

*Een internationale studie naar
overheidsinterventies binnen verschillende
institutionele kaders; een inspiratie-
document voor de toegankelijke stad*

Europese overheidsinterventies als inspiratie voor een betaalbare woningmarkt in Nederland

Tessa Flantua

MRE Jaargang 2017-2019

Voorwoord

Prinsjesdag, de dag waarop het kabinet bekend maakt hoe ons geld verdeeld gaat worden. Op deze dag schrijf ik dit voorwoord met de wetenschap dat er 2 miljard wordt uitgetrokken wordt voor de woningmarkt. 1 Miljard voor het bouwen van woningen in 'schaarstegebieden', inclusief financiering, infrastructuur etc. Het andere miljard gaat, verspreid over tien jaar, richting de woningbouwcorporaties als stimulans voor woningbouw. Dit laat maar weer zien dat de aandacht voor het gekozen vraagstuk en de relevantie van onderhavig onderzoek veel betekent in het politieke en maatschappelijke debat.

In de troonrede wordt erkent dat er een probleem is op de woningmarkt. Deze problemen zijn onderdeel van onze institutie. Onderdeel van ons institutionele kader is een woningmarkt die bestaat uit een markt van vraag en aanbod, een systeem van woningcorporaties, een verzorgingsstaat waarin wonen een grondrecht is. Maar ook beleggers en de consequenties van *buy to let* zijn onderdeel van onze werkelijkheid. Onze samenleving kenmerkt zich door urbanisatie, segregatie en individualisme. Maar om iedereen een comfortabel plekje te geven in dit samenspel van normen, waarden, wetten en wensen, moet er iets veranderen.

Het is evident dat het bestaan van dakloosheid, sloppenwijken en *slums* de kern raakt van de rechten van de mens op huisvesting van voldoende niveau om ontwikkelingen van individuen mogelijk te maken, gezondheid te garanderen en een hogere levensstandaard en leefkwaliteit te faciliteren overal op aarde. Maar gelukkig is dit niet de dagelijkse werkelijkheid in het Nederlandse systeem. Dit onderzoek wil met inachtneming van deze relevantie juist de mogelijkheden analyseren om op institutioneel niveau tot kennisgroei te komen teneinde de betaalbaarheid in steden in te bedden in ons systeem. Om dat voor elkaar te krijgen, is verandering nodig. Maar in Nederland hebben we het zo goed, dat elke verandering wordt gezien als een bedreiging. Niet door de hele samenleving, maar er is altijd wel een groep die de bedreiging erkent. Aan mij de uitdaging om in deze masterscriptie te inspireren, motiveren, uit te dagen en een bijdrage te leveren aan het doordacht veranderen van ons samenspel. Met dit onderzoek heb ik getracht te bereiken dat de discussie over dit onderwerp in de toekomst een schaal niveau hoger en breder wordt gevoerd.

En ondanks dat het onderwerp van deze masterscriptie mijn huidige dagelijkse werkzaamheden niet raken, kan ik met gepaste trots meedelen dat er voorzichtige vervolgacties op deze masterscriptie gepland staan. Dit had ik onmogelijk kunnen bereiken zonder de steun van mijn man en kinderen. Robin, Julietta en Firenzo; jullie zijn mijn helden. Verder een enorme dank aan Wim van der Post; je vertrouwen, motivatie en ideeën zijn zeker het vermelden waard.

Tessa Flantua

Den Haag, 17 september 2019

Inhoud

Voorwoord	1
Managementsamenvatting	4
Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Het belang van betaalbare woningen.....	6
1.3 Probleemstelling	7
1.4 Doelstelling	7
1.5 Hoofdvraag	8
1.6 Afbakening	8
1.7 Relevantie	8
1.8 Verantwoording	9
Maatschappelijk	9
Wetenschappelijk	9
1.9 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Theoretische aspecten van de organisatie van markten.....	11
2.1 Economische paradigma omtrent marktorganisatie: Neo Klassieke Economie versus Neo Institutioneel	11
2.2 Marktordeningsmodellen.....	12
2.3 Analyse kader van institutionele stelsels.....	13
2.4 Conceptualisering van de toegankelijke of inclusieve stad	16
2.5 De 'betaalbare' woning	18
2.6 Oorzaken tekort aan betaalbare woningen	19
2.7 Oplossingen uit andere studies	22
2.8 Conclusie	24
Hoofdstuk 3. De Nederlandse woningmarkt	25
3.1 Rollen	25
3.2 Nederlandse woningmarkt	27
3.3 Amsterdam als Nederlands minst betaalbare stad	28
3.4 Instituten op de Nederlandse woningmarkt.....	29
3.5 Conclusie	32
Hoofdstuk 4. De indeling van landen en organisatiestructuren	33
4.1 Onderzoeksmethodologie.....	33
4.2 Kwantitatieve selectie: basisstatistieken van de landen	34
4.3. Relatie koop en huurwoningmarkt.....	34
4.4 Indeling van landen in modellen	37
Hoofdstuk 5 Empirische inspiratie: vergelijking van organisatie modellen.....	39
5.1 Hiërarchische modellen.....	39

Zweden	40
Empirische inspiratie: De Zweedse bouwmethode.....	40
Institutionele haalbaarheid	41
Oostenrijk	42
Empirische inspiratie: Het Weense model	43
Institutionele haalbaarheid	44
5.2 Hybride modellen.....	44
Malta	44
Empirische inspiratie: Shared Equity Scheme en de holistische gedachte.....	44
Institutionele haalbaarheid	45
Duitsland	45
Empirische inspiratie: Mietpreisbremse	46
Institutionele haalbaarheid	47
Frankrijk	47
Empirische inspiratie: Pinelwet en geen nieuwe technische normen in de bouw	48
Institutionele haalbaarheid	48
5.3 Marktgestuurd model	49
5.4 Samenvatting.....	51
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	52
6.1 Conclusie	52
6.2 Reflectie	53
6.3 Aanbevelingen.....	53
Bibliografie.....	54
Bijlagen	57
Bijlage 1 Ruimtelijke dichtheid	57
Bijlage 2 Interviewschema.....	58
Bijlage 3. Samenvatting van de interviews.....	61

Managementsamenvatting

Wereldwijd trekken steeds meer mensen naar de grote steden. In 2030 woont circa 60 procent van de wereldbevolking in stedelijke regio's. De vraag naar woningen neemt toe en de huizenprijzen zijn hoger dan ooit. Uit steeds meer studies blijkt dat het tekort aan betaalbare huisvesting in steden tal van ongewenste effecten heeft. Zo loopt de doorstroming van de woningmarkt vast bij gebrek aan betaalbare woningen. Suburbanisatie, waarbij mensen met een lager inkomen de voor hun onbetaalbaar geworden stad verlaten, bevordert segregatie en ongelijkheid. De economische vitaliteit en groei van de stad komt onder druk te staan.

Basisbehoefte

Woningmarkten worden beïnvloed door vele factoren: overheids- en beleidsbeslissingen, lokale en globale economieën, bouwkosten, grondkosten, wetgeving en meerdere hefboomen op nationaal en regionaal niveau. Overheden voelen zich vaak verantwoordelijk om kwalitatief goede en betaalbare huisvesting – een universele, menselijke basisbehoefte – te realiseren voor iedereen. De manier waarop overheden wereldwijd dit doen, is heel verschillend. In Nederland kent men een hiërarchische manier van het sturen van de woningmarkt, maar er zijn ook landen waar de woningmarkt met relatief beperkte reguleringen (vrije marktwerking) kan functioneren. Ook zijn er vele tussenvarianten (netwerksturing of hybride marktstructuur) te herkennen.

Instituties

Om te begrijpen waarom bepaalde maatregelen in het ene land wel werken en in het andere niet, is kennis van de werking van het institutionele kader essentieel. Volgens de literatuur zijn er vier soort instituties te onderscheiden op grond van flexibiliteit. Zo is een informele institutie waarin de sociale *embeddeness* centraal staat, weinig flexibel. Een dergelijke institutie is, gedreven door gebruiken, cultuur en geloof. Een formele institutie, waarin wetten en regels centraal staan, is al meer flexibel. Institutionele arrangementen omvatten de spelregels die vastgelegd zijn in contracten. Als laatste zijn er de operationele instituties, waarin de markt vrij kan bewegen. Om te analyseren hoe een woningmarkt gestuurd en bewogen kan worden, is het dus van belang om de institutionele structuur van een land te begrijpen.

Europese aanpak

Hoewel de verschillende institutionele stelsels en de '*embeddedness*' van woningmarkten in deze unieke kaders divergentie in beleid en aanpak kunnen verklaren, is het opvallend dat het momenteel ontbreekt aan een uniforme inzetbare aanpak. Klimaatproblemen, internationale handelsverdragen, financiële markten: overall maken landen afspraken met elkaar om mondiale problemen aan te pakken. Echter, de huizen crisis wordt landelijk, regionaal of zelfs lokaal aangepakt. En dat terwijl we weten dat de internationale verbondenheid van lokale woningmarkten financiële en macro-economische schokken aan elkaar kunnen overbrengen of versterken, én urbanisatie een groeiende ontwikkeling is. In dat licht bezien is het de moeite waard om ons te laten inspireren door naar de aanpak van andere Europese landen te kijken.

Verantwoordelijkheid

In het onderzoek wordt onder andere gekeken naar het aandeel van de huisvestingslasten ten opzichte van het besteedbaar inkomen en de ruimtelijke dichtheid van de hoofdsteden. Geconcludeerd kan worden dat de koopwoningen in Malta en Zweden beter betaalbaar zijn dan in Nederland. Op de huurmarkt zijn het Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk die beter presteren. In het onderzoek worden op

basis van casestudies de meest inspirerende interventies besproken. Geconcludeerd kan worden dat het meer evenwicht op de woningmarkt bereikt zou kunnen worden door inspiraties van andere landen. Echter, het verdient de aanbeveling om kennis van cultuur- en gedragsveranderingen en een doorgronding van het huidige systeem te implementeren in toekomstige adviezen. Alleen met wetenschap over veranderingen kan een goede afweging worden gemaakt voor een lange termijnvisie.

Hoofdstuk 1. Inleiding

'The global housing crisis reflects a fundamental paradox of contemporary capitalism'

(Florida, 2018)

1.1 Aanleiding

Door de economische groei zijn steden economisch krachtiger dan ooit. Dit resulteert in een enorme vraag naar woningen en een escalatie van de huizenprijzen. Sinds de financiële crisis is de vastgoedmarkt op veel plaatsen sneller gegroeid dan andere financiële markten (Economisch Instituut voor de Bouw, 2017). Daarmee is de relatieve betaalbaarheid van woningen afgenomen. Daar komt bij dat het gros van de investeringen op de woningmarkt niet leidt tot een toename van de voorraad betaalbare woningen, maar tot een relatieve toename van het hogere segment. Ondanks dat er verscheidene studies zijn naar een toegankelijke stad, waar huisvesting wordt geboden aan elke inkomenslaag, lijkt huisvesting tegenwoordig een investeringsmodel te zijn geworden (Florida, 2018). Dit fenomeen manifesteert zich niet alleen in Nederland, maar wereldwijd (Wetzstein, 2017).

1.2 Het belang van betaalbare woningen

Gezien de massale trek naar de stad, groeit de vraag naar woningen (Schoor, 2013). Tegelijkertijd blijkt uit steeds meer studies ook het belang van een toegankelijke woningmarkt. Het CPB geeft in het rapport 'Doorstroming op de woningmarkt – van huur naar koop' (Jókovi, 2008) het belang weer van betaalbare woningen. Zonder betaalbare woningen loopt de doorstroming van de woningmarkt vast. Daarnaast is goede, betaalbare huisvesting belangrijk voor het welzijn van gezinnen (Housing Virginia, 2019). Het vervult een basale menselijke behoefte aan onderdak, maar het draagt ook bij aan het persoonlijk welzijn. Degelijke, betaalbare huisvesting vermindert stress, wat leidt tot verbetering van zowel de fysieke als mentale gezondheid. De Verenigde Naties schatten ooit dat jaarlijks 10 miljoen mensen overlijden aan ondoelmatige huisvesting (United Nations, 2011). *"Een uitgebreide, gecoördineerde aanpak van goede woningen zal resulteren in grootste impact op de volksgezondheid"*, verklaarde Dr. Steven K. Galson, destijds Senior Vice President of Global Regulatory Affairs Verenigde Staten (Office of the Surgeon General (US), 2009).

Naast persoonlijk welzijn, heeft de aanwezigheid van betaalbare huisvesting ook invloed op economische externaliteiten en daarmee de vitaliteit van steden. Betaalbare woningen kunnen werknemers uit elke laag van de bevolking aantrekken en behouden in een stad (Burn- Calander, 2019). Kortere pendels stellen werknemers in staat meer tijd met hun gezinnen door te brengen, terwijl de stad zelf profiteert van vermindering van verkeerscongestie, luchtvervuiling en uitgaven op wegen (Housing Virginia, 2019). De aanwezigheid van betaalbare woningen kan ook helpen de economische groei te stimuleren. Een gezonde mix van woonopties, zoals betaalbare huurwoningen, eengezinswoningen, duplexen en seniorenwoningen, biedt kansen voor alle inwoners om hun (economische) situatie te verbeteren en het stimuleren van de lokale economie (Schwartz, 2016). Ondanks dat uit de bovengenoemde onderzoeken afgeleid kan worden dat betaalbare huisvesting van groot belang is op de leefkwaliteit van mensen, is het wrang dat niet alleen in Nederland, maar overal ter wereld dezelfde problemen op de woningmarkt

ontstaan. De vraag is niet alleen hoe steden toegankelijker worden, maar ook waarom het zo lang duurt om dit voor elkaar te krijgen.

