

University of Groningen

Insecure tenure

Huisman, Carla Jacqueline

DOI:
[10.33612/diss.120310041](https://doi.org/10.33612/diss.120310041)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Huisman, C. J. (2020). *Insecure tenure: the Precarisation of Rental Housing in the Netherlands*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.
<https://doi.org/10.33612/diss.120310041>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

NEDERLANDSE SAMENVATTING

ONZEKER WONEN

DE PRECARISATIE VAN HET HUREN IN NEDERLAND

Zeker wonen is belangrijk voor het welzijn van mensen. Onzekerheid over of en wanneer je je huis uit moet heeft een negatief effect op de bestaanszekerheid, de psychische stabiliteit die mensen nodig hebben om een zinvol leven te leiden. Koopwoningen en vaste huurcontacten bieden meer bescherming tegen onzekerheid dan tijdelijke huurcontacten. Dat laatste zijn contracten die automatisch eindigen op een vastgesteld moment, of contracten die door de verhuurder opgezegd kunnen worden op een moment dat vastgesteld niet bekend is bij de huurder. De huurder heeft geen mogelijkheid zo'n opzegging te voorkomen, in de zin dat de opzegging niet het gevolg is van een langdurige huurachterstand of andere vormen van serieuze contractbreuk. Betaalbaarheid en staat van onderhoud zijn de twee andere factoren die de zekerheid van het wonen beïnvloeden. Als huurders de huur niet meer kunnen betalen als gevolg van zeer grote huurverhogingen, dan wordt hun woonsituatie onzeker. Ook woningen die kampen met ernstig achterstallig onderhoud bieden minder zekerheid.

De hoofdvraag van dit proefschrift is of huren in Nederland in de laatste twintig jaar onzekerder is geworden. Er zijn behoorlijk wat aanwijzingen voor zo'n trend, maar tot nu toe is er nog geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Omdat zekerheid in wonen belangrijk is voor het welzijn van mensen, en gezien de voortdurende deregulatie van de Nederlandse huurmarkt, is zulk onderzoek urgent en relevant. Dit onderzoek zet de eerste stap in het dichtmaken van dit hiaat in onze kennis, door te zoeken naar antwoorden op de vraag: in hoeverre wordt huren in Nederland minder zeker, of in andere woorden meer precair, en hoe manifesteert deze precarisatie zich?

In Hoofdstuk 1, getiteld *Is huren in Nederland onzekerder geworden,*

en waarom doet dit ertoe?, de inleiding van het proefschrift, wordt de context van het recente Nederlandse huisvestingsbeleid geschetst. Terwijl gedurende bijna de gehele twintigste eeuw de meerderheid van de Nederlanders huurde, is vanaf het begin van de jaren negentig het idee leidend geworden dat woningen met een gereguleerde huur ('sociale huurwoningen') alleen bestemd moeten zijn voor een kleine groep mensen die zich niet op de vrije markt kunnen redden. Hieruit vloeide aanpassing van de regels omtrent huren voort. Dit zorgde ervoor dat verhuurders veel woningen met een gereguleerde huur hebben kunnen omzetten in woningen met ongereguleerde huren. Ook de huren van de overblijvende gereguleerde huurwoningen worden steeds hoger.

Deze ontwikkelingen hangen samen met de huidige Nederlandse politiek, die gebaseerd is op het meritocratische en neoliberale gedachtegoed. In een meritocratie wordt het gezien als rechtvaardig wanneer maatschappelijke posities worden gebaseerd op prestaties. De randvoorwaarde hierbij is dat kansen voor zelfontwikkeling gelijk zijn voor iedereen, om te beginnen door gelijke onderwijskansen. Neoliberalisme gaat ervan uit dat de maatschappij het meest gediend is bij een vrije markt, waarbij de overheid alleen ingrijpt om ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden voor alle partijen gelijk zijn. Het ligt in het verlengde van het meritocratische idee dat de woonsituatie de verdiende sociale status moet weerspiegelen, terwijl vanuit neoliberaal oogpunt woningen het best gebouwd en verdeeld kunnen worden door het marktmechanisme.

