



Doorstroming en woningbouwprogrammering

Rekenkamer Groningen

Oktober 2025

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Bestuurlijke nota	2
Inleiding.....	2
Leeswijzer	2
Het belang van doorstroming op de woningmarkt	2
Doelstelling onderzoek.....	3
Opbrengst onderzoek.....	3
Conclusies.....	5
Aanbevelingen aan de raad	7
Nota van bevindingen.....	8

Bestuurlijke nota

Inleiding

Met het oog op de knelpunten op de woningmarkt en de grote woningbouwopgave die de gemeente heeft tot (in elk geval) 2040 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar (het bevorderen van) doorstroming op de lokale woningmarkt, in het bijzonder in relatie tot het woningbouwprogramma. Dit omdat doorstroming een belangrijke bijdrage kan leveren aan het kunnen voldoen aan de woonwensen van inwoners en nieuwkomers.

Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeks- en adviesbureau RIGO, op basis van een in overleg met de rekenkamer opgestelde onderzoeksopzet. Dank gaat uit naar de door de onderzoekers geïnterviewde personen en de deelnemers aan gehouden groepsgesprekken van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie voor hun medewerking en de door hen verstrekte informatie.

Leeswijzer

In deze bestuurlijke nota wordt, als eerste gedeelte van de rapportage naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek, het belang van (het bevorderen van) doorstroming op de woningmarkt en de doelstelling van de rekenkamer voor het uitvoeren van het onderzoek belicht. Tevens zijn hierin de door de rekenkamer, op basis van de Nota van bevindingen van RIGO, geformuleerde conclusies en aanbevelingen voor de raad opgenomen.

Het tweede gedeelte van de rapportage bestaat uit de Nota van bevindingen. Daarin is allereerst een samenvatting van de bevindingen opgenomen. Daarna volgen een uitleg van wat onder doorstroming wordt verstaan en de rapportage van de bevindingen, waarbij elke paragraaf een eigen samenvatting kent. Het rapport sluit af met paragraaf 7, waarin de voor het onderzoek geformuleerde hoofd- en deelvragen worden beantwoord. De samenvatting kan worden gelezen in samenhang met deze laatste paragraaf.

Het belang van doorstroming op de woningmarkt

Het aantal inwoners van de gemeente Groningen stijgt tot 2043 naar verwachting met ca. 25.000. Om aan de vraag naar huisvesting vanwege de bevolkingsgroei (en de daling van de gemiddelde woningbezetting) te kunnen voldoen, worden plannen ontwikkeld en gerealiseerd voor het bouwen van een groot aantal nieuwe woningen.

De woonopgave vraagt om meer dan het toevoegen van nieuwe woningen aan de woningvoorraad of het aanpassen van bestaande woningen. Nieuwe woningen voorzien weliswaar direct in een deel van de actuele vraag naar woningen, maar kunnen ook een breder effect bewerkstelligen. Wanneer een huishouden elders uit de gemeente naar een nieuwe woning verhuist, laat het immers een woning achter, die weer beschikbaar komt voor andere woningzoekenden. Dit zogenoemde doorstroomeffect kan meerdere verhuizingen op gang brengen. Er ontstaan zo verhuisketens die voor wat betreft hun lengte (en dus het aantal huishoudens dat een andere woning kan betrekken) veelal afhankelijk zijn van de kenmerken van de woning en het huishouden waarmee de keten wordt gestart. Hoe meer verhuisbewegingen, hoe meer huishoudens een andere bij hun woonbehoefte passende woning kunnen vinden.

Dat betekent dat sturen op de woningvoorraad mogelijk is door bij het realiseren van de bouwopgave zowel rekening te houden met de doelgroep die direct wordt bediend als met het potentiële doorstroomeffect dat kan worden bewerkstelligd. Het type nieuwbouwwoning bepaalt immers niet

alleen wie er direct wordt bediend, maar ook hoe lang de op gang te brengen verhuisketen reikt en hoeveel bestaande woningen vrijkomen.

Bijzondere aandacht verdient de vraag vanuit en het aanbod voor (de groeiende groep) senioren, waarvan een belangrijk deel op enig moment een overstap overweegt naar een woning die beter past bij hun levensfase. Meerdere recente onderzoeken en analyses van experts wijzen uit dat de vastzittende woningmarkt van het slot te krijgen valt door meer woningen te bouwen die tegemoetkomen aan de woonwensen van senioren.¹ Hierdoor kunnen meer ruime woningen vrijkomen, waardoor lange verhuisketens kunnen ontstaan en dus meer doorstroming wordt bereikt.

De groep van senioren is zeer divers in levensfase en woonwensen.² Dat vraagt een gevarieerd aanbod voor deze doelgroep: zowel huisvesting in combinatie met (toekomstige) zorg, als ook passend aanbod voor vitale senioren die vanuit hun huidige woning willen verhuizen naar een andere woning of dat (mogelijk) overwegen.

Doelstelling onderzoek

De rekenkamer wil met het uitgevoerde onderzoek een bijdrage leveren aan het inzicht in het belang van doorstroming op de woningmarkt en in welke mate met het woonbeleid en het woningbouwprogramma van de gemeente Groningen gericht wordt gestuurd op doorstroming en de daarmee te bereiken effecten. Toekomstgericht en wat de potentie is om meer te bereiken voor het door inwoners en (potentiële) nieuwkomers kunnen vervullen van hun woonwensen.

Het onderzoek heeft daarmee **deels een afwijkend karakter van de gebruikelijke rekenkamer-onderzoeken: niet alleen terugkijkend, maar ook vooruitkijkend**. Dit werkt ook door in de aard van de conclusies en aanbevelingen.

Opbrengst onderzoek

In algemene zin leidt het onderzoek tot het beeld dat meer aandacht voor het bevorderen en stimuleren van doorstroming leidt tot meer verhuisketens, waardoor meer woningzoekenden hun woonwensen kunnen vervullen. Dat kan met name door gerichte keuzes te maken binnen het woningbouwprogramma. De woningtypen die worden gebouwd beïnvloeden in sterke mate de lengte van verhuisketens en daarmee de mate van doorstroming.

Weliswaar is er binnen het gemeentelijk woonbeleid aandacht voor doorstroming, maar in actieve zin richt deze zich voornamelijk op het bieden van bij de zorgbehoefte passende woning voor een (in

¹ Rapporten en publicaties:

- Woningen voor ouderen, Algemene Rekenkamer, deelonderzoek bij Verantwoordingsonderzoek BZK, Gemeentefonds en Provinciefonds, mei 2025
- Monitor ouderenhuisvesting 2024, ABF-Research, in opdracht van Ministerie Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening, september 2024
- Ouderenhuisvesting: Woongedrag en verhuisdynamiek van ouderen, Economisch Instituut voor de Bouw, februari 2024
- De woningcrisis in Nederland; achtergronden en oplossingen (essay), prof. Peter Boelhouwer/TU Delft, in opdracht van NSC, oktober 2023
- Het grote 55-plus woonwensenonderzoek, Ruigrok NetPanel, in opdracht van Vereniging Eigen Huis, april 2022
- Oma kan niet weg uit haar grote huis, Uitzending Pointer, KRO/NCRV, 12 januari 2025
- Waarom ouderen niet verhuizen en dat een probleem is voor iedereen, podcast NRC, 26 augustus 2025
- Doorstroming op de woningmarkt begint bij senioren, CBRE Group, september 2025

² Platform 31, Woonprofielen voor senioren, juli 2020

omvang toenemende) doelgroep in een latere levensfase. Een overkoepelende visie op doorstroming en het stimuleren daarvan is er niet. Wel wordt een breed gevoel ervaren dat dat nodig is.

Met name kan doorstroming van vitale senioren ('lege-nesters') uit ruime (eengezins)woningen naar kleinere, passende woningen (uit een gevarieerd aanbod met voldoende aantrekkingskracht) veel effect hebben op de dynamiek op de woningmarkt. Door de daarmee te genereren verhuisketens kunnen meerdere huishoudens doorstromen naar een woning die past bij hun behoefte, waarbij aan het eind van een keten ook starters worden bediend.

Het bevorderen van doorstroming door te maken keuzes in het woningbouwprogramma zal, om het gewenste effect te bereiken, moeten worden ondersteund met flankerend beleid. Een mix van (stimulerings)maatregelen en instrumenten kan eraan bijdragen dat senioren worden verleid een ruime woning in te ruilen voor een woning van beperktere omvang. Deze maatregelen en instrumenten kunnen ook op korte termijn al worden ontwikkeld en ingezet. Meerdere initiatieven hiertoe bevinden zich nog in een pril stadium en zullen een plaats moeten krijgen in het binnenkort te verwachten Volkshuisvestingsprogramma.

De bevindingen uit het onderzoek leiden tot onderstaande conclusies en aanbevelingen. Daarmee beoogt de rekenkamer inspiratie te bieden voor te maken afwegingen bij het opstellen van toekomstige plannen voor het realiseren van nieuwe woningen en voor flankerend beleid, teneinde meer doorstroming op de woningmarkt te bewerkstelligen. Daardoor zullen in de toekomst meer woningzoekenden hun woonwensen kunnen vervullen.

Conclusies

Het uitgevoerde onderzoek geeft aanleiding tot het formuleren van onderstaande conclusies.

Conclusie 1:

De gemeente heeft op onderdelen aandacht voor (het realiseren van) doorstroming, maar beschikt niet over een overkoepelende visie op het bevorderen daarvan, heeft geen expliciet beleid geformuleerd en stuurt niet gericht op de lengte van verhuisketens.

Enkele **woningbouwcorporaties** richten zich met experimenten actief op het bevorderen van doorstroming in de huursector, door bij specifieke doelgroepen belemmeringen weg te nemen en verhuizen te faciliteren. De gemeente heeft hierin een stimulerende rol vervuld, als uitvloeisel van voornemens uit de Woonvisie 2020-2025. Deze experimenten kunnen leiden tot structurele inzet op het bevorderen van doorstroming in de sociale huursector.

De gemeente heeft beleid vastgelegd en (deels) in uitvoering dat gericht is op **wonen en zorg**. Hierbij wordt ruim aandacht besteed aan onder meer de realisatie van woon-zorgcomplexen (met hoofdzakelijk huur-appartementen) en huisvesting voor specifieke aandachtsgroepen. Passend wonen in relatie tot de (toekomstige) zorgvraag is hierbij de primaire doelstelling; het realiseren van doorstroming is een bij-effect.

Ambtelijk is er **toenemende aandacht** voor het ontwikkelen van beleid en mogelijk in te zetten instrumenten om doorstroming actief te bevorderen. Deze aandacht richt zich nog voornamelijk op de huursector.

Conclusie 2:

Zowel bij recent gerealiseerde nieuwbouw als in het woningbouwprogramma ligt er een belangrijk accent op aanbod van appartementen van geringe omvang voor starters (eenpersoons huishoudens en jonge stellen). Toevoegen van dergelijke woningen aan de voorraad leidt niet tot verhuisketens en draagt derhalve niet substantieel bij aan doorstroming.

Wanneer een starter een nieuwbouwwoning betreft is er **geen doorstroomeffect** (of beperkt deze zich tot het beschikbaar komen van een studentenwoning of -kamer). Die starter kan ook worden bediend aan het eind van een verhuisketen, die begint bij het betrekken van een (nieuwbouw)woning door een huishouden uit een andere doelgroep en er vervolgens voor zorgt dat meerdere huishoudens hun woonwens kunnen vervullen.

Conclusie 3:

Een groter en gevarieerder aanbod van geschikte woningen voor senioren, afgestemd op de verscheidenheid aan woon-(en woonomgevings)wensen van deze doelgroep, leidt er toe dat meer ruime koopwoningen beschikbaar komen. Daardoor ontstaan meer lange verhuisketens en wordt meer doorstroming gerealiseerd.

Er is een **beperkt aanbod** aan (nieuwe) woningen in de koopsector voor senioren, passend bij hun woonwensen. Het betreft veelal appartementen van beperkte omvang, die onvoldoende aantrekkingskracht uitoefenen op grote delen van deze doelgroep.

De doelgroep senioren is divers. Het bieden van huisvesting in woon-zorgcomplexen en andere opties in relatie tot (toekomstige) zorg richten zich op de doelgroep die daar qua leeftijd en/of gezondheidssituatie aan toe is, terwijl de (groeierende) groep senioren veel ruimer van omvang is en ook een ruime verscheidenheid in woonwensen heeft.

Naast een beperkt aanbod van geschikte woningen zijn er andere factoren die (vitale) senioren in koopwoningen weerhouden van het verhuizen naar een andere (veelal kleinere) woning. Dat vraagt om **meer inspanningen**, en betrokkenheid van marktpartijen daarbij, om de doelgroep te verleiden de overstap naar een andere woning te maken.

Conclusie 4:

Met (aanpassingen aan) het woningbouwprogramma kan expliciet worden gestuurd op doorstroming: de gemiddelde verhuisketenlengte wordt beïnvloed door de verdeling van de woningtypen die worden gerealiseerd.

Met een **verhuisketenmodel** wordt inzichtelijk gemaakt dat een andere verdeling van type woningen binnen het woningbouwprogramma leidt tot meer verhuisbewegingen, zodat meer huishoudens hun woonwensen kunnen vervullen.

Aanbevelingen aan de raad

De hiervoor geformuleerde conclusies geven aanleiding tot het doen van de navolgende aanbevelingen aan de raad.

Aanbeveling 1:

Beoordeel bij het bespreken van het Volkshuisvestingsprogramma:

- of het college daarin een overkoepelende visie op (het bevorderen van) doorstroming en daarmee te bereiken effecten heeft opgenomen;
- de in het programma opgenomen voornemens voor het inzetten instrumenten en te treffen maatregelen voor het bevorderen van doorstroming voor zowel de koop- als de huursector; benut hierbij de informatie uit de voorliggende onderzoeksrapportage.

Aanbeveling 2:

Verzoek het college:

- de mogelijkheden in kaart te brengen en te benutten om het bestaande woningbouwprogramma tot 2030 (voor zover sprake van aanpasbare 'zachte plannen') zodanig aan te passen dat meer doorstroming gerealiseerd kan worden;
- meer inzicht te verwerven in de verscheidenheid aan woon- en woonomgevingswensen bij de doelgroep vitale senioren en deze inzichten te benutten bij de woningbouwprogrammering en contacten met marktpartijen over te realiseren plannen;
- in het woningbouwprogramma voor de periode 2030 - 2040 voldoende te realiseren woningen op te nemen, die aansluiten bij de woon- en woonomgevingswensen van vitale senioren.

Aanbeveling 3:

Stel voldoende middelen ter beschikking om instrumenten te implementeren en maatregelen uit te voeren ter bevordering van doorstroming.

Aanbeveling 4:

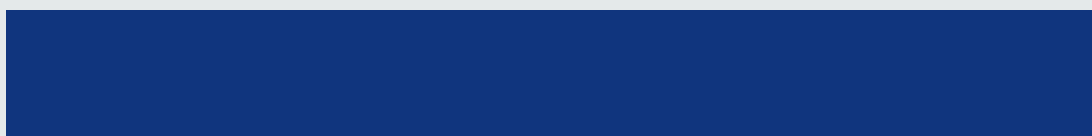
Maak afspraken met het college over te ontvangen informatie omtrent uitvoering van het Volkshuisvestingsprogramma en het woningbouwprogramma; besteed bij het bespreken daarvan expliciet aandacht aan de effecten van beleid, programmering en realisatie op doorstroming.



Nota van bevindingen

Doorstroming in Groningen

Rekenkamer gemeente Groningen



Doorstroming in Groningen



Rekenkamer gemeente Groningen

Datum 8 oktober 2025

Opdrachtgever: Rekenkamer gemeente Groningen

Contactpersoon: Hans Kastermans

Nadere inlichtingen: Tobias Meppelink | tobias.meppelink@rigo.nl
Thierry Wever | thierry.wever@rigo.nl

Projectnummer: P 48980



RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL | DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM | IBAN NL 14 INGB 0002903851 | T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL | POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM | BTW NR NL 0092.84.461.B.01 | KVK 33227618

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	13
1.1 Onderzoeksvragen	13
1.2 Aanpak onderzoek	14
1.3 Leeswijzer	14
2 Wat is doorstroming eigenlijk?	15
2.1 Wat is doorstroming?	15
2.2 Doel van doorstroming	16
2.3 Twee soorten doorstroming	16
2.4 Samenvattend	18
3 Woningmarktanalyse	19
3.1 Stand van zaken op de woningmarkt	19
3.2 Huishoudensontwikkeling en woningbehoefte	22
3.3 Samenvattend	25
4 Huidig beleid	26
4.1 Werken aan een ongedeelde gemeente	26
4.2 Huidig doorstromingsbeleid in meer detail	29
4.3 Samenvattend	34
5 Sturen op doorstroming via nieuwbouw	35
5.1 Het nieuwbouwprogramma	35
5.2 Doorstroomeffecten	36
5.3 Samenvattend	41
6 Aanvullende beleidsmatige inzet	42
6.2 Staalkaart van mogelijke maatregelen	43
6.3 Samenvattend	48
7 Beantwoording hoofd- en deelvragen	49
7.1 Opgave en sturing	49
7.2 Verkenning beleidseffecten	50
7.3 Mogelijkheden toekomstig beleid	51
7.4 Terug naar de hoofdvraag	52
Bijlage 1 Bronnenlijst	53
Bijlage 2 Respondentenlijst	54
Bijlage 3 Gespreksthema'slijst	54

Samenvatting

Hoe wordt met het woningbouwprogramma en flankerend beleid gestuurd op een mix van nieuw en door doorstroming vrijkomend aanbod aan woningen om daarmee naar verwachting te voorzien in de (toekomstige) woningbehoefte?

Doorstroming heeft op verschillende plaatsen in het gemeentelijke woonbeleid een plaats, maar richt zich voornamelijk op het bieden van een bij de zorgbehoefte in een passende woning voor een in omvang toenemende doelgroep in een oudere levensfase. Een bredere focus op de doorstroming van de vitale 'lege-nesters' of andere groepen inwoners is er niet, maar er is wel een breed gedragen gevoel dat dat nodig is en beleid is in ontwikkeling.

De ontwikkeling van het nieuwe Volkshuisvestingsprogramma biedt de kans om een doorstroombelief te ontwikkelen en vast te stellen, gericht op alle woningmarktsegmenten en bestaande uit een bijgesteld nieuwbouwprogramma dat doorstroming meer dan nu moet bevorderen (passend bij de veranderende woningbehoefte). Zelfs relatief kleine aanpassingen in het bouwprogramma kunnen een groot effect sorteren, zo toont het "doorrekenen" van een alternatief bouwprogramma aan.

Wanneer de combinatie wordt gezocht met een set van aanvullende – en vooral praktisch uitvoerbare – maatregelen kan het doorstroomeffect van nieuwbouw verder worden versterkt. Deze maatregelen zijn het gemakkelijkste in en uit te voeren binnen het woningcorporatiebezit en hier wordt al mee geëxperimenteerd. Maar juist de samenwerking met andere bouwende en ontwikkelende partijen, en eigenaren in andere woningmarktsegmenten kan een nog groter effect bewerkstelligen.

De opgave

- De huidige Groningse woningvoorraad van ruim 124.000 woningen bestaat voor het merendeel uit huurwoningen, het grootste deel hiervan is in bezit van corporaties. Voor een groot deel zijn dit appartementen. In de koopsector (41% van de voorraad) zien we voornamelijk eengezinswoningen.
- Een substantieel aandeel van eengezinswoningen in de koop- en huursector wordt bewoond door 'lege-nesters'; oudere bewoners zonder thuiswonende kinderen. Tegelijkertijd wonen jonge huishoudens vaker in (kleinere) appartementen. Voor nu een geschikte plek, maar op termijn zullen zij ook groter willen wonen.
- De huishoudensprognose laat zien dat het aantal huishoudens richting 2043 met bijna 30.000 toeneemt. De groei zit vooral in jongeren (studenten) en ouderen, maar ook het aantal gezinnen zal blijven toenemen. Al deze huishoudens willen voorzien in hun woningbehoeften. De woningbehoefte tot 2040 wordt geraamd op circa 18.400 woningen, waarvan de helft appartementen.
- De (kwalitatieve) woningbehoefte zal niet alleen door nieuwbouw kunnen worden ingevuld, ook het vrijspelen van bestaande woningen via doorstroming is noodzakelijk.

Sturen op doorstroming via nieuwbouw

- De gemeente Groningen heeft een omvangrijk woningbouwprogramma tot 2030, bestaande uit 9.500 woningen. De woningbehoefte is echter hoger geraamd op 9.800. Maar de vraag is of dit programma voldoende inspeelt op de behoeften van woningzoekenden. De woningbehoefte en het woningbouwprogramma verschillen

namelijk in kwalitatieve zin. Er is sprake van een “overschot” aan huurappartementen in de planning, terwijl de vraag groter is naar eengezinswoningen, met name in de koopsector. Daarmee gaan er dus fricties ontstaan in het aanbod en in de toekomstige bewoning.