1.3 Probleemstelling

De woningmarkt is sinds jaar en dag een zeer politiek beladen markt: kwalitatief goede, betaalbare huisvesting is een basisbehoefte voor iedereen en een economische factor van groot belang. Hoewel overheden zich betrokkenheid voelen bij het thema, zijn er veel verschillen zichtbaar in het institutionele kader, dat wil zeggen hoe doelstellingen worden nagestreefd en afspraken worden gemaakt. Er zijn veel landen waar de overheid een grote rol speelt in het sturen van de woningmarkt, maar er zijn ook landen waar de woningmarkt met relatief beperkte reguleringen functioneert. Daarnaast zijn er vele tussenvarianten denkbaar en is het waarschijnlijk dat de hybriditeit en variëteit van bestuur, financiering en organisatie van de voorraad betaalbare woningen zal blijven groeien. Er zijn reeds diverse ideeën over het beleid ten aanzien van het aanbieden van betaalbare huisvesting, maar het verkennen, verzamelen en analyseren van ontwikkelingen en modellen op het gebied van betaalbare huisvesting, *governance* en financiën, staat nog in de kinderschoenen.

Hoewel de verschillende institutionele stelsels en de *embeddedness* van woningmarkten in deze unieke institutionele kaders divergentie in beleid en aanpak kunnen verklaren, mag het toch ook als opvallend worden gezien dat het momenteel ontbreekt aan een structurele manier van overleg, inspiratie en universeel inzetbare instrumenten. De klimaatproblemen, de internationale handelsverdragen, de financiële markten: overal maken landen afspraken met elkaar om mondiale problemen aan te pakken. Echter wordt de huizen crisis landelijk, zo niet regionaal of lokaal aangepakt. Ook Nederland is zoekende in de huisvestingsproblematiek. In Amsterdam, Nederlands meest onbetaalbare stad, zijn de huizenprijzen de laatste 5 jaar met 63% gegroeid, terwijl het besteedbare inkomen met slechts 4% omhoog is gegaan (Knight Frank, 2018). Dit leidt tot een *gap* in de betaalbare woningmarkt.

Deze constatering leidt tot de vraag of er aan de hand van een verdieping in de aanpak van andere Europese landen inspiratie gehaald kan worden over interventies die de betaalbaarheid op de Nederlandse woningmarkt bevorderen zodat de stad voor elke inkomensgroep toegankelijk wordt en blijft.

1.4 Doelstelling

Inzicht verkrijgen in gehanteerde overheidsinterventies in Europa ingezette instrumenten die inzetbaar zijn voor het verkrijgen van betaalbare woningen in Nederland en met name in Amsterdam, met als doel een toegankelijke stad. Dit onderzoek moet een aanzet geven voor een vervolgonderzoek op de toegankelijke stad. Dit exploratief onderzoek dient tot het inspireren door het formuleren van verbanden en verklaringen tussen de manier waarop markten gestructureerd worden en de betaalbaarheid van woningen in steden.

1.5 Hoofdvraag

Als centrale vraag wordt de volgende toetsende vraag gesteld:

Zijn er interventies uit andere EU landen te benoemen die de betaalbaarheid op de Nederlandse, en met name de Amsterdamse, woningmarkt kunnen bevorderen, zodat de stad voor iedere inkomensgroep toegankelijk wordt en blijft?

Om te komen tot instrumenten voor voldoende betaalbare woningen in grote steden, worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke elementen zijn er bepalend voor woningmarkten?
2. Wat wordt verstaan onder 'betaalbaar' wonen?
3. Welke manieren van markt structureren zijn er te benoemen en wat kenmerkt deze verschillende orderingsmodellen?
4. Hoe is de Nederlandse, en met name de Amsterdamse woningmarkt nu vormgegeven?
5. Welke Europese landen hebben vergelijkbare ruimtelijke uitdagingen en hebben een beter toegankelijke woningmarkt?
6. Welke instrumenten worden ingezet in deze beter presterende Europese landen om te komen tot een betaalbare woningmarkt?

1.6 Afbakening

Ondanks dat het thema *affordable housing* de bestuurlijke agenda van metropolitane regio's over de hele wereld bestrijkt, beslaat dit onderzoek slechts de lidstaten van de Europese Unie, inclusief het Verenigd Koninkrijk. Er is tussen de lidstaten een enorme eengemaakte markt (ook bekend als de „interne” markt) gecreëerd, die steeds verder wordt ontwikkeld om het volledige potentieel ervan te benutten (Directorate-General for Communication, 2019). Om deze reden is de internationale beïnvloeding van de nationale en lokale woningmarkten, die elk op hun beurt financiële en macro-economische schokken aan elkaar kunnen overbrengen of versterken, vanuit de context van de Nederlandse woningmarkt het sterkst tussen Nederland en de overige Europese lidstaten. In dit onderzoek wordt daarom gekozen voor een afbakening tot enkel de Europese lidstaten. Dit komt mede voort uit methodologisch perspectief; het institutionele karakter tussen deze landen is relatief vergelijkbaarder dan in een onderzoek op internationaal niveau.

1.7 Relevantie

Het huisvesten van alle lagen uit de bevolking is de afgelopen jaren een steeds groter wordend probleem in Nederland. De toegankelijke, of inclusieve stad, waarin alle inkomensgroepen toegang hebben tot voor hen betaalbare huisvesting en waar sociale cohesie aanwezig is, is geen vanzelfsprekendheid. In Amsterdam is de woningmarkt al jaren oververhit en worden verschillende overheidsinterventies gedaan, vaak zonder een effectieve werking. In de nationale- en internationale literatuur zijn studies naar het thema *affordable housing* te vinden, maar de uitkomsten hiervan blijven redelijk pragmatisch zonder kennis te nemen van de invloed van de werking van woningmarkten in hun unieke institutionele kader. Zeer zelden worden overheidsinterventies van vergelijkbare landen als inspiratiebron gebruikt voor de eigen sturing.

Bevindingen uit dit onderzoek leveren een bijdrage aan het politieke en maatschappelijke debat en kunnen als inspiratiebron dienen tot het implementeren van veranderingen in de institutionele architectuur van ons land.

1.8 Verantwoording

Maatschappelijk

Het huisvesten van huishoudens in alle lagen van de bevolking is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden in het Nederlandse maatschappelijk debat. Hoewel Nederland bekend staat om de relatief grote voorraad sociale woningbouw, komt Amsterdam in onderzoeken steeds vaker naar voren als één van de meest onbetaalbare steden wereldwijd. Momenteel lijken inspanningen om de woningmarkt meer betaalbaar te maken geen vruchten af te werpen. Amsterdam is echter bij lange na niet de enige metropoolregio die kampt met dit probleem; overal ter wereld is hetzelfde fenomeen zichtbaar, echter in andere contexten en met eigen unieke uitdagingen.

Het IMF *Global Financial Stability Report* uit 2018 geeft aan dat de internationale verbondenheid van lokale woningmarkten financiële en macro-economische schokken aan elkaar kunnen overbrengen of versterken. Als gevolg hiervan kan het sturen van overheden om onevenwichtigheden op de woningmarkt aan te pakken via nationaal of lokaal beleid worden beperkt, vooral als de huizenprijzen in veel landen een hoge correlatie hebben en hierdoor tegelijkertijd dalen. In die zin zou het helpen om de werking van woningmarkten in eigen institutionele kader te begrijpen en te leren van elkaar om zo de correlatie tussen lokale woningmarkten als voordeel te gebruiken. De Nederlandse, en met name de Amsterdamse woningmarkt staat in dit onderzoek centraal. Enerzijds borduurt het voort op eerdere relevante studies en anderzijds biedt dit onderzoek mogelijk nieuwe handvatten om te komen tot een toegankelijk Amsterdam; een stad die voor iedereen toegankelijk is om te wonen.

Wetenschappelijk

Veel wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de huisvesting van middeninkomens op de woningmarkt, de rol van sociale huisvesting en de werking van de woningmarkt. Tevens zijn er onderzoeken gedaan waarin woningmarkten internationaal worden vergeleken. Uit de onderzoeken kan geconcludeerd worden dat verschillen in de woningmarkten plaats- en economieafhankelijk zijn. Tevens hebben demografische ontwikkelingen en de afhankelijkheid in huisvestingssystemen, de mate waarin het beleidsmatig verleden een rol blijft spelen in het heden, effect op de werking van de woningmarkt. Deze afhankelijkheid heeft ook weer een relatie met het unieke institutionele kader waarin een woningmarkt makkelijk of minder makkelijk veranderd kan worden. Dit onderzoek draagt bij aan de politieke, praktijkgerichte en wetenschappelijke debatten over overheidsinterventies op de woningmarkt en het effect daarvan. Dit onderzoek gaat verder dan een internationale vergelijking: hopelijk inspireert het om van elkaar te leren en interventiekeuzen van overheden te plaatsen binnen het heersend institutionele kader.

Hoewel dit onderzoek een bijdrage levert aan de theorieontwikkeling over de effecten van overheidsinterventies op de woningmarkt, leent het beperkt aantal casussen zich niet voor een complete generalisatie van de uitkomsten. Er is in dit onderzoek geen sprake van een volledig inductieve benadering.

1.9 Leeswijzer

Deze scriptie bestaat uit 6 hoofdstukken die leiden tot de beantwoording van de centrale vraag.

In hoofdstuk 2 wordt in het theoretisch kader nader ingegaan op de context van woningmarkten. Het hoofdstuk begint met een economisch paradigma omtrent marktorganisatie. Vervolgens wordt behandeld hoe de verschillende marktordeningsmodellen werken. Na een analysekader over institutionele stelsels, volgt de conceptualisering van de toegankelijke stad.

In hoofdstuk 3 wordt de samenstelling en werking van de Nederlandse woningmarkt toegelicht. Dit hoofdstuk behandelt de Amsterdamse woningmarkt, als Nederlands meest onbetaalbare woningmarkt.

In hoofdstuk 4 wordt eerst de onderzoeksmethodologie toegelicht. Het onderzoek begint met een kwantitatieve data-analyse met als uitkomst landen die beter scoren op betaalbaarheid in de koop- en huurmarkt dan Nederland. Op basis van ruimtelijke dichtheid worden hierna de landen geselecteerd voor de casestudies van het opvolgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 5 geeft een empirische analyse van de landen door middel van casestudies. Hierin wordt een eerste aanzet gegeven om te komen tot beantwoording van de hoofdvraag. Deze aanzet wordt verdiept tot een wetenschappelijke onderbouwing op de resultaten door een aantal diepte-interviews met professionals uit de woningmarkt, zowel uit academische wetenschap als uit de praktijk. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting, waarna in hoofdstuk 6 tot een conclusie wordt gekomen.

De conclusie uit hoofdstuk 6 zal antwoord geven op de centrale vraag. Verder zullen nog aanbevelingen volgen om tot verder onderzoek over te kunnen gaan.

Hoofdstuk 2. Theoretische aspecten van de organisatie van markten

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader gevormd over de sturing op woningmarkten aan de hand van een tweetal theorieën. Hoewel de verschillende institutionele stelsels en de *embeddedness* van woningmarkten in deze unieke kaders divergentie in beleid en aanpak kunnen verklaren, geven deze theorieën geen volledig beeld van de economische wetenschap. Wel geeft het theoretisch inbedden van de drie organisatiemodellen handvatten in de verklaring van verscheidenheid in overheidsinterventies. In dit hoofdstuk wordt verder aandacht besteedt aan de conceptualisering van de toegankelijke stad en de term ‘betaalbaar’.

2.1 Economische paradigma omtrent marktorganisatie: Neo Klassieke Economie versus Neo Institutioneel

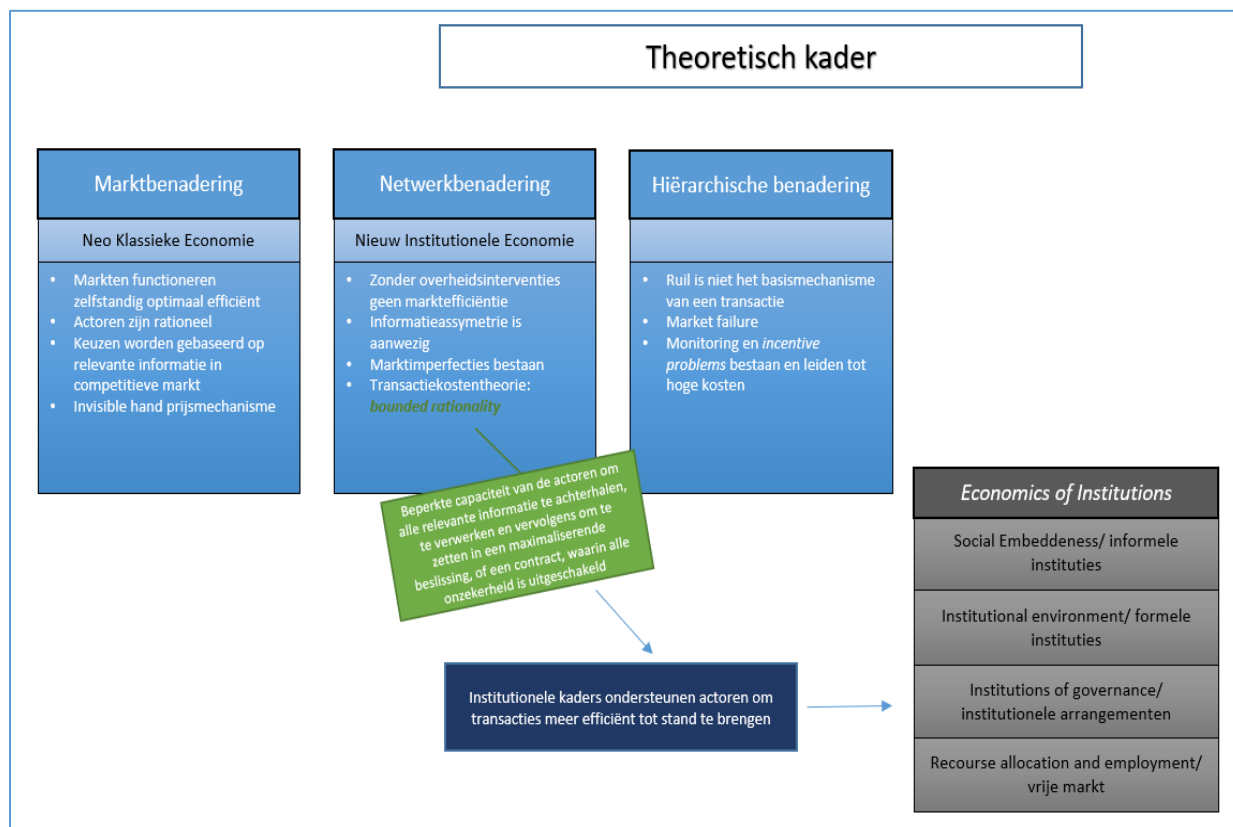
Het startpunt van de economische theorie wordt gevormd door het neo klassieke gedachtegoed, waarvan Adam Smith (1776) de grondlegger is. Smith stelde een aantal strikte aannames op waaronder markten zelfstandig – zonder interventies - optimaal efficiënt functioneren. Als belangrijkste aanname geldt dat er sprake is van volledig geïnformeerde actoren die rationeel zijn in hun keuzes, daarbij hun eigen welvaart maximaliseren, zich daarin onafhankelijk opstellen en hun keuzes baseren op alle relevante informatie die voor handen is op een volledig competitieve markt (Pen, 1967). Indien dit het geval is, kan het prijsmechanisme ofwel de *invisible hand* markten volledig decentraal optimaal organiseren om te komen tot een evenwicht in vraag en aanbod.

