



Een onderzoek naar de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid

Meedeinen of koers bepalen?

drs. ing. T.P. Klevering

Een onderzoek naar de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid

Meedeinen of koers bepalen?

Afrondende scriptie in het kader van de opleiding Master of Real Estate.



AUTEUR
drs. ing. T.P. Klevering
SCRIPTIEBEGELEIDER
prof.dr. J.B.S. Conijn
TWEDE LEZER
drs. Jantine Schrader-van Meel MSRE

© Februari 2021

drs. ing. T.P. Klevering



Oudehaven Rotterdam (stockfoto)

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van een scriptieproces dat bijna een jaar heeft geduurd. Toen ik in 2018 startte met de MRE was ik al gefascineerd door het destijds net ingevoerde 40-40-20 beleid van de gemeente Amsterdam en de brede discussie die als gevolg daarvan ontstond. De eerste ideeën voor mijn afstudeeronderwerp dateren uit die tijd. Gaandeweg is het onderwerp verder verbreed wat uiteindelijk resulteerde in dit onderzoek naar de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid in de G4 in het afgelopen decennium.

De geboorte van onze prachtige dochter Anna was in ons gezin het absolute hoogtepunt van afgelopen jaar. Dieptepunt was een langsepende en hinderlijke hernia waaraan ik in mei '20 voor de tweede keer ben geopereerd. In combinatie met Covid-19 leverde dat een situatie op waarin het vaak een uitdaging was om de tijd, energie en motivatie te vinden én vast te houden om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Er is een aantal mensen zonder wie ik niet de scriptie had kunnen afleveren zoals die voor u ligt en ik richt me in dit voorwoord graag kort tot ieder van hen.

Veel dank ben ik allereerst verschuldigd aan prof. dr. Johan Conijn voor de plezierige wijze waarop hij me op de juiste momenten net weer een andere invalshoek liet zien. Toen ik grote moeite had met het vinden van concreet gemeentelijk beleid, wist hij me gerust te stellen met de nuchtere constatering dat de vaststelling dat concreet beleid ontbreekt óók een uitkomst is. Hij combineerde zijn imposante hoeveelheid kennis met scherpe analyses en wist altijd vragen te stellen die dwongen net even dieper na te denken. Dat maakte onze ontmoetingen inspirerend en motiverend.

Mijn collega's Meike de Schepper, Joost van der Heijden en vooral Rink Drost wil ik bedanken voor het meedenken en discussiëren over mijn onderzoek. Nooit zonder

leedvermaak, maar daarom niet minder behulpzaam. Rink heeft bovendien een onmisbare bijdrage geleverd aan het verkrijgen van de juiste data. Hij bracht het contact tot stand met prof. dr. Peter Boelhouwer en dr. Harry van der Heijden die zo vriendelijk waren om de dataset van de Monitor Nieuwe Woningen beschikbaar te stellen. Ik ben hen daarvoor zeer erkentelijk, hetgeen uiteraard ook geldt voor Jan Fokkema die namens de Neprom heeft ingestemd met het delen van deze data.

Bij de afronding van de scriptie heb ik zeer waardevolle feedback ontvangen van Frits Overeijnder en Ad van den Dool. Datzelfde geldt voor mevrouw drs. Jantine Schrader van Meel MSRE die me als tweede lezer heeft aangezet tot een aantal waardevolle aanscherpingen bij de afronding van de scriptie. Wietze de Vries ben ik erg dankbaar voor het enthousiasme waarmee hij ondanks zijn volle agenda tijd heeft gemaakt om deze scriptie op prachtige wijze vorm te geven.

Uiteraard wil ik ook mijn dank uitspreken aan mijn werkgever Dura Vermeer voor het geven van het vertrouwen, de tijd en de ruimte om deze MRE-studie te volbrengen. Ik beschouw dat alles als een groot cadeau.

Meer dan wie dan ook, ben ik Elles dankbaar voor haar onvoorwaardelijke steun. Dankjewel voor alle weekenden waarin je ons gezinnetje draaiende hield terwijl ik in een hotel zat te schrijven. Dankjewel voor je eindeloze geduld, voor je rotsvaste vertrouwen in de goede afloop en voor je bemoedigende woorden.

Peter Klevering
22 februari 2021

Samenvatting

Onderzoekopzet

Voor de laatste jaren is er veel aandacht voor het woningtekort in de grote steden. Maar ondanks veel landelijk beleid, zowel op papier als in de uitwerking, ontbreekt een evaluatie van de effecten van lokaal beleid op het woningtekort. Dit onderzoek beoogt de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid in de G4 in kaart te brengen om zo de succesfactoren van dat beleid te kunnen bepalen.

Tussen de vier grote steden bestaan grote verschillen in opvattingen over het sturen op segmenten. Zo stuurt Rotterdam vooral op extra kwaliteit, terwijl Amsterdam zich juist concentreert op het toegankelijk houden van de woningmarkt voor álle doelgroepen. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van sturen op segmenten moet eerst de vraag worden beantwoord in hoeverre het sturen op marktsegmenten voor nieuwbouw in de G4 daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van het woningtekort.

Het beleid is in dit onderzoek in beeld gebracht op basis van een analyse van de coalitieakkoorden en woonvisies die tussen 2010 en 2019 zijn vastgesteld. Daarbij is gekeken naar het beleid, de beleidsinstrumenten en de kwantitatieve nieuwbouw- en voorraaddoelstellingen, uitgesplitst naar de segmenten corporatiehuur, particuliere huur en koop.

Om de effecten van het beleid vast te kunnen stellen, zijn voor de periode 2012 tot en met 2019 de nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling in beeld gebracht. Ook is aan de hand van een set afgeleide indicatoren vastgesteld hoe het woningtekort zich heeft ontwikkeld.

Literatuur

Dit onderzoek betreft een bestuurskundig vraagstuk en wordt uitgevoerd in de context van de woningmarkt. De literatuurverkenning duidt zowel de wijze van beleidsevaluatie als de context. De gehanteerde definitie van beleid wordt toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op het verschil tussen *'outcome'* en *'impact'* van beleid (Rijksoverheid, 2016). De *outcome* is gedefinieerd als het meest directe effect van beleid (de nieuwbouwproductie), de *impact* als het uiteindelijke resultaat: de voorraadontwikkeling. Ook wordt de categorisering van beleidsmaatregelen volgens de klassieke indeling 'peen, zweep en tamboerijn' (Winsemius, 1986) gekoppeld aan een set beleidsinstrumenten, onderverdeeld in juridisch, financieel-economisch en communicatief.

De toelichting op de context van het onderzoek begint met een historische beschouwing van de woningmarkt en woningmarktbeleid in Nederland. Daarin worden de effecten besproken van de financiële crisis van 2008 en de ingrijpende hervormingen van het Nederlandse woningmarktbeleid. Voor deze hervormingen werd de eerste aanzet gegeven in de Brede Verkenningen van 2010. Uiteindelijk kregen ze vorm in het woonakkoord en de verdere uitwerking daarvan.

In de literatuur is er veel kritiek op het Nederlandse woningmarktbeleid. Het wordt veelal aangemerkt als ontwrichtend en prijsopdrijvend (Vermeulen en Rouwendal, 2007; Caldera Sánchez en Johansson, 2011). De hypotheekrenteaftrek wordt een perverse subsidie genoemd (Buiten et al, 2006). En het kabinet Rutte II wordt verweten gemeenten een fletse hervormingsagenda te hebben meegegeven met niet gekwantificeerde rijksprioriteiten van een gênante eenvoud (Priemus, 2017). De hervormingen van de woningmarkt en macro-economische factoren, zoals het herstel van de wereldeconomie en de historisch lage kapitaalmarktrente, hebben de laatste jaren geleid tot een groeiende, bijna onoverbrugbare kloof tussen de woningmarktsegmenten.

Woningmarktbeleid in de G4

Het onderzoek brengt het gevoerde woningmarktbeleid in beeld aan de hand van de coalitieakkoorden van de laatste drie colleges in elke stad en door hen gepubliceerde woonvisies. Om goed te kunnen vergelijken onderscheidt het ook de verschillen tussen hun beleid. In de voorraadverdeling zijn Amsterdam en Rotterdam onderling vergelijkbaar. Hetzelfde geldt voor Utrecht en Den Haag.

Alle steden tonen in hun coalitieakkoorden door de jaren een toenemend urgentiebesef rond het woningtekort. In de akkoorden uit 2010 is dit besef nog zeer beperkt aanwezig. Amsterdam zet steeds sterker in op het bereikbaar houden van de stad voor alle doelgroepen, Rotterdam vooral op kwaliteitsverbetering van de voorraad en het langer vasthouden van hogere inkomens in de stad. Utrecht en Den Haag maken veel minder duidelijke keuzes.

Bij het meten van het effect van beleid is relevant in welke mate beleid consistent, congruent en concreet is. Ook daarin onderscheiden de grote steden Amsterdam en Rotterdam zich nadrukkelijk van Utrecht en Den Haag. Het hoofdstuk Woningmarktbeleid sluit af met een samenvatting van het in de G4 gehanteerde instrumentarium in tabelvorm als kapstok voor de te identificeren succesfactoren.

Nieuwbouw, ontwikkeling woningvoorraad & woningtekort

Bij het meten van succes wordt onderscheid gemaakt tussen *outcome* (de nieuwbouwproductie) en *impact* (de voorraadontwikkeling). De uitkomsten komen niet overeen met de gevonden verschillen in beleidsinhoud enerzijds en consistentie, congruentie en concreetheid van het beleid anderzijds. Gezamenlijk bouwen de vier gemeenten iets minder woningen dan was beoogd. In de koopsector haalt geen van de vier de doelstelling. Amsterdam realiseert bijna 80% van die doelstelling, de andere steden behalen slechts 35 tot 55%. In de huursector daarentegen overtreffen alle steden de doelstelling. Ook hier haalt Amsterdam de hoogste score door de doelstelling met 50% te overtreffen. De andere steden produceren 14 tot 34% meer huurwoningen dan was beoogd.

In de ontwikkeling van de totale woningvoorraad overtreffen de steden de gezamenlijke doelstelling. Het beoogde aantal extra koopwoningen wordt echter in de verste verte nergens gehaald. Wederom doet Amsterdam het relatief het best met een score van 43% van de doelstelling. Utrecht sluit de rij met slechts 35%. In de corporatiesector verkleinen zowel Amsterdam als Rotterdam de voorraad zoals beoogd. In Amsterdam is de afname maar liefst vier maal groter dan gepland. Rotterdam realiseert een kleine 60% van de beoogde afname. In Den Haag was geen groei- of krimpdoelstelling maar groeide de corporatievoorraad wel met 1.000 eenheden. Utrecht beoogde met 5.300 eenheden van alle steden de grootste groei voor de corporatiesector, maar realiseert groei noch krimp.

Als strikt wordt gekeken naar het percentage van de gerealiseerde doelstelling komt Amsterdam er voor wat betreft de nieuwbouwproductie met een score van 90% het beste uit. Den Haag scoort met 78% van de doelstelling het hoogst op de beoogde voorraadontwikkeling.

Analyse

Voor in het eerste deel van de onderzochte periode laat de kwaliteit van het gemeentelijk woningmarktbeleid te wensen over. Niet alleen ontbreekt het aan een gevoel van urgentie voor het thema woningtekort, maar ook aan controlemethodieken om realisatie van de beleidsdoelen te toetsen. Drie van de vier gemeenten formuleren wél nieuwe doelstellingen in het coalitieakkoord van 2010, maar verzuimen de resterende collegeperiode om die doelstellingen om te zetten in concreet beleid.

Geen enkele gemeente realiseert het aantal beoogde nieuwbouwkooptoningen. Amsterdam komt nog tot 80%, maar de andere gemeenten behalen nog niet de helft van de doelstelling. Wel realiseren alle gemeenten meer nieuwbouwhuurwoningen dan was beoogd. In de voorraadontwikkeling is deze tweedeling nog sterker te zien. De voorraad koopwoningen groeit in alle gemeenten met slechts zo'n 40% van de doelstelling. Het aantal vrije sector huurwoningen neemt in alle gemeenten enorm toe.

De ontwikkeling van de corporatievoorraad verschilt per gemeente. Met het beschikbare instrumentarium kunnen bestuurders enige sturing geven aan de initiatieven van corporaties en ontwikkelaars in hun gemeente. Maar als het gaat om het écht stimuleren of zelfs afdwingen van nieuwe initiatieven weegt het effect van gemeentelijk beleid niet op tegen dat van landelijk beleid. En al helemaal niet tegen dat van macro-economische factoren.

In de analyse wordt ook een aantal maatregelen besproken die kunnen bijdragen aan het bestrijden van het woningtekort. De essentie daarvan is dat overheden moeten erkennen dat de woningmarkt een regionale markt is, die alleen effectief op regionale schaal kan worden beïnvloed als overheden op verschillende niveaus hun krachten bundelen. Dit besef lijkt inmiddels voldoende te zijn ingedaald, van een nieuw kabinet mag verwacht worden dat de landelijke regie op de ruimtelijke ordening en het woningmarktbeleid in ere wordt hersteld.

Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot vijf deelconclusies en een afrondende conclusie:

- Nederland beschikt niet over een sluitende landelijke registratie van gerealiseerde nieuwbouwproductie per marktsegment of financieringscategorie.
- Het gevoel van urgentie rond het thema woningtekort was in zowel de landelijke als de gemeentelijke politiek in de G4 rond 2010 zeer beperkt.
- Met name in de eerste helft van de onderzochte periode laten kwaliteit, congruentie, consistentie en concreetheid van gemeentelijk woningmarktbeleid dikwijls te wensen over. Later leidden toenemend urgentiebesef en een iets steviger instrumentarium tot scherpere beleidskeuzes.
- Het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat is geschikt om te ontmoedigen en bestaande initiatieven te richten, niet om initiatieven van derden echt af te dwingen.
- Al dan niet voorzienbare exogene factoren hebben een veel belangrijker *impact* gehad op de ontwikkeling van het woningtekort dan het gemeentelijk beleid.

Afrondend moet worden geconcludeerd dat het gemeentelijk instrumentarium en de wijze waarop de vier grootste gemeenten dat in het afgelopen decennium hanteerden hen slechts in staat heeft gesteld om enigszins bij te sturen in de nieuwbouwproductie en in de ontwikkeling van de woningvoorraad. Van veel grotere invloed op de ontwikkelingen in de woningmarkt bleek echter de combinatie van de wijzigingen in het landelijke woningmarktbeleid en macro-economische factoren als het aantrekken van de wereldeconomie en de historisch lage kapitaalmarktrente. Meer dan dat de gemeenten écht de koers konden bepalen, deinden zij mee op de effecten van factoren die buiten hun invloedssfeer liggen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	05
Samenvatting	07
Inhoudsopgave	08
01. Onderzoekopzet, Onderzoeksmethode en Leeswijzer	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Doelstelling en centrale vraag	10
1.4 Deelvragen en onderzoekopzet	11
1.5 Beperkingen van het onderzoek	13
1.6 Leeswijzer	14
02. Literatuur	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Beleid	16
2.3 Woningmarkt en woningmarktbeleid in Nederland	20
2.3.1 De Nederlandse woningmarkt: 20e eeuw tot de financiële crisis van 2008	20
2.3.2 Woningmarktbeleid na de financiële crisis van 2008	22
2.3.3 Kritiek op het woningmarktbeleid	23
2.3.4 Toenemende kloof tussen segmenten	25
2.4 Instrumentarium lokaal woningmarktbeleid	28
03. Woningmarktbeleid in de G4	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Amsterdam	32
3.2.1 Coalitieakkoorden	32
3.2.2 Woonvisies	33
3.2.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium	35
3.2.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen	35
3.3 Rotterdam	36
3.3.1 Coalitieakkoorden	37
3.3.2 Woonvisies	37
3.3.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium	39
3.3.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen	40
3.4 Den Haag	41
3.4.1 Coalitieakkoorden	41
3.4.2 Woonvisies	41
3.4.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium	43
3.4.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen	43
3.5 Utrecht	45
3.5.1 Coalitieakkoorden	45
3.5.2 Woonvisies	46
3.5.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium	47
3.5.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen	48
3.6 Samenvatting woningmarktbeleid G4	48

04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort	52
4.1 Inleiding	52
4.2 Amsterdam	52
4.2.1 Ontwikkeling Woningvoorraad – Nieuwbouw	52
4.2.2 Ontwikkeling Woningvoorraad – Totaal	52
4.2.3 Ontwikkeling woningtekort	53
4.3 Rotterdam	54
4.3.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw	54
4.3.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal	55
4.3.3 Ontwikkeling woningtekort	55
4.4 Den Haag	56
4.4.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw	56
4.4.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal	56
4.4.3 Ontwikkeling woningtekort	56
4.5 Utrecht	58
4.5.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw	58
4.5.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal	58
4.5.3 Ontwikkeling woningtekort	60
4.6 Vergelijk steden G4	61
4.6.1 Inleiding	61
4.6.2 Outcome - nieuwbouwproductie	61
4.6.3 Impact – Ontwikkeling voorraad	62
4.6.4 Ontwikkeling woningvraag	64
05. Analyse	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Kwaliteit van het beleid	69
5.3 Effect van het beleid op het aanbod / de voorraad	70
5.4 Effect van het beleid op de vraag	72
5.5 Verklaringen voor het (niet) realiseren van de doelstellingen	73
5.6 Oplossingsrichtingen voor het woningtekort?	74
06. Conclusies	76
6.1 Inleiding	76
6.2 Deelconclusies	76
6.3 Conclusie	77
6.4 Reflectie en vervolgonderzoek	77
Literatuur	78

01. Onderzoeksopzet, Onderzoeksmethode en Leeswijzer

1.1 Inleiding

Publicaties over het woningtekort volgen elkaar in hoog tempo op. Het Ministerie van BZK (2020a) meldt dat de woningmarkt begin 2020 kampt met een tekort van 331.000 woningen. Het EIB (2020) voorspelt dat de nieuwbouwproductie nog zeker vier jaar achterblijft bij de doelstelling van 75.000 woningen per jaar. Zelfs onder hoogconjunctuur zijn 'we' er de afgelopen jaren niet geslaagd de toenemende vraag te faciliteren. In 2014 werden er slechts 45.000 woningen gebouwd, in 2018 waren dat er 66.000. Woningen die het resultaat zijn van transformatie zijn in deze cijfers niet meegenomen.

Belangrijke aanjagers van de toenemende vraag zijn de bevolkingsgroei, voor twee derde veroorzaakt door migratie en de toename van het aantal éénpersoonshuishoudens (CBS, 2018). De tekorten manifesteren zich verder door de immer voortdurende trek naar de stad, in het bijzonder de vier grote steden. Amsterdam spant daarbij de kroon – in absolute zin, maar ook in de publiciteit. Daarbij gaat zeker de laatste jaren veel aandacht uit naar middeldure huur.

Er is veel debat over de vraag hoe het ook voor de onderwijzer en de politieagent betaalbaar blijft om in de grote stad te wonen. Verschillende overheden hebben zich, mede onder druk van deze tekorten, de afgelopen jaren actief bemoeid met de markt voor betaalbare en middeldure huurwoningen. Sommige steden voeren hun beleid dusdanig ver door dat nog slechts zeer beperkt voor de vrije sector mag worden bijgebouwd. Dit ontmoedigt ontwikkelaars en beleggers. Bovendien maakt dit het beschikbare vrije sector aanbod nóg schaarser, hetgeen de prijzen (nog) verder opdrijft, zo luidt de kritiek. De vraag is of het beleid om deze steden betaalbaar te houden op deze wijze niet het tegengestelde effect sorteert. Dit onderzoek beoogt in beeld te brengen hoe succesvol het woningmarktbeleid in de vier grote steden is. In dit eerste hoofdstuk worden de onderzoeksmethode en -methode en de gehanteerde data besproken. Daarbij komen ook de beperkingen van het onderzoek aan bod. Het hoofdstuk besluit met een leeswijzer voor het vervolg van deze scriptie.

1.2 Probleemstelling

In alle vier de steden binnen de G4 is doelgroepgericht beleid geformuleerd om de woningmarkt toegankelijk te houden voor alle lagen van de bevolking. De steden lijken daarbij een verschillende mix van interventies te kiezen. In de literatuur is reeds een aantal kritische beschouwingen geleverd ten aanzien van de lokale beleidsvarianten. Zo meent Couzy (2019) dat de gemeente Amsterdam beleggers de stad uit jaagt doordat het beleid de grondprijs opdrijft en daarmee de beleggingswaarde van het vastgoed drukt. Conijn (2019) stelt dat het functioneren van de woningmarkt verder zou

worden geschaad, als de woningmarkt elders veroorzaakte welvaartsverschillen moet gaan compenseren. In de literatuur is veel aandacht voor het woningmarktbeleid van landelijke- en lokale overheden. Waar het echter aan ontbreekt is een heldere evaluatie van de effecten van het gevoerde beleid op het woningtekort.

1.3 Doelstelling en centrale vraag

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksdoelstelling:

'Het inzichtelijk maken van de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid in de G4 om uitspraken te kunnen doen over de succesfactoren van dat beleid.'

Waarbij bijzondere aandacht is voor de verschillen in de wijze waarop de steden sturen op de verdeling van de nieuwbouwproductie over de verschillende marktsegmenten. Dat leidt tot de volgende centrale vraag:

'In welke mate draagt het sturen op marktsegmenten voor nieuwbouw in de G4 daadwerkelijk bij aan het oplossen van het woningtekort?'

Beantwoording van deze vraag is als volgt nader geoperationaliseerd:

- Heeft het sturen op marktsegmenten voor nieuwbouw effect en zo ja welk effect?
- Draagt dit bij aan het oplossen van het woningtekort?
- Kunnen uit verschillen in succes binnen de G4 zinvolle conclusies getrokken kunnen worden ter ondersteuning van de discussie over het beleid?

Voorafgaand aan de analyse van de effectiviteit ervan, is het beleid zelf in kaart gebracht. Vervolgens is onderzocht welk effect het beleid heeft op de aanbodzijde én op de vraagzijde van de markt. Dit onderzoek begint daarom met een vergelijking van de wijze waarop de steden in de G4 het woningtekort bestrijden. Zeker de laatste jaren stuurt een aantal steden steeds meer rigide op de procentuele verhouding sociaal – betaalbaar – vrije sector. De wijze waarop deze sturing plaatsvindt verschilt. Om de effectiviteit van die sturing op de aanbodzijde van de markt te onderzoeken is geanalyseerd hoe enerzijds de nieuwbouwproductie en anderzijds de woningvoorraad zich ontwikkelen. Vervolgens is gekeken of en hoe de vraagzijde van de markt reageert. Aan de hand van een set indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt hoe het woningtekort zich gedurende de onderzochte periode heeft ontwikkeld.

1.4 Deelvragen en onderzoeksopzet

De deelvragen gaan in op:

- 1) het gevoerde beleid;
- 2) de ontwikkeling van het woningaanbod; en
- 3) de ontwikkeling van de woningvraag.

De concrete vragen zijn hieronder geformuleerd inclusief een toelichting op de wijze waarop zij beantwoord zullen worden en hoe dat bijdraagt aan beantwoording van de hoofdvraag.

1. Hoe is het woningmarktbeleid in de vier grote steden vormgegeven?

Wat zijn de nieuwbouwdoelstellingen, is er een specifieke onderverdeling over de marktsegmenten en hoe is het beleid afgestemd op deze doelstellingen?

Effecten van woningmarktbeleid zijn uiteraard niet direct zichtbaar. Daarom is een periode van acht jaren, 2012 – 2019 onderzocht. Het gevoerde beleid wordt in kaart gebracht aan de hand van de coalitieakkoorden uit 2010, 2014 en 2018 en de woonvisies die gedurende deze coalitieperiodes zijn gepubliceerd. Het beleid in de G4 wordt geïnventariseerd en geschematiseerd weergegeven, waarbij in ieder geval wordt weergegeven:

- Welke jaarlijkse nieuwbouwproductie wordt beoogd, voor zover in absolute zin gedefinieerd.
- Op welke marktsegmenten de doelstellingen zich met name richten, en indien gedefinieerd, welke aantallen en verhoudingen daarbij horen. Hierbij worden de segmenten koop, particuliere huur en corporatiehuur onderscheiden.
- Of en zo ja, hoe gemeenten nader specificeren hoe zij verwachten dat het woningaanbod zich ontwikkelt en of zij hier op sturen, dus inclusief sloop, samenvoeging en mutaties tussen de woningmarktsegmenten.
- Op welke wijze het beleid wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld in de vorm van vastgestelde procentuele verdelingen over de marktsegmenten voor nieuwe ontwikkelingen. Worden andere relevante beleidsmaatregelen gehanteerd, zoals instrumenten uit de nieuwe WRO of de invoering van een zelfbewoningsplicht?

Nieuwbouwproductie

- **Nieuwbouwproductie totaal:**
CBS reeks 'Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio' (CBS, 2020a) a
- **Nieuwbouw koopwoningen:**
Monitor Nieuwe Woningen, TU Delft, Faculteit Bouwkunde, afdeling MBE (TU Delft, 2020) b
- **Transformaties 2012 – 2017**
CBS: *Transformaties op de woningmarkt 2012 – 2018* (CBS, 2019) c
- **Transformaties 2018 – 2019**
CBS: *Transformaties in de woningvoorraad 2018-2019* (CBS, 2020b) c
- **Nieuwbouw huurwoningen** (a+c)-b

2. Welke ontwikkeling is waarneembaar in de nieuwbouwproductie en in de woningvoorraad?

Om de effectiviteit van het beleid te meten, is het noodzakelijk te analyseren hoeveel nieuwbouw er in de verschillende segmenten daadwerkelijk is gerealiseerd. Helaas registreert het CBS wél hoeveel nieuwbouwwoningen er jaarlijks worden opgeleverd, maar niet tot welk segment deze woningen behoren. Het achterhalen van nieuwbouwcijfers uitgesplitst naar koop- en huur op gemeentenniveau is een buitengewoon lastige opgave gebleken. De totstandkoming van de splitsing wordt in onderstaande opsomming toegelicht, waarbij ook wordt verklaard op welke wijze de bronnen zijn gecombineerd om voor koop- en huurwoningen tot de juiste getallen te komen.

Het sommetje (a+c)-b is te verantwoorden doordat in de Monitor Nieuwe Woningen-cijfers (MNW) ook de koopwoningen zijn opgenomen die voortkomen uit transformatie. De combinatie van bronnen kan ertoe leiden dat jaar-op-jaar vergelijkingen een vertekend beeld opleveren door timingsverschillen. Omdat het onderzoek een wat langere periode beschouwt, wordt dat eventuele effect sterk gedempt. Als basis voor de totale nieuwbouwproductie zijn de nieuwbouwcijfers van het CBS gehanteerd. Dit betreft nieuwbouwcijfers exclusief transformaties, waarvoor het CBS afzonderlijk cijfers publiceert. Voor nieuwbouw koopwoningen is de Monitor Nieuwe Woningen van de TU Delft gehanteerd. Deze is gebaseerd op SWK en Woningborggaranties en dekt daarmee alle aangemelde projectmatig gebouwde koopwoningen en voor een belangrijk deel ook particulier opdrachtgeverschap. Neprom vermeldt bij de publicatie van deze cijfers dat hiermee ca. 80% van de nieuwbouw koopwoningen is gedekt. Navraag bij Dr. Harry van der Heijden van de TU Delft leert dat de dekking in de Randstad veel groter is dan in de periferie. Een 100%-controle daarop is niet mogelijk omdat het CBS bij gereedgekomen woningen geen onderscheid maakt tussen koop en huur. Om deze reden zijn de cijfers, voor zover dat mogelijk is, geverifieerd. Amsterdam onderscheidt zich van de andere steden door zeer gedetailleerde data vanaf 2014 te publiceren. De afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) verstrekt gedetailleerde nieuwbouwcijfers.

01. Onderzoeksopzet, Onderzoeksmethode en Leeswijzer

De totale nieuwbouwproductie van 2014 t/m 2018 bedraagt volgens OIS 25.794 eenheden (OIS, 2020), hetgeen nauwelijks exact overeen komt met het cijfer van het CBS (25.695). In deze periode werden volgens OIS 18.973 nieuwe huurwoningen opgeleverd. In mindering brengen van het totaal aantal koopwoningen dat volgens MNW is gerealiseerd op het CBS cijfer levert een getal van 19.410 huurwoningen op. Dat is een verschil met het cijfer van OIS van 437 eenheden. Dit verschil wordt geacht te worden veroorzaakt door een combinatie van het eerder genoemde timing-effect, het feit dat het CBS-nieuwbouwcijfer geen transformaties bevat en de eerder vermelde 'onderdekking' in het MNW-getal.

Voor het doel van dit onderzoek wordt een verschil van ruim 400 woningen op een totaal van 19.000 acceptabel geacht, mits bij de interpretatie van de resultaten rekening wordt gehouden met deze beperkingen. Dat gegeven, in combinatie met het ontbreken van een gedegen basis om onderbouwd af te wijken van deze cijfers, leiden ertoe dat in dit onderzoek de cijfers van de MNW worden verondersteld dekkend te zijn.

Naast nieuwbouwproductie, is ook gekeken naar de ontwikkeling van de voorraad gedurende de onderzoeksperiode. De verwachting is dat effecten van beleid primair zichtbaar zijn in de nieuwbouwproductie. Het is interessant om te zien of de voorraad buiten de gerealiseerde nieuwbouwproductie nog substantieel wijzigt onder invloed van het beleid of exogene factoren. Om hierover uitspraken te kunnen doen is jaar op jaar gekeken naar de ontwikkeling van de woningvoorraad en de verdeling hiervan over koopwoningen, particuliere huurwoningen en corporatiehuurwoningen. Daarvoor is gebruik gemaakt van de CBS-reeks 'Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio'. Een onderverdeling in sociale huurwoningen en vrije sectorhuurwoningen is in die data niet beschikbaar, dit wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.

3. Welke ontwikkeling is waarneembaar in het woningtekort?

Een beperking in het onderzoek is de gedurende de onderzoeksperiode veranderde definitie van het woningtekort, hetgeen ook wordt toegelicht in paragraaf 2.4. Hierdoor is niet mogelijk om de ontwikkeling van het woningtekort zoals ABF dat in 2018 heeft gedefinieerd voor de periode 2012 – 2019 eenduidig in beeld te brengen. Om toch een vergelijking te kunnen maken van de richting waarin het tekort zich per gemeente gedurende de onderzoeksperiode heeft ontwikkeld, zijn vier afgeleide indicatoren gedefinieerd die enig inzicht geven in het tekort in de verschillende segmenten van de lokale woningmarkten.

a. Ontwikkeling woningvoorraad t.o.v. aantal huishoudens. Voor ieder jaar dat de onderzoeksperiode beslaat is de vergelijking van enerzijds de woningvoorraad en anderzijds het aantal huishoudens per gemeente gemaakt op basis van data van het CBS. Hoewel wat ongenueanceerd wordt

hiermee enig inzicht gegeven in hoeveel woningen er per huishouden beschikbaar zijn. Het gebrek aan nuance zit hem onder meer in het negeren van studentenhuizen en tweede woningen en het gegeven dat ook gewoond wordt in niet-woningen zoals woonboten en woonwagens.

b. Sociale huur: ontwikkeling wachttijden sociale huurwoningen.

Voor het eerste en het laatste jaar van de onderzoeksperiode is uit publicaties van lokale corporaties en de gemeenten zelf gekeken naar de wachttijd voor de toewijzing van een sociale huurwoning. Hierbij is gekeken naar de inschrijfduur; 'de periode dat woningzoekenden ingeschreven hebben gestaan voordat zij een woning vonden' (Rigo, 2019). Dit geeft een indicatie van de krapte op de sociale huurwoningmarkt.

c. Particuliere huur: ontwikkeling huurprijs per m² gebruiksoppervlak.

De beschikbaarheid van data over transactiehuurprijzen in de particuliere sector is beperkt. Voor de gehele onderzoeksperiode is alleen bij Pararius data te vinden over transactiehuurprijzen (Pararius 2012, 2020). Dit zijn transactieprijs van op de verhuursite afgemelde transacties van vrije sectorwoningen met een oppervlakte van ten minste 60 m². Voor de verschillende steden is de prijsontwikkeling in geen andere bron te vinden voor de hele onderzoeksperiode, maar er zijn wel publicaties te vinden waarin een gemiddelde huurprijs op enig moment is te vinden. Deze publicaties zijn steekproefsgewijs gebruikt om de data van Pararius te verifiëren. Daaruit volgen geen grote verschillen. De ontwikkeling van de huurprijs is daarom gehanteerd als indicator voor de krapte op de particuliere huurmarkt.

d. Koop: ontwikkeling gemiddelde transactieprijs per m² gebruiksoppervlak

Transacties van koopwoningen worden in Nederland uitstekend gedocumenteerd. Als indicator van krapte op de koopwoningenmarkt is de gemiddelde transactiemeterprijs in elk van de vier steden gehanteerd. Voor Utrecht betreft dit 26.000 transacties, in Amsterdam zijn het er 49.000 en landelijk bijna 1,2 miljoen.

Beantwoording van de hoofdvraag

Nadat de deelvragen zijn beantwoord kan worden overgegaan tot het formuleren van een antwoord op de hoofdvraag. De deelvragen beantwoorden de vragen in welke mate de vier steden er in slagen om:

- I. Hun eigen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, en
- II. daarmee bij te dragen aan het terugdringen van het woningtekort,

Bij het analyseren van de uitkomsten: de daadwerkelijke nieuwbouwproductie, de ontwikkeling van de voorraad en de ontwikkeling van het woningtekort, wordt gezocht naar verbanden tussen het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die in de markt waarneembaar zijn. Zijn de uitkomsten daadwerkelijk te verklaren uit het gevoerde beleid en

zijn daaruit lessen te distilleren voor de formulering van toekomstig beleid? De concrete vragen die daarbij horen zijn de volgende:

- I. Is er een aannemelijk of aantoonbaar verband tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van de nieuwbouw en de woningvoorraad?
- II. Is er een aannemelijk of aantoonbaar verband tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van de woningvraag en daarmee het woningtekort?
- III. Kan op basis daarvan een uitspraak worden gedaan over het succes van het beleid? Zijn in het beleid succesfactoren te identificeren die bijdragen aan het terugdringen van het woningtekort?

Waarmee uiteindelijk de hoofdvraag:

'In welke mate draagt het sturen op marktsegmenten voor nieuwbouw in de G4 daadwerkelijk bij aan het oplossen van het woningtekort?'

kan worden beantwoord.

1.5 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek kent een aantal beperkingen, voornamelijk als gevolg van de vorm en kwaliteit van beschikbare data. Voor interpretatie en weging van de uitkomsten van het onderzoek is het belangrijk om inzage te geven in deze beperkingen en voor zover mogelijk in de *impact* daarvan op de uitkomsten.

Nieuwbouwwoningen

Hiervóór is reeds beschreven dat de data die beschikbaar is van de jaarlijks gereed gemelde woningen per gemeente geen onderverdeling kent in de segmenten sociale huur, particuliere huur en vrije sector koop. Voor nieuwbouw is toegelicht hoe met gebruikmaking van de Monitor Nieuwe Woningen een onderscheid is gemaakt tussen koop en huur. Voor nieuwbouw is verdere opdeling op basis van openbaar toegankelijke data helaas niet mogelijk en in dit onderzoek ook niet verder uitgesplitst. Dat maakt dat het niet mogelijk zal zijn uitspraken te doen over de nieuwbouwproductie binnen de verschillende segmenten van de huurwoningenmarkt. Het nieuwbouwcijfer kan daardoor niet verder worden uitgesplitst dan naar huur en koop.

Ontwikkeling voorraad - segmentatie

De CBS-reeks: 'Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio', maakt onderscheid in koop en huur. Binnen de huursector maakt de reeks daarnaast onderscheid naar type eigenaar, namelijk woningcorporaties en overige verhuurders. Er wordt niet geregistreerd welk deel van de voorraad wordt verhuurd onder de liberalisatiegrens en dus een sociale huurwoning betreft. De moeilijkheid daarvan is dat de beschikbaarheid van data niet aansluit op de formulering van gemeentelijk woningmarktbeleid waar het juist wél om sociale huur en vrije sector huur gaat, waarbij de laatste jaren middenhuur een belangrijk onderdeel

uitmaakt van de vrije sector huur. In dit onderzoek is de sterk vereenvoudigde aanname gedaan dat corporaties sociale huurwoningen verhuren en overige verhuurders vrije sector huurwoningen. De mate waarin deze afwijkende segmentering het beeld vertekent verschilt per stad. Zo bestaat in Utrecht in 2019 volgens CBS 33% van de voorraad uit corporatiewoningen, hetgeen aardig overeenkomt met de 35% van de voorraad die de gemeente Utrecht (2020) aanmerkt als sociale huurwoning. In Amsterdam echter is een veel groter deel van de particuliere huurvoorraad onder de liberalisatiegrens verhuurd, AFWC (2020) laat zien dat in Amsterdam in 2011 slechts 29% van dit bezit boven de liberalisatiegrens werd verhuurd, in 2019 was dit opgelopen tot 54%, waardoor nog altijd 46% van de particuliere huur in het sociale segment valt.