- Nieuwbouw kan kettingreacties aan verhuizingen veroorzaken, waarbij starters, doorstromers en vestigers allemaal aan bod komen. Ook in Groningen zal de doorstroming van ‘lege-nesters’ en ouderen uit ruime (eengezins)woningen naar kleinere, passende woningen veel effect hebben op de dynamiek op de woningmarkt. In dit onderzoek is een modelmatige doorrekening van een alternatieve invulling van het bouwprogramma gedaan. Een bouwprogramma met meer kleine eengezinswoningen en appartementen voor ‘lege-nesters’ laat zien dat gerichte nieuwbouw de verhuisketen verlengt, en dat er meer grote woningen vrijkomen voor bijvoorbeeld gezinnen. Nieuwbouw is daarmee niet alleen een uitbreiding van de voorraad, maar ook een hefboom voor een beter functionerende woningmarkt.
- Belangrijk is dat het niet alleen gaat om bouwen van het juiste aanbod, maar ook om het verleiden tot verhuizen. Verhuiscandidate ‘lege-nesters’ en ouderen verhuizen pas als het nieuwe aanbod o.a. aantrekkelijk is, het op een goede locatie ligt en goed bereikbaar is. Maar daarnaast kunnen nog veel meer redenen meespelen. Goed en geschikt aanbod is essentieel, maar nog geen garantie. Het maken van aanvullend beleid kan doorstroming verder stimuleren of de verhuisketen verder verlengen.

Aanvullend beleid

- Een set gouden regels voor het stimuleren van doorstroming of het verlengen van de verhuisketen is er niet. Het is een combinatie van prikkels en persoonlijke omstandigheden van de huurder die doorslaggevend zijn in de keuze om te verhuizen. Feitelijk moet je als gemeente op zoek naar een mix van aanvullende maatregelen die werkt. Tussentijds aanpassingen maken – of de aanpak uitbreiden – is relatief eenvoudig en zo kan ook geleerd worden van monitoring en evaluatie.
- Een belangrijke meerwaarde kan worden gecreëerd voor doorstroming wanneer gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en andere betrokkenen (bijvoorbeeld uit het sociaal domein) samenwerken. Een persoonlijke klantbenadering is een succesfactor die we overal tegenkomen.
- Duidelijk is dat doorstroming niet nieuw is in de gemeente, lerend van initiatieven in den lande wordt naast de inzet van het nieuwbouwprogramma om doorstroming te bevorderen ook een aanvullend beleid opgezet. Vrijwel op alle gebieden¹ uit de ‘staalkaart’ voor te nemen aanvullende maatregelen die wij in dit onderzoek presenteerde is de gemeente – veelal samen met de woningcorporaties – initiatieven aan het ontwikkelen. In zijn algemeenheid geldt hierbij dat de middelen hiervoor tot op heden beperkt zijn, en de concrete instrumenten nog niet (volledig) zijn uitgewerkt.

¹ Informatie, begeleiding, ontzorgen/ Aanbod in beeld/ Aantrekkelijk bouwen/ Voorrang voor doorstromers/ Financiële prikkel/ Met een gerust hart verhuizen.

1 Inleiding

Groningen is een snelgroeiende gemeente. Het aantal huishoudens stijgt tot 2043 naar verwachting met 25.000. Om deze huishoudens een passende woning te bieden worden nieuwe woningen gebouwd. In een nieuwe woning kan een starter zich vestigen, maar er kan ook een huishouden naar doorstromen waardoor een andere woning vrij komt. Zo kunnen verhuisketens ontstaan waarmee meerdere huishoudens een stap kunnen zetten naar een woning die beter aansluit bij hun woonwensen en -behoeften. Doorstroming ontstaat niet altijd vanzelf. Naast een passend aanbod is de inzet van instrumentarium en andere maatregelen belangrijk. In dit onderzoek kijken we in welke mate het woningbouwprogramma en het woonbeleid van de gemeente Groningen effectief de doorstroming bevordert.

Het aantal inwoners in Groningen stijgt, terwijl er ook sprake is van vergrijzing en afnemende omvang van huishoudens. Een deel van de oudere een- en tweepersoonshuishoudens woont in ruime eengezinswoningen. Deze woningen passen niet altijd meer bij de nieuwe levensfase en veranderde woonbehoefte. Ook kan het voor uitdagingen zorgen bij het bieden van de benodigde zorg. Tegelijkertijd zoeken jongere huishoudens een plek om een gezin te stichten of uit te breiden. Deze nieuwe en uitbreidende gezinnen kunnen mogelijkheden geboden worden door nieuwbouw en overige toevoegingen, maar ook doordat huishoudens vanuit een gezinswoning doorstromen. De fysieke ruimte voor woningbouw is echter beperkt en duurzaamheid speelt een grotere rol bij politieke keuzes over stedelijke ontwikkeling; er wordt steeds vaker gekozen voor de bouw van appartementen op binnenstedelijke locaties. Ook wordt steeds vaker gekeken naar het beter benutten van de bestaande voorraad. Niet alle fricties kunnen en hoeven immers met nieuwbouw te worden opgelost. In dit onderzoek brengen we in kaart op welke manier doorstroming al onderdeel is van het gemeentelijk woonbeleid en verkennen we waar ruimte ligt voor versterking of verdere sturing. Daarmee heeft dit rekenkameronderzoek een meer verkennend dan enkel evaluerend karakter.

1.1 Onderzoeksvragen

Doorstroming kan een belangrijke rol spelen bij het voorzien in de groeiende en veranderende woningbehoefte in de gemeente Groningen. De hoofdvraag van het onderzoek, gericht op het benutten van de potentie van doorstroming via zowel de nieuwbouw als het flankerend beleid, luidt:

Hoe wordt met het woningbouwprogramma en flankerend beleid gestuurd op een mix van nieuw en door doorstroming vrijkomend aanbod aan woningen om daarmee naar verwachting te voorzien in de (toekomstige) woningbehoefte?

Aan de hand van onderzoek gericht op de volgende deelvragen zal de hoofdvraag worden beantwoord:

Opgave en sturing

1. Welke beleidsdoelen zijn gesteld op het vlak van doorstroming?
2. In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente met de inzet van harde instrumenten (woningbouwprogramma) op doorstroming op de woningmarkt en de omvang van verhuisketens?

3. In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente met de inzet van zachte (overige maatregelen) instrumenten op doorstroming op de woningmarkt en de omvang van verhuisketens?
4. Welke gegevens worden op welke wijze benut om inzicht te verkrijgen in afstemming tussen vraag en aanbod en de rol van doorstroming daarbij?

Verkenning beleidseffecten

5. Wat draagt doorstroming op basis van het bestaande woningbouwprogramma bij aan het vervullen van de (toekomstige) woonbehoefte (v.w.b. type woning) van te onderscheiden doelgroepen?
6. Op welke wijze kan het effect van doorstroming middels nieuwbouw worden geoptimaliseerd?

Mogelijkheden toekomstig beleid

7. Welke (aanvullende of reeds benutte) instrumenten kunnen doorstroming vergroten?
8. Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen bij veranderende woonbehoeften?
9. Wat is er nodig om de mogelijkheden die er zijn om bij te sturen bij veranderende woonbehoeften te benutten en wat zijn de (mogelijke) risico's en/of gevolgen daarvan?

1.2 Aanpak onderzoek

Voor het onderzoek zijn documenten bestudeerd (zie bijlage 1) en interviews gehouden met ambtenaren van de gemeente, medewerkers van woningcorporaties, ontwikkelaars en de wethouder Wonen (zie bijlage 2). Deze interviews zijn gevoerd aan de hand van een gesprekslijst (zie bijlage 3).

Vervolgens zijn er twee bijeenkomsten over doorstroming georganiseerd met ambtenaren van de gemeente (waaronder een aantal deelnemers aan de interviews). De bevindingen uit deze werksessies zijn gebruikt als input voor de conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een nota van bevindingen. Die is voorgelegd aan de respondenten voor een check op de feiten. Daarna heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen toegevoegd. Het volledige rapport is voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie alvorens de rapportage aan de gemeenteraad aan te bieden.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de verschillende soorten doorstroming, met de bijbehorende doelen. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 doormiddel van een woningmarktanalyse dieper in op de huidige stand van zaken op de woningmarkt. Hierbij kijken we ook de ontwikkeling van huishoudens en hun woningbehoefte. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de beleidsanalyse te lezen, daarbij gaan we dieper in op het huidige doorstromingsbeleid. Vervolgens brengen we in hoofdstuk 5 aan de hand van ons verhuisketenmodel de doorstroomeffecten van het huidige en een alternatief programma in beeld. In hoofdstuk 6 kijken we naar een staalkaart van maatregelen om doorstroming te bevorderen. De rapportage sluit af met hoofdstuk 7 waarin we de hoofd- en deelvragen beantwoorden.

2 Wat is doorstroming eigenlijk?

Voor we verder gaan met het beantwoorden van de deelvragen, beschrijven we eerst in dit hoofdstuk de theorie achter het begrip doorstroming. We beschrijven de verschillende soorten doorstroming en de verschillende doelen die doorstroming kan dienen. Dit alles zorgt voor een goede basis voor het lezen van de navolgende hoofdstukken.

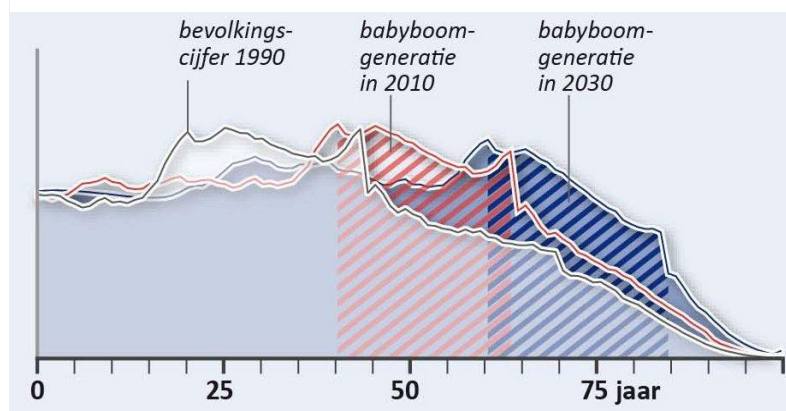
2.1 Wat is doorstroming?

Doorstroming of dynamiek op de woningmarkt, biedt op individueel niveau een mogelijkheid voor mensen om hun woonsituatie aan te laten sluiten bij hun veranderende behoeften en omstandigheden. Gedurende het leven zijn er verschillende ‘life events’ die vaak gepaard gaan met veranderende woonwensen; zoals gezinsuitbreiding, scheiding, verandering van werk, studie, inkomen of veranderingen in gezondheid. Als gevolg hiervan gaat men veelal op zoek naar een andere woning.

Het klassieke beeld is dat de meeste Nederlanders een aantal keer verhuizen als ze jong zijn. Na hun 35^e hebben de meesten een woning gevonden waar ze zich ‘settelen’ en dan lang blijven wonen. Pas wanneer zelfstandig thuis wonen (echt) niet meer goed lukt, verhuizen ouderen naar een gelijkvloerse woning en daarna (of soms direct) naar een verzorgingshuis. Dat klassieke beeld gaat uiteraard niet altijd op, bijvoorbeeld door het toegenomen aantal echtscheidingen, hogere huizenprijzen en bijbehorende verhuisbehoeften.

Desondanks zien we dat de doorstroming al jaren afneemt. De oorzaak daarvan is de vergrijzing. Er zijn minder jonge mensen (die vaak verhuizen), meer ouderen – uit de babyboomgeneratie (zie figuur 1 hiernaast) – die minder verhuizen. Als gevolg hiervan wordt er simpelweg minder verhuisd. Daar komt bij dat de algehele welvaart en conditie van woningen ook vooruit is gegaan, waardoor het grootste deel van de bevolking zich in een acceptabele woonsituatie bevindt. Dit is een structurele trend die al zo’n 30 jaar gaande is, en die zich de komende jaren verder zal voortzetten.

Figuur 1 De babyboomgeneratie door de jaren heen



Naast demografische ontwikkelingen is ook de economische situatie van invloed, met name op de koopmarkt. Tijdens een economische neergang of crisis daalt het aantal nieuwgebouwde woningen en daarmee de verkopen snel. Op de huurmarkt is dat effect veel minder groot, behalve dat de uitstroom van huurders naar een koopwoning ook kleiner is, en de dynamiek dus voor dat gedeelte van de markt afneemt. In economisch hoogtij zien we een omgekeerde beweging. Overigens kunnen ook andere oorzaken een lager nieuwbouwcijfer veroorzaken. Denk aan hogere bouwkosten en daarmee een financiële onhaalbaarheid, beperkingen als gevolg van milieuregels (stikstof) of beperkte menskracht voor bouw en ontwikkeling.

2.2 Doel van doorstroming

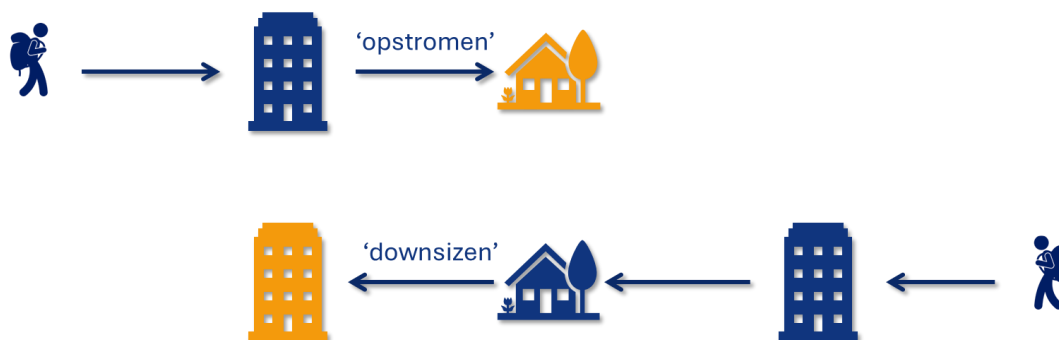
Doorstroming is in zijn algemeenheid geen doel op zich, maar een middel. We kunnen vanuit ervaringen elders de volgende doelen onderscheiden:

- **Grote woningen vrijspelen:** net als in de meeste delen van Nederland zijn er in Groningen meer grote woningen dan grote huishoudens (zie ook hoofdstuk 3). Tegelijkertijd lukt het gezinnen vaak moeilijk om een (betaalbare) eengezinswoning te vinden. Nieuwbouw van (betaalbare) eengezinswoningen kan dan de inzet zijn, maar de inzet kan ook zijn om bestaande ruime woningen ‘vrij te spelen’ via doorstroming.
- **Langere verhuisketens creëren:** zodat zoveel mogelijk mensen kunnen verhuizen naar een voor hen beter passende woning.
- **Passend wonen voor senioren:** dit kan door senioren door te laten stromen naar een passende woning.
- **Zorgkosten beperken:** in het verlengde van het passend wonen voor senioren kan doorstroming bijdragen aan het beperken van de zorgkosten. Dit gezien de dalende zorgcapaciteit en hogere zorgkosten die in de komende jaren steeds urgenter wordt. Zorgkosten kunnen – afhankelijk van het type doorstroming – op een aantal manieren beperkt worden:
 - Het risico op ongelukken (met bijkomende zorgkosten) is in een passende woning kleiner.
 - Doorstroming naar geclusterde woonvormen² vergemakkelijkt (toekomstige) niet-professionele (mantel)zorg tussen bewoners onderling en verkleint de kans op eenzaamheid.
 - Doorstroming naar geclusterde woonvormen met senioren betekent dat professionele zorg efficiënter geleverd kan worden.

2.3 Twee soorten doorstroming

Er zijn in essentie twee soorten doorstroming. Doorstroming kan gaan om een huishouden dat groter en/of duurder gaat wonen, waardoor hun oude woning vrijkomt voor een ander huishouden. Dit noemen we ‘**opstromen**’. Van ‘**downsizen**’ is sprake wanneer huishoudens uit een grotere woning naar een kleinere woning verhuizen.

figuur 2 Schematische weergave van verschillende typen doorstroming



² Geclusterd wonen bestaat in vele vormen. Veelal wordt gedacht aan hofjes (zoals het Knarrenhof), maar het kan ook gaan om gemeenschappelijk wonen, een serviceflat of wonen met een ‘plus’-concept (extra services). De verscheidenheid is groot. Het ministerie gaat uit van tenminste 12 woningen en een ontmoetingsruimte, bewoond door overwegend ouderen.

Van opstromen is bijvoorbeeld sprake als een net afgestudeerde jongere verhuist van een studentenwoning naar een zelfstandig appartement. Stellen of gezinnen die verhuizen van een appartement naar een eigen eengezinswoning doen ook aan opstromen. In beide gevallen komt de achtergelaten woning beschikbaar voor een nieuw huishouden en ontstaat een verhuisketen. Wanneer een woning vrijkomt die geschikt is voor een groter huishouden, kan een (toekomstig) gezin uit hun appartement daarnaartoe verhuizen. Dit appartement komt vrij voor een stel dat wil samenwonen, en één of twee kleine appartementen achterlaat. Die komen dan vrij voor (ex)studenten of andere jonge mensen, die hun huidige kamer uit kunnen of het ouderlijk huis verlaten.

Opstroom is een onderdeel van reguliere woningmarktdynamiek, er hoeft weinig op te worden gestuurd. Wanneer de kans zich voordoet, zal een huishouden met de wens om groter te wonen verhuizen naar een grotere woning (die betaalbaar is en voldoet aan andere eisen als locatie en voorzieningen). Wanneer er dus (grotere) eengezinswoningen beschikbaar komen, is het aannemelijk dat deze verhuisbewegingen automatisch op gang komen. Maar daar zit het knelpunt: eengezinskoopwoningen komen in de komende jaren maar mondjesmaat vrij. Steeds meer zien we dat grote (eengezins)woningen worden bewoond door oudere huishoudens zonder kinderen. Dit zijn voor een groot deel huishoudens waar de kinderen inmiddels uit huis zijn gegaan. Er is echter weinig reden voor hen om te verhuizen: ze wonen in veel gevallen ruim, goed, betaalbaar en zijn gewend aan hun woonomgeving. Die groep ziet niet snel een goed alternatief om naartoe te verhuizen, de kwaliteitseisen zijn relatief hoog. En zo komen deze grote woningen dus in beperkte mate vrij op de woningmarkt.

Om deze woningen vrij te krijgen is er behoefte aan doorstroming middels ‘**downsizen**’, waarbij een huishouden uit een grotere woning naar een kleinere woning verhuizen. Daarbij komt een grotere woning vrij voor een groter huishouden, bijvoorbeeld een gezin. Het bekende voorbeeld hierbij zijn senioren, waarvan de kinderen uit huis zijn, die verhuizen van een eengezinswoning naar een levensloopbestendig appartement.

Doorstroming is onderdeel van de reguliere dynamiek van de woningmarkt. Toch is het aantal vrijkomende eengezinswoningen door doorstroming van kleinere, oudere huishoudens beperkt. Maar wanneer zij vaker gaan doorstromen, zullen de verhuisketens op gang komen. De sleutel ligt bij doorstroming van ‘downsizers’. In dit onderzoek focussen we ons daarom voornamelijk op doorstroming van ouderen. Maken zij de stap van een grotere naar een kleinere woning, dan zal doorstroming van anderen automatisch op gang komen.

We weten uit ervaring dat potentiële ‘downsizers’ vaak meerdere redenen hebben om de stap (nog) niet te zetten. Zo kan het zijn dat het beschikbare aanbod niet aan al hun eisen voldoet, woonlasten bij verhuizing omhoog gaan, de prijs-kwaliteitverhouding bij verhuizing lager wordt, of men heeft simpelweg geen zin in al het gedoe rondom verhuizen. Daarom is het belangrijk dat in al deze facetten obstakels om door te stromen worden weggenomen. Niet alleen de **hardware** van wat er wordt gebouwd moet aansluiten op de woonwensen van de doorstromer – ook de **software** van flankerend beleid en instrumenten kan een bepalende rol spelen in het faciliteren van doorstroming.

2.4 Samenvattend

- De babyboomgeneratie vergrijst en woont nu grotendeels in ruime woningen, zowel in de koop- als huursector. Deze huishoudens zijn steeds minder verhuisgeneigd, waardoor er van deze woningen ook minder vrijkomen. Tegelijkertijd neemt het aantal jonge huishoudens en gezinnen toe in Groningen – en een deel daarvan zal behoefte hebben aan een grotere woning.
- Doorstroming is geen doel op zich, maar een middel om doelen te bereiken, zoals: beter passend wonen voor senioren, het vrijmaken van grote woningen voor gezinnen, het op gang brengen van lange verhuisketens, en het beperken van (toekomstige) zorgkosten.
- Er zijn twee typen doorstroming: opstromen (naar groter of duurder) en downsizen (naar kleiner). Vooral downsizen door senioren is cruciaal voor het op gang brengen van ketens, omdat zij vaak grote woningen bezet houden. Echter, veel senioren zien af van het kiezen voor een andere (kleinere) woning, vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan aantrekkelijk aanbod, hogere woonlasten of het gedoe van verhuizen. Daarom is het wegnemen van obstakels essentieel, zowel via aantrekkelijk woningaanbod ('hardware') als ondersteunend beleid en begeleiding ('software').

3 Woningmarktanalyse

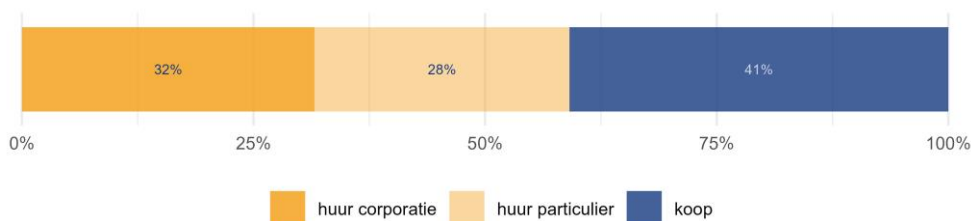
Wat is de huidige stand van zaken op de Groningse woningmarkt? En hoe verandert dit in de toekomst? In dit hoofdstuk onderzoeken we het en geven we de bijbehorende cijfers. De analyse is de basis voor de verkenning van het effect op doorstroming dat verwacht mag worden als gevolg van het gemeentelijke nieuwbouwprogramma in hoofdstuk 5.