Aan de hand van deze theoretische basis is er geen centrale hiërarchie nodig om tot een optimale marktorganisatie te komen. De overheid hoeft enkel in te grijpen wanneer er informatieasymmetrie opspeelt, er onvoldoende concurrentie is door grote schaalvoordelen (marktmacht), of er externe effecten de efficiëntie verandert (Hemerijck, 1994). De overheid kan interveniëren om welvaart over burgers te herverdelen. Er is in deze theorie weinig ruimte voor de rol van de overheid in het kader van paternalisme (Imandt, 2016). Onderdeel van deze theorie is een vrije markt een uit zichzelf naar evenwicht zoekend systeem is.

In de praktijk blijkt dat deze aannames niet overeenkomen met de werkelijkheid (cf. Coase, 1936; Williamson, 2000). Afwijkingen ontstaan zowel aan de vraag- als aanbodzijde. Op grond van informatietekorten treedt er bijvoorbeeld informatie-asymmetrie op in transacties, er is sprake van marktimperfecties en externe effecten en soms hebben actoren er baat bij wanneer de overheid hen helpt een beslissing in hun belang ook daadwerkelijk uit te voeren. Dit meer realistische beeld is het uitgangspunt van een modernisering van de algemene economie; de neo institutionele economie (NIE). De NIE kijkt op het eerste gezicht sterk af van het van het neoklassieke denken, echter hebben beide optimale marktefficiëntie als doel, maar de uitgangspunten zijn anders. Zo stelt Coase in 1936 dat een markt niet zelfstandig zonder invloed van de overheid de optimale efficiëntie bereikt. Eén van de drie belangrijke pijlers uit de NIE is de transactiekosteneconomie (TCE) (Douma, 2002)¹. In de TCE staat de vraag naar de meest efficiënte organisatievorm van transacties binnen de meer realistische assumpties centraal (Groenewegen, 2004). De actoren kennen niet de volledige rationaliteit van hun neoklassieke

¹ De andere twee pijlers zijn de leer van de eigendomsrechten en de principaal-agentbenadering. Deze vallen buiten de scope van onderhavig onderzoek, omdat deze geen directe verbinding hebben met de werking van instituties op de woningmarkt.

collega's: er is sprake van zogeheten ingeperkte rationaliteit ('*bounded rationality*'). Deze beperkte rationaliteit duidt op een beperkte capaciteit van de actoren om alle relevante informatie te achterhalen, te verwerken en vervolgens om te zetten in een maximaliserende beslissing, of een contract, waarin alle onzekerheid is uitgeschakeld (Groenewegen, 2004). Het ontstaan van institutionele karakters, ofwel instituties, vindt zijn verklaring in deze theorie. Instituties ondersteunen actoren om transacties meer efficiënt tot stand te brengen. North (1999) stelt dat er verschillende soorten instituties zijn, deze worden uitgewerkt in paragraaf 2.3. Het theoretisch kader voor dit onderzoek is in figuur 1 visueel weergegeven.



Figuur 1 Visuele weergeving van het theoretisch kader

2.2 Marktordeningsmodellen: Hiërarchisch, Hybride en Vrije markt

De zoektocht naar economische efficiëntie, zowel in de neo klassieke als de nieuw institutionele economie, verklaart de keuze tussen coördinatievormen van *governance* (Dhondt, 2000). Iedere samenleving, hoe groot of klein ook, is geordend. Ordening omvat de manier waarop het sociale en economische verkeer tussen actoren wordt gestuurd. Deze paragraaf schetst de contouren van een analytisch raamwerk om de casestudies van hoofdstuk 5 in context te kunnen plaatsen.

Rhodes (1996) bespreekt de vele mogelijke definities van ordening die in de literatuur gangbaar zijn. Hij concludeert dat *governance* verwijst naar zelforganiserende, interorganisatorische 'netwerken' en beargumenteert dat deze netwerken de markten en hiërarchieën aanvullen als 'bestuursstructuren voor autoritair handelen en de toewijzing van middelen en uitoefening van controle en coördinatie' (Rhodes, 1996). Hoe een markt gestuurd wordt vormt de kern van dit vraagstuk.

Vanuit de literatuur, van antropologie tot economie en van politieke wetenschap tot sociologie, kunnen drie ideaaltypische vormen van ordening worden. Williamson (1991) redeneert vanuit de NIE dat transacties de basiseenheid voor analyse zijn. Hij stelt dat de markt in principe het te prefereren transactieregime is. De vrije markt laat partijen toe om snel en tegen de juiste prijs te handelen en zich snel aan te passen aan een zich wijzigende omgeving. Zoals in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen, is er in de praktijk sprake van *market failure* door verschillende oorzaken. Hiërarchieën ontstaan op het moment dat in markttransacties *monitoring* en *incentive problems* ontstaan die tot hoge kosten leiden, waardoor marktrelaties niet meer zinvol zijn om transacties te regelen (Dhondt, 2000). In een dergelijke samenwerking is ongelijkheid en disbalans aan de orde, waardoor behoefte ontstaat aan sturing. Pas in 2000 heeft Williamson een tussenvorm aan zijn theorie toegevoegd: de *hybrid governance*. Deze tussenvorm kent geen autonome aanpassing, die wel kenmerkend is voor de hiërarchische ordening. Daarnaast is er meer vrijheid in contractrecht en kent de hybride variant iets meer gevoeligheid voor prikkels dan de hiërarchische variant.

In de literatuur zijn diverse varianten te vinden op de drie bovengenoemde *governance structures*. Het rapport 'Ordering op orde' (2014) duidt de drie ordeningsvormen aan als (i) ordening via het marktprincipe, (ii) ordening via het bureaucratieprincipe, en (iii) ordening via het relatieprincipe. Het marktprincipe reguleert (vrijwillige en vrije) transacties tussen partijen die producten en diensten vragen en aanbieden gebaseerd op prijs (Hendriks, 2014). Het bureauprincipe gaat uit van een ordening gebaseerd op afdwingbare rechten en plichten en lijkt dus veel overeenstemming te hebben met het door Williamson gedefinieerde hiërarchische model. Als laatste ordent het relatieprincipe op basis van dialoog, vertrouwen, wederkerigheid en niet-afdwingbare, maar diepgewortelde rechten en plichten. Het lijkt daarmee op een hybride variant van het marktprincipe en het bureauprincipe. Laurent Ghekiere, Hoofd van EU Affairs van de Social Housing Union, identificeert twee modellen voor marktregulatie (Braga, 2013). Deze modellen, die voornamelijk gaan over marktstructurering van sociale woningbouw, zijn ook goed te gebruiken voor de woningmarkt in een bredere optiek en zullen ook gebruikt worden in de verdieping van de onderzoekselementen uit de casestudies in dit onderzoek. In het rapport Social Housing in the EU worden de twee hoofdstromen (i) '*universal*' en (ii) '*targeted*' nader uitgewerkt. Volgens de universalistische benadering is huisvesting een primaire publieke verantwoordelijkheid en is het doel degelijke huisvesting voor alle inkomensgroepen te bieden tegen een betaalbare prijs. In deze context heeft de overheid een cruciale marktregulerende rol om toegang tot de woningmarkt te kunnen garanderen. De '*targeted*', of doelgerichte model gaat uit van toewijzing van huisvesting volgens de wet van vraag en aanbod. De doelgerichte modellen vinden de markt primair verantwoordelijk en zien voor de overheid alleen een rol als gedgeprimeerde groepen geen betaalbare huisvesting krijgen. Sociale huisvesting richt zich alleen tot die huishoudens wier vraag naar woningen met degelijke kwaliteit tegen een betaalbare prijs niet door de markt wordt vervuld. Het doelgerichte model is meer te vergelijken met de hybride variant, de netwerkbenadering, die rekening houdt met marktimperfecties en *bounded rationality*. Binnen dit model is het mogelijk om twee submodellen te identificeren volgens het type, de omvang en de toewijzingscriteria van de sociale huisvestingssector: het (iii) 'generalistische' en het (iiii) 'residuele' model. Deze submodellen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

2.3 Analyse kader van institutionele stelsels

Er zou gesteld kunnen worden dat woningmarkten, internationaal, nationaal en regionaal, allemaal hun eigen kenmerken hebben en daarmee ook een eigen plaats in het marktordeningsmodel. Om het model

in te kleden en de markt efficiënt te kunnen bedienen zijn de effecten van de institutionele structuur van landen evident en overall zichtbaar. In het boek 'Waarom sommige landen rijk zijn en andere arm' proberen de Amerikaanse economen Daron Acemoglu & James Robinson (2013) een verklaring te geven voor de welvaartsverschillen in de wereld. Als voorbeeld noemen zij Noord Amerika en buurland Mexico, waar alleen een landsgrens ligt tussen rijkdom en armoede. Een grens die echter wel bepalend is voor het soort institutie waarin het economisch leven is ingebed. De literatuur omtrent deze divergentie van institutionele structuren op nationaal niveau is uitgebreid.

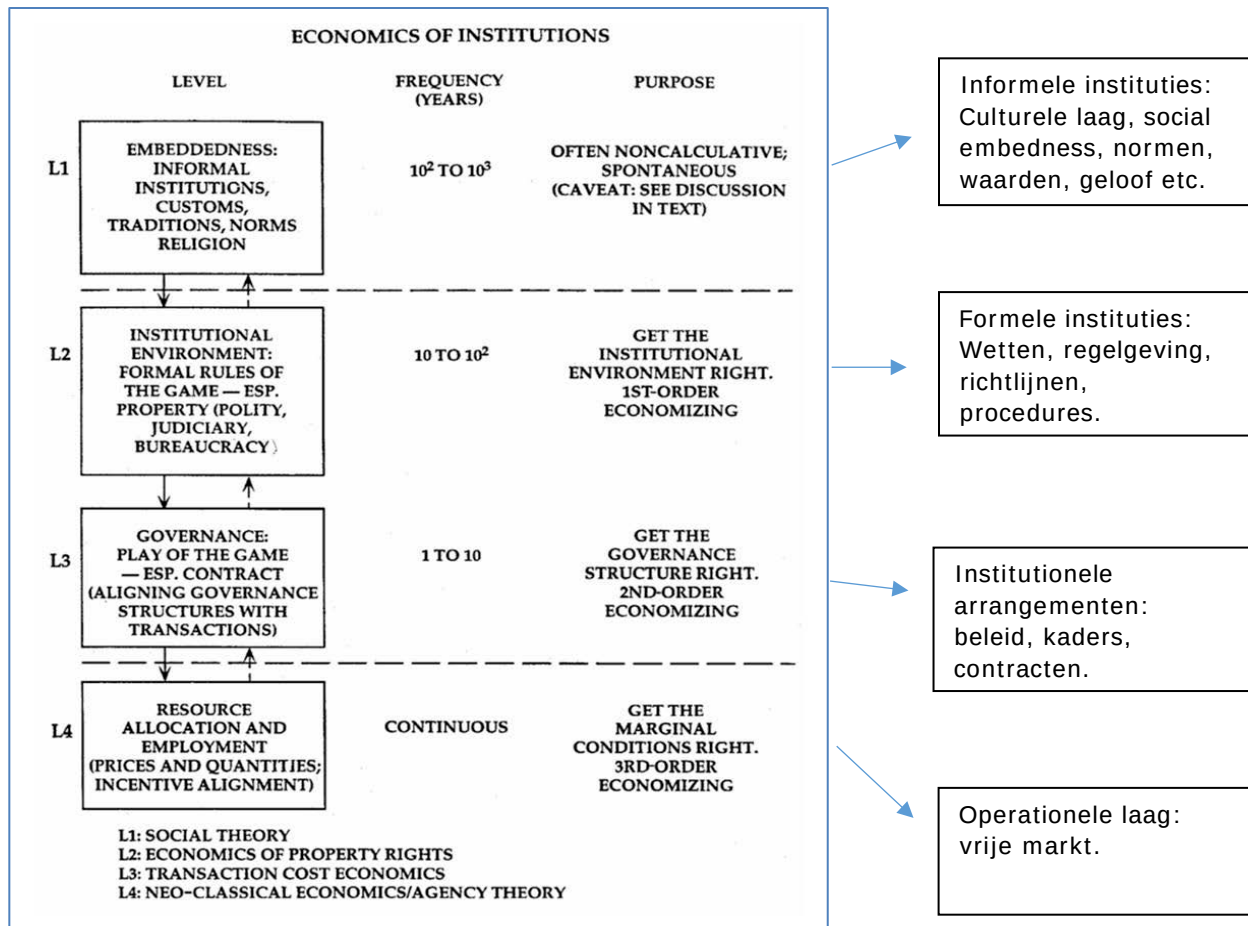
Onder instituties worden de structuren in de vorm van beleid en wet- en regelgeving, contracten en waarden, sociale normen en gewoonten verstaan die het handelen van individuen en organisaties structureren (North, 1990). Daarbij is er een onderscheid te maken tussen formele instituties (door de rechtelijke macht te toetsen beleid en wetgeving) en informele instituties (sociale normen, conventies, contracten ed.). Efficiënte instituties moedigen mensen aan hun capaciteiten zo optimaal mogelijk in te zetten: men volgt onderwijs, zoekt en vindt werk, innoveert, er worden nieuwe ondernemingen gestart, etc (Acemoglu, 2013). Hoewel instituties stabiliteit bieden, zijn zij wel aan verandering onderhevig, veelal graduueel. Veranderingen kunnen zowel exogeen als endogeen zijn, van buiten of binnen het systeem afkomstig.

