gemeentelijke begroting ging op aan het ondersteunen van minima. Schuldhulpverlening, bijstand en begeleiding naar werk kostten jaarlijks 200 miljoen. Terugkijkend brachten de uitgaven bovendien geen verbetering in de situatie. Het leek dweilen met de kraan open. Diverse deeloplossingen – goed functionerende wijkteams, gemotiveerde schuldhulpverleners en bevlogen energie-experts binnen de gemeente – hadden nog geen structurele oplossing gebracht. Het was tijd om het over een andere boeg te gooien. De uitdaging was geboren; stel dat we in de komende 5 jaar 1% van dit budget besteden om tot een radicaal andere oplossing te komen, wat is er dan mogelijk?*

Ruimte voor een experiment

Bestuurlijk mandaat helpt niet alleen een eerste focus aan te brengen maar is daarnaast ook essentieel om experimenteerruimte te creëren. Een integrale benaderingswijze betekent namelijk dat er buiten de bestaande kaders gewerkt wordt. Degene die het project trekt voor de gemeente en de andere betrokkenen, dienen de vrijheid te voelen om te experimenteren, los van hun dagelijkse taken. Deze experimenteerruimte wordt het best ervaren en daardoor goed gebruikt, wanneer er vanuit het bestuurlijk niveau (formele) steun wordt uitgesproken voor een experimentele werkwijze.

In hoeverre de organisatie vervolgens flexibel genoeg is om tijdens het project van bestaande manieren van werken af te wijken, verschilt per gemeente. Een enthousiaste wethouder zoals in Enschede is een goed begin (zie kader 1), maar zonder ambtenaren die bevlogen zijn het vraagstuk op een vernieuwende manier aan te pakken, zal er geen vernieuwing plaatsvinden. Bovendien kunnen (te) vastgepinde functieomschrijvingen en persoonlijke taken ervoor zorgen dat er ondanks enthousiasme, geen mogelijkheid is het experiment los te weken van dagelijkse taken.

2. OUDE-IJSSELSTREEK: EEN  
FLEXIBELE ORGANISATIE

*Een van de meest innovatieve gemeentelijke organisaties die we hebben leren kennen, bevindt zich ver in het oosten van het land: de gemeente Oude IJsselstreek. Deze besloot in 2011 de gemeentelijke organisatie te transformeren. Ze stelde zichzelf de vraag: stel dat we vanaf nul beginnen, hoe moeten we ons als gemeente organiseren om optimaal in te spelen op behoeftes in de samenleving? De gemeentelijke organisatie slonk met 25% en in plaats van functies kregen gemeenteambtenaren een rol in de netwerksamenleving zoals; strateeg, makelaar, adviseur of realisator. Budgetten werden ontschot door ze niet te koppelen aan afdelingen, maar aan een maatschappelijk effect. Zo ontstond meer ruimte voor nieuwe oplossingen die ook steeds vaker hun oorsprong buiten de gemeentelijke organisatie hadden.*

*Lees meer over de ervaringen van de gemeente Oude-IJsselstreek op [energiesprong.nl/woonlasten](https://energiesprong.nl/woonlasten)*

**Status aparte**

In sommige gemeenten ontstond de neiging om het Woonlastenexperiment te combineren met lopende projecten. Vaak kwam dit voort uit de gedachte dat voor bestaande projecten al capaciteit was vrijgemaakt en er inhoudelijk overlap was. Dus waarom niet combineren? Dat klinkt praktisch, maar is tevens een risico. Hoewel het goed is om kennis uit andere projecten binnen de gemeente te benutten, draagt het aansluiten bij lopende projecten die een eigen doelstelling hebben, doorgaans niet bij aan het denken buiten de bestaande kaders. Lopende projecten zijn vaak gebonden aan concrete resultaten en planning, terwijl in een experiment juist de tijd genomen wordt om te zoeken naar onbekende wegen. De kans dat het experiment leidt tot een innovatieve oplossing is groter wanneer het experiment een 'status-aparte' krijgt; een zoektocht, gestart vanuit een droom of visie op de toekomst, vrij van de gebruikelijke kaders.

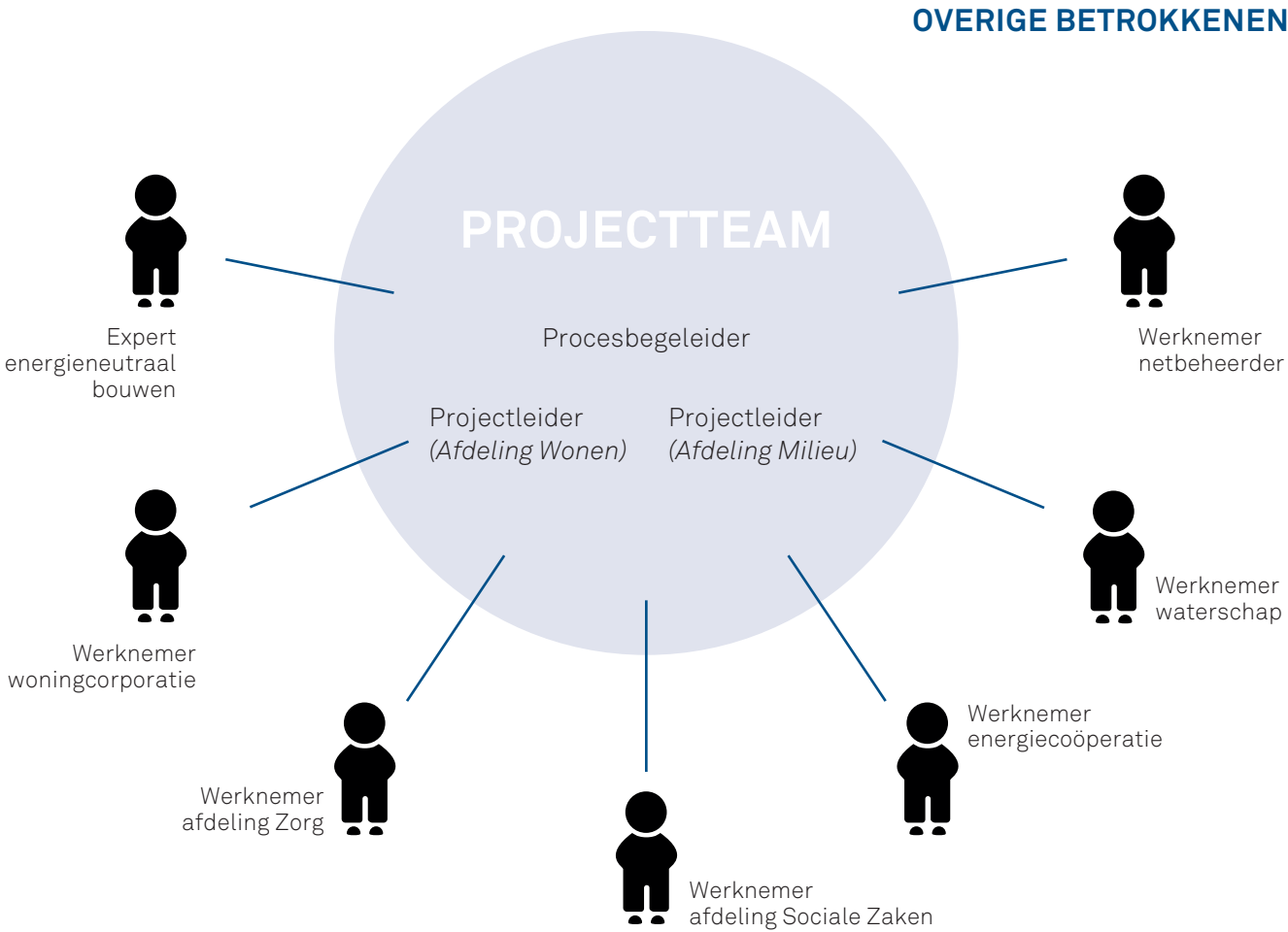
3. SCHIEDAM KIEST EEN ANDERE WEG

*De gemeente Schiedam begon aan het experiment wetende dat er voldoende uitdagingen in haar woningvoorraad lagen, maar het lukte uiteindelijk niet om door te pakken. Op verschillende niveaus ontstond enthousiasme; bij de gemeentesecretaris, strategisch beleidsadviseur en beleidsmedewerker. Echter, het lukte niet om tot een afbakening te komen die voldoende ruimte liet voor het zoeken naar meerwaarde buiten de gebaande paden. Uiteindelijk is gekozen de vastgoedafdeling te ondersteunen met kennis van Nul op de Meter renovaties, maar is de deelname aan het woonlastenexperiment beëindigd.*

1.2 DE ORGANISATIE

Het vormen van een projectorganisatie

Het vormen van een projectorganisatie start met het vinden van de juiste mensen. In een integraal project wordt over de grenzen van afdelingen en de organisatie heen gewerkt. Dat vraagt om een projectorganisatie die deze integraliteit weerspiegelt. Het betrekken van medewerkers van meerdere afdelingen bevordert het gevoel van eigenaarschap onder hen, en maakt het ook eenvoudiger om deze afdelingen deel te laten worden van een oplossing. Wie er precies betrokken worden, is afhankelijk van de doelstelling van het experiment. Als er nauw samengewerkt wordt met een externe partij zoals de woningcorporatie, kan deze bijvoorbeeld in het projectteam opgenomen worden. In de onderstaande afbeelding is een mogelijke structuur van de projectorganisatie weergegeven.



Figuur 2: mogelijke inrichting projectorganisatie

**Wat maakt iemand een succesvolle projectleider?**

Bij het kiezen van een projectleider is het slim om niet alleen te kijken naar iemands plek in de organisatie. Soms wordt in de valkuil gestapt een beleidsmedewerker te vragen het project te trekken, puur vanwege zijn of haar functie en bijbehorende kennis. Dit gebeurt dan zonder na te denken over de daadwerkelijke rol die deze persoon moet vervullen. Uiteraard kan het kwetsend zijn om tegen de inhoudelijke liefhebber te moeten zeggen dat hij of zij niet de projectleider wordt. Toch betalen dat soort keuzes zich dubbel en dwars terug in de uitvoering van het project. Een projectleider moet behalve tijd – de agenda van inhoudelijk een betrokkene laat zich vaak niet eenvoudig leegmaken – ook beschikken over daadkracht en verbindingskracht. Dit zijn belangrijke factoren om een integraal project van de grond te krijgen. De mensen met de juiste kennis en positie kunnen dan later ingeroepen worden. Op het moment dat daar behoefte aan is.

**Nieuwe mensen informeren**

Gedurende het project worden er ook nieuwe mensen betrokken, zij zijn zich niet altijd bewust van de doelstellingen en aanpak van het project. Mensen zitten met een meer open houding aan tafel wanneer het voor hen duidelijk is dat het gaat om een experiment dat los gezien moet worden van lopende projecten en activiteiten. Het is daarom belangrijk nieuwe mensen goed te informeren. In Enschede is bijvoorbeeld op een bepaald moment veel schaarse tijd verloren gegaan tijdens een bijeenkomst omdat iemand die voor het eerst aan tafel zat, nog overtuigd moest worden van de doelstellingen van het experiment.

*Enschede, 21 januari 2014*

Procesbegeleider Diet opent de bijeenkomst door aan te geven dat ze voort wil bouwen op de voortvarende start vorige maand. Voor de nieuwe aanwezigen geeft ze een korte samenvatting van het project tot nu toe. Terwijl Diet aan het vertellen is, valt een werknemer van de afdeling Zorg en Welzijn, haar in de rede. Hij is van mening dat er in Enschede veel vooruitgang is geboekt op het gebied van zorg en welzijn en dat er geen dubbel werk gedaan moet worden: “In Enschede is de zorg- en welzijnsproblematiek schrijnend. Het is niet gemakkelijk gebleken hier wat aan te doen, maar we hebben hier grote stappen in gemaakt. We hebben nu een wijkaanpak ontwikkeld die een voorbeeld is voor de rest van Nederland”.

Programmamanager Leonie van Energiesprong legt uit dat het woonlastenexperiment niet probeert om welzijnswerk te vervangen maar dat er wordt gekeken wat de positieve effecten op de wijk kunnen zijn van een fysieke ingreep: “Het is niet de bedoeling om met dit project iets ‘achter de voordeur’ te doen. We kijken wel hoe we renovatie naar Nul op de Meter kunnen verbinden aan deze doelgroep zodat het versterkend kan werken op de inspanningen van het wijkteam. Het gaat namelijk om een ingrijpende verandering in de wijk”. De werknemer Zorg en Welzijn vraagt of er in dat geval wel nagedacht is over de financiering van een dergelijke investering, welke aanpassingen in gedrag dit vereist van de bewoners en over het type mensen dat in deze wijk woont. Diet en Leonie doen hun best op alle vragen te antwoorden. Geleidelijk lijkt zijn scepsis weg te ebb en: “Jullie lijken overal over nagedacht te hebben. Als het werk van Zorg en Welzijn er maar niet door in de weg gezeten wordt”.



# Let op! Dit is een verkennende bijeenkomst, met risico op hoge ambitie, veel openheid en een portie chaos.

Figuur 3: de procesbegeleider in de gemeente Zwolle voegde deze disclaimer toe onder een uitnodiging

### Het organiseren van externe betrokkenheid

Het vinden van een integrale oplossing vraagt van de gemeente samen te werken met lokale stakeholders. Dit maakt het experiment complexer. Er komen zaken bij kijken als agendamanagement en verschillen in de (besluitvormings-)cultuur van de organisaties. Ook kan er sprake zijn van oud zeer of verschillende perspectieven tussen de gemeente en haar maatschappelijke partners.

### Een procesbegeleider helpt!

Gemeenten beschouwen het ontwikkelen van integrale verdienmodellen (nog) niet als een van hun kerntaken. Het kan daarom uitkomst bieden de hulp van (externe) procesbegeleider in te schakelen. Een procesbegeleider ondersteunt de gemeente onder andere bij het betrekken van externe partijen en bij het werken over de afdelingsgrenzen heen. De procesbegeleider inspireert en daagt de gemeente uit om anders na te denken over de lokale problematiek en vernieuwende oplossingsrichtingen.

In het Woonlastenexperiment zijn externe begeleiders ingezet die specifiek de rol hadden te sturen op het vinden van innovatieve oplossingen in plaats van te vervallen in bekende oplossingen. Continu was het doel de ambitie hoog te houden. De procesbegeleiders inspireerden de projectleiders, en daagden hen uit door ze een spiegel voor te houden. Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie is het voor een projectleider soms moeilijk zich te distantiëren van de verwachtingen en gewoontes die er leven. Een procesbegeleider stelt steeds de vraag; zijn we nog bezig met het juiste vraagstuk? De projectleider wordt ook aangezet zijn eigen rol in het project te evalueren: Kijk ik nog open naar de mogelijkheden? Of laat ik sommige oplossingsrichtingen buiten beschouwing door mijn eigen voorkeuren, ervaringen of overtuigingen? Het aanstellen van een procesbegeleider heeft onmiskenbaar toegevoegde waarde.