3.1 Stand van zaken op de woningmarkt

3.1.1 De woningvoorraad in Groningen

De woningvoorraad in de gemeente Groningen bestond in 2024 uit ruim 124.250 woningen. Daarvan bestaat het grootste deel uit huurwoningen, grofweg 6 op de 10 woningen. Hiervan is ruim de helft in bezit van een woningcorporatie, en het overige deel in handen van particuliere verhuurders. De overige 41 procent van de voorraad bestaat uit koopwoningen (zie figuur 3 hieronder).

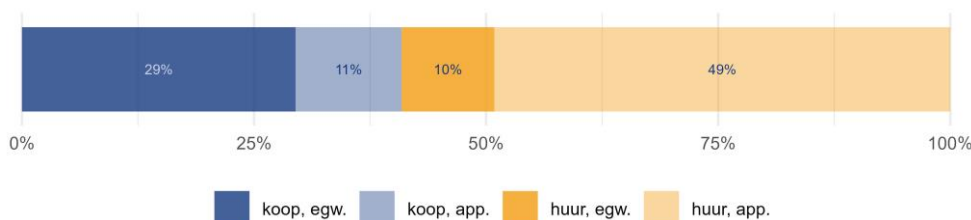
figuur 3 Huidige voorraad naar woningmarktsegment, Gemeente Groningen



Bron: CBS

Als we kijken naar het woningaanbod naar woningtype en eigendom, zien we (figuur 4) dat het grootste deel van de Groningse voorraad uit huurappartementen bestaat. Daarbij gaat het zowel om sociale huur als middenhuur en dure huur. Dat is geen verrassing voor Groningen, een grote stad met een forse (jonge) studentenpopulatie. De op een na grootste categorie is eengezinskoopwoningen die 29 procent van de voorraad uitmaken.

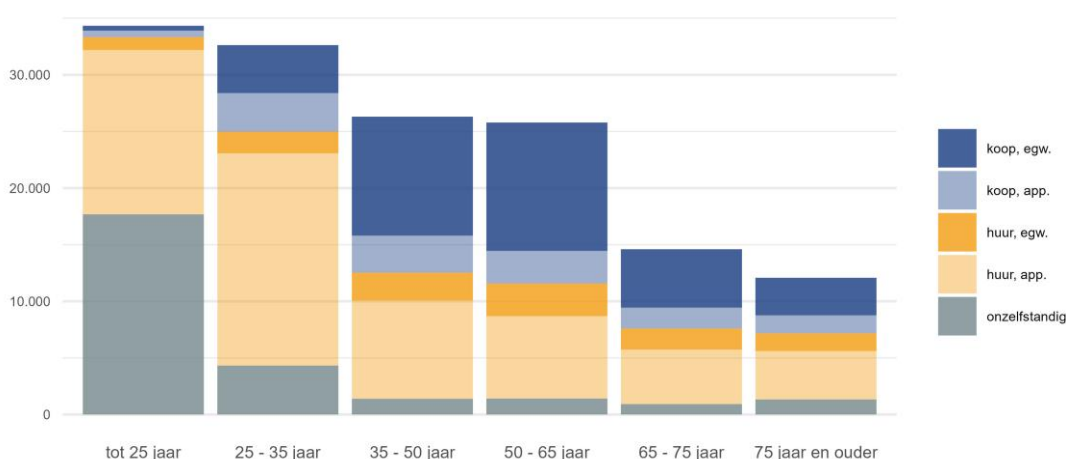
figuur 4 Huidige voorraad naar woningtype en eigendom, Gemeente Groningen



Bron: CBS

In figuur 5 is te zien hoe de Groningse huishoudens wonen. Van verschillende leeftijdsgroepen is te zien welk deel een woning bezit en welk deel huurt. Ook zien we hier de onzelfstandig wonenden. Een groot deel hiervan zijn studenten die een kamer in een (studenten)huis huren. Die groep zien we voornamelijk in de leeftijdsklasse tot 25 jaar oud. Jonge huishoudens die wel in een zelfstandige woning wonen, doen dat voornamelijk in een huurappartement. In de groep 25 tot 35-jarigen zien we meer woningbezit en minder onzelfstandig wonende huishoudens. Maar ook hier woont het grootste deel in een huurappartement. Vanaf 35 jaar zien we een verschuiving naar woningbezit: het grootste deel woont in een (eengezins)koopwoning. Vervolgens zien we dat de groep 75 jaar en ouder weer meer in huurappartementen wonen (voornamelijk sociale huurwoningen).

figuur 5 Huidige huisvesting van leeftijdsgroepen, gemeente Groningen

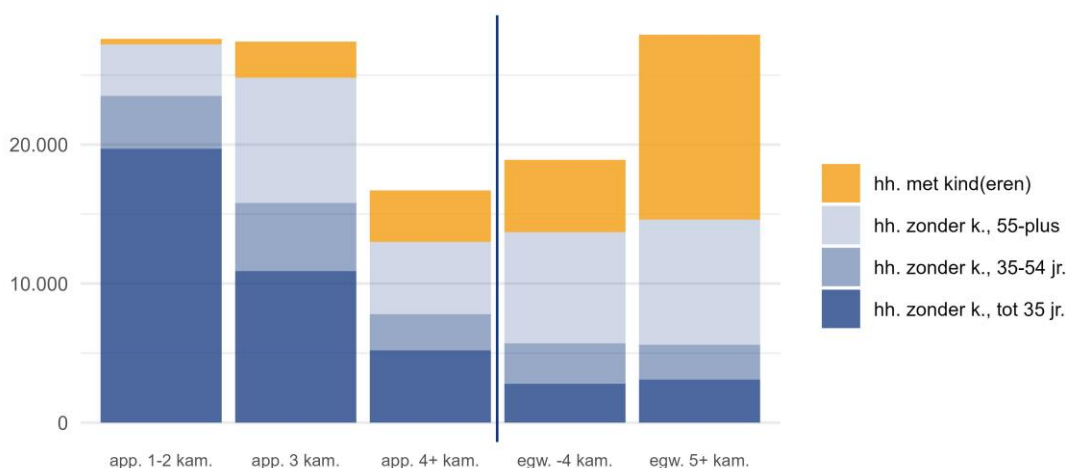


Bron: CBS, WoON21, RIGO Woningmarktsimulatie

3.1.2 Mismatch op de woningmarkt

In de huidige bewoning zien we een mismatch (figuur 6). Een groot deel van de eengezinswoningen, waarvan het overgrote deel koopwoningen, wordt bewoond door 55-plus huishoudens zonder kinderen. Dat zijn in belangrijke mate 'lege-nesters': stellen (of alleenstaanden) waarvan de kinderen inmiddels het huis uit zijn. In andere woorden: we zien kleine huishoudens in grote woningen. Kleine en middelgrote appartementen worden daarentegen grotendeels bewoond door jonge huishoudens zonder kinderen. Deze huishoudens wonen wellicht nu goed, maar voor een deel geldt dat ze in de toekomst de stap willen maken naar een grotere woning.

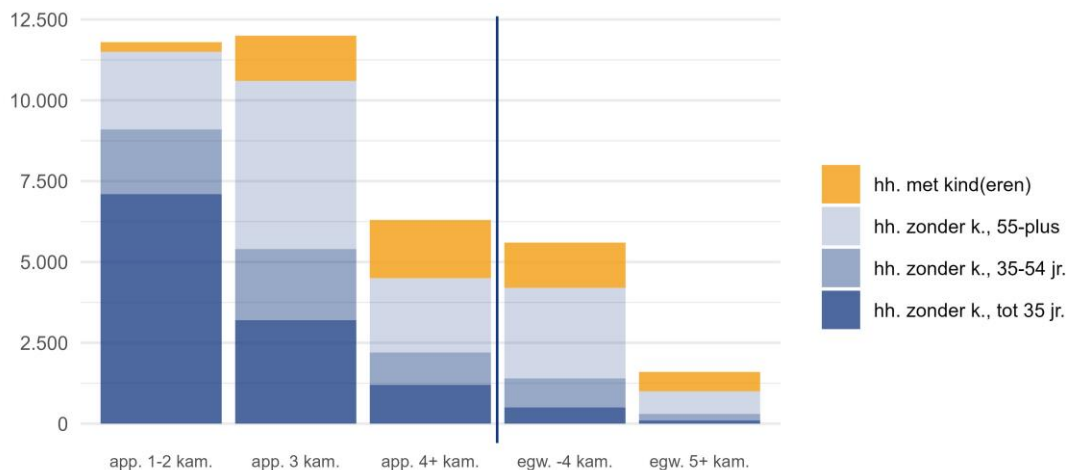
figuur 6 Huidige bewoning van woningtypen naar grootte (totaal), gemeente Groningen



Bron: CBS, WoON21, RIGO Woningmarktsimulatie

In de corporatiehuursector zien we dat de voorraad, voor een groot deel appartementen, voor een groot deel wordt bewoond door huishoudens van 55 jaar of ouder zonder kinderen (figuur 7). Wat betreft de middelgrote en grote appartementen zou men dit kunnen zien als gewenst, indien het ook geschikte woningen zijn om oud in te worden. Ook de eengezinswoningen worden voor het grootste deel bewoond door 'lege-nesters'. Idealiter zouden de grotere huishoudens die nu in appartementen zitten de mogelijkheid moeten hebben door te stromen naar een eengezinswoning. Dat kan een nieuwbouwwoning zijn of een woning die wordt achtergelaten door 'lege-nesters' die doorstromen naar een andere (meer passende) woning.

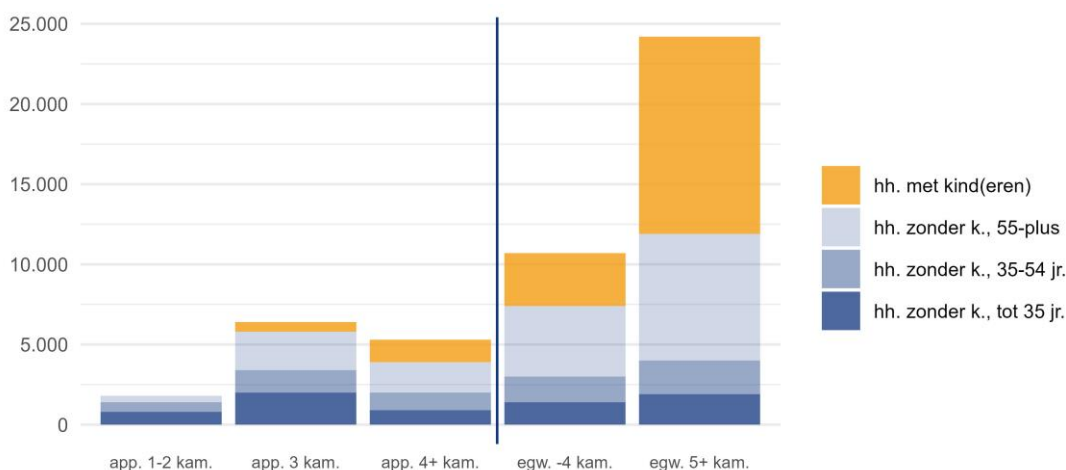
figuur 7 Huidige bewoning van woningtypen naar grootte (corporatiewoningen), gemeente Groningen



Bron: CBS, WoON21, RIGO Woningmarktsimulatie

De koopsector bestaat voor een groot deel uit eengezinswoningen, met name ruime woningen. Voor het grootste deel worden deze bewoond door gezinnen. Maar we zien ook een aanzienlijk deel (ruime) eengezinswoningen dat wordt bewoond door ‘lege-nesters’ (figuur 8). En in de toekomst wordt deze groep, gelet op de demografische samenstelling van de bevolking, alleen maar groter. Gezinnen van nu zijn na het uitvliegen van de thuiswonende kinderen de “lege-nesters” van de toekomst.

figuur 8 Huidige bewoning van woningtypen naar grootte (koopwoningen), gemeente Groningen



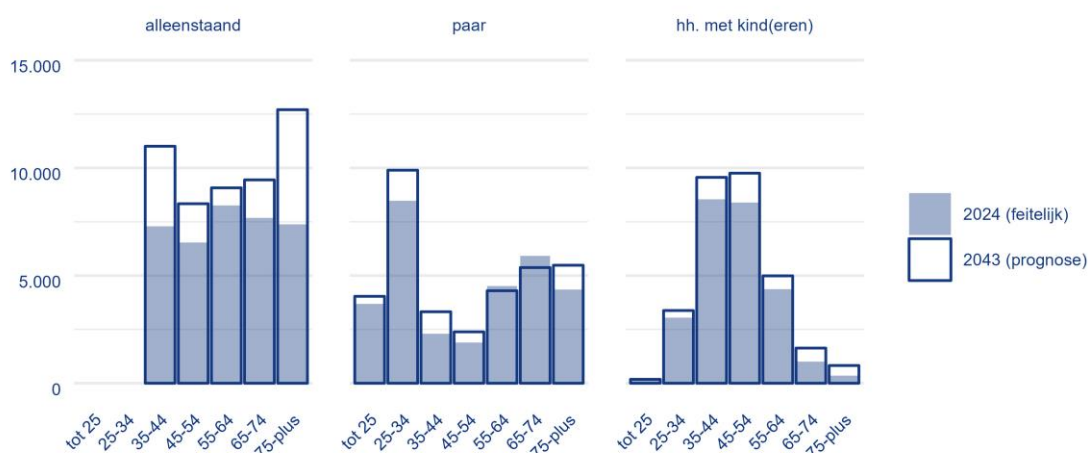
Bron: CBS, WoON21, RIGO Woningmarktsimulatie

3.2 Huishoudensontwikkeling en woningbehoefte

Demografische ontwikkelingen

De Groningse bevolking zal tot 2043 naar verwachting nog fors toenemen, van 145.800 huishoudens naar ruim 174.000 (huishoudensprognose gemeente Groningen). Deze groei zit voornamelijk in de groei van twee groepen: jongeren (studenten) en ouderen. Wat betreft jongeren zijn het grotendeels alleenstaanden tot 25 jaar en van 25 tot 35 jaar. Met ruim 51.000 huishoudens beslaan zij een derde van de Groningse bevolking – voor het grootste deel zijn dit studenten. Deze groep groeit naar verwachting naar 58.000 in 2043. In figuur 9 hieronder zijn deze vanwege leesbaarheid buiten beschouwing gelaten. Een andere forse toename zit in het aantal ouderen. Met name de groep alleenstaande 75-plussers neemt fors toe. De groep ouderen is groter dan voorheen en wordt gemiddeld ouder (ook wel als “dubbele vergrijzing” geduid). Tegelijkertijd zien we het aantal gezinnen ook nog steeds toenemen in de toekomst. Hoewel deze toename niet zo groot is als die van de (alleenstaande) jongeren en ouderen, zullen ook zij een voor hen passende woning willen.

figuur 9 Demografische ontwikkeling naar leeftijdsgroep en samenstelling, gemeente Groningen



Bron: Gemeente Groningen

Invulling van de woningbehoefte

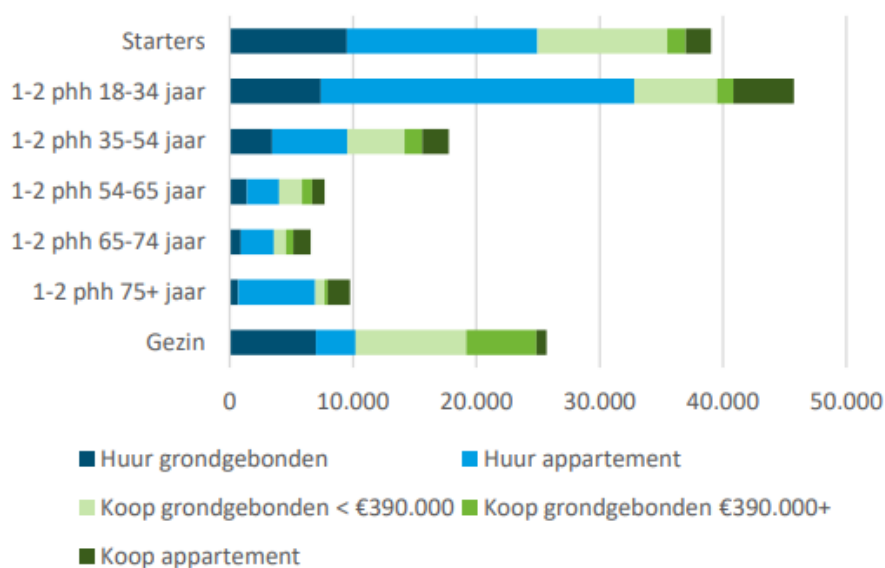
De gemeente Groningen heeft te maken met woningbehoeften van verschillende groepen. Zo zal een deel van de studenten na hun studie ook in Groningen willen blijven. Ook een deel van de “oudere jongeren” die veelal in een huurappartement zitten willen een eerste stap naar de koop zetten. Denk ook aan stellen die nu “goed” zitten in een appartement, maar op termijn zullen denken aan gezinsuitbreiding en daarvoor naar een ruimere woning willen verhuizen. Tot slot de groep ouderen, waarvan een groeiend deel een zorg- of hulpvraag zal hebben (Woonzorganalyses gemeente Groningen³). De gemeente zal met de ambitie van een ongedeelde stad in al deze woningbehoeften willen voorzien.

In dit onderzoek brengen we niet de woonwensen en woningbehoeften van al deze groepen opnieuw in beeld. Daarvoor biedt het onlangs uitgevoerde woningbehoefteonderzoek voor de regio Groningen-Assen voldoende inzichten⁴. Uit het woningbehoefteonderzoek blijkt dat, op regionaal niveau, starters en jongeren (tot 35 jaar) grotendeels een huurwoning willen, gevolgd door een betaalbare koopwoning. Gezinnen wensen voornamelijk een grondgebonden woning, waarvan het grootste deel in de koopsector. In de groep jongere ‘lege-nesters’ (55-75) zien we nog relatief vaak de wens voor een (andere) grondgebonden koopwoning. Bij oudere ‘lege-nesters’ (75-plus) ligt de nadruk op appartementen, voornamelijk in de huursector en een deel in de koop (zie figuur 10 hieronder). Deze cijfers gelden voor de gehele regio en zijn niet terug te vinden in de factsheet voor de gemeente Groningen specifiek.

³ De gemeente Groningen beschikt over twee woonzorganalyses. Deze worden in gezamenlijkheid als uitgangspunt gebruikt voor de woonzorgopgave(n) (voor ouderen). Het gaat om de Woonzorganalyse gemeente Groningen door Companen en het Woonzorgonderzoek provincie Groningen door Stec Groep.

⁴ Zie het rapport “Woningbehoefteonderzoek regio Groningen-Assen” van Companen.

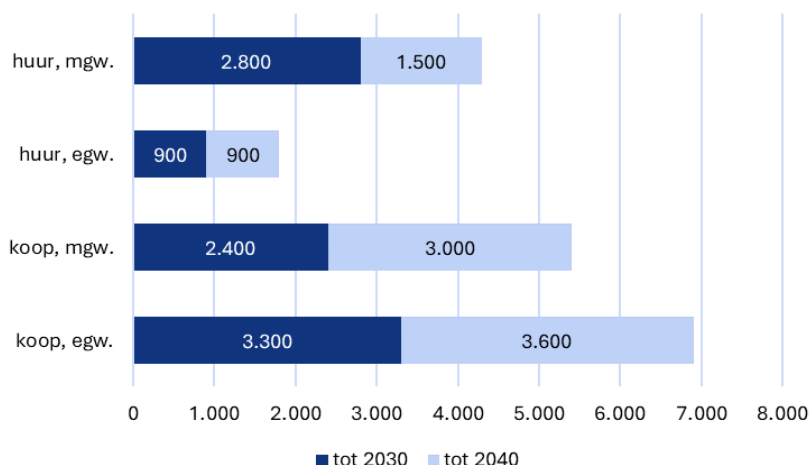
figuur 10 Regio Groningen-Assen. Woonwensen verschillende doelgroepen, 2024-2030



Bron: Companen

De toekomstige gemeentelijke opgave wordt in het regionale woningbehoefteonderzoek geschat op 9.800 woningen tot 2030 en ruim 18.400 woningen tot 2040, op basis van de provinciale prognose. Deze behoefte is uitgesplitst naar woningtype en eigendom⁵ in figuur 11. Dit aantal is exclusief het in te lopen te kort van 2.950 woningen. De helft van de behoefte bestaat uit appartementen, waarvan het grootste deel in de huursector. Van het deel grondgebonden woningen is bijna de helft hiervan de behoefte van ouderen aan een levensloopgeschikte woning.

figuur 11 Woningbehoefte naar eigendom en woningtype, gemeente Groningen



Bron: Companen; bewerking RIGO

⁵ Deze cijfers zijn gebaseerd op de kwalitatieve woningbehoefte naar eigendom, woonvorm en prijssegment zoals te vinden in de Factsheet voor de gemeente Groningen van het regionaal woningbehoefteonderzoek uit 2024.