Ontwikkeling voorraad – eigendom onbekend

De cijfers van CBS zijn consistent voor wat betreft de totale woningvoorraad. Binnen de voorraad zijn gedurende de onderzochte periode echter diverse verbeteringen in de meetmethode doorgevoerd die niet genegeerd kunnen worden. In de data van 2012 bevindt zich een relatief groot aantal woningen waarvan het eigendom onbekend is. Het percentage varieert van 1,3% (Amsterdam) tot 3,7% (Utrecht) van de totale voorraad. In 2019 is dit gedaald tot tussen 0,45% (Utrecht) en 0,78% (Den Haag). In Utrecht is van ruim 4.800 eenheden het eigendom achterhaald, dat is ca. 30% van de totale toename die de gemeente zich ten doel heeft gesteld in de onderzochte periode. Het negeren van het onbekend eigendom leidt tot de misinterpretatie dat er verschuivingen binnen de voorraad hebben plaatsgevonden en daarmee tot verkeerde conclusies. Het valt niet te achterhalen welke fouten zijn gecorrigeerd en aan welk segment de later geïdentificeerde woningen moeten worden toegerekend. Daarom is als minst-slechte optie gekozen voor het toedelen van de ongeïdentificeerde woningen naar rato van de woningen waarvan het eigendom wel bekend is.

Definitie woningtekort

Woningtekort en woningnood worden regelmatig door elkaar gebruikt. Die laatste term wordt in dit onderzoek niet gebruikt omdat daarmee naar de smaak van de auteur de situatie direct na de tweede wereldoorlog wordt bedoeld. Landelijk bedroeg het tekort in 1947 maar liefst 268.000 woningen op een voorraad van nog geen 2,2 miljoen, dat is ca. 12,5%. Een vergelijking van de huidige gespannen woningmarkt met die situatie lijkt onterecht en daarom spreekt dit onderzoek uitsluitend over het woningtekort. Maar wat is de exacte definitie van het woningtekort? Tot 2018 berekende ABF het woningtekort aan de hand van de Primos-prognoses en het WoOn-onderzoek (voorheen WBO). In 2018 is een nieuwe definitie vastgesteld.

Aanleiding was de constatering dat het bepalen van het woningtekort aan de hand van de steekproef die het WoOn is, ruis veroorzaakt en dat bewoners van een BAR (Bewoonde Andere Ruimte) hierin niet goed waren vertegenwoordigd. ABF komt daarom tot een nieuwe bepalingsmethode van

01. Onderzoekopzet, Onderzoeksmethode en Leeswijzer

het tekort onafhankelijk van het WoOn. In deze methode wordt op basis van gedetailleerde CBS-data de vraag vastgesteld als de som van het (aantal huishoudens waarvan het hoofd 25 jaar of ouder is die een woning delen) + (aantal huishoudens waarvan het hoofd 25 jaar of ouder is die in een verblijfsobject wonen die geen woonfunctie heeft) + (huishoudensgroei). Het beschikbare aanbod is het totaal aantal leegstaande woningen dat minimaal één jaar leeg staat. Dat is exclusief woningen met een aanzienlijk energieverbruik, woningen met een recreatie- of agrarische functie, woningen met een logies- of winkel- (neven)functie en woningen die als tweede woning zijn geregistreerd. Het tekort is aanbod minus vraag op regionaal niveau. Een regionaal overschot wordt niet afgetrokken bij de bepaling van het landelijk tekort, waarmee ABF erkent dat de woningmarkt een regionale markt is.

Deze wijziging van de definitie brengt met zich mee dat het niet mogelijk is om achteraf het woningtekort per gemeente te herleiden vanaf 2012. Dat is aanleiding om de vier afgeleide indicatoren te hanteren die in de voorgaande paragraaf zijn toegelicht.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het beoordelingskader vormgegeven. Dat begint met een uitstap naar de bestuurskundige literatuur om antwoord te geven op de vraag wat beleid is, hoe succesvol beleid geformuleerd wordt en hoe beleid geëvalueerd kan worden. Ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van de woningmarkt sinds het bestaan van de woningwet en op de kritiek die in de literatuur te vinden is op de wijze waarop het Nederlandse woningmarktbeleid is vormgegeven. Daarbij wordt ook de toenemende kloof tussen de woningmarktsegmenten belicht. Nadat die context is geschetst besluit hoofdstuk twee met een overzicht van het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat bij de uitvoering van hun woonbeleid.

Hoofdstuk drie verkent het woonbeleid dat het afgelopen decennium in de vier grote steden is gevoerd aan de hand van de coalitieakkoorden en woonvisies. Ook wordt uit dit beleid een set met kwantitatieve doelstellingen afgeleid als basis voor de evaluatie. De eigenlijke evaluatie is het onderwerp van hoofdstuk vier. Hier wordt besproken hoe de nieuwbouwproductie, de woningvoorraad én de woningvraag zich hebben ontwikkeld. In hoofdstuk vijf volgt een analyse van de resultaten die in de twee voorgaande hoofdstukken zijn besproken. Hoe succesvol zijn de gemeenten in het formuleren en uitvoeren van consistent en concreet woningmarktbeleid en hoe effectief is dat beleid in het realiseren van de gestelde doelen? Daarbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre de gevonden resultaten daadwerkelijk aan dat beleid te koppelen zijn en wat de invloed is van wel- en niet-voorzienbare exogene macro-economische factoren. Het hoofdstuk besluit met een korte verkenning van een aantal maatregelen die overheden op verschillende niveaus (beter) in staat kunnen stellen om het woningtekort te bestrijden. Het afrondende hoofdstuk zes bevat de conclusies van dit onderzoek alsmede enkele aanbevelingen voor verdiepend onderzoek.

“Kiezen voor de Stad”

(Coalitieakkoord Amsterdam, 2010)



02. Literatuur

2.1 Inleiding

Het onderzoek naar succesvol woningmarktbeleid laat zich typeren als een onderzoek met een bestuurlijke invalshoek dat wordt uitgevoerd in de context van de woningmarkt. In paragraaf 2.2 wordt daarom eerst aan de hand van bestuurskundige literatuur de gehanteerde beleidstheorie toegelicht. Na duiding van het begrip 'beleid', het verschil tussen doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gekeken naar de voorwaarden voor meetbaarheid. Vervolgens wordt een vertaling gemaakt van deze bestuurskundige theorie naar de toepassing in de context van dit onderzoek. Paragraaf 2.3 beschouwt de Nederlandse woningmarkt, het landelijke woningmarktbeleid en gaat in op kritieken vanuit de literatuur op de invloed van het beleid op het (dis) functioneren van de woningmarkt. Paragraaf 2.4 tot slot gaat in op de wijze waarop het gemeentelijk instrumentarium, deels in reactie op de ontwikkelingen op de woningmarkt, is vormgegeven en welke mogelijkheden en beperkingen dat met zich mee brengt voor lokaal woningmarktbeleid.

2.2 Beleid

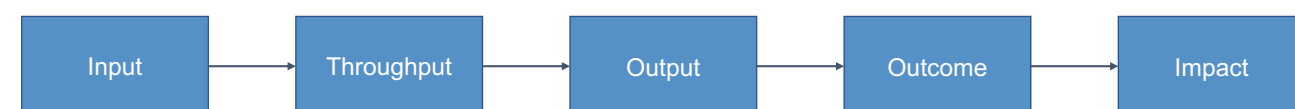
Het aantal gangbare definities van beleid is niet op twee handen te tellen. Jonker (2020) definieert beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Met andere woorden beleid is politiek en politiek is beleid.'. Hij legt daarmee een directe relatie tussen politiek en beleid. Een stap concreter maakt hij het in zijn definitie specifiek voor overheidsbeleid: 'Het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen, tezamen met de in de tijd uitgezette acties en de daarvoor benodigde middelen om deze doelstellingen te bereiken.'. De Begrippenbank Bedrijfskunde (Streutker, 2012) maakt het nog iets concreter: 'Het stellen van een doel, het vaststellen langs welke weg dit doel moet worden bereikt, het bepalen van de benodigde middelen om dit doel te bereiken en het vaststellen en invoeren van controlemethodieken om te bepalen in hoeverre het gestelde doel wordt bereikt en/of de middelen goed worden besteed.'.

Beleidsstheorie

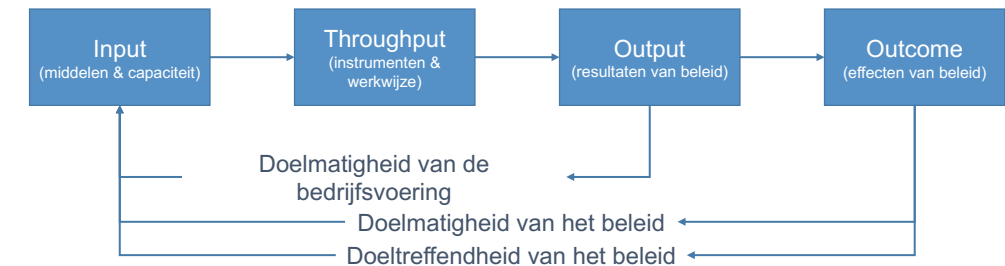
De Rijksoverheid biedt met de 'Handreiking Beleidsdoorlichtingen' (Rijksoverheid, 2016) een praktisch hulpmiddel om de doelmatigheid van lopend beleid te evalueren. Met behulp van de beleidstheorie kan een beleidsevaluatie worden uitgevoerd op basis waarvan onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de vragen of het beleid a) werkt en b) waar voor zijn geld oplevert. Hoogerwerf (1989) hanteert de volgende definitie voor beleidstheorie "het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt". Schematisch ziet de keten die moet leiden tot het beoogde doel er als volgt uit.

Impact is in deze weergave het uiteindelijke beleidsdoel. *Outcome* is het directe effect van het gevoerde beleid, van de verrichte activiteiten in dit schema. Met activiteiten worden beleidsinstrumenten bedoeld, *throughput* in dit schema. "Een beleidsinstrument is al datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken" (Fenger en Klok, 2008, p224). De *input* betreft de middelen die ter beschikking worden gesteld, in de vorm van bijvoorbeeld geld of mensen.

Figuur 2.2.1: Beleidsketen volgens Hoogerwerf (1989)



Figuur 2.2.2: Doeltreffend & doelmatig beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (Rijksoverheid, 2016)



Doeltreffendheid is de mate waarin de ingevoerde beleidsmaatregel daadwerkelijk het beoogde resultaat sorteert. Het gaat hier om de effectiviteit van de maatregel. Doelmatig heeft betrekking op de mate waarin de maatregel 'waar voor zijn geld' oplevert, daarbij gaat het over de efficiëntie van beleid. Beleid dat niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn. Ringeling (1985) gaat uitvoerig in op de verschillende theorieën over overheidsbeleid en de verschillende wijzen waarop beleidsmakers en wetenschappers omgaan met beleid. Zeer uitgesproken zijn bijvoorbeeld Pressman and Wildavsky (1973). Zij veronderstellen in hun definitie van beleid een wetmatig verband tussen maatregel en *output*: "Let us agree to talk about policy as a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences. If X is done at time t1, then Y will result in time t2". Deze systeemachtige benadering komt ook terug in de handreiking beleidsdoorlichting van de Rijksoverheid zoals weergegeven in figuur 2.2.2.

Beleidsinstrumentarium

Winsemius (1986) deelde het beleidsinstrumentarium in met de bewoordingen 'zweep, peen en tamboerijn'. Deze verdeling, maar dan in de bewoordingen 'juridisch, financieel – economisch en communicatief' wordt ook gehanteerd door Schilder et al (2020) bij de categorisering van de beschikbare beleidsinstrumenten voor de woningmarkt. Deze instrumenten worden nader besproken in paragraaf 2.4.

Tekortkomingen toepasbaarheid beleidstheorie

De geschematiseerde werkelijkheid gebaseerd op het gedachtegoed van Pressman en Wildavsky suggereert dat het evalueren van de doeltreffendheid van beleid een nogal overzichtelijk klusje is. Helaas is de praktijk vele malen weerbarstiger.

Onvolledigheid beleidstheorie in de praktijk

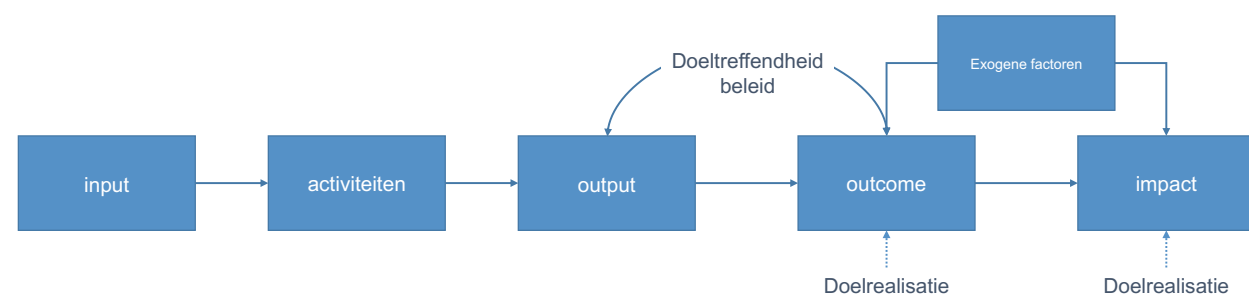
Beleidsmakers zijn (meestal) geen wetenschappers. Hierdoor zijn de hypothesen die ten grondslag liggen aan het gevoerde beleid niet altijd even duidelijk. Hoogerwerf (1972) verklaart het verschil tussen theorie en beleid deels uit een fundamenteel verschil in de wijze van denken. Waar de empirische sociaalwetenschappelijke theoreticus denkt in termen van oorzaken en gevolgen (causaal), denkt de beleidsvoerder doorgaans in termen van doeleinden en middelen (teleologisch of finaal). Kuypers (1980) stelt dat desondanks zowel wetenschappers als beleidsmakers gebruikmaken van hypothesen. Hij stelt dat middelen (gekozen) oorzaken zijn en doelen (beoogde) gevolgen. Wel bevestigt Ringeling (1985) dat het nogal eens ontbreekt aan duidelijke hypothesen en doelstellingen in de stukken die beleidsmakers produceren. Letterlijk zegt hij dat de analyse van beleid zoals Kuypers die voorstaat 'beleid toont als een species van gatenkaas'. In 1985 stelt Ringeling; 'Nota's, memories van toelichting zitten vol met doeleinden zonder middelen en middelen waarvan de relaties met doeleinden niet zijn gelegd of aannemelijk gemaakt.' Deze tekortkoming wordt ook geadresseerd in de handreiking van de Rijksoverheid. De handreiking geeft daarop het advies om het ontbreken van een beleidstheorie en de consequenties daarvan expliciet op te nemen in de beleidsevaluatie.

Exogene factoren, effecten flankerend beleid

Een tweede, zo mogelijk nog veel grotere uitdaging voor het onderzoeken van doeltreffendheid van beleid is de *impact* van exogene factoren op de uitkomst van het gevoerde beleid.

02. Literatuur

Figuur 2.2.3: Beïnvloeding van de *impact* door exogene factoren (Rijksoverheid, 2016)



Dit schema maakt het onderscheid tussen ‘*outcome*’ en ‘*impact*’ inzichtelijk. *Outcome* is het directe effect van de maatregelen. *Impact* is het daadwerkelijke effect, enerzijds van de maatregelen, maar ook beïnvloed door exogene factoren. Deze exogene factoren vormen in potentie een forse belemmering om de *impact* van het beleid te kunnen meten. Bij de vertaling van beleidstheorie naar het onderzoek naar succesvol woningmarktbeleid wordt ingegaan op de exogene factoren die het meten van de doeltreffendheid van dat beleid bemoeilijken.

Professionaliteit beleid overheid

De combinatie van enerzijds de steeds complexere samenleving waarin beleid moet worden gemaakt en anderzijds het onvoldoende erkennen van beleid als een separaat vakgebied brengt Van Grunsven (2018) in zijn proefschrift tot de aanbeveling om de beleidsfunctie bij overheden te professionaliseren. Hij gaat terug tot de grondlegger van de vrije markteconomie Smith, die de verticale arbeidsdeling heeft geïntroduceerd. Taylor heeft dit denken verder uitgewerkt door het productieproces te optimaliseren door kennis over dat proces te ontwikkelen. Dat werd niet door de arbeider gedaan, maar door een manager. Met dit denken is productiecapaciteit in fabrieken in de 20e eeuw verviervoudigd (Drucker, 2000). Van Grunsven doet de suggestie om analoog aan de door Taylor geïntroduceerde manager, ook de beleidsrol binnen overheden te professionaliseren om zo de effectiviteit van beleid te vergroten. Hij motiveert die suggestie met de stelling dat een professionele beleidsorganisatie beter in staat is om de complexiteit in het maatschappelijk functioneren te verwerken dan een beleidsorganisatie die op bureaucratische leest is geschoeid.

Sinds 2006 zijn ministers verplicht om op basis van de ‘Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek’ met enige regelmaat beleidsdoorlichtingen te (laten) uitvoeren. Daarmee voeren zij de controlemethodieken in, waarmee kan worden vastgesteld of beleid tot de gewenste resultaten heeft geleid.

Beleidsvaluaties bij de Rijksoverheid

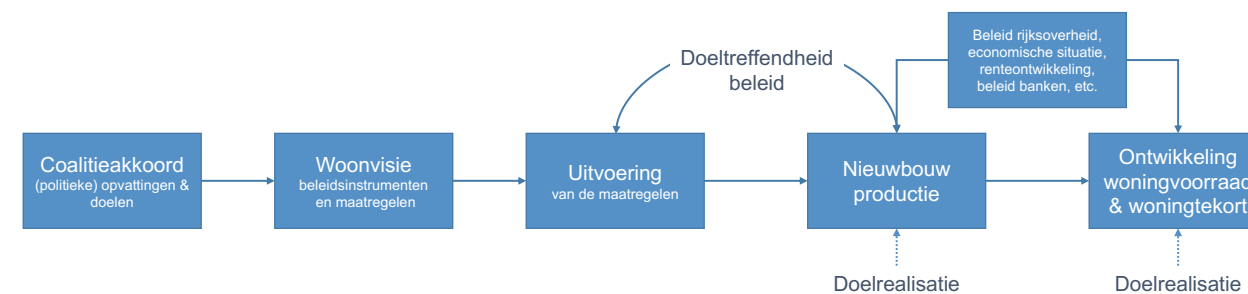
Een integrale beleidsdoorlichting van enigszins recent woningmarktbeleid is (nog) niet beschikbaar. Wel zijn enkele beleidsdoorlichtingen beschikbaar van aan de woningmarkt gerelateerde maatregelen. Eén daarvan betreft de evaluatie van de invoering van drie expertteams (niet te verwarren met het Expertteam Woningbouw dat in 2018 door minister Ollongren is aangesteld) die zich richten op versnellen, transformatie en eigenbouw (Rigo, 2016). Dit rapport wordt hier niet zozeer aangehaald vanwege de inhoud, maar meer om de vaststelling: “Doelmatigheid in klassieke zin is daarom in dit geval moeilijk aan te tonen” waarmee de rapportage besluit. Vastgesteld wordt dat de bijdrage aan de eigen (sub) doelstelling per instrument niet zijn omschreven in termen van normen, richtlijnen of benchmarks. Daarnaast zijn ontwikkelingen in de woningmarkt, zoals de conjunctuur, direct van invloed op de hoofddoelstelling (woningproductie). Dat maakt het lastig om de causaliteit van de afzonderlijke instrumenten op resultaten, effecten en behaalde doelen één op één hard te maken in relatie met de hoofddoelstelling. De beperkingen die Rigo hier signaleert zullen zich ook in dit onderzoek manifesteren, waarover meer in hoofdstuk vijf.

Toepassing van de beleidstheorie op de onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt de vertaling gemaakt van de beleidstheorie naar de toepassing daarvan in het onderzoek naar succesvol woningmarktbeleid. Het eerder geïntroduceerde onderzoeksmodel is specifiek gemaakt voor de vraag die in dit onderzoek centraal staat.

De input van beleid is het geheel aan politieke opvattingen en overtuigingen waarmee in het geval van dit onderzoek het gemeentebestuur sturing tracht te geven aan de ontwikkelingen op de woningmarkt. Deze politieke opvattingen worden vertaald in een concrete set beleidsinstrumenten en maatregelen in de vorm van een woonvisie. De coalitieakkoorden en woonvisies uit dit onderzoek worden

Figuur 2.2.4: de onderzoeksvragen geplaatst in het beleidstheoretisch kader (Rijksoverheid, 2016)



in hoofdstuk 4 besproken. *De output* is de uitvoering van het beleid, van de maatregelen. *Outcome* vervolgens is het directe effect van de uitvoering van dat beleid. *De impact* tot slot is het uiteindelijke effect op de samenleving van enerzijds het gevoerde beleid en anderzijds exogene factoren die de woningmarkt beïnvloeden.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe succesvol gemeenten zijn in het terugdringen van het woningtekort. Lokaal woningmarktbeleid is echter slechts één van de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de woningvoorraad en de vraag naar woningen. Allereerst is landelijk woningmarktbeleid een belangrijke factor, maar daarnaast spelen vele andere economische en maatschappelijke factoren. Voorbeelden zijn demografische ontwikkelingen, immigratie, afnemende huishoudensgrootte en ontwikkeling van de kapitaalmarktrente. Dat de uiteindelijke uitkomst door zoveel verschillende factoren wordt beïnvloed maakt het erg complex om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid inzichtelijk te maken. Het is duidelijk dat de werkelijk complexer is dan: “If X is done at time t1, then Y will result in time t2”.

In dit onderzoek wordt voor wat betreft de aanbodzijde van de markt de totale jaarlijkse nieuwbouwproductie inclusief transformatie en de onderverdeling daarvan naar marktsegment gedefinieerd als de ‘*outcome*’. Dit is het directe resultaat van de aanbodgerichte beleidsmaatregelen. In het onderzoek is echter ook gebleken dat er grote verschuivingen tussen de marktsegmenten plaatsvinden, die niet het gevolg zijn van nieuwbouw. De woningmarkt als geheel reageert dus ook op de combinatie van woningmarktbeleid en genoemde exogene factoren. Deze verschuivingen leiden vervolgens tot andere verhoudingen dan die waartoe het beleid aanvankelijk had geleid. De *impact* van dat beleid, het daadwerkelijke effect op de samenleving, verandert daardoor. Om deze reden is ‘*impact*’ in dit onderzoek gedefinieerd als de totale jaarlijkse voorraadontwikkeling inclusief de verschuivingen tussen de marktsegmenten.

Voor wat betreft de vraagzijde is het niet mogelijk onderscheid te maken tussen *outcome* en *impact*. De indicatoren die voor het woningtekort zijn gedefinieerd hebben alle vier betrekking op de *impact* van beleid.

02. Literatuur

2.3 Woningmarkt en woningmarktbeleid in Nederland

Nederland kent een zeer lange traditie van woningmarktbeleid. Het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid gaat terug tot de Woningwet 1901 die op 1 augustus 1902 in werking trad. In '65 en '92 werd de wet herzien. Sinds 1 januari 2015 is de huidige, vierde Woningwet van kracht.

2.3.1 De Nederlandse woningmarkt: 20e eeuw tot de financiële crisis van 2008

Eigen woningbezit was honderd jaar geleden geen vanzelfsprekendheid. Huren was de norm, rijke mensen hadden een eigen huis. De overheid bemoeide zich intensief met de bouw van sociale huurwoningen. Stimuleren van eigen woningbezit was geen beleidsdoel, maar werd indirect wel gedaan middels de uit 1893 stammende hypotheekrenteaftrek. Pas in de jaren zeventig werd deze 'subsidie voor de rijken' onderwerp van politieke discussie. Het al dan niet stimuleren van eigenwoningbezit verdeelde lange tijd de confessionele partijen en de sociaaldemocraten. Confessionelen meenden dat een eigen woning verantwoordelijkheidsgevoel, spaarzin, properheid en zelfs gezinsstabiliteit bevorderde. Sociaaldemocraten vonden individueel woningbezit aanvankelijk in tegenspraak met het ideaal van gelijkheid en collectivisme; gemeenschappelijk bezit door tussenkomst van een woningbouwvereniging is een hogere vorm van bezit. In 1953 werd de eerste voorloper van de latere premie a, b, c en d-regelingen geïntroduceerd. De NHG volgde in 1956. In combinatie met de al bestaande hypotheekrenteaftrek leidde dit alles tot een toename van het eigen woningbezit van 28% in 1948 tot 35% in 1971.

In het laatste deel van de 20e eeuw veranderde de woningmarkt van een strak geleide huurmarkt in een koopmarkt. In de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' schetste staatssecretaris Enneüs Heerma in 1989 de contouren van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Dit was de opmaat naar de bruteringsoperatie die in 1995 zijn beslag kreeg. De overheid plaatste zichzelf op afstand, de corporaties kregen veel meer vrijheid om te ondernemen. Aan die

vrijheid zou 20 jaar later een einde komen als minister Blok de corporaties middels de nieuwe woningwet dwingt zich weer op hun kerntaak te richten. Corporaties zijn vanaf de verzelfstandiging delen van hun bezit gaan verkopen, onder meer om kapitaal te vergaren voor investeringen. Het eigenwoningbezit nam vooral daardoor in Amsterdam toe van 11,4% in 1995 tot 30,2% in 2011 (Boterman et al 2013). In 1998 bestond in Nederland voor het eerst de voorraad voor meer dan de helft uit koopwoningen. Als gevolg van regulering van de huurmarkt en stimuleren van het eigenwoningbezit is de particuliere huursector, als enige niet-gesubsidieerde segment, aan het begin van deze eeuw bijna verdwenen. In 2010 bedraagt deze nog slechts 10% van de woningvoorraad (Schilder et al, 2020).

De stijgende vraag naar koopwoningen in het eerste decennium van deze eeuw deed prijzen stijgen. Banken verstrekten ruimhartig allerlei hypotheekvarianten (aflossingsvrij, spaar- en beleggingshypotheek). De markt floreerde. De krimp van de particuliere huursector zoals te zien in diagram 2.3.1 is een rechtstreeks gevolg van het overheidsbeleid in de afgelopen tientallen jaren. Ten eerste werden jarenlang meer koopwoningen gebouwd omdat deze, mede dankzij prijsopdrijvend fiscaal beleid, eenvoudigweg een hogere residuele grondwaarde op konden brengen. Diezelfde economische stimulans leidde tot de verkoop van huurwoningen door particuliere beleggers. Het prijsopdrijvende effect is het gevolg van een gebrek aan prijselasticiteit doordat de woningmarkt een voorraadmarkt is. Aanbod reageert nagenoeg niet op prijsontwikkelingen (Vermeulen en Rouwendal, 2007; Caldera Sánchez en Johansson, 2011). Daar staat tegenover dat huurprijsregulering een drukkende werking heeft op de waarde van een huurwoning ten opzichte van een koopwoning (Romijn en Besseling, 2008). De waarde van een huurwoning in verhuurde staat is daarmee lager dan de waarde van dezelfde woning wanneer deze in de koopsector zou worden aangeboden (Conijn en Schilder, 2011). Gevolg is dat Nederland tegelijk de grootste sociale- en de kleinste particuliere huursector van West-Europa heeft.

Diagram 2.3.1: Ontwikkeling samenstelling Nederlandse woningvoorraad WOII - Heden (Schilder et al, 2020, bewerking door auteur)

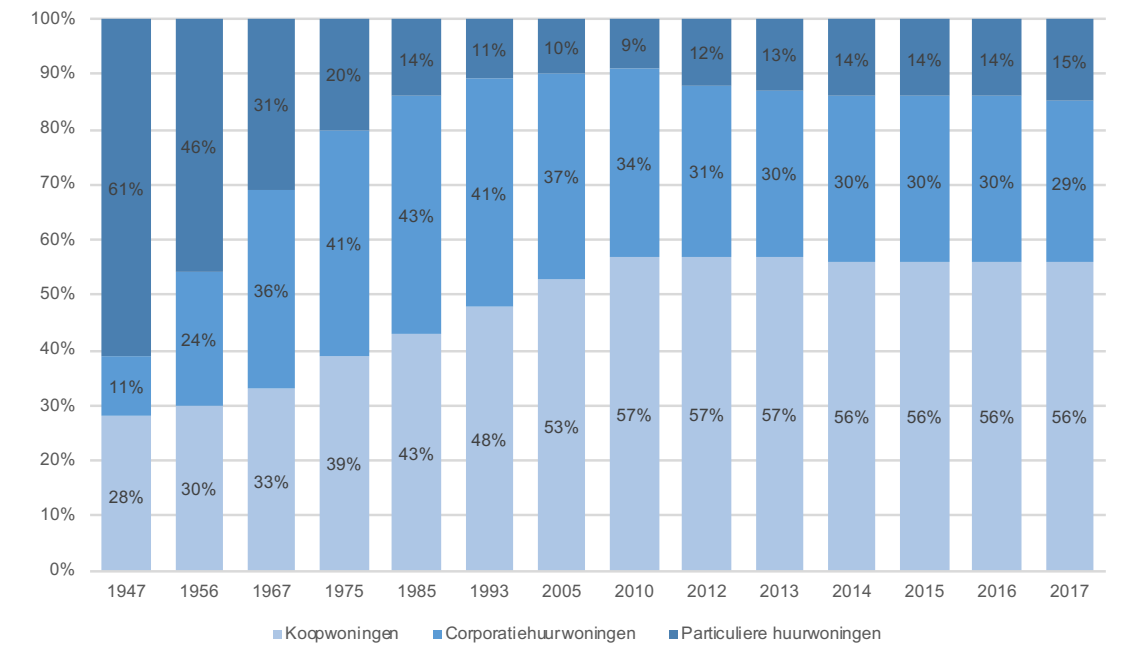
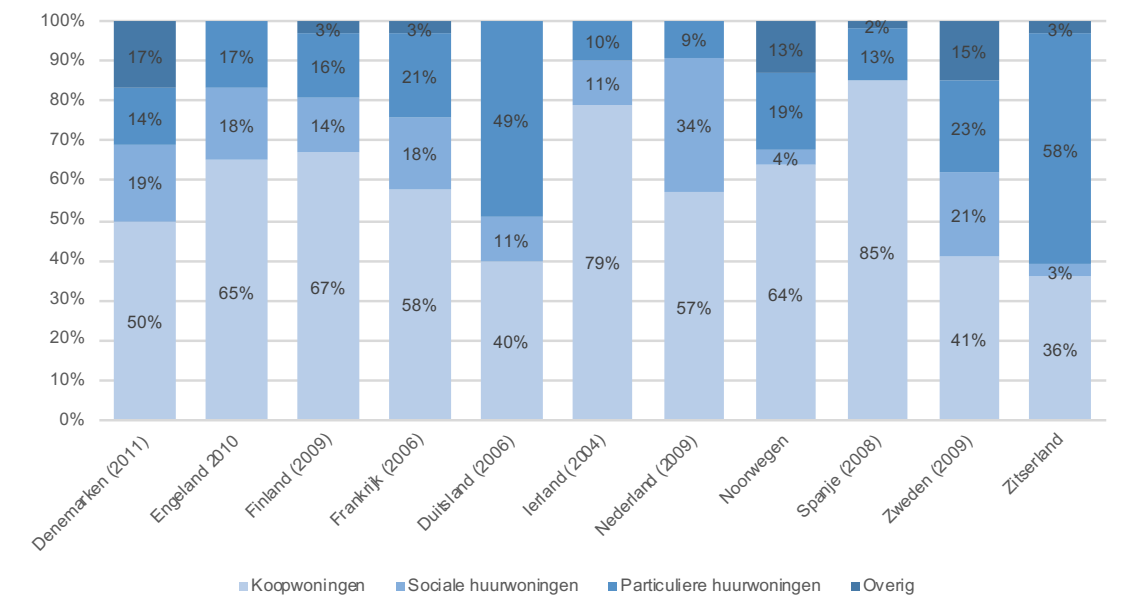


Diagram 2.3.2: Samenstelling Nederlandse woningvoorraad in Europees perspectief (Caldera Sánchez en Johansson, 2011, bewerking auteur)



02. Literatuur

2.3.2 Woningmarktbeleid na de financiële crisis van 2008

Het Amerikaanse sub-prime hypotheekstelsel dat was gebaseerd op een grenzeloos optimisme over eeuwig stijgende woningprijzen begon in 2007 te haperen door een vervijfvoudiging van de rentevoet door de Amerikaanse Centrale Bank (Schilder et al, 2020). Prijzen stabiliseerden waardoor LTV-ratio's van sub-prime hypotheeklen niet meer verbeterden en deze niet meer konden worden ingeruild tegen 'gewone' prime hypotheeklen. Door de stijgende rente konden woningeigenaren de hypotheeklasten niet meer betalen, waardoor het hele stelsel tot stilstand kwam. De banken kwamen in grote problemen door de mortgage backed securities die zij hadden verkocht en waarvan het risico veel te laag was gewaardeerd. De kredietcrisis was geboren. De klap drong wereldwijd pas echt door met het faillissement van Lehman Brothers op 15 september 2008.

Ook Nederland ontkomt niet aan deze kredietcrisis, die de opmaat vormt voor een diepe recessie. De markt voor koopwoningen komt gedeeltelijk tot stilstand, de gemiddelde transactieprijs daalt met 18% en naar schatting 20% van de koopwoningen komt 'onder water' te staan. Van de kredietcrisis wordt algemeen aangenomen dat deze in 2011 is geëindigd, de recessie hield echter langer aan, hetgeen Teulings en Zhang (2019) mede verklaren uit de voorkeur van woningeigenaren om extra af te lossen in plaats van te consumeren.

De financiële crisis was aanleiding voor de Brede Heroverwegingen op twintig beleidsterreinen, waaronder Wonen. Daarin werd een vijftal scenario's onderzocht waarbij de werkgroepen de opdracht kregen om ten minste één scenario te schetsen dat zou leiden tot een reductie van 20% op de overheidsuitgaven. In 2010 komt de commissie tot de volgende uitgangspunten voor nieuw woningmarktbeleid.

1. *Meer marktconformiteit op het terrein van wonen.* Voornamelijk gericht op de ruim 720.000 scheefwoners in Nederland.
2. *Beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid.* Van de overheidsuitgaven aan de woningmarkt gaat ca. 80% (€ 12 miljard per jaar) naar hypotheekrenteaftrek. Deze stimuleert starters om grote risico's te lopen op een woning die onder water staat. Het risico voor de overheid is dat dit overheidsfinanciën gevoelig maakt voor de ontwikkeling van huizenprijzen en rentestanden.
3. *Neutraliteit tussen huren en kopen.* Door huurregulering en huurtoeslag huren lage inkomens onevenredig goedkoop. Dankzij de hypotheekrenteaftrek wonen hogere inkomens juist onevenredig goedkoop in een koopwoning. Goedkoper zelfs dan wanneer zij deze woning zouden huren. Dit fenomeen leidt tot 'missing markets' en vergroot de kloof tussen huren en kopen.
4. *Garanties voor lagere inkomensgroepen.* Ook in een hervormde woningmarkt moeten er minimumgaranties blijven voor lage inkomensgroepen.

Kabinet Rutte I (2010)

Uitvoering van de brede hervormingen waarmee een bezuinigingspakket van 14 miljard Euro gemoeid was, was de belangrijkste taak van het kabinet Rutte I. De hypotheekrenteaftrek was een belangrijk verkiezingsthema in 2010, maar kwam niet voor in het gedoogakkoord. Partijen konden het uiteindelijk niet eens worden over de miljarden-bezuinigingen en na intrekking van de gedoogsteun van de PVV, viel het kabinet op 21 april 2012. Vijf dagen later werd het Lenteakkoord gesloten door de regeringspartijen VVD en CDA met steun van D66, GroenLinks en ChristenUnie. Dit akkoord bevatte ingrijpende maatregelen voor de woningmarkt zoals aanpassing van de huurverhoging, de fiscale behandeling van de eigen woning en introductie van de Verhuurderheffing. Deze maatregelen waren voor een belangrijk deel afkomstig uit de brede verkenningen. Definitieve besluitvorming over de maatregelen werd echter overgelaten aan een nieuw kabinet.

Regeerakkoord Rutte II (2012)

Rutte II krijgt de taak om echt aan de slag te gaan met de bezuinigingen. In het regeerakkoord worden drie belangrijke maatregelen aangekondigd. Ten eerste moeten corporaties terug naar de kerntaak; bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Bovendien wordt de Verhuurderheffing geïntroduceerd. Scheefwonen wordt aangepakt door gedifferentieerde, inkomensafhankelijke huurverhogingen in te voeren. Voor deze huurders wordt het maximum op grond van het WWS tijdelijk buiten werking gesteld tot de zittende huurder vertrekt. Het voornemen is om corporaties onder direct toezicht van gemeenten te plaatsen waarbij grote gemeenten extra bevoegdheden krijgen. Dit voornemen is overigens nooit gerealiseerd. Op de koopwoningmarkt durft het kabinet het aan om, heel voorzichtig, een begin te maken met de afbouw van de hypotheekrenteaftrek met 0,5% per jaar tot het niveau van de eerste belastingschijf.

Woonakkoord 2013

In 2013 wordt het Woonakkoord gesloten. Daarmee wordt een begin gemaakt met de wettelijke verankering van de inkomensafhankelijke huurverhoging, Verhuurderheffing en de afbouw van de hypotheekrenteaftrek.

Woningwet 2015

De brede hervormingen, het Lenteakkoord en het Woonakkoord leiden, mede beïnvloed door grote misstanden in de corporatiesector rond Rochdale en Vestia, op 1 juli 2015 uiteindelijk tot inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet. De belangrijkste elementen van deze wet zijn:

- Corporaties terug naar de kerntaak; bouwen van betaalbare woningen voor de primaire doelgroep.
- Strengere regels voor commerciële projecten: strikte scheiding van maatschappelijke en commerciële activiteiten (DAEB/Niet-DAEB)
- Prestatieafspraken met gemeenten én huurders: Gemeenten en huurders krijgen meer invloed. In ieder geval zouden zij elke drie jaar afspraken moeten maken over o.a. het aantal te bouwen woningen.