Tijdens het Woonlastenexperiment werd in Zwolle samengewerkt met drie woningcorporaties. Het verschil in perspectief was aan het begin van het experiment goed te merken.

### Zwolle, 16 december 2013

De projectleider van de gemeente geeft een introductie en uit daarbij haar zorgen over de richting die het experiment is ingeslagen. Ze heeft het idee dat de eerste twee bijeenkomsten vooral in het teken stonden van de technische mogelijkheid om Nul op de Meter woningen te realiseren, terwijl de gemeente juist op zoek is naar een integrale aanpak voor woonlastenstabilisatie. Een van de aanwezige woningcorporaties is het daarmee eens: “Ik snap het punt. Het gaat om het combineren van renovatie met een wijkaanpak, anders hebben we elkaar ook helemaal niet nodig en is het enkel een technisch vraagstuk”. Deze opmerking stuit tegen de borst van de andere woningcorporaties: “Wij nemen deel aan dit experiment omdat we bezig zijn met het verduurzamen van onze bestaande woningvoorraad. In de huidige context wordt ons gevraagd onze taak smal te houden en ligt onze verantwoordelijkheid bij het renoveren van ons vastgoed”.

De gemeente ontkomt er niet aan om met externe partners samen te werken bij een integrale opgave – ze kan het niet alleen verzinnen, beslissen en uitvoeren. In een dergelijke samenwerking is het het meest voor de hand liggend dat de gemeente de rol neemt van verbinder; zij bewaakt het algemene belang. De individuele belangen van de betrokken organisaties moeten natuurlijk wel duidelijk zijn. Het blijkt geen enkel probleem – eigenlijk zelfs gewenst – dat deze organisaties vanuit hun eigen belang denken. Omdat de verbindende partij het project begeleidt en het gemeenschappelijke belang bewaakt kan zij zoeken naar combinaties die meerwaarde opleveren.

Impasses doorbreken

Experimenteren gaat niet altijd van een leien dakje. Inspiratoren van buiten de organisatie betrekken, kan een krachtig instrument zijn om niet te verzanden in impasses. Soms helpt het om iemand met inhoudelijke expertise te laten vertellen over een reeds geslaagde innovatie, maar ook een ogenschijnlijk ongerelateerd onderwerp kan soms al impasses doorbreken die voortkomen uit gevoelens als: ‘dat hebben we al eens geprobeerd’, ‘dat werkt hier niet’, etc. De competentie van iemand die in kansen denkt, is soms voldoende om een vastgelopen discussie vooruit te helpen.



Figuur 4: brainstorm dooddoeners

In Den Bosch werd de eerste bijeenkomst georganiseerd bij de woningcorporatie. De projectleider en duurzaamheidsman van de corporatie was dolenthousiast over het project. Hij wist echter dat hij ook zijn collega’s van de afdelingen onderhoud, projecten en financiën mee zou moeten krijgen. Jan Willem van de Groep, programmaregisseur van Energiesprong en expert op het gebied van energieneutrale woningen, was voor deze bijeenkomst uitgenodigd om zijn visie te geven op de renovatiemarkt.

*’s-Hertogenbosch, 13 februari 2014*

Met passie vertelt Jan Willem over de gigantische geldstroom van 13 miljard euro die jaarlijks vanuit bewoners naar de grote energiebedrijven gaat. Wat als we dit geld investeren in het verduurzamen van woningen? De bewoner krijgt zo een betere en comfortabelere woning, wekt zijn eigen duurzame energie op en is niet meer afhankelijk van een fluctuerende energieprijs. Het geld dat voorheen naar het energiebedrijf ging, wordt nu geïnd door de woningcorporatie die daarmee de investering terugverdient. En de woningcorporatie heeft zo meer controle over de woonlasten van haar bewoners. Te mooi om waar te zijn? Bouwers hebben al concepten ontwikkeld die dit haalbaar maken en de eerste prototypewoningen zijn reeds gerealiseerd. Het is nu een kwestie van doorpakken om de kansen te verzilveren.

Het betrekken van iemand met een grensverleggend perspectief kan andere betrokkenen in het project inspireren en uitdagen om op dezelfde manier te denken over het vraagstuk.

Houd het mandaat in leven!

Een integraal project komt uiteindelijk tot een oplossing door vooruitstrevende meedenkers uit de organisatie, die een bijdrage leveren op basis van hun visie, kennis of creativiteit. Maar dat alleen is niet genoeg. Gedurende het experiment is contact houden met de formele bevoegdheid ook belangrijk. Door op de achtergrond continu, en op de juiste momenten ook zichtbaar, een hoger niveau uit de organisatie te betrekken, wordt gewaarborgd dat de uitkomst aan blijft sluiten bij de visie van degene die het mandaat heeft gegeven. Het is zonde om veel energie uit de organisatie (en daarbuiten) los te maken voor een oplossing die uiteindelijk niet kan rekenen op de steun van budgethouders en het bestuur.



### 1.3 WIJSHEDEN VOOR DE TOEKOMST

- (Lang) niet alle vraagstukken zijn integrale vraagstukken; zet deze manier van werken alleen in voor problemen die op meerdere terreinen spelen en waarbij een systeemverandering nodig is. Een project dat door één partij opgepakt kan worden, vraagt geen integrale aanpak.
- Om een oplossing buiten de gebaande paden te krijgen, is het ook noodzakelijk buiten bestaande kaders te werken. Te gemakkelijk aansluiten bij lopende projecten, zorgt voor vertraging in plaats van versnelling, omdat de tijdslijnen voor resultaten te verschillend zijn.
- Het is heel belangrijk om een projectleider te hebben die de juiste competenties heeft om zo'n proces te leiden. Twee rollen zijn essentieel om goed in te vullen; een lokale betrokkene die de context en het netwerk goed kent (de projectleider) en iemand die verder van de inhoud staat en die de rol heeft het innovatief potentieel te bewaken (procesbegeleider).
- Het is spannend om verantwoordelijkheid voor het vinden van een oplossing te delen met lokale stakeholders, maar ook noodzakelijk. Laat alle betrokkenen wel helder maken met welk belang zij betrokken zijn. Benut de verbindende rol van de gemeente om tot een collectieve oplossing te komen, waarin elk van de belangen gediend wordt.

## DEFINITIE VAN DE OPGAVE

Als er een duidelijk mandaat is en de projectorganisatie staat, is het tijd om aan de slag te gaan. Het aanpakken van de woonlastenproblematiek is een systeemvraagstuk pur sang: het is een samenspel van ingrepen en effecten op meerdere domeinen. Op het eerste gezicht kan de omvang van de uitdaging en de breedte aan mogelijke oplossingen verlamrend werken. Om te zorgen dat het vraagstuk niet te complex wordt, helpt een duidelijke definitie van de opgave. In de tweede fase van het Woonlastexperiment ging men deze uitdaging aan.

2.1 VRAGEN, HANDVATTEN EN UITDAGINGEN

Een goede vraag is de eerste stap

Een vraagstuk integraal bekijken, is niet hetzelfde als ‘alles meenemen’. Op die manier kan de complexiteit van de opgave verlamrend werken. Afbakening helpt om het experiment behapbaar te houden en de creativiteit aan te wakkeren. In Hoofdstuk 1 benoemden we al dat een experiment begint met een visie en mandaat op bestuurlijk niveau. Voordat het project vervolgens kan starten moet deze visie vertaald worden naar een heldere vraag: Op welk probleem richten we ons? Welke ‘droom’ streven we na? Een experiment dat zich richt op de realisatie van betaalbare zorgwoningen is anders dan een experiment dat zich richt op het activeren van bewoners bij lokale zorgverlening. Beide dragen bij aan de betaalbaarheid van wonen en zorg in de breedste zin van het begrip, maar de focus bij de eerste is heel anders dan de tweede. Een goede vraag zorgt voor verdere concretisering van de opdracht uit het gemeentebestuur, zodanig dat het handelingsperspectief biedt om met een project aan de slag te gaan.

In Emmen had de wethouder de opdracht gegeven om een integrale oplossing te vinden binnen het bestaande aanvalsplan ‘Bouwen, duurzaamheid en jeugdwerkeloosheid’. Met een krimpende woningmarkt en weinig economische ontwikkeling binnen de regio lagen er voldoende vraagstukken die opgelost moesten worden. De gemeentelijke projectleiders organiseerden een kick-off bijeenkomst met diverse lokale enthousiastelingen om tot een goede vraagstelling te komen.

Emmen, 12 november 2013

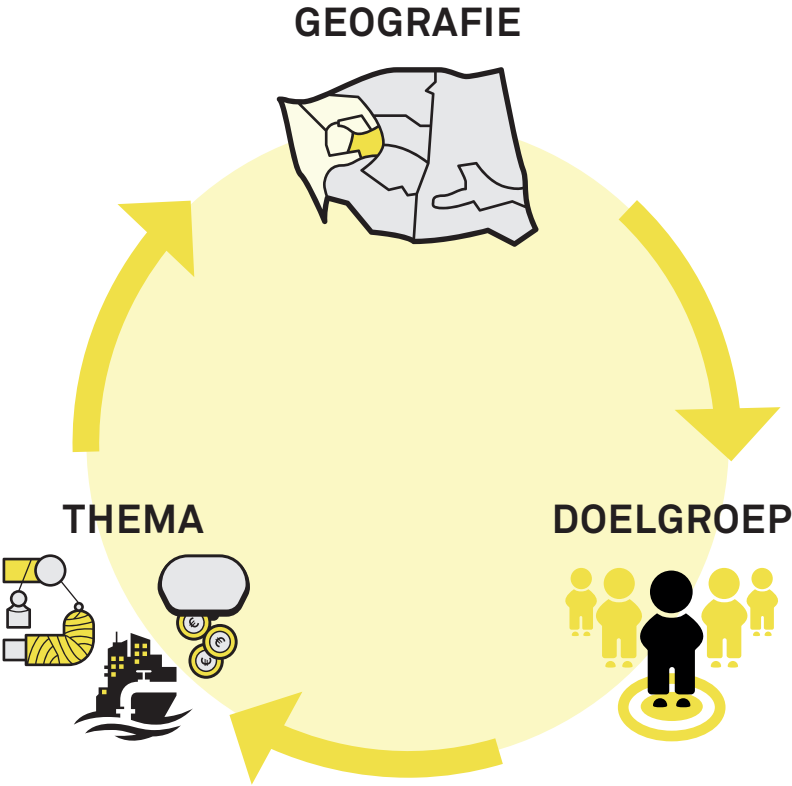
De beleidsmedewerker Duurzaamheid en gemeentelijke projectleider lichten toe dat zij op een nieuwe manier willen zoeken naar een oplossing voor de problemen in de woonomgeving van Emmen. De vraag die zij aan de aanwezigen stellen is: “Waar ligt de Emmense bewoner wakker van?” Tijdens het voorstelrondje blijkt dat de aanwezigen betrokken zijn bij initiatieven in en rond Emmen die een bijdrage leveren aan de verlaging van energie- en woonlasten. Er ontstaat een discussie over wat de juiste route is om woningen te verduurzamen en lasten te verlagen, en iedereen heeft daar zo zijn eigen ideeën over. De aanwezigen vertellen bevlogen over de problemen waar ze tegenaan lopen bij het ontplooien van hun eigen initiatieven. De lessen die zij daarbij hebben geleerd willen ze delen met de beleidsmedewerkers van de gemeente. De discussie over de juiste aanvliegroute domineert de bijeenkomst en het lukt daardoor niet om een duidelijke richting te kiezen voor het experiment.

Bij de aanwezigen van de bijeenkomst in Emmen was veel passie over het onderwerp; iedereen wilde graag meedenken over een oplossing. De vraag was echter te alomvattend om mee aan de slag te gaan, het was voor de genodigden niet duidelijk waar hun inbreng toe moest leiden. Het verder afbakenen van de opgave maakt de gevoelsmatige impact van het project misschien kleiner maar is juist een noodzakelijke stap om verder te komen.

Handvatten om de definitie te bepalen

In de experimenten bleken drie dimensies goed te werken als handvat om het vraagstuk verder af te bakenen: geografie, doelgroep en thema. Door achtereenvolgens vanuit de drie dimensies naar een vraagstuk te kijken, kom je uiteindelijk tot een afbakening die behapbaar is voor een concreet project maar voldoende ruimte laat voor innovatieve oplossingen. Zo kan je vanuit geografisch oogpunt in eerste instantie kiezen voor een bepaalde wijk, buurt of complex. In de gekozen buurt of wijk woont vanzelfsprekend een bepaalde doelgroep met haar eigen sociale vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, en er spelen bepaalde fysieke vraagstukken/thema's, zoals verloedering van de openbare ruimte of wateroverlast.

De afbakening kan ook starten vanuit een specifieke doelgroep die sterk vertegenwoordigd is in de gemeente, zoals sociale huurders, starters of minima. In dit geval kijk je vanuit de doelgroep vervolgens naar de geografische afbakening en de bijbehorende sociale en fysieke thema's.



Figuur 5: een goede definitie van de opgave vereist dat er wordt nagedacht over meerdere dimensies

Enschede, Velve-Linden­hof



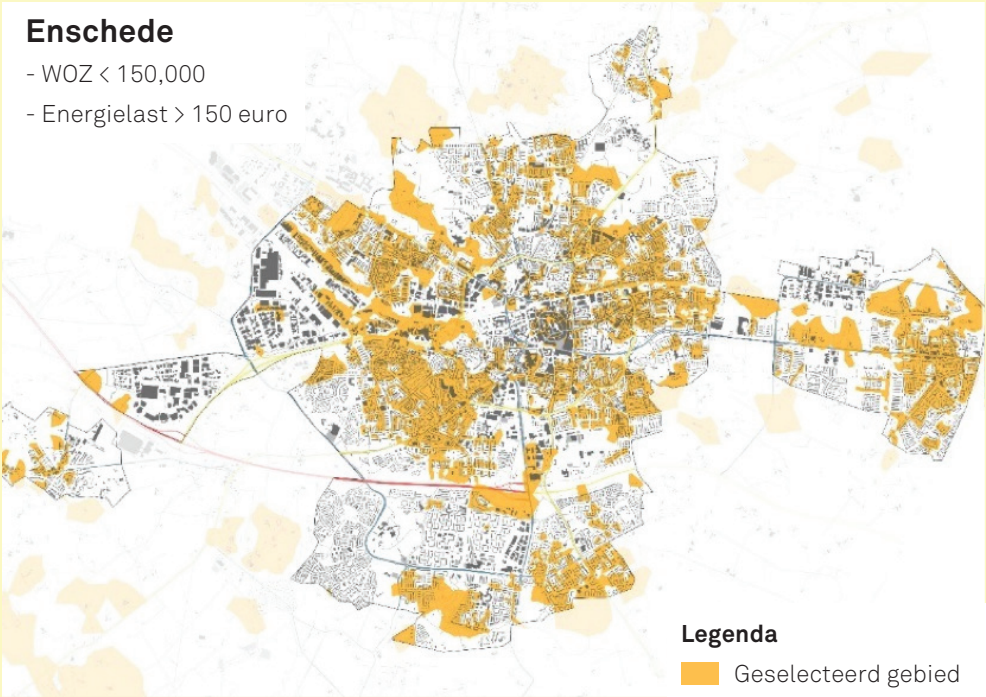
Creëer draagvlak voor het vraagstuk

Afbakening maakt het ook mogelijk de omvang of urgentie van het vraagstuk beter inzichtelijk te maken. Voor een integraal vraagstuk geldt dat de informatie vaak verdeeld is over meerdere afdelingen en organisaties. Er is meestal niet één partij die het overzicht heeft en de urgentie voelt. Door vanuit verschillende invalshoeken informatie te verzamelen en zo de impact van het vraagstuk duidelijk te maken, wordt het draagvlak om aan een oplossing te werken groter.