Uit de gemeentelijke woonzorganalyse van Companen blijkt dat het huidige aanbod aan fysiek geschikte woningen slechts in beperkte mate aanwezig is. Daarnaast wordt twee derde van de fysiek 'geschikte' woningen (26.300 woningen) momenteel bewoond door jongere huishoudens zonder beperking⁶. Dit betekent dat slechts ongeveer een derde van de fysiek geschikte woningen, circa 8.600 woningen, beschikbaar is of wordt bewoond door ouderen (met en zonder een mobiliteitsbeperking). Wanneer we dit afzetten tegen het aantal oudere huishoudens (ruim 85.000 huishoudens van 65 plus), zien we een sterke indicatie dat een groot deel van de Groningse ouderen momenteel in woning woont die niet fysiek geschikt is (of geschikt gemaakt kan worden) voor mensen met mobiliteitsbeperkingen. Hier is potentie (of noodzaak) voor doorstroming binnen de bestaande voorraad.

Naast fysieke geschiktheid of passendheid is er de groeiende vraag naar specifieke woonvormen geschikt voor ouderen. De woonzorganalyses gaan uit van een toenemende vraag naar geclusterd wonen voor ouderen. Ingegeven door het verschil in de voor de woonzorganalyses gebruikte bronnen, worden in Groningen bandbreedtes gehanteerd die inzicht geven in de huisvestingsopgave voor ouderen. Daaruit blijkt dat het huidige aanbod ontoereikend zal zijn om aan de toekomstige vraag te voldoen. Die loopt op tot ca. 2.800 geclusterde woningen in 2040. Dit duidt op een kwalitatieve en kwantitatieve mismatch in het aanbod van woonvormen die aansluiten bij de veranderende behoeften van ouderen, ongeacht de fysieke geschiktheid van hun huidige woning.

Voor de behoefte van alle groepen geldt dat men hierin kan voorzien via twee manieren: bijbouwen voor de woningbehoefte, of deze woningen vrij te laten komen uit de bestaande voorraad (via doorstroming). In het recente woningbehoefteonderzoek is echter niet duidelijk in welke mate doorstroming onderdeel uitmaakt van de invulling van de woningbehoefte. Dit terwijl dat in de woningmarktdynamiek een factor is om rekening mee te houden.

3.3 Samenvattend

- De huidige Groningse woningvoorraad van ruim 124.000 woningen bestaat voor het merendeel uit huurwoningen, het grootste deel hiervan is in bezit van corporaties. Voor een groot deel zijn dit appartementen. In de koopsector (41% van de voorraad) zien we voornamelijk eengezinswoningen.
- Een substantieel aandeel van eengezinswoningen in de koop- en huursector wordt bewoond door 'lege-nesters'; oudere bewoners zonder thuiswonende kinderen. In de (corporatie)huursector zien we dat ook de grotere appartementen voornamelijk worden bewoond door 'lege-nesters'. Dat zijn relatief kleine huishoudens in grote woningen. Tegelijkertijd wonen jonge huishoudens vaker in (kleinere) appartementen. Voor nu een geschikte plek, maar op termijn zullen zij ook groter willen wonen.
- De huishoudensprognose laat zien dat het aantal huishoudens richting 2043 met bijna 30.000 toeneemt. De groei zit vooral in jongeren (studenten) en ouderen, maar ook het aantal gezinnen zal blijven toenemen. Al deze huishoudens willen voorzien in hun woningbehoefte. De woningbehoefte tot 2040 wordt geraamd op circa 18.400 woningen, waarvan de helft appartementen.
- De (kwalitatieve) woningbehoefte zal niet alleen door nieuwbouw kunnen worden ingevuld, ook het vrijspelen van bestaande woningen via doorstroming is noodzakelijk.

⁶ Zie het rapport "Woonzorganalyse gemeente Groningen" van Companen. De gemeente plaatst hierbij de kanttekening dat inmiddels uit aanvullend onderzoek naar voren gekomen dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de mate van geschiktheid van de woningen die in deze studie als 'geschikt' zijn bestempeld. Meer onderzoek is nodig en wordt o.a. uitgevoerd a.d.h.v. woonzorgcirkels.

4 Huidig beleid

Welke beleidsdoelen zijn in Groningen gesteld in relatie tot de nieuwbouw van woningen en doorstroming op de lokale woningmarkt? Deze vraag beantwoorden we middels een analyse van de relevante beleidsstukken van de gemeente Groningen op woongebied, met specifieke aandacht voor doorstroming⁷ en de huisvesting van verschillende groepen woningzoekenden.

4.1 Werken aan een ongedeelde gemeente

Voor het woon(zorg)beleid in Groningen zijn de **woonvisie** van 2020 en de **Visie wonen samenleving zorg 2022-2030** – met het bijbehorende uitvoeringsprogramma – tot op heden leidend. In 2025 is gestart met het formuleren van nieuw woonbeleid voor de periode na 2025, in de vorm van een volkshuisvestingsprogramma voortbouwend op de gemeentelijke Omgevingsvisie. De gemeenteraad heeft aangegeven graag ook een visie op doorstroming daarbij te zien. De Omgevingsvisie uit 2021 wordt overigens herzien. Vaststelling van de nieuwe Omgevingsvisie wordt verwacht in 2027.

Centraal in bovenstaande stukken staat de doelstelling van Groningen als **ongedeelde gemeente**. Dat wil zeggen dat er in Groningen voor iedereen die graag in de gemeente wil (blijven) wonen een passende plek is. Dit betekent een woningaanbod dat past bij het inkomen en huishoudenssamenstelling, maar ook bij de woonwensen als het gaat om type woning, plek in stad of dorp en woonmilieu en de gewenste leefstijl (Ambitiekader 2021 – 2025).

Wel kan worden geconstateerd dat de woningnood, en de behoefte aan meer passende woonruimten, in de gemeente Groningen groot is. Hierdoor staat de doelstelling onder druk. Het aantal huishoudens groeit in de gemeente al jaren en de nieuwbouw kan dit niet bijhouden. Woningprijzen stijgen en de vraag is zo hoog dat veel mensen geen plek meer kunnen vinden. In het coalitieakkoord uit 2022 wordt hierbij in het bijzonder gerefereerd aan de noodzaak om voor jongeren en senioren meer huisvestingmogelijkheden te gaan bieden (Coalitieakkoord, 2022).

De in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews bevestigen dat er sprake is van een woningmarkt onder spanning, er is een grote woningvraag vanuit studenten en starters op de woningmarkt, maar dat is niet de enige groep woningvragers. Tegelijkertijd zijn de verschillen binnen de gemeente Groningen groot. De situatie in de stad Groningen is anders dan in het ommeland. Er lijkt een patroon te zijn dat woningzoekenden eerst zoeken op de gewenste locatie, en pas daarna kijken naar de passendheid of betaalbaarheid. *“Ze beginnen bij de Martinitorren en zakken dan af naar Haren en omgeving. Als dat niet betaalbaar is, zoeken ze richting het westen en daarna naar het oosten. Dit zie je terug in de huizenprijzen. De stad is duur en Haren ook, terwijl de oostkant meer gericht is op lagere inkomensgroepen.”*

De woonzorgvisie gaat specifiek ook over de huisvesting van senioren, al dan niet met een zorgvraag. Een **woonzorganalyse** (Companen, 2021) vormt de basis van de woonzorgvisie. Een vergelijkbaar onderzoek is recenter op provinciaal niveau uitgevoerd door Stec groep (2024).

4.1.1 Doorstroming in de Woonvisie

Wanneer doorstroming expliciet wordt genoemd in het Groningse woonbeleid, betreft het voornamelijk de doelstelling om ouderen (met eventuele zorg- of ondersteuningsvraag)

⁷ Hierbij aangetekend dat de gemeente over meer ‘instrumenten’ beschikt om de positie van woningzoekenden te verbeteren. De focus gaat in dit onderzoek echter uit naar doorstroming.

passend te laten wonen in een woning die aansluit bij hun (toekomstige) behoeften en eventuele beperkingen. Ouderen wonen (mede beïnvloed door de extramuralisering) vaker in woningen die niet optimaal geschikt zijn voor hun (toekomstige) zorgvraag. Doorstroming wordt gezien als het middel om de mate van passend wonen van ouderen (met een toekomstige zorg- of ondersteuningsvraag) te verbeteren. Daarbij wordt een aantal doelen genoemd die passen bij de opgaven van de in omvang toenemende vergrijzing: zelfredzaamheid, het tegengaan van eenzaamheid, het ontlasten van de zorg en het ontlasten van mantelzorgers.

Hiervoor zijn waar het de woningvoorraad betreft meer passende, zogenoemde ‘tussenvormwoningen’ nodig, waar bijvoorbeeld verschillende doelgroepen samen kunnen wonen. Dat kan variëren van zelfstandig thuis wonen in een hofje tot woonvormen met zorg. Daarnaast benoemt de gemeentelijke omgevingsvisie (2021) dat basisvoorzieningen beschikbaar en toegankelijk moeten zijn voor iedereen, zodat mensen zo lang mogelijk zichzelf in de eigen omgeving kunnen blijven onderhouden. Hierbij gaat het om de fysieke leefomgeving, sociale veiligheid en voorzieningen, zoals op het gebied van zorg, welzijn of dagbesteding en -opvang. Daarnaast is een belangrijke doelstelling het zoveel als mogelijk behouden en koesteren van de bestaande groene stadsomgeving. Vanuit deze optiek is de ruimte voor verdere uitleg van de stad in het ommeland ook beperkt.

Doorstroming heeft in de woonvisie een plaats binnen het vijfde geformuleerde speerpunt. Onder de noemer van een nieuwe focus op doelgroepen wordt geconstateerd dat ouderen het liefst oud willen worden in hun eigen woning en woonomgeving. De gemeente wil dit graag faciliteren. Geconstateerd wordt dat veel ouderen (inmiddels kleinere huishoudens) in gezinswoningen wonen. Dit komt deels doordat er geen andere geschikte woningen zijn om naar door te stromen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de toevoeging van meer op ouderen toegespitste woningen niet altijd leidt tot de gewenste doorstroming. Vanuit deze constatering wil de gemeente het thema ‘woonvormen voor ouderen’ zichtbaarder maken.

Naast een voldoende beschikbaarheid spelen ook betaalbaarheid, gewenning en ‘hechting’ een belangrijke rol in de keuze van een oudere om al dan niet voor een andere woning te kiezen. Hieruit volgt een inspanning om binnen de sociale huurwoningvoorraad - samen met ouderen, huurdersorganisaties en woningcorporaties – te onderzoeken wat er nodig is om de doorstroming beter op gang te krijgen. Ligt een oplossing in toewijzingsregels of zijn hier toch vooral ‘seniorenmakelaars’ nodig? Naast doorstroming binnen de sociale huursector kunnen ook marktpartijen en ontwikkelaars een bijdrage leveren langs dezelfde route.

Naast doorstroming in relatie tot de woon- en zorgbehoefte van ouderen is er in de woonvisie en – ook zeker binnen de ambtelijke organisatie – het besef dat doorstroming kan helpen woningen beschikbaar te maken voor lokale jongere huishoudens of huishoudens van elders (door het vrijspelen van bestaande woningen voor hen). Maar ondanks dat woningkrapte voor starters wordt onderkend en doorstroming in een aantal beleidsdocumenten ook voor deze doelgroep als oplossing wordt gezien, wordt specifiek beleid voor deze doelgroep niet in het beleid uitgewerkt als een van de hoofd beweegredenen voor de gemeente Groningen om in te zetten op doorstroming.

De verschillende interviews gehouden in het kader van dit onderzoek bevestigen het beeld dat een inzet op doorstroming met als doel beweging binnen de bestaande voorraad tot op heden geen prioriteit heeft. Dit ook omdat hier tot voor kort ook weinig aanleiding voor was gezien de specifieke demografische context. Groningen is bij uitstek een studentenstad, het toevoegen van in oppervlak kleinere en relatief betaalbare woningen is altijd wenselijk, op het realiseren van studenten-/ jongerenhuisvesting heeft de gemeente zich lang gericht. Zij het dat de gemeente wel ruimte heeft geboden voor het toevoegen van duurdere woningen in onder meer

Meerstad, Helpermaar, Harener Holt en Ter Borch. Deze toevoegingen zullen een doorstroomeffect hebben gehad.

4.1.2 Doorstroming in de Visie wonen samenleving zorg 2022-2030

Op basis van de onderliggende analyses kiest de gemeente in de Visie wonen samenleving zorg 2022-2030 voor een inzet op de realisatie voor het tot stand brengen van buurten die een **gemengde opbouw** hebben, om daarmee te stimuleren dat de samenlevingsopbouw zoveel mogelijk vorm gegeven kan worden binnen de eigen woonomgeving. Een gemengde wijk zorgt ervoor dat verschillende huishoudens aangetrokken worden zo is de gedachte.

In dit toekomstbeeld is het bevorderen van doorstroom geen doel op zich. De meeste ouderen kunnen in hun huidige woning blijven, en passen deze woning waar nodig aan om een zorgvraag te accommoderen. Bij een aanvraag tot een woningaanpassing worden de mogelijkheden tot een verhuizing in beeld gebracht, om ouderen te informeren over de mogelijkheden om te verhuizen naar een passende woning elders.

4.1.3 Doorstroming in eigen wijk

Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente kwam naar voren dat er inmiddels actief ingezet wordt op het faciliteren van doorstroming in de eigen wijk. Door het creëren van gemengde wijken stromen inwoners ook de volgende woning in hun wooncarrière door in de eigen wijk. Naast dat het voor ouderen prettig is om in de eigen wijk te kunnen blijven wonen, zorgt dit ook voor sociaaleconomisch gemêleerde wijken, waar inwoners niet uit weg 'moeten' verhuizen als zij een stap in hun wooncarrière willen maken. Door differentiatie van het woningaanbod wordt geprobeerd om een meer gemengde opbouw van woonwijken te realiseren.

De gemeente doet onderzoek naar de '**selectieve verhuisbewegingen**' in de gemeente. De vraag is of er mensen met een laag inkomen instromen in een wijk en zodra het inkomen toeneemt zij uit de wijk wegverhuizen. De gemeente wil leren waar die mensen die uitstromen naartoe gaan en wat voor woningen zij dan betrekken, zodat deze dan wellicht ook in de oorspronkelijke wijk toegevoegd kunnen worden.

Rekening houdend met de algemene doelstelling gericht op het realiseren van minimaal 30 procent sociale huur, wordt per wijk gekeken of het aandeel sociale huurwoningen moet toenemen, gelijk kan blijven of juist afnemen. Zo zal in nieuwe wijken geprobeerd worden om een substantieel aandeel in sociale huur (minimaal 30%), middenhuur en sociale koop toe te voegen. Gelijktijdig zullen in bestaande wijken met een hoge concentratie sociale huur, dit leiden tot een relatieve verlaging van het sociale huuraanbod (Ambitiekader, 2021 – 2025). Door vooral ook levensloopbestendig te bouwen wil de gemeente verhuisbewegingen stimuleren, waardoor de doorstroming bevorderd wordt en de druk op de woningmarkt afneemt (Meerjarenprogramma's Stadsontwikkeling 2022-2025). Dit heeft een doorvertaling gekregen in de woningbouwprogrammering, waarover meer hieronder.

De geïnterviewde marktpartijen geven aan dat bouwprogramma's in de huur, meer en meer worden omgezet naar koop. Dit gezien de mogelijke lagere rendementen in de huidige tijd. Als gevolg hiervan vallen woningzoekenden met een leeftijd tussen de 24 en 30 jaar, voormalig studenten en de groep woningzoekenden die nog thuis woont, tussen wal en schip. Recent afgestudeerden moeten bijvoorbeeld ten opzichte van hun – ook al dure – studentenkamer een forse prijsprong maken om een kwalitatief acceptabele woning te vinden.

Ouderen die meer veiligheid, gezelligheid of comfort zoeken hebben idealiter in elke wijk mogelijkheden om de stap te zetten naar een **geclusterde woonvorm**. Nieuwbouw in een

geclusterde vorm wordt zoveel mogelijk gerealiseerd nabij (zorg) voorzieningen (Woonzorgvisie gemeente Groningen, 2022 – 2030). Verschillende geïnterviewden benoemen dat de woonzorgcentra in Groningen in dit kader een brede maatschappelijke functie hebben voor de buurt. Vanuit deze locaties kan men wijkverpleging, respijtzorg of thuiszorg verlenen aan de buurt. Er is kortom een structurele samenwerking tussen gemeente, projectontwikkelaars, woningcorporaties, zorgaanbieders en welzijnspartijen nodig zo geven vele geïnterviewden aan.

De gemeentelijke inzet op doorstroming bestaat uit het vergroten van het bewustzijn onder ouderen aangaande de keuzes en obstakels bij een eventuele verhuizing naar een (meer passende) woning. Het bevorderen van doorstroom is echter **geen doel op zich**. De gemeente wil ouderen uit gezondheidsoverwegingen wel bewegen om in een geschikte woning te wonen. Ook de diverse geïnterviewden benadrukken dat doorstroming op zichzelf geen doel is, maar een middel om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen passend kunnen wonen. Daarbij komt nadrukkelijk naar voren dat het gaat om ouderen te stimuleren te verhuizen naar passende, levensloopbestendige woningen. Daarbij werd genoemd dat het mooi meegenomen is dat de achtergelaten vaak ruime woningen vrijkomen voor (startende) gezinnen, die weer woningen achterlaten voor jongeren, starters en recent afgestudeerden. Van dwang kan echter nooit sprake zijn; keuzevrijheid van de woningzoekenden staat voorop.

Een concrete actie is dat de gemeente bij een aanvraag tot een woningaanpassing (op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning) ook de mogelijkheden voor een meer passende woning in beeld brengt. Met de woningcorporaties wil de gemeente verkennen welke instrumenten ingezet kunnen worden die het ouderen in een huurwoning gemakkelijker maken te verhuizen naar een geschikte woning. Met een bewustwordingscampagne wil de gemeente ouderen verder informeren over de keuzes die zij hebben. Dit door in te zetten op de kanalen van het 'voorveld': informatie via huisartsen, wijkverpleegkundigen, ergotherapie, welzijnswerk etc. Dit vanuit de gedachte dat wanneer de zorgvraag reeds is ontstaan een verhuizing te laat komt.

4.1.4 Verdere explicitering en verbinding met het woonbeleid?

In Motie (M21) "Should I Stay or Should I Go?" van 17 juli 2024 wordt aangegeven dat Groningen op dit moment nog geen concrete beleidskaders heeft om doorstroming te verbeteren. In de motie wordt het college verzocht om te onderzoeken wat voor maatregelen in Groningen met corporaties en andere (regionale) overheden genomen kunnen worden om tot een effectief doorstroombeleid te komen. De gemeenteraad suggereert hierbij te kijken naar initiatieven als 'Van Groot naar Beter', een seniorenmakelaars en een verhuisvoucher. Deze maatregelen kunnen dan ook betrokken gaan worden bij het opstellen van de nieuwe Woonvisie/ het volkshuisvestelijke programma in 2025.

In de interviews werd deze kijk herkend. De inzet op doorstroming is wellicht nog wat impliciet, maar de meerwaarde is evident geven zowel de gemeentelijke gesprekspartners als de verschillende andere partijen aan. Het sterker verbinden van deze opgave met het bredere woonbeleid is hierbij de opgave, maar wordt zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten wel al als een belangrijk beleidsdoel gezien.

4.2 Huidig doorstromingsbeleid in meer detail

4.2.1 Bouwen voor de doorstroming

Doordat senioren langer in hun woning blijven neemt de vraag naar voldoende en passende woonruimte toe. Deze uitdaging wordt versterkt door een krappe woningmarkt – zowel in de sociale huur als in andere segmenten – en een groeiend aantal woningzoekenden

(Uitvoeringsprogramma wonen, samenleving en zorg 2023–2030). Het toevoegen van nieuwe woningen is daarom hard nodig om de druk te verlichten. Hiervoor moeten wel het bouwtempo en de diversiteit van de gerealiseerde woningtypen omhoog zo stelde de gemeente al enkele jaren gelden vast (Ambitiekader 2021–2025).

Met de **woningcorporaties** zijn afspraken gemaakt over het toevoegen van sociale en middenhuurwoningen, om het tekort in te lopen en de woningvoorraad uit te breiden. Woningen worden toegevoegd om de slaagkansen van woningzoekenden te vergroten. Het toevoegen van middenhuur brengt bovendien de doorstroming vanuit de sociale huurwoningen op gang en heeft een positieve invloed op de beschikbaarheid in de sociale huur zo is de gedachte. Wel kan de vraag naar middenhuur-appartementen in Groningen eenvoudig overschat worden zo geeft een geïnterviewde aan: *“men wil niet lang in de middenhuur zitten. Middenhuurwoningen zijn geen structureel gewenst product omdat koop fiscaal aantrekkelijker is en het past bij de cultuur om zo vroeg mogelijk in te stappen in de koopmarkt om vermogen op te kunnen bouwen”*. Ook zijn er afspraken gemaakt dat de woningcorporaties voldoende bouwen voor de groeiende groep (zorgbehoevende) ouderen en dat er voldoende huurwoningen beschikbaar zijn voor gezinnen (Ambitiekader 2021–2025).

In zijn algemeenheid werkt de gemeente aan het 'overprogrammeren' van de nieuwbouw om vertragingen op te vangen en stuurt de gemeente actief op het ontsluiten van grote bouwlocaties waar ook woningen voor doorstroming komen. De focus op het bouwen van seniorenwoningen wordt gezien als een effectieve manier om de meeste verhuisbewegingen, en daarmee doorstromingsketens, op gang te brengen. Omdat de gemeentelijke grondpositie ook in tijden van de bouwcrisis overleefd is gebleven, kan de gemeente nu veel sturing uitoefenen op de nieuwbouwproductie waar het aantallen betreft. De gemeente heeft grofweg 70% van de grondposities zelf in handen. Juist in de komende jaren komen veel woningen gereed – na een relatief lange periode – van voorbereiding.