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de rol van instituties aan de hand van de theorie van Williamson (2000) en hoe deze institutionele structuren hun uitwerking hebben op het sturen van markten, waaronder de woningmarkt.

Deze institutionele verschillen zijn ook zichtbaar op de woningmarkt (Vlak, 2017), (Hafner, 2008), (Rabobank, 2013). Wereldwijd worden – transacties op - woningmarkten gestructureerd en gestuurd door vele factoren: overheids- en beleidsbeslissingen, lokale en globale economieën, bouwkosten, grondkosten, wetgeving en meerdere hefboomen op nationaal en regionaal niveau. Denk aan huisvestingssubsidies, belastingvoordelen, ruimtelijke ordeningsplannen en economische ontwikkelingsplannen.

Oliver E. Williamson presenteert in het artikel *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead* een vier-lagen model van de '*Economics of Institutions*', waarin de invloed van instituties of omgevingen en hun verandersonnelheid het menselijk gedrag bepalen (Williamson, 2000). Het model vormt een relevant kader om verschillende institutionele structuren nader te analyseren. Van der Post (2005) duidde dit reeds als valide en relevant analysekader voor vastgoedmarkten. Het model van Williamson staat in de komende paragraaf grotendeels centraal.

De vier verschillende lagen die in figuur 2 zijn gevisualiseerd vertegenwoordigen verschillende soorten instituties. Williamson heeft deze verdeling gemaakt op grond van de verschillende fundamenteën van instituties alsmede op de veranderlijkheid, lees flexibiliteit van instituties. Hoe hoger in het model, hoe moeilijker instituties en de gevolgen van instituties te veranderen zijn op korte termijn. Dit wordt onderstaand per laag meer concreet beschreven.



Figuur 2: Het vier-lagen model van de 'Economics of Institutions' Bron: Williamson (2000)

In de bovenste laag van het model staat de culturele omgeving centraal, ofwel de '*social embeddedness*'. Deze informele instituties bevatten de denkbeelden die verklaren waarom mensen doen wat zij doen: de normen, gebruiken, cultuur, tradities, maar ook het geloof. Gedrag is hierin zodoende geïnternaliseerd. Het gaat om zaken die niet in expliciete regels zijn vastgelegd en waarvan individuen zich vaak niet bewust zijn. Deze laag wordt vaak als een gegeven gezien, waardoor verandering moeilijk is en mogelijk meerdere millennia duurt (Groenewegen, 2004).

Instituties die vooral gevormd worden in de tweede laag zijn de zogenoemde formele instituties. De 'formele regels van het spel' zijn vastgelegd in wetten, regelgeving, richtlijnen en procedures, de '*institutional environment*'. Deze laag bevat de uitvoerende, wetgevende, rechterlijke en bureaucratische functies van de overheid, alsmede de verdeling van bevoegdheden over de verschillende niveaus van de overheid. Voor neo institutioneel economen zijn met name de eigendomsrechten van belang, alsmede de mededingingswetgeving; die omgevingsvariabelen moet een samenleving efficiënt inrichten, opdat op de lagere niveaus markten en ondernemingen hun werk goed kunnen doen (zogenoeten '*first order economizing*'). De tijd gemoeid met het veranderen is door Williamson gesteld op 100 jaar en de maakbaarheid is duidelijk groter (Groenewegen, 2004). In dit onderzoek kan deze laag worden gezien als regels en beleid dat door de overheid wordt ingesteld.

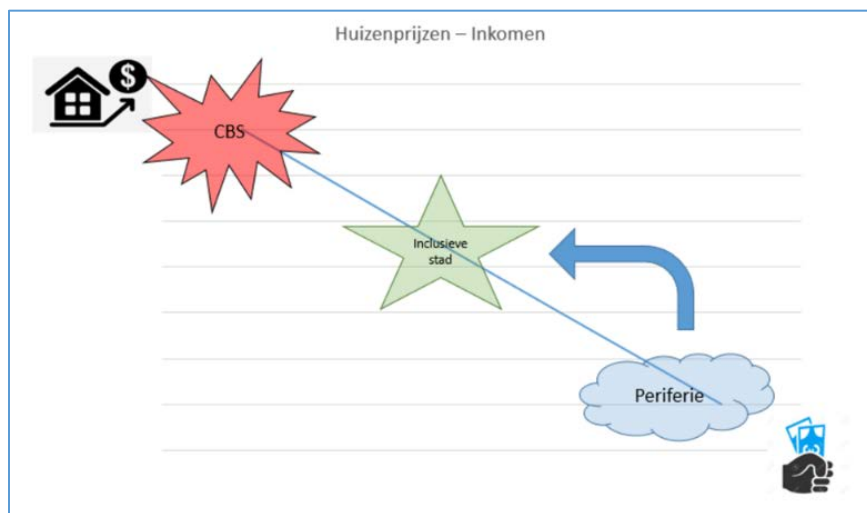
Laag drie bevat de *'institutions of governance'* (Williamson, 2000), ofwel de institutionele arrangementen: contracten en private organisaties, die transacties coördineren (Groenewegen, 2004). Het draait hier volgens Williamson (2000) om de *"play of the game"*: veranderingen worden op relatief korte termijn doorgevoerd en er is sprake van *'get[ting] the governance structures right'*. Het is de wereld van de transactiekosten economie, waarin de mogelijkheid bestaat dat actoren bewust verkeerde informatie verschaffen, misbruik maken van een situatie van asymmetrische informatie en uit zijn op bevoordelen. In geval van een contract met open einden en de kans op opportunistisch gedrag zal de marktpartij zoeken naar bescherming (Groenewegen, 2009). Hij zal *safeguards* creëren in de vorm van clausules in het contract, maar naarmate de wereld complexer en onzekerder is zullen daardoor de contractkosten oplopen. Er komt een moment dat een alternatief efficiënter is. Creatie van deze laag kan op relatief korte termijn (10 jaar). In dit onderzoek kan deze laag worden gezien als door de gemeente gesteld beleid en kaders, maar waarin binnen deze kaders de markt zijn werk kan doen. De onderste laag is de operationele laag; hierin vindt de allocatie van neoklassieke markten plaats en is er sprake van continue aanpassing (Groenewegen, 2004). In dit onderzoek kan deze laag worden gezien als de laag waarin de markt vrij kan bewegen.

Het is evident dat de vier lagen onderling interacteren. Allereerst beperken de bovenste lagen, de lagen direct daaronder (Williamson, 2000). Informele instituties bepalen volgens Groenewegen (2004) zodoende de speelruimte voor de formele instituties, die vervolgens het kader schetsen waarbinnen (economische) actoren kunnen zoeken naar efficiënte arrangementen. Zij bepalen dus de maximale speelruimte voor de operationele laag. Deze interactie is echter wederkerig stelt Van der Post (2005). Ook de onderste lagen beïnvloeden de bovenliggende lagen – regelgeving om aanbodtekorten op de woningmarkt aan te pakken is hiervan een voorbeeld. Deze wederkerige interactie betekent dat instituties en institutionele stelsels *embedded* zijn. Nieuwe instituties worden altijd onderdeel van bestaande institutionele structuren. In negatieve zin kan dit betekenen dat ook niet-efficiënte instituties blijven overleven ten faveure van meer efficiënte oplossingen. Deze beperking van institutionele vrijheden tekent daarmee een hoge mate van padafhankelijkheid. Oplossingen uit het verleden hebben invloed op mogelijkheden in het heden en in de toekomst. Indien niet-efficiënte instituties in de praktijk onvervangbaar blijken, is sprake van een zogenaamde institutionele 'lock-in' (Woerdman, 2004). Een meer diepgaande analyse van deze effecten valt buiten de scope van onderhavig onderzoek – juist een bepaalde mate van vrijheid biedt kansen voor een effect waarin mogelijkheden en inspiratie wordt gecreëerd. Desondanks zijn deze beperkende en padafhankelijke effecten zeer relevant en kunnen deze niet worden genegeerd. In de huidige ontwikkelingen waarbij, mede door gentrificatie, toenemende armoede, uitsluiting en ongelijkheid een toenemende trend lijkt te zijn, is het van belang tijdig te werken aan een oplossing, voordat segregatie in het institutionele kader ingebed wordt. In de volgende paragraaf wordt deze ommekeer geconceptualiseerd: de inclusieve stad als ideaalbeeld.

2.4 Conceptualisering van de toegankelijke of inclusieve stad

De visie in de literatuur over segregatie wordt sterk bepaald door het referentiekader van de Amerikaanse zwarte getto. De situatie van de arme, zwarte, in Amerika geboren bevolking is historisch verbonden met langdurige onderdrukking en discriminatie en wordt in stand gehouden door een reeks institutionele arrangementen (Kempen, 2000). Ondanks dat er in Europa geen sprake is van een dergelijke sterke ruimtelijke concentratie, kennen ook de Nederlandse steden diverse wijken met een duidelijke meerderheid van allochtonen en/of lagere inkomensgroepen. De Amerikanen Massey en Denton (1993)

benadrukken dat segregatie een belangrijke rol speelt in het overbrengen en versterken van schadelijke sociale en economische processen. Het ontbreken van kansrijke voorbeelden in de nabije samenleving werken een continuering in de hand. De visie dat segregatie van kansarmen als zelfstandige factor invloed uitoefent op de ontplooiing, wordt gedeeld door verschillende Europese onderzoeken. De Lannoy en Kesteloot (1990) merken op dat het wonen in een bepaalde buurt een belangrijke invloed heeft op de toegang tot collectieve goederen en voorzieningen, kennis en gedragingen. Empirische studies bevestigen het bestaan van gentrificatie en – feitelijk – de non inclusieve stad. Een korte, geenszins volledige beschrijving schept de empirische context. Bijvoorbeeld Hochstenbach en Musterd (2014) constateren in een studie naar de verhuisstromen van lage inkomens in Amsterdam en Rotterdam tussen 2004 en 2013 dat mensen met een laag inkomen geleidelijk de stad uit trekken, omdat zij steeds moeilijker een betaalbare woning kunnen vinden. Deze suburbanisatie zal in de toekomst tot meer segregatie en ongelijkheid leiden. Dit ondanks de feitelijke idealen van een verzorgingsstaat waarin overheden over het algemeen een te sterke scheiding tussen bewoners met hoge en lage inkomens proberen te voorkomen (Musterd en Ostendorf, 1998). De ruimtelijke economische afbakening tot wonen en het belang van sociale cohesie in een stad vraagt om een diversiteit aan bevolkingsgroepen en een verscheidenheid aan woonvormen. Onderhavig onderzoek gaat daarom in op het element wonen vanuit inclusief perspectief, waarin zowel suburbanisatie naar de periferie als de bewoners van het Central Business District (CBS) bijeenkomen. Figuur 3 geeft de mogelijke samenhang weer tussen huizenprijzen en inkomen.



Figuur 3 Inclusieve stad

Mensen met een hoog inkomen, kunnen zich vestigen in het CBS, het hart van de stad. Hoe lager het inkomen, hoe meer men genoodzaakt is een woning te zoeken buiten de stad. De vorm van deze relatie hangt af van de sterkte van de verschillende externe effecten en wordt beïnvloed door de parameters uit het model. Een verandering in de parameter (bijvoorbeeld een stijging van het gemiddeld besteedbare inkomen in de periferie) zorgt voor een verandering in de verhouding. Afhankelijk van de sterkte van verschillende externaliteiten neigt het model naar een verspreiding of agglomeratietrend. Zo is het gevolg van een verhuisbeweging van periferie naar stad, een nog grotere agglomeratie, waarin verschillen in betaalbaarheid te vinden zijn.