Een mooi voorbeeld hiervoor vinden we in Enschede. Procesbegeleider Diet zette zich hier in om een vraagstuk dat zowel bij de afdeling Wonen als Sociale Zaken speelt, op de kaart te krijgen.

4. ENSCHEDE: DE OPGAVE IN KAART

In Enschede wordt gefocust op de bewoners met een goedkope koopwoning en een hoge energierekening. Een groot deel van deze doelgroep krijgt financiële ondersteuning van de gemeente, die zich daarmee ‘de grootste subsidieverstrekker van energieleveranciers’ voelt. De gemeente heeft het idee dat er een grote doelgroep is voor betaalbare renovatie oplossingen voor particulieren die hun energierekening fors naar beneden brengt zonder dat hun woonlasten stijgen, maar ziet deze oplossingen nog niet in de markt ontstaan. Zelf heeft zij ook geen instrumentarium om dit systeem te doorbreken. Heeft het zin om hier ambtenaren mee aan het werk te zetten? Met behulp van twee eenvoudige parameters wordt inzichtelijk gemaakt hoe groot de probleemgroep is. Op de onderstaande afbeelding zijn alle huishoudens met een energierekening van €150 of hoger en een woning met een WOZ-waarde onder de €150.000 oranje gemaakt.



Figuur 6: woningen met hoge energierekening en lage WOZ-waarde in Enschede

Door de omvang van het probleem niet alleen te benoemen maar juist inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van cijfers of een afbeelding zoals in Enschede, ontstaat er bij de betrokkenen een beeld van de omvang en urgentie – vaak veel groter dan verwacht – en groeit het besef dat het nodig is om oplossingen te zoeken buiten de gebaande paden.

Houd de lange termijn ambitie vast

In de deelnemende gemeenten is gebleken dat als de omvang van een probleem eenmaal inzichtelijk is, de druk om korte termijn oplossing te zoeken, groter wordt. Het risico is dat er vervolgens zoveel energie ontstaat om het probleem snel op te lossen, dat de stip op de horizon uit het oog wordt verloren. Voor het aanpakken van actuele problemen heb je echter geen integraal experiment nodig. Experimenteren doe je om een oplossing te vinden voor langere termijn vraagstukken die een systeemverandering vragen. Vraagstukken die hoogleraar Duurzaam Ondernemen Jan Jonker ‘trage vraagstukken’ noemt.

Arnhem, 15 april 2014

Op Woonlastenmiddagen komen de experimentgemeenten samen om ervaringen te delen en inspiratie op te doen, zo ook op 15 april 2014. De deelnemende gemeenten zijn dan al enkele maanden bezig met het zoeken naar out-of-the-box oplossingen en ervaren de complexiteit van die opgave. Hoogleraar duurzaam ondernemen Jan Jonker is gevraagd de gemeenten te inspireren over de mogelijkheden van innovatieve samenwerkingsverbanden: “We leven in tijden van fundamentele verandering, het stadium is voorbij waarin we genoeg kunnen nemen met kleine stapjes. Als we ook in de toekomst nog willen beschikken over goede zorg, voldoende voedsel en passende huisvesting, dan moeten we beseffen dat dit trage vraagstukken zijn. Daarvoor is een lange termijn perspectief nodig en het bewustzijn dat onze acties van vandaag in lijn moeten zijn met ons doel van over ongeveer 7 jaar. De ervaring leert dat dit niet gemakkelijk is. Maar, met het verbeteren van de bestaande situatie komen we er niet. We gaan naar een geheel nieuwe situatie waarin de rollen van overheid, bedrijfsleven en burgers fundamenteel moeten veranderen.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Lees meer over het gedachtegoed van hoogleraar Jan Jonker op [nieuwebusinessmodellen.info](http://nieuwebusinessmodellen.info)

Het is niet altijd makkelijk om de lange termijn ambitie in het vizier te houden. In Den Bosch begon men met een duidelijke maar brede vraagstelling: kunnen we een betaalbaar renovatieconcept vinden voor sociale huurders in Den Bosch? De woningcorporatie die gezamenlijk met de gemeente het project initieerde, werd zo enthousiast van de voordelen van een Nul op de Meter renovatie, dat ze gedurende het project zich hierop wilde focussen. Zestig woningen werden geselecteerd voor een pilotproject dat het komende jaar uitgevoerd moest worden. Na uitvoering hiervan zal de woningcorporatie ervaring opgedaan hebben met het realiseren van Nul op de Meter woningen. Een goede eerste stap, maar de opgave in de gemeente is groter: er zijn ook particulieren in de gemeente die gebaat zijn bij een oplossing voor stijgende woonlasten, de woningcorporatie heeft ook andere woningen die minder geschikt zijn voor deze specifieke oplossing en er is veel winst te behalen door bewoners te betrekken bij de ontwikkeling van de wijk.

Als de woningcorporatie en de gemeente zich alleen richten op de 60 woningen, worden de andere vraagstukken niet meer geadresseerd. De vraag is: blijft het bij een pilotproject of is het een opmaat naar een opschaalbare oplossing? Dit is een les die eigenlijk voor alle gemeenten geldt. Afbakenen is nodig, maar het is belangrijk de breedheid van het vraagstuk en de opschaalbaarheid van de oplossing in het vizier te houden.

2.2 WIJSHEDEN VOOR DE TOEKOMST

- Afbakening is nodig om niet verlamd te raken door de integraliteit en omvang van de opgave. Het is prettig vanuit een heldere vraag naar oplossingsrichtingen toe te werken en daarna eventueel nieuwe elementen aan de vraag toe te voegen.
- De dimensies geografie, doelgroep en thema helpen tot een afbakening te komen die behapbaar is om mee aan de slag te gaan.
- Cijfers die de omvang van de problematiek inzichtelijk maken, zorgen ook dat het eenvoudiger wordt de organisatie achter het experiment rond te krijgen en het experiment op de agenda te houden.
- Let op: zowel een goede afbakening, als inzicht in de urgentie, kunnen er voor zorgen dat het overkoepelende doel uit het oog wordt verloren. Er is altijd druk om tot concrete oplossingen of resultaten te komen. Houd de ambitie hoog en blijf er van bewust dat je werkt aan 'trage vraagstukken'. We zijn bezig met oplossingen voor de toekomst.



# CONCRETISEREN TOT VERDIENMODEL

40

Binnen het Woonlastenexperiment wordt gewerkt vanuit de overtuiging dat een integrale benadering van wonen leidt tot een beter begrip van het vraagstuk en uiteindelijk tot betere oplossingen. Het in kaart brengen van alle gerelateerde geldstromen, opent een nieuw perspectief. Dit leidt tot de volgende interessante vraag: kunnen de geldstromen op een slimmere manier en in combinatie met elkaar benut worden, zodat een nieuw verdienmodel ontstaat? In de derde fase van het Woonlastenexperiment, 'het verdienmodel', wordt samen met stakeholders in de gemeenten gezocht naar een gezamenlijk verdienmodel of business case.

## 3.1 GELDSTROMEN

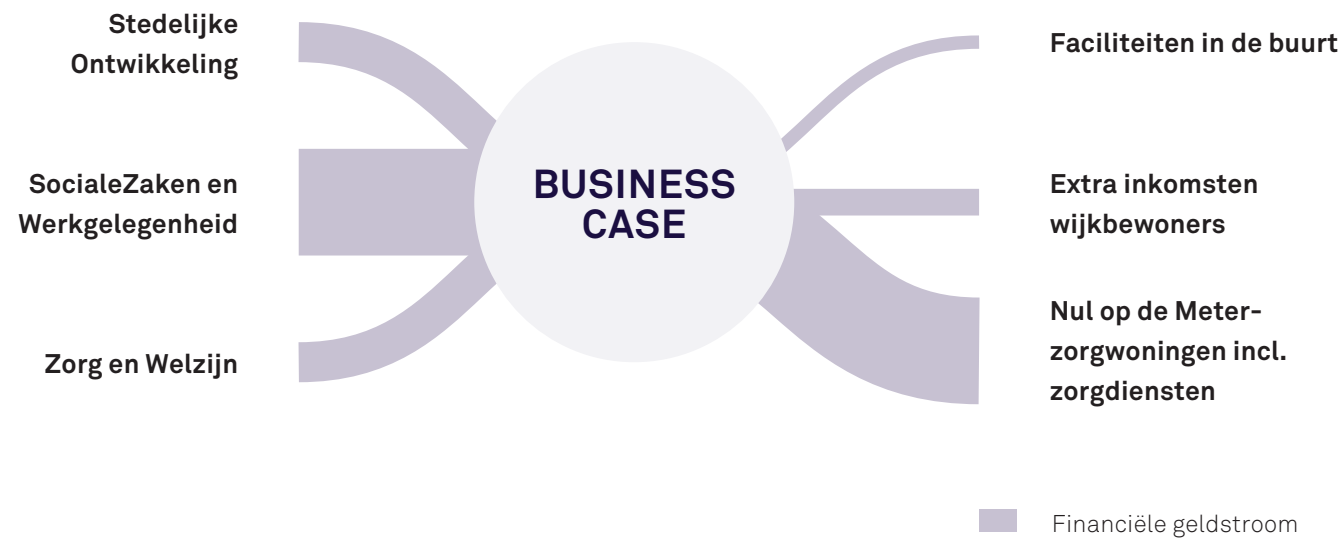
### Ombuigen van geldstromen

Er lopen talloze geldstromen door een wijk heen: bewoners hebben inkomsten en uitgaven, er worden diensten aangeboden en producten verkocht, functies in de wijk worden bekostigd door de gemeente en maatschappelijke organisaties, et cetera. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) daagt met de door haar bedachte 'Waardecreatieboom' uit, de wijk als een bedrijf te zien<sup>10</sup>. Een bedrijf waar kosten en opbrengsten doorheen lopen en waar kansen zijn op extra rendement. Deze manier van kijken naar een wijk laat zien dat er vele mogelijkheden zijn tot verbetering. Ook in het Woonlastenexperiment is daarom getracht zoveel mogelijk geld- of waardestromen in kaart te brengen, om vervolgens te kijken of deze anders ingezet kunnen worden, zodat een nieuwe business case of verdienmodel voor de wijk kan ontstaan.

41

Een fictief voorbeeld van een nieuwe business case (zie ook figuur 6): De afdeling Stedelijke Ontwikkeling besteedt geld aan het verbeteren van de staat van woningen in de wijk. De afdeling Sociale Zaken heeft budget voor de scholing van werkeloze inwoners en de afdeling Zorg en Welzijn signaleert dat oudere bewoners langer thuis moeten blijven wonen omdat passende huisvesting niet voor handen is. In een bijeenkomst waarin 'passende betaalbare huisvesting voor bewoners in wijk X' besproken wordt, ontstaat wellicht het idee om de budgetten van de drie afdelingen gezamenlijk in te zetten om bestaande woningen energieneutraal te renoveren en aan te passen tot zorgwoningen. (Werkeloze) wijkbewoners leveren tegen vergoeding eenvoudige zorgdiensten en verwerven daarmee extra inkomsten. Zo ontstaat additionele waarde op verschillende plekken.

<sup>10</sup> Zie de waardecreatie boom: <http://www.rvo.nl/sites/default/files/2013/09/waardecreatieboom.pdf>



Figuur 7: ombuigen van geldstromen

42

Terug naar de praktijk. In Emmen keek de gemeente samen met de woningcorporatie voor het eerst vanuit een woonlastenbenadering naar een complex dat ze van plan was te renoveren. De kosten direct gerelateerd aan wonen, waarvan huur- en energielasten de grootste zijn, werden daarbij integraal bekeken. Vervolgens werden alle gerelateerde geldstromen voor het complex in kaart gebracht. Denk daarbij aan de hoogte van de huur, de WOZ-waarde en daarmee de OZB-belasting, het gas- en elektriciteitsverbruik van bewoners en de onderhoudskosten voor de woningen. Met deze gegevens werden tijdens een bijeenkomst verschillende scenario's doorgerekend; wat is over een langere looptijd voordeliger voor de corporatie en de bewoners?

*Emmen, 2 juli 2014*

De woningcorporatie heeft het plan om 70 woningen te renoveren naar label B. In het kader van haar aanvalsplan bouwen, duurzaamheid en jeugdwerkloosheid' heeft de gemeente Emmen hiervoor een subsidie ter beschikking gesteld. De gemeente vraagt de woningcorporatie op haar beurt de lat hoger te leggen: is het kansrijk om deze woningen energieneutraal te maken? De woningcorporatie staat open voor ideeën om hun plan aan te passen. Er wordt afgesproken om een financiële berekening te maken van een Nul op de Meter renovatie.

Klaas van Energiesprong legt uit dat een Nul op de Meter renovatie weliswaar duurder is in realisatie, maar over de looptijd van de exploitatie juist veel voordeliger is. Het belangrijkste verschil met een label B renovatie is dat de woningcorporatie een Energieprestatievergoeding vraagt aan haar bewoners: "Doordat de woning geen energierekening meer heeft, betalen de bewoners een maandelijkse vergoeding aan de woningcorporatie in plaats van een maandelijks bedrag aan het energiebedrijf." Op deze manier heeft de woningcorporatie een extra bron van inkomsten gedurende de exploitatieperiode. Met deze extra geldstroom ontstaat er voor de woningcorporatie ook meer ruimte om te investeren. Als de woningcorporatie uit gaat van een exploitatieperiode van 40 jaar, kan ze bij gelijkblijvende woonlasten circa €40.000 extra investeren per woning. In combinatie met een subsidie van de gemeente en de subsidie uit het Energieakkoord, biedt dit kansen om het complex op hoog niveau te verduurzamen. De projectleider en het hoofd Vastgoed zijn enthousiast geworden en zien kansen die een integrale business case biedt voor het verduurzamen van het bezit van de corporatie.

43

Het integraal beschouwen van woon- en energielasten, en daarmee het ombuigen van de geldstroom die maandelijks van de bewoner naar het energiebedrijf gaat, biedt nieuwe mogelijkheden voor de corporatie en leidt tot stabilisering en wellicht zelfs tot verlaging van lasten van bewoners. Dezelfde methodiek kan toegepast worden op wijkniveau (zie kader 5).