De verwachting is dat dit de nodige dynamiek op de woningmarkt gaat brengen. Zeker ook omdat lange tijd er weinig nieuw aanbod was voor gezinnen met kinderen. Met de realisatie van woningen in Meerstad verandert dit. Hier geldt wel dat dit gebied pas in latere fases een meer gedifferentieerde invulling krijgt. Hier is en wordt weliswaar op gestuurd, maar in de realisatie op projectniveau wordt dit waarschijnlijk pas op de langere termijn zichtbaar. Met name de woningcorporaties zouden graag zien dat al eerder ook appartementen toegevoegd gaan worden, bijvoorbeeld voor gescheiden ouders die bij elkaar in de buurt willen wonen en vooral als goedkoper alternatief. Hierbij is het ook zaak om meer dan nu het geval is de samenhang met nabijgelegen wijken en buurten te bezien: hoe sluiten de verschillende woonmilieus op elkaar aan en vullen deze elkaar aan qua woningaanbod en worden zo verhuisbewegingen gestimuleerd?

Daarnaast is de sturing fors op het te realiseren programma (30% sociale huur, 40% middenhuur, 30% koop) en de kwaliteit (o.a. minimale oppervlakte), zo geven de geïnterviewden aan. Zo vindt er in Meerstad een verschuiving plaats naar een programma met meer appartementen – nog steeds in een hoog stedelijke vorm – maar meer gericht op de senioren doelgroep. Ook in Stadshavens is er dergelijk aanbod opgenomen in de programmering in de hoop dat mensen vanuit de bestaande woningvoorraad een stap maken. Een duidelijke visie en focus op wat het toe te voegen product zou moeten zijn voor de langste verhuisketen is er niet. Enkele elementen weet iedereen wel te noemen: *“een woning moet beschikken over een buitenruimte, twee slaapkamers en mag geen stoffig imago hebben.”*

De gemeente gebruikt verschillende middelen om doorstroming via nieuwbouw te sturen. Zo hanteert de gemeente zogenaamde **woonzorgcirkels** vanuit het uitvoeringsprogramma wonen, samenleving en zijn deze ook opgenomen in de strategische woningbouwprogrammering. Deze

worden gemaakt om in beeld te brengen wat (potentieel) geschikte locaties zijn voor nieuwe of bestaande geclusterde woonvormen voor ouderen. Dit middel maakt de fysieke omgeving, zoals nabijheid van voorzieningen, toegankelijkheid en ontmoetingsmogelijkheden, inzichtelijk. Met de woonzorgcirkels kan de gemeente onderbouwen waar geclusterde/zorggeschikte woningen worden gebouwd. Uit de interviews blijkt dat de gemeente bezig is met het maken van kaarten van woonzorgcirkels, onder andere om structureel eisen te kunnen stellen bij het uitgeven van eigen grond, bijvoorbeeld voor geclusterd wonen. Corporaties zijn voornemens om op basis van deze woonzorgcirkels het huidige aanbod in beeld te brengen voor wat betreft de potentiële geschiktheid voor wonen met zorg. Op basis daarvan is vervolgens – in gezamenlijke afstemming – te bepalen wie in welk gebied de woonzorgopgave het beste kan oppakken. Bijkomend voordeel is dat ook een beter beeld ontstaat van de zorggeschiktheid of passendheid van de bestaande woningvoorraad.

Tevens zet de gemeente **actief grondbeleid** in. De gemeente heeft een goede grondpositie en kan bij het uitgeven van eigen grond eisen stellen. Het uitgangspunt bij gebiedsontwikkelingen is om samen met ontwikkelende partijen tot een gewenst woningbouwprogramma komen. Wanneer dit niet lukt, kan middels de doelgroepenverordening (inmiddels via het Omgevingsplan) gestuurd worden op de realisatie van specifieke woningen voor doelgroepen. Het is de intentie van de gemeente om structureel uitvragen te doen voor bijvoorbeeld geclusterd wonen voor senioren op locaties dichtbij voorzieningen.

4.2.2 Wat de potentiële doorstromer zoekt is niet bekend

De geïnterviewden geven aan dat wat potentiële doorstromers precies zoeken grotendeels onbekend is. Ook de ontwikkelende en bouwende partijen kunnen dit moeilijk definiëren. Voor nu ligt de focus vooral op het bouwen voor senioren al dan niet met een zorgvraag, waarbij deze zorgvraag vaak de trigger is voor de verhuizing. Een van de eerste specifieke woonconcepten voor deze groep (De Leyhoeve) was eerst lastig te vullen, maar langzaam treedt “gewenning” op en wordt het een gewild woontype voor woningzoekenden in het hogere segment. Er moeten geen wondere worden verwacht zo geven de geïnterviewden aan. Een verandering of bijstelling van woonwensen moet de tijd krijgen. Dit geldt ook voor woningconcepten waarin gestreefd wordt naar een generatiemix. Vanuit de corporatiesector werd genoemd dat vooral nieuwe kwalitatief hoogwaardige seniorenwoningen leiden tot doorstroming.

In het algemeen gaat het dan al snel om een grondgebonden, levensloopbestendig product: de bungalow van vroeger, maar deze kost veel ruimte en heeft geen optimaal rendement. Op de appartementenmarkt is het zaak echt iets ‘nieuws’ te gaan ontwikkelen, bestaande producten volstaan niet. Het gaat dan om een product dat passend of geschikt is voor de doelgroep en doorstroming stimuleert, maar ook passend is in de verdichtende stad en dus niet grondgebonden. In de grote hoog stedelijke gebiedsontwikkelingen kan met meer differentiatie meer tegemoet worden gekomen aan de wensen van de doelgroep.

4.2.3 Focus op grote projecten, weinig aandacht voor kleine projecten

De geïnterviewden bevestigen dat nieuwbouw een van de belangrijkste oplossingen is om de druk te verlichten en hier richt de gemeente zich dan ook vooral op. Dit uit zich onder meer in een gemeentelijke prioritering - wat ambtelijke inzet betreft - op de meest kansrijke projecten en de grootste toevoegingen op de snelst mogelijke termijn. Een pragmatische aanpak zogezegd. Kleine projecten of projecten waar planvorming traag verloopt krijgen een lagere prioritering. De ontwikkeling van kleine projecten mag niet ten koste gaan van de grote projecten.

Hierbij geven marktpartijen aan dat juist in kleinere projecten binnen de bestaande woonwijken veel kansen liggen. Zeker de komende tijd gaan zich – juist ook in de wijken met overwegend bezit van de woningcorporaties – sloop-nieuwbouw en renovatiekansen voordoen. Dit kan aangegrepen worden voor differentiatie, maar ook voor sturing op doorstroming, en daarmee een meer ongedeelde stad.

4.2.4 Opgaven

De nieuwbouwopgave kent diverse uitdagingen:

- **Plancapaciteit en productiecapaciteit:** Het realiseren van de gewenste aantallen woningen wordt bemoeilijkt door vertragingen in gemeentelijke processen, regelgeving en bezwaren. Ook zijn de ruimtelijke mogelijkheden voor een verdere uitleg van de stad beperkt. Meer en meer moet nieuwbouw binnenstedelijk plaatsvinden door vervanging van bestaande bebouwing of door te verdichten.
- **Financiering:** De financiering van zorggeschikte complexen is in Nederland niet goed geregeld, wat het realiseren van woonzorgclusters belemmert.
- **Definiëring en registratie:** Er is discussie over de definitie van zorggeschikte woningen, en systemen voor registratie zijn niet eenduidig. Het labelen van woningen is arbeidsintensief. Onderzoeken hebben hier verschillende inzichten gegeven, wat leidde tot aanpassingsmoeilijkheden bij corporaties.
- **Woonwensen en kritische doelgroepen:** Senioren zijn een diverse en vaak kritische doelgroep met specifieke eisen voor locatie en woonproduct, wat het voor ontwikkelaars lastig maakt. Door de gestegen prijzen wordt de overstap voor ouderen die nu (relatief) goedkoop wonen verder bemoeilijkt.

Zowel geïnterviewden binnen de gemeente, de marktpartijen als een woningcorporatie benoemen dat de gemeente steeds vaker in bouwprojecten keuzes moet gaan maken in haar ambitieniveau en dat er meer prioriteiten gesteld moeten worden. Om woningen betaalbaar te houden zal wellicht vaker voor een 7,5 in plaats van voor een 10 moeten worden gegaan. Denk aan uitzonderingen op hoge parkeernormen of een groennorm die op buurt- in plaats van projectniveau wordt gerealiseerd. De gerealiseerde kwaliteit is dan nog steeds hoog, maar wellicht kan niet meer vastgehouden worden aan een minimale oppervlakte. Het gaat er daarbij om dat de woningen die nu worden gebouwd ook over 40 jaar nog van toegevoegde waarde zijn. Naast een effect op de betaalbaarheid leidt dit mogelijk ook tot een snellere realisatie van de plannen.

De gemeente wil het mandaat om dergelijke besluiten te nemen lager in de organisatie beleggen. Dit voornemen wordt gesteund door de marktpartijen, maar kan volgens hen nog verder geïmplementeerd worden. In dit kader vraagt het werken aan vertrouwen tussen ‘de markt’ en de gemeente ook continue aandacht. Dit een van redenen dat gemeente het initiatief heeft genomen om de Boumakring op te richten. De vereniging Boumakring kan worden gezien als maatschappelijke coalitie en draagt bij aan betere bouwprojecten en snellere procedures⁸. Daarnaast dient ook de gemeenteraad steeds goed meegenomen worden in de keuzes.

4.2.5 Inzet op de bestaande woningvoorraad

De gemeentelijke aandacht gaat nog in beperkte mate uit naar een gemeentelijke inzet op de bestaande woningvoorraad. Tegelijkertijd kan en moet dit deel van de woningvoorraad een

⁸ Zie ook: <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Documenten/Lidmaatschap-vereniging-Boumakring-wensen-bedenkingen.pdf>

grotere rol spelen in het vervullen van de woonwensen van de Groningers. Idealiter kan iedereen zijn eigen wooncarrière bepalen. Een inzet op doorstroming in de bestaande woningvoorraad kan hierin behulpzaam zijn. Altijd met respect voor iemand die gewoon wil blijven zitten in de huidige woning. Je kan het de 'lege-nester' niet kwalijk nemen dat zij hun huidige woonsituatie positief waarderen en hoge eisen aan een nieuwe woning stellen voordat ze in beweging komen. De potentie van het in beweging brengen van deze groep is echter groot, maar het vraagt een bijzonder en specifiek woningaanbod met een passende prijs, vaak ook in de eigen buurt.

De gemeente denkt eraan om naast de ontwikkeling van de grote gebiedsontwikkelings-/bouwlocaties in te zetten op het doen van passende toevoegingen in de bestaande wijken om de ontbrekende schakels in de verhuisketen toe te voegen, zodat mensen hun "**wooncarrière**" in hun eigen wijk kunnen doorlopen. Het gaat dan over het benutten van de kansen voor de vernieuwing van de woningvoorraad van woningcorporaties, maar ook bijvoorbeeld aan kansen die voortkomen uit de vernieuwing van de verschillende wijk-winkelcentra. Hierin wordt reeds de samenwerking met de corporaties, welzijnspartijen en vele anderen gezocht om kansen te – identificeren. Jammer is – zo geven vele geïnterviewden aan – dat de financiële polsstok van de woningcorporaties beperkt is. Zij moeten keuzes maken tussen bouwen, het prijsniveau en investeringen in kwaliteit.

4.2.6 Prestatieafspraken met de woningcorporaties

In de jaarlijkse en meerjaarlijkse prestatieafspraken met de Groningse woningcorporaties heeft de gemeentelijke inzet rond passend wonen en doorstroming doorwerking gegeven (Ambitiekader 2021-2025). Ook in het eigen beleid van de woningcorporaties is dit duidelijk zichtbaar. De corporaties bevestigen in de interviews dat het belang van doorstroming groot is: dynamiek in de sociale huurmarkt en het realiseren van verhuishwensen is immers afhankelijk van mutaties en dus van doorstroming.

De prestatieafspraken worden gemaakt tussen de gemeente, de woningcorporaties Nijestee, Lefier, De Huismeesters, Patrimonium, Wierden en Borgen, en Woonborg en hun huurdersorganisaties. Met de landelijk opererende (categorale) woningcorporaties SSH (studenten) en Woonzorg Nederland (ouderen) worden aparte afspraken gemaakt.

In de prestatieafspraken voor 2025 zetten de partijen in op het bieden van passende huisvesting. Het creëren van doorstroming kan hieraan bijdragen, onder andere waar het de meer senioren doelgroep betreft. Uit de prestatieafspraken blijkt dat in het kader van de uitvoeringsagenda wonen en zorg (uitwerking van de Visie wonen samenleving zorg 2022-2030) een gezamenlijke werkgroep Doorstroming senioren is ingericht. Hierin verkennen gemeente en corporaties samen mogelijkheden om de doorstroming te bevorderen. Het gaat dan om het wegnemen van drempels die senioren kunnen ervaren. Een van de mogelijke initiatieven in dit kader is het aanstellen van seniorenmakelaars. Wanneer de ouder wordende huurder niet meer 'veilig en vertrouwd' in de woning kan (of wil) blijven wonen, kan de seniorenmakelaar meedenken of verhuizen een optie is en welke woonwensen er dan zijn. Ook wanneer er zorgen zijn over hoe het moet met de verhuizing kan de seniorenmakelaar helpen. Niet elke Groningse woningcorporatie werkt met een seniorenmakelaar, maar over het algemeen hebben de verhuurmedewerkers van de woningcorporaties hier tegenwoordig ook meer en meer aandacht voor. Hierbij geldt wel dat het niet helpt om te focussen op "het uit hun huis krijgen". Het leggen van de focus op iemands woonwensen en wat belangrijk wordt gevonden qua woning en woonomgeving kan wel de start van het denken over een verhuizing zijn.

Met de woningcorporaties is afgesproken dat zij in 2025, 618 nultredenwoningen via nieuwbouw en transformatie realiseren waarmee in een deel van de huisvestingsopgave voor

ouderen (zonder dan wel met een lichte zorgvraag) wordt voorzien. In de prestatieafspraken is afgesproken dat van deze 618 woningen er 263 zijn bedoeld voor studentenhuusvesting. In de periode 2025 t/m 2029 gaat het om 3.180 nultredenwoningen. Ook bieden de corporaties kleine technische aanpassingen aan (of onderzoeken zij de mogelijkheden daarvoor), waardoor het voor senioren mogelijk is om langer zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen.

In samenwerking met de gemeente en zorgorganisaties werken corporaties aan de realisatie van (geclusterde en zorggeschikte) woonleefconcepten voor ouderen. Daarbij wordt gekeken naar nieuwbouw én naar de bestaande voorraad. In zijn algemeenheid geven de woningcorporaties aan dat het moeilijk is gezien het huidige prijsniveau om mensen te verleiden de stap vanuit de sociale huur naar de private middenhuur of koop te maken: *“naar een duurdere woning met dezelfde of lagere kwaliteit en in een andere buurt verhuizen ze niet”*. Ook hebben de woningcorporaties relatief weinig eigen woningbezit in de middenhuur waardoor doorstromen als ‘scheefwoner’ beperkt mogelijk is.

4.3 Samenvattend

- Doorstroming heeft op verschillende plaatsen in het gemeentelijke woonbeleid een plaats, maar richt zich voornamelijk op de – in omvang toenemende – seniore doelgroep (al dan niet met een toekomstige zorgvraag) en de bijdrage die doorstroming kan leveren om deze groep een meer bij de levensfase/ zorgbehoefte passende woning te bieden.
- Van een duidelijk uitgesproken doel gericht op het bevorderen van meer dynamiek op de woningmarkt in zijn geheel of afgebakende set uitvoeringsinstrumenten is nog geen sprake in het geformaliseerde woonbeleid. Er is wel degelijk beleid geformuleerd maar het is gefragmenteerd opgenomen in verschillende documenten. De kerngedachte is dat er vooral voor gezorgd moet worden dat ouderen langer prettig thuis kunnen blijven wonen in de eigen woning.
- Via diverse wegen zet de gemeente in op gemengde wijken, levensloopgeschikte nieuwbouw en betere samenwerking met woningcorporaties en zorgpartijen. Daarbij is er steeds aandacht voor doorstroming binnen de eigen wijk en het behoud van sociale samenhang. Nieuwbouw moet bijdragen aan doorstroming, waarbij geclusterde woonvormen voor ouderen prioriteit krijgen.
- In de woonvisie wordt wel erkend dat veel Groningers in (te) ruime gezinswoningen wonen, mede doordat het aanbod van passende alternatieven beperkt is of onvoldoende aantrekkelijk. De verhuisbewegingen die de rest van de markt op gang brengen worden echter gezien en genoemd als bijvangst: het wordt in het Gronings woonbeleid niet benoemd als opzichzelfstaande doelstelling. Een bredere focus op de doorstroming van de vitale ‘lege-nesters’ of andere inwoners ontbreekt in het geformaliseerde beleid, maar is wel in ontwikkeling. Waarover ook meer in hoofdstuk 6.

5 Sturen op doorstroming via nieuwbouw

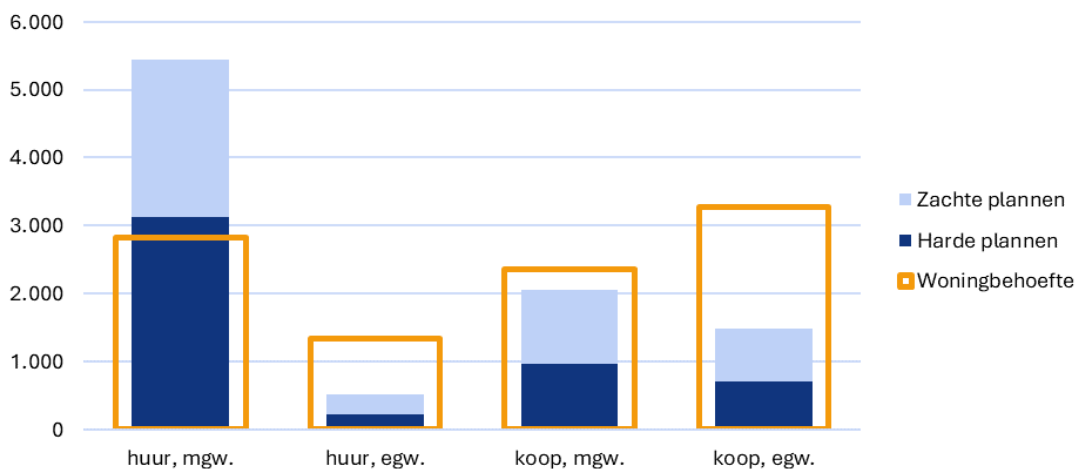
Aan de hand van ons verhuisketenmodel analyseren we het gemeentelijke nieuwbouwprogramma. Hierbij brengen we de verwachte doorstroomeffecten in beeld en relateren we dit aan de in hoofdstuk 3 geanalyseerde behoefte. We presenteren ook een eventueel alternatief programma met bijbehorende doorstroomeffecten.

5.1 Het nieuwbouwprogramma

5.1.1 Woningbehoefte en plancapaciteit

Volgens de gemeentelijke plancapaciteit staan er tot 2030 ca. 9.500 nieuwbouwwoningen op het programma. Dit aantal ligt net lager dan de geraamde woningbehoefte van 9.800 woningen tot 2030. Van de nieuwbouwplannen is 60% ‘zacht’; plannen waar de vergunningen nog niet rond van zijn. Uitgesplitst naar woningtype en eigendom⁹ zien we dat er discrepanties bestaan tussen het huidige bouwprogramma en de behoefte (figuur 12). Zo zijn er beduidend meer plannen voor huurappartementen dan er behoefte is. Dat zal voornamelijk een overprogrammering in de particuliere huursector zijn. Tegelijkertijd bestaat er meer behoefte aan andere woningtypen, waarvan het grootste verschil te zien is bij eengezinskoopwoningen. Daar is de behoefte twee keer zo groot als wat er op dit moment in de plancapaciteit is opgenomen¹⁰.

figuur 12 Plancapaciteit gemeente Groningen naar woningtype en eigendom, periode 2024-2030.



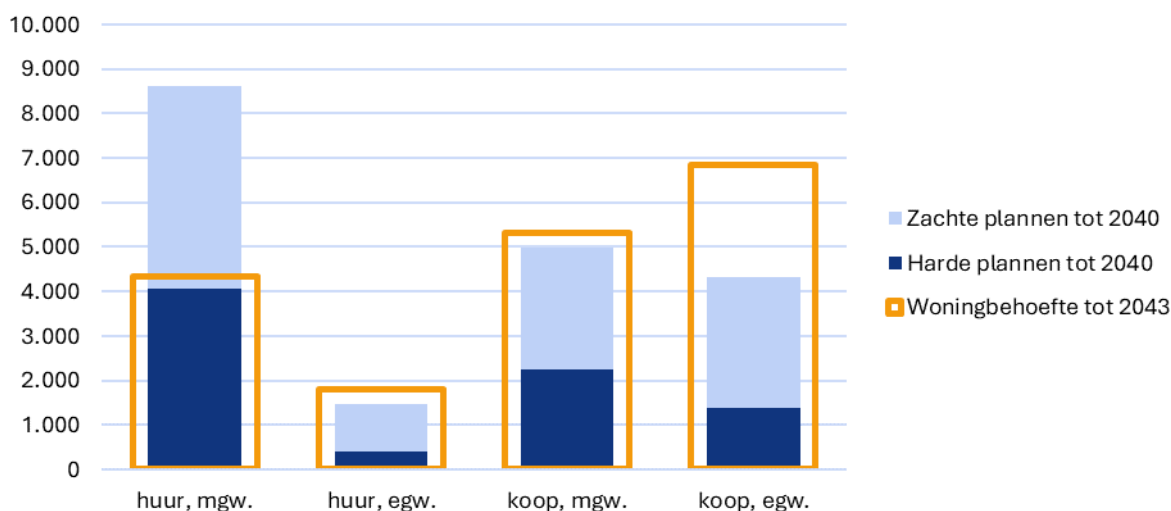
Bron: Gemeente Groningen, Companen. Bewerking; RIGO

In de planning tot 2040 zien we logischerwijs meer woningen gepland, met ook een groter deel zachte plannen (figuur 13). Het aantal appartementen in de bouwprogrammering tot 2040 ligt hoger dan de woningbehoefte in zowel de huur als de koopsector. Maar aan eengezinskoopwoningen blijft de behoefte groter dan er in de plannen is opgenomen.