Een stad waarin voor elke inkomensgroep een plek te vinden is waar men kan wonen en leven en waar iedereen naar vermogen kan presteren, wordt in studies gerefereerd als een inclusieve stad. UN Habitat formuleert de inclusieve stad als *'a city that promotes growth with equity'* (ADB, 2017). De inclusieve stad

wordt gedefinieerd als een plek waar iedereen, ongeacht inkomen, nationaliteit, etniciteit of geloof, de mogelijkheid heeft om volledig te participeren in de sociale, economische en politieke aspecten die een stad te bieden heeft. De inclusieve stad creëert een veilige, leefbare omgeving met betaalbare en toegankelijke voorzieningen. Dat vraagt enerzijds om een fysieke infrastructuur die ruimte biedt voor iedereen. Een wijk of buurt die gemengd is samengesteld met een mix van woonvormen en die ruimte biedt om elkaar te zien en te ontmoeten. Anderzijds vraagt het om het vermogen van overheden en maatschappelijke organisaties om mensen mee te laten denken over behoeften. Volgens UN Habitat is een inclusieve stad gebouwd op participatie en samenwerken met de bewoners. Dit vraagt om een aanpassing in het institutioneel kader; een samenspel van formele wetten en regels, maar zeker ook ruimte voor informele afspraken en marktwerving.

2.5 De 'betaalbare' woning

De conceptualisering van betaalbaarheid is institutioneel bepaald, met name vanuit de bovenste twee lagen binnen instituties. De uiteindelijke uitwerking van interventies op markten heeft een zeer sterke relatie met de vierde en in mindere mate met de derde level instituties.

Een theoretische kapstok van algemene principes is voor het begrip betaalbaarheid niet te definiëren. De meeste studies definiëren betaalbaarheid arbitrair uit de verhoudingen tussen het inkomen en huizenprijzen (koop en/of huur), de woonquote. In Nederland adviseert het Nibud de Rijksoverheid over de financieringslastnormen voor hypothecaire financiering. De ruimte die een huishouden heeft voor woonuitgaven wordt bepaald door het inkomen te verminderen met de overige kosten van levensonderhoud. Grofweg wordt er geadviseerd 33,5% van het jaarinkomen te verwonen. De Demographia International Housing Affordability Survey 2018 gebruikt de Median Multiple om betaalbaarheid te waarden. De Median Multiple gaat uit van de mediane huizenprijzen gedeeld door het bruto mediane gezinsinkomen. Deze maatstaf wordt internationaal gebruikt voor het evalueren van markten. Hoe groter de Median Multiple, hoe groter het gat is tussen inkomen en woningprijzen.

De Survey beoordeelt woningmarkten in vier categorieën:

Table ES-1 Demographia International Housing Affordability Survey Housing Affordability Ratings	
Housing Affordability Rating	Median Multiple
Affordable	3.0 & Under
Moderately Unaffordable	3.1 to 4.0
Seriously Unaffordable	4.1 to 5.0
Severely Unaffordable	5.1 & Over
Median multiple: Median house price divided by median household income	

Figuur 4 Housing Affordable Rating model (Demographia International Housing Affordability Survey, 2018)

Als voorbeeld noemt de survey de stad Hongkong, waar een gap van 19 is. Dit betekent kortweg dat de mediane huizenprijs 19 keer het mediane jaarinkomen kost. Daarmee is staat Hongkong al jarenlang op de lijst van meest onbetaalbare steden ter wereld. Ter vergelijking; in Londen is de gap 7. En daarmee ook in de categorie onbetaalbaar.

Wellicht nog relevanter is het Urban Futures rapport van Knight Frank (2019), waarin ook Amsterdam wordt meegenomen. Dit rapport laat een *global affordability monitor* zien van 32 steden over de hele

wereld, waarin drie thema's gecombineerd worden: (i) Huizenprijzen- inkomen, (ii) Huur als deel van het inkomen, (iii) Stijging huizenprijzen - stijging inkomen. Opvallend is dat Amsterdam erg slecht scoort. Het rapport benoemt dat de huizenprijzen in Amsterdam de laatste vijf jaar ruim 63% zijn gestegen ten opzichte van een inkomensgroei van ruim 4%. Ondanks dat Singapore een enorm dure stad is om in te wonen, valt deze stad wel in de categorie van meest betaalbare steden, omdat in verhouding ook de inkomens zijn gegroeid.

Naast bovengenoemde parameters die invloed uitoefenen op de betaalbaarheid van een woningmarkt, is de sturing vanuit overheid, en de bijbehorende faciliteiten een belangrijke factor op de betaalbaarheid. In Nederland kennen we sociale huisvesting, maar dit heeft geen eenduidige definitie in Europa. Soms verwijst het naar de wettelijke status van de verhuurder, soms naar het huurregime, soms naar de manier waarop wordt gefinancierd, maar in bijna alle landen, naar de doelgroep. Er is sprake van een aanzienlijke diversiteit aan voorraad: Nederland heeft een zeer hoog percentage sociale woningen (30%), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (21%) en Frankrijk (20%). Luxemburg en landen in Zuid-Europa hebben daarentegen zeer kleine sociale woningvoorraden - minder dan 5% van het totaal - en Griekenland heeft er helemaal geen (Balchin, 2013). In dit onderzoek wordt een duidelijke scheiding gemaakt tussen huur en koop, waarbij onder huur zowel sociale huisvesting als huur in de vrije sector wordt verstaan.

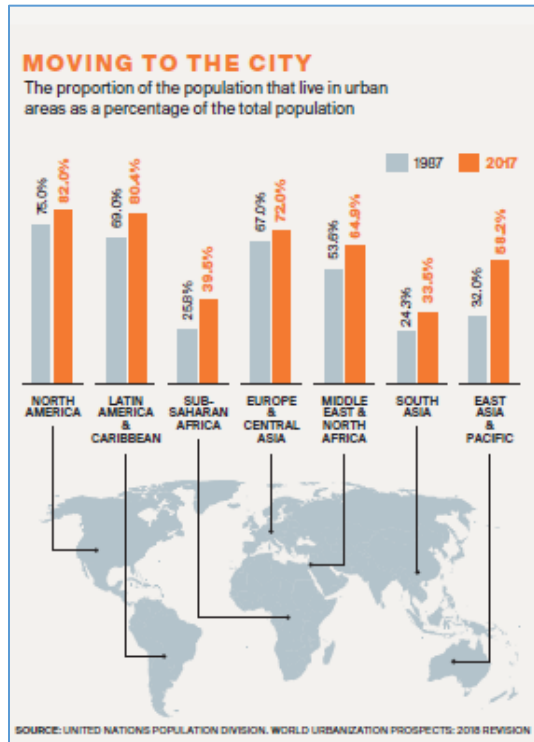
In het kader van onderhavig onderzoek is het van belang te benadrukken dat het gebrek aan een eenduidige term, de ongelijkheid van beschikbare indicatoren en data en de verscheidenheid aan institutionele kaders, het formuleren van een definitie bemoeilijkt. In dit onderzoek wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de richtlijnen van de EOCD, Organisation for Economic Co-operation and Development, een internationale organisatie die zich inzet om te bouwen aan beleid voor beter leven. *Housing affordability* is één van de hoofdthema's voor deze organisatie. De organisatie gaat uit van een overbelasting van huishoudens wanneer meer dan 40% van het besteedbare inkomen opgaat aan huisvestingskosten. Of dit hypotheeklasten of huurlasten zijn, maakt geen verschil. Het equivalente besteedbare inkomen is het totale inkomen van een huishouden, na betaling van belastingen en andere inhoudingen, dat beschikbaar is voor besteding of sparen, gedeeld door het aantal leden van het huishouden dat is omgezet in geëgaliseerde volwassenen (Eurostat, 2018).

Verder wordt in dit onderzoek veelvuldig gerefereerd aan verschillende inkomenssegmenten. De doelgroepen voor deze segmenten zijn onderverdeeld in drie verschillende bruto inkomensniveaus. Het hoge inkomen is vanaf € 52.367,-, het middeninkomen begint vanaf € 34.911,- en de lage inkomens tot deze grens.

2.6 Oorzaken tekort aan betaalbare woningen

In hoofdstuk 1 is duidelijk geworden dat er in de metropolitane regio's in de wereld een tekort aan betaalbare woningen is. Vanuit de literatuur kan dit tekort worden verklaard door meerdere oorzaken, die weer aan elkaar gecorreleerd zijn. Zonder volledig te zijn, kunnen deze oorzaken samengevat worden in een aantal zeer bepalende trends, namelijk de urbanisatietrend, de vertraagde bouw van woningen, het achterblijven van de inkomensstijgingen en de groei van huisvesting als investeringsmarkt.

Echter, al deze trends zijn weer afgeleiden van andere trends. Ze kunnen deel uitmaken van een positieve economische cyclus, een gevolg zijn van demografische ontwikkelingen of wijzigingen in beleidsvoering. Het is goed om deze invloeden in het achterhoofd te houden bij het bestuderen van de vijf hoofdtrends die onderstaand uiteen worden gezet.



Figuur 5 Knight Frank (2019)

1. Urbanisatietrend

In het jaar 1800 leefde slechts twee procent van de wereldbevolking in steden. In 1950 was dit ongeveer dertig procent en in 2007 leefde meer dan de helft van de wereldpopulatie in steden. Vandaag de dag is er een versnelling waarneembaar van deze urbanisatie: wekelijks komen er anderhalf miljoen stedelingen bij. Dit betekent dat in 2030 zestig procent van de wereldbevolking in stedelijke regio's woont (PWC, 2018).

Overall ter wereld groeit de trek naar de stad. De reden voor agglomeraties bestaat eruit dat er positieve externaliteiten bestaan die het aantrekkelijk maken om in dezelfde regio als anderen te vestigen (Knaap, 2007). Figuur 5 laat het percentage zien van mensen die in de stad leefden in 1987 en in 2017 verdeeld naar continent. De Verenigde Naties verwacht dat er in de komende decennia een grote verstedelijking plaatsvindt in de minder ontwikkelde landen.

Ook het aantal 'megasteden' met meer dan 10 miljoen inwoners zal nog verder stijgen. In 1970 waren er twee steden met meer dan 10 miljoen inwoners (New York en Tokio), nu zijn het er 23 en in 2025 verwacht de VN al 37 van deze steden. Het zijn echter vooral de middelgrote steden die snel groeien (Dobbs, 2011). Met deze massale trek naar de stad, is urbanisatie de meest invloedrijke vastgoedstrategie van de afgelopen tijd gebleken (PWC, 2018).

2. Bouwachterstand

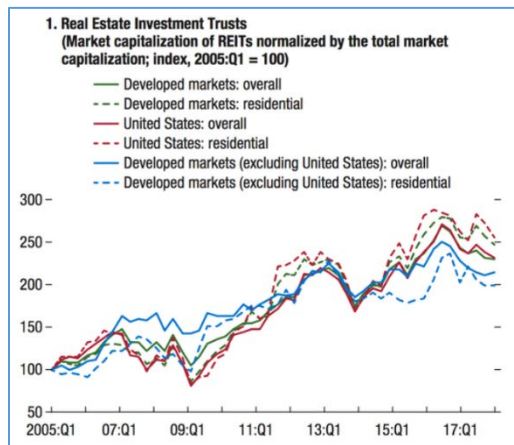
Door de lange, diepe kredietcrisis van 2008 is de woningbouw op een lager pitje komen te staan. Dit was in Nederland het geval, maar ook een trend in andere welvarende landen. De bouwsector is niet in staat gebleken om buffers op te bouwen en volledig te herstellen van de crisis, ondanks de gezonde expansieve wereldwijde conjunctuur. Het McKinsey Global Institute heeft in 2017 een rapport geschreven over de route naar een hogere productiviteit in de bouwsector. Volgens het rapport is er sprake van een hardnekkig productiviteits- en innovatieprobleem in de sector. De bouwsector heeft ongeveer 7% van de beroepsbevolking in de wereld in dienst en is een van de grootste sectoren van de wereldeconomie. Als er geen verandering komt, zullen de wereldwijde behoeften aan infrastructuur en huisvesting moeilijk te halen zijn. Het rapport suggereert dat acteren op een aantal gebieden tegelijkertijd de productiviteit met 50 tot 60 procent zou kunnen verhogen. Daarnaast is het tekort aan bouwvakkers en bouwcapaciteit (EIB, 2017) en zijn er weinig locaties waar gebouwd mag worden, blijkt uit onderzoek van het CPB (2018). In Nederland kennen we een lange doorlooptijd van projecten wat de complexiteit vergroot. Het verdunt én vertraagt het aanbod. De bewegingsvrijheid van de bouwsector is beperkt doordat de woningbouw sterk gereguleerd is. De bouw zelf kost doorgaans één tot twee jaar en de daaraan voorafgaande planfase duurt vaak nog aanzienlijk langer. Door de lange doorlooptijd van projecten sluit het aanbod op het moment van oplevering niet altijd meer goed aan bij de vraag.

3. De stijging van woningprijzen ten opzichte van inkomens

De relatie tussen inkomen en huizenprijzen is veelvuldig theoretisch onderbouwd. De vraag naar woningen vertegenwoordigt de vraag naar zowel een basisbehoefte als een investeringsgoed. De woningvoorraad biedt een stroom van huisvestingsdiensten waarvan de vraag theoretisch kan worden afgeleid door de utiliteitsfunctie van een huiseigenaar te maximaliseren met een budgetbeperking (Harrington, 1989). Deze beperking is cruciaal naar mate de prijzen harder stijgen dan de inkomens. In paragraaf 2.5 is al even stil gestaan bij deze trend. Voor Nederland, en met name Amsterdam, loopt de scheefheid tussen deze twee variabelen ver op. De afgelopen vijf jaar zijn de prijzen van een woning met ruim 60% gestegen ten opzichte van een inkomensstijging van 4%. De ongelijkheid in inkomens en de stijging van inkomens, maakt dat de top van de woningmarkt slechts voor een handvol mensen is weggelegd.