5. GELDSTROMEN IN DE WIJK  
RUWAARD, OSS

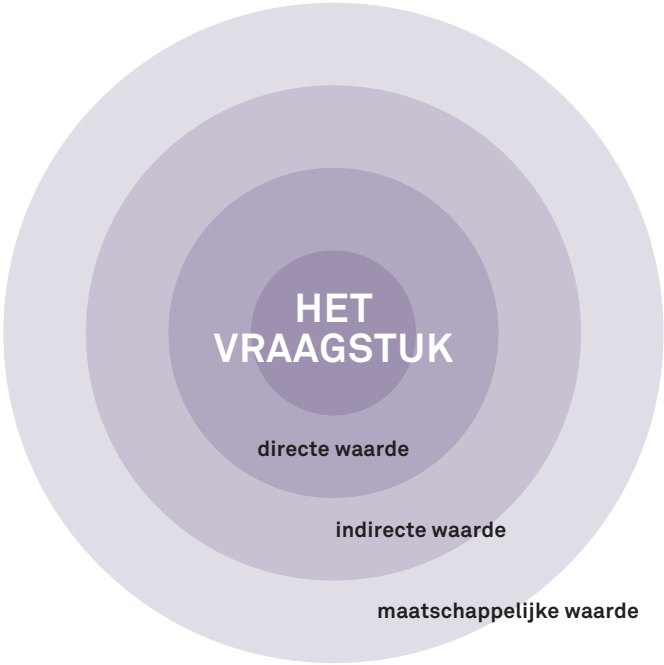
*In augustus 2014 verscheen een artikel in het Tijdschrift voor de Volkshuisvesting: ‘Sturen op geldstromen door de wijk vergroot rendement’. In het artikel wordt door middel van een verkenning in de wijk Ruwaard in Oss aangetoond hoe omvangrijk de geldstromen zijn die door een wijk lopen. In de wijk met bijna 6000 woningen gaat er jaarlijks 66,5 miljoen euro de wijk in, en 64,2 miljoen euro de wijk uit. De belangrijkste uitgaande stromen zijn kosten voor huur (16,9 miljoen), hypotheekrente (11,6 miljoen) en energie (12,1 miljoen). De belangrijkste ingaande stromen zijn vergoedingen voor AOW (11,2 miljoen), arbeidsongeschiktheid (14,7 miljoen) en AWBZ (16,7 miljoen). De auteurs concluderen dat de decentralisatie van overheidstaken naar het gemeentelijk niveau kansen biedt om te sturen op lokaal niveau en daarmee het rendement van deze geldstromen te verhogen.*

Meer informatie is te vinden op: [www.geldstromendoordewijk.nl](http://www.geldstromendoordewijk.nl)

Geld moet aanwijsbaar bespaard worden

In het Woonlastenexperiment wordt gezocht naar oplossingen die, in tijden van krappe budgetten, realistisch zijn om te implementeren. Hiervoor is het noodzakelijk dat de stakeholders binnen het vraagstuk een interessant collectief verdienmodel of positieve business case zien ontstaan. Dan pas gaan zij over tot daadwerkelijke actie. Er is daarom gekozen om de analyse te beperken tot aanwijsbare verschuivingen in portefeuilles van betrokkenen. Het uitgangspunt is steeds: een maatregel moet aanwijsbaar bij iemand geld besparen om diegene te laten betalen of bij te laten dragen aan de maatregel.

We maken hiervoor onderscheid naar directe waarde, indirecte waarde en maatschappelijke waarde. Een voorbeeld om het onderscheid tussen de drie typen waarden te illustreren: Als bewoners energiebesparende maatregelen nemen in hun woning, besparen zij geld op hun energierekening (directe waarde). De energiebesparende maatregelen leiden tot een verhoging van de WOZ-waarde van de woning en daarmee tot een hogere OZB-belasting die ten goede komt aan de gemeente (indirecte waarde). In dit voorbeeld wordt ook maatschappelijke waarde gecreëerd. Het isoleren van een woning draagt bijvoorbeeld bij aan een gezondere leefomgeving, doordat de woningen minder last hebben van vocht- en tochtproblemen. Dit kan leiden tot verminderde zorgkosten en hogere arbeidsproductiviteit (maatschappelijke waarde). De directe en indirecte waarden worden meegenomen in de business case, de maatschappelijke waarden worden er bewust buiten gelaten. Waarden als wooncomfort en leefbaarheid kunnen wel aanleiding zijn om in eerste instantie met de businesscase aan te slag te gaan.



Figuur 8: directe, indirecte en maatschappelijke waarde



Zeker als het om gemeentelijke opgaves gaat, is het verleidelijk om juist wel maatschappelijke waardes mee te nemen in de business case, zoals dat ook gebeurt bij MKBA's<sup>11</sup>. Het berekenen van de MKBA, bijvoorbeeld bij het vervangen van dieselbussen voor waterstofgedreven bussen, neemt niet alleen aanwijsbare geldstromen mee, zoals de aanschafprijs en brandstofkosten, maar ook de besparing op zorgkosten door vermindering van schadelijke fijnstof-uitstoot. De MKBA beperkt subjectiviteit bij de keuze voor een voorgestelde maatregel door het kwantificeren van de effecten. In het Woonlastenexperiment erkennen we deze waarde, maar laten we die bewust buiten de business case. Er wordt gefocust op de verschuiving en combinatie van bestaande, reële geldstromen. Dat gebeurt vanuit de overtuiging dat er: 1) grote winst te behalen is door reële geldstromen te verleggen en 2) dat een focus op reële geldstromen de opschaalbaarheid van de business case vergroot.

In Den Bosch bijvoorbeeld had een eerder renovatieproject geleid tot verlaging van criminaliteit en een toename van een veilig gevoel bij bewoners van de wijk. Maar in welke mate is dit toe te schrijven aan het renovatieproject? Heeft een nieuw renovatieproject hetzelfde effect? In dat geval zou de gemeente de kostenbesparingen op politie-inzet wellicht kunnen meenemen in de business case. Misschien willen verzekeraars zelfs meebetalen aan het uitvoeren van een volgend renovatieproject, als zij daarna minder hoeven uit te keren. Echter, deze kostenbesparende effecten zijn nu nog moeilijk te bewijzen, laat staan met enige zekerheid te voorspellen. Mocht in de toekomst, na uitgebreide monitoring, blijken dat de effecten wel aanwijsbaar besparend zijn, dan kunnen ‘social impact bonds’ (zie kader 6) een manier zijn om nog interessantere verdienmodellen te berekenen.

6. SOCIAL IMPACT BONDS

*Een Social Impact Bond is een contract met een overheidsinstantie waarin vastgelegd is dat er betaald wordt voor een verbeterde maatschappelijke situatie. De gemeente Rotterdam, ABN Amro en Start Foundation hebben eind 2013 de eerste Social Impact Bond in Nederland gesloten. ABN AMRO en Start Foundation investeren €680.000 in het Rotterdamse bedrijf de Buzinezzclub. Dit bedrijf helpt jaarlijks 80 Rotterdamse werkloze jongeren zonder startkwalificatie aan het werk of terug naar school. De gemeente Rotterdam betaalt de investeerders een vergoeding op basis van het aantal uitkeringen dat hierdoor bespaard wordt.*

*Lees meer over de Buzinezzclub op de website: <http://buzinezzclub.nl>*

<sup>11</sup> *De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is een instrument dat ingezet kan worden om de totale business case van een (beleids-)maatregel in te schatten. Alle effecten van een maatregel worden ingeschat ten opzichte van een nulalternatief (de situatie waarin niks gebeurt). Vervolgens wordt de waarde van de effecten gemonetariseerd om tot een inschatting van de totale kosten en besparingen te komen.*

7. SCHIEDAM: INTEGRAAL BEGROTEN

Het benutten van bestaande geldstromen

Er liggen grote kansen in het anders benutten van bestaande geldstromen, maar met het aantonen van de mogelijkheid ben je er nog niet. Stakeholders moeten beslissen daadwerkelijk tot actie over te gaan; de bewoner of woningcorporatie moet beslissen maandelijkse energielasten om te willen zetten in een energiebesparende investering voor langere termijn. Voor gemeentelijke geldstromen of maatschappelijke organisaties komt hier nog een complexiteit bij; vaak hebben zij te maken met geoormerkt geld. Budgetten zijn toegeschreven aan specifieke toepassingen en staan voor meerdere jaren vast, contracten met dienstverleners zijn soms voor langere tijd afgesloten en geld uit specifieke potjes kan niet zomaar aan iets anders besteed worden. Hoe zorg je ervoor dat geld flexibel ingezet kan worden, afhankelijk van de behoefte? In de zoektocht naar gemeenten die daarmee bezig zijn, stuitte we op de aanpak van de gemeente Schiedam.

*De gemeente Schiedam heeft sinds een aantal jaar de structuur van haar begroting veranderd. Op het hoogste niveau onderscheidt zij nu slechts vier programma's: (1) Mens en stad in beweging, (2) Ruimtelijke inrichting in samenhang, (3) Economie in ontwikkeling en (4) Overheid in balans. De gemeentesecretaris Jan van Ginkel noemt de nieuwe programmabegroting een hele stap voorwaarts in de richting van een meer integrale manier van werken. Zo is het programma 'ruimtelijke inrichting in samenhang' een samenvoeging van de vroegere programma's 'wonen' en 'ruimtelijke inrichting'. De nieuwe indeling maakt het gemakkelijker om de wijk in samenhang te bezien. Een simpel voorbeeld: Een ruimtelijke opgave zoals wateroverlast op probleemlocaties wordt beïnvloed door de capaciteit van woningen om water op te vangen. Doordat 'wonen' en 'ruimtelijke inrichting' in samenhang gebudgetteerd zijn, wordt het voor de gemeente makkelijker om deze relatie te vertalen naar concrete oplossingen. Zo kan een subsidie op een waterbergende en/of watervertragende functie voor gebouwen (bijvoorbeeld een groen dak) voorkomen dat de gemeente een grote investering moet doen in de uitbreiding van het rioolstelsel. Een integrale begroting maakt het makkelijker om budgetten effectiever in te zetten.*

**Andere financieringsvormen**

Soms ligt de oplossing niet in het verschuiven van geldstromen van de ene naar de andere partij, maar in een andere manier van financieren. Besparingen over de gebruikstermijn van de woning kunnen een bepaalde investering bijvoorbeeld rechtvaardigen, maar de ingreep vereist dan nog steeds een voorfinanciering. Bewoners die binnen de geldende hypotheeknormen al maximaal geleend hebben, of wiens woning onder water staat, kunnen ondanks een interessante business case dan toch niet tot realisatie over gaan. In dit geval kunnen (revolverende) fondsen, garantstellingen of derde partijen, zoals ESCO's uitkomst bieden. Dergelijke financieringsconstructies maken gebruik van risicospreiding over een grote groep deelnemers, uitspreiding over de tijd, of andere voordelen die een individu niet kan behalen, maar het collectief wel.

Op het moment van schrijven is de gemeente Lelystad samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken aan het zoeken naar alternatieve investeringsvormen voor mensen die niet op de reguliere manier de verbouwing naar een Nul op de Meter woning kunnen financieren. Zie hoofdstuk 4 voor meer informatie over mogelijke financieringsconstructies.

**3.2 DATA**

**48 Data geeft inzicht**

In de eerste twee fasen van het experiment werd voornamelijk gewerkt op basis van gevoel en ervaring. Om het kaf van het koren te scheiden in de mogelijke oplossingsrichtingen, is behoefte aan data. Het verzamelen en analyseren van gegevens geeft inzicht in de verschillende geldstromen binnen het vraagstuk. In Zwolle werden stakeholders bijeen gebracht om met MapTables<sup>12</sup> in te zoomen op de uitgekozen wijk en haar bewoners.

<sup>12</sup> MapTable is een verzamelnaam voor toepassingen die geschikt zijn om te gebruiken op een fysieke ontwerptafel. De MapTable is een groot interactief scherm waarop informatie weergegeven kan worden van een bepaald gebied. MapTables worden in toenemende mate gebruikt voor het analyseren van ruimtelijke opgaven. Zie ook: <http://maptable.nl>

*Zwolle, 27 februari 2014*

Procesbegeleider Petra nodigt een grote groep mensen uit van verschillende afdelingen en organisaties. Zo zijn er mensen aanwezig van de afdelingen Zorg en Welzijn, Sociale Zaken, Milieu en Wonen en vertegenwoordigers van het waterschap, een welzijnsorganisatie, de politie en de woningcorporaties. Voor het eerste gedeelte van de middag worden twee groepen gevormd van ongeveer acht personen. Beide groepen verzamelen zich om een MapTable, een tafel met een groot scherm in het midden waarop de plattegrond van Zwolle is afgebeeld. Er kan ingezoomd worden op de plattegrond zodat de wijk op meer detailniveau in beeld komt. De gemeente Zwolle heeft zo veel mogelijk statistische informatie ondergebracht in de MapTable. Deze informatie verschijnt met een druk op de knop visueel in beeld. Er is informatie beschikbaar over het vastgoed, zoals het bouwjaar en de WOZ-waarde. Er is ook informatie beschikbaar over de sociale situatie in de wijk en bewonersprofielen. Zo kan bijvoorbeeld in kaart gebracht worden wat de leefsituatie-index en het gemiddeld inkomen in de wijk is. Voor de aanwezigen, allen mensen die in de wijk en met de bewoners werken, is de informatie die op de MapTable verschijnt herkenbaar maar af en toe ook verrassend. De gegevens over achterstallige betalingen van de corporatie of aandachtsgebieden van de politie zitten niet in de MapTable, maar wel in de hoofden van de externe genodigden. Ze zien opvallende overeenkomsten tussen de gegevens van de gemeente en hun eigen kennis. Hierdoor ontstaat er een interessante discussie over de oorzaak van de problemen en mogelijke oplossingsrichtingen die op meerdere fronten de problemen kunnen helpen verminderen.

De bijeenkomst leidde tot een completer beeld van de wijk. Wat voor woningen staan er? Welke bewoners wonen er en hoe ervaren zij de wijk? In welke levensomstandigheden bevinden zij zich? Deze informatie fungeert als input voor een analyse later op de middag. Het blijkt dat bewoners in deze wijk niet alleen kampen met hoge woonlasten, maar ook dat hiervan een neerwaartse spiraal uitgaat. Keuzes die de bewoners maken, zijn gericht op het oplossen van problemen op de korte termijn, maar veroorzaken vaak grotere problemen over langere tijd. Dit geldt voor onderhoud aan de woningen, zorgvraagstukken en schuldhulpverlening. Hoe kunnen de gemeente en stakeholders uit de wijk samenwerken om deze situatie te verbeteren? De aanwezigen zijn het erover eens dat het voor meerdere partijen significante besparingen met zich meebrengt als bewoners weer controle krijgen over hun maandelijkse uitgaven.