⁹ Gemengde en onbekende projecten zijn verdeeld naar woningtype en eigendom op basis van de beschikbare informatie in de gemeentelijke plancapaciteit. Daarin wordt o.a. rekening gehouden met bouw- en opleverperiode.

¹⁰ Hierbij aangetekend dat veel corporatieplannen uit sloop/nieuwbouw bestaan. Hierdoor is de netto toevoeging beperkt. Ook de verkoop van bestaande sociale huurwoningen beperkt de netto toename.

figuur 13 Plan capaciteit gemeente Groningen naar woningtype en eigendom, periode 2024-2040.



Bron: Gemeente Groningen, Companen. Bewerking: RIGO

Wanneer we ervanuit gaan dat doorstroming is meegenomen in de gemeentelijke woningbehoefteraming, zal het woningbouwprogramma dus niet voorzien in de toekomstige behoefte in de gemeente. Mocht men willen voorzien in de woningbehoefte, dan zal er anders moeten worden gebouwd (oplossen met nieuwbouw), inzetten op een betere benutting en bewoning van de huidige woningvoorraad (inzetten op doorstroming), of een combinatie van beiden.

5.2 Doorstroomeffecten

De doorstromingseffecten van het bouwprogramma tot 2030 zijn te zien in de uitkomsten van het **RIGO-verhuisketenmodel** voor de gemeente Groningen, die we in deze paragraaf presenteren.

Verhuisketenmodel

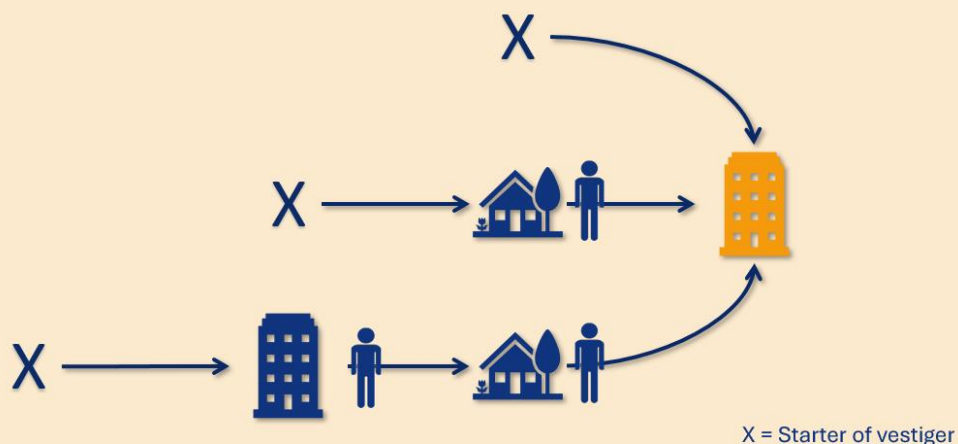
Onder een **verhuisketen** verstaan we een serie aaneengesloten verhuizingen. De keten start bij aanbod dat niet het gevolg is van doorstroming (bijvoorbeeld nieuwbouw, en ook verhuizing naar buiten de gemeente). De keten eindigt bij iemand die geen woning achterlaat (een starter) of bij een vestiger van buiten het woningmarktgebied. Doorstromers vormen de tussenliggende schakels.

Met het RIGO Verhuisketenmodel berekenen we welk verwacht effect een nieuwbouwprogramma heeft op de verhuisketens 'daarachter'. Ook kan het effect van flankerend beleid worden berekend, denk aan regelingen waarbij doorstromers uit grote woningen voorrang krijgen in de nieuwbouw of aan andere vormen van doorstroombevordering. Het model is op maat aangepast aan de woningmarkt van de gemeente Groningen. Het resultaat is een overzicht van toegevoegde woningen door nieuwbouw plus uit de voorraad vrijkomende woningen, gerekend over alle schakels in een verhuisketen.

Zo geeft het model inzicht in de verwachte effecten van verschillende scenario's of acties en wordt het mogelijk om verschillende bouwprogramma's en beleidsmaatregelen te vergelijken en te beoordelen op hun effect op de doorstroming. Deze scenarioanalyse geeft meer begrip van de werking van doorstroming, werkt ondersteunend in de beleidskeuzes en kan beleid onderbouwen. In de werkelijkheid zullen er geregeld verhuisketens eerder stoppen dan gedacht of gehoopt, maar anderen zijn wellicht langer. Kijk dus naar de 'beweging' en beoordeel deze

op zichzelf en in vergelijking met een ‘basisscenario’ of een ander alternatief. Staar je niet blind op de precieze aantallen op de komma nauwkeurig.

Het principe van de verhuisketen geïllustreerd:



5.2.1 Huidige bouwprogrammering

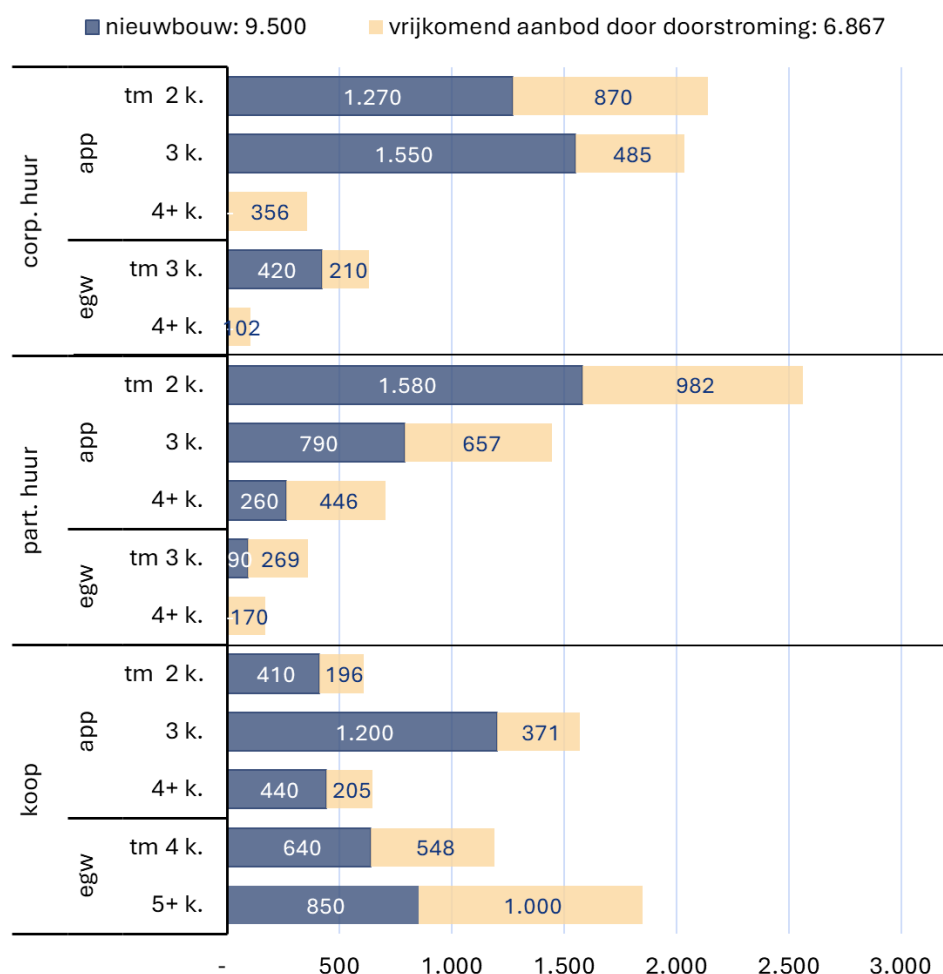
In figuur 14 laten we de doorstroomeffecten van het huidige bouwprogramma zien. Het huidige bouwprogramma is uitgesplitst naar woningmarktsegment (corporatiehuur, particuliere huur, koop), woningtype en het aantal kamers (woon- en slaapkamers). Uit ervaring weten we dat het aantal kamers doorgaans doorslaggevend is in de keuze om door te stromen dan oppervlakte van de woning.

Het aantal nieuwbouwwoningen per categorie is gevisualiseerd met de donkerblauwe balken. In totaal worden er 9.500 woningen gerealiseerd, waarmee 16.400 verhuizingen tot stand komen. Daarvan zijn 6.800 doorstromers en 9.500 lokale starters (waaronder ex-studenten of andere jongeren) of vestigers van buiten de gemeente Groningen – een aantal dat gelijk staat aan het aantal nieuw gebouwde woningen. Elke verhuisketen eindigt immers bij een huishouden dat geen reguliere woning in Groningen achterlaat.

De lichtoranje balk representeert het aantal woningen dat vrijkomt uit de bestaande voorraad door de bouw van het bouwprogramma. Zo komen er in totaal nog eens 1.000 ruime eengezinskoopwoningen vrij uit de voorraad door de bouw van het gehele programma. In andere woorden: door de bouw van dit programma (waaronder 850 eengezinskoopwoningen) kunnen er 1.850 woningen van dit type worden betrokken, mede mogelijk gemaakt door de doorstroming in de bestaande voorraad.

Wat betreft de corporatiewoningen zien we geringe doorstroming uit eengezinswoningen. Dit komt voor een deel doordat er relatief weinig van dit soort woningen zijn. En wat niet bestaat komt ook niet vrij. Hoewel het bouwprogramma van de corporaties voor een groot deel bestaat uit driekamerappartementen – niet onaantrekkelijk voor ‘lege-nesters’ – komt er nog weinig doorstroming uit grote woningen op gang. In totaal kunnen er 730 eengezinswoningen worden betrokken.

figuur 14 Doorstroomeffecten van het bouwprogramma tot 2030, gemeente Groningen



Bron: RIGO verhuisketenmodel

Met dit bouwprogramma wordt de verhuisketenlengte geschat op 1,72. Dat wil zeggen dat er met de bouw van 1.000 gebouwde woningen 1.720 verhuisbewegingen op gang komen. En hoe meer verhuisbewegingen, hoe meer mensen worden voorzien in hun woningbehoefte. Uit nadere analyse blijkt ook dat dit bouwprogramma 900 ‘downsizers’ faciliteert, waarvan 700 een ruime eengezinswoning in de koopsector achterlaten en 200 een eengezinswoning in de (corporatie)huursector. Dat zijn huishoudens die hun eengezinswoning achterlaten voor een kleinere woning (kleinere eengezinswoning of appartement).

5.2.2 Alternatief bouwprogramma

We vergelijken de uitkomsten van het bestaande bouwprogramma met een alternatief programma. Daarin voeren we twee aanpassingen door. Ten eerste bouwen we geen zeer ruime eengezinswoningen in de koopsector meer, met het idee dat de koopvoorraad al voor het grootste deel uit deze woningen bestaat. In plaats daarvan bouwen we (meer) eengezinswoningen van beperktere omvang en driekamerappartementen; beide zijn aantrekkelijke alternatieven voor ‘lege-nesters’. Zo willen we de doorstroming bevorderen. We gaan er bovendien vanuit dat (een kwart) meer van deze woningen wordt betrokken door ‘downsizers’. Dat kan worden bewerkstelligd door de inzet van goede informatievoorziening en begeleiding door bijvoorbeeld een verhuismakelaar/wooncoach voor 55-plussers met een (ruime) koopwoning.

Ten tweede verlenen we voorrang in de sociale huursector aan huishoudens die willen downsizen, en een grotere woning achterlaten. We gaan ervanuit dat een kwart van alle nieuwe driekamerwoningen in de corporatiesector met voorrang wordt toegewezen aan huurders die een eengezinswoning achterlaten. Het resultaat aan doorstroomeffecten is te vinden in figuur 15.

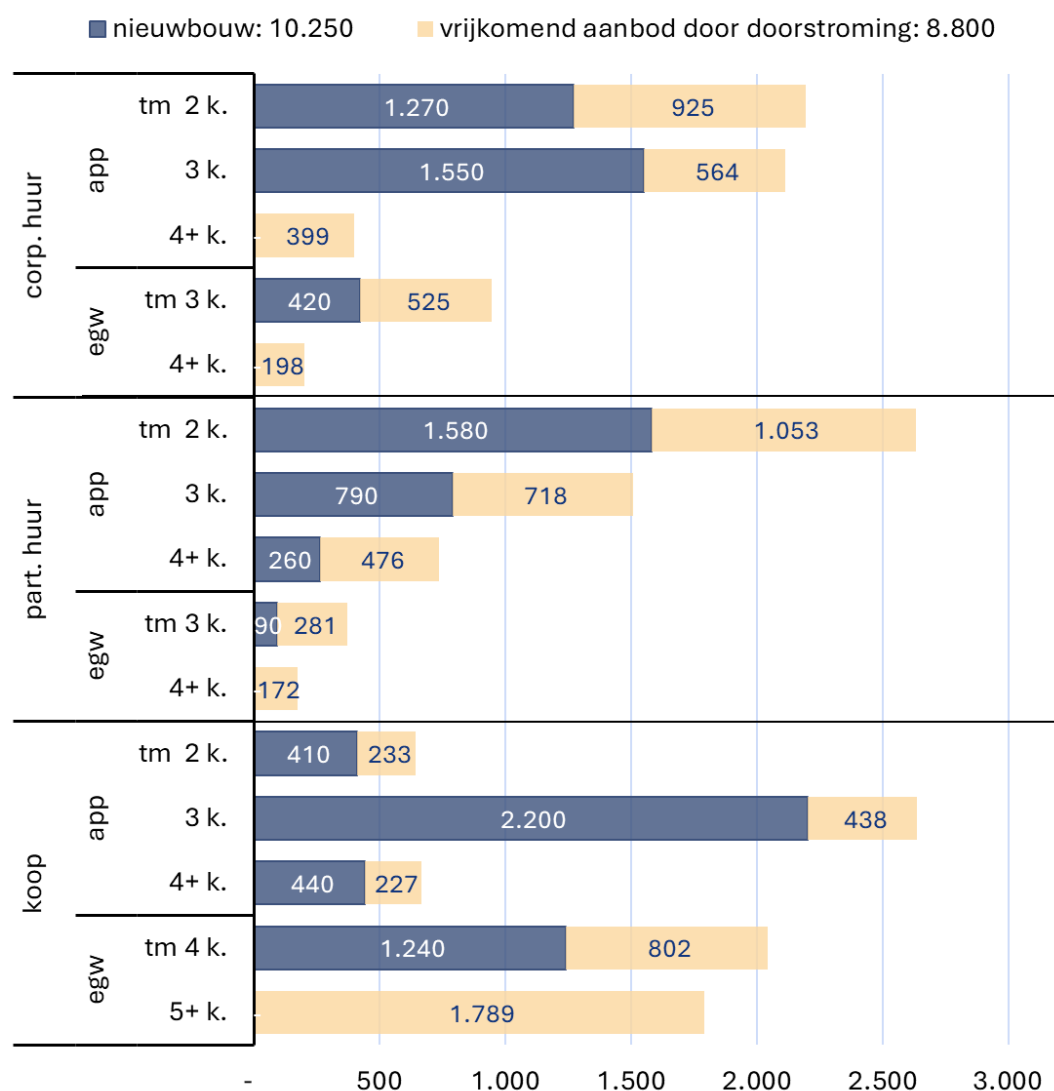
Hoewel er in dit scenario geen ruime eengezinskoopwoningen meer worden gebouwd, zien we dat bijna net zoveel grote woningen vrijkomen (bijna 1.800) als het aanbod uit de huidige bouwprogrammering (850 nieuwbouwwoningen + 1.000 door doorstroming). Dit komt door de bouw van aantrekkelijke alternatieven voor downsizers, plus de inzet van maatregelen om de doorstroming in de koop te bevorderen. Er worden in totaal meer woningen gebouwd. Er kunnen immers meer woningen worden gerealiseerd wanneer dat geen ruime eengezinswoningen zijn.

In de corporatiesector zien we ook een effect. Daar gaan we uit van voorrang voor ‘downsizers’ die van een eengezinswoning naar een nieuwbouwappartement verhuizen. Het aantal eengezinswoningen dat beschikbaar komt door nieuwbouw en doorstroming stijgt daar van 730 naar bijna 1.150.

Met dit bouwprogramma wordt de verhuisketenlengte geschat op 1,86. Dat wil zeggen dat er met de bouw van 1.000 gebouwde woningen 1.860 verhuisbewegingen op gang komen. Dat zijn er 140 meer dan bij het huidige bouwprogramma. Focussen we ons op het aantal ‘downsizers’, dan zien we duidelijk de effecten van inzetten op de doorstroming. In totaal zijn er 2.300 huishoudens die hun grote eengezinswoning achterlaten voor een kleinere woning, zie tabel 2. Dat zijn ruim 1.700 grote woningen in de koopsector, en bijna 600 in de huursector.

Hoewel er op papier makkelijk kan worden geschoven in de bouwplannen, is het belangrijk te onderkennen dat deze capaciteit in de praktijk niet oneindig flexibel is. In veel gevallen zijn harde plannen al vergaand uitgewerkt qua locatie, programma en fasering. Dat betekent dat niet zomaar geschoven kan worden met woningtypen of segmenten. Zeker op korte termijn is het dan ook niet realistisch om het bouwprogramma volledig om te buigen. Wel is er ruimte om binnen zachte plannen (of toekomstige programmering) meer prioriteit te geven aan woningtypes en doelgroepen die de grootste bijdrage leveren aan de doorstroming.

figuur 15 Doorstroomeffecten van het alternatief bouwprogramma tot 2030, gemeente Groningen



Bron: RIGO verhuisketenmodel

Tabel 1 Doorstroomeffecten van het huidige en alternatieve bouwprogramma tot 2030, gemeente Groningen

	huidige programma		alternatief programma	
totaal verhuisd	16.370	100%	19.050	100%
doorstromers	6.870	42%	8.800	46%
starters	4.630	28%	4.950	26%
vestigers	4.870	30%	5.300	28%
downsizers (uit egw)	906		2.307	
corp. huur	194		585	
koop	712		1.722	
verhuisketenlengte	1,72		1,86	

Bron: RIGO verhuisketenmodel

5.2.3 Niet alleen bouwen, ook verleiden tot verhuizen

De verschillen in uitkomsten tussen deze twee programma's laat duidelijk zien dat het stimuleren van doorstroming niet alleen afhangt van hoeveel er wordt gebouwd, maar vooral van wat er wordt gebouwd (en voor welke beoogde doelgroep) en hoe er verder wordt gestuurd op de doorstroming. Door gericht te bouwen voor 'lege-nesters' en maatregelen te treffen die downsizing aantrekkelijker maken, ontstaan er meer verhuisbewegingen en komt er meer passende woonruimte beschikbaar voor verschillende doelgroepen. De toename in ketenlengte en het grotere aantal vrijgespeelde ruime woningen onderstrepen het potentieel van een doorstroomgericht programma. Daarmee wordt het bouwprogramma niet alleen een uitbreiding van de voorraad, maar ook een hefboom voor een beter functionerende woningmarkt.

Bouwen voor doorstromers en ervoor zorgen dat die woningen ook bij de doelgroep terechtkomen is een vak apart. We weten uit ervaring dat aantrekkelijk aanbod essentieel is voor extra doorstroming. Het aanbod moet niet al te krap zijn. De doelgroep heeft immers een goed alternatief: blijven zitten. Maar zoals benoemd is aantrekkelijk aanbod en bijpassende sturing niet alles. Het gaat ook om de aanwezigheid van voorzieningen en de bereikbaarheid hiervan. Al bouw je de perfecte woning voor de doorstromers, als er geen supermarkt of apotheek in de buurt is zal de beoogde doelgroep niet (snel) verhuizen. Daarnaast maakt locatie ook uit. Downsizers doen dit het liefste in (of nabij) eigen buurt of wijk, waar ze hun opgebouwde sociale netwerk hebben. En dan nog is het belangrijk dat 'lege-nesters' zo min mogelijk belemmeringen ervaren. Dat kan door inzet van instrumentarium en overige maatregelen. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

5.3 Samenvattend

- De gemeente Groningen heeft een omvangrijk woningbouwprogramma tot 2030, bestaande uit 9.500 woningen. De woningbehoefte is echter hoger geraamd op 9.800. Maar de vraag is of dit programma voldoende inspeelt op de behoeften van woningzoekenden. De woningbehoefte en het woningbouwprogramma verschillen namelijk in kwalitatieve zin. Er is een "overschot" aan huurappartementen in de planning zichtbaar, terwijl de vraag groter is naar eengezinswoningen, met name in de koopsector. Daarmee gaan er fricties ontstaan in het aanbod en in de toekomstige bewoning.
- Belangrijk om te beseffen is dat het effect van bouwen verder reikt dan alleen de toegevoegde woningen. Nieuwbouw kan kettingreacties aan verhuizingen veroorzaken, waarbij starters, doorstromers en vestigers allemaal aan bod komen.
- Ook in Groningen zal de doorstroming van 'lege-nesters' en ouderen uit ruime (eengezins)woningen naar kleinere, passende woningen veel effect hebben op de dynamiek op de woningmarkt. Een alternatieve invulling van het bouwprogramma met meer kleine eengezinswoningen en appartementen voor 'lege-nesters' laat zien dat gerichte nieuwbouw de verhuisketen verlengt, en dat er meer grote woningen vrijkomen voor bijvoorbeeld gezinnen. Nieuwbouw is daarmee niet alleen een uitbreiding van de voorraad, maar ook een hefboom voor een beter functionerende woningmarkt.
- Belangrijk is dat het niet alleen gaat om bouwen van het juiste aanbod, maar ook om het verleiden tot verhuizen. We weten uit ervaring dat (verhuiscapabele) 'lege-nesters' en ouderen pas verhuizen als het nieuwe aanbod o.a. aantrekkelijk is, het op een goede locatie ligt en goed bereikbaar is. Maar daarnaast kunnen nog veel meer redenen meespelen. Goed en geschikt aanbod is essentieel, maar geen garantie.