- Passend toewijzen: Corporaties moeten 80% van de betaalbare voorraad toewijzen aan de laagste inkomens.
- Strengere *governance*: Onafhankelijk toezicht, geschiktheidstoets bestuurders, meer huurderscommissarissen en beperking nevenfuncties bestuurders

Besluit Ruimtelijke Ordening 2017

Met het besluit Ruimtelijke Ordening van 18 april 2017 is voor gemeenten de mogelijkheid gecreëerd om ook voor geliberaliseerde huurwoningen in het bestemmingsplan vast te leggen dat deze beschikbaar dienen te blijven voor middenhuur.

Decentralisatie RO- en woningmarktbeleid

De Rijksoverheid heeft haar beleid op het terrein van het wonen en de sturing op de woningbouwproductie de laatste jaren steeds verder gedecentraliseerd naar lagere overheden. De Rijksoverheid stuurt sindsdien nog vooral met financieel en fiscaal beleid (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, verhuurdersheffing en generiek fiscaal beleid), en via de institutionele sturingsmogelijkheden die zij heeft, zoals regelgeving met betrekking tot woningcorporaties, herbestemming en nieuwbouw. De lokale regierol heeft de Rijksoverheid sinds het opheffen van VROM in 2010 gedelegeerd naar provincies en gemeenten. Zij maken structuurvisies en bestemmingsplannen op basis van hun eigen afwegingen en keuzes.

2.3.3 Kritiek op het woningmarktbeleid

De doelstellingen van het door de Rijksoverheid gevoerde woningmarktbeleid worden door het Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen (2010) als volgt samengevat:

- het borgen van de beschikbaarheid van voldoende woningen;
- het borgen van de minimale kwaliteit van de woning;
- het borgen van de leefbaarheid, waaronder het tegengaan van inkomenssegregatie bij wonen;
- het borgen van de betaalbaarheid van wonen voor de lagere inkomens;
- het beschermen van huurders tegen marktmacht van verhuurders;
- het behouden van open en groene ruimte.

De wijze waarop en het succes waarmee deze doelstelling worden nagestreefd worden sinds jaar en dag breed bekritiseerd. Buiten (2006) stelt dat woningmarkt geen markt is, maar een bestuurlijke verdelingsmachine. Hij stelt ook dat de woningmarkt niet inherent complex is, maar vooral complex is gemaakt. Hij doelt daarmee op landelijke en gemeentelijke beperkingen aan woningproductie, maar ook op de verschillen in fiscale behandeling van de verschillende woningmarktsegmenten. De stelling dat overheden de woningmarkt hebben ontwricht door haar te ontdoen van marktmechanismen is in de literatuur breed gedragen. Deze ontwrichting komt allereerst tot uiting in de verschillende fiscale behandeling van de verschillende segmenten in de woningmarkt. Huurprijsregulering en huurtoeslag houden de

prijzen in de huursector kunstmatig laag en fiscale stimulering van het eigen woningbezit drijft de prijs van koopwoningen op. De particuliere huursector, het enige niet-gesubsidieerde segment is daardoor sterk ondervertegenwoordigd in de woningvoorraad, hetgeen leidt tot een groeiende mismatch tussen de inkomensverdeling en de woningvoorraad. Deze mismatch neemt toe doordat de verlaging van de toewijzingsgrens de sociale huursector voor steeds minder huishoudens toegankelijk maakt. Een substantieel deel van de mensen die niet meer in aanmerking komen is niet in staat om te kopen. Zeker niet in de grote steden, en is daardoor aangewezen op het zeer kleine segment vrije sector huur. In dit segment is de woningbouwproductie al jaren te laag, vooral omdat huurprijsregulering het financieel onaantrekkelijk maakt om huurwoningen te bouwen (Conijn en Schilder, 2011).

Het borgen van de beschikbaarheid van voldoende woningen, de eerste doelstelling van het ministerie, staat sinds jaar en dag onder druk. Eichholtz stelt in 2006 dat het bestaande macrobeleid binnen de woningmarkt geheel gericht op is op stimuleren van de vraag en beperken van aanbod. De vraag wordt vooral gestimuleerd door hypotheekrenteaftrek en huursubsidie. Dat is goed bedoeld en zou in een normaal functionerende woningmarkt leiden tot een groter aanbod van woningen. Het aanbod van woningen is echter zeer prijsinelastisch; het aanbod reageert nagenoeg niet op de prijs. De verklaring daarvoor vindt Eichholtz bij Angel (2000) die aan de hand van een aantal indicatoren aantoont dat Nederland de meest restrictieve woningmarkt heeft van alle geïndustrialiseerde landen. Woningontwikkelaars klagen over lange procedures en strenge restricties bij de segmentatie van het aanbod. Veel gemeenten schrijven precies en dwingend voor hoe de aanbodverdeling moet zijn over sociale en vrije sector huurwoningen en koopwoningen.

Het restrictieve RO-beleid, en dan met name het prijs-opdrijvende effect ervan, is een ander veel bediscussieerd thema. Buiten (2006) stelt dat voornamelijk ten tijde van minister Pronk het beschikbare areaal voor nieuwbouw vanuit milieuoverwegingen drastisch is beperkt. Dat heeft zowel de prijzen voor koopwoningen als de wachttijden voor sociale huurwoningen sterk opgedreven. Bijvoet et al (2003) schatten dat woningen in Amsterdam hierdoor in 2006 gemiddeld € 73.000 duurder zijn. De totale maatschappelijke kosten van het restrictieve RO-beleid worden door Besseling et al (2008) zelfs geschat op € 3 miljard per jaar. Hof et al (2006), Vermeulen en Rouwendal (2007), Besseling et al (2008) en EIB (2009) wijzen allen naar het ruimtelijke ordeningsbeleid als één van de voornaamste oorzaken van het gebrek aan prijselasticiteit op de Nederlandse woningmarkt. Schuur (2010) nuanceert dat beeld. Hij stelt dat overheidsbeleid volgens de welvaarttheorie alleen verantwoord is als er sprake is van marktfalen of een onrechtvaardige verdeling van welvaart over de samenleving. RO-beleid komt inderdaad aan deze bezwaren tegemoet en voorziet dus in een maatschappelijke behoefte. Hij concludeert dat het in de complexe context van de

02. Literatuur

woningmarkt ondoenlijk is om sluitend onderzoek te doen naar zowel de maatschappelijke kosten als baten van RO-beleid. Het is volgens hem nog maar de vraag of het RO-beleid wel verantwoordelijk is voor het welvaartsverlies op de woningmarkt. Andere factoren spelen ook een grote rol bij de achterblijvende woningproductie. Een factor die daarbij wordt genoemd is dat de Rijksoverheid geen vervolg heeft gegeven aan de redelijk succesvolle Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, waardoor regie vanuit de Rijksoverheid op de woningproductie ontbreekt. Andere factoren die worden aangewezen zijn de kostprijsverhogende effecten van de Nederlandse bouw-wetgeving, de strenge eisen in het bouwbesluit en de steeds hoger wordende duurzaamheidsambities.

De versturende werking in de koopsector komt vooral voort uit het prijsopdrijvende effect van de hypotheekrenteaftrek, daarover heerst alom overeenstemming. Het feit dat de hypotheekrenteaftrek hogere inkomens meer subsidieert dan lagere inkomens heeft de aftrek het predicaat 'perverse' subsidie opgeleverd. Hof et al (2006) bespreken verder nog de kritiek die de OESO heeft geuit richting Nederland. De OESO stelde al in 2004 in een rapport dat de huizenprijzen in Nederland vooral in de periode 1991-2002 harder zijn gestegen dan wenselijk is, ook wanneer deze wordt vergeleken met andere OESO-landen. De OESO stelt dat inkomens en huizenprijzen min of meer hand in hand dienen te stijgen. Wanneer dit niet gebeurt, is sprake van een reële stijging van de huizenprijzen. De hypotheekrenteaftrek wordt aangemerkt als oorzaak. Ook stelt de OESO dat deze leidt tot hogere belastingtarieven in vergelijking tot andere landen. Doordat huiseigenaren een deel van hun inkomstenbelasting kunnen terugkrijgen van de overheid in de vorm van hypotheekrenteaftrek, zijn de netto belastinginkomsten voor de overheid een stuk lager dan wanneer er geen hypotheekrenteaftrek zou zijn. Om dit verschil te kunnen compenseren en dus netto evenveel belasting te ontvangen als zonder de hypotheekrenteaftrek, kan de Nederlandse overheid dan ook niet anders dan de belastingtarieven verhogen. Volgens de OESO leidt dit tot een hogere excess burden: de hogere tarieven van de inkomstenbelasting leiden tot een hogere belasting op arbeid. Werknemers zijn minder snel geneigd meer of harder te gaan werken als ze weten dat zij hierdoor in een hogere schijf van de inkomstenbelasting terecht komen en per laatst verdiende euro maximaal € 0,52 moeten afstaan aan de overheid.

Angelini et al (2013) laten zien dat de deregulering van de hypotheekmarkt ertoe heeft geleid dat mensen op jongere leeftijd de stap naar een koopwoning hebben kunnen maken, en het eigenwoningbezit dientengevolge is gestegen. Wind (2016) schrijft dat de deregulering van de hypotheekmarkt de dynamiek op de woningmarkt heeft veranderd: 'In landen met een conservatief hypotheekstelsel kopen mensen over het algemeen een woning voor het leven, terwijl mensen in landen met een liberaal hypotheekstelsel vaker van huis wisselen met een speculatief motief. Op basis van cijfers van de OESO kan geconcludeerd worden dat de woningprijzen in Duitsland de inflatie gevolgd hebben,

terwijl ze tussen 1980 en 2007 in Nederland verviervoudigd zijn. De deregulering van de hypotheekmarkt heeft de woningprijzen opgedreven, terwijl de maandlasten voor woningbezitters gelijk konden blijven. Bovendien heeft het de pieken en dalen in de woningprijscyclus extremer gemaakt, omdat de markt makkelijker oververhit en onderkoeld raakt (Hamnet, 1999).'

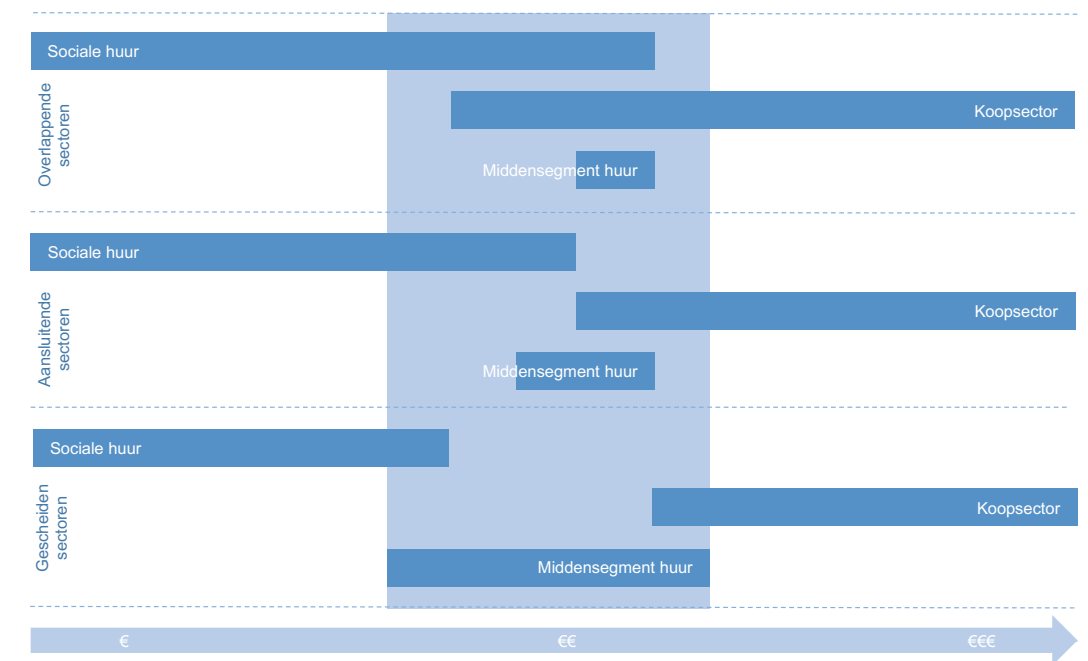
Conijn (2019) beschouwt de oproep van de eind 2005 afzwaaiend CPB directeur Henk Don om het 'vergeten hervormingsdossier' op te pakken als de start van een nieuw hervormingsdebat. Mede door de grote invloed van de tijdens die oproep aangekondigde onderzoeken van het CPB, waaronder die naar de economische effecten van de fiscale behandeling van de eigen woning en een analyse van de effecten van belastingen en subsidies op wonen. Het CPB zou in die onderzoeken concluderen:

- dat er sprake is van omvangrijke subsidiëring in zowel de koop- als huursector die verstrend werkt op de keuzes van consumenten;
- dat het feit dat de huursector relatief meer wordt gesubsidieerd dan de koopsector de eigendomsneutraliteit verstoort,
- dat de subsidiëring via een relatief laag huurniveau leidt tot verminderde doorstroming en rantsoenering van de woonconsumptie;
- dat er geen welvaartstheoretische gronden zijn voor de omvangrijke subsidiëring van zowel koop- als huursector, ofwel dat een vermindering van de subsidiëring welvaartswinst oplevert.

Het hervormingsdebat heeft, in combinatie met de financiële crisis geleid tot de reeds besproken brede heroverwegingen in 2010. De opdracht was om hervormingen voor te stellen die binnen 10 jaar daadwerkelijk effect zouden sorteren. Die termijn wordt door Priemus (2017) getypeerd als een 'procrustesbed'; hij achtte het onmogelijk beleidsmaatregelen voor te stellen die daadwerkelijk het gewenste effect binnen de gestelde tijd zouden sorteren. Van 2011 tot 2014 is de economie nog te broos om daadwerkelijk maatregelen in de koopsector in te voeren, de periode 2015-2020 is veel te kort om effect te sorteren. Priemus (2017) is zeer kritisch over de wijze waarop de hervormingen zijn vormgegeven. Het Rijk laat volgens hem het investeringsbeleid op de woningmarkt geheel over aan de gemeenten en maakt zich klaarblijkelijk geen zorgen over de toenemende tekorten aan huurwoningen in het algemeen en die aan sociale huurwoningen in het bijzonder. Rijksregie ontbreekt hier geheel.

Meer recent is de kritiek op het zeer stringente doelgroepenbeleid zoals de gemeente Amsterdam en inmiddels ook Utrecht dat voert. Het EIB (2018) stelt dat het 40-40-20-beleid er door minder dure koopwoningen bij te bouwen voor zorgt dat de doorstroming tot stilstand zal komen. Het doel om meer betaalbare woningen beschikbaar te maken kan volgens het EIB prima worden bereikt door dure woningen te bouwen doordat de verhuisketens die

Figuur 2.3.1: Het toenemende belang van middenhuur (Conijn en Schilder, 2015, bewerking auteur)



deze woningen veroorzaken, leiden tot beschikbaarheid van goedkopere woningen. Bovendien is het beleid kostbaar omdat de gemeente zichzelf de (hogere) grondopbrengsten uit de vrije sector onttrekt.

2.3.4 Toenemende kloof tussen segmenten

Conijn en Schilder (2015) stellen vast dat de toegankelijkheid van de woningmarkt in de Randstad relatief beperkt is. Zij illustreren het toenemende belang van het middenhuursegment in figuur 2.3.1. Waar huishoudens in een markt met overlappende sectoren aanvankelijk de keuze hadden tussen sociale huur, geliberaliseerde huur of koop, wordt deze keuze tegenwoordig vóór hen gemaakt.

Inmiddels lijkt bovenstaand schema van Conijn & Schilder door de tijd te zijn ingehaald en dringt de vraag zich op of de sectoren nog wel op elkaar aansluiten. De factoren die hierna worden besproken dreigen te leiden tot een vacuüm tussen sociale en geliberaliseerde huur. Eerder werd vastgesteld dat het in gespannen woningmarkten ontbreekt aan betaalbare middenhuur omdat de markt niet in dat deel wil- en corporaties niet in dat deel kunnen investeren.

De volgende factoren dragen bij aan het ontstaan van het gat tussen sociale huur en middeldure huur:

- De doelgroep die op middeldure huur is aangewezen groeit.
- Mede door de betaalbaarheidsparadox, lenen is goedkoper dan ooit maar de overheid stelt restricties aan de leencapaciteit.
- Dat lenen goedkoper dan ooit is, komt door de historisch lage kapitaalmarktrente die een dubbele incentive vormt voor beleggers.
- Die verder worden aangemoedigd doordat woningen dankzij het opnemen van de WOZ-waarde in het WWS eerder in het geliberaliseerde segment vallen.
- Aan de onderkant van het middenhuursegment is weinig bereidheid tot investeren door de markt en weinig mogelijkheid voor corporaties door Verhuurderheffing en DAEB-scheiding.

Groeiende doelgroep

De groep die niet meer terecht kan in de sociale huur groeit. Sinds 2013 kunnen mensen met een huishoudinkomen van meer dan € 43.574 (prijsspeil 2019) niet meer terecht in een sociale huurwoning. Zittende bewoners krijgen inkomensafhankelijke huurverhogingen waardoor de woning uiteindelijk, zolang de huurder blijft zitten, opschuift naar de geliberaliseerde voorraad. Naarmate het absolute prijsniveau in een stad hoger is, ligt eigenwoningbezit verder buiten bereik voor de doelgroep die niet langer in aanmerking komt voor sociale huur. Daarmee groeit het belang van het middenhuursegment.

02. Literatuur

Paradox betaalbaarheid

Huishoudens die het zich kunnen veroorloven maken zich dankzij de historisch lage rente geen zorgen over de stijgende prijzen. In Amsterdam lijkt in de particuliere koopmarkt inmiddels betaalbaarheid de enige beperkende factor voor de transactieprijs. De vraag is daar al lang niet meer wat mensen willen betalen, maar wat mensen kunnen betalen. Kopers met voldoende leencapaciteit, veelal beleggers, verdringen starters. Mits voldaan aan de LTI- en LTV-voorwaarden, levert dezelfde bruto maandlast tegenwoordig 73% meer hypotheekruimte op dan in 2010. Dat komt door de daling van de gemiddelde hypotheekrente (10 jr. vast) van 4,78% naar 1,98% (DNB, 2020). De bovengrens van het middenhuursegment van € 1.032,- correspondeert met een bruto maandlast die hoort bij een hypotheek van € 387.000,- (50% aflossingsvrij). In 2010 kon diezelfde koper bij deze maandlast 'slechts' € 224.000,- lenen. Het lijkt geen toeval dat de stijging van de prijzen in Amsterdam met 74% vrijwel identiek is aan de stijging van de leencapaciteit met 73% bij gelijkblijvende maandlast. De beperking van de hypotheekrenteaftrek, die bovendien alleen genoten wordt als volledig wordt afgelost in 30 jaar, kan de prijsstijging niet keren. In de nieuwbouw kunnen kopers tegenwoordig zelfs een hypotheek afsluiten met een rente van 0,95%. Voor deze kopers is het aantrekkelijk om voor een 50% aflossingsvrije hypotheek te kiezen, het verlies van renteaftrek nemen ze daarbij op de koop toe. Dit onderschrijft de stelling van Conijn et al. (2017) dat de weg nu open ligt voor verdere versoering of volledige afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Belangrijk besef is dat hoewel de betaalbaarheid enerzijds sterk is verbeterd door de dalende rente, de bereikbaarheid niet is vergroot. Factoren die het voor kopers lastiger maken om een hypotheek te krijgen zijn de inperking van de LTI en LTV in combinatie met de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Nederland is koploper in Europa met 2 miljoen mensen (36% van de werkenden)

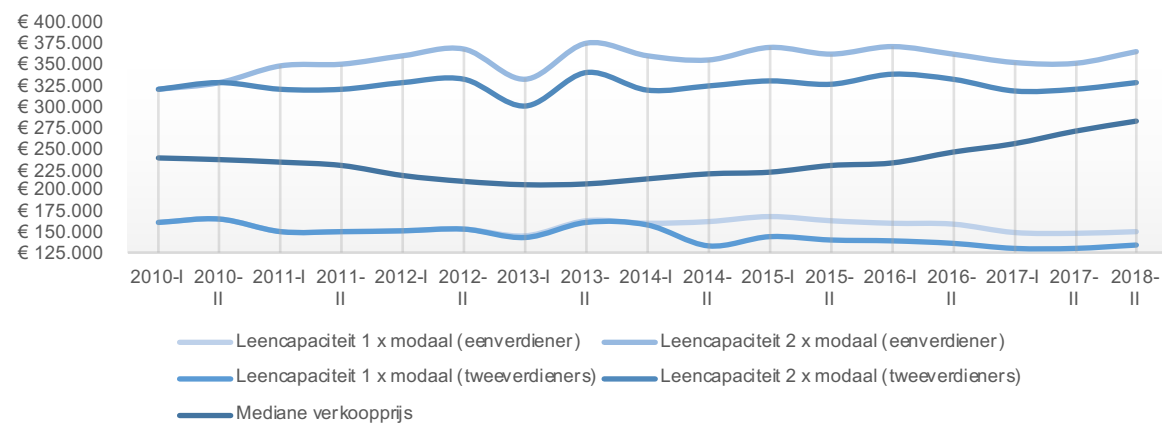
zonder vast contract (Engbersen et al, 2020). Uiteraard helpt het voor de betaalbaarheid niet dat de woningprijzen wél sterk zijn gestegen. In onderstaande grafiek laat laten Tu, de Haan en Boelhouwer (2017) zien dat de leencapaciteit van huishoudens tussen 2008 en 2018 niet wezenlijk is toegenomen. Doordat woningprijzen wél stijgen is het gat tussen de leencapaciteit van tweeverdieners met een modaal inkomen en de mediane verkoopprijs in enkele jaren verdrievoudigd van € 45.000,- naar € 135.000,- op basis van de landelijke mediane verkoopprijs. Ten opzichte van de gemiddelde transactieprijs in Amsterdam in 2019 (€ 510.000) bedraagt het gat zelfs € 360.000.

Op de woningmarkt wordt de transactieprijs uiteindelijk bepaald door de koper die het meest roekeloos is. Steeds vaker is die koper een (particuliere) belegger die een koopwoning verwerft om deze te onttrekken aan de koopwoningvoorraad en particulier te verhuren (*buy-to-let*). Pas sinds kort anticiperen gemeenten met onder meer de zelfbewoningsplicht op deze ontwikkeling. In de huidige wetgeving is deze zelfbewoningsplicht vooral een symbolische maatregel omdat gemeenten deze alleen kunnen opleggen bij verkoop van eigen grond en in een exploitatieovereenkomst.

Historisch lage kapitaalmarktrente

Een belangrijke factor is de historisch lage kapitaalmarktrente en daarmee gepaard gaande dalende rendementen op obligaties. Dit is een dubbele prikkel om in vastgoed te beleggen; een beter rendement én lagere financieringslasten. Beleggen in vastgoed is, mede door de gunstige financierbaarheid een aantrekkelijk alternatief. Binnen vastgoed is de populariteit van residentieel vastgoed ook nog eens toegenomen ten opzichte van kantoren en vooral winkels omdat demografische en economische ontwikkelingen vertrouwen geven voor zeer stabiele directe rendementen.

Grafiek 2.3.1 Leencapaciteit ten opzichte van mediane verkoopprijs (Tu, de Haan en Boelhouwer 2017, bewerking auteur)



Verhuurderheffing

Conijn (2013) voorspelde al dat de verhuurderheffing de investeringsruimte van corporaties ernstig zou gaan beperken. De doelstelling van de verhuurderheffing was tweeledig. Ten eerste moest er na de crisis een begrotingsgat gedicht worden. Daarnaast was de intentie dat het mes aan twee kanten zou snijden door het mechanisme dat corporaties voor specifieke doelgroepen extra huurverhogingen konden doorvoeren waaruit de heffing betaald zou worden. Daarmee werd het scheefwonen voorkomen en zou uiteindelijk de geregeuleerde sector kleiner worden. De praktijk is dat de verhuurderheffing de investeringscapaciteit ernstig heeft beperkt waardoor er te weinig betaalbare woningen bijkomen. Priemus (2017) stelt: 'de verhuurderheffing draagt bij aan een vergroting van het woningtekort in de huursector naar niveaus die we in decennia niet meer hebben gekend, en dat in een periode met een uitzonderlijk lage lange rente.'

DAEB-scheiding

Een andere factor die maakt dat er veel te weinig betaalbare huurwoningen worden gerealiseerd is de DAEB-scheiding (Conijn, 2018). In krappe marktgebieden is het niet rendabel om huurwoningen te ontwikkelen met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens en ca. € 850,-. Hierdoor is de markt niet bereid deze woningen te ontwikkelen. Door de DAEB-scheiding zijn de mogelijkheden van corporaties om ze te ontwikkelen beperkt en daarmee is de praktijk dat er pas vanaf een voor de markt aantrekkelijk huurprijsniveau huurwoningen worden gerealiseerd. De schaarse investeringsruimte die de corporaties overhouden wordt aangewend om sociale huurwoningen te verwerven om daarmee de korting op de verhuurderheffing veilig te stellen, waarmee het goedkope middensegment nog meer een niemandsland wordt. De doelgroep waarvan het inkomen nét te hoog is voor een sociale huurwoning valt daarmee in een vacuüm.

WOZ-Waarde in WWS

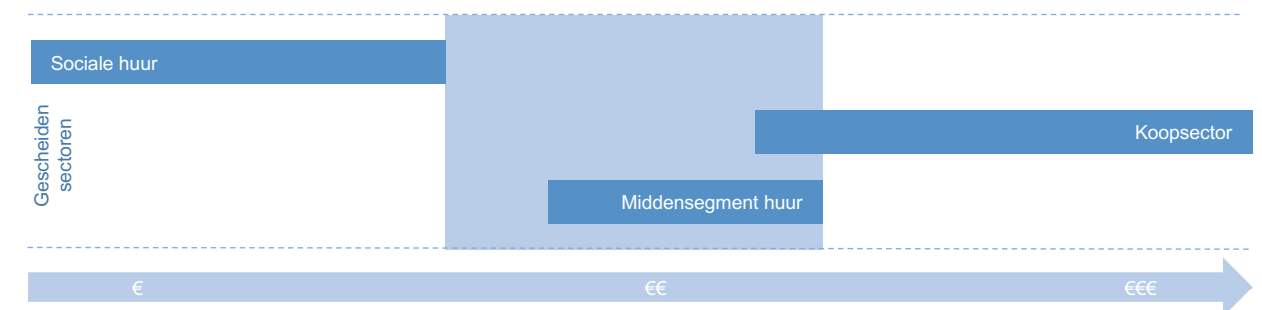
In het nieuwe woningwaardingsstelsel mag de WOZ-waarde in de puntentelling worden meegenomen. Voor alle grote steden geldt dat daarmee woningen eerder in het geliberaliseerde segment vallen en daardoor aantrekkelijker zijn voor beleggers, dat heeft de afgelopen jaren tot fors hogere nieuwbouwproductie geleid. Het is opmerkelijk te noemen dat buitenlandse partijen eerder dan Nederlandse in de gaten kregen dat door deze maatregel heel interessant is om in Nederland corporatiebezit op te kopen. In 2014 werden 14.300 woningen verkocht aan buitenlandse beleggers, waarvan ruim de helft afkomstig was uit de sociale voorraad (Capital Value, 2014).

Vacuüm betaalbare middenhuur

Deze paragraaf begon met de vraag of het schema van Conijn en Schilder inmiddels niet door de tijd is ingehaald en of de woningmarktsegmenten nog wel op elkaar aansluiten. De combinatie van factoren die hiervoor zijn besproken leiden ertoe dat er inderdaad een vacuüm ontstaat aan de onderkant van het middenhuursegment.

Het gevolg hiervan is dat voor bewoners waarvan het inkomen te hoog is geworden voor de sociale huur er geen kleine stap meer beschikbaar is naar het middensegment. De keuze is blijven zitten in de tijdelijk geliberaliseerde woning of verhuizen naar een aanzienlijk duurdere woning. In de praktijk zal het meestal de vraag zijn of dit eigenlijk wel echt een keuze is.

Figuur 2.3.2: Vacuüm tussen sociale- en middeldure huur



02. Literatuur

2.4 Instrumentarium lokaal woningmarktbeleid

Nederlandse overheden beschikken over verschillende beleidsinstrumenten, door Fenger en Klok (2008) gedefinieerd als “al datgene dat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken” om sturing te geven aan de woningmarkt. Deze zijn te verdelen in drie categorieën (Bemelmans-Vidéc et al, 2011; Van Damme en Pattyn, 2015):

- Juridische beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld huurprijsregulering.
- Financieel-economische beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek.
- Communicatieve beleidsinstrumenten, zoals publicatie van de woonvisie.

Op het Ruimtelijke Ordeningsbeleid in Nederland is lange tijd van bovenaf regie gevoerd, in samenhang met onder meer de publiek gefinancierde volkshuisvesting en landelijk beleid op het gebied van modernisering van de landbouw. In de laatste decennia is het belang van nationale regie op deze drie terreinen minder geworden door liberalisering van het woningmarktbeleid in de jaren negentig en de invoering van Europees landbouwbeleid. In de vierde nota uit 1988 was een belangrijke rol weggelegd voor de private sector. De vijfde nota uit 2001, waarin middels de rode en groene contouren van bovenaf werd opgelegd waar groei mogelijk is en waar juist niet, is nooit vastgesteld. In plaats daarvan is in 2004 de Nota Ruimte vastgesteld waarin een groot deel van de verantwoordelijkheid voor de regie werd neergelegd bij provincies en gemeenten. Daarmee is de landelijke regie op de ruimtelijke ordening verschoven van sturing via visievorming en geld naar sturing via regelgeving. In het regeerakkoord uit 2010 werd de verantwoordelijkheid voor de Ruimtelijke Ordening zo dicht mogelijk bij ‘de mensen om wie het gaat’ gelegd, bij de gemeenten. Het toezicht en de regie kwam te liggen bij de provincies. Het ministerie van VROM werd opgeheven.

Met het decentraliseren van het RO-beleid is ook de landelijke regie op de woningmarkt voor een belangrijk deel verdwenen. De betaalbaarheid van het wonen wordt vanuit de nationale overheid nog wel geborgd via het WWS, de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek. Met de nieuwe woningwet is veel veranderd aan de wijze waarop corporaties werken aan hun taak om betaalbaar wonen aan te bieden. Deze wijzigingen richten zich echter op het systeem en niet rechtstreeks op de huishoudens die het betreft. Anders is dat voor de financiële en fiscale instrumenten hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag, deze raken de huishoudens wel direct en kunnen daardoor ingezet worden om bepaald gedrag van deze huishoudens te stimuleren of juist te ontmoedigen.

Het gemeentelijk instrumentarium is veel meer kaderstellend van aard. Gemeenten hebben beperkte instrumenten om particuliere ondernemers of huishoudens echt te stimuleren in gewenst gedrag. Hooguit kunnen zij middels de

huisvestingsverordening, het bestemmingsplan en het vergunningstelsel randvoorwaarden meegeven aan die gedragingen. Anders ligt dit voor de woningcorporaties die op grond van de Woningwet 2015 de verplichting hebben om een bod te doen op de woonvisie van de gemeente.

De belangrijkste elementen uit het gemeentelijk instrumentarium zijn in de tabel 2.4.1 inzichtelijk gemaakt naar de eerder aangehaalde onderverdeling van Winsemius (1986) in de Zweep, Peen en Tamboerijn ofwel juridisch, financieel-economisch en communicatief.



Utrecht, Oudegracht ter hoogte van de Hamburgerbrug (stockfoto)

Tabel 2.4.1: Gemeentelijk beleidsinstrumentarium ingedeeld naar juridische-, financieel-economische- en communicatieve instrumenten

	Uitingsvormen	Beleidsinstrument	Niveau
Juridisch	Legalisering	Recht van vrije vestiging (Huisvestingswet)	Nationaal en lokaal
		Huisvestingsverordening en huisvestingsvergunning	Lokaal
		Tijdelijke verhuur (Leegstandwet, Huur- of Gebruikersovereenkomst)	Lokaal
	Verplichting	Woondeals	Nationaal en lokaal
		Voorwaarden in een omgevingsvergunning / bestemmingsplan vastleggen	Lokaal
		Zelfbewoningsplicht invoeren	Lokaal
		Prestatieafspraken (Ww)	Lokaal
		Regionale afspraken (RSP / DUO / UV) als kader voor programmering	Lokaal
		Minimaal % middeldure (huur)woning in nieuwbouw	Lokaal
		Minimaal % sociale huurwoning in nieuwbouw	Lokaal
		Minimale exploitatieduur middeldure huur vastleggen	Lokaal
	Verbod	Beperkte acceptatie kamerverhuur in een omzettingsvergunning	Lokaal
		Verbod of voorwaardelijk verbod op uitpenden sociale huurwoningen	Lokaal
Financieel- economisch	Tegemoetkoming in de kosten	Rijksfonds binnenstedelijke transformatie	Nationaal en lokaal
		Bouwgrond-exploitatie/ Projectovereenkomst	Lokaal
		Actieve grondpolitiek / actief verwervingsbeleid	Lokaal
		PPS	Lokaal
		Transformatie stimuleren op gebiedsniveau	Lokaal
		Transformatie stimuleren op gebouwniveau	Lokaal
		Samenvoeging mogelijk maken zonder financiële compensatie	Lokaal
		Starterssubsidie / koopstart stimuleren	Lokaal
Communicatief	Informatieverstrekking	Campagnes	Nationaal en lokaal
		Woonvisie	Lokaal
	Afstemming	Samenwerkingsafspraken corporaties	Lokaal
		Samenwerkingsafspraken markt	Lokaal

Bovenstaande verdeling zal in het hiernavolgende hoofdstuk worden gebruikt om het door de vier grote steden in het afgelopen decennium gehanteerde instrumentarium op overzichtelijke wijze te presenteren.

“Vertrouwen op Haagsche Kracht” (Coalitieakkoord, 2014)



03. Woningmarktbeleid in de G4

3.1 Inleiding

Beleid is in hoofdstuk twee gedefinieerd als ‘het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen, tezamen met de in de tijd uitgezette acties en de daarvoor benodigde middelen om deze doelstellingen te bereiken’. Vertaald naar gemeentelijk beleid moet het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen voornamelijk gezocht worden in coalitieakkoorden. De in tijd uitgezette acties en de daarvoor benodigde middelen horen thuis in de woonvisies die voortbouwend op de hogere doelen zijn opgesteld.

Gemeentelijk beleid komt voort uit de politieke ambities van het college, waarbij het instrumentarium begrensd wordt door de mogelijkheden van landelijke wet- en regelgeving. Van elk van de vier gemeenten zijn de drie meest recente coalitieakkoorden geanalyseerd. Daarbij is specifiek gekeken naar de wijze waarop en de mate waarin zij het woningtekort adresseren, de oplossingen die worden voorgesteld en of deze oplossingen zich op specifieke doelgroepen en bijbehorende woningmarktsegmenten richten. De volgende coalitieakkoorden zijn bestudeerd.

Tabel 3.1.1.: Overzicht geanalyseerde coalitieakkoorden

Collegeperiode	2010 – 2014	2014 – 2018	2018 – 2022
Amsterdam	Kiezen voor de Stad	Amsterdam is van iedereen	Een nieuwe lente een nieuw geluid
	GroenLinks, VVD, PvdA	D66, SP, VVD	GroenLinks, D66, SP, PvdA
Rotterdam	Ruimte voor talent en ondernemen	Volle kracht vooruit	Nieuwe energie voor Rotterdam
	PvdA, VVD, D66, CDA	Leefbaar Rotterdam, D66, CDA	VVD, D66, GroenLinks, PvdA, ChristenUnie-SGP
Den Haag	Aan de Slag!	Vertrouwen op Haagsche Kracht	Den Haag, Stad van Kansen en Ambities
	PvdA, VVD, D66 en CDA	D66, PvdA, HSP, VVD, CDA	Hart voor Den Haag/Groep De Mos, VVD, D66, GroenLinks
Utrecht	Groen, Open en Sociaal	Utrecht maken we samen	Utrecht Ruimte voor iedereen
	GroenLinks, PvdA, D66	D66, GroenLinks, VVD, SP	GroenLinks, D66, ChristenUnie

Vervolgens is voor dezelfde periode gekeken op welke wijze deze ambities daadwerkelijk zijn vertaald in beleidsmaatregelen. Daartoe is een analyse gemaakt van de woonvisies die in dezelfde periode zijn verschenen. Aan de hand van de aan Schilder et al (2020) ontleende categorisering is inzichtelijk gemaakt welke beleidsinstrumenten de gemeenten hanteren. Naast deze kwalitatieve analyse is ook gekeken naar de kwantitatieve beleidsdoelstellingen uit de woonvisies als basis voor het evalueren van het succes van het beleid. Bij deze kwantitatieve doelstellingen wordt onderscheid gemaakt

tussen beoogde nieuwbouwproductie en beoogde totale voorraadontwikkeling. Dit om conform de beleidstheorie te kunnen beoordelen of het gevoegde beleid de beoogde ‘outcome’ en de beoogde ‘impact’ heeft. De *outcome* ligt daarbij meer in de directe beïnvloedingssfeer van de gemeente dan de *impact*; de ontwikkeling van de voorraad als geheel is in grotere mate onderhevig aan de effecten van exogene factoren.

De volgende woonvisies zijn beschouwd.