Toegankelijke databronnen

Bij gemeenten is in toenemende mate informatie beschikbaar over geldstromen, wijken, woningen en bewoners. De afdeling Statistiek heeft bijvoorbeeld steeds meer cijfers en feiten over economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Het is echter niet altijd gemakkelijk om deze en andere gegevens boven tafel te krijgen. Voor een eerste analyse is het mogelijk om je te wenden tot gemakkelijk toegankelijke bronnen op internet, zoals het CBS of Funda.nl. Voor een overzicht van een aantal van deze bronnen (zie tabel 1).

| Onderdeel | Data        | Bronnen                                                                                                                       |
|-----------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wijken    | Woningen    | Typering <ul style="list-style-type: none"><li>- Google Street View</li><li>- Nationaal Kadaster</li><li>- Funda.nl</li></ul> |
|           |             | WOZ-waarde <ul style="list-style-type: none"><li>- MijnOverheid.nl</li></ul>                                                  |
|           |             | Energieverbruik <ul style="list-style-type: none"><li>- Energieinbeeld.nl</li><li>- Zoom in op Energie app</li></ul>          |
|           | Bewoners    | Profiel <ul style="list-style-type: none"><li>- CBSinuwbuurt.nl</li></ul>                                                     |
|           | Geldstromen | Gemeentelijke investeringen <ul style="list-style-type: none"><li>- Begroting gemeente</li></ul>                              |
|           |             | Inkomsten & uitgaven bewoners <ul style="list-style-type: none"><li>- NIBUD budgethandboek</li></ul>                          |

Tabel 1: algemene bronnen voor het verzamelen van data over de wijk

Geldstromen naar en van de wijk komen niet alleen vanuit de gemeente. Ook vele andere partijen investeren in de wijk of ontvangen geld van bewoners. Inzicht verkrijgen in geldstromen kan daarom soms alleen in samenwerking met lokale partners. In de wijk Bilgaard in Leeuwarden zochten de gemeente en woningcorporatie WoonFriesland de samenwerking op met de grootste zorgverzekeraar van de regio. Deze bleek €200.000 per jaar te verliezen aan de wijk door de slechte gezondheid van de bewoners. Nu wordt via het opgezette wijkbedrijf een gedeelte van dat geld geïnvesteerd om de leefomgeving en gewoonten van wijkbewoners te verbeteren.<sup>13</sup>

3.3 KIES DE JUISTE SCHAAL

Aantallen opschalen

De meeste oplossingen zijn niet haalbaar op het niveau van een enkel huishouden. Door naar grotere aantallen te kijken worden de ogen geopend voor nieuwe oplossingen. In Zwolle werden de genodigden voor een van de brainstorms aan het denken gezet door het volgende rekenvoorbeeld dat uitgaat van enkele woninggebonden lasten van een gezin (zie tabel 2).

|                        | Maandelijkse kosten per huishouden (indicatief) | In 30 jaar | Van 100 woningen |
|------------------------|-------------------------------------------------|------------|------------------|
| Huur                   | €425,-                                          | €153.000   | €15.300.000      |
| Energie                | €175,-                                          | €63.000    | €6.300.000       |
| Water                  | €25,-                                           | €9.000     | €900.000         |
| Riool- en afvalheffing | €50,-                                           | €18.000    | €1.800.000       |
| Internet               | €25,-                                           | €9.000     | €900.000         |
|                        | +                                               | +          | +                |
|                        | €700,- p.m.                                     | €252.000   | €25.200.000      |

Tabel 2: ordegroottes bij verschillende schalen

Waar op individueel niveau over een schijnbaar beheersbare som van € 700 per maand wordt gesproken, zijn de bedragen voor een wijk van 100 woningen, over een looptijd van 30 jaar, aanzienlijk. Een voorbeeld: de aanleg van groendaken kan de gemeente significante financiële voordelen bieden. Doordat groendaken<sup>14</sup> bijdragen aan regenwaterretentie wordt het riool minder belast en zijn er vanuit de gemeente minder investeringen nodig. De gemeente kan ervoor kiezen om een gedeelte van de (potentieel) bespaarde kosten te gebruiken om groene daken te subsidiëren. Als je de rioolheffing van 100 woningen over een looptijd van 30 jaar als uitgangspunt neemt, kan tot 4.500 m2 grasdak volledig gesubsidieerd worden door de gemeente. Door op een andere schaal en naar andere looptijden te kijken, worden ineens andere oplossingen mogelijk.

<sup>13</sup> Lees hier meer over wijkbedrijf Bilgaard: <http://www.wijkbedrijfbilgaard.nl>

<sup>14</sup> De aanleg van een grasdak kost plusminus 40 euro per m2 ([www.groendaken.net](http://www.groendaken.net)). Eén m2 grasdak kan tot 320 liter water opvangen.

Eigenaar-bewoners en opschalen

In Enschede kampt de afgebakende doelgroep vaak met vocht- en waterproblemen in en rondom de woningen, als gevolg van een hoge grondwaterstand. Tijdens een bijeenkomst met deskundigen zocht men naar een integrale oplossing hiervoor. De schaal maakte het echter moeilijk om tot een goede oplossing te komen.

Enschede, 20 januari 2014

Procesbegeleider Diet heeft experts uitgenodigd om gezamenlijk te onderzoeken of ingrepen in de wijk of activiteiten van bewoners kunnen leiden tot kostenbesparing bij belanghebbenden in de wijk, zoals de gemeente of het waterschap. Door investeringen collectief te doen, kan over een bepaalde looptijd wellicht geld bespaard worden dat ten goede kan komen aan de bewoners in de wijk. Diet vraagt de aanwezigen of zij hiervoor kansen zien.

Men is het er snel over eens dat er in een gemiddeld huis inefficiënt omgegaan wordt met water, afval en energie. Zo wordt grijs water (douche, wasmachine) niet gerecycled, terwijl wc’s gewoon worden doorgespoeld met drinkwater en er gaat kostbare warmte verloren als douchewater direct in het riool gespoeld wordt. een beleidsmedewerker en expert op het gebied van waterproblematiek, geeft aan dat er grote besparingen te halen zijn wanneer grijs en zwart water gescheiden worden afgevoerd en wanneer woningen toegerust worden met een waterbergende functie zoals een groen dak. Groene daken hebben echter alleen effect als dit grootschalig wordt toegepast, dan pas verlicht het merkbaar de belasting op het riool. Volgens de beleidsmedewerker is de oplossingsrichting niet relevant voor particuliere eigenaar-bewoners – de doelgroep waarop Enschede focust. De impact van een enkel groen dak is te minimaal en de investering te hoog, is de voorlopige conclusie.

Uit de bijeenkomst bleek dat sommige oplossingen alleen werken als het collectief wordt toegepast. Dan pas levert de business case voldoende op om de investeringen te dekken. Woningen met waterbergende groene daken dragen bij aan het verlagen van de grondwaterstand en voorkomen wateroverlast. Maar als het er maar enkele zijn, dan zal de gemeente of het waterschap niet overgaan tot handelen. Zij zullen alleen willen investeren als er daadwerkelijk sprake is van een flinke kostenverlaging. Voor particuliere eigenaren is het lastig om op grotere schaal aanpassingen te doen. Elke bewoner maakt tenslotte zijn eigen keuzes op een voor hem of haar geschikt moment. Om deze impasse te doorbreken kan er in ‘deals’ gedacht worden. De gemeente kan bijvoorbeeld besluiten om een subsidie te geven als een bepaald aantal huishoudens bereid is aan een ingreep mee te doen. Dit stimuleert om voor een gezamenlijke aanpak te kiezen. Voorbeelden van dit soort collectieve deals zijn het collectief inkopen van zonnepanelen en het veilen van energiecontracten.<sup>15</sup> Bewonersinitiatieven zoals energiecoöperaties, spelen hier een belangrijke rol in.

Opschalen van lokaal naar regionaal

Wat werkt voor het ene thema, werkt niet per sé voor het andere thema. In Den Bosch werd door de gemeente en de woningcorporatie een complex gekozen van 60 woningen als casus voor het Woonlastenexperiment. Voor deze woningen werden onder meer alle gegevens over WMO-gelden en bijstandsuitkeringen in kaart gebracht. In het complex bleken relatief veel ouderen te wonen die op termijn behoefte hebben aan een levensloopbestendige woning. De vraag was: kan gemeentelijk budget voor het levensloopbestendig maken van woningen gecombineerd worden met het verduurzamen van de woningen door de woningcorporatie? Deze beslissing is echter niet zomaar te maken. De huidige bewoners kunnen namelijk niet gedwongen worden om te blijven wonen, en misschien zijn er al genoeg geschikte woningen of zorgcomplexen elders in ’s-Hertogenbosch. De gemeente en woningcorporatie concludeerden dat er voor dit vraagstuk op gemeentelijk, of zelfs regionaal niveau gekeken moeten worden naar een kansrijk verdienmodel.

<sup>15</sup> Op nationaal niveau werden meerdere acties georganiseerd om collectief voordeel te behalen. In november 2010 probeerde Urgenda in één maand tijd zoveel mogelijk orders voor zonnepanelen te verzamelen van particulieren en bedrijven met de actie ‘wij willen zon’. Vereniging Eigen Huis zette al meerdere malen succesvol de actie ‘Collectieve Inkoop Energie’ op poten om mensen te laten besparen op de energierekening.

### 3.4 WIJSHEDEN VOOR DE TOEKOMST

- Door de wijk als een bedrijf te zien, waar geldstromen in en uit lopen, zie je ineens mogelijkheden tot verbetering. Investerings blijken namelijk lang niet altijd het gewenste effect te hebben en exploitatielasten zijn vaak hoger dan nodig. Dit inzicht maakt nieuwe verdienmodellen mogelijk.
- Kijk voor de haalbaarheid van een business case alleen naar directe en indirecte geldstromen, niet naar maatschappelijke besparingen. Alleen als ergens daadwerkelijk geld bespaard wordt, kan het elders ingezet worden.
- Het bijeenbrengen van gegevens geeft zicht op integrale vraagstukken en laat kansen zien om hiermee om te gaan. Een Maptable is hiervoor een interessant instrument.
- Als je actief zelf voor het vraagstuk data gaat verzamelen, maak dan duidelijk waar je de data voor gaat gebruiken. Er ontstaat soms weerstand bij het aanleveren van data als indirect betrokkenen niet overzien wat de implicaties van het integrale project voor hen zelf zijn. Je krijgt overigens alleen voldoende inzicht als je ook gebruik maakt van externe databronnen.
- Varieer met looptijd en aantallen bij het zoeken naar de haalbaarheid van een nieuw verdienmodel. De geschikte schaal is afhankelijk van het thema, dit kan op wijk, buurt, of regionale schaal zijn. Als particulieren zich tot collectief moeten verenigen, kan het denken in 'deals' uitkomst bieden.

# VAN THEORIE NAAR OPLOSSINGS- RICHTINGEN

Het Woonlastenexperiment begon met een theoretische zoektocht, zonder van de deelnemers te vragen zich te committeren aan de daadwerkelijke uitvoering. Dit vanuit het idee: als je nog geen beeld hebt van de oplossing, is het nog niet mogelijk een beslissing te nemen over de wenselijkheid van de uitvoering ervan. Het opsplitsen tussen onderzoek en uitvoering werkt bovendien goed om draagvlak en ruimte te creëren voor de zoektocht naar integrale oplossingen. Aan het einde van de verkenningsfase van de experimenten is het tijd om de balans op te maken en vanuit de analyse naar oplossingsrichtingen te kijken. De gemeente speelt in deze fase een belangrijke rol en kan op verschillende manieren zorgen dat een theoretische kans ook echt uitgevoerd wordt.

4.1 WE GAAN HET DOEN

Toon bestuurlijk lef

Experimenteren is geen exacte wetenschap en leidt niet gegarandeerd tot succes. Een experiment kan bovendien leiden tot een ander resultaat dan voorzien. Het is belangrijk om dit te blijven beseffen, zowel bij aanvang als gedurende het experiment. Er is een lange adem nodig om een theoretische oplossing in de praktijk te testen, want de stap naar daadwerkelijke uitvoering kan lang duren en is niet zonder obstakels of tegenslagen.

Den Haag, 6 februari 2014

Een half jaar nadat de wethouders van de G32 de intentie tot het starten van het Woonlastenexperiment hebben uitgesproken, blijkt het moeilijk om binnen de deelnemende gemeenten de juiste capaciteit en commitment vrij te krijgen om echt stappen te zetten. Een bevlogen Zwolse wethouder, betrokken vanaf het eerste uur, houdt een emotioneel pleidooi naar zijn collega’s. “Jarenlang lagen de belemmeringen om stappen te zetten bij de Rijksoverheid en voelden wij ons als gemeenten door allerlei regels gebonden. De overheid is nu aan het schakelen; er komt extra hypotheekruimte voor energieneutrale woningen, er komt een servicekostenregeling voor energiediensten, zelfs banken en taxateurs zijn in beweging om tot modellen voor uniforme waardebepaling te komen. We kunnen niet langer wachten. Het is aan ons om op lokale schaal te laten zien dat het kan!”

De Zwolse wethouder toont lef en enthousiasme. Dit is niet alleen belangrijk om naar out-of-the-box oplossingen te kunnen zoeken, maar ook om de focus te verleggen naar de toekomst. Het feit dat het gemeentelijk bestuur minimaal eens per vier jaar verandert, draagt het risico met zich mee dat er té erg gefocust wordt op de situatie zoals die zich op dat moment voordoet. Een bestuur dat de grotere opgave in beeld houdt en nadenkt over het doel voor over pakweg zeven jaar, helpt experimenten aan te gaan voor het vinden van oplossingen die niet direct effect lijken te hebben, maar op termijn een grotere en duurzamere impact kunnen hebben.

Afwegen van risico’s

Een van de uitgangspunten bij aanvang van het Woonlastenexperiment was ‘groots denken, klein doen’. Je zoekt oplossingen voor grootse vraagstukken, maar begrijpelijkerwijs willen alle betrokken partijen de risico’s in de uitvoering van een experimentele oplossing vervolgens klein houden. Het lijkt daarom voor de hand liggend om bij het testen van een oplossingsrichting te kiezen voor een kleine schaal. In de meeste gevallen kan dat goed maar sommige oplossingen komen alleen van de grond komen als je de implicaties op grotere schaal meeneemt, zoals we ook zagen in hoofdstuk 3.

Het Woonlastenexperiment in Lelystad kreeg te maken met het afwegen van risico’s bij het toepassen van een maatregel op grote schaal. Het experiment richtte zich op het vinden van een financieel instrument waarmee huiseigenaren met een minimum inkomen en een woning onder water, toch konden investeren in onderhoud en verduurzaming van hun woningen. Uitgaande van het feit dat zij wel hun huidige maandelijkse lasten aan energie kunnen voldoen, zou het mogelijk moeten zijn deze kasstroom in te zetten voor het afbetalen van een hoog-niveau energierenovatie. Bijna 2.000 woningen kwamen in Lelystad in aanmerking voor een dergelijke oplossing. Bestaande financieringsinstrumenten – leningen en hypotheekmogelijkheden – voldeden echter niet. Deze hadden een te korte looptijd, ongunstige fiscale gevolgen of de toetsing sloot mensen met een hypotheekschuld uit. Er werden meerdere oplossingsrichtingen onderzocht die van verschillende partijen – banken, bouwers, of de gemeente – vroegen een extra risico op zich te nemen om de patstelling in de woningmarkt te doorbreken. Een van de oplossingen vroeg om een garantstelling van de gemeente. Deze werd gepresenteerd aan twee wethouders en enkele betrokken bouwpartijen.