6 Aanvullende beleidsmatige inzet

Zoals gezegd heeft dit rekenkameronderzoek een meer verkennend dan enkel evaluerend karakter. We wilden samen met de gemeente de vraag beantwoorden óf - en zo, ja, hoe - doorstroming beter onderdeel van het woonbeleid zou kunnen zijn. Om dat te verkennen zijn bijeenkomsten georganiseerd met ambtenaren van de gemeente. In deze bijeenkomsten hebben we in hoofdlijnen de tussentijdse bevindingen gepresenteerd. Vervolgens hebben we gezien welke strategieën voor het verder stimuleren van doorstroming (en met welke doelen precies) reeds worden ingezet. Deze beschrijven we in dit hoofdstuk.

6.1.1 Push en Pull

Om doorstroming te bevorderen, kunnen de zittende bewoners in beweging worden gebracht. Dit begint altijd met een vrijgekomen passende woning door nieuwbouw, migratie of overlijden. In zijn algemeenheid kunnen twee soorten maatregelen worden ingezet, namelijk:

1. **Pull maatregelen**, die gericht zijn op toevoegen aan de woningvoorraad (om nieuwe verhuisketens op gang te brengen), verleiden van huidige bewoners om te verhuizen en het wegnemen van verhuisdrempels;
2. **Push maatregelen**, die gericht zijn op het verleiden van huidige bewoners om te verhuizen door het onaantrekkelijk te maken om in de huidige woning te blijven wonen.



Pull maatregelen zijn vooral effectief in gebieden waar de woningmarkt krap is, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwbouw voor starters, herstarters en vestigers. Pull maatregelen zijn met name gericht op senioren, die op deze manier verhuisprikkels krijgen. Wanneer senioren in beweging worden gebracht, kunnen er lange verhuisketens worden gerealiseerd. Deze kunnen voor de huursector geoptimaliseerd worden door het gericht toewijzen van vrijkomende woningen aan doorstromers. Om senioren verhuisprikkels te geven is meer nodig dan het bouwen van woningen, zoals actieve bemiddeling en begeleiding.

Push maatregelen zijn vooral effectief in gebieden waar veel huurders zonder deze maatregelen in de verleiding komen om te blijven zitten, terwijl ze wel over de financiële middelen beschikken om door te stromen. Hierin is het tijdelijke huurcontract het meest effectief, aangezien dit garandeert dat de huurder verhuist wanneer het contract afloopt. De kanttekening bij deze maatregel is dat push maatregelen pas werken wanneer er voldoende

ruimte is om door te stromen. Hierbij aangetekend dat we niemand in Nederland kunnen dwingen om te verhuizen, verleiden is het hoogst haalbare.

6.1.2 Gouden regels zijn er niet

Een set gouden regels voor het stimuleren van doorstroming is er helaas niet. Op de vraag welke interventie het beste werkt, bestaan meerdere antwoorden, die afhangen van wat de betrokken partijen willen bereiken, wat de specifieke woningmarktomstandigheden zijn en welke belemmeringen voor de doelgroep een rol spelen.

Er is geen sprake van één succesvolle en doorslaggevende interventie. Het is juist de combinatie van prikkels en persoonlijke omstandigheden van de huurder die doorslaggevend zijn is in de keuze om te verhuizen bleek uit eerder evaluatieonderzoek van ons en Platform 31. Feitelijk moet je als gemeente op zoek naar een **mix van maatregelen die werkt**. Alles tegelijk inzetten is overigens ook niet aan te bevelen. Tussentijds aanpassingen maken – of de aanpak uitbreiden – is relatief eenvoudig en zo kan ook geleerd worden van monitoring en evaluatie.

Duidelijk is dat er een belangrijke meerwaarde kan worden gecreëerd voor doorstroming wanneer gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en andere betrokkenen (bijvoorbeeld uit het sociaal domein) samenwerken. Een gemeente kan het vraagstuk niet alleen oplossen.

Ook weten we dat een **persoonlijke klantbenadering** een succesfactor is die we overal tegenkomen. De doelgroep moet immers in zekere zin zijn of haar verhuishwens nog gaan formuleren en ‘tussen droom en daad staan soms wetten in de weg en praktische bezwaren’.

6.2 Staalkaart van mogelijke maatregelen

Er bestaan inmiddels veel maatregelen die in Nederland worden ingezet om doorstroming te stimuleren. In figuur 16 is een staalkaart van mogelijke maatregelen te zien. Een aantal hiervan is redelijk ingeburgerd, een aantal maatregelen komt minder vaak voor en er zijn maatregelen die wat ‘spannender’ of experimenteel zijn.

In de bijeenkomst zijn we op zoek gegaan naar maatregelen die al worden ingezet in Groningen of die kansrijk zouden kunnen zijn in Groningen. Welke maatregelen dat precies moeten zijn is immers geen gegeven: ze moeten passen bij de lokale situatie. Wel heeft het de voorkeur om te zorgen dat het pakket uit elke categorie van maatregelen iets biedt. Deze categorieën sluiten immers aan op redenen om vooral **niet** te verhuizen.

Aandacht voor doorstroming is niet nieuw binnen de gemeente. Lerend van initiatieven in den lande wordt naast de inzet van het nieuwbouwprogramma om doorstroming te bevorderen ook gestreefd naar aanvullend beleid. De middelen hiervoor zijn tot op heden beperkt en de concrete instrumenten nog niet (volledig) uitgewerkt, maar in de vorm van pilots wordt reeds veel ervaring opgedaan en geleerd.

figuur 16 Staalkaart van doorstroommaatregelen (Bron: RIGO)

Categorieën van maatregelen	Maatregelen die redelijk ingeburgerd zijn	Maatregelen die voorkomen in NL	Spannend, experimenteel, haalbaar en wenselijk?
 Info, begeleiding, ontzorgen	• Doorstroommakelaar/wooncoach sociale huur • Informatiesite / Campagne • Huurders met vragen kunnen zich melden	• Wooncoach koop en vrije sector • Verhuisservice	
 Aanbod in beeld	• Gericht adverteren (zoekopdracht)	• Echt goede woningadvertenties sociale huur • Live bezichtigen nieuwbouw ipv 'op tekening' • Aankomend aanbod (NVM): wat komt er in verkoop/wat doet mijn woning? • WRV-regio's samenvoegen	
 Aantrekkelijk bouwen	• Nieuwbouw met doorstroomkwaliteit (aantal kamers, buitenruimte, gezamenlijke ruimte)	• Concepten: woonzorgcomplexen, Knarrenhof, Liv-inn, Stadsveteraan, Senior Smart living, Woongroepen ouderen met migratieachtergrond, etc.	• Seniorenstad? Seniorenwijk?
 Voorrang doorstromers	• Seniorenwoningen labelen • Kleiner wonen sociale huur (VGNB) • Vrijesector en koop corporaties (evt. VoV) • Nieuwbouw sociale huur • Woningruil	• Nieuwbouw koop • In eigen buurt of complex • Gezinscontract: verhuizen als kinderen het huis uit zijn • Partners van cliënten in aantleunwoning	• Doorstromers altijd voorrang geven, ook boven urgenten • Supervoorrang voor wie 2 woningen achterlaat?
 Financiële prikkel	• Verhuiskostenvergoeding • Huurbehoud/-gewinning huur • Woonlastengewinning huur • Coullance voorinspectie	• Dubbele lasten kwijtschelden sociale huur • Maatwerk ipv generiek huurbehoud • Verhuiskostenvergoeding Koop • Strengere / schaarsere WMO	
 Met een gerust hart verhuizen		• Behoud (deel) inschrijfduur huur • Bemiddelen als nieuwe woningen niet bevalt	• Tevredenheidsgarantie: expliciet!

Bron: RIGO

6.2.1 Informatie, begeleiding, ontzorgen

Voor veel senioren is verhuizen een ingrijpend gebeuren waar ze hulp bij nodig hebben. Vaak kunnen familie of vrienden helpen, maar lang niet altijd zijn die beschikbaar, of missen ook zij kennis en informatie. Het is dus belangrijk om duidelijke informatie te bieden over de mogelijkheden, regelingen, of het aanbod. Dat kan online, maar deze doelgroep heeft vaak juist behoefte aan offline informatie en hulp.

Het is daarom goed en belangrijk dat huurders met vragen over hun woonsituatie en verhuismogelijkheden terecht kunnen bij een verhuiscoach of woonconsulent bij de corporaties. En dat moet verder gaan dan alleen huurders die al nadenken over verhuizen. We weten dat medewerkers van corporaties, makelaars of andere partijen juist ook proactief bewoners kunnen opzoeken en hen op die manier stimuleren om na te denken over hun woontoeekomst. Ook als dat niet verhuizen betekent maar bijvoorbeeld een aanpassing in de woning.

Verder is het van belang dat er een duidelijk pakket van maatregelen ligt zodat bewoners weten waar ze aan toe zijn en waar ze voor wat terecht kunnen: bij de gemeente, corporatie, zorgpartij, of een makelaar. Belangrijk is dat dit niet enkel de sociale huur betreft. De meerderheid van de doelgroep woont in de koop en (oudere) bewoners in de koop hebben veelal dezelfde behoefte om persoonlijk geholpen te worden bij het hele proces van oriënteren, zoeken en uiteindelijk eventueel verhuizen. Met doorstroomcoaches in de sociale huur is ruime ervaring in het land opgedaan inmiddels. Veel minder ervaring is er met doorstroomcoaches in de koop en vrije sector.

Uit de werksessie:

- De gemeente werkt de komende periode het voorstel voor de inzet van een doorstroommakelaar verder uit. Dit in samenwerking met de woningcorporaties. Deze doorstroommakelaar richt zich op de sociale huur sector en de koopsector. Zowel huurders als mensen met een koopwoning kunnen terecht met vragen.
- Deze doorstroommakelaar wordt mogelijk ook de aanjager van een campagne over bewustwording. Hierover is nog niet besloten.
- De gemeente beziet of in pilotvorm de waarde van een verhuisservice kan worden onderzocht. Vanuit de woningcorporaties wordt bekeken of zij de onderhoudsdienst of wijkbeheerders extra kunnen inzetten voor klussen in de nieuwe passende woning.
- Bij het achterlaten van de oude niet passende woning nemen woningcorporaties reeds de hogere mutatiekosten voor hun rekening. Zo hoeven mensen niet de oude woning in de oude staat terug te brengen.

Een samenwerking tussen makelaars, woningcorporaties, zorginstellingen, thuiszorg en wijkteam zou een mogelijkheid kunnen zijn. Zeker ook op het vlak van de communicatie. De gemeente zou meer coördinatie hierin kunnen bieden. Het bewustmaken van de Groningers gaat het beste langs meerdere wegen. ‘Wonen’ kan een rol spelen, maar een link met een programma als ‘Groningen Gezond’ draagt bij aan verdere bewustwording.

6.2.2 Aanbod in beeld

In het verlengde van het vorige punt is het voor senioren vaak lastig om te overzien waar ze moeten zoeken en waar ze precies voor in aanmerking komen. Ook hebben senioren vaak moeite om zich een goed beeld te vormen van een nieuwe woning waarvoor ze in aanmerking komen, zeker als dit om nieuwbouw gaat. Uit ervaring weten we bijvoorbeeld dat woningadvertenties van sociale huurwoningen daarom zoveel mogelijk foto’s van de binnenkant van de woning moeten laten zien. Dan kunnen (nieuwe) huurders zich goed voorstellen hoe de woning eruit gaat zien, en wordt het makkelijker voor te stellen welke zaken kunnen worden overgenomen.

In de koopsector gaat het vooral om lege-nesters/ senioren bewust te maken van het aanbod dat (in de nabije toekomst) beschikbaar komt en aantrekkelijk voor hen is. Ter discussie is de vraag of bij nieuwbouwcomplexen huur en koop goed ‘in beeld worden gebracht’. Denk aan live bezichtigingen zodat senioren goed beeld krijgen van het woongebouw en de woning (bijvoorbeeld met modelwoningen). En misschien kunnen er vaker open dagen in bestaande complexen georganiseerd worden.

Uit de werksessie:

- De marktpartijen en de gemeente maken het – zoveel als mogelijk – bij het in de markt zetten van nieuwe woonleefconcepten mogelijk dat potentiële nieuwe bewoners het appartement en het concept voorafgaand aan koop of verhuur live kunnen bekijken. Zoals bijvoorbeeld in het geval van de Zuiderflat, Oosterparkheem door middel van een showappartement.
- In een pilot is vanuit de samenwerkende corporaties en de gemeente een flyer gericht (bewoners van woningen met een trap) verspreid onder bewoners van 55 jaar en ouder. Hierin werden zij geïnformeerd over het in ontwikkeling zijnde aanbod, ook de mensen met een koopwoning. Dit in het licht van een wijkvernieuwingsproject waarbinnen nultredenwoningen werden gerealiseerd. Van de 300 aangeschreven mensen verhuizen er ongeveer 30 uiteindelijk naar een passende woning. Hieronder waren ook mensen die een koopwoning achterlieten.

- Binnen dit wijkvernieuwingsproject zet de gemeente – in pilotvorm en in samenwerking met de woningcorporaties en andere samenwerkingspartners – in op de ontwikkeling van de volgende maatregelen om doorstroming te bevorderen:
 - Een verhuisplan is in ontwikkeling zodat men inzicht krijgt in wat er allemaal geregeld moet worden;
 - Ondersteuning bij de digitale verhuizing door WIJ Groningen (welzijn);
 - Verhuisservice voor mensen die een fysieke, financiële beperking hebben en niet beschikken over een sociaal netwerk. Afhankelijk van de uitkomsten van de pilot zal dit al dan niet leiden tot een voorstel om dit binnen de gehele gemeente in te zetten;
 - Een Welkombuurtteam die inzet op de bevordering van de sociale cohesie;
 - Een informatiemarkt waarbij bewoners gerichte informatie ontvangen over verhuizen en de mogelijkheden in de ondersteuning hierbij.
- De gemeente organiseert jaarlijks een nieuwbouwfestival met woningcorporaties en ontwikkelaars om nieuwbouw-aanbod te laten zien. Dit festival wordt goed bezocht, vooral ook door 'empty-nesters'. zie www.nieuwbouwfestival.nl.

6.2.3 Aantrekkelijk bouwen

Het belang van aantrekkelijke nieuwbouw om doorstromers te verleiden kwam in de interviews voorzichtig naar voren. Het gaat dan onder meer om het aantal kamers (senioren wensen in overgrote mate minimaal drie kamers), goede buitenruimte en de nabijheid van voorzieningen. Het laatste wordt breed onderkend, maar is ook lastig te realiseren op een locatie relatief ver van het centrum.

Ook weten we dat de sfeer en het type woongebouw van belang zijn. Hoewel een gelijkvloerse woning en toegang tot zorg vaak belangrijk gevonden worden, hebben veel senioren juist een negatief gevoel bij een woongebouw waar 'zorg' de uitstraling bepaalt. Het moet in de eerste plaats als een woongebouw voelen. Hoe 'jonger' de senioren, des te belangrijker dit is.

Uit de werksessie:

- De gemeente constateert dat het niet altijd gaat om nieuwbouw. Juist de bestaande bouw biedt ook kansen in Groningen voor de toevoeging van bijvoorbeeld gezamenlijke ruimtes in de vorm van binnen- of buitenruimte.
- In de realisatie van woonleefconcepten zet de gemeente in op ontmoeten. Dit ontmoeten kan verschillende vormen hebben. In twee woonleefconcepten wordt een wijkrestaurant ingepast. Zij zorgen voor activiteiten, koffiemomenten en verzorgen de maaltijden voor de mensen met een Volledig Pakket Thuis (zwaardere vorm van zorg geboden vanuit de Wet langdurige zorg).
- In de woonleefconcepten is tijdelijk ingezet op gemeenschapsontwikkeling door de inzet van een 'community-builder'.

6.2.4 Voorrang voor doorstromers

Een voor de hand liggende manier om doorstromers te helpen is hen voorrang te geven bij het toewijzen van woningen. Met name in de sociale huur zijn er vele voorrangsregelingen die (bepaalde typen) doorstromers voorrang geven, bijvoorbeeld als ze van een ruime naar een kleinere woning verhuizen.

Uit de werksessie:

- De gemeenten en woningcorporaties hebben in het woonruimteverdeelbeleid reeds de mogelijkheid om doorstromers onbeperkt voorrang te geven. Deze groepen worden bemiddeld. In het komende jaar gaat deze mogelijkheid verdwijnen wanneer een nieuw regionaal woonruimteverdeelsysteem wordt geïntroduceerd. De mogelijkheid wordt in omvang beperkt. De verwachting van de gemeente is dat dit de doorstroom niet zal beperken.
- De gemeente verkent de mogelijkheid om bewoners voorrang geven wanneer ze in hun eigen buurt verhuizen van een niet passende woning naar een passende woning. Hier is in een pilotvorm mee gewerkt en dat bleek erg succesvol. Het betrof een samenwerking met de woningcorporaties vanuit de pilot wijkvernieuwing de Wijert. Alle mensen (senioren) die niet passend wonen in de buurt zijn aangeschreven. Het betrof ook senioren met een koopwoning.

6.2.5 Financiële prikkel

Verhuizen kan duur zijn: denk aan schilderen, vloeren, gordijnen, en de verhuiskosten zelf. In de huur geldt bovendien vaak dat de nieuwe woning een hogere huur heeft dan de huidige woning. Een veel gehoorde klacht van huurders: ‘dan ga ik meer betalen voor een kleinere woning’. Vandaar dat veel gemeenten en woningcorporaties een regeling hebben voor huurders die van een ruime naar een kleinere woning doorstromen. Denk bijvoorbeeld aan varianten als:

- Huurbehoud, waarbij de huurder ‘gelijk oversteekt’ (Amsterdam). Soms met uitzondering van nieuwbouw.
- Woonlastengewenning, rekening houdend met energielasten die vaak lager liggen in de nieuwe woning en de huurtoeslag (Amersfoort).
- Een maximale sprong in woonlasten van bijvoorbeeld 50 euro (Utrecht).
- Een andere financiële maatregel die corporaties soms inzetten is het kwijtschelden van dubbele lasten bij verhuizing van de ene naar de andere huurwoning.

In de koopsector zijn er minder manieren waarop de gemeente financieel kan sturen. Daarbij is het de vraag of dat gewenst is – de groep heeft immers hun eigen vermogen in stenen.

Ook zijn er steeds meer gemeenten en regio's waar de gemeente een tegemoetkoming in de verhuiskosten biedt, variërend van € 500 tot ruim € 5.000. Een woningcorporatie mag dit instrument bij wet overigens niet inzetten.

Een financiële prikkel is overigens lang niet altijd de drijfveer achter een verhuizing zo leert de ervaring, maar kan wel een drempel om te verhuizen slechten en daarmee zorgen dat iemand net iets eerder in beweging komt. In den lande worden dergelijke instrumenten soms bewust vooraf gecommuniceerd, in andere gevallen is het een instrument dat alleen in het kader van maatwerk wordt ingezet.

Uit de werksessie:

- De werkgroep Doorstroming bestaande uit de gemeente en de Groningse woningcorporaties verkent de mogelijkheid om doorstromers te helpen door de dubbele huur een maand te betalen.
- De introductie van huurgewenning of huurbehoud zijn ook mogelijkheden, maar worden minder gedragen en de effecten moeten eerst goed uitgezocht worden. De woningcorporaties overwegen de inzet, zij het dat dit de betaalbaarheid waarschijnlijk alleen de eerste periode helpt. Het maken van een kosten en baten afweging is noodzakelijk zo wordt aangegeven. De verwachting is dat het financieel en qua administratieve lasten niet goedkoop is.

- De gemeente denkt niet aan de introductie van een verhuiskostenvergoeding omdat uit onderzoek blijkt dat dit niet bijdraagt aan extra doorstroming. Mensen die doorstromen doen dit veelal al zonder en zien de vergoeding als een extraatje. Wel bekijkt de gemeente hoe mensen die financieel en fysiek minder goed in staat zijn om te verhuizen ondersteuning geboden kan worden (zoals ook beschreven in 6.2.2).