Ik beargumenteer dat de voortdurende liberalisatie van de Nederlandse huurmarkt, aan de hand van de gecombineerde meritocratische en neoliberale ideologie, resulteert in voortdurende precarisatie. Het afschaffen van bescherming voor huurders op het gebied van huuropzegging, huurverhoging en onderhoud ondergraaft de bestaanszekerheid. Alhoewel de mensen die het minste hebben het hardst getroffen worden, treft het veranderende beleid iedereen, niet alleen achterstandsgroepen. Als we kijken naar hoe het in het Verenigd Koninkrijk is gegaan, dan zien we dat de introductie van tijdelijke huurcontracten er snel in resulteerde dat ze de norm werden. Wanneer we dit inzicht combineren met de recente ervaringen in Nederland, dan stel ik vast dat het huidige Nederlandse woon-

beleid huren stigmatiseert. Een van de terugkerende thema's in dit proefschrift is dat veel kleine weinig betekenende stapjes samen een cumulatief effect hebben, wat leidt tot onbedoelde gevolgen. Beleidsmakers maken niet bewust plannen om huurders te disciplineren en te straffen, maar het gecombineerde effect van alle beleidsmaatregelen samen leidt toch tot een duidelijke boodschap: *Je zou helemaal niet moeten huren.*

In Hoofdstuk 2, *Niet-handhaven als een techniek om te besturen, de casus van het huren in Nederland*, kijk ik wat het betekent wanneer regels in de praktijk niet werken, maar waarvan het wordt aangenomen/gesteld dat ze werken in de bijbehorende politieke discussie. Dit hoofdstuk geeft ook inzicht in de werking van de Nederlandse regelgeving die betrekking heeft op de belangrijkste onderdelen van de huurbescherming, namelijk het begrenzen van de hoogte van de huur bij aanvang van het contract, jaarlijkse huurverhogingen, (achterstallig) onderhoud en opzegging van de huur. Door het analyseren van politieke en beleidsdocumenten, en op basis van mijn eerdere etnografische onderzoek, stel ik vast dat het niet handhaven van regels functioneert als een op zichzelf staand beleidsmechanisme, als een manier om de doelstellingen van de overheid te waarborgen en over te brengen op een meer subtiele manier dan expliciete machtsuitoefening van bovenaf. Op die manier vormt het niet-handhaven een van de voornaamste mechanismes die ervoor zorgen dat huren in Nederland onzekerder wordt.

Hoofdstuk 3 heet *Een stille verschuiving? De precarisatie van de Nederlandse huurmarkt* en focust op het specifieke onderdeel van het beëindigen van huurcontracten. Het hoofdstuk onderzoekt waarom de opmars van de tijdelijke verhuur van woonruimte in Nederland tot nu toe niet heeft geleid tot enig maatschappelijk debat, bespreekt de weinige wel aanwezige gegevens en stelt een onderzoeksagenda voor om uit te vinden hoe vaak precair huren voorkomt, en waarom.

Ik nam zelf het voortouw in het uitvoeren van deze agenda in Hoofdstuk 4 *Tijdelijke huurcontracten in Nederland: van pragmatisch beleidsinstrument tot structurele woningmarkthervorming*. Hier probeer ik erachter te komen hoe de verschuiving naar tijdelijke huurcontracten tot stand is gekomen. Om deze vraag te beantwoorden, heb ik beleidsdocumenten, media-uitingen en parlementaire archieven

geanalyseerd. Ik concludeer dat een periode van langzame technocratische uitbreidingen tot een omslagpunt leidde. Toen dit eenmaal was bereikt, werden tijdelijke huurcontracten niet langer gezien als oplossingen voor specifieke problemen, maar werden ze als een aantrekkelijk doel op zichzelf beschouwd.