Lelystad, 27 augustus 2014

Procesbegeleider Leonie licht een van de modellen toe aan de wethouders: “Een fonds kan de woningen opkopen en in pacht uitgeven aan de bewoner. Deze betaalt dezelfde maandlast als voorheen, waarmee het fonds aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen. Het geld voor de aankoop willen we goedkoop aantrekken uit de kapitaalmarkt. Hiervoor is een garantstelling van de gemeente op de kasstroom nodig; de betaling van de pacht door de bewoner.” De wethouders zijn gelijk enthousiast: “We zijn al een ruim jaar op zoek naar een manier om de impasse te doorbreken. Als je kan aantonen wat het risico voor de gemeente is als we een garantstelling voor 20 woningen geven, dan kunnen we kijken of we daar wat budget voor kunnen vinden.” Ondanks dat het een mooi gebaar is van de gemeente, maakt een van de bouwers een terechte opmerking: “Het testen van een garantstelling werkt niet met kleine aantallen. Als we de pech hebben dat er in de 20 pilotwoningen net één wanbetaler meer zit dan gebruikelijk, mislukt de proef. Een garantstelling werkt nou eenmaal met de wet van de grote getallen; het daadwerkelijke risico op een garantstelling kun je alleen toetsen op grote schaal.”

In zulke gevallen moet er een afweging gemaakt worden: is de gemeente bereid het risico te nemen deze oplossingsrichting op grotere schaal uit te proberen?

**Betrek de samenleving**

De term burgerparticipatie<sup>16</sup> is niet nieuw, maar beleeft sinds de troonrede van koning Willem-Alexander in 2013 een enorme opleving.<sup>17</sup> Hoewel van burgers niet verwacht kan worden dat ze met een innovatief renovatieconcept op de proppen komen, spelen ze wel een belangrijke rol in (het vormen van) proposities<sup>18</sup>. In Lelystad werd burgerparticipatie meegenomen in de opdracht aan de markt.

<sup>16</sup> [http://essay.utwente.nl/59017/1/scriptie\\_J\\_Jonker.pdf](http://essay.utwente.nl/59017/1/scriptie_J_Jonker.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>

<sup>18</sup> Een renovatie propositie is de daadwerkelijke bouwkundige ingreep plus het juiste betalingsarrangement, een garantie, met doelgroep specifieke opties en een verkoop kanaal. Een propositie is een product ingebed in een veelheid van diensten en verhalen zodat mensen het kunnen en willen kopen.

**8. LELYSTAD: BEWONERS  
KLUSSEN MEE**

*Op uitnodiging van de gemeente ontwikkelden bouwbedrijven in Lelystad proposities waarin zelfwerkzaamheid van bewoners een plaats kon krijgen. In de concepten kan de renovatie volledig voor de bewoner uitgevoerd worden, maar deze kan er ook voor kiezen een groot deel van de renovatie zelf te doen. Dit resulteert dan in een besparing van bijna €15.000 euro op de kosten van de renovatie. In overleg met de bouwers is de gemeente bezig met een derde optie: samenwerking met een klusbedrijf dat bemand wordt door werkeloze bewoners. Er wordt dan een klusbedrijf opgericht om bewoners de kans te geven werkervaring op te doen. De corporatie kan vervolgens haar onderhoudsklussen uitbesteden aan het klusbedrijf, waarmee de eerste omzet voor het klusbedrijf veiliggesteld wordt.*

*Na deze eerste plannen is een tweede ambitie ontstaan: kunnen de medewerkers van het klusbedrijf volgens het train-de-trainer principe opgeleid worden door de bouwers? Opgeleide medewerkers kunnen dan op hun beurt geïnteresseerde bewoners helpen met de uitvoering van het renovatieconcept. In dit concept valt winst te behalen voor iedereen: bouwers verkopen materialen en kunnen hun concept in de praktijk brengen, werkeloze inwoners doen werkervaring op, eigenaren krijgen duurzamere woningen tegen een lagere prijs en de gemeente ziet een positieve spiraal ontstaan; zowel in de sociale status van enkele bewoners, als in het aanzien van de wijk.*



9. UTRECHT: VERDER VIA B

*Een goed functionerende overheid moet aansluiting hebben op een maatschappij die constant verandert. Ook gemeente Utrecht wil flexibel reageren op alle veranderingen en invulling geven aan belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Daarom moest de organisatie veranderen. Het organisatievernieuwingsproces werd vastgelegd in het visiedocument ‘Verder via B’. De drie peilers voor de Utrechtse aanpak zijn: buiten = binnen, wendbaar talent en procesinnovatie. Deze aanpak gaat uit van een lerende organisatie en van ‘Appreciative Inquiry’. Dat wil zeggen dat je samen kijkt wat werkt, zodat de verandering begint bij onderzoeken, eigenaarschap en samenwerken.*

*Binnen deze nieuwe manier van werken passen de Pleinen en Stadsgesprekken die de gemeente organiseert. Gemeenteambtenaren van verschillende organisatieonderdelen, bewoners, organisaties en bedrijven ontmoeten elkaar om met een frisse blik op elkaars terrein mee te kijken en te denken. Vanuit het motto ‘Utrecht maken we samen’ brengt de gemeente zo kennis en capaciteit uit de samenleving bij elkaar.*

4.2 ROLLEN VAN DE GEMEENTE

Als de problemen groot zijn: lok innovatie uit

Indien de gemeente te maken heeft met een groot vraagstuk en er zijn nog geen oplossingen voorhanden, dan kan ze een belangrijke rol spelen in het uitlokken van innovatie. Door de schaal van het probleem te tonen, wordt ook voor marktpartijen inzichtelijk dat het waard is om te investeren in een propositie. Om de drempel voor deze partijen verder te verlagen kan de gemeente een deel van de investering voor haar rekening nemen. In ruil daarvoor heeft de gemeente een hand in de ontwikkelingsrichting. Zo sluit de propositie uiteindelijk het beste aan bij het specifieke vraagstuk.

10. LELYSTAD: STEDELIJKE  
VERNIEUWING OP UITNODIGING

*Er staat veel druk op de kwaliteit van de leefomgeving in Lelystad. Ruim 70% van de woningen in Lelystad is in particuliere handen, waar dat landelijk bijna 10% lager ligt. Dit komt vooral door grootschalige en ongestuurde verkoop van corporatiebezit, waardoor bijna alle blokken in gemengd bezit zijn. Woningen nog wel in handen van de corporatie zijn goed onderhouden, maar naastgelegen particuliere woningen vaak niet. Dat geeft wijken een onverzorgd voorkomen. Daarnaast is de openbare ruimte ontworpen op 100.000 inwoners, een aantal dat door stagnerende instroom van inwoners niet is gehaald. Dit stelt de gemeente voor relatief hoge uitgaven en veel ‘hangplekken’.*

*De gemeente Lelystad heeft verschillende aanpakken geprobeerd: grootschalige collectieve plannen, gevarieerd, kleinschalig aanbod voor particuliere eigenaren en buurtaanpakken. Inmiddels is zij overgestapt naar het principe ‘Stedelijke Vernieuwing op Uitnodiging’. Stakeholders worden gevraagd met voorstellen te komen om de problematiek – zowel sociaal als fysiek – op te lossen. De gemeente geeft deze initiatiefnemers de ruimte om hun plannen verder uit te werken, al dan niet met een financieel steuntje in de rug. Ook verder geldt; waar ondersteuning nodig is, kan daarom gevraagd worden. De insteek van de gemeente is echter om partijen in te laten zien dat grootschalige problematiek ook grootschalige kansen biedt. Zij wil marktpartijen in staat stellen tot een rendabel aanbod te komen dat gelijktijdig het stedelijke ontwikkelingsvraagstuk in Lelystad verkleint.*

**Als er beweging is: combineer initiatieven voor synergie**

Soms ontstaat er een beweging in de samenleving die kan bijdragen aan het op oplossen van het woonlastenvraagstuk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bewoners zich verenigen voor een collectieve inkoop of dat een woningcorporatie een aanbesteding in gang zet om haar woningbezit energiezuiniger te maken. Soms is het een beweging in de goede richting maar stevent het niet automatisch af op het optimale resultaat omdat het initiatief maar een gedeelte van de opgave adresseert. De gemeente kan in zulke gevallen een verbindende rol spelen en de bewegende partij verleiden om haar initiatief te verbreden en te verbinden aan andere initiatieven.

**11. ZWOLLE: NAAR EEN  
GEZAMENLIJKE UITVRAAG**

*In het Zwolse experiment werd met drie woningcorporaties, het waterschap, de welzijnsorganisatie en de gemeente naar de opgave in de wijk gekeken en werd gebrainstormd over mogelijke oplossingen. De betrokken woningcorporaties beschikken over een groot deel van het vastgoed in de wijk en overwegen om hun woningbezit te renoveren zodat lasten voor bewoners verlaagd kunnen worden. Het waterschap en de gemeente zijn bereid om te kijken naar manieren waarop zij functies in de wijk anders in kunnen richten, zodanig dat het kosten voor bewoners bespaard.*

*De initiatieven van de betrokken partijen kunnen elkaar versterken is de overtuiging. Het idee ontstaat om toe te werken naar een gezamenlijke marktvraag waarin openbaar groen, water, huur en energie gebundeld worden. Door de opgaves op deze thema's integraal inzichtelijk te maken en vervolgens voor te leggen aan de markt, kunnen er betere en goedkopere proposities voor de wijk ontstaan, zo is de overtuiging. Het idee is dat de woningcorporaties de vastgoedcomponent inbrengen en dat de gemeente, het waterschap en de bewoners investeringen en exploitatielasten rondom de andere thema's bundelen. Het moet uiteindelijk leiden tot lagere lasten voor de stakeholders in de wijk en woonlastenverlaging voor bewoners.*

Zwolle, de Rembrandt



Als de gemeente Zwolle genoeg meerwaarde ziet, kan zij ervoor kiezen om gebruik te maken van de synergie en te investeren in het proces om een gezamenlijke marktvraag op te stellen. Dit kan bijvoorbeeld door vanuit de gemeente iemand aan te stellen die het proces begeleidt om met de betrokken partijen de oplossingsrichting verder uit te werken. De betrokkenen moeten er uiteindelijk hun eigen voordeel meedoen, zij het met financiële of maatschappelijke waarde. Er is tijd nodig om een oplossingsrichting te onderzoeken, de meerwaarde ervan inzichtelijk te maken en partijen ervan te overtuigen dat het nuttig is om hiermee te experimenteren.

**Maak oplossingen beschikbaar voor moeilijke doelgroepen**

Als er een propositie in de markt ontstaat, is deze niet per definitie voor iedereen geschikt. Particuliere woningeigenaren zijn hier een goed voorbeeld van. Proposities die alleen mogelijk zijn door ze op een bepaalde schaal toe te passen, zijn moeilijk bereikbaar voor eigenaar-bewoners die ieder individueel over hun woning beslissen. Ook kan het zijn dat een oplossing, zoals aansluiting op een warmtenet, bepaalde aanpassingen vereist voordat het voor iedereen mogelijk is. Niet elke doelgroep kan even gemakkelijk bereikt worden, simpelweg omdat lokale condities en omstandigheden dit belemmeren. De gemeente kan een rol spelen om te zorgen dat er ook voor moeilijk bereikbare doelgroepen oplossingen ontstaan.

In Emmen constateerde de gemeente dat particulieren geholpen moesten worden met renovatie-oplossingen die passend zijn in een krimpgebied. De gemeente heeft echter niet de mogelijkheid een collectieve inkoopstrategie (aanbesteding) te organiseren namens alle particulieren. Daarom onderzocht de gemeente of zij de woningcorporatie met een financiële prikkel kon verleiden een passend aanbod voor particulieren te ontwikkelen.

**12. FINANCIERINGSCONSTRUCTIE  
DIENT COLLECTIEF BELANG**

*De woningcorporatie in Emmen heeft een aanbesteding in gang gezet voor het op zeer hoog niveau verduurzamen van een complex van 70 woningen. De gemeente Emmen stelt voor de renovatie een subsidie ter beschikking, onder de voorwaarde dat particuliere eigenaars ook betrokken worden in het aanbestedingsproces. Er moet een concept ontwikkeld worden dat zowel voor de corporatie als voor de particulieren in de buurt aantrekkelijk is.*

*Tegelijkertijd beseft de gemeente dat dit vaker is geprobeerd en dat de crux vooral zit in de financierbaarheid. Particulieren mogen vaak wel meedoen met corporatie-verbouwingen tegen gunstige voorwaarden maar kunnen de benodigde investering niet opbrengen. De gemeente spant zich daarom in om met lokale banken, de provincie, makelaars en de corporaties een financieringsconstructie te ontwikkelen waarin het collectieve belang van de partijen – het creëren van wijken met een kwalitatief goede leefomgeving in een krimpregio – omgezet wordt in een écht goed aanbod voor particulieren.*

**Faciliteer de vervolgstap**

Dat een goed idee niet automatisch leidt tot uitvoering ervaarde men in Zwolle. Nadat in Zwolle de consequenties van het maatschappelijke vraagstuk voor alle betrokkenen in beeld gebracht waren, de stakeholders met elkaar verbonden zijn én oplossingsrichtingen gedefinieerd zijn, werd het tijd om te praten over de stap naar de praktijk. Met de mensen die de afgelopen maanden hadden meegewerkt aan het experiment werd daarom een afsluitende bijeenkomst georganiseerd. Deze was bedoeld om te kijken hoe de oplossingsrichtingen in de praktijk gebracht kunnen worden. De aanwezigen zagen tijdens de bijeenkomst onder meer veel kansen in het (professioneel) verenigen van bewoners in de wijk. Zo zou, door middel van onder andere collectieve inkoop, wonen betaalbaarder gemaakt kunnen worden.

*Zwolle, 12 mei 2014*

**Aan het einde van de bijeenkomst gaat procesbegeleider Petra voor de groep staan. Ze bedankt de aanwezigen voor hun inzet vandaag en in de afgelopen maanden. Dan stelt ze de vraag: “En, wie voelt zich geroepen om hier mee aan de slag te gaan?”. Het is een tijd stil, er lijkt enige terughoudendheid te zijn bij de deelnemers. Een lokale ondernemer reageert: “Ik wil hier erg graag mee aan de slag, maar dit is wel ons werk en dus hoort daar een passend loon bij.” Een initiatiefnemer van een lokale energiecoöperatie haakt hier op in: “Voor mij geldt hetzelfde. Ik wil hier graag een bijdrage aan leveren, maar ik kan dit niet onbetaald doen”.**

Er is enthousiasme, maar ook realisme bij de betrokkenen. Ze kunnen niet zomaar al hun tijd steken in het opzetten van een bewonerscoöperatief, hoe belangrijk ze dat ook vinden. De gemeente kan deze belemmering wegnemen door partijen financieel te compenseren om buiten hun eigen directe taken een algemeen belang op te pakken. Zo creëert de gemeente de condities voor maatschappelijke partners en burgers om zelf aan het roer te staan van een oplossing.