4. Huisvesting als investeringsmodel

Een VN rapport uit 2018 beschrijft de financiering van woningen in de huidige tijd als koopwaar, een middel om rijkdom te vergaren, en vaak als zekerheid voor financiële instrumenten die op internationale markten worden verhandeld. Ondertussen drijft de toenemende vraag de prijzen op en blijft er dus weinig



Figuur 6 Stijging van internationale beleggers op de woningmarkt Bron: IMF (2008)

betaalbaars over. Volgens het IMF wordt dit proces versterkt door het monetair beleid (International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department, 2018). Lage rentes zorgen voor meer beleggingen in de woningmarkt. Figuur 6 laat de middels de groene lijnen de ontwikkeling van het aantal beleggers op de (woning)markt tussen 2005 en 2017 zien. De enorme toename van beleggers heeft tot gevolg dat er niet wordt geïnvesteerd in meer, goedkopere woningen, maar in het hogere segment, waar meer rendement te behalen valt. En dit economisch succes versterkt de situatie (Knight Frank, 2019), wanneer een stad economisch aantrekkelijk is, zullen bedrijven zich er willen vestigen. De werknemers van deze bedrijven zullen een woonruimte moeten vinden, zowel het economisch succes als de toename in de vraag drijft de prijzen op.

5. Gentrificatie

In zijn boek *'How to kill a city'* (2017), vertelt Peter Moskowitz ons dat er meer is aan het verhaal over wat gentrificatie betekent voor onze steden. In wezen vertelt gentrificatie een gecompliceerd verhaal over de relatie tussen de particuliere belegger, belastingvoordelen en het gevolg voor de lagere inkomens in een wijk: het tekort aan betaalbare woningen, waardoor lagere inkomens uit een wijk worden gedreven. Ook in Nederland heeft het woonbeleid bijgedragen aan de sociaaleconomische opwaardering van oude stadswijken in de negentiende- en vroeg twintigste-eeuwse gordel rond het centrum. Het is dan ook onterecht dat gentrificatie vaak wordt gezien als een spontaan en bottom-upproces (Hochstenbach, 2017). Steden wanen zich in een constante internationale concurrentieslag om talent en kapitaal. Denk hierbij ook aan de moeite die gedaan wordt om Londense bedrijven aan te trekken met de brexit op komst. Gentrificatie wordt daarbij ingezet als beleidsinstrument om de stad te vormen, maar dit heeft consequenties.

Moskowitz wijst op lokaal beleid dat de overheid, diensten als huisvesting, onderwijs en transport dereguleert en privatiseert als het kantelpunt voor gentrificatie. Bij het begin van deze veranderingen begint de kredietverlening te stromen naar de investeerders en ontwikkelaars die vervolgens investeren in een buurt. Dit zorgt voor een stijging van de waarde van onroerend goed, wat een goede zaak zou moeten zijn, maar het komt echter alleen de mensen ten goede die eigenaar zijn van onroerend goed. Zo stijgen de huurprijzen en raken mensen ontheemd.

2.7 Oplossingen uit andere studies

In deze paragraaf staat de literatuur over oplossingen om te komen tot meer betaalbare woningen in grote steden centraal. Dit onderwerp wordt veelal bekeken vanuit een praktisch perspectief, waarin wordt gepoogd oplossingen te bedenken om de woningbouw te stimuleren, versnellen en maximaliseren. Vanuit een institutioneel perspectief zijn er ook oplossingen te benoemen en vaak volgt er een samenspel tussen de twee. Beide perspectieven worden in de onderstaande paragrafen beschreven. Ondanks de wetenschap dat onderstaande oplossingen verre van volledig zijn, zijn er grofweg vier categorieën te onderscheiden: (i) aanbod vergroten, (ii) Reduceren van bouwkosten, (iii) institutionele oplossingen en (iiii) alternatieve huisvestingsvormen.

1. Aanbod vergroten

Het aanbod van woningen vergroten kan op verschillende manieren. De eerste is vrijer omgaan met ontwikkellocaties. Om nieuwbouw te kunnen plegen, moeten er ontwikkellocaties worden vrijgegeven. Aangezien grond meestal de grootste kostenpost is in de vastgoedontwikkeling (van Gool, 2013), kan het veiligstellen ervan op strategische locaties de meest effectieve manier zijn om kosten te besparen. Zelfs in de grootste wereldsteden blijven veel percelen onderbenut. De overheid kan hier een grote rol in spelen. Maar ook grond in particulier bezit kan worden veiliggesteld door middel van incentives. Op de ontwikkellocaties kan het vergroten van het toegestane bouwoppervlakte in ruil voor de ontwikkeling van betaalbare woningen een positieve uitwerking vinden. In (zeer) krappe woningmarkten lijkt het aantrekkelijk om koopwoningen te bouwen aan de onderkant van de markt. Hierdoor kunnen de keuzemogelijkheden tussen huren en kopen worden vergroot. De bouw van goedkope koopwoningen vraagt vaak wel weer om directe of indirecte overheidssteun, aangezien deze woningen veelal onder de marktprijs worden verkocht. Het is bovendien vaak slechts een tijdelijke oplossing, want als er krapte op de woningmarkt heerst, stijgt ook een goedkope koopwoning snel in prijs. Een te groot accent op het bouwen van goedkope woningen is bovendien nadelig voor de kwaliteit van de woningvoorraad op lange termijn. Voldoende bouwen zodat de druk van de woningmarkt gaat, is weliswaar een mogelijke oplossing maar vergt een langetermijnstrategie. Op krappe woningmarkten is immers een dermate grote uitbreiding van de woningvoorraad nodig om de reeds bestaande spanning tussen vraag en aanbod sterk te verminderen, dat realisatie daarvan op korte termijn niet haalbaar is (Jokovi, 2008). Het verwijderen van groene en rode stempels op kavels, zodat landspeculatie wordt tegen gegaan, is ook een manier om op voorhand om te gaan met voldoende capaciteit.

Een andere manier om meer aanbod te genereren, is de transformatie van bestaand vastgoed. De afgelopen jaren zijn er veel kantoorgebouwen getransformeerd naar woningen (Jonker-Verkaart, 2015). Ook hier kan de overheid een grote rol spelen in het planologische aspect. Ruimere bestemmingsmogelijkheden en versnelde procedures kunnen transformatie bevorderen. Het nieuwe

gebruik van bestaande gebouwen levert veel op voor de stad. In het essay *Vlucht naar voren* schrijft Grote Maaskantprijswinnares Tracy Metz (2016) de effecten van transformatie: het brengt nieuw leven en geldstromen en het gaat gentrificatie tegen.

2. Reduceren van bouwkosten

Richard Florida schreef voor Citylab (2014) al over een *global housing crisis*. Eén van de oplossingen die hij noemde was om het bouwproces onder de loep te nemen met als doel de bouwkosten te reduceren. Volgens Florida moet het mogelijk zijn sneller, efficiënter en goedkoper te bouwen. Het rapport van McKinsey Global Institute (2014) waar Florida naar verwijst, geeft aan dat als de overheid hier een cruciale rol in gaat spelen, er 30% goedkoper gebouwd kan worden, met een tijdsbesparing van 50%. Ook het CPB beschrijft dat er in de bouwfase nog winst mogelijk is. In het rapport 'CPB: Het bouwproces van nieuwe woningen' kan de bouwfase volgens ontwikkelaars versneld worden door de mogelijkheden om materialen voor te fabriceren beter te benutten. Dit kan ook de projectontwikkeling versnellen.

3. Institutionele oplossingen

Verscheidene studies spreken over lagere financieringslasten in verschillende vormen (McKinsey, 2011, van Bortel, 2019). De ideeën zijn divers, waaronder het verbeteren van acceptatiecriteria zodat banken veilig meer woningkredieten kunnen verstrekken aan leningnemers met lagere inkomens. Ook het idee dat overheidsinterventies de financieringskosten voor ontwikkelaars kunnen verlagen, zou kunnen werken wanneer er in het gefinancierde project woningen in het lagere en middensegment worden gebouwd.

Het rapport 'De positie van de middeninkomens op de woningmarkt' (2016) besteedt bijzonder veel aandacht aan het grote verschil tussen de vele subsidies op de koopmarkt en de gesubsidieerde huurmarkt, en het ontbreken van subsidies op de geliberaliseerde huurmarkt. Het rapport beschouwt het verkleinen van subsidieverschillen tussen de verschillende segmenten van de woningmarkt als perspectief om de woningmarkt betaalbaarder te krijgen. Dit kan door het afbouwen van de subsidies in de koopmarkt en het gereguleerde huursegment. Daarnaast zouden huren in het gereguleerde huursegment meer marktconform kunnen worden vastgesteld, zodat deze woningen ook beschikbaar komen voor middeninkomens. Als laatste introduceert het rapport een optie voor een subsidie in het geliberaliseerde huursegment, ondanks de wetenschap dat subsidies de werking van de woningmarkt verstoren. De subsidie zou vormgegeven kunnen worden door woningen boven de liberalisatiegrens niet meer uit te sluiten van toeslag. Dit zou betekenen dat huishoudens met een lager inkomen toch woningen boven de liberalisatiegrens zouden kunnen betalen. Andersom is ook mogelijk: commerciële verhuurders zouden woningen kunnen aanbieden in het gereguleerde segment en voor die woningen geen verhuurdersheffing betalen.

4. Alternatieve huisvestingsopties

Het staat nog in de kinderschoenen, maar in het boek 'Affordable housing Governance and Finance' (2019) worden diverse modellen besproken met de focus op de kernthema's *collaborative housing*, *co-production* en woningfinancieringsmodellen. De alternatieve woonvormen die we in Nederland al kennen zijn talrijk: boten, containers, *tiny housing*, *shared living*, het is redelijk bekend. Om deze vormen van wonen echt populair te maken, is er nog wel een cultuurverandering nodig. Ongeveer 70% van de mensen ziet een alternatieve vorm van wonen als een tijdelijke optie en 40% van de mensen gaat er vanuit dat alternatieve vormen minder duurzaam zijn dan de traditionele woonvormen (Bortel, 2018). Toch kan

gesteld worden dat het aanbieden van alternatieve woonvormen in ieder geval een bijdrage levert aan de inclusiviteit van de stad.

2.8 Conclusie

De neo klassieke economie waar dit hoofdstuk mee begint, vormt een basis voor de uitwerking van de werking van woningmarkten. Echter kent de neo klassieke economie een aantal aannames die in de praktijk niet juist blijken. Een meer realistisch beeld is het uitgangspunt van de neo institutionele economie, met de transactiekostentheorie als één van de belangrijkste pijlers. Uit de *bounded rationality*, die een onderdeel is van deze theorie, kunnen instituties worden verklaard; de behoefte aan sturing. Deze sturing kan in de economische wetenschap grofweg worden onderverdeeld in drie hoofdstromingen, te weten de hiërarchische sturing, de netwerksturing en de vrije marktwerking. De overeenkomst tussen de drie stromingen is dat de markt zijn prijs bepaalt door middel van vraag en aanbod. Het verschil zit vooral in de overtuiging van het wel of niet toelaten van de overheid in een markt om deze efficiënter en optimaler te laten presteren (Van der Post, 2016).

Ongeacht of de overheid wel of niet interventies pleegt, in elke markt wordt gestreefd naar een vorm van inclusiviteit om segregatie tegen te gaan. De inclusieve stad is in dit hoofdstuk gemodelleerd tot een plek waar iedereen, ongeacht inkomen, nationaliteit, etniciteit of geloof, de mogelijkheid heeft om volledig te participeren in de sociale, economische en politieke aspecten die een stad te bieden heeft. De inclusieve stad creëert een veilige, leefbare omgeving met betaalbare en toegankelijke voorzieningen. Om tot een dergelijke inclusiviteit te komen, is het nodig om de stad –in zijn algemeen- betaalbaar te krijgen. Volgens de literatuur is dat mogelijk door grofweg vier oplossingen: het aanbod vergroten, het reduceren van de bouwkosten, alternatieve huisvestingsvormen te bieden en meer institutioneel in te grijpen.

Dit hoofdstuk biedt het theoretisch inzicht dat nodig is om eventuele geadviseerde interventies uit volgende hoofdstukken te kunnen interpreteren en in de context van het volgende hoofdstuk te kunnen plaatsen.

Hoofdstuk 3. De Nederlandse woningmarkt

Duidelijk uit hoofdstuk 2 is dat, om een einde te maken aan het tekort aan betaalbare woningen in Nederland, er praktische oplossingen zijn: er moeten woningen bij. Er zijn ook meer institutionele oplossingen. Om in kaart te brengen welke oplossingen voor Nederland, en met name Amsterdam als meest onbetaalbare stad van Nederland, kunnen werken, is het belangrijk om eerst de context te schetsen van de Nederlandse en de Amsterdamse woningmarkt. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de vraag hoe het woningaanbod in Nederland is georganiseerd.

De afgelopen jaren heeft het woningmarktbeleid niet stilgestaan. In de jaren negentig zijn veel taken gedecentraliseerd van de centrale overheid naar lagere overheden. Over de gevolgen hiervan is nog weinig bekend (CPB, 2019). Nederland heeft, in vergelijking met andere Europese landen relatief veel sociale huurwoningen. Ongeveer 30% van de Nederlandse woningvoorraad bestaat uit sociale huur, 60% uit koopwoningen en 10% uit vrije sector huurwoningen (Ministerie van BZK, 2016). Vooral in Amsterdam is het aandeel sociale huurwoningen zeer hoog met meer dan 40% van de totale voorraad. Theoretisch gezien zou dit bijdragen aan een betaalbare woningmarkt, maar juist in Amsterdam is de woningmarkt weinig betaalbaar door een moeilijk toegankelijke sociale huursector met lange wachttijden, een dure koopsector en een zeer kleine en ook weer dure vrije huursector (Gemeente Amsterdam, 2017a).