Hoofdstuk 5 gaat aan de slag met een ander belangrijk probleem dat in de onderzoeksagenda werd geïdentificeerd. De vragen zijn vervat in de titel: *Onzeker wonen in Amsterdam: wie huurt er met een tijdelijk huurcontract, en waarom?* Het doel van het hoofdstuk, dat ik samen met Clara Mulder schreef, is om inzicht te krijgen in de kenmerken van mensen die met een tijdelijk contract huren, en ook om te voorzien in een nulmeting teneinde de verschuiving naar meer tijdelijke huurcontracten over de tijd empirisch te kunnen vast te stellen. We gebruiken de WIA dataset (Wonen in Amsterdam), die gebaseerd is op een tweejarige enquête onder een steekproef van Amsterdamse huishoudens, voor multinomiale logistische regressieanalyses. Het blijkt dat de meerderheid van de jongvolwassenen in de leeftijdscategorie 18-23 jaar in Amsterdam een tijdelijk huurcontract heeft. Ook studenten, mensen met een Westerse migratieachtergrond en mensen die moesten verhuizen omdat hun vorige woning te duur was of omdat hun huurcontract werd opgezegd, hebben een grotere kans op een tijdelijk huurcontract.

Precaire huurovereenkomsten kunnen resulteren in gedwongen verhuizen. Maar gedwongen verhuizen overkomt ook huurders met (schijnbaar) zekerder contracten. In Amsterdam, tussen 1997 en 2015, werden veel bewoners van betaalbare huurwoningen uit hun huis gedreven door het beleid van overheidsgestuurde gentrificatie, in goed Nederlands ook wel veryupping genoemd, wat onderdeel was van het landelijke stedelijke vernieuwingsbeleid. In Hoofdstuk 6, genaamd *Gedwongen verhuizen door inspraak*, focus ik op hoe zulke gedwongen verhuizingen werden gelegitimeerd. Ik concludeer, gebaseerd op uitgebreid etnografisch veldwerk, dat burgerparticipatie bestuurders voorziet van een platform om hun standpunt op te leggen, in een context van grote machtsasymmetrieën, terwijl alternatieven worden gemarginaliseerd en tegenstand wordt gedisciplineerd.

In de conclusie; Hoofdstuk 7 *De precarisatie van het huren in Nederland*, keer ik terug naar de onderzoeksvraag; *in hoeverre wordt huren in*

Nederland minder zeker, of, in andere woorden meer precair, en hoe manifesteert deze precarisatie zich? Gebaseerd op de voorgaande hoofdstukken, zal het de lezer niet verbazen dat volgens mij huren in Nederland in belangrijke mate meer precair wordt. De opeenvolgende invoering van telkens nieuwe tijdelijke contractvormen gaan zeer snel (Hoofdstukken 3 en 4), evenals de aanhoudende stijgende huurverhogingen en de stijgingen van de aanvangshuren (Hoofdstuk 1). Regels voor de huurbescherming, huurplafonds en onderhoud zijn in theorie nog steeds sterk, maar in de praktijk komt kennis van de regelgeving vrijwel niet voor en de handhaving is zo zwak dat de regels grotendeels betekenisloos zijn geworden (Hoofdstuk 2). Sinds 2013 is een expliciet ideologisch vertoog aanwezig, waarin tijdelijke huurcontracten nu worden verdedigd als aanjager van structurele hervorming van de huizenmarkt (Hoofdstuk 4). Empirisch bewijs toont aan dat de meerderheid van de jonge volwassenen in Amsterdam een tijdelijk huurcontract heeft, in plaats van een permanent contract of eigenaar van een woning (Hoofdstuk 5).

Ik stel dat dit proces van toenemende precariteit van de Nederlandse huursector, oftewel precarisatie, zich tegelijkertijd manifesteert door drie processen. Het meest concrete en makkelijk te herkennen proces is dat van de *voortdurende wettelijke verruiming van de mogelijkheden van tijdelijke verhuur*. Hoofdstuk 4 legt vast hoe in de afgelopen decennia het veelvuldig gebruik van tijdelijke huurcontracten als een technisch beleidsinstrument voor het oplossen van verschillende problemen op de woningmarkt, leidde tot steeds meer uitzonderingen op de norm van het vaste huurcontract. Dit leidde tot een stroomversnelling, waardoor in 2016 het tijdelijke huurcontract voor twee jaar werd ingevoerd, waar geen beperkende voorwaarden aan verbonden zijn. Dit vormde de eerste generieke afwijking van de norm van het vaste huurcontract in de moderne Nederlandse geschiedenis, en dit was een ontwikkeling die ik zelf niet had voorzien toen ik aan dit onderzoek begon.