**Is de oplossing voor handen? Zet je bestaande instrumentarium in**

Als er geschikte proposities in de markt beginnen te ontstaan, kan de gemeente zich meer gaan richten op haar rol als verstrekker van betrouwbare informatie. Dit kan op traditionele wijze door het geven van (schriftelijke) informatie. Het kan ook door een podium te bieden aan ontwikkelaars van de propositie. Dit kan bijvoorbeeld door een voorbeeldwoning te realiseren en open te stellen voor bewoners. Zo krijgen zij de mogelijkheid om te ervaren wat het aanbod daadwerkelijk is. Dit is een krachtige manier om ‘onbekend maakt onbemind’ te doorbreken.<sup>19</sup> De gemeente kan voor zo’n woning een subsidie geven of met de woningcorporatie afspreken dat zij dit doen als onderdeel van het project. Zo speelt de gemeente een rol in het bevorderen van het bewustzijn en enthousiasme bij de klant en de opschaling van de propositie naar andere plekken en doelgroepen.

**Vergemakkelijk procedures**

Oplossingen die om aanpassingen in de woning vragen, zoals een renovatie, zijn haast altijd vergunningplichtig. De implementatie van oplossingen wordt bemoeilijkt als er een lange procedure aan vast zit. Door het gemakkelijk te maken om de goede vergunning te verkrijgen, versnelt de gemeente de uitrol van de propositie. Een aantal gemeenten uit het Woonlastenexperiment nemen deel aan de ‘taskforce uniformering vergunningen Nul op de Meter’, een groep geëngageerde werknemers van ministeries, gemeenten, woningcorporaties en bouwbedrijven die trachten om de vergunningprocedure voor een Nul op de Meter woning te versimpelen.

<sup>19</sup> Zie de website [www.bewonerscommunicatie.nl](http://www.bewonerscommunicatie.nl) voor verhalen van bewoners over renovatie naar Nul op de Meter.

**4.3 WIJSHEDEN VOOR DE TOEKOMST**

- Experimenteren is geen exacte wetenschap en leidt niet gegarandeerd tot succes. Er is bestuurlijk lef en een lange termijn visie nodig om een theoretische oplossing in de praktijk te proberen
- Het betrekken van de samenleving vergroot de kans op een oplossing die aansluit bij de behoeften en vragen die lokaal spelen. Burgers kunnen betrokken worden als klankbord in de ontwikkeling van oplossingen maar ze kunnen ook onderdeel vormen van de oplossing. De gemeente kan burgerparticipatie stimuleren door dit mee te nemen in de opdracht aan de markt.
- Om tot nog niet bestaande oplossingen te komen, kan de gemeente innovatie stimuleren, bijvoorbeeld door een deel van de investering voor haar rekening te nemen. Door de potentiële afzetmarkt inzichtelijk te maken wordt het bedrijfsleven uitgelokt om met maatschappelijke innovaties te komen.
- De gemeente speelt een belangrijke rol als verbinder. Zij kan het rendement van ogenschijnlijk losse initiatieven vergoten door de integraliteit van de opgave en de meerwaarde van samenwerking inzichtelijk te maken.
- Uiteindelijk heeft de gemeente een belangrijke faciliterende rol. Zij kan kennislacunes en financiële en procedurele belemmeringen wegnemen en zodat het realiseren van de oplossing zo soepel mogelijk verloopt.

# VAN EXPERIMENTEN NAAR PROPOSITIES

68

Het eerste gedeelte van het Woonlastenexperiment zit er op. Het experiment heeft laten zien hoe gemeenten kunnen werken aan integrale vraagstukken en heeft veel inzicht gegeven in wat het nu daadwerkelijk vraagt om tot geschikte oplossingen te komen. Het werd inzichtelijk welke partijen en thema's belangrijk zijn. Met deze kennis in het vizier kijken we in dit hoofdstuk vooruit naar de volgende fase in het experiment.

## Inzicht in de vraag

Vanuit een praktisch experimentele wijze is de woonlastenproblematiek in vijf gemeenten onderzocht voor verschillende doelgroepen, in verschillende typen wijken en buurten. Het in stand houden van de betaalbaarheid en kwaliteit van wonen, op korte en op lange termijn, blijkt een wijdverspreid en veelzijdig probleem, enerzijds voor bewoners die hun rekeningen niet kunnen betalen en anderzijds voor gemeenten en andere (maatschappelijke) organisaties die kampen met de consequenties hiervan<sup>20</sup>. Gemeenten beseffen langzamerhand dat oplossingen niet automatisch voorhanden zijn. Extra investeren in schuldhulpverlening kan verzachtend werken maar grijpt niet in op de oorzaak van te hoge woonlasten. In plaats van een korte termijn insteek, is een integrale lange termijn visie nodig waarin de aanpak gericht is op de wortel van het probleem in plaats van op het dempen van de effecten.

We zien steeds meer vraag ontstaan naar innovatieve oplossingen die wonen duurzamer en betaalbaarder maken. Deze vraag ontstaat voor specifieke doelgroepen, denk aan zorgbehoevenden en minima, en raakt aan verschillende thema's zoals waterhuishouding, krimp en armoede. De vraag is urgent – "op korte termijn moet er een oplossing gevonden worden!" – maar tegelijkertijd is die vraag niet altijd even goed ontwikkeld. In de eerste fase van het Woonlastenexperiment is gestart met het goed formuleren van de vraag en de zoektocht naar antwoorden. Hoewel er zeker een aantal oplossingsrichtingen gevonden is, blijft een helder geformuleerd antwoord nog uit. Het is ook moeilijk zoeken naar iets dat er nog niet is.

69

---

<sup>20</sup> *Schulden vormen niet alleen een probleem voor de schuldenaar, maar ook voor zijn omgeving, de schuldeiser en de maatschappij. Het verlies aan productiviteit op de werkvloer wordt bijvoorbeeld op 20% geschat en als een gezin uit huis wordt gezet heeft de gemeente kosten voor maatschappelijke opvang. Zie ook: <http://www.nibud.nl/kennis-diensten/schuldpreventie/financiele-problemen.html>*



Bewegingen op lokaal niveau

Het Woonlastenexperiment heeft wél geleid tot een beter begrip van de vragen die spelen op lokaal niveau. Bijvoorbeeld: de gemeenten in het experiment willen behalve woningen zonder energiebehoefte diezelfde woningen ook beschikbaar maken voor mensen die in armoede leven en voor mensen die langer thuis blijven wonen. We zien dat dit soort integrale vraagstukken op veel plekken in Nederland spelen en dat er beweging ontstaat op lokaal niveau. In meer dan 60 gemeenten wordt op dit moment gewerkt aan het uitrollen van Nul op de Meter-woningen. Dit is veelal gemotiveerd door het samenbrengen van woonlastenbeheersing, verduurzaming en verbetering van de leefomgeving . Zo’n integrale aanpak vereist samenwerking en verbinding. We zien dat het vraagstuk op lokaal niveau echter nu vaak nog te specifiek blijft. Er is schaal vereist om tot substantiële kasstromen en institutionele doorbraken te komen. Een actievere koppeling tussen vraag en aanbod, lokaal en landelijk, lijkt een zeer gewenste volgende stap.

Van lokaal naar nationaal en weer terug

De processen die de gemeenten doorlopen en de kennis die daar gegenereerd wordt, voeden de ontwikkeling van proposities op nationaal niveau en de institutionele inbedding. Andersom kan het perspectief op een innovatieve propositie of verandering van regelgeving, ook al zijn kosten voor sommige oplossingen nu nog te hoog, als stip op de horizon dienen voor lokale partijen.

Het is daarom van belang dat de gemeenten die het Woonlastenvraagstuk op de agenda hebben gezet nu doorzetten naar de volgende fase. Een fase waarin de meer generieke aspecten van de problematiek vanuit een landelijke aanpak worden opgelost zodat daarmee oplossingen in de lokale context bereikt worden. Op deze manier versterken twee synchrone trajecten (nationaal en lokaal) elkaar gedurende de ontwikkeling van integrale proposities. Dit is van belang voor het ontstaan van de juiste oplossingen én biedt tegelijk perspectief en inspiratie voor de bouwsector om een nog slimmer aanbod te ontwikkelen dat nog beter aansluit op de vraag.

Proposities en agenderende thema’s: armoede, zorg, water & afval en krimp

De eerste fase van het experiment heeft ook geleid tot de conclusie dat er vier grote integrale thema’s spelen op gemeentelijk niveau die onlosmakelijk verbonden zijn met de betaalbaarheid van wonen. Het betreft de thema’s: zorg, armoede, water & afval en krimp. Voor al deze thema’s geldt dat ze als urgent ervaren worden in gemeenten, dat de huidige woningvoorraad tekort schiet en dat er nog geen hapklare proposities bestaan die toekomstige ontwikkelingen het hoofd kunnen bieden.

De urgentie geldt in het bijzonder voor de thema’s zorg en armoede. Voor het thema zorg geldt dat veranderingen in het zorgstelsel van ouderen en een grote groep zorgbehoevenden vragen om langer thuis te blijven wonen, terwijl de huidige woningvoorraad hier niet op is ingericht. Voor het thema armoede geldt dat een groeiende groep bewoners onder de armoedegrens leeft, en dat voor deze groep vaste lasten in relatie tot hun besteedbaar inkomen stijgen tot een onhoudbaar niveau.<sup>21</sup> Deze groep woont veelal in slecht onderhouden woningen die op korte termijn een grote opknapbeurt nodig hebben, terwijl de investeringskracht ontbreekt. In het vervolg van het Woonlastenexperiment wordt daarom gewerkt aan de ontwikkeling van marktrijpe proposities die een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van deze twee vraagstukken.

De vraagstukken op de thema’s water & afval en krimp zijn minder nijpend, maar worden door gemeenten wel ervaren als dreigend. De huidige manier waarop we in onze woningen en wijken met water en afval omgaan is verre van optimaal. Schoon drinkwater wordt onnodig veel gebruikt, onnodig veel vervuild en inefficiënt gezuiverd. Wateroverlast en waterschade in de wijk nemen bovendien toe door een combinatie van verstedelijking en een toename van de regenval, terwijl het stedelijke gebied, onze woningen inclusief, daar niet op is ingericht. Kosten met betrekking tot dit thema, onder andere door de noodzakelijke vervanging van grote delen van het rioolstelsel, zullen de komende jaren gaan stijgen.<sup>22</sup> Er is behoefte aan slimmere woningen die dit soort problemen het hoofd kunnen bieden.

Krimp geldt als een thema dat door vergrijzing en urbanisering in specifieke gebieden een steeds grotere rol gaat spelen. Krimpdynamiek heeft zijn weerslag op de woonomgeving omdat eigenaar-bewoners en corporaties voorzichtig zijn met het investeren in woningverbetering. Welke keuzes kunnen hierin gemaakt worden? Voor beide thema’s, water & afval en krimp, wordt in de komende periode een verdiepingsanalyse uitgevoerd om het speelveld en de kansen in kaart te brengen om ook voor deze thema’s tot proposities te komen.

Zie de appendix voor een uitgebreide analyse van de vier thema’s

<sup>21</sup> <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2013/armoedesignalement-2013-sterke-groei-armoede-in-2012-pb.htm>

<sup>22</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/rioolheffing-moet-sterk-omhoog.9170351.lynkx>



Figuur 9: betaalbaarheid van wonen

**De volgende stap: Samenbrengen van vraag en aanbod, ontwikkelen en uitrollen van marktrijpe proposities**

Het vervolg van het Woonlastenexperiment zal zich richten op het bij elkaar brengen van de ontstane vraag bij gemeenten, huiseigenaren en corporaties met het door bouwpartijen, installateurs of een consortium van partijen ontwikkelde aanbod. Hiervoor ligt een kans in aansluiting bij enkele initiatieven die Energiesprong tot stand heeft gebracht, zoals de Stroomversnellingdeals huur en koop. Door de marktpotentie inzichtelijk te maken ontstaat door deze deals beweging en bereidheid om te investeren in innovatie, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Het resultaat: innovatieve woningconcepten zonder energierekening.

<sup>23</sup> Zie ook [www.stroomversnelling.net](http://www.stroomversnelling.net) en [www.stroomversnellingkoopwoningen.nl](http://www.stroomversnellingkoopwoningen.nl)

Een soortgelijke verbinding van vraag en aanbod willen we realiseren in het Woonlastenexperiment. Energiesprong zet hiervoor haar opgedane kennis en ervaring in. We beginnen met het helder formuleren van de vraag en het inzichtelijk maken van het marktpotentieel. Daarbij wordt expliciet gezocht naar het kapitaliseren van andere waarden naast de energiecomponent, die een bijdrage kunnen leveren aan beter en betaalbaarder wonen. Tegelijkertijd wordt de aanbodzijde in de gaten gehouden. Welke proposities komen er vanuit de markt beschikbaar? Kunnen we de geschikte proposities dichterbij brengen? Op hetzelfde moment worden landelijke randvoorwaarden tot stand gebracht om het op lokaal niveau mogelijk te maken.

**We doen het samen**

We staan voor de uitdaging dat wat we geleerd hebben in het Woonlastenexperiment, in praktijk te brengen en te toetsen. De gemeenten voelen de urgentie en de markt heeft, onder meer in de Stroomversnelling, laten zien dat zij klaar staat om een passend aanbod te ontwikkelen.

De Woonlastengemeenten zijn klaar om de volgende stap te nemen. Zij gaan van probleemverkenning naar het ontwikkelen van een concreet project. De G32 blijft zorgen voor uitwisseling van kennis van en naar het Woonlastenexperiment, zodat er aan actuele vraagstukken gewerkt blijft worden. Energiesprong zal op de thema's de verschillende partijen en organisaties met elkaar verbinden, zoals gemeenten, bewoners en natuurlijk de markt.

Uiteindelijk zien de bewoners hun woonlasten dalen, werkt de gemeente met lange termijn oplossingen, zien organisaties de kracht van verbinding en levert de markt opschaalbare renovatieproposities. De uitkomsten van het Woonlastenexperiment dragen zo bij aan de totstandkoming van woningconcepten die bijdragen aan het oplossen van de eerder genoemde urgente vraagstukken van de gemeenten in het hele land.



# APPENDIX: THEMA'S

In deze appendix gaan we uitgebreider in op de vier grote integrale thema's die spelen op gemeentelijk niveau en onlosmakelijk verbonden zijn met de betaalbaarheid van wonen. Het betreft de thema's: zorg, armoede, water & afval en krimp. Voor al deze thema's geldt dat ze als urgent ervaren worden in gemeenten, dat de huidige woningvoorraad tekort schiet en dat er nog geen hapklare proposities bestaan die toekomstige ontwikkelingen het hoofd kunnen bieden.

## Zorg

De kosten voor de zorg in Nederland reizen de pan uit. In 2012 werd er aan gezondheidszorg en welzijnszorg in totaal € 93 miljard uitgegeven.<sup>24</sup> Ten opzichte van 2000 is dat een stijging van bijna 100%. Er moet anders georganiseerd worden om deze kosten in bedwang te houden, is de mening van het kabinet. Gemeenten krijgen vanaf 2015 de volledige verantwoordelijkheid voor jeugdzorg en zorg aan langdurig zieken en ouderen, met als argument: 'gemeenten zitten het dichtst bij de inwoners en kunnen deze zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper leveren'.