Tabel 3.1.2.: Overzicht geanalyseerde woonvisies

Collegeperiode (bij benadering)	2010 – 2014	2014 – 2018	2018 – 2022
Amsterdam	Wonen in de Metropool, Woonvisie Amsterdam tot 2020 (2009)	Actieplan Woningbouw 2014-2018 (2014)	Woonagenda Amsterdam 2025 (2017)
Rotterdam	Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014 (2011)	Woonvisie Rotterdam koers naar 2030 agenda tot 2020 (2016)	
Den Haag	Woonvisie Den Haag 2009-2020 (2009)	Woonvisie Den Haag 2017-2030 (2017)	
Utrecht	Wonen in een sterke stad, Woonvisie Utrecht 2009-2019 (2009)	Actualisering Woonvisie Utrecht (2015)	

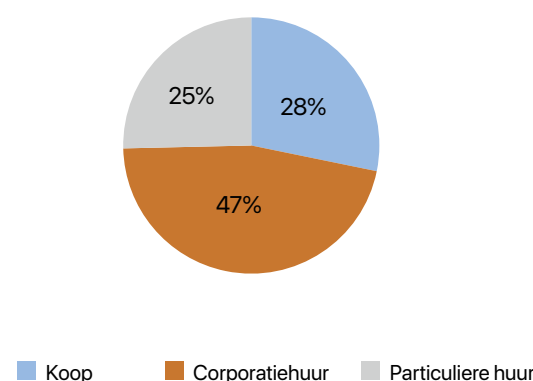
03. Woningmarktbeleid in de G4

3.2 Amsterdam

Inleiding – De woningmarkt in 2012

De Amsterdamse woningmarkt kent van oudsher een grote sociale huursector. Maar liefst 47% van de voorraad betreft corporatiebezit (CBS, 2020). Verder kenmerkt Amsterdam zich door het grootste aandeel particuliere huurwoningen binnen de G4 en kleinste aandeel koopwoningen. Wel is in de jaren tot het begin van de financiële crisis van 2008 het eigenwoningbezit in Amsterdam enorm toegenomen. De prijzen zijn in die jaren hard gestegen, tussen 2005 en 2008 zelfs met 34%. Mede daardoor is de koopwoningmarkt in Amsterdam hard getroffen door de financiële crisis en de daaropvolgende economische crisis. In 2012 zijn transactiemeterprijzen ten opzichte van 2008 met maar liefst 18% aanzienlijk sterker gedaald dan het gemiddelde in de G4, waar de daling volgens het Kadaster (2020) 11,4% bedraagt. Ten opzichte van 2008 werden in 2012 ruim 40% minder woningen verkocht. Wel ligt de gemiddelde transactiemeterprijs in 2012 met € 3.655,- nog altijd zo'n 85% boven het landelijk gemiddelde van € 1.968,-. Dat gemiddelde is 13% lager dan de piek in 2008.

Diagram 3.2.1.: Samenstelling Amsterdamse woningvoorraad in 2012



3.2.1 Coalitieakkoorden

2010 – 2014, Kiezen voor de Stad, GroenLinks, VVD, PvdA

In 2010 spreekt er in het Amsterdamse coalitieakkoord nog verrassend weinig urgentie uit de paragraaf Wonen; de term 'Woningtekort' komt er in het geheel niet in voor. De focus ligt vooral op het stimuleren van het eigen woningbezit, huisvesting van specifieke doelgroepen en voortzetting van bestaand beleid.

Doelstellingen:

1. Eigen woningbezit in 2014 naar 35%, onder meer door koopstartregelingen.
2. Toevoeging van 9.000 studentenwoningen en 2.500 jongerenwoningen gedurende de coalitieperiode.
3. Aandeel sociaal bij nieuwbouw blijft 30%.

Maatregelen:

1. Stimuleren van de creatie van koopwoningen door splitsing van sociale huurwoningen in de particuliere sector.
2. Stimulering woningbouw voor het middensegment middels sociale koop en startersleningen.
3. Resultaatsafspraken met de corporaties.
4. Deregulering en harmonisering van de regelgeving voor bouwen en wonen.
5. Voortzetten transformatie van kantoorpanden.

2014 – 2018, Amsterdam is van Iedereen, D66, SP, VVD

In 2014 stelt het nieuwe college dat er weer beweging in de Amsterdamse woningmarkt moet komen. Iedere Amsterdammer moet een betaalbaar huis kunnen vinden waar eenieder zich thuis voelt, ongeacht inkomen, gezinsgrootte en herkomst. De sleutel daarvoor ligt voor dit college in het stimuleren van de doorstroming. Dat vraagt verregaande vernieuwing van het Amsterdamse woonbeleid. Het akkoord getuigt van een groter urgentiebesef op het woondossier en dat vertaalt zich in toegenomen concreetheid van beoogde maatregelen.

Doelstellingen:

1. De sociale voorraad mag niet onder 187.000 woningen komen.
2. Amsterdam gaat minimaal 500 sociale woningen per jaar toevoegen.
3. Amsterdam gaat stevig inzetten op een groter aanbod betaalbare huurwoningen.
4. Amsterdam gaat de bouwproductie opvoeren naar 5.000 woningen per jaar in 2018.

Maatregelen:

1. Afspraken vastleggen met de corporaties.
2. Amsterdam openstellen voor nieuwe en kleinere corporaties en andere verhuurders.
3. Inzet Amsterdamse Stimuleringsfonds Volkshuisvesting om sociale woningbouw te stimuleren.
4. Meer ruimte geven voor woningen met huren tussen de € 700,- en € 1.000,- bij nieuwbouw.

2018 – 2022, Een nieuwe lente een nieuw geluid, GroenLinks, D66, SP, PvdA

Nu wordt de alarmbel echt geluid; de Amsterdamse woningmarkt kookt over! Prijzen stijgen en mensen staan in de rij. Mensen met een laag- of middeninkomen komen er nauwelijks nog tussen. De nieuwe coalitie stelt dat het verdelen van de toenemende schaarste vraagt om regulering en definieert in het coalitieakkoord gedetailleerde en concrete maatregelen in de volgende categorieën:

1. Betaalbaar wonen voor lage en middeninkomens.
2. Wonen en verhuren.
3. Bouwen en transformatie met aandacht voor alle groepen.
4. Benutten van het uitgebreidere Ruimtelijke Ordenings-instrumentarium.

Het volledige gemeentelijk instrumentarium wordt benut. De maatregelen zijn zeer vergaand en worden in het coalitieakkoord in detail beschreven. Er wordt vol ingezet op de uitbreiding van het middenhuursegment naar 48.000 eenheden in 2025. Daartoe wordt onder meer via bestemmingsplannen afgedwongen dat vrije sector huurwoningen in het middenhuursegment eeuwigdurend middenhuur blijven. Verder wordt een harde ondergrens van 45% aan de sociale voorraad gesteld; wanneer een wijk hieronder komt mogen sociale huurwoningen niet worden geliberaliseerd.

3.2.2 Woonvisies

Woonvisie 2009, vastgesteld 29-10-2008

Alle vijf de concrete maatregelen uit het coalitieakkoord van 2010 zijn al terug te vinden én uitgewerkt in de Woonvisie uit 2009. In die zin strookt het beleid dus met de belofte van de coalitie. Sceptici zullen zeggen dat de coalitie het zichzelf niet al te moeilijk heeft gemaakt door stand beleid voort te zetten. In 2010 voegde de VVD zich bij PvdA en GroenLinks in het stadsbestuur, kennelijk vormde dat voor de nieuwe coalitie geen aanleiding om in te zetten op liberaler woonbeleid.

De woonvisie 2009 draait volledig om de vraag hoe iedereen in Amsterdam een geschikte woning kan vinden. Hoe zorgt de stad ervoor dat woningen betaalbaar blijven? Deze woonvisie stelt vast dat er sprake is van een vicieuze cirkel; er is onvoldoende dynamiek door een mismatch tussen vraag en aanbod (door scheefwonen) en groepen zitten in de knel. Scheefwoners kunnen niet doorstromen en houden daarmee nieuwe toetreders tegen. De insiders belemmeren de outsiders om de markt te betreden. Op uitleglocaties dient ten minste 30% van de nieuwbouw in de sociale huur te worden gerealiseerd. Kwantitatief stelt de gemeente

zich ten doel om vanaf 2011 jaarlijks 4.000 woningen toe te voegen, waarvan 1.500 sociaal en 1.500 in het middensegment (koop of huur).

De maatregelen die worden benoemd gaan veelal het gemeentelijk instrumentarium te boven. Zo wil Amsterdam de liberalisatiegrens verhogen tot € 950,- zodat woningen met meer dan 140 punten beschikbaar komen voor het middensegment. Ook wil men het recht op huurtoeslag voor jongeren in onzelfstandige woningen herinvoeren. Ook stelt Amsterdam met de Rijksoverheid in discussie te gaan over een meer eigendomsneutraal systeem zodat de onderkant van de markt wordt gesteund. Dat zou kunnen met koop-ondersteunende maatregelen zoals startersleningen en tussenvormen tussen koop en huur. Amsterdam kijkt veel verder dan alleen de nieuwbouwproductie; in de woonvisie worden toevoegen, verschuiven, verbeteren en verdelen als mogelijkheden onderscheiden om te zorgen dat iedereen een geschikte woning kan vinden.

Binnen het gemeentelijk instrumentarium valt op dat de gemeente met inzet van de Kantorenloods en desnoods door strategische verwerving actief werk maakt van het transformeren van leegstaand vastgoed. Verder worden de huisvestingsverordening en de leegstandswet benoemd als juridische instrumenten. Ook prestatieafspraken met de corporaties en regionale afspraken maken in Amsterdam deel uit van het gehanteerde instrumentarium.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

In de Woonvisie tot 2020 (Wonen in de Metropool, 2009) omschrijft de gemeente de verwachte ontwikkeling van de voorraad voor de segmenten particuliere huur, sociale huur en koop. De woonvisie bevat een zeer gedetailleerde voorraadprognose waarin de beoogde ontwikkeling van de voorraad wordt onderscheiden naar toevoeging, samenvoeging of onttrekking, omzetting huur naar koop en autonome ontwikkeling. Toevoeging kan voortkomen uit nieuwbouw of transformatie. Samenvoeging of onttrekking bestaat grotendeels uit sloop. Omzetting huur naar koop spreekt voor zich en autonome ontwikkeling betreft sociale huurwoningen die de liberalisatiegrens overschrijden en daarmee vrije sector huurwoningen zijn geworden.

Tabel 3.2.1: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2009 (Amsterdam)

Doelen 2012 - 2014	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	4.000	2.100	400	1.500
Samenvoeging of onttrekking	-325	0	-282	-43
Omzetting (huur-koop/huur-huur)	0	5.000	-2.000	-3.000
Autonome ontwikkeling	0	0	0	0
Totaal per jaar	3.675	7.100	-1.882	-1.543

03. Woningmarktbeleid in de G4

Actieplan Woningbouw 2014-2018, vastgesteld 18 december 2014

In het coalitieakkoord van 2014 wordt de nadruk gelegd op het in stand houden van de sociale voorraad, toevoeging van nieuwe sociale huurwoningen en een stevige inzet op vergroting van het aanbod middeldure huurwoningen. Al deze maatregelen zijn terug te vinden in het Actieplan Woningbouw en later in de Woonagenda 2025, ook hier is dus een consistente vertaling van (politieke) ambities in beleid waar te nemen.

Amsterdam moet groeien om de tienduizend

Amsterdammers die er jaarlijks bijkomen te huisvesten. Eén van de belangrijkste doelstellingen van het college is daarom om meer woningen te bouwen. Tijdens de collegeperiode moeten er meer dan 17.000 nieuwe woningen worden gebouwd en vanaf 2018 jaarlijks meer dan 5.000. Jaarlijks komen er minimaal 500 sociale huurwoningen bij en de ondergrens van 187.000 sociale huurwoningen is hard. Bouwen verlaagt de druk die leidt tot langere wachtlijsten en nog forsere prijsstijgingen. Het beleid is vertaald in 26 concrete acties die zijn onderverdeeld in de volgende zeven impulsen:

1. Bouwen om de groei te faciliteren.
2. Succesformules verder stimuleren.
3. Vergroten van de slagingskans.
4. Vergroten van de planvoorraad.
5. Uitgestoken hand naar bouwers.
6. Gerichte investeringen voor speciale groepen.
7. Blijvend innoveren.

Het beleid in deze acties is vooral kaderstellend en faciliterend. Uitzondering vormen de transformaties die de gemeente met het transformatieteam zelf initieert. Daarmee moeten 1.250 woningen per jaar worden gerealiseerd. In het actieplan zijn tien ontwikkellocaties aangeduid als versnellingslocaties, daarmee stimuleert de gemeente transformatie op gebiedsniveau. Uitgifte vanaf 2016 en start bouw vanaf 2018 is daarbij het doel.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

De enige kwantitatieve doelstellingen in het actieplan hebben betrekking op nieuwbouw. Hiervoor zijn een basis en een hoog scenario onderscheiden, waarvan het gemiddelde hier als doelstelling is genomen. Van de andere doelstellingen / prognoses uit de woonvisie 2009 wordt geen afstand genomen. Voor de jaren 2015 – 2017 worden die voortgezet en worden derhalve de volgende kwantitatieve doelstellingen gehanteerd.

Tabel 3.2.2: Kwantitatieve doelstellingen Actieplan Woningbouw 2014-2018 (Amsterdam)

Doelen 2015 - 2016	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	3.900	900	1.400	1.600
Samenvoeging of onttrekking	-325	0	-282	-43
Omzetting (huur-koop/huur-huur)	0	5.000	-2.000	-3.000
Omzetting (h-k/h-h) 2016-2020	0	4.000	-2.000	-2.000
Autonome ontwikkeling	0	0	0	0
Totaal per jaar	3.575	5.900	-882	-443 / -1.443

Woonagenda 2025, vastgesteld 17 juli 2017, tevens intrekking woonvisie 2009

De Woonagenda richt zich op het doel om in 2025 het woningaanbod beter te laten aansluiten op de vraag. Het grootste tekort zit in de gereguleerde huur. Dat aanbod beslaat 39% van de voorraad terwijl de vraag 49% bedraagt. Er wordt een duidelijke keuze gemaakt door vooral in te zetten op het oplossen van het tekort aan gereguleerd aanbod. Het tekort aan dure koop wordt wel erkend, maar deze doelgroep kan ook uitwijken naar middensegment koop of goedkope koop, zo is de stelling. De huishoudens die zijn aangewezen op goedkope of middeldure huur hebben deze keuze niet. Er worden 25 acties onderscheiden die zijn ingedeeld naar de

doelstellingen 'voldoende woningen', 'betaalbare woningen' en 'goede woningen'. Ten aanzien van voldoende woningen zijn de belangrijkste acties:

- Jaarlijks minimaal 1.500 middeldure huurwoningen laten bouwen.
- Stedelijk uitgangspunt woningbouwprogrammering is 40-40-20.
- De mogelijkheden van de nieuwe WRO worden benut om middenhuur in het bestemmingsplan vast te leggen.
- Op termijn wordt met corporaties (en beleggers) afgesproken dat vrije sector huurwoningen ten minste 25 jaar inflatievolgend worden verhuurd in het middensegment.

Tabel 3.2.3: Kwantitatieve doelstellingen Woonagenda 2025 (Amsterdam)

Doelen 2017 - 2019	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur	Totaal
Toevoegingen	1.000	2.000	2.000	5.000
Samenvoeging of onttrekking	0	0	0	0
Omzetting (huur-koop/huur-huur)	0	0	0	0
Autonome ontwikkeling	0	0	0	0
Totaal per jaar	1.000	2.000	2.000	5.000

- Bij het Rijk wordt gelobbyd om het WWS aan te passen ter voorkoming van het wegstromen van de gereguleerde huur en het verkleinen van het gat tussen gereguleerde huur en vrije sector huur.
- In gebieden waar het aandeel gereguleerde huurwoningen lager is dan 45% wordt niet geliberaliseerd.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

De kwantitatieve doelstelling uit het actieplan is om 5.000 woningen per jaar te bouwen, waarvan 2.000 sociale huurwoningen, 1.500 middeldure huurwoningen, 500 middeldure koopwoningen en 1.000 dure huur- of koopwoningen. In het vaststellingsbesluit is uitdrukkelijk vastgelegd dat de Woonvisie 2009 wordt ingetrokken. Om die reden worden de overige doelstellingen uit die Woonvisie nu op nul gesteld, ook wanneer er geen nieuw beleid op die aspecten is gedefinieerd.

Dat leidt tot de volgende kwantitatieve doelstellingen voor 2017 en 2018.

3.2.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium

De intenties uit de coalitieakkoorden van 2010 en 2014 komen nagenoeg één op één terug in de woonvisies uit 2009 en 2014. Uitzondering is de invoering van het flexibele bestemmingsplan. In die zin strookt het beleid dus met de belofte van de coalitie, dit met inachtneming van de eerder gemaakte kanttekening dat het coalitieakkoord van 2010 is gesloten ná vaststelling van de woonvisie uit 2009. In het coalitieakkoord van 2018 wordt de nieuwbouwdienststelling verder verhoogd naar 7.500 woningen. Ook wordt daarin de ondergrens van de sociale voorraad verhoogd naar 45% op stadsdeelniveau; onder dit niveau mag in principe niet worden uitgepond. Het coalitieakkoord van 2018 is dusdanig gedetailleerd en concreet dat vrijwel onmiddellijk kan worden gestart met de uitvoering van het beleid. De latere woonvisies vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar zijn grotendeels in lijn met de ambities van dit akkoord,

met dien verstande dat de zeer vergaande beperkingen die aanvankelijk aan beleggers zouden worden opgelegd inmiddels enigszins zijn genuanceerd.

De drie onderzochte coalitieakkoorden en evenzoveel woonvisies geven een vrij consistent beeld van het Amsterdamse woningmarktbeleid. Centraal staat het bereikbaar houden van de woningvoorraad voor alle doelgroepen, de urgentie waarmee het thema wordt geadresseerd neemt steeds verder toe, tot bijna activistische proporties in 2018. De voornemens worden vertaald in concrete beleidsmaatregelen, waarbij ook de mate van concreetheid steeds verder toeneemt. Waar in 2010 nog regelmatig wordt verwezen naar de lobby richting het Rijk, richten de latere beleidsstukken zich veel meer op het eigen instrumentarium.

3.2.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen

De nieuwbouwdienststellingen van de gemeente Amsterdam over de gehele periode zijn als volgt samen te vatten (zie tabel 3.2.4 op de volgende pagina)

Naast toegevoegde nieuwbouw is ook gekeken naar de beoogde ontwikkeling van de woningvoorraad als geheel. De mate waarin gemeenten zich in de beleidsstukken gedetailleerd uitspreken over de verwachte voorraadontwikkeling verschilt sterk. Amsterdam springt er in positieve zin uit met een zeer gedetailleerde voorraadprognose die is weergegeven in tabel 3.2.5.

03. Woningmarktbeleid in de G4

Tabel 3.2.4: Kwantitatieve doelstellingen nieuwbouwproductie 2012 - 2019 (Amsterdam)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	4.000	2.100	400	1.500	1.900
2013	4.000	2.100	400	1.500	1.900
2014	4.000	2.100	400	1.500	1.900
2015	3.900	900	1.400	1.600	3.000
2016	3.900	900	1.400	1.600	3.000
2017	5.000	1.000	2.000	2.000	4.000
2018	5.000	1.000	2.000	2.000	4.000
2019	5.000	1.000	2.000	2.000	4.000
Totaal	34.800	11.100	10.000	13.700	23.700

Tabel 3.2.5: Kwantitatieve doelstellingen totale voorraadontwikkeling 2012 - 2019 (Amsterdam)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	3.675	7.100	-1.543	-1.882	-3.425
2013	3.675	7.100	-1.543	-1.882	-3.425
2014	3.675	7.100	-1.543	-1.882	-3.425
2015	3.575	5.900	-1.443	-882	-2.325
2016	3.575	4.900	-443	-882	-1.325
2017	4.675	5.000	-43	-282	-325
2018	5.000	1.000	2.000	2.000	4.000
2019	5.000	1.000	2.000	2.000	4.000
TOTAAL	32.850	39.100	-2.558	-3.692	-6.250

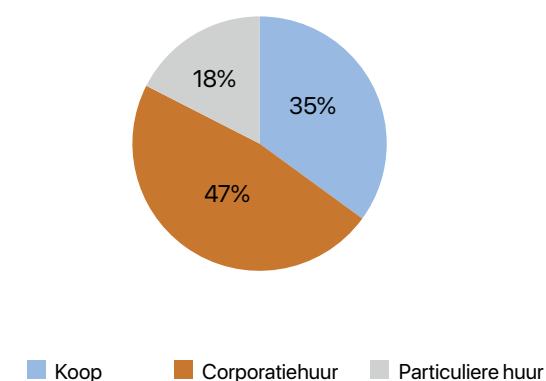
3.3 Rotterdam

Inleiding – De woningmarkt in 2012

Net als Amsterdam kent ook Rotterdam een zeer grote corporatiesector. Met 18% kent Rotterdam het kleinste aandeel particuliere huurwoningen binnen de G4. In 2012 is duidelijk te zien dat Rotterdam heel hard is getroffen door de financiële en economische crisis. Terwijl de werkloosheid in Rotterdam vóór die crisis al veel hoger was dan het landelijk gemiddelde, steeg deze tijdens de crisis ook nog eens harder. In Rotterdam verdubbelde de werkloosheid in vier jaar tijd tot maar liefst 12,5% van de beroepsbevolking.

Niet verrassend dat ook de woningmarkt er in 2012 ronduit slecht voor staat. Rotterdam is de enige van de vier grote steden waar de woningprijs per m² onder het landelijk gemiddelde ligt. Ten opzichte van de piek in 2008 zijn de prijzen in Rotterdam met 'slechts' 7,5% gedaald, wat vooral te verklaren is uit het feit dat Rotterdam minder heeft geprofiteerd van de sterke prijsstijgingen tussen 2005 en 2008. Hierin komt de in zijn algemeenheid zwakkere economische positie van Rotterdam in het eerste decennium van deze eeuw tot uiting. In Rotterdam stegen de prijzen in die jaren met 12%, hetgeen schril afsteekt tegen de gemiddelde prijsstijging van 34% in Amsterdam.

Diagram 3.3.1: Samenstelling Rotterdamse woningvoorraad in 2012



3.3.1 Coalitieakkoorden

2010 – 2014, Ruimte voor talent en ondernemen, PvdA, VVD, D66, CDA

Rotterdam zet vooral in op kwaliteit. Het tempo van de woningvoorraadverbetering moet omhoog. Scheefwonen moet vooral worden tegengegaan door de doorstroming te bevorderen. Rotterdam streeft naar kwalitatieve verbetering van de voorraad en herverdeling van goedkope, middeldure en dure woningen. Dit alles doet zij door:

- Meer middeldure en dure woningen in de wijk te realiseren.
- Realistische doelen te stellen voor een periode van vier jaar voor nieuwbouw, sloop en renovatie om op de lange termijn te komen tot een verdeling van 60-40 (middelduurduur staat tot goedkoop). De lengte van deze termijn en een gewenste eigendomsverhouding worden daarbij niet benoemd. Deze doelen vormen de basis voor het gesprek met de corporaties en marktpartijen.
- Extra aandacht te hebben voor studenten en starters.
- Met buurgemeenten te kijken of zij voorrang kunnen geven aan zoekers uit de regio, dit om de druk op de sociale woningvoorraad in Rotterdam te verlagen.

2014 – 2018, Volle kracht vooruit, Leefbaar Rotterdam, D66, CDA

Het hoofdstuk 'bruisende woonstad' in het coalitieakkoord heeft het over de trots van Rotterdamers op hun stad en op hun wijk. Maar ook over verloedering, anonimiteit en het gebrek aan groen. Het college zet, daartoe aangespoord door Leefbaar, nóg meer in op een sterke stad, waarin je je burens kent én aanspreekt. Maar zo een sterke stad vraagt sterke schouders die willen investeren in de stad. In veel wijken is te weinig ruimte voor sterke schouders en daarom wordt ingezet op meer geschikte woningen voor

midden- en hogere inkomens. De acties die moeten leiden tot de zo vurig gewenste kwaliteitssprong zijn:

- Reductie van het aantal sociale huurwoningen en ruimte voor grondgebonden gezinswoningen.
- Ontwikkeling van een bakfietswijk met een aantrekkelijk woonmilieu voor hoogopgeleiden.
- Creëren van een studentenkwartier in de binnenstad.
- Voortzetting van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.
- Actieve lobby naar het Rijk om corporaties ook in het woningsegment boven de sociale woningbouw te kunnen laten bouwen.

2018 – 2022, Nieuwe energie voor Rotterdam, VVD, PvdA, D66, CDA, GroenLinks, ChristenUnie-SGP
Bouwen, bouwen en nog eens bouwen! Dat is het credo van het hoofdstuk 'Wonen in een wereldstad' in het Rotterdamse coalitieakkoord uit 2018. De ambitie is om in vier jaar tijd 18.000 woningen toe te voegen. De volgende maatregelen moeten verwezenlijking van deze ambitie mogelijk maken:

- Nieuwbouw: 20% sociale basiswoningen (huur en koop), 30% middensegment, 30% hoger segment en 20% topsegment.
- Er worden 3.000 woningen minder gesloopt dan was voorzien in de woonvisie uit 2016.
- Er komt een actieplan voor het behoud en uitbreiding van het aantal huurwoningen in het middensegment.
- Er wordt minimaal 180.000 vierkante meter kantoorruimte getransformeerd.

3.3.2 Woonvisies

Woonvisie 2010 & Collegewerkprogramma 2010, vastgesteld 13 april 2011

Rotterdam is de enige van de vier gemeenten die kort na het vaststellen van het coalitieakkoord in 2010 ook daadwerkelijk komt tot publicatie van een nieuwe woonvisie. De doelstellingen sluiten uitstekend aan op het akkoord:

- Vasthouden gezinnen; 3.000 gezinswoningen toevoegen in deze collegeperiode.
- Vasthouden hoger opgeleiden in de hele stad, in 2013 is het aandeel van de gezinnen, de hoger opgeleiden en de hogere inkomens in de verhuisstroom uit de stad met 10% gedaald ten opzichte van 2009.
- Toename totaal aantal bewoners met 5%.
- Uitstroom van gezinnen, hoger opgeleiden en hoge inkomens uit Zuid met 15% terugdringen.

Maatregelen:

- Afspraken met:
 - Corporaties (nieuwbouw, renovatie en versterken woonmilieus).
 - Marktpartijen (waar te ontwikkelen, waar te temporiseren en sturen op basis van consumentenvraag).
 - Deelgemeenten (bestuursakkoorden; bouwen voor gezinnen etc., afspraken op hoofdlijnen).

03. Woningmarktbeleid in de G4

- Gebiedsprogramma's waarin sectorale bouw- en ontwikkelprogramma's worden samengebracht met de verwachte behoefte waardoor een handelingsstrategie ontstaat. Die handelingsstrategie kan bijvoorbeeld het voortzetten van een regulier bouwprogramma zijn, of het stellen van andere prioriteiten. Het gaat daarbij zowel om projecten (bijvoorbeeld de bouw van woningen) als processen (bijvoorbeeld de aanpak van overlast).

Doelstelling is netto-toevoeging van 'slechts' 4.000 woningen gedurende de collegeperiode. Dat moet worden bereikt door toevoeging van 9.000 goede nieuwe woningen en sloop van 5.000 slechte corporatiewoningen. Rotterdam koppelt in een zeer overzichtelijke bijlage bij het collegewerkprogramma de geformuleerde doelen aan een set van concrete maatregelen.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

De doelstellingen in deze woonvisie zijn vrij concreet. De ambitie is om in vijf jaar tijd 1.700 corporatiewoningen toe te voegen en 7.300 middeldure en dure woningen. In totaal worden 3.000 huurwoningen toegevoegd, hetgeen neerkomt op 1.300 particuliere huurwoningen. Er worden 6.000 koopwoningen toegevoegd. Daarnaast is duidelijk dat 5.000 corporatiewoningen worden onttrokken door sloop. Verder is de doelstelling om 200 woningen in de koop te onttrekken door samenvoeging en 100 woningen toe te voegen, per saldo dus een onttrekking van 100 woningen. Voor een periode van vier jaar vertaalt zich dit in een jaarlijkse doelstelling van 425 nieuwe corporatiewoningen, 325 particuliere huurwoningen en 1.500 koopwoningen. Daarnaast is er de ambitie om jaarlijks 1.250 corporatiewoningen en 25 koopwoningen te onttrekken. Omdat er pas eind 2016 een nieuwe woonvisie wordt vastgesteld worden deze doelstellingen in de analyse doorgetrokken tot en met 2016.

Woonvisie 2016, vastgesteld 15 december 2016

Nog veel nadrukkelijker dan in 2010 ligt de nadruk op het verbeteren van de voorraad teneinde ook gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens vast te houden.

Ontwikkelaars worden nadrukkelijk opgeroepen grotere en duurdere woningen in Rotterdam te bouwen. De netto toevoeging voor de gehele periode 2017-2030 bedraagt 'slechts' 16.000 woningen, ofwel 1.143 woningen per jaar. Dit is de resultante van de toevoeging van 26.000 duurdere woningen, 5.000 goedkope woningen en de sloop van 15.000 goedkope woningen. Daarbovenop wordt van nog eens 10.000 goedkope woningen het waardepotentieel beter benut waardoor deze kunnen opschuiven naar het middeldure- of zelfs het dure segment.

De duidelijke keuzes voor vooral kwaliteitsverbetering in deze woonvisie leiden tot een breed en fel maatschappelijk debat. Links Rotterdam is massaal van mening dat het verbeteringsprogramma van het college ten koste gaat van bewoners in de sociale sector. Zij zouden hun woning uitgejaagd worden. Het debat leidt tot een bindend referendum over de woonvisie. In november 2016 stemt 72% van de stemmers in een raadgevend referendum tegen de woonvisie (Rotterdam, 2016). De kiesdrempel van 25% wordt met een opkomst van 16,9% echter bij lange na niet gehaald waardoor de woonvisie 'gewoon' kan worden vastgesteld en uitgevoerd.

Deze woonvisie blinkt uit in concreetheid; de woonagenda wordt ontleed in concrete acties waarbij duidelijk wordt aangegeven of de gemeente faciliterend, initiërend of kaderstellend optreedt. Bij veel onderwerpen pakt de gemeente een actieve rol, bijvoorbeeld door een gemeentelijke grondexploitatie te voeren in gebiedsontwikkeling en door gemeentelijk vastgoed te verkopen dat geschikt is om te transformeren. Ontwikkelaars worden gefaciliteerd en de mogelijkheid wordt benut om corporaties opdracht te geven particulier bezit te verwerven wanneer de markt dit niet oppakt. De ratio achter het 'opruimen' van de overmaat aan goedkope woningen is dat deze een aanzuigende werking hebben op huishoudens in de primaire doelgroep. Aanbod creëert vraag en daarmee is reductie van het aanbod de sleutel tot het verhogen van het welvaartsniveau van de gemiddelde Rotterdammer, zo luidt de niet onomstreden redenering.

Tabel 3.3.1: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2010 (Rotterdam)

Doelen 2012 - 2016	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	1.500	325	425	2.250
Samenvoeging of onttrekking	-25	0	-1.250	-1.275
Omzetting (huur-koop/huur-huur)	0	0	0	0
Autonome ontwikkeling	0	0	0	0
Totaal per jaar	1.475	325	-825	975

Tabel 3.3.2: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2016 (Rotterdam)

Doelen 2017 - 2019	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	1.183	674	357	2.250
Samenvoeging of onttrekking	0	0	-1.071	-1.071
Omzetting (huur-koop/huur-huur)	455	259	-714	0
Autonome ontwikkeling	0	0	0	0
Totaal per jaar	1.638	933	-1.607	1.179

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

In de periode 2017-2030 worden 5.000 corporatiewoningen bijgebouwd en 26.000 middeldure en dure woningen. Bij deze woningen is geen onderverdeling gemaakt naar koop en huur, daarom wordt de daadwerkelijke verhouding op 1 januari 2017 als verdeelsleutel gehanteerd. Hetzelfde geldt voor de verdeling van de 10.000 corporatiewoningen die van goedkoop naar middelduur en duur gaan.

Dat leidt tot een jaarlijkse nieuwbouwdoelestelling van 357 corporatiewoningen, 674 particuliere huurwoningen en 1.183 koopwoningen. Daarnaast worden 259 particuliere huurwoningen en 455 koopwoningen aan de voorraad toegevoegd afkomstig uit de corporatievoorraad. Tot slot worden jaarlijks 1.071 corporatiewoningen onttrokken door sloop.

3.3.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium

Als enige stad van de G4 stelt Rotterdam in hetzelfde jaar dat het college aantreedt daadwerkelijk een nieuwe woonvisie op. Deze sluit uitstekend aan op het coalitieakkoord. De genoemde ambities om meer dure en middeldure woningen te realiseren, extra aandacht te geven aan studenten en starters en een verdeling van 40% sociaal en 60% duur en middelduur op de lange termijn na te streven, worden in de woonvisie daadwerkelijk geoperationaliseerd. Van de vier gemeenten maakt Rotterdam haar beleid het meest concreet, met een overzichtelijke bijlage bij de woonvisie waarin de concrete maatregelen worden geoperationaliseerd.

Het duurt tot 2016 voordat het coalitieakkoord van 2014 wordt vertaald in concreet beleid. De woonvisie van 2016 brengt een versterkte voortzetting van reeds ingezet beleid, met Leefbaar in het college wordt nóg meer ingezet op het vasthouden van hogere inkomensgroepen in Rotterdam. In 2018 verdwijnt Leefbaar weer uit het college, hetgeen overigens alleen lukt dankzij formatie van een zeer brede coalitie. Dit college breekt vervolgens niet wezenlijk met het ingezette beleid maar brengt vooral nuances aan door

onder meer minder woningen te slopen. Het lage aandeel toe te voegen sociale woningen (20%) blijft gehandhaafd.

Het Rotterdamse college schuwt het maatschappelijke debat bepaald niet en durft duidelijk te kiezen voor kwaliteitsverbetering van de voorraad. Dat is een consistente lijn die in de hele onderzochte periode wordt voortgezet. Op zijn Rotterdams worden beleidsdoelstellingen in heldere instrumenten en concrete acties vertaald.



Kop van Zuid/Rotterdam (stockfoto)

03. Woningmarktbeleid in de G4

3.3.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen

Voor Rotterdam zijn de nieuwbouwdoelestellingen over de gehele periode samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 3.3.3: Kwantitatieve doelstellingen nieuwbouwproductie 2012 - 2019 (Rotterdam)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	2.250	1.500	325	425	750
2013	2.250	1.500	325	425	750
2014	2.250	1.500	325	425	750
2015	2.250	1.500	325	425	750
2016	2.250	1.500	325	425	750
2017	2.214	1.183	674	357	1.031
2018	2.214	1.183	674	357	1.031
2019	2.214	1.183	674	357	1.031
Totaal	17.892	11.049	3.647	3.196	6.843

Voor de totale voorraadontwikkeling, nieuwbouw en andere toevoegingen en onttrekkingen, heeft Rotterdam de volgende kwantitatieve doelstellingen. (zie tabel 3.3.4)

Tabel 3.3.4: Kwantitatieve doelstellingen totale voorraadontwikkeling 2012 - 2019 (Rotterdam)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	975	1.475	-825	325	-500
2013	975	1.475	-825	325	-500
2014	975	1.475	-825	325	-500
2015	975	1.475	-825	325	-500
2016	975	1.475	-825	325	-500
2017	1.143	1.638	-1.428	933	-495
2018	1.143	1.638	-1.428	933	-495
2019	1.143	1.183	-714	674	-40
TOTAAL	8.304	11.834	-7.695	4.165	-3.530

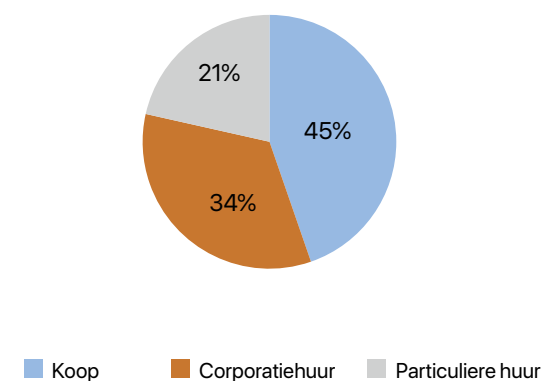
03. Woningmarktbeleid in de G4

3.4 Den Haag

Inleiding – De woningmarkt in 2012

In Den Haag vertegenwoordigen koopwoningen een veel groter deel van de voorraad dan in Amsterdam en Rotterdam, de corporatiesector is juist aanzienlijk kleiner. De relatieve omvang van de particuliere huursector bevindt zich met een relatieve omvang van 21% tussen die van Amsterdam en Rotterdam. Den Haag vormt voor wat betreft de stand van de woningmarkt in 2012 geen uitzondering. Van de G4 heeft Den Haag de grootste stijging van de werkloosheid laten zien, van 4,4% naar bijna 11% (CBS, 2020d). Ten opzichte van 2011 is er op de koopwoningmarkt in 2012 20% meer aanbod en zijn er 20% minder transacties. Er staat een recordaantal van 10.000 woningen te koop. Ten opzichte van de piek in 2008 zijn de transactieprizen met ruim 10% gedaald.