3.1 Rollen

Om meer inzicht te krijgen over de werking van de Nederlandse woningmarkt is het belangrijk te overzien welke spelers er actief zijn op de woningmarkt en welke taken en bevoegdheden bij deze spelers zijn ondergebracht. Als eerste spelers worden het Rijk, de provincie en gemeente besproken. Deze spelers hebben te maken met institutionele kaders die vooral gevormd worden in de tweede en derde laag uit het model van Williamson, de zogenoemde formele instituties en institutionele arrangementen. De ‘formele regels van het spel’ zijn vastgelegd in wetten, regelgeving, richtlijnen en procedures. Verder worden nog de rollen van beleggers en woningcorporaties besproken, welke vooral opereren in de derde laag uit het model; het informele institutionele kader: het speelveld van contracten en onderlinge afspraken.

Rijk

Voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid, stelt artikel 22 van de Grondwet. Maar het zorgen voor voldoende- en kwalitatief goede- woningen is niet zo simpel. Dat de werking van de woningmarkt onder andere wordt bepaald door de institutionele, formele regels, is uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk. De belangrijkste spelregel voor ruimtelijke ordening is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008. Daarin zijn de bevoegdheden van de drie overheidslagen vastgelegd. De Wro en veel andere wetten over ruimtegebruik gaan in 2021 op in de Omgevingswet met als doel procedures en regels te vereenvoudigen.

Tot begin jaren ‘90 had de overheid een sturende rol in de bouwproductie door middel van subsidies en woningwetleningen. Hierdoor werd een hoge productie bereikt oplopend tot ruim 100 duizend woningen per jaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). In de economische crisis rond 1980 werd een meer anticyclisch bouwbeleid gevoerd. Hierna werden in de jaren ‘90 de woningbouwsubsidies afgebouwd en werd er volop ingezet op eigenwoningbezit door middel van interventies in de financiële markt: het beschikbaar komen van hypothecair krediet en de fiscale renteaftrek. In combinatie met de toename van arbeidsparticipatie, heeft dit tot gevolg gehad dat de

prijzen van koopwoningen stegen (Vlak et al., 2017). In de jaren erna zijn er verschillende fluctuaties van de woningprijzen opgetreden door verscheidene effecten, zoals de werking van de woningmarkt, gedragseffecten, veranderingen in vraag en aanbod en aanbodrestricties.

De centrale overheid heeft in Nederland nog steeds een behoorlijk sturende rol binnen het woningbeleid. Dit uit zich door het implementeren van diverse instrumenten en het proberen aan te passen aan de markt van deze instrumenten. Naast de Omgevingswet is het Woonakkoord en de meeste recente Woondeal 2019 voorbeelden van bijsturen, maar wel met de kanttekening dat in deze akkoorden en overeenkomsten veelal intenties en ambities worden vastgelegd. Het maken van concrete afspraken op instrumenten blijkt lastig.

Provincies

Provincies bewaken de ruimtelijke ordening op (boven-)regionaal niveau. De provincie bepaalt het maximaal aantal te bouwen woningen in een gemeente. Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van 2012 is het zwaartepunt van beslissingen over aantallen, plancapaciteit en mogelijkheden om buiten de bestaande contouren van het stedelijk gebied te bouwen op provinciaal niveau komen te liggen. Daarmee is de provincie een belangrijke speler in het werkveld van ruimtelijke ontwikkeling.

Gemeenten

Het instrument voor een gemeente is, zoals gezegd, ook te vinden in het formele institutionele kader, in de huidige vorm van bestemmingsplannen. Hierin ligt vast waar woningbouw is toegestaan en onder welke voorwaarden. Het beoogt een goede ruimtelijke inrichting binnen de gemeentegrenzen en heeft vaak ook wensen over doelgroep en invulling. De omvang van bestemmingsplannen varieert van een klein perceel tot een hele wijk. Gemeenten werken dus met meerdere bestemmingsplannen. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen, die dus de bestaande bestemmingsplannen gaan vervangen. Een gemeente krijgt daarbij meer ruimte om het plan globaler en flexibeler in te richten. Bij het toekennen van omgevingsvergunningen (deze vervangen onder andere bouwvergunningen) wordt alleen gekeken of een bouwwerk past binnen het omgevingsplan.

Gemeenten ontwikkelen vaak een structuurvisie die actuele woningmarktinformatie bevat. Ook doen gemeenten een poging om hierin een indicatie van de woonbehoeften op (middel-)lange termijn te maken en een toekomstige beleidsvisie. De structuurvisie heeft geen formele status, maar uit voornamelijk ambities en ontwikkelingen.

Ontwikkelaars

Gemeenten en marktpartijen werken samen aan het ontwerpen van woongebieden. Wanneer ontwikkelaars het initiatief nemen, zullen zij proberen bij de gemeente en andere belanghebbenden de handen op elkaar te krijgen voor het door hen gewenste project. Vooral in de beginfase, wanneer grondposities worden ingenomen en initiatieven om te bouwen worden gestart, is de onzekerheid groot en zijn ontwikkelaars afhankelijk van gemeenten in hun inpassingsmogelijkheden. De ruimte die een ontwikkelaar kan nemen wordt beïnvloed door het formele institutionele kader zoals geschetst in de theorie van Williamson (2000) in voorgaand hoofdstuk. Daarnaast zal de ontwikkelaar in de institutionele arrangementen te werk gaan. Met de komst van de Omgevingswet zal dit speelveld naar verwachting groter worden en de ruimte om afspraken te maken in de derde laag van Williams model terrein winnen.

Woningcorporaties

Conform artikel 46 van de Woningwet, hebben woningcorporaties als taak zorg te dragen voor het huisvesten van huishoudens die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting. Deze huisvesting is aan strenge regels onderworpen. Zo is er uiteraard de liberalisatiegrens; de grens die aangeeft of een woning in de gereguleerde of de geliberaliseerde sector valt. Ook de doelgroep is gedefinieerd op een maximaal inkomen. Naast de huisvestingstaken die binnen DEAB (diensten van algemeen belang) vallen, kunnen woningcorporaties ook taken uitvoeren die buiten de kerntaak vallen: niet-DEAB. Deze activiteiten kunnen bijvoorbeeld het bouwen van koopwoningen, woningen in de geliberaliseerde sector en commercieel vastgoed omvatten. De niet-DEAB activiteiten van woningcorporaties zijn strak ingekaderd met als doel een *level playing field* voor marktpartijen. Woningcorporaties worden op verschillende manieren ondersteund door de overheid, onder andere door overheidsgarantie, het krijgen van saneringssteun en grondkortingen op ontwikkellocaties. Het wijkt te ver om diep in te gaan op deze overheidssteun, maar het is goed om kennis te nemen van het bestaan van woningcorporaties in Nederland als grote speler op de woningmarkt, gezien er ook landen zijn die een dergelijke speler niet kennen. De rol van corporaties is echter tanende doordat ze nog maar beperkt grondposities mogen innemen. Steeds vaker zijn ze vooral afnemer, wanneer gemeenten in het bestemmingsplan een aandeel sociale huur eisen. Dit maakt het voor woningcorporaties moeilijker hun rol te pakken, maar zeker in Amsterdam liggen grote investeringsopgaven bij woningcorporaties om een toekomstbestendige woningvoorraad te realiseren (Woondeal MRA- BZK, 2019).

Institutionele beleggers

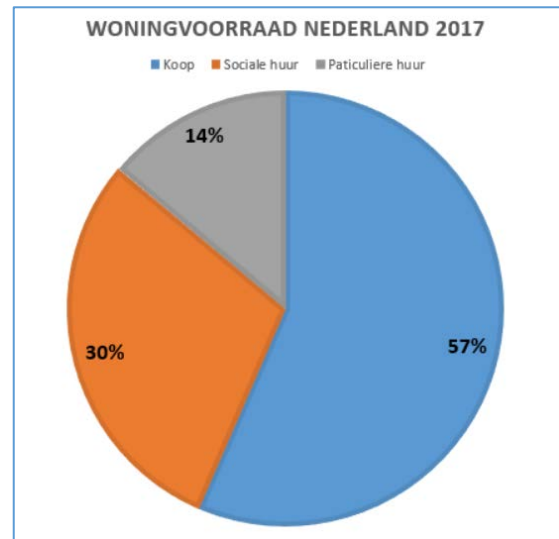
Institutionele beleggers zijn de grootste aanjagers van geliberaliseerde huurwoningen. In 2017 werd circa 5,2 miljard euro in woningen geïnvesteerd door beleggers. Nederlandse institutionele beleggers namen daar 3,1 miljard euro van voor hun rekening, wat vooral in nieuwbouw en het middeldure huursegment (tussen €700 en €900) werd gestoken (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Daarnaast investeert de particuliere belegger inmiddels ook op grote schaal. In grote steden, met name studentensteden, zijn ouders van studenten de markt opgekomen en zijn het particulieren die een beleggingsmogelijkheid zoeken op de woningmarkt.

3.2 Nederlandse woningmarkt

In verschillende studies wordt de Nederlandse woningmarkt omschreven als inelastisch (Wegdam, 2018), imperfect (Paassen, 2018) en sterk gereguleerd (Roelofs, 2016). De effecten daarvan in het kader van inclusiviteit worden steeds meer zichtbaar: de toegankelijkheid van de Nederlandse woningmarkt staat onder druk. De vraag naar woningen in Nederland is de afgelopen jaren sterk toegenomen, terwijl het aanbod daarbij achter is gebleven. Tijdens de crisis zijn er te weinig woningen gebouwd en het kost tijd voordat het aanbod zich aanpast aan de veranderingen in de vraag. De woningmarkt is namelijk een voorraadmarkt: de voorraad woningen staat door de inertie in productie op korte termijn min of meer vast. Dat betekent dat een stijging van de vraag in eerste instantie leidt tot hogere huren en huizenprijzen (Rijksoverheid, 2019). Vooral in de grote steden leidt dit tot een verminderde beschikbaarheid van betaalbare woningen voor huishoudens met lagere middeninkomens, studenten, starters en ouderen.

Woningvoorraad

Figuur 7 laat zien hoe de Nederlandse woningmarkt is opgebouwd: het overgrote deel bestaat uit koopwoningen. Nederland heeft met 30% relatief veel sociale huurwoningen en het resterende deel (14%) bestaat uit particuliere woningen. Naast koopwoningen, zijn er aan de aanbodzijde van de huurwoningmarkt zowel woningcorporaties als commerciële woningaanbieders actief. Beide partijen kunnen woningen aanbieden in het gereguleerde als geliberaliseerde segment. Uit een raming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2018 blijkt het verschil tussen de vraag naar woningen en het aanbod van woningen ruim 246 duizend woningen, ofwel 3,2% van de woningvoorraad. Regionaal lopen deze tekorten sterk uiteen. Op basis van de opgegeven woningbouwprogramma's van de provincies zal het tekort in 2030 uitkomen op 221 duizend, ofwel 2,6% van de woningvoorraad.



Figuur 7 (Rijksoverheid, 2017) Eigen bewerking

3.3 Amsterdam als Nederlands minst betaalbare stad

De hoofdstad van Nederland, Amsterdam, is een populaire woonplaats, maar naar onderzoek blijkt ook meteen de minst betaalbare stad van Nederland. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de Amsterdamse woningmarkt en gepoogd een indicatie te geven van het gat in vraag en aanbod van betaalbare woningen binnen deze woningmarkt.

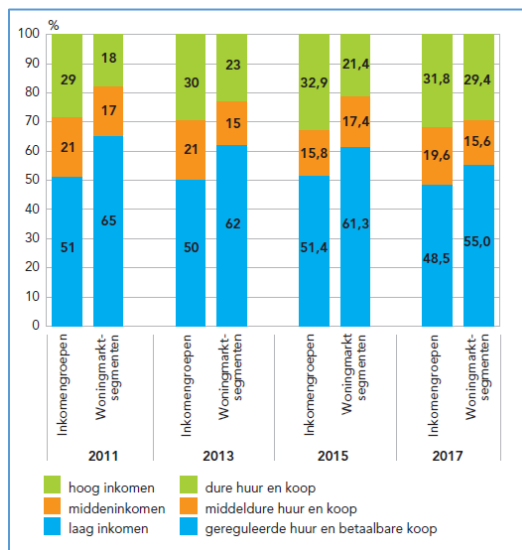
Zoals in de voorgaande paragrafen uiteen is gezet, heeft de (regionale) overheid een grote invloed middels verschillende interventiemogelijkheden, zo ook de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft haar beleid ten aanzien van de woningmarkt vastgelegd in de 'Woonagenda 2025'. Het uitgangspunt van de woonagenda is dat Amsterdam een stad blijft voor eenieder met voldoende betaalbare en goede kwaliteit woonruimte. Dit wil men bereiken door 24 actiepunten uit te voeren. De meeste actiepunten zijn hierbij gericht op de verhuursector. Dit sluit aan bij het gemeentebestuur om meer huurwoningen dan koopwoningen aan de voorraad toe te voegen (Amsterdam, 2017).

Woningvoorraad

Eind 2017 bestond de woningvoorraad in Amsterdam uit 432.632 zelfstandige woningen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Van deze woningen was ongeveer 30% een koopwoning, 42% sociale huurwoning en 28% huurwoningen van particuliere verhuurders, zie figuur 8. Wat opvalt in de vergelijking met de totale woningvoorraad van Nederland, is dat de verhoudingen volledig anders zijn. Het aandeel koopwoningen is in Amsterdam substantieel minder, het aandeel sociale huur veel hoger, net als het aandeel particuliere huurwoningen. De gemiddelde sociale huur in Amsterdam bedroeg in 2017 € 532,- per maand. De gemiddelde huurprijs in de particuliere huursector lag in 2017 op € 1.327,- per maand (Woonbond, 2018). Het gat van middeldure huur tussen deze twee gemiddelden wordt nauwelijks gevuld.