Dit proces van de wettelijke verruiming is makkelijker te observeren dan het *tweede proces*, dat van het niet handhaven van regels. Hierbij gaat het erom dat de dagelijkse realiteit van het huren in Nederland niet overeenkomt met hoe beleidsmakers en politici aannemen/stellen dat deze eruit ziet. Alhoewel de Nederlandse huurbescherming in

theorie nog vrij sterk zou moeten zijn, wordt deze op zeer grote schaal niet nageleefd. Veel huurders en verhuurders zijn in het geheel niet op de hoogte van de regels. Tegelijkertijd wordt het idee dat huurders in Nederland uitstekend of misschien zelfs te veel beschermd worden in stand gehouden. Deze paradoxale situatie leidt ertoe dat huurders zelf verantwoordelijk worden gehouden voor het veilig stellen van hun huurrechten, wat in de praktijk zeer moeilijk tot onmogelijk blijkt te zijn. Dit draagt sterk bij aan het onzekerder worden van het huren en bedreigt de bestaanszekerheid.

Het *derde proces* van precarisatie is de *openlijke discursieve verschuiving* van de recente decennia waarbij de publieke opinie zich steeds meer *tegen het huren* keert, oftewel de veranderde morele connotatie van het huren. Na decennia van stimuleren van het eigenwoningbezit, en het benadrukken dat 'woningcorporaties zich weer zouden moeten gaan toeleggen op hun kerntaak', wordt huren in toenemende mate gezien als iets negatiefs. Huren wordt neergezet als iets waar je maar kort mee te maken zou moeten hebben, als een stap in de richting van het kopen van een huis. Alleen mensen die arm zijn, of op een andere manier tot een 'probleemgroep' behoren zouden nog langdurig moeten huren. Een sociale huurwoning verwordt zo tot een soort uitkering. Het ligt voor de hand dat de drie verschillende processen elkaar beïnvloeden en versterken: de wettelijke verruiming leidt tot verandering in de praktische realiteit en het vertoog rondom huren, terwijl dat laatste op zijn beurt weer de wettelijke verruiming kan aanjagen.

Meer onderzoek naar het onzekerder worden van het huren in Nederland is dringend nodig, zowel op wetenschappelijk gebied als op beleidsniveau. Op het moment wordt bijvoorbeeld nergens bijgehouden hoeveel tijdelijke huurcontracten er in Nederland zijn. De verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur volgen elkaar in zo'n rap tempo op, dat het niet mogelijk is dat de wetswijzigingen gebaseerd zijn op enige grondige evaluatie. De kracht van de Nederlandse huursector was tot voor kort dat deze bijna evenveel bestaanszekerheid bood als de koopmarkt. De afgelopen jaren wordt deze kracht echter snel afgebroken- en het zal niet makkelijk zijn om dit weer terug te draaien wanneer het eenmaal te laat is. Het terugdraaien van de recente verruiming, zeker de invoering van het generieke tijdelijke huurcon-

tract van twee jaar, zou een stap in de goede richting zijn.

Voor nu is de trieste conclusie van dit proefschrift, dat wat betreft het onzekerder worden van het huren in Nederland, het ergste waarschijnlijk nog moet komen. Ik voorzie dat de stille verschuiving zal doorgaan, waardoor huren een onaantrekkelijk alternatief wordt, maar tegelijkertijd de enige optie voor diegenen die niet de mogelijkheid hebben om te ontsnappen naar de grotere zekerheid van een koopwoning. Ik hoop dat op de een of andere manier, dit proefschrift mensen helpt het belang en de urgentie van bestaanszekerheid in het wonen in te zien, en de impact van onzeker huren op het leven van mensen te begrijpen.

Colophon**INSECURE TENURE****The Precarisation of Rental Housing in the Netherlands**

Carla Huisman

March 2020

Design and production

MARK IT ZERO, Amsterdam

Print

Chris Russel, Groningen

ISBN 978-94-034-3413-2 (print)

ISBN 978-94-034-3413-5 (digital)

Chapter 4 © Informa UK Limited

Chapter 6 © Royal Dutch Geographical Society KNAG

All other parts of this work are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.