Diagram 3.4.1: Samenstelling Haagsche woningvoorraad in 2012 (CBS, 2020)



3.4.1 Coalitieakkoorden

2010-2014, Aan de Slag!, PvdA, VVD, D66 en CDA

De nieuwe coalitie streeft naar een stad die Hagenaars voldoende mogelijkheden biedt om woonruimte te vinden voor elke levensfase en elk inkomensniveau. Den Haag concentreert zich op studenten, expats, *empty-nesters*, senioren en mensen met een beperking. Dat suggereert dat er minder aandacht is voor 'gewone' gezinnen.

Scheefwonen wordt als belangrijkste blokkade voor de doorstroming aangemerkt. Via verleiding en waar mogelijk via dwingende maatregelen wordt dit aangepakt. Er wordt € 16 miljoen uitgetrokken om met nieuwbouw en renovatie de aantrekkelijkheid van de woningvoorraad te vergroten. Speciale aandacht is er daarbij al in 2010 voor het midden-segment, waarmee Den Haag ten opzichte van de andere steden vooroploopt. Doel is om 2.500 woningen per jaar toe te voegen, met het uitgangspunt van minimaal 30% sociale woningbouw wordt expliciet gebroken.

Per project wordt op basis van marktomstandigheden, de samenstelling van het gebied en het succes in de aanpak van het scheefwonen, de programmering bepaald. De mogelijkheden voor lage inkomens om een woning te bemachtigen in het (sociale) koopsegment worden verruimd. Den Haag onderkent dat niet alle gezinnen in een woning met tuin kunnen wonen, hetgeen vraagt om appartementen met grote buitenruimen. Het bouwen van passende woonruimte voor *empty-nesters* moet bijdragen aan de doorstroming.

2014 – 2018, Vertrouwen op Haagsche Kracht, D66, PvdA, HSP, VVD, CDA

De paragraaf wonen is in dit coalitieakkoord zeer beknopt. Het aantal huishoudens groeit sneller dan de woningvoorraad, onder meer door de toename van het aantal éénpersoonshuishoudens neemt de druk op de woningmarkt toe. De gemeente zet in op het slimmer benutten van de bestaande voorraad door transformatie van kantoren naar woningen en het ombouwen van verzorgingshuizen naar woonzorgcombinaties. Bij nieuwbouw komt de 30% norm voor sociale woningbouw weer terug. Scheefwonen wordt stevig aangepakt. Er wordt extra ingezet op de toevoeging van studentenhuisvesting. Bestemmingsplannen worden flexibel, hetgeen niet nader wordt geconcretiseerd.

2018-2022, Den Haag, Stad van Kansen en Ambities, Hart voor Den Haag/Groep De Mos, VVD, D66, GroenLinks

Wederom een beknopte woonparagraaf. De woningmarkt in Den Haag staat onder grote druk, prijzen voor huur en koop stijgen snel. Starters kunnen nauwelijks iets betaalbaar vinden. Voor nieuwbouw wordt de 30% norm voor sociaal aangehouden. Er wordt een forse inhaalslag gemaakt in het bouwen in het middeldure huur- en koopsegment waardoor de doorstroming beter op gang komt. Politieagenten, leraren en hulpverleners leveren een onmisbare bijdrage aan de stad en ook zij moeten daar kunnen (blijven) wonen.

3.4.2 Woonvisies

Woonvisie 2009, vastgesteld 19 november 2009

Net als Amsterdam geldt ook in Den Haag dat het nieuwe coalitieakkoord kennelijk geen aanleiding is om snel tot een nieuwe woonvisie te komen. Sterker nog, in Den Haag zou het zelfs tot 2017 duren voordat de nieuwe Woonvisie verschijnt. Den Haag stelt al in 2009 dat het noodzakelijk is dat ook de regio voldoende sociale huurwoningen bouwt, het is de bedoeling om in 10 jaar tijd zo'n 9.000 corporatiewoningen te slopen. De stad streeft een verdeling van 30-45-25 goedkoop-middeldure-duur na. Daarmee is Den Haag de eerste van de vier steden die een minimum percentage middeldure woningen in de nieuwbouw hanteert. Opgemerkt moet worden dat het college dat in 2010 aantreedt expliciet breekt met het minimumpercentage sociale huur, maar vervolgens verzuimt om dat te vertalen in een nieuwe woonvisie.

03. Woningmarktbeleid in de G4

Den Haag richt zich op het vergroten van verscheidenheid, vitaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad. Doel is een gevarieerde stad waar voor alle inkomensgroepen voldoende plek is, zonder concentraties van armoede. Daarvoor is het nodig om de trend te keren van wegtrekkende midden- en hoge inkomensgroepen uit de stad. Daarom is het nieuwbouwprogramma vooral gericht op de woonwensen van deze groepen.

De juridische beleidsinstrumenten die worden ingezet zijn de Leegstandswet en samenwerkingsafspraken, zowel met corporaties als met de regio. Den Haag voert waar nodig een actieve grondpolitiek en stimuleert onder meer daarmee transformaties van gebouwen en gebieden.

Tabel 3.4.1: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2009 (Den Haag)

Doelen 2012 - 2016	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	1.431	569	500	2.500
Samenvoeging of onttrekking			-900	-900
Omzetting (huur-koop/huur-huur)				
Autonome ontwikkeling				
Totaal per jaar	1.431	569	-400	1.600

Woonvisie 2017, vastgesteld 29 juni 2017

De ambitie is een sociaal-inclusieve stad zonder al te grote sociaaleconomische verschillen. Daarom groeit de sociale voorraad mee met de stad. Ook worden er extra huurwoningen in het middensegment gebouwd om het gat tussen sociale huur en koop te vullen. Zo wordt aan pas-afgestudeerden, maar ook aan agenten en leraren een plek geboden.

Den Haag richt zich op een brede doelgroep; studenten, young professionals, stedelijke gezinnen en *empty-nesters*. In de nieuwbouwprogrammering wordt 30% sociaal gehandhaafd, voor middeldure huur wordt 20% de norm. 50% Van de nieuwbouw is duur. Ten opzichte van de woonvisie uit 2009 wordt alleen de mogelijkheid om de segmentering van woningen in het bestemmingsplan vast te leggen als nieuw beleidsinstrument geïntroduceerd.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen 2017 - 2022

Doelstelling is het aanjagen van de woningbouwproductie en het bieden van planologische ruimte voor het bouwen van 2000-2500 woningen per jaar. Binnen de woningbouwproductie sturen op:

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen 2009-2017

De doelstelling is om tussen 2010 en 2019 25.000 nieuwe woningen te bouwen, ofwel 2.500 per jaar. Daarvan is 30% goedkoop, waarbinnen maximaal 10% koop, dus 20% huur. 45% Van de nieuwbouw betreft middensegment, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen huur en koop, dat laatste geldt ook voor de 25% dure woningen. Omdat er geen argumenten zijn voor een andere verdeling, worden de dure en middeldure woningen in de doelstelling conform de verhoudingen op 1 januari 2012 verdeeld over koop en huur. Daaruit volgt dat 67,5% koop is (incl. sociaal) en 32,5% huur. Dit leidt tot een jaarlijkse doelstelling van 500 corporatiewoningen, $250 + 1.181 = 1.431$ koopwoningen en 569 particuliere huurwoningen. De doelstelling om 9.000 corporatiewoningen te slopen vertaalt zich in een jaarlijkse onttrekking van 900 sociale huurwoningen.

- 30% Sociale huurwoningen met een huurprijs tot € 710,68 (prijsspeel 1 januari 2017).
- Meer spreiding van sociale woningbouw door in verschillende delen van de stad verschillende strategieën voor sociale woningbouw te hanteren.
- 20% Huurwoningen in het middensegment met een huurprijs van € 710 tot € 900 (prijsspeel 1 januari 2017).
- Bijbouwen van 1.900 studentenwoningen in vijf jaar.
- Het tijdig betrekken van bewoners bij bouwplannen voor woningbouw.

Dit wordt vertaald in een jaarlijkse doelstelling van 30% van $2.250 = 675$ sociale huurwoningen, 20% = 450 middeldure huurwoningen. De 50% resterende woningen betreft vrije sector, verondersteld wordt een verdeelsleutel tussen koop en huur gelijk aan die op 1 januari 2017 (63,2 / 36,8%) dat is inclusief de 450 eenheden middeldure huur. Dat leidt tot $2.250 * 70% * 63,2% = 995$ koopwoningen en 780 particuliere huurwoningen.

De doelstelling om 9.000 corporatiewoningen te slopen uit de woonvisie 2009 komt niet meer terug, er wordt daarom vanaf 2017 geen rekening meer gehouden met onttrekkingen.

Tabel 3.4.2: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2017 (Den Haag)

Doelen 2017 - 2019	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	995	580	675	2.250
Samenvoeging of onttrekking				
Omzetting (huur-koop/huur-huur)				
Autonome ontwikkeling				
Totaal per jaar	995	580	675	2.250

3.4.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium

Ondanks een wezenlijk andere samenstelling van het college (D66 en CDA in plaats van GroenLinks) stelt de nieuwe coalitie in 2010 de koers die in de Woonvisie in 2009 is uitgezet, voort te zetten. Die woonvisie maakte nog wel duidelijke keuzes. Inzet was 30% sociaal en 45% middelduur. Daarmee is Den Haag de eerste van de vier grote steden die dit thema prominent op de agenda zet. Het nieuwe college breekt echter met het uitgangspunt dat 30% van de nieuwbouw sociaal dient te zijn in elk stadsdeel. Wel worden 1.500 extra studentenwoningen en de inzet op nieuwe grote gezinsappartementen gepresenteerd. Het zou vervolgens echter tot 2017 duren voordat Den Haag daadwerkelijk tot een nieuwe woonvisie komt. De ambities van dit college zijn dus nimmer in concrete beleidsmaatregelen vertaald, althans niet in de vorm van een woonvisie.

Het coalitieakkoord van 2014 bevat weinig concreet beleid. Wellicht daarom was er geen aanleiding om haast te maken met een nieuwe woonvisie. Afgezien van het hanteren van de 30% norm bevat ook de nieuwe woonvisie weinig concrete aanknopingspunten. Ook het coalitieakkoord van 2018 komt niet veel verder dan algemeenheden. De middeninkomens

worden daarin genoemd, maar concrete maatregelen om die te bedienen worden niet geïntroduceerd.

Het beleid van de gemeente Den Haag is in vergelijking met Amsterdam en Rotterdam veel minder concreet en bovendien inconsistent. In 2010 breekt het college met het uitgangspunt van 30% sociaal om net als Rotterdam in te zetten op kwaliteitsverbetering van de voorraad. In 2014 wordt de ondergrens van 30% sociaal in ere hersteld en is van inzet op kwaliteitsverbetering geen sprake meer. In 2009 wordt nog ingezet op 45% middenhuur, maar in de opvolgende woonvisie in 2017 wordt dit teruggebracht tot 20%. Het is voor het beleid van de gemeente Den Haag eigenlijk niet mogelijk om een duidelijke lijn te ontdekken tussen de coalitieakkoorden en de woonvisies die onder deze colleges zijn verschenen. De maatregelen en keuzes in de woonvisies zelf zijn wel vrij concreet maar weinig consistent.

3.4.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen

Voor Den Haag zijn de nieuwbouwoelstellingen over de gehele periode samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 3.4.3: Kwantitatieve doelstellingen nieuwbouwproductie 2012 - 2019 (Den Haag)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	2.500	1.431	569	500	1.069
2013	2.500	1.431	569	500	1.069
2014	2.500	1.431	569	500	1.069
2015	2.500	1.431	569	500	1.069
2016	2.500	1.431	569	500	1.069
2017	2.250	995	580	675	1.255
2018	2.250	995	580	675	1.255
2019	2.250	995	580	675	1.255
Totaal	19.250	10.140	4.585	4.525	9.110

03. Woningmarktbeleid in de G4

Voor de totale voorraadontwikkeling, nieuwbouw en andere toevoegingen en onttrekkingen, heeft Den Haag de volgende kwantitatieve doelstellingen.

Tabel 3.4.4: Kwantitatieve doelstellingen totale voorraadontwikkeling 2012 - 2019 (Den Haag)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	1.600	1.431	-400	569	169
2013	1.600	1.431	-400	569	169
2014	1.600	1.431	-400	569	169
2015	1.600	1.431	-400	569	169
2016	1.600	1.431	-400	569	169
2017	2.250	995	675	580	1.255
2018	2.250	995	675	580	1.255
2019	2.250	995	675	580	1.255
TOTAAL	14.750	10.140	25	4.585	4.610



Binnenhof Den Haag (stockfoto)

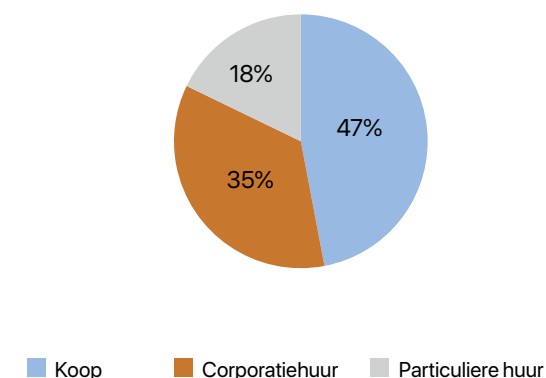
03. Woningmarktbeleid in de G4

3.5 Utrecht

Inleiding – De woningmarkt in 2012

Binnen de G4 lijkt Utrecht het minst hard te zijn getroffen door de financiële crisis. De werkloosheid neemt weliswaar in vier jaar tijd met 50% toe, maar ligt in 2012 in tegenstelling tot in de andere drie steden, niet hoger dan het landelijk gemiddelde. Transactiepreizen zijn ten opzichte van 2012 met zo'n 9% gedaald, maar liggen daarmee nog steeds 10% hoger dan in 2005. Ten opzichte van 2005 laten Utrecht en Amsterdam beide nog steeds een prijsstijging van 10% zien, op het hoogtepunt van de markt waren de prijzen in Amsterdam 34% hoger dan in 2005, in Utrecht 'slechts' 21%. De Utrechtse koopwoningmarkt reageerde dus iets minder heftig op de hausse tot 2008. Een mogelijke verklaring zou kunnen liggen in het feit dat de koopwoningmarkt in Utrecht met een aandeel van 45% relatief ruimer is dan die in Amsterdam.

Diagram 3.5.1: Samenstelling Utrechtse woningvoorraad in 2012 (CBS, 2020)



3.5.1 Coalitieakkoorden

2010-2014, Groen, Open en Sociaal, GroenLinks, PvdA, D66

GroenLinks neemt in 2010 als grootste partij zitting in het nieuwe college, een jaar nadat zij in maart 2009 de val van het college had ingeluid door uit de coalitie te stappen. Reden daarvoor was dat GroenLinks geen verantwoording wilde dragen voor de sloop van sociale huurwoningen als gevolg van het Actieplan Luchtkwaliteit (Binnenlands Bestuur, 2009). Dat scheidt verwachtingen voor het belang dat het nieuwe college zal hechten aan volkshuisvesting. De druk op de woningmarkt is structureel hoog, ondanks de economische situatie in 2010 en 2011. Het college zet zich in voor de voortgang van woningproductie in Leidsche Rijn en binnenstedelijk. Niet de aantallen, maar de kwaliteit staat voorop. Prioriteiten van het beleid zijn:

- Duurzaamheid.
- Huisvesten van studenten en starters.
- Verminderen van de wachttijden voor een sociale huurwoning.

De maatregelen die met betrekking tot woningvoorraad en bouwproductie worden benoemd zijn:

- Toevoegen van 11.000 woningen aan de voorraad.
- Dit is inclusief 1.470 woningen voor starters, 500 woningen voor senioren en 50 woningen voor mensen met een functiebeperking.
- Daarbovenop wordt ingezet op realisatie van 500 eenheden voor studenten.
- In lijn met de behoefte komt het aandeel sociale woningbouw in de nieuwbouw op ongeveer 40%.
- De omvang van de sociale voorraad wordt gemonitord.
- In 2011 wordt een besluit genomen over de ontwikkeling van Rijnenburg als volgende grote ontwikkellocatie.
- Regiogemeenten worden aan BRU-afspraken gehouden.

2014-2018, Utrecht maken we samen, D66, GroenLinks, VVD, SP

Als woonstad is Utrecht populair, het nieuwe college wil ruimte bieden aan alle doelgroepen (student, starter en doorstromer, 'Utrechter' en Expat, grote en kleine portemonnee). Dat betekent dat het nieuwbouwtempo de komende tijd omhoog moet, aangevuld met herontwikkeling van leegstaande panden. De volgende maatregelen worden benoemd:

- Realisatie van extra middeldure huur- en koopwoningen.
- Gematigde huurontwikkeling en terughoudend sloop- en verkoopbeleid van de betaalbare voorraad.
- Naleving van de prestatieafspraken afdwingen.
- Ambitie om meer studenten en starterswoningen te realiseren.
- Flexibel bestemmingsplan introduceren.

Opvallend is dat Utrecht ondanks een toegenomen urgentiebesef rond het woningtekort besluit om geen tijd en geld meer te investeren in het tot ontwikkeling brengen van de polder Rijnenburg.

2018-2022, Utrecht Ruimte voor iedereen, GroenLinks, D66, ChristenUnie

Utrecht is de snelst groeiende stad van Nederland, keerzijde daarvan is dat prijzen stijgen en woningen voor veel mensen onbereikbaar worden. Er zijn veel te weinig betaalbare huur- en koopwoningen en ook in de sociale sector overtreft de vraag het aanbod. De focus is daarom op het vergroten van het aanbod in deze segmenten en het bevorderen van de doorstroming in de bestaande voorraad. Om een inhaalslag in het middenhuursegment te kunnen maken wordt onder meer een Stadsakkoord Wonen gesloten met corporaties, beleggers en ontwikkelaars. Het beleid richt zich op toename van de productie in alle categorieën zodat in 2040 35% van de voorraad behoort tot de sociale voorraad en 25% tot de middencategorie.

03. Woningmarktbeleid in de G4

Concrete maatregelen die worden benoemd zijn:

- Geen vaste percentages voor ieder project, maar maatwerk.
- Nieuwe Woonvisie en gezamenlijk Stadsakkoord.
- Samenwerking met de regio intensiveren.
- Actieplan Studentenhuisvesting voortzetten.
- Actieplan Middenhuur voortzetten.
- Omzetten van sociale huurwoningen naar het middensegment.
- Koopwoningen trachten te behouden voor het middensegment.

3.5.2 Woonvisies

Woonvisie 2009, vastgesteld 14 januari 2010

Net als in Amsterdam en Den Haag is de vorming van een nieuw college in Utrecht geen aanleiding om de Woonvisie 2009 te herzien. GroenLinks was een jaar eerder uit de coalitie gestapt (Binnenlands Bestuur, 2009), maar kon zich kennelijk prima vinden in de Woonvisie die nadien was vastgesteld. Centrale doelstelling in de Woonvisie is het verlagen van de druk op de woningmarkt. Door nieuwbouw, aanpassing van de bestaande woningvoorraad en een betere verdeling van de woningen over de verschillende groepen, wil Utrecht de grootste knelpunten oplossen. Speerpunten van het beleid zijn:

1. Kwantiteit; zoveel mogelijk verminderen van de druk op de woningmarkt.
2. Binnenstedelijk bouwen met hoge kwaliteit.
3. Doorstroming/toegankelijkheid en doelgroepen.
4. Kwaliteit van de woningvoorraad.
5. Stad van Kennis en Cultuur (de relevantie van dit speerpunt voor de woningmarkt wordt niet nader gededuid).

Jaarlijks worden er tussen 2010 en 2019 in totaal 2.630 woningen bij gebouwd, 35% daarvan is sociaal (25% huur en 10% koop). De doelstelling om meer te bouwen

Tabel 3.5.1: Kwantitatieve doelstellingen Woonvisie 2009 (Utrecht)

Doelen 2012 - 2014	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	1.430	542	658	2.630
Samenvoeging of onttrekking				
Omzetting (huur-koop/huur-huur)				
Autonome ontwikkeling				
Totaal per jaar	1.430	542	658	2.630

in het middensegment wordt benoemd maar niet gekwantificeerd. Er worden weinig concrete maatregelen benoemd. Het maken van prestatie- en regionale afspraken behoren tot de meest concrete, zonder dat de inhoud van die afspraken wordt gespecificeerd. Utrecht zet de huisvestingsverordening in om de omzetting naar kamerverhuur te beperken. Net als Amsterdam hint ook Utrecht op landelijke maatregelen.

De woonvisie blinkt uit in een gebrek aan concreetheid. Doelgroepen en aandachtsgebieden worden gespecificeerd, maar doelstellingen worden nauwelijks SMART geformuleerd of gekwantificeerd. Als enige van de vier grote steden heeft Utrecht in de woonvisie in het geheel geen aandacht voor de totale ontwikkeling van de woningvoorraad; nieuwbouwoelstellingen worden wel genoemd, maar verwachte of beoogde aantallen om te vormen of te slopen woningen ontbreken geheel in de woonvisie.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

De doelstellingen in deze woonvisie zijn dusdanig weinig concreet dat het moeilijk is om een kwantitatieve doelstelling af te leiden. Duidelijk is de doelstelling om 25% van 2.630 eenheden in de sociale huur aan te bieden en 10% in de sociale koop. De resterende 65% wordt niet nader onderverdeeld. Deze 65% bestaat uit koop en particuliere huur. Om voor de jaren 2010 tot en met 2014 tot een verdeling te komen wordt het totaal van 75% aan particuliere huur en koop over deze twee categorieën verdeeld conform de werkelijke verhoudingen op 1 januari 2012. Daaruit volgt dat 72,5% uit koopwoningen (dus inclusief sociaal) en 27,5% uit particuliere huur bestaat. Dit leidt tot een jaarlijkse doelstelling van 658 corporatiewoningen, 1.430 koopwoningen en 542 particuliere huurwoningen.

Actualisering woonvisie 2015, vastgesteld 4 juni 2015

In 2015 is de woonvisie geactualiseerd. De maatregelen in deze woonvisie verschillen niet wezenlijk van die uit 2009. De prioriteiten zijn vooral algemeenheden waar niemand op tegen kan zijn en deze zijn wederom niet tot nauwelijks gekwantificeerd:

- Utrecht wil dat huurprijzen voor de laagste inkomens zich gematigd ontwikkelen en dat de totale woonlasten van huurders worden beperkt.
- Utrecht wil duidelijke afspraken maken over de omvang en differentiatie van de sociale huurwoningvoorraad en over de samenstelling naar prijs van de aan te bieden sociale huurwoningen.
- Utrecht wil een groter aanbod van middeldure huurwoningen.
- Utrecht wil zuinig omgaan met energie en grondstoffen. In 2030 wil Utrecht klimaatneutraal zijn.
- Utrecht wil een goed onderhouden woningvoorraad met een goede kwaliteit, maar niet tot elke prijs.
- Utrecht wil geen sociale tweedeling in de stad langs lijnen van wijken en buurten.
- Utrecht wil minder doelgroep-specifiek bouwen en toewijzen dan in het verleden.

Doelstellingen en maatregelen blijven weinig concreet. Het thema middeldure huurwoning wordt in deze woonvisie benoemd, maar voor wat betreft concrete maatregelen komt de gemeente niet verder dan 'daar waar de gemeente bezit heeft, wordt aangestuurd op realisatie van een deel van het programma in de middeldure huur'. Het Actieplan Middenhuur uit 2014 wordt in de visie benoemd, maar ook hieraan worden geen concrete cijfermatige doelstellingen verbonden.

Verantwoording kwantitatieve doelstellingen

De actualisatie van de woonvisie biedt geen aanknopingspunten om de eerder afgeleide kwantitatieve doelstellingen bij te stellen. De jaarlijkse doelstelling van 658 corporatiewoningen, 1.430 koopwoningen en 542 particuliere huurwoningen wordt derhalve gehandhaafd.

Tabel 3.5.2: Kwantitatieve doelstellingen Actualisering Woonvisie 2015 (Utrecht)

Doelen 2015 - 2019	Totaal	Koop	Particuliere huur	Corporatiehuur
Toevoegingen	1.430	542	658	2.630
Samenvoeging of onttrekking				
Omzetting (huur-koop/huur-huur)				
Autonome ontwikkeling				
Totaal per jaar	1.430	542	658	2.630

3.5.3 Consistentie woningmarktbeleid en gebruik instrumentarium

Net als Amsterdam en Den Haag komt ook Utrecht pas in 2015 tot een actualisatie van de woonvisie uit 2009. Het coalitieakkoord van 2010 vormt kennelijk geen aanleiding voor aanpassing van het beleid, in het college voegt D66 zich bij GroenLinks en PvdA, ChristenUnie en CDA keren niet terug. Het nieuwe college dat in 2010 wordt geïnstalleerd stelt in haar collegeprogramma dat er in die periode 11.000 woningen zullen worden gebouwd, waarvan 40% sociaal. Ook stelt dit college dat er meer woningen komen voor mensen die niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, maar bij gebrek aan alternatief geen vervolgstap kunnen maken.

Het totaal aantal woningen dat gebouwd moet worden komt redelijk overeen met de 2.630 eenheden per jaar die de gemeente zich in de woonvisie van 2009 ten doel heeft gesteld. Het aandeel sociaal is echter hoger, maar dit wordt gedurende de collegeperiode niet in beleid vertaald. Ook de ambitie om een vervolgstap te faciliteren voor mensen die uit een sociale huurwoning komen, wordt niet in concreet beleid omgezet.

In 2014 komen VVD en SP in plaats van D66 in het stadsbestuur. Het nieuwe college zegt in te zetten op realisatie van extra middeldure huur- en koopwoningen, gematigde huurontwikkeling en terughoudend sloop- en verkoopbeleid ten aanzien van de betaalbare voorraad. Verder stelt zij naleving van de prestatieafspraken af te dwingen, meer studenten en starterswoningen te realiseren en het flexibel bestemmingsplan te introduceren. In de actualisatie van de woonvisie in 2015 komt een aantal van deze doelstellingen wel terug, maar deze worden niet geoperationaliseerd of geconcretiseerd. De meest concrete actie uit het coalitieakkoord; het flexibel bestemmingsplan, komt niet terug in de woonvisie. Utrecht slaagt aanzienlijk minder dan Amsterdam en Rotterdam in het formuleren van duidelijk woonbeleid, althans in de woonvisies. Het beleid is ten aanzien van doelgroepen vrij consistent, in de prioritering van gebieden is dit veel minder het geval. Zo wordt in 2014 gebroken met de ambitie om polder Rijnenburg tot ontwikkeling te brengen, terwijl het college van 2010 nog een ontwikkelbesluit voor dit gebied aankondigt.

03. Woningmarktbeleid in de G4

Een deel van de voornemens wordt in het Actieplan Middenhuur in 2014, en later in 2017 wel in concreet beleid omgezet, hierin wordt inderdaad in samenspraak met de markt ingezet op vergroten van het middensegment, ook wordt de categorie 'beleggershuurwoning' in de grondprijzenbrief vastgelegd.

Samengevat is Utrecht redelijk consistent voor wat betreft de focus op doelgroepen. Er is op een hoog abstractieniveau zeker samenhang te ontdekken tussen de coalitieakkoorden en woonvisies, maar de mate van concreetheid van de maatregelen en het gehanteerde instrumentarium laat zeer sterk te wensen over.

Tabel 3.5.3: Kwantitatieve doelstellingen nieuwbouwproductie 2012 - 2019 (Utrecht)

Jaar	Totaal	Koop	Huur		
			Corporatie	Particulier	Totaal
2012	2.630	1.430	542	658	1.200
2013	2.630	1.430	542	658	1.200
2014	2.630	1.430	542	658	1.200
2015	2.630	1.430	542	658	1.200
2016	2.630	1.430	542	658	1.200
2017	2.630	1.430	542	658	1.200
2018	2.630	1.430	542	658	1.200
2019	2.630	1.430	542	658	1.200
Totaal	21.040	11.440	4.336	5.264	9.600

3.6 Samenvatting woningmarktbeleid G4

De woningmarkten in de vier grote steden kennen overeenkomsten en verschillen. Alle vier de steden laten sterke prijsstijgingen zien als gevolg van de trek van vooral jonge mensen naar de stad. Gezinnen verlaten veelal juist de stad en gaan in de directe omgeving op zoek naar een ruimere woningen met een tuin. Dit leidt tot de driedeling in de woningmarkt die DNB (2017) schetst; sterke groei in de steden, omliggende gemeenten profiteren mee en de periferie krimpt.

Amsterdam en Rotterdam kennen beide een zeer grote corporatiesector. In Utrecht en Den Haag is juist het aandeel koopwoningen het grootst. Het is opvallend hoe vergelijkbaar de verhoudingen in Amsterdam en Rotterdam, de echt grote steden, zijn. Tussen Den Haag en Utrecht zijn de onderlinge verschillen zelfs nog kleiner.

3.5.4 Samenvatting kwantitatieve doelstellingen

Voor Utrecht zijn de nieuwbouwoelstellingen over de gehele periode samengevat in onderstaande tabel.

Utrecht doet helemaal geen uitspraken over andere vormen van voorraadontwikkeling. Een separate tabel met doelstellingen voor wat betreft de totale voorraadontwikkeling ontbreekt omdat deze identiek zou zijn aan bovenstaande tabel.

Fysieke verschillen tussen de steden zijn er ook. Amsterdam en Utrecht hebben beide een historische binnenstad met beperkte ruimte voor hoogbouw en verdichting. In Rotterdam is juist weer veel ruimte voor hoogbouw. In Den Haag is door veel leegkomende (overheids)kantoren veel ruimte voor transformatie, maar deze stad wordt weer beperkt door de natuurlijke barrière die de kustlijn vormt.

Coalitieakkoorden

Voor alle vier de gemeenten geldt dat er in de coalitieakkoorden en woonvisies over de jaren sprake is van een toenemend urgentiebesef rond het thema woningmarkt en vooral woningtekort. Dit uit zich in meer aandacht voor de nieuwbouwoelstellingen, meer focus op segmenten en in de meeste gevallen een toenemende mate van concreetheid van de voorgestelde oplossingen en maatregelen.

Doorvertaling coalitieakkoorden in beleid – Congruent, consistent en concreet beleid

Wat bij het analyseren van de doorvertaling van politieke ambities in concreet beleid als eerste in het oog springt, is het feit dat met uitzondering van Rotterdam, de gemeenten pas in 2014 of later met een nieuwe woonvisie of een actualisatie van de bestaande woonvisie komen. Dit onderstreept de beperkte sense of urgency die hiervoor al werd gesignaleerd in de coalitieakkoorden. Om over de onderzoeksperiode een volledig beeld te kunnen schetsen van het gevoerde beleid is ook de meest recente woonvisie op het moment dat het college van 2010 aantrad in deze beschouwing meegenomen. Woonvisies en Woondeals die in 2019 of later zijn geïntroduceerd zijn niet meegenomen om de eenvoudige reden dat de effecten van dit beleid in de korte tijd die sinds de inwerkingtreding is verstreken, niet meetbaar zijn. Amsterdam en Rotterdam maken al in 2009 en 2010 zeer concrete woonvisies waarin duidelijke maatregelen en duidelijke doelstellingen zijn vastgelegd. De woonvisies van Utrecht en Den Haag uit 2009 bevatten veel minder scherpomlijnde doelstellingen en ook de acties zijn aanmerkelijk minder concreet. Met het toenemende urgentiebesef groeit ook de concreetheid van de voorgestelde maatregelen in 2014 en 2018. Amsterdam gaat daarbij het meest ver in het benutten van het gemeentelijk instrumentarium door harde restricties op te leggen aan programmering van de nieuwbouw. Daarbij wordt via de nieuwe WRO geborgd dat nieuwbouwwoningen in de middenhuur voorgoed in dit segment blijven.

Geen van de andere steden gaat zo ver. Deze laatste beleidsaanscherpingen zijn echter dusdanig recent dat hier op het moment van dit onderzoek nog geen effecten van meetbaar zijn.

Pas na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 komen Amsterdam, Den Haag en Utrecht tot nieuwe woonvisies. Amsterdam komt in 2014 met het 'Actieplan Middenhuur', Utrecht komt in 2015 tot een update van de woonvisie die verrassend weinig afwijkt van die uit 2009 en in Den Haag duurt het zelfs tot 2017 voordat de eerste nieuwe woonvisie sinds 2009 verschijnt.

De maatregelen die worden benoemd gaan dikwijls het gemeentelijk instrumentarium te boven. Zo wil Amsterdam de liberalisatiegrens verhogen tot € 950,- zodat woningen met meer dan 140 punten beschikbaar komen voor het middensegment en het recht op huurtoeslag voor jongeren in onzelfstandige woningen herinvoeren.

Ook wil Amsterdam met de Rijksoverheid in discussie over een meer eigendomsneutraal systeem zodat de onderkant van de markt wordt gesteund. Dat zou kunnen met koopondersteunende maatregelen zoals startersleningen en tussenvormen tussen koop en huur.

In Amsterdam en Rotterdam is een zeer consistente beleidslijn waarneembaar. Amsterdam zet vol in op het bereikbaar houden van de stad voor alle doelgroepen. Rotterdam maakt een wezenlijk andere keuze door juist in te zetten op kwaliteitsverbetering van de voorraad en het vasthouden van hoge inkomens. Den Haag maakt in de woonvisies wel redelijk concrete keuzes, maar is weinig consistent in haar beleid. In 2010 wordt ingezet op meer kwaliteit en op middenhuur, maar vanaf 2014 wordt juist weer gefocust op betaalbaarheid. Voor Utrecht geldt min of meer het omgekeerde; het beleid is, althans voor wat betreft focus op doelgroepen en marktsegmenten redelijk consistent. De vertaling van die keuzes in concrete maatregelen en instrumenten laat echter ernstig te wensen over. Onderstaande tabel vat samen in welke mate er een duidelijke lijn tussen de coalitieakkoorden en woonvisies is te ontdekken, hoe consistent deze lijn over de onderzochte periode is en in welke mate daar concrete maatregelen bij zijn ontwikkeld.

Inventarisatie instrumentarium

Met behulp van de eerder geïntroduceerde categorisering is in tabelvorm in beeld gebracht welke beleidsinstrumenten de vier gemeenten in hun coalitieakkoorden en/of woonvisies zeggen in te zetten en vanaf welk moment zij dit zeggen te doen.

Tabel 3.6.1: Congruentie, Consistentie en Concreetheid van woningmarktbeleid in de G4, 2012 - 2019

	Congruent	Consistent	Concreet
Amsterdam	+	++	+
Rotterdam	++	++	++
Den Haag	--	--	+/-
Utrecht	+/-	+/-	--

03. Woningmarktbeleid in de G4

Tabel 3.6.2: Inzet gemeentelijk instrumentarium in de G4

	Uitingsvormen	Beleidsinstrument	Niveau	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Juridisch	Legalisering	Recht van vrije vestiging (Huisvestingswet)	Nationaal en lokaal	-	-	-	-
		Huisvestingsverordening en huisvestingsvergunning	Lokaal	2009	2016	-	2009
		Tijdelijke verhuur (Leegstandswet, Huurovereenkomst; Gebruikersovereenkomst)	Lokaal	2009	2016	2009	2015
	Verplichting	Woondeals	Nationaal en lokaal	2019	2019	2019	2019
		Voorwaarden in een omgevingsvergunning / bestemmingsplan vastleggen	Lokaal	2017	-	2017	-
		Zelfbewoningsplicht invoeren	Lokaal	-	-	-	-
		Prestatieafspraken (Ww)	Lokaal	2009	2009	2009	2009
		Regionale afspraken (RSP / DUO / UV) als kader voor programmering	Lokaal	2009	2009	2009	2009
		Minimaal % middeldure (huur)woning in nieuwbouw	Lokaal	-	-	2009	-
		Minimaal % sociale huurwoning in nieuwbouw	Lokaal	2009	-	2009	2009
		Minimale exploitatieduur middeldure huur vastleggen	Lokaal	2017	-	-	-
		Percentage woningen aangeboden in middeldure huur vastleggen	Lokaal	-	-	2009	2009
	Verbod	Beperkte acceptatie kamerverhuur in een omzettingvergunning	Lokaal	-	-	-	2009
		Verbod of voorwaardelijk verbod op uitponden sociale huurwoningen	Lokaal	2017	-	-	2015
	Financieel- economisch	Tegemoetkoming in de kosten	Rijksfonds binnenstedelijke transformatie	Nationaal en lokaal	-	-	-
Bouwgrond-exploitatie/ Projectovereenkomst			lokaal	-	-	-	-
Actieve grondpolitiek / actief verwervingsbeleid			lokaal	2009	2016	2009	2009
PPS			Lokaal	-	-	-	-
Transformatie stimuleren op gebiedsniveau			lokaal	2014	-	2009	-
Transformatie stimuleren op gebouwniveau			lokaal	2009	2010	2009	2015
Samenvoeging mogelijk maken zonder financiële compensatie			Lokaal	2009	-	-	-
Starterssubsidie / koopstart stimuleren			Lokaal	2009	2010	2009	2009
Communicatief	Informatie- verstrekking	Campagnes	Nationaal en lokaal	-	-	-	-
		Woonvisie	Lokaal	2009	2010	2009	2009
	Afstemming	Samenwerkingsafspraken corporaties	Lokaal	2009	2010	2009	2009

“Ruimte voor Iedereen”

(Coalitieakkoord, 2018)



04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de nieuwbouwproductie en de ontwikkeling van de totale woningvoorraad alsmede het woningtekort voor elk van de vier grote steden. De nieuwbouwproductie wordt daarbij gepresenteerd als het meest directe resultaat van het beleid; de 'outcome' in termen van de beleidstheorie. Uiteraard is ook de nieuwbouwproductie afhankelijk van exogene factoren zoals economische omstandigheden en landelijk beleid, maar gemeenten worden verondersteld hierop een directere invloed te hebben dan op de totale ontwikkeling van de woningvoorraad. In de gehanteerde terminologie worden de ontwikkeling van de woningvoorraad en het woningtekort aangemerkt als de 'impact' van beleid. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk worden de prestaties van de vier steden samengevat en met elkaar vergeleken.