Demografische ontwikkeling speelt een belangrijke rol in dit verband. In de komende decennia vergrijst de bevolking van Nederland sterk. De bevolkingspiramide van Nederland maakt langzaam maar zeker plaats voor een pilaar, met name in het landelijke gebied.<sup>25</sup> Omdat centrale voorzieningen hiervoor tekort schieten - en het geld om nieuwe bejaardentehuizen op te zetten er niet is - wordt van ouderen in toenemende mate verwacht dat ze langer zelfstandig blijven wonen.

Hetzelfde geldt voor mensen met een (lichte) zorgvraag. Door het scheiden van de budgetten voor wonen en zorg, ontdekken zorginstellingen dat ze hun voorzieningenniveau niet gedekt krijgen als bewoners hier zelf voor moeten betalen. Klassieke verzorgingstehuizen sluiten hun deuren, ze zijn immers een stuk duurder - schattingen lopen van € 4.000 tot € 40.000 euro per persoon per jaar - dan langer thuis wonen.<sup>26</sup> Verschillende zorgbehoevende doelgroepen, zoals dementerende ouderen kunnen als gevolg hiervan niet meer in tehuizen opgevangen worden, maar zullen thuis blijven wonen terwijl zij zorgdiensten moeten kunnen ontvangen.

De ontwikkelingen wijzen in de richting van een hoge mate van zelfredzaamheid van de buurt en de opzet van kleinschalige woon/zorgconcepten die in toenemende mate lokaal georganiseerd zullen worden. Dit vraagt om aanpassingen aan bestaande woningen en leefgebieden. Ook hier is de huidige woningvoorraad nog niet op ingericht. Er zullen proposities moeten worden ontwikkeld die voorzien in deze behoefte, afhankelijk van de precieze zorgvraag die er speelt.

---

<sup>24</sup> <http://www.gezondheidszorgbalans.nl/kosten/zorguitgaven/totale-zorguitgaven/>

<sup>25</sup> [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2014\\_De%20Nederlandse%20bevolking%20in%20beeld\\_1174.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_De%20Nederlandse%20bevolking%20in%20beeld_1174.pdf)

<sup>26</sup> <http://manifestnicobaken.nl/over-het-manifest/>

Armoede

Armoede in Nederland is een steeds groter probleem. Eind 2013 rapporteerde het CBS dat de armoede in Nederland in 2011 en 2012 sterk is toegenomen. In 2012 moesten 664.000 (9,4%) huishoudens rondkomen van een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Ramingen wijzen op een verdere toename in 2013 en 2014 naar 717.000 huishoudens.<sup>27</sup> Dit terwijl de woonlasten – in het bijzonder huur en energie – voor deze doelgroep de afgelopen jaren alleen maar zijn toegenomen. Een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving wees uit dat juist huurders en eigenaar-bewoners met een laag inkomen een relatief hoge energielast hebben.<sup>28</sup> Dit heeft geleid tot het begrip energiearmoede<sup>29</sup> en het heeft ongetwijfeld invloed op een toename van het aantal mensen met problematische schulden.<sup>30</sup>

Mensen die weinig financiële ruimte hebben, nemen vaker beslissingen die negatieve gevolgen hebben voor hun (financiële) situatie, waardoor problemen juist toenemen.<sup>31</sup> De consequentie is ook dat mensen bezuinigen op zaken die op lange termijn tot hogere maatschappelijke kosten leiden, zoals voedsel, beweging en woningonderhoud. Door achterstallig onderhoud hebben woningen vaak een lagere waarde en voldoen ze in veel gevallen niet aan veiligheids- en gezondheidsnormen. Een Nul op de Meter renovatie, met als gevolg een woning met meer comfort en stabielere lasten, heeft voor deze doelgroep relatief gezien veel waarde.

Echter, juist voor deze doelgroep ligt een Nul op de Meter renovatie momenteel niet binnen handbereik. Nul op de Meter concepten gaan uit van € 175 euro per maand voor een energieprestatievergoeding, terwijl de NIBUD norm voor mensen met een minimum inkomen om te besteden aan energie ca. € 110 euro per maand is. Een bijkomende moeilijkheid is dat deze doelgroep over het algemeen geen ruimte heeft om te investeren.

Om het voor deze doelgroep mogelijk te maken hun woonlasten te verlagen, moeten er oplossingen komen die een minder grote of andere type investering met zich meebrengen. Door middel van zelfwerkzaamheid kunnen bewoners bijvoorbeeld kosten besparen. Denk aan het overnemen van het onderhoud van de woning, dat in het geval van een sociale huurwoning vaak gedaan wordt door de woningcorporatie. Of denk aan het overnemen door de bewoners van de werkzaamheden voor de renovatie zelf, zoals in het concept van de zelfbouwcontainer. Een complementaire oplossing ligt in de ontwikkeling van passende (financiële) constructies, zodat de investering gedaan kan worden op basis van de energierekening en het risico niet bij deze doelgroep komen te liggen.

<sup>27</sup> <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/F2728CCC-C537-44B2-9421-01CA AFC828FD/0/2013armedesignalementweb.pdf>

<sup>28</sup> [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2014-Energiebesparing-voor-wie-loont-dat\\_1221.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014-Energiebesparing-voor-wie-loont-dat_1221.pdf)

<sup>29</sup> [http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/lokaal\\_klimaatbeleid/nieuws/content/energiearmoede/](http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/lokaal_klimaatbeleid/nieuws/content/energiearmoede/)

<sup>30</sup> <http://www.nvvk.eu/schuldhulpverlening/bericht/507>

<sup>31</sup> <https://decorrespondent.nl/511/Waarom-arme-mensen-dommedingen-doen/38503664507-4c196d1b>

Water & Afval

In woningen en rondom woningen – in de wijk – speelt water een belangrijke rol. In de bestaande woningvoorraad wordt over het algemeen niet efficiënt met water omgesprongen. Het overgrote deel van het schone drinkwater wordt bijvoorbeeld gebruikt voor douche, bad of wasmachine. Daar is in principe geen drinkwater voor nodig. Ook onze toiletten worden doorgespoeld met drinkwater, waar het ‘verrijkt’ wordt met onze uitwerpselen en urine. Dit afvalwater (zwart water) komt vervolgens in de riolering samen met het overige afvalwater (grijs water) en wordt gezamenlijk afgevoerd naar de waterzuiveringsinstallatie. Dit is niet optimaal; grijs water hoeft veel minder intensief behandeld te worden dan zwart water, maar ondergaat op deze manier toch dezelfde behandeling. Dat kost weer veel energie en dus geld.

In de wijk speelt opvang en afvoer van water ook een rol. De combinatie van verstedelijking en een toename van de regenval heeft ertoe geleid dat wateroverlast in de wijk steeds meer is toegenomen. Bodemdaling zorgt er bovendien voor dat het grondwater hoger komt te staan en dat het moeilijker wordt om regenwater weg te pompen.<sup>32</sup> Het Planbureau voor de Leefomgeving noemt Nederland geen dichtbevolkt land, maar een dunbevolkte stad.<sup>33</sup> Het betekent dat er weinig plek is dat kan dienen als opslag voor het overtollige water. Zeker in het deel van het stedelijke gebied dat zich verder uitbreidt, is dit een probleem, want wateroverlast is niet alleen vervelend maar kan ook leiden tot waterschade.

De kosten gerelateerd aan de waterhuishouding in onze woningen en wijken, worden uiteindelijk betaald door de bewoner. Per persoon betalen we ongeveer € 50 euro per jaar voor drinkwater aan het waterbedrijf, € 50 euro per jaar aan de gemeente voor het riool en waterhuishouding en nogmaals eenzelfde bedrag per jaar aan het Waterschap om het water te zuiveren. We ‘missen’ bovendien besparingen op onze energierekening, omdat we de warmte uit het afvalwater niet hergebruiken, en we vergeten te ‘verdiene n’ aan de grondstoffen in ons afvalwater. Er zijn mogelijkheden om de waterhuishouding slimmer en efficiënter in te richten waardoor voor meerdere partijen kosten worden bespaard. Denk aan een andere manier van waterzuivering, betere waterberging en efficiënter gebruik van water. Gemeenten, waterschappen, woningcorporaties en bouwbedrijven kunnen samenwerken om de wateropgave te integreren in een renovatie van de bestaande woningvoorraad in de wijk.

<sup>32</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/watersnood-en-wateroverlast>

<sup>33</sup> Zie ook: [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/afbeeldingen/004i\\_ovg12\\_0.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/afbeeldingen/004i_ovg12_0.pdf)

Krimp

Tussen 1900 en 2000 verdriedubbelde de bevolking van Nederland en ook de afgelopen 15 jaar hadden veruit de meeste Nederlandse gemeenten nog te maken met bevolkingsgroei. Op termijn gaat hier verandering in komen. In de toekomst gaat krimp in steeds meer gemeenten een rol spelen.<sup>34</sup> Met name het structurele karakter van de bevolkingskrimp dat de komende decennia in delen van Nederland verwacht wordt, is nieuw. Op dit moment hebben drie regio's hier al mee te maken: Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeland.<sup>35</sup> Daarnaast zijn er een tiental anticipeerregio's aangemerkt waarin de komende jaren een bevolkingsafname verwacht wordt.<sup>36</sup>

Bevolkingskrimp wordt gedefinieerd als een samenleving met een afnemend inwonertal. Dit heeft twee mogelijke oorzaken: 1) een natuurlijke krimp doordat het sterftecijfer hoger is dan het geboortecijfer en 2) migratie. Het is moeilijk algemene conclusies te trekken over de gevolgen ervan; bevolkingsdaling heeft vele verschijningsvormen en verschillende oorzaken en gevolgen.<sup>37</sup> Echter, er zijn een aantal zaken die vaak optreden in krimpregio's. Zo gaat krimp vaak gepaard met vergrijzing, huishoudensverduunning, het wegtrekken van hoger opgeleiden, leegstand, daling van woningwaarde, een afname van de leefbaarheid, etcetera. Wat zeker is, is dat krimp een dynamiek met zich meebrengt die van invloed is op de leefomgeving. Overheden en maatschappelijke partners dienen rekening te houden met deze dynamiek en zullen hun strategie hierop aan moeten passen.

Dit geldt zeker voor de woningmarkt die te maken kan krijgen met een overschot aan aanbod én met terughoudendheid om te investeren. Problemen op dit vlak manifesteren zich met name aan de onderkant van de hiërarchie van de woningmarkt.<sup>38</sup> Daar ontstaat in sommige gevallen structurele leegstand doordat woningen onverkoopbaar of onverhuurbaar worden. Het risico is een afname van de leefbaarheid in bepaalde buurten en wijken. Bevolkingskrimp heeft ook zijn invloed op de eisen die aan woningen worden gesteld. In veel gevallen gaat bevolkingsafname gepaard met vergrijzing, waardoor meer woningen geschikt gemaakt dienen te worden voor ouderen.

Een renovatiepropositie dient rekening te houden met deze context. Daarbij kan gedacht worden aan proposities die geschikt zijn voor zowel de sociale huur als particuliere voorraad in een bepaalde buurt, zodat de gehele buurt aantrekkelijk blijft om in te wonen. Er kan ook gedacht worden aan proposities die gebruik maken van de 'ruimte' die ontstaat door huishoudensverduunning, waardoor het gemakkelijker wordt om woningen geschikt te maken voor ouderen en zorgverlening.

<sup>34</sup> <http://www.pbl.nl/publicaties/de-nederlandse-bevolking-in-beeld-verleden-heden-en-toekomst>

<sup>35</sup> <http://www.vanmeernaarbeter.nl/faq#t111n3109>

<sup>36</sup> <http://knnn.vanmeernaarbeter.nl/wat-is-krimp>

<sup>37</sup> <http://www.vanmeernaarbeter.nl/kennisagenda/bevolkingsdaling-als-fenomeen?mode=full>

<sup>38</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/04/04/de-woningmarkt-in-krimpgebieden.html>

Uitgave in opdracht van G32 en Energiesprong | Platform31

Het G32-stedennetwerk is het netwerk van 36 (middel) grote steden in Nederland, die elkaar vinden in de stedelijke vraagstukken waar de leden van het netwerk voor staan. Het belangrijkste doel van het G32-stedennetwerk is het behartigen van de gezamenlijke belangen van de G32-steden op diverse beleidsterreinen richting kabinet, Eerste en Tweede Kamer en ministeries. De verschillende beleidsterreinen zijn binnen het netwerk ondergebracht in drie pijlers; de Sociale Pijler, de Pijler Economie en Werk en de Fysieke Pijler. Voor meer informatie [www.g32.nl](http://www.g32.nl)

Energiesprong is een innovatieprogramma in opdracht van Platform 31. Doel van het programma is om op grote schaal vraag en aanbod te laten ontstaan voor gebouwen zonder energienota: woningen, kantoren, winkels, gebouwen van zorginstellingen. Daarvoor jaagt Energiesprong de markt aan en benut kansen in die markt om een transitie te maken. Het vertrekpunt is dat er met name een verandering in het proces en de werkwijze in de bouw nodig is: andere uitvraag, beter aanbod, meer financiële mogelijkheden, aangepaste wet- en regelgeving én een andere kijkwijze. Voor meer informatie [www.energiesprong.nl](http://www.energiesprong.nl)

Platform31 werkt samen met de steden en andere partners via verschillende programma's aan nieuwe wegen op het terrein van stedelijke vernieuwing, organische gebiedsontwikkeling en het op innovatieve wijze versterken van wijken en buurten. Belangrijke thema's hierbinnen zijn een integrale werkwijze vanuit de vraagstukken van bewoners, het slim verbinden van geldstromen, partijen en beleidsthema's, en de nieuwe relatie burger en overheid. Voor meer informatie [www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

Auteurs: Klaas Vegter en Leonie van der Steen

Eindredactie: Marieke Buijs

Vormgeving: Meneer Laan Ontwerpburo

Deze uitgave kwam tot stand onder regie van Jasper van den Munckhof, Nynke Feenstra, Sanne de Wit en Regien van Adrichem

Met dank aan: Jop Fackeldey, Jan van Ginkel, Jan Willem van de Groep, Jan Jonker, Sebastiaan van der Haar, Diet Hensums, Marcel Heskes, Petra Hofman, Meike Kool, Maarten Schurink, Gerharda Tamminga en Nico Versteeg.

© Oktober 2014

De informatie in deze publicatie is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Er kunnen geen rechten aan de informatie worden ontleend. Hoewel Energiesprong en de G32 zorgvuldigheid in acht genomen hebben bij het samenstellen deze publicatie kunnen zij niet instaan voor de juistheid, volledigheid en actualiteit van de geboden informatie. Energiesprong en de G32 wijzen iedere aansprakelijkheid ten aanzien van de juistheid, volledigheid, actualiteit van de geboden informatie uitdrukkelijk van de hand.