6.2.6 Met een gerust hart verhuizen

Doorstromen als senior betekent vaak de laatste ‘echte’ verhuizing. Naast alle ingewikkeldheden die al zijn genoemd blijft vaak nog koudwatervrees over. In veel regio’s – ook in Groningen – geldt dat sociale huurders hun opgebouwde inschrijfduur kwijtraken als ze verhuizen en weer op nul staan. Dan willen huurders wel zeker weten dat de nieuwe woning bevalt. Want zo niet, dan kunnen ze niet snel doorverhuizen. In meerdere regio’s (Utrecht, Amersfoort, Arnhem-Nijmegen) geldt dat huurders hun inschrijfduur deels of geheel behouden. Weten dat je als het écht niet bevalt weer kunt verhuizen maakt de keuze psychologisch makkelijker. Ook zijn er corporaties die – zonder dat overigens breed te communiceren – een soort ‘tevredenheidsgarantie’ bieden: als de nieuwe woning echt niet bevalt kan de huurder worden bemiddeld naar een andere woning¹¹.

Uit de werksessie:

- De woningcorporaties denken reeds in het kader van de gezamenlijke woonruimteverdeling na over de introductie van behoud van inschrijfduur in de sociale woningvoorraad. Een terugkeergarantie in koop of huur vooralsnog niet.

6.3 Samenvattend

- Een set gouden regels voor het stimuleren van doorstroming of het verlengen van de verhuisketens is er niet. Er is geen sprake van één succesvolle en doorslaggevende interventie. Het is juist de combinatie van prikkels en persoonlijke omstandigheden van de huurder die doorslaggevend zijn in de keuze om te verhuizen. Feitelijk moet je als gemeente op zoek naar een **mix** van maatregelen die werkt. Alles tegelijk inzetten is overigens ook niet aan te bevelen. Tussentijds aanpassingen maken – of de aanpak uitbreiden – is relatief eenvoudig en zo kan geleerd worden van monitoring en evaluatie.
- Een belangrijke meerwaarde kan worden gecreëerd voor doorstroming wanneer gemeenten, woningcorporaties, marktpartijen en andere betrokkenen (bijvoorbeeld uit het sociaal domein) samenwerken. Ook weten we dat een persoonlijke klantbenadering een succesfactor is die we overal tegenkomen.
- Duidelijk is dat doorstroming niet nieuw is in de gemeente, lerend van initiatieven in den lande wordt naast de inzet van het nieuwbouwprogramma om doorstroming te bevorderen ook een aanvullend beleid opgezet. Vrijwel op alle gebieden uit onze ‘staalkaart’ is de gemeente initiatieven aan het ontwikkelen. In zijn algemeenheid geldt hierbij dat de middelen hiervoor tot op heden beperkt zijn, en de concrete instrumenten nog niet (volledig) zijn uitgewerkt. De ambtelijke organisatie zou deze inzet graag uitbreiden. Zeker op de korte termijn wordt er vooral in de vorm van pilots veel ervaring opgedaan en geleerd.

¹¹ Ook deze maatregelen worden weleens als oneerlijk ervaren: ‘dan kunnen deze mensen zomaar doorverhuizen terwijl andere woningzoekenden jaren moeten wachten’. Ook hier geldt echter dat andere woningzoekenden hier niet onder lijden: er komt immers weer een woning vrij. Bovendien is het idee en de ervaring ook niet dat mensen hier veelvuldig gebruik van maken, en dat het vooral een geruststellende gedachte is dat het eventueel zou kunnen.

7 Beantwoording hoofd- en deelvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

7.1 Opgave en sturing

1. *Welke beleidsdoelen zijn gesteld op het vlak van doorstroming?*

Van een duidelijk uitgesproken doel gericht op het bevorderen van meer dynamiek op de woningmarkt in zijn geheel – vastgelegd in beleid en met een bijbehorende set uitvoeringsinstrumenten – is geen sprake. Doorstroming heeft op verschillende plaatsen in het gemeentelijke woonbeleid een plaats, maar richt zich voornamelijk op het bieden van een bij de levensfase/ zorgbehoefte passende woning voor – de in omvang toenemende – seniore doelgroep. De meerwaarde die doorstroming kan hebben voor andere groepen woningzoekenden wordt gezien als ‘bijeffect’.

De gedachte dat starters en (jonge) gezinnen op de woningmarkt (meer dan nu het geval is) geholpen kunnen worden door te sturen op doorstroming komt soms naar voren in het gemeentelijke woonbeleid, zij het gefragmenteerd. Dit wil niet zeggen dat het huidige bouwprogramma geen doorstroomeffect heeft (zie onder vraag 5).

Een bredere focus op de doorstroming van de vitale ‘lege-nesters’ of andere inwoners is wel in ontwikkeling. Sturen op doorstroming is een onderwerp dat steeds belangrijker wordt in het Groningse beleid. Dit zowel langs de weg van nieuwbouw/ andere toevoegen van woningen als via aanvullende stimulerende maatregelen (zie ook onder vraag 7).

2. *In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente met de inzet van harde instrumenten (woningbouwprogramma) op doorstroming op de woningmarkt en de omvang van verhuisketens?*

De gemeente heeft veel aandacht voor de realisatie van woon-zorgcomplexen (met hoofdzakelijk huur-appartementen), huisvesting voor specifieke aandachtsgroepen en het toevoegen van geclusterde woonvormen¹². De kerngedachte is dat er vooral voor gezorgd moet worden dat ouderen langer prettig thuis kunnen blijven wonen, veelal is dit in de eigen woning, maar een verhuizing naar een andere woning of woonvorm is ook een mogelijkheid. Deze beleidslijn is gekwantificeerd in een opgave en onderdeel geworden van het gemeentelijke bouw- en transformatieprogramma tot 2040.

3. *In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente met de inzet van zachte (overige maatregelen) instrumenten op doorstroming op de woningmarkt en de omvang van verhuisketens?*

Er is weinig faciliterend beleid voor het stimuleren van doorstroming gekoppeld aan nieuwbouw of binnen de bestaande voorraad geformaliseerd. De inspanningen beperken zich vooral tot de woningvoorraad in bezit van de woningcorporaties en hebben een experimenteel karakter. Een overkoepelende strategie en bredere samenwerking met partijen met woningbezit in andere marktsegmenten dan de sociale huurwoningvoorraad van de woningcorporaties ontbreekt.

¹² Geclusterd wonen bestaat in vele vormen. Veelal wordt gedacht aan hofjes (zoals het Knarrenhof), maar het kan ook gaan om gemeenschappelijk wonen, een serviceflat of wonen met een ‘plus’-concept (extra services). De verscheidenheid is groot. Het ministerie gaat uit van tenminste 12 woningen en een ontmoetingsruimte, bewoond door overwegend ouderen.

In de sociale huurwoningvoorraad in het bezit van de woningcorporaties probeert de gemeente – samen met de woningcorporaties – de doorstroming van senioren te vergroten door ‘drempels’ weg te nemen. De inzet op de realisatie van meer passende (geclusterde) woonvormen is geborgd in de woningbouwprogrammering (zoals hierboven beschreven), maar ook onderdeel van de prestatieafspraken met de woningcorporaties. Ook is er een gezamenlijke werkgroep Doorstroming senioren ingericht. Hierin verkennen gemeente en corporaties samen mogelijkheden om de doorstroming te bevorderen. Het gaat dan om het wegnemen van drempels die senioren kunnen ervaren. Een van de initiatieven in dit kader is het aanstellen van seniorenmakelaars. Wanneer de ouder wordende huurder niet meer ‘veilig en vertrouwd’ in de woning kan (of wil) blijven wonen, kan de seniorenmakelaar meedenken of verhuizen een optie is, welke woonwensen er dan zijn en hoe de verhuizing praktisch vorm te geven is. Deze werkgroep heeft vele nieuwe instrumenten in onderzoek (zie onder vraag 8).

4. Welke gegevens worden op welke wijze benut om inzicht te verkrijgen in afstemming tussen vraag en aanbod, en de rol van doorstroming daarbij?

De gemeente beschikt over actueel woningbehoefteonderzoek en woonzorganalyses, deels lokaal en deels op regionaal schaalniveau uitgevoerd. Op basis van deze rapportages is er veel en voldoende inzicht in vraag en aanbod. In de ramingen van de toekomstige woningbehoefte is niet precies duidelijk welke aannames de onderzoekers hebben gedaan aangaande het effect van doorstroming op de woningbehoefte. Dit maakt de uitkomsten van de woningbehoefteraming op dit onderwerp moeilijker te ramen.

Aanvullend op de verschillende onderzoeken wordt op dit moment door de gemeente een onderzoek gedaan naar de verhuisbewegingen binnen de gemeente. De gemeente wil in het bijzonder weten waar de mensen precies naartoe gaan en wat voor woningen zij dan betrekken. Op basis hiervan kan ingeschat worden welke woningen – met het oog op de doorstroming – het beste in elke wijk toegevoegd kunnen gaan worden.

Het verhuisketenmodel gebruikt in dit onderzoek komt ook voor de gemeente beschikbaar. Zo kunnen zij zelf verschillende nieuwbouwprogramma’s doorrekenen, al dan niet met een aanvullende doorstroming versterkende of vervroegende inspanning.

7.2 Verkenning beleidseffecten

5. Wat draagt doorstroming op basis van het bestaande woningbouwprogramma bij aan het vervullen van de (toekomstige) woonbehoefte (v.w.b. type woning) van te onderscheiden doelgroepen?

Het bestaande woningbouwprogramma bestaat uit 9.500 woningen. Dit aantal ligt net lager dan de geraamde woningbehoefte van 9.800 woningen tot 2030. In het RIGO-verhuisketenmodel (zie voor de achtergronden hierbij paragraaf 5.2) leidt dit tot in totaal zo’n 16.400 verhuizingen. Daarvan zijn verhuizingen van 6.800 doorstromers en 9.500 van lokale starters (waaronder ex-studenten of andere jongeren) of vestigers van buiten de gemeente Groningen. Dit laatste aantal is gelijk aan het aantal nieuw gebouwde woningen. Elke verhuisketen eindigt immers bij een huishouden dat geen woning in Groningen achterlaat.

Met het huidige bouwprogramma wordt de verhuisketenlengte geschat op 1,72. Dat wil zeggen dat er met de bouw van 1.000 gebouwde woningen 1.720 verhuisbewegingen op gang komen. En hoe meer verhuisbewegingen, hoe meer mensen hun woonwensen kunnen waarmaken. Uit een nadere analyse blijkt dat dit bouwprogramma zo’n 900 ‘downsizers’ faciliteert. Dat zijn huishoudens die hun eengezinswoning achterlaten voor een kleinere woning (kleinere eengezinswoning of appartement). Van hen laten 700 huishoudens een ruime eengezinswoning in de koopsector achter en 200 een eengezinswoning in de (corporatie)huursector.

6. *Op welke wijze kan het effect van doorstroming middels nieuwbouw worden geoptimaliseerd?*

Een doorrekening van een alternatief bouwprogramma (waarbij geen zeer ruime eengezinswoningen in de koopsector meer worden gebouwd maar meer eengezinswoningen van beperktere omvang en driekamerappartementen als aantrekkelijk alternatieven voor ‘legeners’ en in een gedeelte van de woningvoorraad voorrang wordt gegeven), laat ons zien dat de effecten van doorstroming vergroot kunnen worden.

Het alternatieve bouwprogramma levert een verhuisketenlengte van naar schatting 1,86 op. Met de bouw van 1.000 gebouwde woningen komen naar verwachting 1.860 verhuisbewegingen op gang. Vergeleken met het huidige bouwprogramma betekent dat per duizend gebouwde woningen 140 meer verhuizingen. Kijkend naar het aantal ‘downsizers’, worden duidelijk de effecten van het inzetten op doorstroming zichtbaar. In totaal zijn er in dit scenario 2.300 huishoudens die hun grote woning achterlaten voor een kleinere woning. Dat zijn ca. 1.700 grote woningen in de koopsector, en bijna 600 eengezinswoningen in de huursector.

Hoewel er in het alternatieve scenario geen ruime eengezinskoopwoningen bij worden gebouwd, komen er bijna net zoveel grote woningen vrij (bijna 1.800) als bij het huidige bouwprogramma (850 nieuwbouwwoningen + 1.000 door doorstroming). In de corporatiesector gaan we uit van voorrang voor ‘downsizers’ die naar een nieuwbouwappartement verhuizen. Het aantal corporatie eengezinswoningen dat daardoor beschikbaar komt door nieuwbouw en doorstroming stijgt hiermee van 730 naar bijna 1.150.

De doelgroep die je in beweging wilt brengen heeft een goed alternatief: blijven zitten in een relatief betaalbare woning. Het is dan ook essentieel dat ingezet wordt op het realiseren van aantrekkelijk aanbod. Het gaat hierbij niet enkel om de woning zelf, maar ook om de aanwezigheid en bereikbaarheid van voorzieningen, en de mogelijkheid te kunnen verhuizen in de eigen woonomgeving met hun bestaande sociale netwerk.

7.3 Mogelijkheden toekomstig beleid

7. *Welke (aanvullende of reeds benutte) instrumenten kunnen doorstroming vergroten?*

Duidelijk is dat doorstroming niet nieuw is in de gemeente, lerend van initiatieven in den lande zet de gemeente naast de inzet van het nieuwbouwprogramma om doorstroming van vooral senioren te bevorderen ook een aanvullend beleid op. Vrijwel op alle gebieden¹³ uit de ‘staalkaart’ die wij in deze nota presenteerde is de gemeente – veelal samen met de woningcorporaties – initiatieven aan het ontwikkelen. Zij het dat dit nog niet geborgd is in het nieuwe gemeentelijke woonbeleid. Dit is overigens wel de intentie en krijgt onder meer vorm via het nieuwe volkshuisvestingsprogramma.

8. *Welke mogelijkheden zijn er om bij te sturen bij veranderende woonbehoeften?*

Er is ruimte om binnen de zachte plannen (of toekomstige programmering) meer prioriteit te geven aan woningtypes en doelgroepen die de grootste bijdrage leveren aan de doorstroming. Bij het schrijven van deze rapportage kan 40% van de totale nieuwbouwplannen tot 2030 als hard worden aangemerkt. Deze plannen kunnen niet of alleen met een zeer grote inspanning, financieel risico of kans op vertraging aangepast worden. 60% betreft ‘zachte’ plannen.

¹³ Informatie, begeleiding, ontzorgen/ Aanbod in beeld/ Aantrekkelijk bouwen/ Voorrang voor doorstromers/ Financiële prikkel/ Met een gerust hart verhuizen.

Hoewel er op papier makkelijk kan worden geschoven in de bouwplannen (we doen dit in zekere mate in onze doorrekening van het doorstroomeffect in het alternatieve bouwprogramma onder vraag 6), is dit in de praktijk niet het geval. Het bouwprogramma is niet oneindig flexibel. In veel gevallen zijn harde plannen – waarvan de nodige vergunningen al verkregen zijn – al vergaand uitgewerkt qua locatie, programma en fasering. Ook waar het zachte plannen betreft kan dit al in enige mate het geval zijn. Dat betekent dat niet zomaar geschoven kan worden met woningtypen of segmenten. Zeker op korte termijn is het dan ook niet realistisch om het bouwprogramma volledig om te buigen.

9. *Wat is er nodig om de mogelijkheden die er zijn om bij te sturen bij veranderende woonbehoeften te benutten en wat zijn de (mogelijke) risico's en/of gevolgen daarvan?*

Het doorvoeren van aanpassingen in het woningbouwprogramma met het oog op meer doorstroming, om hier vervolgens in de uitvoering op te sturen, is goed mogelijk zo bleek hierboven. Waar het een set flankerende maatregelen betreft, geldt dat de middelen hiervoor tot op heden beperkt zijn, en de concrete instrumenten nog niet (volledig) zijn uitgewerkt. Het gaat dan om een beperking van middelen in (ambtelijke) tijd, niet om bijvoorbeeld euro's voor het instellen van financiële regelingen. Actief beleid met inzet van instrumenten vraagt om beschikbaarheid van voldoende middelen. Vooralsnog wordt vooral ingezet op het opdoen van ervaring en leren in de vorm van pilots.

7.4 Terug naar de hoofdvraag

Hoe wordt met het woningbouwprogramma en flankerend beleid gestuurd op een mix van nieuw en door doorstroming vrijkomend aanbod aan woningen om daarmee naar verwachting te voorzien in de (toekomstige) woningbehoefte?

Doorstroming heeft op verschillende plaatsen in het gemeentelijke woonbeleid een plaats, maar richt zich voornamelijk op het bieden van een bij de zorgbehoefte passende woning voor een in omvang toenemende doelgroep in een oudere levensfase. Een bredere focus op de doorstroming van de vitale 'lege-nesters' of andere groepen inwoners is er niet, maar er is wel een breed gedragen gevoel dat dat nodig is en beleid is in ontwikkeling. Vooral in de woningvoorraad van de woningcorporaties wordt reeds geëxperimenteerd met instrumenten die naast nieuwbouw de doorstroming vergroten.

De ontwikkeling van het nieuwe Volkshuisvestingsprogramma biedt de kans om een doorstroomeffect te ontwikkelen en vast te stellen, gericht op alle woningmarktsegmenten en bestaande uit een bijgesteld nieuwbouwprogramma dat doorstroming meer dan nu moet bevorderen (passend bij de veranderende woningbehoefte). Zelfs relatief kleine aanpassingen in het bouwprogramma kunnen een groot effect sorteren, zo toont het "doorrekenen" van een alternatief bouwprogramma aan.

Wanneer de combinatie wordt gezocht met een set van aanvullende – en vooral praktisch uitvoerbare – maatregelen kan het doorstroomeffect van de nieuwbouw verder worden versterkt. Deze maatregelen zijn het gemakkelijkste in en uit te voeren binnen het woningcorporatiebezit. Maar juist de samenwerking met andere bouwende en ontwikkelende partijen, en eigenaren in andere woningmarktsegmenten kan een nog groter effect bewerkstelligen. Het uiteindelijke doel van de gemeente is immers een woningvoorraad waarbinnen zoveel mogelijk inwoners passend wonen.

Bijlage 1 Bronnenlijst

- Beantwoording motie Wooncoöperatie? Ik weet hoe dat moet! (2023)
- Coalitieakkoord Gemeente Groningen 2022 - 2026 (2022)
- Collegebrief Betaalbaar wonen (2023)
- Collegebrief Opbrengst en vervolg Woonmanifestatie Bouw Anders (2023)
- Collegebrief Regulering middenhuur (2023)
- Collegebrief Strategische Woningbouwprogrammering 2023-2032 (2023)
- Interprovinciale woondeal Groningen-Assen 2022-2030 (2023)
- Meerjarenprogramma Wonen 2018 - 2021 (2017)
- Meerjarenprogramma Wonen 2020 - 2023 (2020)
- Meerjarenprogramma's Stadsontwikkeling 2022-2025 (2022)
- Motie maatregelen effectief doorstroombeleid (2024)
- Procesnotitie volkshuisvestingsvisie met volkshuisvestingsprogramma (2024)
- Raadsbrief Bouwoffensief 2.0 (2023)
- Strategische woningbouwprogrammering (2023 - 2032)
- Uitgangspunten actualisatie woonvisie gemeente Groningen (2019)
- Uitvoeringsprogramma wonen, samenleving en zorg 2023-2030 (2023)
- Verslag Minicongres Woonbeleid 24 november 2023 (2023)
- Visie op 'Wonen, samenleving en zorg' 2021 - 2030 (2022)
- Voortgang 'Uitvoeringsprogramma wonen, samenleving en zorg' en 'Woonzorgonderzoek Koploperregio Groningen' (2024)
- Woningbehoefteonderzoek regio Groningen-Assen (2024)
- Woonvisie gemeente Groningen Een thuis voor iedereen (2020)
- Woonzorganalyse gemeente Groningen (2021)
- Woonzorgonderzoek provincie Groningen (2024)

Bijlage 2 Respondentenlijst

Interviews zijn gehouden met onderstaande personen. Van de gemeente Groningen spraken wij:

- Rik van Niejenhuis (wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen gemeente Groningen)
- Yvonne Koelemaij (projectleider Wonen en Zorg)
- Hans Beringen (senior beleidsadviseur Wonen)
- Nicole de Bruijn (senior beleidsadviseur Wonen)
- Dubbelinterview met Richard Krebs (gemeentelijk vastgoedontwikkelaar) en Ronald Klaassen (strateeg stadsontwikkeling)

Ook spraken wij de woningcorporaties, specifiek met:

- Jasper Grotenhuis (Strategisch beleidsadviseur bij woningcorporatie Nijestee).
- Kees van der Berg (Manager vastgoed bij woningcorporatie Patrimonium).

En tijdens het groepsinterview met ontwikkelaars spraken wij de volgende leden van de Boumakring:

- Albert-Jaap Dam (Dura Vermeer)
- Jordan Lingsma (Plegt-Vos)
- Mathijs Brouwer (VanWonen)
- Pier Reitsma (BPD)
- Thijs Broeze (Trebbe)

Bijlage 3 Gespreksthema's

Tijdens de interviews kwamen de volgende thema's aan bod:

1. De woningmarkt
 - a. Beschrijving van de woningmarkt
 - b. Demografische uitdagingen
 - c. Potentie van doorstroming
2. Beleidsdoelen voor doorstroming
 - a. Belang van doorstroming
 - b. Doelstellingen
 - c. Raakvlak andere doelstellingen
3. Woonwensen en woningbouw
 - a. Vraag en aanbod doelgroepen
 - b. Kaders van ontwikkeling
 - c. Woningbouwprogrammering
4. Beleidsinstrumenten doorstroming
 - a. Ingezette / in te zetten instrumenten
 - b. Kaders
5. Gevolgen doorstroming
 - a. Verwachte effecten
 - b. Knelpunten

RT&O