4.2 Amsterdam

4.2.1 Ontwikkeling Woningvoorraad – Nieuwbouw

Onderstaande tabel toont de gerealiseerde nieuwbouw over de onderzochte periode. Het percentage in de tabel geeft aan in welke mate de jaarlijkse doelstellingen en de totale doelstelling over de hele periode zijn gerealiseerd.

De tabel onderstreept de grote impact van de crisis op de Amsterdamse koopwoningenmarkt, vanaf 2015 klimt

Tabel 4.2.1: Nieuwbouwproductie Amsterdam 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur	
2012	2.974	74%	842	40%	2.132	112%
2013	3.124	78%	585	28%	2.539	134%
2014	3.957	99%	827	39%	3.130	165%
2015	7.227	185%	891	99%	6.336	211%
2016	5.882	151%	1.588	176%	4.294	143%
2017	5.579	112%	1.594	159%	3.985	100%
2018	9.040	181%	1.385	139%	7.655	191%
2019	6.518	130%	1.086	109%	5.432	136%
Totaal	44.301	127%	8.798	79%	35.503	150%

Amsterdam uit het dal en blijft het de nieuwbouwdoelstellingen in de koop overtreffen. In de huur overtreft Amsterdam alle jaren de eigen doelstelling om uiteindelijk over de gehele periode maar liefst 50% meer huurwoningen te realiseren dan was beoogd. Opgemerkt moet worden dat in tegenstelling tot de nieuwbouwcijfers van het CBS in deze cijfers ook de door transformatie ontstane nieuwe woningen zijn meegenomen. Mede dankzij forse inspanningen van de gemeente Amsterdam zijn er tussen 2012 en 2019 op deze wijze ruim 8.000 woningen aan de voorraad toegevoegd, dit zijn echter voor het overgrote deel particuliere huurwoningen, slechts 10% van deze woningen betreft een koopwoning (CBS, 2019, 2020b).

De tabel onderstreept de grote impact van de crisis op de Amsterdamse koopwoningenmarkt, vanaf 2015 klimt Amsterdam uit het dal en blijft het de nieuwbouwdoelstellingen in de koop overtreffen. In de huur overtreft Amsterdam alle jaren de eigen doelstelling om uiteindelijk over de gehele periode maar liefst 50% meer huurwoningen te realiseren dan was beoogd. Opgemerkt moet worden dat in tegenstelling tot de nieuwbouwcijfers van het CBS in deze cijfers ook de door transformatie ontstane nieuwe woningen zijn meegenomen. Mede dankzij forse inspanningen van de gemeente Amsterdam zijn er tussen 2012 en 2019 op deze wijze ruim 8.000 woningen aan de voorraad toegevoegd, dit zijn echter voor het overgrote deel particuliere huurwoningen, slechts 10% van deze woningen betreft een koopwoning (CBS, 2019, 2020b).

4.2.2 Ontwikkeling Woningvoorraad – Totaal

Aan de hand van de voorraadcijfers van het CBS (2020a) wordt inzichtelijk hoe de totale woningvoorraad zich heeft ontwikkeld. De tabel 4.2.2 laat de voorraadontwikkeling en mate van realisatie van de doelstellingen zien.

De totaal beoogde uitbreiding van de voorraad wordt vrij ruim gehaald. De totale stijging van het aantal koopwoningen is ruim tweemaal zo hoog als de nieuwbouwproductie inclusief transformaties. De extra toevoeging van koopwoningen moet dus afkomstig zijn uit andere segmenten (bijvoorbeeld uitgeponde corporatiewoningen) of het resultaat zijn van woningsplitsing, hetgeen zeker in Amsterdam een florierende business is. Desondanks wordt de in totaal beoogde uitbreiding van de koopwoningenvoorraad bij lange na niet gehaald. Het aantal corporatiewoningen neemt daarnaast veel sterker af dan was beoogd en de particuliere huurvoorraad explodeert, in weerwil van de voorgenomen afname. De sterkste groei in dat segment vindt plaats na het einde van de economische crisis.

Tabel 4.2.2: Gerealiseerde voorraadontwikkeling Amsterdam 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur					
					Corporatie		Particulier		Totaal	
2012	2.239	61%	3.154	44%	-2.012	130%	1.097	-58%	-915	27%
2013	2.570	70%	1.716	24%	-2.015	131%	2.869	-152%	854	-25%
2014	3.269	89%	3.117	44%	888	-58%	-736	39%	152	-4%
2015	7.424	208%	3.104	53%	-1.497	104%	5.817	-659%	4.320	-186%
2016	3.645	102%	1.155	24%	-2.572	581%	5.061	-574%	2.490	-188%
2017	4.680	100%	1.599	32%	1.383	-3216%	1.698	-602%	3.081	-948%
2018	8.775	176%	2.657	266%	-3.323	-166%	9.440	472%	6.118	153%
2019	5.861	117%	168	17%	-1.067	-53%	6.760	338%	5.693	142%
Totaal	38.463	117%	16.671	43%	-10.214	399%	32.006	-867%	21.792	-349%

4.2.3 Ontwikkeling woningtekort

De definitie van het woningtekort is in 2018 vastgesteld. Het ontbreekt zoals in hoofdstuk 2 toegelicht aan data om het woningtekort voor de vier steden met terugwerkende kracht exact vast te stellen. Om toch een indicatie te geven van de druk op de verschillende segmenten van de woningmarkt zijn de volgende vier indicatoren afgeleid:

- Ontwikkeling van de woningvoorraad ten opzichte van het aantal huishoudens (CBS, 2020c).
- Ontwikkeling van de wachttijd voor een sociale huurwoning.
- Ontwikkeling vrije sector huurprijs per m² gebruiksoppervlak.
- Ontwikkeling vrije sector koopprijs per m² gebruiksoppervlak.

Tabel 4.2.3: Ontwikkeling woningvoorraad ten opzichte van het aantal huishoudens Amsterdam op 1 januari 2012 - 2020

Jaar	# woningen	# huishoudens	'tekort'	
2012	408.888	432.612	23.724	5,80%
2013	411.127	436.825	25.698	6,30%
2014	413.697	440.780	27.083	6,50%
2015	416.966	449.209	32.243	7,70%
2016	424.390	456.462	32.072	7,60%
2017	428.035	462.329	34.294	8,00%
2018	432.715	467.606	34.891	8,10%
2019	441.490	470.223	28.733	6,50%
2020	447.351	475.368	28.017	6,30%

De tabel toont een oplopend tekort tot 2018 waarna het weer daalt tot iets boven het niveau van 2012.

Sociale huur; ontwikkeling wachttijden

De wachttijd voor een sociale huurwoning is gehanteerd als indicator voor de schaarste in het gereguleerde huurprijssegment. Specifiek is hierbij gekeken naar de inschrijfduur van starters op de woningmarkt. In Amsterdam liep deze op van 100 maanden in 2012 tot 126 maanden in 2019, een toename met meer dan 2 jaar.

Particuliere huur; ontwikkeling huurprijs per m² GO

In tegenstelling tot kooptransacties worden huurtransacties helaas niet ingeschreven of anderszins gestructureerd geregistreerd. Dit maakt het vinden van huurprijzen in de vrije sector lastig. De cijfers van Pararius zijn gehanteerd. Deze zijn gebaseerd op transactiecijfers en geven dus geen inzicht in huurprijsontwikkeling van lopende contracten. In Amsterdam stijgt de huurprijs per m² met 30% van € 18,25 tot € 23,68 in 2019 (Pararius, 2012, 2019).

04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

Koop; ontwikkeling koopprijs per m² GO

In Nederland worden transactiepreisen van koopwoningen uitstekend gedocumenteerd. Om de prijsontwikkeling van koopwoningen in beeld te brengen zijn alle 150.000 transacties die in de onderzochte periode plaatsvonden in de G4 meegenomen. In Amsterdam steeg de gemiddelde transactiemeterprijs met maar liefst 74% tussen 2012 en 2019 van € 3.901,- tot € 6.791 per m² (Kadaster).

Samenvatting woningtekort

Onderstaande tabel vat de indicatoren voor de ontwikkeling het woningtekort samen. Uiteraard hebben de indicatoren betrekking op verschillende grootheden en eenheden. Desondanks is hier, uitsluitend als vergelijkingsmaat voor de snelheid en richting van de verandering in krapte op de markt tussen deze vier steden een ongewogen gemiddelde berekend en weergegeven als krapte-index waarbij 2012 = 100.

Tabel 4.2.4: Samenvatting ontwikkeling krapte-indicatoren Amsterdam 2012 - 2019

Krapte-indicator	2012	2019	verschil
Aantal / % huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is	23.724 (5,8%)	28.732 (6,3%)	+8,60%
Ontwikkeling wachttijd sociale huurwoning (in maanden)	100	126	+26 maanden
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	€ 18,25	€ 23,68	+29,80%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	€ 3.901	€ 6.791	+74,10%
Krapte-index (gemiddelde)	100	134,4	+34,40%

4.3 Rotterdam

4.3.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw

De in Rotterdam daadwerkelijk gerealiseerde nieuwbouw over de onderzochte periode is weergegeven in tabel 4.3.1.

Rotterdam slaagt er niet in het totaal aantal beoogde nieuwbouwwoningen te realiseren. Met name in de koop blijft de productie enorm achter, van een inhaalslag zoals die in Amsterdam te zien was na de crisis is in Rotterdam geen sprake. In de huur wordt de totale doelstelling wel gehaald, maar dat kan niet voorkomen dat de totale productie op net iets meer dan 70% van de doelstelling blijft steken.

Tabel 4.3.1: Nieuwbouwproductie Rotterdam 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2012	1.479	66%	582	39%	897	120%
2013	1.794	80%	767	51%	1.027	137%
2014	1.301	58%	497	33%	804	107%
2015	740	33%	413	28%	327	44%
2016	974	43%	401	27%	573	76%
2017	1.721	78%	546	46%	1.175	114%
2018	875	40%	546	46%	329	32%
2019	3.911	177%	880	74%	3031	294%
Totaal	12.795	72%	4.632	42%	8.163	119%

Tabel 4.3.2: Gerealiseerde voorraadontwikkeling Rotterdam 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur					
	Aantal	%	Aantal	%	Corporatie		Particulier		Totaal	
					Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2012	1.127	116%	610	41%	-2.574	312%	3.091	951%	517	-103%
2013	942	97%	850	58%	-1.767	214%	1.859	572%	92	-18%
2014	3.033	311%	1.119	76%	3271	-397%	-1357	-418%	1.914	-383%
2015	-156	-16%	-722	-49%	-4.051	491%	4.617	1421%	566	-113%
2016	-1.475	-151%	-458	-31%	-1.148	139%	132	41%	-1.017	203%
2017	1.643	144%	-152	-9%	612	-43%	1.183	127%	1.795	-363%
2018	261	23%	2.605	159%	543	-38%	-2.887	-309%	-2.344	474%
2019	3.964	347%	233	20%	623	-87%	3.108	461%	3.731	-9328%
Totaal	9.339	112%	4.085	35%	-4.491	58%	9.746	234%	5.254	-149%

4.3.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal

De tabel 4.3.2 toont hoe de voorraad zich daadwerkelijk heeft ontwikkeld en welk deel van de doelstelling daarmee is gerealiseerd.

In de totale voorraadontwikkeling haalt Rotterdam alleen in het particuliere huursegment de doelstelling ruimschoots. De groei in de koopsector blijft ver achter bij de doelstelling en bedraagt zelfs minder dan de nieuwbouwproductie. In Rotterdam wordt kennelijk veel minder gesplitst, hetgeen overigens aansluit bij het beleid dat juist gericht is op kwaliteitsverbetering van de voorraad. De corporatiesector krimpt, maar veel minder sterk dan was beoogd.

4.3.3 Ontwikkeling woningtekort

Onderstaande tabel toont een 'tekort' dat sterk oploopt na het einde van de crisis.

Tabel 4.3.3: Ontwikkeling woningvoorraad ten opzichte van aantal huishoudens Rotterdam 2012 - 2019

Jaar	# woningen	# huishoudens	'tekort'	
2012	306.222	313.294	7.072	2,30%
2013	307.349	313.103	5.754	1,90%
2014	308.291	311.193	2.902	0,90%
2015	311.324	314.963	3.639	1,20%
2016	311.168	318.219	7.051	2,30%
2017	309.693	319.780	10.087	3,30%
2018	311.336	321.691	10.355	3,30%
2019	311.597	324.539	12.942	4,20%
2020	315.561	328.283	12.722	4,00%

04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

Tabel 4.3.4: Samenvatting ontwikkeling krapte-indicatoren Rotterdam 2012 - 2019

Krapte-indicator	2012	2019	verschil
Aantal / % huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is	7.072 (2,3%)	12.942 (4,2%)	79,80%
Ontwikkeling wachttijd sociale huurwoning (in maanden)	47	34	-13 maanden
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	€ 13,36	€ 16,26	21,70%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	€ 1.899	€ 3.030	59,60%
Krapte-index (gemiddelde)	100	132,0	32,00

Samenvatting woningtekort

Bovenstaande tabel vat de indicatoren voor de ontwikkeling van het woningtekort samen.

uiteindelijk tot slechts 35% van de beoogde productie van koopwoningen. In de huursector worden de doelstellingen wel ruimschoots gehaald, waardoor de totale score nog net boven de 80% uit komt.

4.4 Den Haag

4.4.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw

De nieuwbouwproductie van Den Haag is weergegeven in onderstaande tabel.

4.4.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal

De tabel 4.4.2 toont hoe de woningvoorraadvoorraad zich heeft ontwikkeld en welk deel van de doelstelling daarmee is gerealiseerd.

Evenals de nieuwbouwproductie, blijft ook de voorraadontwikkeling in de koop enorm achter. Daarnaast worden slechts duizend corporatiewoningen toegevoegd, doordat er echter voor de hele periode een groei met slechts 25 eenheden was beoogd, ontstaan buitengewoon hoge score-percentages. De particuliere huurvoorraad groeit zeer sterk, waarschijnlijk is het grootste deel van de bijna vijfduizend door transformatie aan de voorraad toegevoegde woningen (CBS, 2019, 2020b) in dit segment gerealiseerd.

4.4.3 Ontwikkeling woningtekort

In Den Haag lijkt er in 2014 geen sprake te zijn van een woningtekort. Het is goed om andermaal te benadrukken dat de cijfers in deze tabel slechts het aantal woningen en het aantal huishoudens in een gemeente met elkaar vergelijkt en niet mag worden verward met de genuanceerde definitie van het woningtekort van ABF. Zeker in de bestuurs- en diplomatenstad Den Haag is vertekening van het beeld door tweede woningen die niet als hoofdverblijf dienen een reëel risico. In 2020 is het tekort toch weer opgelopen tot boven de 2%.

Tabel 4.4.1: Nieuwbouwproductie Den Haag 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
2012	1.434	57%	155	11%	1.279	120%
2013	2.535	101%	292	20%	2.243	210%
2014	764	31%	250	17%	514	48%
2015	1.288	52%	309	22%	979	92%
2016	1.984	79%	805	56%	1.179	110%
2017	3.130	139%	583	59%	2.547	203%
2018	2.148	95%	759	76%	1.389	111%
2019	2.480	110%	415	42%	2.065	165%
Totaal	15.763	82%	3.568	35%	12.195	134%

Tabel 4.4.2: Gerealiseerde voorraadontwikkeling Den Haag 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur					
	Aantal	%	Aantal	%	Corporatie		Particulier		Totaal	
2012	3.504	219%	722	50%	560	-140%	2.222	391%	2.782	1646%
2013	5.114	320%	737	51%	790	-198%	3.587	630%	4.377	2590%
2014	1.380	86%	-32	-2%	307	-77%	1105	194%	1.412	835%
2015	1.836	115%	309	22%	-1.472	368%	2.999	527%	1.527	904%
2016	1.893	118%	461	32%	-779	195%	2.211	389%	1.432	847%
2017	1.591	71%	-50	-5%	-310	-46%	1.951	336%	1.641	131%
2018	2.570	114%	1.116	112%	939	139%	515	89%	1.454	116%
2019	3.228	143%	161	16%	991	147%	2.076	358%	3.067	244%
Totaal	21.116	143%	3.423	34%	1.026	4105%	16.666	363%	17.693	384%

Tabel 4.4.3: Ontwikkeling woningvoorraad ten opzichte van aantal huishoudens Den Haag 2012 - 2019

Jaar	# woningen	# huishoudens	'tekort'	
2012	241.376	248.558	7.182	3,00%
2013	244.880	250.149	5.269	2,20%
2014	249.994	249.286	-708	-0,30%
2015	251.374	253.420	2.046	0,80%
2016	253.210	255.785	2.575	1,00%
2017	255.103	257.190	2.087	0,80%
2018	256.694	260.887	4.193	1,60%
2019	259.264	263.371	4.107	1,60%
2020	262.492	268.306	5.814	2,20%

Sociale huur; ontwikkeling wachttijden

De inschrijfduur van starters op de woningmarkt loopt op van 44 maanden in 2012 tot 53 maanden in 2019.

Koop; ontwikkeling koopprijs per m² GO

De gemiddelde transactiemeterprijs stijgt met 47% tussen 2012 en 2019 van € 2.284,- tot € 3.361,- per m² (Kadaster).

Particuliere huur; ontwikkeling huurprijs per m² GO

In Den Haag stijgt de huurprijs per m² met 23% van € 13,26 in 2012 tot € 16,34 in 2019 (Pararius, 2012, 2019). Een onderzoek van Ecorys (2020) in opdracht van de gemeente dat als verificatie van de cijfers is geraadpleegd, onderschrijft het huurprijsniveau in 2019; Ecorys komt tot € 16,77 per m².

Samenvatting woningtekort

Tabel 4.4.4 op de volgende pagina vat de indicatoren voor de ontwikkeling van het woningtekort samen.

04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

Tabel 4.4.4: Samenvatting ontwikkeling krapte-indicatoren Den Haag 2012 - 2019

Krapte-indicator	2012	2019	verschil
Aantal / % huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is	7.182 (3,0%)	4.107 (1,6%)	-46,80%
Ontwikkeling wachttijd sociale huurwoning (in maanden)	44	53	+9 maanden
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	€ 13,26	€ 16,34	23,20%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	€ 2.284	€ 3.361	47,20%
Krapte-index (gemiddelde)	100	116,3	16,30%

Tabel 4.5.2: Gerealiseerde voorraadontwikkeling Utrecht 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur					
					Corporatie	Particulier	Totaal			
2012	2.147	82%	-104	-7%	-357	-54%	2.609	481%	2.251	188%
2013	1.206	46%	-515	-36%	-375	-57%	2.096	387%	1.721	143%
2014	1.182	45%	608	43%	1922	292%	-1348	-249%	574	48%
2015	1.811	69%	519	36%	-603	-92%	1.895	350%	1.292	108%
2016	2.087	79%	1.244	87%	49	7%	794	146%	843	70%
2017	-578	-22%	-612	-43%	-541	-82%	575	106%	34	3%
2018	3.014	115%	2.701	189%	-189	-29%	502	93%	313	26%
2019	2.833	108%	206	14%	86	13%	2.542	469%	2.627	219%
Totaal	13.702	65%	4.047	35%	-10	0%	9.665	223%	9.655	101%

4.5 Utrecht

4.5.1 Ontwikkeling woningvoorraad – Nieuwbouw

De in Utrecht gerealiseerde nieuwbouw over deze periode is weergegeven in tabel 4.5.1.

Wederom een herkenbaar beeld; sterk achterblijvende nieuwbouwproductie in de koop, wél gerealiseerde doelstellingen in de huur maar onvoldoende om de totale doelstelling te realiseren. Het is opvallend dat ook in Utrecht een inhaalslag na de crisis uitblijft, eigenlijk vertoont alleen Amsterdam deze inhaalslag. Daarmee lijkt ook Utrecht de prijs-inelasticiteit van de woningmarkt te bewijzen;

Tabel 4.5.1: Nieuwbouwproductie Utrecht 2012 - 2019

Jaar	Totaal		Koop		Huur	
2012	2.863	109%	1.148	80%	1.715	143%
2013	1.040	40%	364	25%	676	56%
2014	1.186	45%	445	31%	741	62%
2015	1.618	62%	742	52%	876	73%
2016	2.145	82%	1.192	83%	953	79%
2017	2.735	104%	800	56%	1.935	161%
2018	2.912	111%	965	67%	1947	162%
2019	2.802	107%	680	48%	2122	177%
Totaal	17.301	82%	6.336	55%	10.965	114%

het aanbod reageert niet of nauwelijks op de prijsontwikkeling. Het aantal huurwoningen stijgt sterk, vooral vanaf 2017. Dat lijkt een aanwijzing voor succesvolle implementatie van het Actieplan Middenhuur.

4.5.2 Ontwikkeling woningvoorraad – Totaal

De tabel hieronder toont de voorraadontwikkeling en de mate waarin daarmee de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Ook in de ontwikkeling van de woningvoorraad geen verrassingen. Het koopsegment blijft sterk achter. In de voorraad corporatiewoningen wordt zelfs in het geheel geen succes geboekt, in plaats van een toename met zo'n 5.300 eenheden blijft de voorraad gelijk. De particuliere huurvoorraad groeit wel sterk en doet dat al sinds de crisis. In 2012 en 2013 kwamen in Utrecht 285 woningen voort uit transformatie (CBS, 2019, 2020b), dus de toename in die jaren moet voornamelijk het resultaat zijn van splitsingen.

Steenweg Utrecht (stockfoto)



04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

4.5.3 Ontwikkeling woningtekort

Utrecht laat een lichte toename zien van het tekort. De belangrijkste verklaring voor het feit dat Utrecht 15% meer huishoudens telt dan woningen ligt in het feit dat Utrecht van de G4 de grootste studentenstad is. In 2012 is 16,2% van de inwoners van Utrecht tussen de 18 en 25 jaar oud.

Het gemiddelde in de G4 bedraagt 13,8%. Een kwart van de Utrechtse in 2012 is tussen de 18 en 30 jaar oud, in Amsterdam en Rotterdam vertegenwoordigd deze groep ca. 20% van de bevolking en in Den Haag nog minder. Ter vergelijking; in Groningen, dat procentueel het hoogste aandeel studenten kent, wonen in 2012 in totaal 115.000 huishoudens in 93.300 woningen, volgens de hier gehanteerde methodiek zou dat een 'tekort' betekenen van maar liefst 23%.

Sociale huur; ontwikkeling wachttijden

De wachttijd voor een sociale huurwoning liep in Utrecht op van 108 maanden in 2012 tot 117 maanden in 2019.

Particuliere huur; ontwikkeling huurprijs per m² GO

In Utrecht steeg de huurprijs per m² met 23% van € 14,50 in 2012 tot € 17,80 in 2019 (Pararius, 2012, 2019).

Koop; ontwikkeling koopprijs per m² GO

In Utrecht steeg de gemiddelde transactiemeterprijs met 50% tussen 2012 en 2019 van € 2.865,- tot € 4.289,- (Kadaster).

Samenvatting woningtekort

Tabel 4.5.4 vat de indicatoren voor de ontwikkeling van het woningtekort samen.

Tabel 4.5.3: Ontwikkeling woningvoorraad ten opzichte van aantal huishoudens Utrecht 2012 - 2019

Jaar	# woningen	# huishoudens	'tekort'	
2012	142.976	164.668	21.692	15,20%
2013	145.123	167.008	21.885	15,10%
2014	146.329	169.513	23.184	15,80%
2015	147.511	172.749	25.238	17,10%
2016	149.322	174.765	25.443	17,00%
2017	151.409	176.592	25.183	16,60%
2018	150.831	178.186	27.355	18,10%
2019	153.845	180.374	26.529	17,20%
2020	156.678	181.670	24.992	16,00%

Tabel 4.5.4: Samenvatting ontwikkeling krapte-indicatoren Utrecht 2012 - 2019

Krapte-indicator	2012	2019	verschil
Aantal / % huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is	21.692 (15,2%)	26.529 (17,2%)	+13,70%
Ontwikkeling wachttijd sociale huurwoning (in maanden)	108	117	+9 maanden
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	€ 14,50	€ 17,80	+22,80%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	€ 2.865	€ 4.289	+49,70%
Krapte-index (gemiddelde)	100	121,5	+21,50%

4.6 Vergelijk steden G4

4.6.1 Inleiding

Nu de vier steden afzonderlijk zijn beschouwd kan de balans worden opgemaakt voor de G4 als geheel en kan een vergelijk worden gemaakt tussen de steden onderling.

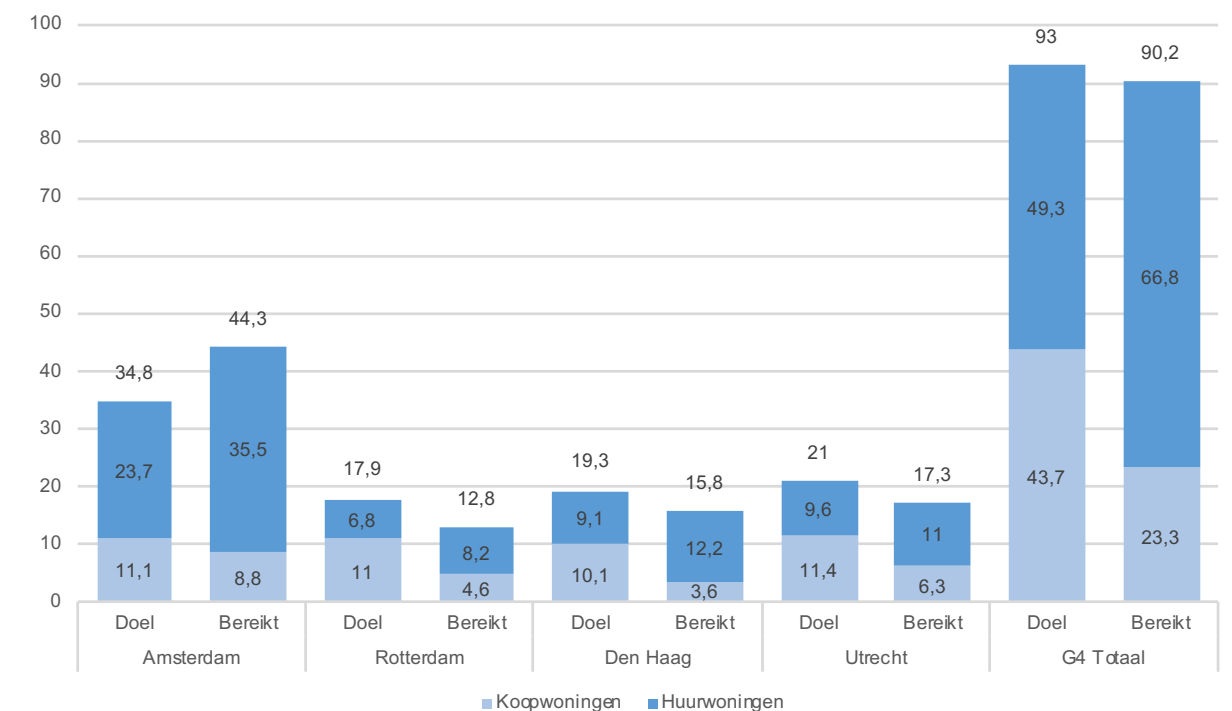
Het eerste deel van de onderzoeksvraag gaat over de mate waarin de G4 succesvol zijn in het realiseren van hun eigen doelstellingen. Dit succes wordt gemeten op de *outcome* en op de *impact*. *Outcome* is daarbij gedefinieerd als het directe effect van het beleid; de daadwerkelijk gerealiseerde nieuwbouwproductie. *Impact* is gedefinieerd als het uiteindelijke effect van het beleid; de totale ontwikkeling van de woningvoorraad (inclusief sloop, transformatie, splitsing en verschuiving tussen marktsegmenten door bijvoorbeeld *buy-to-let*) en het woningtekort.

4.6.2 Outcome - nieuwbouwproductie

Het vergelijken van de gerealiseerde nieuwbouwproductie in de vier steden levert onderstaand beeld op. (diagram 4.6.1)

De productie als geheel blijft licht achter op de doelstellingen, van de beoogde 93.000 eenheden wordt ruim 90.000 gerealiseerd. Alleen Amsterdam overschrijdt de eigen doelstelling. Zonder uitzondering bouwen de steden meer huurwoningen en minder koopwoningen dan was beoogd. Tussen de steden zijn de verschillen groot. Amsterdam weet, dankzij een inhaalslag na de crisis nog tot bijna 80% van de beoogde nieuwbouwproductie te komen, Den Haag blijft steken op een magere 35%. Utrecht en Rotterdam zitten daar met 55% en 42% tussenin. Ook in de productie van huurwoningen spant Amsterdam de kroon, de doelstelling wordt met maar liefst 50% overschreden. Den Haag is een goede runner-up met 34% meer huurwoningen dan beoogd. Utrecht scoort het laagst met een overschrijding van 14%.

Diagram 4.6.1: Outcome; Mate van realisatie nieuwbouwdoelelstellingen in de G4, 2012 - 2019



04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

4.6.3 Impact – Ontwikkeling voorraad

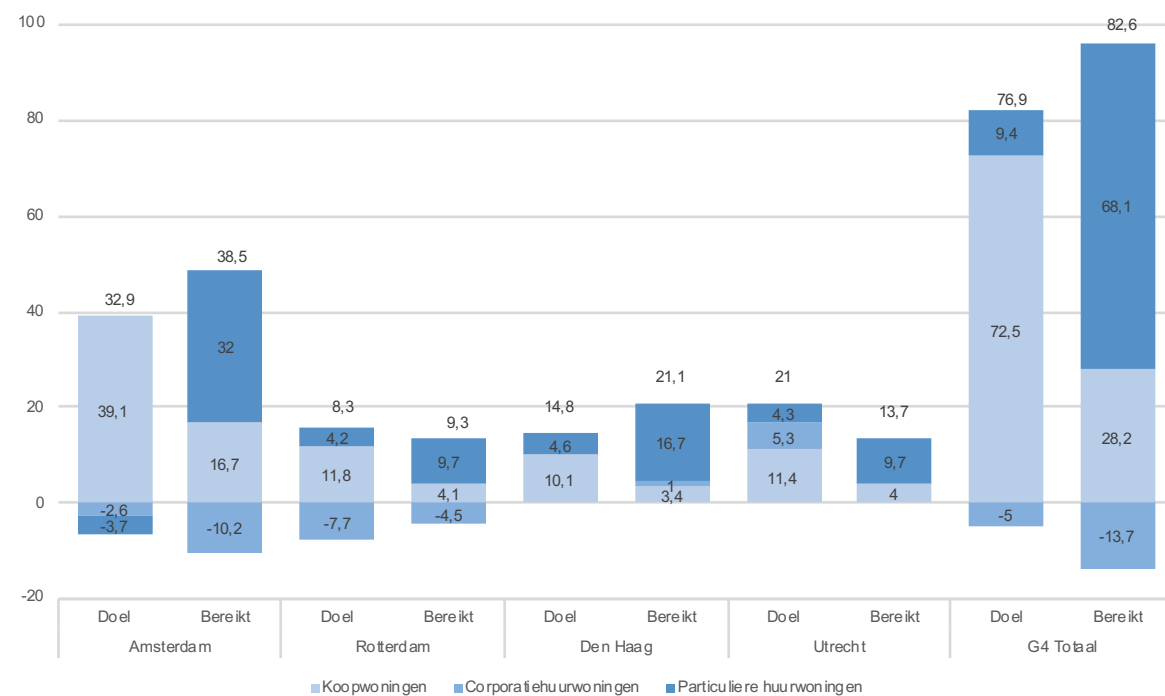
De totale ontwikkeling van de voorraad is weergegeven in onderstaand staafdiagram.

Net als bij de nieuwbouwproductie scoren de vier steden gezamenlijk niet slecht als gekeken wordt naar ontwikkeling van de totale voorraad. De beoogde groei van een kleine 77.000 eenheden is met ca. 7,5% overschreden. Als verder wordt ingezoomd op de verschillende segmenten worden enorme afwijkingen tussen doelstelling en realisatie zichtbaar. Amsterdam zette in op afname van de particuliere huursector met 3.700 eenheden, die voorraad groeide daarentegen met 32.000 eenheden. Dit aantal vertegenwoordigt maar liefst 83% van de totale voorraadgroei. In minder extreme mate is hetzelfde effect te zien in de andere drie steden. Rotterdam en Utrecht krijgen er beide ca. 2,5 keer zoveel particuliere huurwoningen bij dan was beoogd, Den Haag

bijna het viervoudige aantal. Alleen Den Haag krijgt er per saldo corporatiewoningen bij, duizend in totaal. In Utrecht blijft het aantal gelijk en in Rotterdam en Amsterdam neemt het aantal corporatiewoningen sterk af, hetgeen overigens in lijn is met de doelstellingen in die laatste twee steden. De afname van het aantal corporatiewoningen in de G4 is groter dan de landelijke afname, wat weer past bij het beleid van bijvoorbeeld Rotterdam dat de periferie een grotere verantwoordelijkheid moet nemen in het huisvesten van de primaire doelgroep.

Opvallend is dat alle steden uiteindelijk rond de 40% van de voorgenomen voorraadontwikkeling in de koopsector realiseren. Om de steden onderling te kunnen vergelijken in de mate waarin het beleid succesvol is geweest, is bepaald welk percentage van de kwantitatieve doelstelling is gerealiseerd. Tabel 4.6.1 toont het resultaat voor zowel nieuwbouwproductie als ontwikkeling van de voorraad.

Diagram 4.6.2: Impact; Mate van realisatie doelstellingen totale voorraadontwikkeling in de G4, 2012 - 2019



Tabel 4.6.1: Niet-gecorrigeerde succespercentages Nieuwbouwproductie en Voorraadontwikkeling in de G4, 2012 - 2019

Succespercentage	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Nieuwbouwproductie				
Koopwoningen	79%	42%	35%	55%
Huurwoningen	150%	119%	134%	114%
Totaal	127%	72%	82%	82%
Ontwikkeling woningvoorraad				
Koopwoningen	43%	35%	34%	35%
Corporatieve huurwoningen	399%	58%	4105%	0%
Particuliere huurwoningen	-867%	234%	363%	223%
Totaal	117%	112%	143%	65%

Deze tabel geeft inzicht in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd. De extreme uitschieters naar een score van enkele duizenden procenten of zelfs honderden procenten negatief, maken deze waarden ongeschikt om een totaalscore te vergelijken. Om dat te kunnen doen zijn de scores teruggebracht tot een bandbreedte van 0 tot 100%. Negatieve resultaten zijn daarbij omgezet in een score van 0%, overschrijding van de doelstelling levert een score van 100% op. Overigens zou beargumenteerd kunnen worden dat een té grote overschrijding van de doelstelling juist weer

tot een lagere score zou moeten leiden. De hier gehanteerde manier van waarderen gaat namelijk voorbij aan het feit dat de beoogde corporatievoorraad ook een ondergrens kent; het overtreffen van de ene doelstelling kan immers heel goed de realisatie van een andere in de weg staan. Deze discussie wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. Het afkappen van de scores zoals hier omschreven maakt het mogelijk een 'gemiddeld succespercentage' te bepalen zoals getoond in onderstaande tabel.

Tabel 4.6.2: Gecorrigeerde succespercentages Nieuwbouwproductie en Voorraadontwikkeling in de G4, 2012 - 2019

Succes, gecorrigeerd 0-100%	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Nieuwbouwproductie				
Koopwoningen	79%	42%	35%	55%
Huurwoningen	100%	100%	100%	100%
Succespercentages:				
Gemiddeld per segment	90%	71%	68%	78%
Totale productie	127%	72%	82%	82%
Ontwikkeling woningvoorraad				
Koopwoningen	43%	35%	34%	35%
Corporatieve huurwoningen	100%	58%	100%	0%
Particuliere huurwoningen	0%	100%	100%	100%
Succespercentages:				
Gemiddeld per segment	48%	64%	78%	45%
Totale voorraadontwikkeling	117%	112%	143%	65%

04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

Uiteraard is de wijze waarop deze score is berekend om meerdere redenen arbitrair. Om te beginnen worden alle drie de segmenten even zwaar gewogen in de berekening. Ook kan een negatieve score op één segment al snel doorslaggevend zijn voor de totaalscore van een stad. Er is bewust voor deze aanpak gekozen omdat dit onderzoek juist beoogt het succes te meten van het sturen op doelgroepen. Een analyse van de totaal gerealiseerde nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling past minder goed bij die doelstelling. De uitkomsten die dit oplevert dienen vervolgens wel genuanceerd te worden geïnterpreteerd. Ondanks dat Amsterdam als enige stad een 20% grotere voorraadgroei realiseert dan was beoogd, levert de gehanteerde methode deze gemeente een slechte score op. De oorzaak ligt in dit geval in de score van 0% op de voorraadontwikkeling in de particuliere huur. Amsterdam koerste als enige stad op een afname in dit segment. Zou een toename ten doel zijn gesteld, dan was de gemiddelde score 81% geweest en had Amsterdam net als op de nieuwbouwproductie op dit vlak het hoogst gescoord.

Vooraf omdat de uitslagen in de nieuwbouwproductie veel minder extreem zijn dan in de voorraadontwikkeling, zijn die scores veel beter met elkaar te vergelijken. Het is duidelijk dat Amsterdam op afstand het beste presteert. Utrecht is een goede tweede en Rotterdam en Den Haag ontlopen elkaar niet veel.

4.6.4 Ontwikkeling woningvraag

De eerder gedefinieerde krapte-indicatoren geven enig houvast voor de richting en snelheid waarmee het woningtekort zich gedurende de onderzochte periode heeft ontwikkeld. De eerste indicator is het verhoudingsgetal tussen het aantal huishoudens en het aantal woningen in een stad. De diagram hieronder toont met hoeveel procent het aantal huishoudens in een stad het aantal woningen overstijgt in 2012 en in 2019.

Binnen de G4 is te zien dat alleen in Den Haag het aldus bepaalde tekort meebeweegt met de landelijke trend. In Amsterdam en Utrecht is de toename van het tekort beperkt. Rotterdam had in 2012 het kleinste tekort, maar dit verdubbelt bijna gedurende de onderzoeksperiode.

Vervolgens is gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning.

Diagram 4.6.3: Overschrijding (in %) van het aantal woningen door het aantal huishoudens in de G4 en Nederland, 2012 en 2019

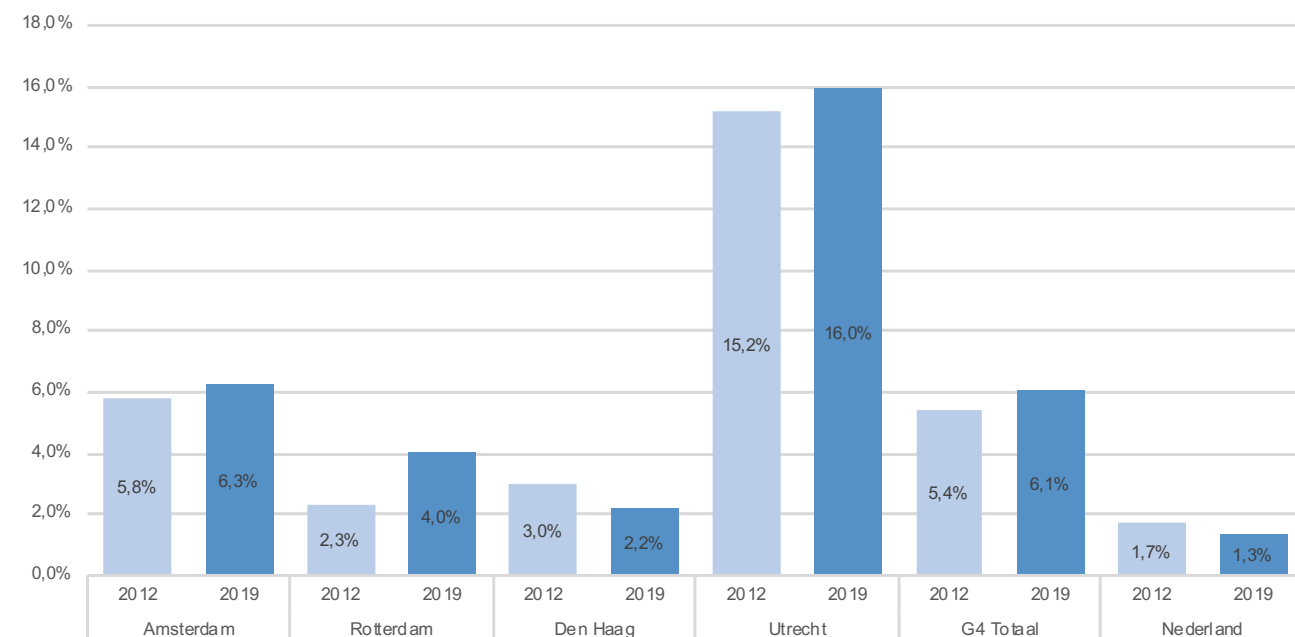
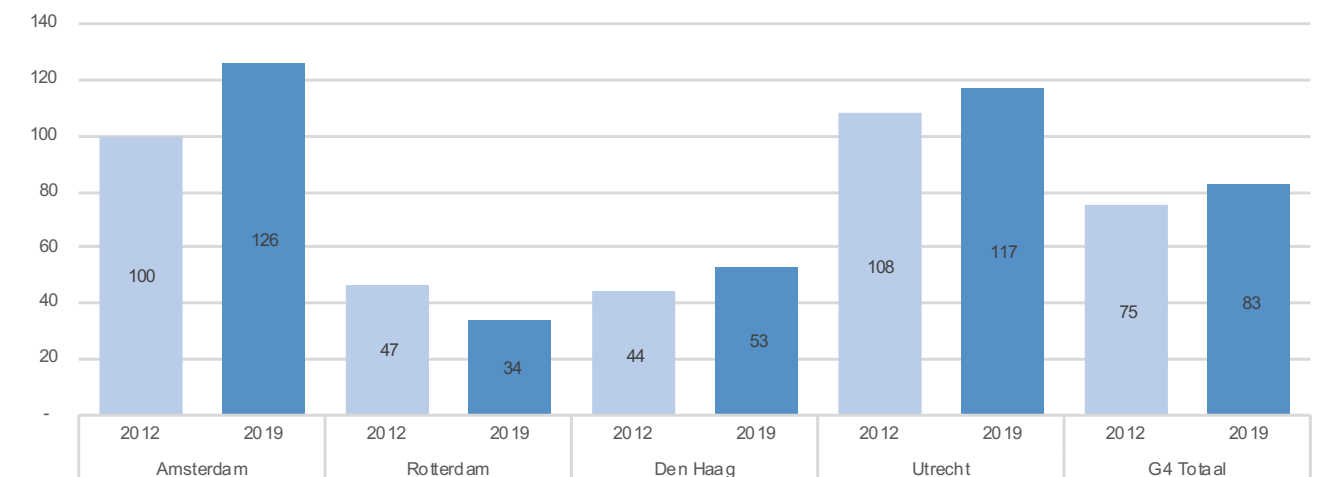


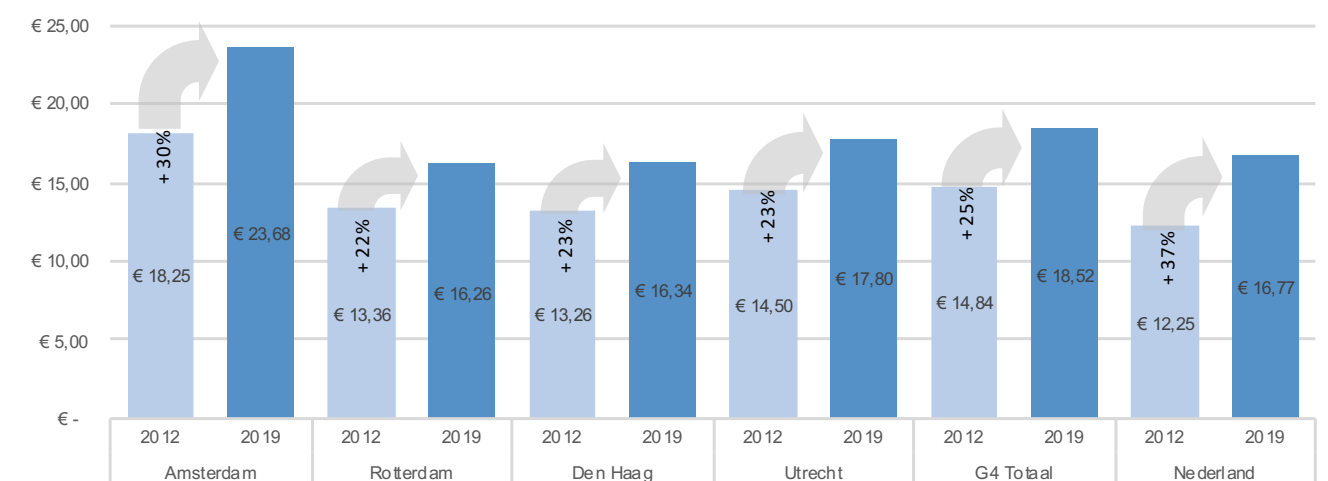
Diagram 4.6.4: Gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning in de G4, 2012 en 2019



In Amsterdam stijgt de toch al erg lange wachttijd met nog eens ruim 2 jaar. Dat moet gezien worden in het licht van de reductie van de sociale voorraad met meer dan 10.000 eenheden, een viermaal grotere afname dan was beoogd. Met uitzondering van Rotterdam stijgt de wachttijd ook in alle andere steden.

Als indicator van de ontwikkeling van de vraag naar particuliere huurwoningen is gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde transactiehurprijs per m².

Diagram 4.6.5: Gemiddelde transactiemeterprijs voor particuliere huurwoningen in de G4 en Nederland, 2012 en 2019



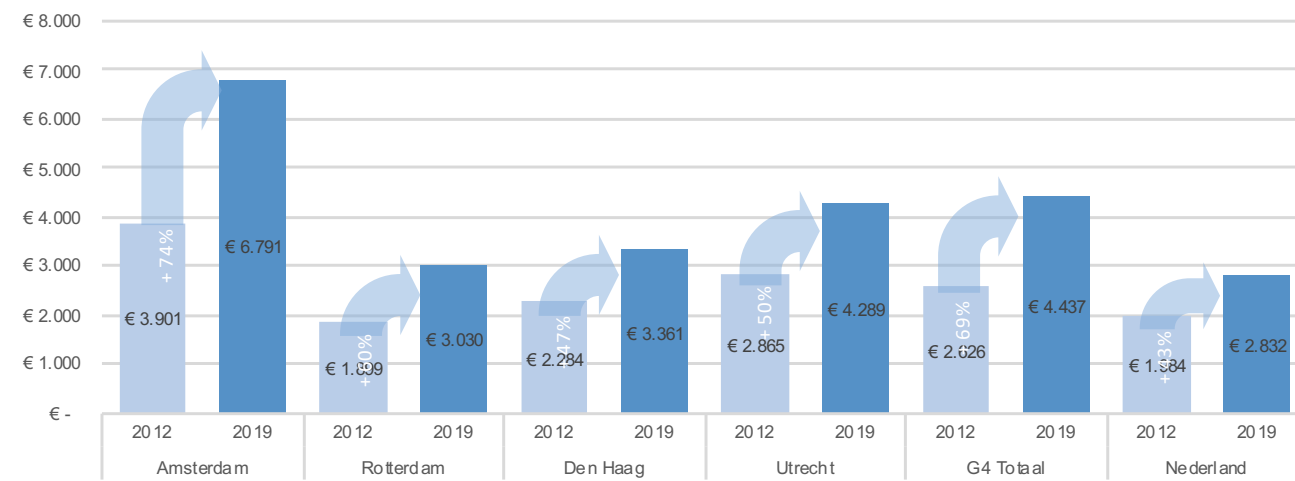
04. Nieuwbouwproductie, ontwikkeling woningvoorraad & ontwikkeling woningtekort

"Amsterdam is van iedereen"
(Coalitieakkoord, 2014)

Ook bij de ontwikkeling van de gemiddelde meterhuurprijs onderscheidt Amsterdam zich van de andere drie steden met een aanzienlijk grotere huurprijsstijging. Veel opvallender echter is dat de (niet gewogen) gemiddelde stijging in de vier steden met 25% ver achter blijft bij de landelijk gemiddelde huurprijsstijging van 37%.

Als indicator van de vraagontwikkeling naar koopwoningen is gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde transactieprijs per m².

Diagram 4.6.6: Gemiddelde transactiemeterprijs voor een koopwoning in de G4 en Nederland, 2012 en 2019



Ook bij de kooprijzen is de stijging in Amsterdam veruit het grootst. In tegenstelling tot de huurprijzen stijgen de kooprijzen in elk van de vier steden harder dan het landelijk gemiddelde. Omdat in tegenstelling tot de huurtransacties alle kooptransacties bekend zijn, betreffen de gemiddelde prijzen en prijsstijging in de G4 gewogen gemiddelden. Daardoor tellen Amsterdamse transacties zwaar door, hetgeen de hoge stijging in de G4 verklaart.

Samenvatting krapte-indicatoren

De totale ontwikkeling van de krapte-indicatoren is in onderstaande tabel samengevat voor elk van de steden en voor de G4 gemiddeld. Ter vergelijking met de landelijke ontwikkeling is voor zover ook bekend het cijfer voor Nederland als geheel in de tabel opgenomen.

Tabel 4.6.3: Samenvatting krapte-indicatoren

Krapte-indicatoren	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4	Nederland
% huishoudens waarvoor geen woning is	+8%	+75%	-26%	+5%	+12%	-21%
Ontwikkeling wachttijden sociale huurwoning (in maanden)	+26%	-28%	+20%	+8%	+10%	nb
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	+30%	+22%	+23%	+23%	+25%	+37%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	+74%	+60%	+47%	+50%	+69%	+43%
Gemiddelde ontwikkeling krapte-indicatoren	+34%	+32%	+16%	+21%	+29%	+15%



“Den Haag, Stad van Kansen en Ambities”

(Coalitieakkoord, 2018)



05. Analyse

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken drie en vier zijn de vragen beantwoord hoe het woningmarktbeleid in de vier grote steden er de afgelopen tien jaar uit zag, hoe de nieuwbouwproductie en woningvoorraad zich hebben ontwikkeld en hoe de vraag naar woningen zich heeft ontwikkeld. Dit hoofdstuk tracht de vragen te beantwoorden in welke mate de steden er: a) in slagen hun eigen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, en b) daarmee bij te dragen aan het oplossen van het woningtekort. Die tweede vraag is in de onderzoeksmethodiek als volgt geoperationaliseerd:

- I. Is er een aantemelijk of aantoonbaar verband tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van het woningaanbod?
- II. Is er een aantemelijk of aantoonbaar verband tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van de woningvraag en daarmee het woningtekort?
- III. Kan op basis van de antwoorden op vraag I. en II. een uitspraak worden gedaan over het succes van het beleid? Zijn in het beleid succesfactoren te identificeren die bij kunnen dragen aan bestrijding van het woningtekort?

Bij beantwoording van deze vragen hoort ook een analyse van de mate waarin de waargenomen effecten het gevolg zijn van exogene factoren, en dus niet direct van het gevoerde beleid.

5.2 Kwaliteit van het beleid

Tijdens dit onderzoek groeide het inzicht dat aan de vraag in welke mate gemeenten erin slagen hun eigen beleidsdoelstellingen te verwezenlijken een andere vraag vooraf gaat. Namelijk die naar de mate waarin gemeenten erin slagen daadwerkelijk concreet beleid te formuleren. In hoofdstuk twee is beleid gedefinieerd als “Het stellen van een doel, het vaststellen langs welke weg dit doel moet worden bereikt, het bepalen van de benodigde middelen om dit doel te bereiken en het vaststellen en invoeren van controlemethodieken om te bepalen in hoeverre het gestelde doel wordt bereikt en/of de middelen goed worden besteed.” Na analyse van de coalitieakkoorden en woonvisies moet worden vastgesteld dat het onderzochte beleid op zijn best gedeeltelijk aan deze definitie voldoet. Het ontbreekt in vrijwel alle gevallen aan duidelijke formulering van controlemethodieken. De veelal abstract geformuleerde doelstellingen maken het onmogelijk om doeltreffendheid effectief te kunnen beoordelen. Ook ontbreekt het in veel gevallen aan de formulering van de hypothesen die ten grondslag liggen aan het beleid. De suggestie van Van Grunsven (2018) om analoog aan de door Taylor geïntroduceerde rol van manager in het arbeidsproces ook de beleidsrol binnen (lokale) overheden te professionaliseren om daarmee de effectiviteit van beleid te vergroten is daarmee zeer aanbevelenswaardig.

Congruent, consistent en concreet beleid

Het lijkt nogal een open deur om te stellen dat de eerste voorwaarde voor succesvol beleid de daadwerkelijke implementatie ervan is. Het is echter opmerkelijk dat drie van de vier gemeenten tijdens de eerste coalitieperiode helemaal niet komen tot de afronding van nieuw woningmarktbeleid, althans niet in de vorm van een nieuwe woonvisie. De woonvisies uit 2009 worden in zowel Den Haag, Amsterdam als Utrecht gewoon ‘doorgerold’. Zegt dat iets over de destijds gevoelde urgentie van het woonbeleid en het woningtekort? Of heeft het te maken met de economische situatie waarin Nederland en heel Europa verkeerden? Het land zat midden in de (nasleep van de) financiële crisis en op landelijk niveau waren in 2010 de Brede verkenningen gaande. Waren de gemeenten wellicht in afwachting van de keuzes die het kabinet ging maken uit de vijf scenario's die de Werkgroep Brede Verkenningen woningmarkt had gepresenteerd? Priemus (2017) geeft een deel van de verklaring voor het gebrek aan concrete actie bij gemeenten. Gemeenten kregen volgens hem een ‘fletse hervormingsagenda mee zonder Rijkskader’. De Rijksprioriteiten die zijn gedefinieerd zijn (1) betaalbaarheid en beschikbaarheid; (2) energiezuinige voorraad; (3) de huisvesting van urgente doelgroepen, en (4) het langer zelfstandig wonen van ouderen in combinatie met extramurale zorg. Priemus noemt ze ‘zeer vaag, ongewantificeerd, niet uitgewerkt en van een gênante eenvoud’.

Uit de analyse van de coalitieakkoorden blijkt dat de mate van concreetheit over de jaren wel steeds verder toeneemt. Er is dus een groeiend urgentiebesef rond het thema woningtekort. Verder valt op dat er een vrij groot verschil bestaat tussen de ‘echt grote’ steden Amsterdam en Rotterdam versus Utrecht en Den Haag. Zowel Amsterdam als Rotterdam formuleren behoorlijk concreet beleid, de beleidslijn wordt steeds scherper, maar is in basis wel consistent. Den Haag noemt gedeeltelijk heel concrete oplossingen, maar is weer helemaal niet consistent. Zeker als gekeken wordt naar de gewenste verdeling van de nieuwbouwdoelstelling over de segmenten. Utrecht op haar beurt is juist buitengewoon consistent, helaas vooral in een gebrek aan concreetheit van de maatregelen. In de keuze voor ontwikkelgebieden is Utrecht juist inconsistent. Goed voorbeeld is de koerswijziging in 2014 om de polder Rijnburg tóch niet tot ontwikkeling te brengen. Utrecht wil eerst Leidsche Rijn en de Merwedekanaalzone afbouwen.

Hoofdstuk drie, de analyse van gemeentelijk beleid, gaat ook in op de mate waarin de vier gemeenten erin slagen om gedurende een langere periode duidelijk beleid uit te stippelen waarbij de politieke ambities herkenbaar terug te vinden zijn in het gevoerde beleid. De bevindingen zijn samengevat in de tabel op de volgende pagina.

05. Analyse

Tabel 5.2.1: Congruentie, Consistentie en Concreetheid van woningmarktbeleid in de G4, 2012 - 2019

	Congruent	Consistent	Concreet
Amsterdam	+	++	+
Rotterdam	++	++	++
Den Haag	--	--	+/-
Utrecht	+/-	+/-	--

Op basis van de hypothese dat congruentie, consistentie en concreetheid van beleid de slagingskans van dat beleid positief beïnvloeden zou men verwachten dat Amsterdam en Rotterdam aanmerkelijk succesvoller zijn in de realisatie van hun doelstellingen dan Den Haag en Utrecht. Dat deze hypothese niet zonder meer kan worden aangenomen op basis van de onderzoeksresultaten blijkt hierna.

5.3 Effect van het beleid op het aanbod / de voorraad

Centraal staat de vraag of er een aannemelijk of aantoonbaar verband bestaat tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van nieuw woningaanbod / de woningvoorraad. Deze vraag is verder opgedeeld in het effect op de nieuwbouwproductie (*outcome*) en op de

voorraadontwikkeling (*impact*). In hoofdstuk vier is uitvoerig stil gestaan bij de gerealiseerde nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling in de vier gemeenten. De mate waarin het beoogde doel per segment voor nieuwbouw en voor ontwikkeling van de voorraad is gerealiseerd, is uitgedrukt in een percentage. Doordat de voorraad zich soms tegengesteld ontwikkelde aan de doelstelling, dus groei in plaats van krimp, levert dit ook negatieve percentages op. Ook komen extreem hoge percentages voor doordat de doelstelling in een enkel geval tot wel 40 maal werd overschreden. Om te voorkomen dat deze uitschieters het beeld te veel vertekenen zijn de scores genormaliseerd tot een schaal van 0 tot 100%. Vervolgens is voor zowel nieuwbouw als voorraadontwikkeling een niet-gewogen gemiddelde score bepaald. De aldus bepaalde 'succespercentages' zijn als volgt:

Tabel 5.3.1: Gecorrigeerde succespercentages Nieuwbouwproductie en Voorraadontwikkeling in de G4, 2012 - 2019

Succes, gecorrigeerd 0-100%	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Nieuwbouwproductie				
Koopwoningen	79%	42%	35%	55%
Huurwoningen	100%	100%	100%	100%
Succespercentages:				
Gemiddeld per segment	90%	71%	68%	78%
Totale productie	127%	72%	82%	82%
Ontwikkeling woningvoorraad				
Koopwoningen	43%	35%	34%	35%
Corporatiehuurwoningen	100%	58%	100%	0%
Particuliere huurwoningen	0%	100%	100%	100%
Succespercentages:				
Gemiddeld per segment	48%	64%	78%	45%
Totale voorraadontwikkeling	117%	112%	143%	65%

Nieuwbouw

Behoudens Amsterdam als positieve uitzondering vertonen de steden zeer vergelijkbare prestaties als het gaat om realisatie van de nieuwbouwdoelelstellingen in de koopsector. Amsterdam laat als enige stad na de crisis echt een inhaal-slag zien, de laatste vier jaar wordt de doelstelling zelfs ruim overschreden. Den Haag en Rotterdam scoren beide ronduit slecht als het gaat om nieuwbouw koopwoningen. En ook Utrecht, waar de vraag naar koopwoningen na Amsterdam het grootst is, realiseert slechts iets meer dan de helft van de doelstelling. Daar staat tegenover dat alle steden hun eigen nieuwbouwdoelelstellingen in het huursegment overtreffen.

De kwaliteit van het beleid, nog los van de inhoud ervan, blijkt nogal te variëren. Dat de resultaten zo vergelijkbaar zijn, maakt het lastig om verbanden te ontdekken tussen kwaliteit en inhoud van het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. In Rotterdam, waar nadrukkelijk is ingezet op kwaliteitsverbetering, het vasthouden van hogere inkomens en afbouw van de sociale voorraad is een veel kleiner deel van de doelstelling voor nieuwbouwoopwoningen gerealiseerd dan in Amsterdam. Het aantal nieuw opgeleverde huurwoningen overtreft in Rotterdam wél de doelstelling, weliswaar in mindere mate dan in Amsterdam, maar het verschil tussen de steden is hier kleiner. De betere prestatie van Amsterdam in de koopsector laat zich niet direct uit het gevoerde beleid verklaren. Integendeel. Amsterdam concentreert zich in tegenstelling tot Rotterdam in toenemende mate op het bereikbaar en betaalbaar houden van de stad voor iedereen, dus op huurwoningen voor lagere en middeninkomens. Daardoor is er juist minder focus op de koopsector. Deze verschillen in ambities zeggen natuurlijk iets over de politieke oriëntatie van de colleges, maar kunnen ook niet los gezien worden van het absolute prijsverschil tussen beide steden. In Amsterdam bedraagt de gemiddelde transactieprijs in 2019 maar liefst € 510.000,-. Het is logisch dat het college daardoor meer reden heeft tot zorg over de bereikbaarheid van de koopwoningmarkt dan in Rotterdam, waar een woning gemiddeld € 301.000,- kost. Dat het Amsterdamse 40-40-20 de nieuwbouw van dure woningen afremt, zoals het EIB (2018) voorspelde, blijkt (nog) niet uit de cijfers. Amsterdam realiseert haar doelstelling weliswaar niet helemaal, maar scoort wel aanzienlijk beter dan de andere gemeenten door als enige gemeente juist de laatste jaren de nieuwbouwdoelelstellingen ruimschoots te realiseren.

Voorraadontwikkeling

De mate waarin de gemeente erin slagen hun voorraad-doelelstellingen te verwezenlijken varieert. Voor wat betreft de totale groei van de voorraad realiseert Utrecht slechts 65% van haar doelstellingen, Den Haag scoort het best door de doelstelling met maar liefst 43% te overtreffen. Als gekeken wordt naar de totale toevoegingen aan de woningvoorraad zijn de vier grote gemeenten succesvol. De totale groei-doelelstelling van bijna 77.000 eenheden is met 7,5% overschreden dankzij een groei van de voorraad met 82.600

woningen. Dat de woningproductie al jaren achterblijft bij de doelstellingen is dus voor de G4 geen terechte bewering, althans niet als daarmee op de gemeentelijke doelstellingen wordt gedoeld. Tussen de segmenten zijn de verschillen groot. Rotterdam en Amsterdam slagen er beide in het aandeel corporatiewoningen terug te brengen conform hun eigen voornemen, Amsterdam schiet daar alleen flink in door.

Utrecht stelde zich ten doel de voorraad corporatiewoningen met bijna 5.300 te laten groeien maar realiseerde uiteindelijk een afname met 10 eenheden. Den Haag koerste op een nagenoeg gelijkblijvend aantal corporatiewoningen en zag de voorraad met 1.000 eenheden toenemen. Een deel van de groei van de voorraad is daarbij te verklaren uit de succesvolle transitieaanpak. Amsterdam is daarin zeer succesvol en heeft tussen 2012 en 2019 ruim 8.000 woningen aan de voorraad toegevoegd. Ook Den Haag zette al vroeg en met succes in op de transitie van kantoren en realiseerde in dezelfde periode 4.960 eenheden.

Gecorrigeerd voor de omvang van de voorraad is dat een nóg grotere prestatie. In Utrecht ontstonden ruim 1.800 woningen door transitie en in Rotterdam 'slechts' 1.745. Utrecht laat een grote kans onbenut door de groeiende leegstand op Papendorp te negeren. De enorme druk op de Utrechtse markt biedt een unieke kans om door functiemenging dit monofunctionele kantorengedebied te transformeren tot een toekomstbestendige stadswijk. Utrecht houdt echter vast aan de focus op Leidsche Rijn en de Merwedekanaalzone als ontwikkellocaties. Terwijl Rotterdam, Amsterdam en zeker ook Den Haag wél aandacht hebben voor herontwikkeling van functioneel verouderde gebieden, laat Utrecht een uitgelezen kans om deze monofunctionele kantorenlocatie door functiemenging te behoeden voor verloedering, aan zich voorbijgaan. Utrecht rept pas in 2015 voor het eerst over transitie. De grootste kantorenleegstand was toen al voorbij. De eerlijkheid gebied natuurlijk te erkennen dat aanvankelijk niet de krapte op de woningmarkt, maar de opvatting dat leegstaand kantorenvastgoed een maatschappelijk probleem vormt, aanleiding was om publiek geld en energie in de transitie van kantoren te steken. Voor Utrecht kan als verzachtende omstandigheid worden aangevoerd dat de omvang van de kantorenleegstand in de stad zelf relatief beperkt was. De grote leegstand was vooral te vinden in de gemeente rondom Utrecht zoals Nieuwegein, een gemeente die zich overigens daardoor heeft ontpopt tot één van de landelijke koplopers op het gebied van transitie. Voor het succes waarmee de transitieopgave wordt uitgevoerd zijn daarmee voor drie van de vier gemeente wel verbanden te ontdekken met de formulering en uitvoering van beleid. Rotterdam is daarin de uitzondering. De stad formuleert wél beleid op het gebied van transitie van kantoren en kondigt ook aan desnoods zelf te investeren, maar in aantallen blijft het succes erg beperkt. Wellicht stond de haalbaarheid van kantoortransformaties in Rotterdam lange tijd onder druk door de lager dan gemiddelde woningprijzen aldaar.

05. Analyse

Geen van de gemeenten komt ook maar enigszins in de buurt van de doelstelling voor wat betreft de groei van de voorraad koopwoningen, allen blijven steken rond de 40%. Dat Utrecht overall slecht scoort is niet geheel verrassend gekeken naar de concreetheit van de maatregelen die in de woonvisies zijn opgenomen en het gebrek aan congruentie tussen coalitieakkoorden en woonvisies. Voor Den Haag geldt het omgekeerde; ook hier blinken de woonvisies niet echt uit in concreetheit en is het beleid bovendien weinig consistent, Den Haag overtreft echter ruimschoots de eigen doelstelling als het gaat om uitbreiding van de totale voorraad. Gemiddeld realiseert Den Haag 78% van de segment-specifieke doelen en laat daarmee alle andere steden achter zich. Ook voor de voorraadontwikkeling moet derhalve geconcludeerd worden dat de cijfers geen aanleiding geven een duidelijke correlatie te veronderstellen tussen kwaliteit en inhoud van het gevoerde beleid en de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd.

5.4 Effect van het beleid op de vraag

De vraag is of er een aannemelijk of aantoonbaar verband bestaat tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van de woningvraag en daarmee het woningtekort. In hoofdstuk vier is aan de hand van een viertal indicatoren inzichtelijk gemaakt in welke richting en met welke snelheid het woningtekort zich heeft ontwikkeld. Het ontbreekt zoals eerder toegelicht aan voldoende gedetailleerde data om met terugwerkende kracht tot 2012 te bepalen wat het exacte woningtekort is conform de huidige definitie van ABF. ABF heeft desgevraagd bevestigd dat ook zij zelf niet over de microdata beschikt om deze analyse te kunnen maken. Om toch enig inzicht te verkrijgen, zijn onderstaande indicatoren opgesteld. De totaalscore is weergegeven in een indexcijfer dat is samengesteld uit een gelijke weging van elk van de

vier indicatoren. Uiteraard resulteert dit in een wat arbitrair indexcijfer dat buiten de context van dit onderzoek geen toepassing kent. Dit cijfer wordt dan ook uitsluitend gebruikt om de prestaties van de vier steden onderling te vergelijken.

Wederom blijkt het niet eenvoudig om een relatie te leggen tussen het gevoerde beleid en de ontwikkeling van de krapte op de markt. Hier wrekt zich ook het feit dat het overtreffen van de ene doelstelling het realiseren van een andere doelstelling kan blokkeren. Eerder is vastgesteld dat Amsterdam de corporatievoorraad veel sterker heeft zien slinken dan was beoogd. Uit de tabel blijkt dat een neveneffect daarvan is dat de wachttijd voor sociale huurwoningen met een kwart is toegenomen. In Rotterdam is wél een afname van de wachttijd te zien is.

Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat in Rotterdam de corporatievoorraad weliswaar slinkt, maar minder snel dan was beoogd. Daarnaast zette Rotterdam er al in 2010 op in dat gemeenten in de regio hun verantwoordelijkheid zouden nemen in het huisvesten van deze doelgroep. Tabel 5.4.1. suggereert dat het tekort in Nederland is afgenomen. Het is in dat kader belangrijk nogmaals te benadrukken dat het percentage huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is, hier eenvoudigweg is berekend als het percentage waarmee het totaal aantal huishoudens het totaal aantal woningen overschrijdt. Dit kan en mag niet worden vergeleken met het woningtekort. Dat laatste is een regionaal getal, waarbij negatieve waarden niet meetellen bij het bepalen van het landelijke tekort omdat een andere woningmarktregio eenvoudigweg geen alternatief is voor zoekers. Het cijfer in deze tabel betekent dat het totaal aantal woningen in Nederland sneller is gestegen dan het totaal aantal huishoudens, niet dat het woningtekort is afgenomen. Bij de analyse van de uitkomsten dringt zich opnieuw een

vraag op die betrekking heeft op de onderzoeksmethodiek. Impliciet is in het onderzoek succes gedefinieerd als de mate waarin de steden erin slagen het woningtekort terug te dringen. Dit is te rechtvaardigen omdat alle coalitieakkoorden en woonvisies spreken over de ambitie om voldoende woonruimte te bieden voor alle doelgroepen. Toch is deze benadering wellicht wat kort door de bocht, hetgeen geïllustreerd wordt met een voorbeeld. Rotterdam heeft consequent ingezet op een kwaliteitssprong, onder meer door te sturen op afname van het aantal sociale huurwoningen en de toevoeging van meer koopwoningen. Het aantal corporatiewoningen is ook daadwerkelijk met 4.500 eenheden afgenomen. Tegelijkertijd zag de stad kooprijzen met 60% stijgen, na Amsterdam de sterkste stijging. Daarmee is het prijsniveau in Rotterdam opgeklommen van net onder tot iets bóven het landelijk gemiddelde. En juist dat laatste sluit aan op de doelstellingen uit de coalitieakkoorden; Rotterdam wil de hogere inkomens en opleidingsniveaus aan zich binden. Mede door een toename in het 'tekort' met maar liefst 75% scoort Rotterdam in de tabel hierboven relatief slecht met een krapte-index van 132. De toegenomen populariteit, de afgenomen wachttijd en de sterke stijging van zowel koop- als huurprijzen onderstrepen juist het succes van het aanvankelijk zo verguisde beleid in Rotterdam. Dit voorbeeld laat zien dat alléén het cijfermatig scoren van de prestaties van de vier steden onvoldoende is om een uitspraak te kunnen doen over succesvol beleid. Uiterst zorgvuldige interpretatie van de cijfers en de wijze waarop deze cijfers tot stand komen is essentieel om verantwoorde uitspraken te kunnen doen over het succes van het gevoerde beleid.

Tussenbalans

De gerealiseerde nieuwbouwproductie, de ontwikkeling van de woningvoorraad en de ontwikkeling van het woningtekort bieden behoudens enkele bescheiden uitzonderingen weinig aanknopingspunten voor een positief antwoord op de vragen I. en II. waarmee dit hoofdstuk begon. Een verband tussen het gevoerde beleid en de nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling is niet aannemelijk, laat staan aantoonbaar. Dat bemoeilijkt beantwoording van vraag III.:

'Kan een uitspraak worden gedaan over het succes van het beleid?'

Er zijn enkele bescheiden aanwijzingen voor een relatie tussen actief beleid en succes, zoals het succesvol aanjagen van transformaties in Amsterdam en Den Haag. Er zijn ook ogenschijnlijke tegenstellingen. In Rotterdam bijvoorbeeld is te zien dat de stad er niet in is geslaagd het woningtekort terug te dringen. Daaruit kan echter niet geconcludeerd worden dat het woningmarktbeleid niet succesvol is. In tegendeel, het gedurfde beleid dat sinds 2010 is ingezet heeft ertoe geleid dat de zo gewenste kwaliteitsverbetering is ingezet. Den Haag komt er ondanks soms zwalkend en vaak onduidelijk beleid, in de cijfermatige beoordeling erg goed vanaf, behoudens de genoemde transformatieaanpak is het moeilijk hiervoor succesfactoren te identificeren.

De daadwerkelijke ontwikkeling van de voorraad ligt het dichtst bij de doelstelling en de krapte is van de vier steden het minst toegenomen. Utrecht scoort voor wat betreft realisatie van de voorraaddoelstellingen het slechtst, hetgeen weer wél te rijmen is met het weinig concrete beleid. De sterke stijging van het aantal nieuwbouw huurwoningen in de laatste jaren vormt een positieve uitzondering. Amsterdam scoort cijfermatig ook slecht en dat is weer niet te rijmen met het concrete en consistente beleid van de hoofdstad. Bij de beoordeling van de score van Amsterdam moet altijd meegewogen worden dat Amsterdam als enige gemeente inzette op een krimp in het particuliere huursegment, wanneer groei zou zijn beoogd had Amsterdam de hoogste score gehaald.

De nieuwbouwproductie en ontwikkeling van de woningvoorraad lijken zich behoudens enkele hiervoor beschreven succesjes bar weinig aan te trekken van het lokale woningmarktbeleid. Kennelijk spelen al dan niet voorzienbare exogene factoren een grote(re) rol in de uiteindelijke uitkomsten. In de volgende paragraaf wordt getracht deze exogene factoren en hun *impact* te identificeren.

5.5 Verklaringen voor het (niet) realiseren van de doelstellingen

Nieuwbouwproductie koop- en huurwoningen

De druk op de woningmarkt is in alle vier de gemeenten enorm en het bouwen van koopwoningen is in financieel opzicht interessant voor zowel gemeente als ontwikkelaar. Hoe is het dan mogelijk dat in geen van de gemeenten de doelstelling wordt gehaald? Sterker nog, in drie van de vier gemeenten niet eens de helft daarvan?

Er is geen ontkomen aan de conclusie dat geen enkele gemeente met het beschikbare instrumentarium in staat is om de negatieve effecten van enerzijds de financiële crisis en anderzijds van landelijk beleid (of het ontbreken daarvan) te compenseren. Dat er in Nederland te weinig wordt gebouwd is te wijten aan enkele factoren die elkaar op ongelukkige wijze negatief beïnvloeden. Om te beginnen heeft de Nederlandse overheid de regie over de woningmarkt losgelaten. Bij dat besluit móet de urgentie van het woningtekort wel zijn onderschat. Deels is dat wellicht te wijten aan de crisis waar Nederland ten tijde van het besluit in zat, waardoor de schaarste minder zichtbaar en voelbaar was. Andere oorzaken zijn stelselmatige onderschatting van enerzijds het aandeel migratie in de bevolkingsprognose en anderzijds de voortzettende afname van de gemiddelde huishoudensgrootte. Een andere belangrijke oorzaak voor de lage productie is dat de bouwsector ontzettend hard is getroffen door de financiële crisis, tussen 2009 en 2015 verdwenen er meer dan 80.000 banen (CBS, 2020d), ofwel 20% van het totaal. De corporatiesector, hét segment van de woningmarkt dat in staat mag worden geacht om anticyclisch te denken en investeren, werd ontmoedigd door onder meer de Verhuurderheffing en DAEB-scheiding.

Tabel 5.4.1: Samenvatting ontwikkeling krapte-indicatoren in de G4 en Nederland, 2012 - 2019

Krapte-indicator	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4	Nederland
Wijziging % huishoudens waarvoor geen zelfstandige woning beschikbaar is	7,9%	74,6%	-25,6%	5,1%	11,5%	-21,3%
Wijziging wachttijden sociale huurwoning	26,0%	-27,7%	20,5%	8,3%	10,4%	N/A
Ontwikkeling transactiemeterprijs vrije sector huur	29,8%	21,7%	23,2%	22,8%	24,8%	36,9%
Ontwikkeling transactiemeterprijs koopwoningen	74,1%	59,6%	47,2%	49,7%	69,0%	42,7%
Krapte-index (gemiddelde, 2012 = 100)	134,4	132,0	116,3	121,5	128,9	114,6

05. Analyse

Het is helaas op basis van de beschikbare data niet mogelijk om onderscheid te maken tussen particuliere huurwoningen en corporatiewoningen. Desondanks lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de teruggevallen productie in zeer belangrijke mate het gevolg is van het ontbreken van voldoende investeringsruimte bij corporaties als gevolg van deze ingrepen in combinatie met een zeer kostbare verduurzamingsopgave. Voor dit verschijnsel waarschuwden onder meer Conijn (2013) en Priemus (2017), zie ook Hoofdstuk twee. De bouwsector heeft nog altijd grote moeite om weer op het niveau van voor de crisis te komen. Naar andere sectoren uitgeweken personeel keert niet terug en jonge mensen kiezen andere beroepen, dat leidt tot schaarste. Die schaarste leidt tot hogere prijzen en die zetten op hun beurt de haalbaarheid van plannen onder druk. Dit totale samenspel is, veel meer dan welk gemeentelijk beleid ook, de oorzaak van de achterblijvende nieuwbouwproductie.

Ontwikkeling voorraad koopwoningen, particuliere huurwoningen en corporatiewoningen

Met uitzondering van Amsterdam is in alle steden de koopwoningenvoorraad met minder eenheden toegenomen dan er zijn bijgebouwd. Dit is voornamelijk te verklaren door het verschijnsel *buy-to-let*; woningen worden sneller aan de koopwoningenvoorraad onttrokken dan dat ze kunnen worden bijgebouwd. Volgens AFWC (2019) zijn er in de onderzochte periode in Amsterdam ruim 12.000 corporatiehuurwoningen verkocht aan particulieren, in deze periode zijn daarnaast 8.800 nieuwe koopwoningen gerealiseerd. Vertragingseffecten en sloop daargelaten is op basis van deze getallen een toename van de voorraad koopwoningen te verwachten van bijna 21.000 eenheden. In werkelijkheid bedraagt de toename 16.700 eenheden.

De groei van de particuliere is voornamelijk door *buy-to-let* enorm. In de onderzochte periode groeit het aantal particuliere huurwoningen met percentages tussen de 18% (Rotterdam) en 39% (Utrecht). Als enige stad had Amsterdam de doelstelling het aantal particuliere huurwoningen te reduceren, de groei bedroeg daarentegen echter 33%. Dit is de belangrijkste verklaring voor de overall slechte score van Amsterdam ten opzichte van de andere steden in de hiervoor beschreven scoringsmethodiek. Dat Amsterdam de voorraad met 32.000 eenheden ziet groeien in plaats van afnemen met de beoogde 3.700 eenheden is wel de meest prominente aanwijzing dat het instrumentarium van lokaal woningmarktbeleid niet is opgewassen tegen de macht van marktmechanismen. Als deze ontwikkelingen niet het gevolg zijn van lokaal woningmarktbeleid, welke oorzaken kunnen hiervoor dan wel worden aangewezen? Het antwoord op die vraag is dat de oorzaak een combinatie van factoren is, die elkaar ook nog eens onderling versterken. Zij zijn uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.3.4

Vraagexplosie middenhuur

Paragraaf 2.3.4 gaat uitvoerig in op hét grote knelpunt in de huidige woningmarkt. Door een aantal op elkaar inwerkende factoren groeit de vraag naar betaalbare middenhuurwoningen terwijl er heel weinig aanbod is.

Zowel de verlaging van de inkomensgrens voor de sociale huursector als de verlaging van de leencapaciteit stuwen de vraag naar (betaalbare) vrije sector huurwoningen, simpelweg omdat zoekers geen alternatief hebben. De lage kapitaalmarktrente en de beperkte rendementen op alternatieve beleggingscategorieën maken beleggen in woningen aantrekkelijker dan ooit. Dat die woningen dankzij het nieuwe WWS al heel snel geliberaliseerd kunnen worden verhuurd biedt de mogelijkheid de schaarste te verzilveren en maakt die belegging nóg interessanter. De schaarste zou kunnen worden doorbroken door woningcorporaties, maar die doen door de verhuurderheffing, DAEB-scheiding en verduurzamingsopgave even niet mee. De ontwikkelingen op de kapitaalmarkt in combinatie met de terugtrekkende overheid, het inperken van de mogelijkheden van corporaties en de verlaging van de inkomensgrens leveren uitstekende beleggingsmogelijkheden op in een segment waarin de vraagzijde voorlopig structureel overspannen is. Die populariteit genereert een prijsopdrijvend effect waarmee de bereikbaarheid voor de 'gewone' koper steeds verder onder druk komt te staan. Uiteindelijk is de druk op de woningmarkt in (vooral) Amsterdam zo hoog dat voor particuliere kopers de leencapaciteit de enige beperking vormt voor de prijs. Beleggers troeven hen in toenemende mate af omdat zij het zich kunnen veroorloven om tegen zeer lage aanvangsrendementen in te stappen. Voorlopig is de vraag zo groot dat het indirecte rendement op langere termijn ruimschoots compenseert voor de eerste eventueel wat magere jaren. Dit mechanisme is, zolang er geen echte rem op *buy-to-let* wordt gezet, allesbepalend voor de ontwikkeling van de woningvoorraad in de grote steden.

5.6 Oplossingsrichtingen voor het woningtekort?

Het was de intentie van dit onderzoek om uit de onderzoeksresultaten de succesfactoren te herleiden die gemeenten in staat stellen om het woningtekort succesvol te bestrijden. Nu een duidelijke relatie tussen gevoerd beleid en behaalde resultaten niet is aangetoond, moet elders gezocht worden naar oplossingen voor het woningtekort. De maatschappelijke discussie over de wijze waarop het woningtekort moet worden teruggedrongen is zeer levendig. In 2019 en in 2020, te laat om van invloed te zijn op de resultaten van dit onderzoek, zijn er door verschillende overheden maatregelen getroffen en aangekondigd waarvan verwacht mag worden dat deze gaan helpen in het bestrijden van het woningtekort. Hieronder worden enkele mogelijke maatregelen en interventies besproken inclusief de aandachtspunten die daarbij horen.

Professionaliseren beleid en definiëren controlemechanismen

Eerder werd geconcludeerd dat het verbazingwekkend is hoe moeilijk het is om te achterhalen welke productie er per woningbouwsegment daadwerkelijk is gerealiseerd. Dat betekent dat het bijna niet mogelijk is om het succes van het gevoerde woningmarktbeleid te evalueren. Bestuurders sturen feitelijk zonder een goed functionerend dashboard. Zoals eerder geconcludeerd verdient het sterke aanbeveling om bij het opstellen van het woningmarktbeleid meetbare doelstellingen vast te leggen inclusief een beschrijving van de wijze waarop het bereiken van de doelstellingen kan worden geëvalueerd.

Herpakken landelijke regie

Op 3 maart 2020 nam de tweede kamer een motie aan die het volgende kabinet oproept om weer een ministerie van VROM op te richten (Huisman, 2020). De indieners van de motie zijn van mening dat volkshuisvesting een te belangrijk en urgent thema is om een minister dit 'erbij' te laten doen. Dat dit inmiddels een breder gedeelde opvatting is blijkt ook uit het feit dat de discussies over vliegbasis Valkenburg in Katwijk en polder Rijnenburg in Utrecht inmiddels de tweede kamer hebben bereikt. In december 2020 nam de tweede kamer een motie aan die minister Ollongren oproept om Utrecht middels een proactieve aanwijzing te dwingen Rijnenburg tot ontwikkeling te brengen (Baggerman en Bayer, 2020). In Katwijk bereikten de samenwerkingspartijen in februari 2020 overeenstemming, maar niet voordat de minister ook daar had gedreigd over te gaan tot een aanwijzing (Tissink, 2020).

Woondeals

De zes Woondeals (G4, Eindhoven, Groningen en regio Arnhem) die de Rijksoverheid heeft gesloten met de gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden (Ministerie van BZK, 2020b), zijn een goede stap op weg naar een oplossing. Met het sluiten van deze deals wordt onderkend dat de woningmarkt een regionale markt is en dat de problemen die daar spelen dus ook in regioverband moeten worden opgelost. In de samenwerkingsafspraken bundelen overheden op verschillende niveaus hun krachten zodat ze gezamenlijk over een breed instrumentarium beschikken waarmee de problematiek daadwerkelijk kan worden geadresseerd. Daarmee wordt de tekortkoming van het ontoereikende gemeentelijke instrumentarium dat in dit onderzoek werd geconstateerd weggenomen. Met de Woondeals erkennen de overheden dat zij elkaar nodig hebben in het bestrijden van het woningtekort. Dat wordt ook bevestigd in de Nationale Omgevingsvisie die in september 2020 is gepubliceerd (Ministerie van Algemene Zaken, 2020).

Gemeentelijk instrumentarium versterken

Gemeenten hebben er gedurende het afgelopen decennium enkele mogelijkheden bij gekregen waarmee zij sturing kunnen geven aan de woningmarkt. De reikwijdte van de maatregelen is echter vaak beperkt tot nieuwbouw en regelmatig zelfs tot nieuwbouw in gemeentelijke grondexploitaties. Voorbeelden zijn het verankeren van middenhuur in het bestemmingsplan en invoering van de zelfbewoningsplicht. Het invoeren van een echt afdwingbare zelfbewoningsplicht die betrekking heeft op de bestaande voorraad zou een effectief middel kunnen zijn om de groei van *buy-to-let* een halt toe te roepen, zoals ook geconcludeerd door Conijn, Meertens en Schilder (2019).

Woningbouwimpuls en niet alleen binnenstedelijk bouwen Het erkennen van het feit dat de woningmarkt een regionale markt is en het adresseren van het woningtekort op regionaal niveau opent mogelijkheden om de oplossingen voor het woningtekort niet alléén in hoog stedelijk gebied te zoeken. Het is goed dat de Rijksoverheid onderkent dat het oplossen van het woningtekort ook aan de randen van de steden en in de buurgemeenten zal moeten plaatsvinden. Met de in 2020 geïntroduceerde regeling Woningbouwimpuls (Ministerie van BZK, 2020c) wordt getracht projecten haalbaar te maken door het onrendabele deel van de investering in bijvoorbeeld de ontsluiting te dekken. Voordeel van het bouwen aan de randen aan de stad is dat de omgeving vaak minder complex is en plannen daardoor minder kostbaar zijn. Lang niet iedereen wil in een hoog stedelijk milieu wonen. Voor veel Nederlanders is het woonideaal nog altijd een woning met tuin. Het uitbreken van de Corona-pandemie heeft de vraag naar ruimere woningen en woonomgevingen alleen maar doen toenemen.

Afschaffen hypotheekrenteaftrek nog nooit zo pijnloos

In hoofdstuk twee is de kritiek op de hypotheekrenteaftrek besproken. Vast staat dat deze subsidie eigendomsneutraliteit in de weg staat en een prijsopdrijvend effect heeft (gehad) op koopwoningen. De historisch lage kapitaalmarktrente creëert een unieke kans om de afbouw van de hypotheekrenteaftrek nog sneller te laten plaatsvinden.

06. Conclusies

6.1 Inleiding

De doelstelling waarmee dit onderzoek begon was: *'Het inzichtelijk maken van de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid in de G4 om uitspraken te kunnen doen over de succesfactoren van dat beleid.'* Er is vooral gekeken naar de verschillen tussen de sturing van de steden op de verdeling van de nieuwbouwproductie over de verschillende marktsegmenten. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

'In welke mate draagt het sturen op marktsegmenten voor nieuwbouw in de G4 daadwerkelijk bij aan het oplossen van het woningtekort?'

Deze vraag blijkt niet eenvoudig te beantwoorden. Gemeentelijk woningmarktbeleid lijkt slechts een bescheiden radertje te vormen in de complexe machine die de woningmarkt is. Het beleid van de Rijksoverheid, de ontwikkeling van de kapitaalmarktrente en de algehele economische ontwikkeling zijn gezamenlijk van veel grotere invloed op de nieuwbouwproductie, de verschuivingen in de woningvoorraad en de ontwikkeling van de vraag naar woningen. Het woningmarktbeleid is sinds 2010 gedecentraliseerd tegen de achtergrond van de financiële en economische crisis en de destijds in Den Haag geldende opvattingen over benodigde hervormingen. Het daarbij meegegeven instrumentarium lijkt echter ontoereikend en minder dan aanvankelijk bedoeld was afgestemd op de grotere verantwoordelijkheid van lagere overheden. In dit concluderende hoofdstuk worden vijf deelconclusies en een afrondende conclusie getrokken, tot slot wordt gereflecteerd op het onderzoek en de uitkomsten.

6.2 Deelconclusies

Het onderzoek heeft de volgende deelconclusies opgeleverd.

Nederland beschikt niet over een sluitende landelijke registratie van gerealiseerde nieuwbouwproductie per marktsegment of financieringscategorie.

Al zeker driekwart eeuw is de te lage nieuwbouwproductie in Nederland een belangrijk politiek thema. Des te opzienbarender is het ontbreken van een sluitende registratie van de in Nederland gerealiseerde nieuwbouw. Het CBS publiceert alleen cijfers van de nieuwbouw als geheel. Transformatie zit daar niet in. Dankzij de data van de Monitor Nieuwe Woningen is het in dit onderzoek uiteindelijk gelukt om een onderverdeling tussen koop- en huurwoningen te maken. Een verdere onderverdeling kan op basis van de beschikbare data echter niet worden gemaakt. Het is zeer opmerkelijk dat in een land als Nederland, waar bijna alles wordt gedocumenteerd en geregistreerd, geen gegevens worden bijgehouden waarmee we kunnen beoordelen of overheden op diverse niveaus hun beleidsdoelstellingen hebben gerealiseerd.

De sense of urgency rond het thema woningtekort was in zowel de landelijke als de gemeentelijke politiek in de G4 rond 2010 zeer beperkt.

Het toenemende woningtekort is door de politiek pas zeer laat erkend. Oorzaken die hieraan hebben bijgedragen zijn onder meer onjuiste bevolkingsprognoses door structureel onderschatte migratie. Ook de voortzettende krimp van de gemiddelde huishoudensgrootte is niet tijdig onderkend als factor in het oplopende tekort. De diepe economische crisis waar Nederland in verkeerde maakte dat het woningtekort in 2010 weinig zichtbaar was. Die onderschatting heeft er mede toe geleid dat een pakket maatregelen is getroffen dat bijdraagt aan het wegnemen van een aantal van de bekritiseerde verstoringen in de woningmarkt. Maar hier staat tegenover dat het verlagen van de inkomensgrens voor sociale huurwoningen, de DAEB-scheiding en de invoering van de Verhuurderheffing de vraag naar betaalbare vrijesectorwoningen stimuleren, terwijl corporaties zijn ontmoedigd om te investeren in juist dát aanbod.

Met name in de eerste helft van de onderzochte periode laten de kwaliteit, congruentie, consistentie en concreetheid van gemeentelijk woningmarktbeleid dikwijls te wensen over. Later leidden een toenemend urgentiebesef en een iets steviger instrumentarium tot scherpere beleidskeuzes.

Controlemethodieken en hypothesen ontbreken consequent in de formulering van gemeentelijk beleid. Drie van de vier gemeenten vertalen het voorgenomen woonbeleid uit het coalitieakkoord van 2010 niet in een nieuwe woonvisie. Met de latere Woondeals, waarvan de effecten zich niet meer laten meten in de onderzochte periode, wordt wel onderkend dat de woningmarkt een regionale markt is. Ook worden de laatste jaren regionale krachten gebundeld met die van de Rijksoverheid, zodat daadwerkelijk sturing kan worden gegeven.

Het instrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat is geschikt om te ontmoedigen en om bestaande initiatieven te richten, niet om initiatieven van derden echt af te dwingen.

De beschikbare instrumenten van gemeenten voor het sturen op de woningmarkt zijn vooral geschikt om reeds bestaande initiatieven bij te sturen. Het ontbreekt echter aan middelen om marktpartijen en consumenten echt tot nieuwe initiatieven te verleiden of dwingen. Op beleidsinstrumenten die gedrag stimuleren, zoals de hypotheekrenteaftrek en huursubsidie, heeft de Rijksoverheid het monopolie.

Gemeenten kunnen wel enige invloed uitoefenen op de corporaties met prestatieafspraken. Deze zijn echter op hun beurt weer ernstig beperkt in hun investeringscapaciteit. Pas de laatste jaren kunnen gemeenten in bestemmingsplannen woningen voorgoed voor de middeldure huur-voorraad reserveren. De zelfbewoningsplicht kan juist worden ingezet om woningen voor het particuliere koopsegment te behouden, maar is (nog) veel te beperkt toepasbaar om echt van invloed te zijn.

Beide maatregelen hebben tot op heden uitsluitend betrekking op nieuwbouw. In de voorraadmarkt die de woningmarkt is, duurt het tientallen jaren voordat ze überhaupt enig effect hebben. Het vrij concrete en consistente beleid van de gemeente Amsterdam heeft een positieve uitwerking gehad op de nieuwbouwproductie en voorraadontwikkeling. Maar dit weegt niet op tegen de uitwerking die macro-economische factoren en landelijk beleid op de ontwikkeling van de voorraad hebben gehad.

De succesvolle transformatieaanpak in Amsterdam is één van de spaarzame voorbeelden van succesvol woningmarktbeleid. Datzelfde geldt voor Den Haag. Rotterdam scoort volgens de in dit onderzoek gehanteerde scoremethodiek niet zo goed, maar heeft ontegenzeggelijk een enorme ontwikkeling doorgemaakt dankzij gedurfde, maar duidelijke keuzes voor meer kwaliteit en het vasthouden van hogere inkomens in de stad.

Al dan niet voorzienbare exogene factoren hebben een veel belangrijker impact gehad op de ontwikkeling van het woningtekort dan het gemeentelijk beleid.

De dominante impact van economische factoren, marktmechanismen en Rijksbeleid leiden tot de wat teleurstellende conclusie dat lokaal woningmarktbeleid slechts op enkele specifieke onderdelen van de woningmarkt een zichtbaar effect sorteert. Er is geen aantoonbaar verband ontdekt tussen kwaliteit en inhoud van gemeentelijk woningmarktbeleid en de daadwerkelijk gerealiseerde nieuwbouwproductie, voorraadontwikkeling en ontwikkeling van het tekort.

6.3 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar kwantitatief bewijs voor succesvol woningmarktbeleid om vervolgens uit dat beleid succesfactoren te identificeren. Bij het cijfermatig scoren van succes blijken juist die gemeenten het hoogst te scoren waar de effecten van macro-economische ontwikkelingen en landelijk beleid in lijn zijn met de beoogde uitwerking van het gevoerde beleid en dus bijdragen aan realisatie van de beleidsdoelstelling. Niet de inhoud of kwaliteit van het beleid, maar de vraag of de beleidsdoelstellingen in lijn zijn met de stimuli van macro-economische factoren en landelijk beleid zijn bepalend voor de kwantitatieve scores in dit onderzoek. Vastgesteld moet worden dat de mate van het succes waarmee gemeenten hun doelstellingen realiseren meer afhangt van de mate waarin die doelstellingen in lijn zijn met andere ontwikkelingen in de markt dan van de kwaliteit en inhoud van het gevoerde beleid. Dat leidt tot de volgende conclusie:

Gemeenten kunnen met het beschikbare instrumentarium nuances aanbrenge in hoe de nieuwbouwproductie en woningvoorraad zich in hun stad ontwikkelen. Ze zijn echter niet bij machte om écht de koers te bepalen, veel meer is sprake van meedeinen op de gevolgen van

macro-economische ontwikkelingen en de effecten van landelijk beleid. De parallel met een luchtballon dringt zich op; de bestuurder beschikt over een sturingsinstrument maar kan daarmee niet versnellen, hooguit afremmen of enigszins bijsturen. Óf en hoe snel hij zijn doel bereikt, is toch vooral afhankelijk van omgevingsfactoren die hij zelf niet kan beïnvloeden.

6.4 Reflectie en vervolgonderzoek

De vraag of de uitkomsten van dit onderzoek tot tevredenheid stemmen is een discussie op zich. Het onderzoek heeft géén duidelijk verband aangetoond tussen gevoerd woningmarktbeleid en de ontwikkeling van het woningtekort. Het identificeren van succesfactoren, laat staan het generaliseren daarvan naar andere steden of woningmarktgebieden, is daardoor niet gelukt. Dát het onderzoek beperkingen zou kennen als gevolg van onder andere de vorm en kwaliteit van de benodigde data, was op voorhand duidelijk. Deze beperkingen zijn beschreven in paragraaf 1.5. Tijdens het onderzoek bleek het achterhalen van de juiste data echter nóg veel weerbarstiger dan verwacht. Er is daardoor onevenredig veel tijd gaan zitten in het verzamelen en bruikbaar maken van de benodigde data. Enerzijds is dat jammer, anderzijds heeft dat één van de meest opzienbarende conclusies van het onderzoek opgeleverd. Ondanks dat het woningtekort in Nederland al jaren een belangrijk politiek thema is, ontbreekt het nog altijd grotendeels aan openbaar beschikbare data om te toetsen of geformuleerde beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

De beleidsmakers blijken zich ook weinig rekenschap te geven van dit gegeven. Zo is er in de formulering van het beleid weinig aandacht voor de hypothesen waarop het beleid is gebaseerd en voor controlemechanismen waarmee de effectiviteit van dat beleid kan worden getoetst. Dat is in zichzelf al een interessant inzicht dat aanknopingspunten biedt voor nader onderzoek. Aan het einde van hoofdstuk vijf wordt ingegaan op een aantal maatregelen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van het woningtekort. Een deel van die maatregelen is inmiddels, of wordt (naar verwachting) binnen afzienbare tijd geëffectueerd. Voorbeelden daarvan zijn de Woondeals en de Woningbouwimpuls. Ook is het zeer waarschijnlijk dat een volgend kabinet weer een ministerie zal oprichten dat belast is met de landelijke regie over de ruimtelijke ordening en de woningbouwopgave. Andere maatregelen die het onderzoeken waard zijn, zijn het professionaliseren van de beleidsfunctie bij lagere overheden en het uitbreiden van het gemeentelijk instrumentarium om daadkrachtiger te kunnen sturen op de woningmarkt. De auteur koestert de hoop dat de inzichten uit dit onderzoek inspireren tot verdere verdieping én aanknopingspunten biedt om dat vervolgonderzoek op te baseren.

Literatuur

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. (2020). 2020 | *Jaarbericht AFWC*. Auteur. Geraadpleegd van <https://congresredactie.wp-magazines.com/magazine/afwc-jaarbericht-2020/cover/>

Angel, S. (2000). *Housing Policy Matters*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.

Angelini, V., Laferreyre, A., & Weber, G. (2013). *Home-ownership in Europe: How did it happen?* *Advances in Life Course Research*, 18(1), 83–90.

Baggerman, K., & Bayer, M. (2020, 17 december). *Kamer dwingt Utrecht tot woningbouw in Rijnenburg*. Stadszaken.nl. Geraadpleegd van <https://stadszaken.nl>

Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C., & Verdung, E. (red.) (2011). *Carrots, Sticks en Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Besseling, P., Bovenberg, L., Romijn, G. & Vermeulen, W. (2008). *De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies*. In F.J.H. Don (Ed.), *Agenda voor de woningmarkt. Preadviezen 2008* (p. 13-72). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Bijvoet, C., B. Hof, C. Koopmans en C. van de Vegt. (2003). *Woningbouw in de Noordvleugel – Onderzoek naar woningvraag en bouwlocatie tot 2030*. SEO rapport 703, Amsterdam.

Binnenlands Bestuur. (2009, 16 maart). *College Utrecht gevallen*. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl>

Boterman, W., Hochstenbach, C., Ronald, R., & Sleurink, M. (2013). *Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Centre for Urban Studies.

Buiter, W., Van Dalen, H., Eiffinger, S., Koedijk, K., Teulings, C. & Van Witteloostuijn, A. (2006). *Over goede intenties en de harde wetten van de woningmarkt*. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 27, 6, p. 20–42.

Caldera Sánchez, A. & Johansson, Å. (2011). *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 837. Parijs: OECD Publishing.

Capital Value. (2014, 29 december). *Foreign investors buy dutch rented housing worth more than EUR 1.5 billion* [Persbericht]. Geraadpleegd van <https://www.capitalvalue.nl/en/news/foreign-investors-buy-dutch-rented-housing-worth-more-than-eur-1-5-billion>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018, 18 december). *Prognose: 18 miljoen inwoners in 2029*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/51/prognose-18-miljoen-inwoners-in-2029>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019, 18 december). *Transformaties op de woningmarkt, 2012 t/m 2018*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/43/transformaties-op-de-woningmarkt-2012-t-m-2018>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020a, 30 maart). *Vorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?ts=1609143073478>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020b, 20 oktober). *Transformaties in de woningvoorraad, 2018-2019*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/44/transformaties-in-de-woningvoorraad-2018-2019>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020c, 5 april). *Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100 000 of meer inwoners [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70748ned/table?ts=1612298776369>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020d, 10 oktober). *Banen van werknemers in december; economische activiteit (SBI2008), regio [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83582NED/table?ts=1612349018872>

Conijn, J. (2019a, 20 mei). *Ongelijkheid in de stad kunnen we niet repareren via woningmarktbeleid*. FD.nl. Geraadpleegd van <https://fd.nl>

Conijn, J. (2019b). *Kennis is als een fata morgana. Hervorming van de woningmarkt: resultaten en lessen voor de toekomst*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Conijn, J., & Schilder, F. (2011). *How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands*. *Property Management*, 29(1), 103-119.

Conijn, J., Meertens, V., & Schilder, F. (2019). *Buy-to-let verdringt starter van de koopwoningmarkt*. ASRE Research paper 2019-03. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Conijn, J., Rouwendal, J. & Schilder, F. (2016). *Veranderende verhoudingen op de Nederlandse woningmarkt*. TPE digitaal, vol. 10, no. 2, pp. 23 – 41.

Conijn, J. (2018). *Een uitweg uit de beklemming van de DAEB-scheiding* - Essay ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe Woningwet, Universiteit van Amsterdam.

Couzy, M. (2019, 29 oktober). *Gemeente en beleggers staan lijnrecht tegenover elkaar over woningbouw*. Het Parool. Geraadpleegd van <https://www.parool.nl>

Damme, J. van, & Pattyn, V. (2015). *Overheid in transitie(s)? Beleidsrollen en -instrumenten in een transitiecontext*. *Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8(1), pp. 5-9.

De Nederlandsche Bank N.V. (2017). *The Housing Market in Major Dutch Cities*. Auteur. Geraadpleegd van https://www.dnb.nl/media/yknhc2el/201705_nr_1_-2017-_the_housing_market_in_major_dutch_cities.pdf

De Nederlandsche Bank N.V. (2020). *Deposito's en leningen van MFI's aan huishoudens, rentepercentages, gecorrigeerd voor breuken (2003-2020) [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://www.dnb.nl/error.html?aspxerrorpath=/statistieken/data-zoeken/#/details/deposito-s-en-leningen-van-mfi-s-aan-huishoudens-rentepercentages-gecorrigeerd-voor-breuken-maand/dataset/efba2d4e-fb53-49a8-a1fe-d5ee3263e14c/resource/8d3ccc86-8396-43b8-a18b-5ba293f01c1d>

Drucker, P. (2000). *The Ecological Vision*. 1st ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publ.

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. (2009). *Hervorming van de woningmarkt*. EIB, november 2009

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. (2018). *Woningmarktbeleid in Amsterdam*, EIB maart 2018

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. (2020). *Woningbouw 2020-2023*. EIB, maart 2020

Ecorys. (2020). *Huurprijzen middenhuur in Den Haag, Relatie met WWS-punten*. Ecorys, mei 2020

Eichholtz, P. M. A. (2006). *Dirigistisch woningmarktbeleid moet op de schop*. Christen Democratische Verkenningen, 28-34.

Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.

Fenger, H.J.M., Klok, P.J. (2008). *Beleidsinstrumenten*. In: A. Hoogerwerf & Herweijer, M. Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap, pp. 222-239. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Gemeente Amsterdam (2009). *Woonvisie Amsterdam tot 2020 'Wonen in de Metropool'*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014 'Kiezen voor de Stad'*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2014a). *Coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam is van iedereen'*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2014b). *Actieplan Woningbouw 2014-2018*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2017). *Woonagenda Amsterdam 2017*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022 'Een nieuwe lente een nieuw geluid'*. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.

Gemeente Den Haag (2009). *Woonvisie Den Haag 2009-2020*. Gemeente Den Haag, Den Haag.

Gemeente Den Haag (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014 'Aan de Slag!'*. Gemeente Den Haag, Den Haag.

Gemeente Den Haag (2014). *Coalitieakkoord 2014-2018 'Vertrouwen op Haagsche Kracht'*. Gemeente Den Haag, Den Haag.

Gemeente Den Haag (2017). *Woonvisie Den Haag 2017-2030*. Gemeente Den Haag, Den Haag.

Gemeente Den Haag (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022 'Den Haag, Stad van Kansen en Ambities'*. Gemeente Den Haag, Den Haag.

Gemeente Rotterdam (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014 'Ruimte voor talent en ondernemen'*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2011). *Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2014). *Coalitieakkoord 2014-2018 'Volle kracht vooruit'*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2016). *Woonvisie Rotterdam, Koers naar 2030, agenda tot 2020*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022 'Nieuwe energie voor Rotterdam'*. Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam. (2016, 2 december). *Definitieve uitslag referendum Woonvisie 30 november 2016* - Persberichten Rotterdam [Persbericht]. Geraadpleegd van <https://persberichtenrotterdam.nl/blog/persbericht/definitieve-uitslag-referendum-woonvisie-30-november-2016/>

Gemeente Utrecht (2009). *Wonen in een sterke stad, Woonvisie Utrecht 2009-2019*. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014 'Groen, Open en Sociaal'*. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2014). *Actualisering Woonvisie Utrecht*. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2014). *Coalitieakkoord 2014-2018 'Utrecht maken we samen'*. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022 'Utrecht Ruimte voor iedereen'*. Gemeente Utrecht, Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2020). Utrecht in Cijfers | *Gemeente Utrecht 2001 - 2020 [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://utrecht.incijfers.nl/jive>

Grunsven, J. W. F. M. van (2018). *De effectiviteit van de overheid: een cybernetische bijdrage aan de professionalisering van de beleidsfunctie*. University of Twente. <https://doi.org/10.3990/1.9789036545976>

Hamnett, C. (1999). *Winners and Losers: The Housing Market in Modern Britain*. (UCL Press, London)

Hof, B., Koopmans, C. & Teulings, C. (2006). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Hoogerwerf, A. (1972). *Beleid belicht*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom.

Hoogerwerf, A. (1989). *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*. Beleidswetenschap, 1989(3), 320–341. Geraadpleegd van <https://www.hoera.nl>

Huisman, J. (2020, 4 maart). *Tweede Kamer wil minister van VROM weer terug*. Vastgoedmarkt. Geraadpleegd van <https://www.vastgoedmarkt.nl>

Jonker, R. (2020). *Terminologie | Informatiebeheer*. Geraadpleegd op 25 april 2020, van https://labyrinth.rienkjonker.nl/lexicon/terminologie#letter_b

Kromhout, S., & Wittkämper, L. (2019). *Stand van de woonruimteverdeling: Wachttijden en verdeling in de praktijk*. Rigo, Amsterdam. Geraadpleegd van <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2019/04/20190326-Stand-van-de-woonruimteverdeling.pdf>

Kuypers, G. (1980): *Beginselen van beleidsontwikkeling (delen A en B)*, Muiderberg, Coutinho.

Ministerie van Algemene Zaken. (2020, 11 september). *Kabinet presenteert Nationale Omgevingsvisie voor de inrichting van Nederland*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2020/09/11/kabinet-presenteert-nationale-omgevingsvisie-voor-de-inrichting-van-nederland>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020a). *Staat van de Woningmarkt, Jaarrapportage 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020b). *Bevlogen bouwen, De woondeals in 2020*. Geraadpleegd van <https://www.move-rdh.nl/bibliotheek/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1765153>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020c, 20 mei). *Regeling Woningbouwimpuls 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2020/05/20/regeling-woningbouwimpuls-2020>

Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS), Gemeente Amsterdam. (2020, 10 juni). *Mutaties van de woningvoorraad naar soort, 2014-2019 [Dataset]*. Geraadpleegd van <https://api.data.amsterdam.nl/dcatd/datasets/03G1QUESOQ2Xkw/purls/1>

Pararius. (2012, 25 januari). *Fikse prijsstijging huurwoningen in vrije sector*. Geraadpleegd van <https://www.pararius.nl/nieuws/fikse-prijsstijging-huurwoningen-in-vrije-sector>

Pararius. (2020, 21 januari). *Huurprijsstijging in vrije sector koelt af*. Geraadpleegd van <https://www.pararius.nl/nieuws/huurprijsstijging-in-vrije-sector-koelt-af>

PRESSMAN, J.L. & WILDAVSKY, A.B. (1974). Implementiion: *How great expeciutions in WuFhingion ure dushed in Ouklund* (second printing). Berkeley: University of California Press.

Priemus, H. (2017). *Woningmarkt op z'n kop. Woonbeleid van het kabinet-Rutte II (2012-2017). Achtergronden, inhoud, effecten en perspectieven*. OTB TU Delft. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:d82c20df-8ca1-43db-a034-93863602bff5>

Rigo. (2016). *Beleidsdoorlichting artikel 2.2 begroting Wonen en Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse zaken Beleidsprogramma woningbouwproductie*. Ministerie van BZK, Den Haag. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z21609&did=2016D44395

Rijksoverheid (2016). *Handreiking Beleidsdoorlichting*. Geraadpleegd van <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>

Ringeling, A. B. (1985). *Beleidsstudies en theorieën over beleid*. Beleid en Maatschappij, 1985(11), 275–284. Geraadpleegd van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/26010/23457>

Romijn, G., & Besseling, P. (2008). *Economische effecten van regulering en subsidiëring van de huurwoningmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Rutte, M & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

Schilder, F. en J. Conijn (2015) *Middeninkomens en het middensegment: de ontbrekende schakel op de woningmarkt*. ASRE Research paper 2015-10. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Schilder, F., Conijn, J., 2017. *Middeninkomens op de woningmarkt – Ontwikkelingen in een veranderend economisch en maatschappelijk klimaat*. Amsterdam: ARSE. Paper.

Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., en Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: PBL.

Schuur, J. (2010). *De baten en kosten van ruimtelijk beleid en de relatie met het woningaanbod*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Streutker, K. J. (2012). *Begrippenbank Bedrijfskunde*. Geraadpleegd van <https://www.encyclo.nl//Media/Begrippenbank-Bedrijfskunde-Streutker/Begrippenbank-Bedrijfskunde-Streutker.pdf>

Teuling, R., & Zhang, L. (2019). *Huishoudens met hoge hypotheek bezuinigen tijdens een recessie*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Tissink, A. (2020, 19 februari). *Katwijk en Rijksvastgoed-bedrijf doorbreken impasse woningbouw op oud vliegveld Valkenburg*. Cobouw.nl. Geraadpleegd van <https://www.cobouw.nl>

TU Delft, Faculteit Bouwkunde, afdeling MBE. (2020, 14 december). *Monitor Nieuwe Woningen, 1998-2020 [Dataset]*. Ter beschikking gesteld door TU Delft in overleg met de Neprom

Tu, Q., de Haan, J., & Boelhouwer, P. (2017). *House prices and long-term equilibrium in the regulated market of the Netherlands*. Housing Studies, 1-25. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1346786>

Vermeulen, W., & Rouwendal, J. (2007). *Housing supply and Land Use Regulation in the Netherlands*, CPB discussion paper. Den Haag: Centraal Planbureau.

Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen. (2010). *Rapport Werkgroep Brede Heroverwegingen Wonen*. The Hague: Ministerie van Financiën.

Wind, B. (2016). *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*. Socialisme & Democratie, Wiardi Beckman Stichting, 73(6), 50–58. Geraadpleegd van <https://wbs.nl/sites/default/files/2017-10/S&D%202016-6.pdf.pdf>

Wind, B. (2018). *De opkomst van private verhuur in Nederland: woningnood als winst*. Beleid en Maatschappij 45(3). 299-306.

Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

**"Ruimte voor talent
en ondernemen"**

(Coalitieakkoord Rotterdam, 2010)



**Meedeinen of
koers bepalen?**

drs. ing. T.P. Klevering

Afrondende scriptie in het kader van
de opleiding Master of Real Estate.



AUTEUR
drs. ing. T.P. Klevering
SCRIPTIEBEGELEIDER
prof.dr. J.B.S. Conijn
TWEDE LEZER
drs. Jantine Schrader-van Meel MSRE

© Februari 2021

Een onderzoek naar de effectiviteit van lokaal woningmarktbeleid

Meedeinen of koers bepalen?

drs. ing. T.P. Klevering