Figuur 8 Woningvoorraad Amsterdam (Rijksoverheid, 2018) Eigen bewerking



Figuur 9 Inkomen vs. Woningaanbod in Amsterdam (gemeente Amsterdam, 2017)

De gemeente Amsterdam meldt in haar factsheet Woningmarkt (2018) dat de middeldure huurvoorraad is toegenomen tot 6,4% van de woningvoorraad, maar dat de voorraad middeldure koopwoningen kleiner geworden. Dit zorgt ervoor dat het middeldure segment in 2017 met 15,6% kleiner is dan in 2015 (17,4%), terwijl het aandeel middeninkomens toenam met ruim 19% (gemeente Amsterdam, 2017).

3.4 Instituties op de Nederlandse woningmarkt

Ten tijde van de economische crisis, heeft de Nederlandse overheid een aantal hervormingen in het woningbeleid doorgevoerd met als doel de woningmarkt te stimuleren. In deze paragraaf zullen de, in het kader van de betaalbaarheid, meest relevante beleidsinterventies worden omschreven met als doel een kennisbasis te vormen over instrumenten die in Nederland het formele institutionele kader vormen.

Woningwaarderingstelsel

Het woningwaarderingstelsel (WWS) bepaalt op basis van kwaliteitskenmerken de maximaal toegestane huurprijs van gereguleerde woningen en bepaalt of een aanvangshuur boven de liberalisatiegrens is toegestaan (Groot, 2016). De locatie is zeer bepalend voor de waarde van woningen, maar dit kwam in het oude regime nagenoeg niet tot uitdrukking. Sinds 1 oktober 2015 gaat het WWS

uit van de meest actuele WOZwaarde, waarin de locatie wel tot uitdrukking komt. Deze maatregel heeft als gevolg dat er meer gereguleerde woningen boven de liberalisatiegrens komen te vallen. In de praktijk uit zich dit in tegengestelde belangen voor huurder en verhuurder: hoe hoger de WOZwaarde, hoe meer huur een verhuurder mag vragen. Overigens vragen woningcorporaties lang niet in alle gevallen de hoogst mogelijke huur aan hun huurders. Gemiddeld bedraagt de huurprijs 68% van de maximaal toegestane huurprijs volgens het WWS. Ook voeren zij niet de maximale huurverhoging per jaar door (Aedes, 2015). Dit heeft te maken met de plicht om voor betaalbare woningen te zorgen en het bewoond krijgen van alle woningen. Een woningcorporatie is niet gebaat bij een te duur en dus moeilijk verhuurbare woning of betalingsproblemen bij huurders.

Inkomensafhankelijke huurverhoging

Sinds 2013 mogen verhuurders de huur van gereguleerde woningen jaarlijks extra verhogen bij huishoudens met een verzamelinkomen boven een bepaalde toewijzingsgrens. De maximale huurverhoging is daarbij afhankelijk van de inflatie van het voorgaande jaar en het verzamelinkomen van twee jaar terug (Roelofs, 2016). Deze inkomensafhankelijke huurverhoging is bedoeld als een instrument om scheefwonen te demotiveren. Echter maken woningcorporaties lang niet altijd volledig gebruik van de wettelijke mogelijkheden van inkomensafhankelijke huurverhoging, ook weer om de reden dat een woningcorporatie een afweging maakt met betalingsrisico's van huurders.

Inkomensgrens voor sociale huurwoningen en passend toewijzen

Bij een huur onder de liberalisatiegrens kan een huurder in aanmerking komen voor huurtoeslag. De huurtoeslag is een tegemoetkoming voor huishoudens die een relatief groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan huur. Het is aannemelijk dat woningcorporaties en beleggers tegengestelde belangen hebben bij de liberalisatiegrens. Beleggers pleitten voor het verlagen van de grens, zodat hun doelgroep groter wordt, er geen verhuurdersheffing betaalt hoeft te worden en er een meer gemixte woonvoorraad gebouwd kan worden. Corporaties daarentegen zullen voor hun doelgroep ook een zo groot mogelijke woonvoorraad willen leveren en bestaat de angst dat er in gespannen woningmarkten weinig betaalbare woningen overblijven in de geliberaliseerde sector.

Verhuurdersheffing

De in 2013 ingevoerde verhuurdersheffing wordt geheven op gereguleerde woningen van grotere commerciële verhuurders. Verhuurders met vijftig of meer huurwoningen onder de liberalisatiegrens betalen een heffing over de waarde van de woning. De verhuurdersheffing is bedacht met als doel een *level playing field* te creëren voor zowel sociale als commerciële verhuurders. Dit gaat echter om meerdere redenen niet op: sociale verhuurders profiteren van geborgde kredietfaciliteiten en commerciële spelers niet. Daarnaast hanteren gemeenten vaak lagere grondprijzen voor ontwikkellocaties voor sociale woningbouw. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen, constateert in haar rapport *Evaluatie verhuurdersheffing* van 2016 dat de verhuurdersheffing leidt tot economische verstoringen. De heffing kent perverse prikkels en valt uit rechtvaardigheidsoogpunt moeilijk te verdedigen, vinden de onderzoekers. De onderzoekers merken op dat woningcorporaties de extra kosten van de heffing grotendeels opvangen met huurverhogingen, welke op hun beurt weer leiden tot nieuwe huurtoeslag aanvragen. Om dit te compenseren zal de verhuurderheffing theoretisch weer moeten stijgen, waardoor de huren en daarmee de huurtoeslag weer verder omhooggaan. Daarnaast is het ook goed denkbaar dat de verhuurdersheffing nieuwe investeringen blokkeert in dit segment.

Woondeal MRA-BZK 2019

Op 5 juli is de Woondeal MRA-BZK 2019 ondertekend door minister Ollengren en burgemeester Halsema van Amsterdam. De woondeal erkent het tekort aan betaalbare woningen in de MetropoolRegio Amsterdam (MRA). Partijen voelen zich genoodzaakt om hoge eisen en voorwaarden te stellen aan het prijsniveau van het nieuwbouwaanbod en maatregelen te nemen in de bestaande woningvoorraad. Deze eisen en maatregelen worden in de woondeal vooral op hoofdlijnen besproken, maar nog niet concreet uitgewerkt. De belangrijkste instrumenten worden hieronder benoemd:

- De minister werkt de zogeheten 'Noodknop' uit, waarmee gemeenten aan de hand van een percentage van de WOZ kunnen voorkomen dat er excessief hoge huren gevraagd worden en huurmatiging kunnen bevorderen. Minister en regio zijn het erover eens dat deze maatregel zodanig vormgegeven moet zijn dat het zorgt voor een substantieel middensegment en dat het tevens investeerders geïnteresseerd houdt.
- Met het oog op de huisvesting van middeninkomens overweegt de minister in het WWS het aandeel te maximeren dat de WOZ-waarde kan hebben in het totale puntentotaal van een individuele woning. In de huidige systematiek concluderen de minister en regio dat het aandeel WOZ-punten in het WWS in deze regio de beoogde 25% ver overstijgt en dat daarmee de voorheen betaalbare, particuliere huurvoorraad onvoldoende in het middensegment terechtkomt.
- Het ministerie van BZK doet samen met o.a. gemeente Amsterdam onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een - eventueel tijdelijke - zelfbewoningsplicht, om de bevoegdheden van een gemeente ten aanzien van het behoud van schaarse woningtypen in de lokale woningvoorraad te verstevigen.
- Fiscale maatregelen, waaronder de verhuurderheffing, drukken zwaar op de beschikbare investeringscapaciteit. Door de hoge WOZ-waarde in de MRA, betalen corporaties relatief veel verhuurderheffing. De minister gaat de verhuurderheffing evalueren. In deze evaluatie wordt de systematiek van de verhuurderheffing in al zijn facetten onderzocht.
- De minister onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om voor de korte termijn de investeringsmogelijkheden van corporaties te verruimen, passend bij de rol die het Rijk voor hen voorziet als startmotor van de verduurzaming van de bestaande voorraad en bij de opgaven voortkomend uit de urgente woningvraag.
- De minister onderzoekt of gerichte acties of aanvullingen in wet- en regelgeving verder wenselijk en noodzakelijk zijn, zoals aanvullend wettelijk instrumentarium om huisjesmelkerij in zijn verschillende verschijningsvormen gericht aan te kunnen pakken en te sanctioneren. Hieronder vallen het onderzoek naar het toepassen van de verhuurvergunning en de mogelijkheden waarmee voorkomen kan worden dat verhuurders bij herhaling te hoge huren vragen.

Naast bovengenoemde afspraken, worden er ook afspraken gemaakt om voldoende woningbouwproductie te leveren, maar deze afspraken zijn weinig concreet te noemen. Er wordt afgesproken om te kijken welke mogelijkheden er zijn om particuliere grondeigenaren te bewegen binnen het huidige instrumentarium en het instrumentarium onder de Omgevingswet. Daarnaast zal de minister onderzoeken of nadere instrumenten om grondeigenaren aan te zetten tot realisatie van -in bestemmingsplannen opgenomen bouwplannen- mogelijk zijn. Verder worden er verschillende locaties

genoemd waar de ambitie is om korte termijn de huidige knelpunten weg te nemen om zo tot versnelde productie te komen.

3.5 Conclusie

Allereerst kan gesteld worden dat de woningmarkt, en met name de Amsterdamse woningmarkt, suboptimaal functioneert, aangezien de vraag naar woonruimte het aanbod ver overstijgt. Vooral voor de midden en lage inkomens is het aanbod in Amsterdam zeer beperkt, zowel in de koop- als in de huursector. Binnen de hierarchische structuur die Nederland kenmerkt, probeert de overheid, zowel het Rijk als de gemeente Amsterdam maatregelen te nemen om de woningmarkt optimaal te laten functioneren. Er zijn meerdere factoren in de markt aanwezig die invloed hebben op de betaalbaarheid op de woningmarkt, sommige factoren kunnen beïnvloed worden door interventies, andere ontstaan door marktwerking. Ondanks de gelimiteerde opsomming van dit hoofdstuk, kan er geconcludeerd worden dat er in Nederland een hoop instrumenten in het leven zijn geroepen om de woningmarkt te sturen.

Redelijk uniek is in Nederland de taak van de woningcorporatie. Door de hoeveelheid directe en indirecte subsidiering is er in Nederland geen sprake van een *level playing field* op de woningmarkt. Gevolg hiervan is dat er een enorm gat zit tussen vraag en aanbod van betaalbare woningen. Woningcorporaties moeten minstens 90 procent van hun woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen onder de inkomensgrens. Ondanks deze toewijzing is de vraag naar sociale huurwoningen groot en het aanbod beperkt, waardoor er lange wachtlijsten zijn. Veel andere opties hebben de lage- en middeninkomens niet door een zeer beperkt aanbod in de vrije huursector en hoge huizenprijzen op de koopmarkt.

Hoofdstuk 4. De indeling van landen en organisatiestructuren

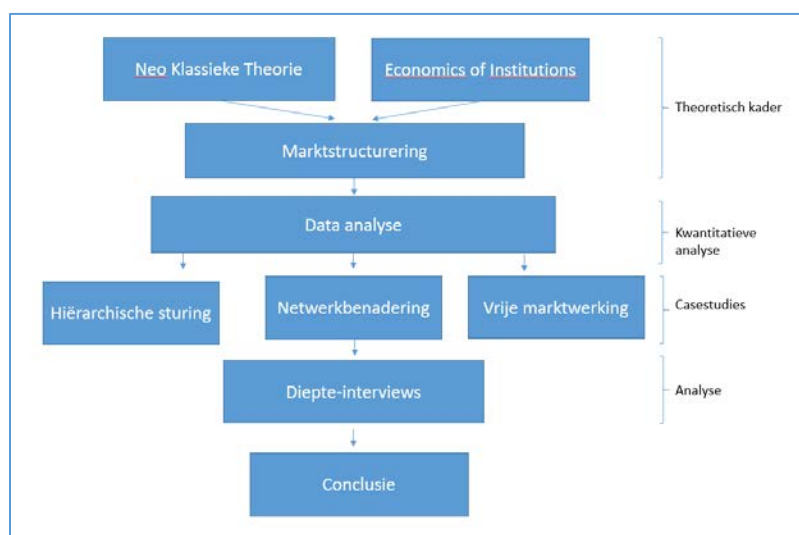
Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde methodologie van dit onderzoek en legt uit op welke manier het onderzoek zal worden uitgevoerd. Naast de verantwoording en navolgbaarheid van de geselecteerde methoden wordt in dit hoofdstuk ook de indeling beschreven teneinde tot een valide en betrouwbare selectie van landen in organisatiemodellen te komen. Op deze wijze ontstaat de selectie van landen die in hoofdstuk 5 centraal staan in de analyse.

4.1 Onderzoeksmethodologie

Om tot gefundeerde uitspraken te komen hoe woningmarkten gestuurd kunnen worden om meer betaalbare woningen te generen, is een exploratief onderzoek opgezet, waarbij een disruptieve benaderingsmethode ruimte heeft geboden de verkenning toetsbaar te maken.

De werking van woningmarkten wordt beïnvloed door vele factoren waardoor elke woningmarkt uniek is. De verschillende institutionele stelsels en de *embeddedness* van woningmarkten in deze unieke kaders kunnen divergentie in beleid en aanpak verklaren, daarom wordt het raamwerk voor de analyse in dit onderzoek gevormd door een tweetal theoretische benaderingen omtrent marktstructurering, namelijk ‘*Economics of Institutions*’ van Olivier E. Williamson en de neo klassieke theorie. De uitgangspunten van deze theorieën worden meegenomen in de uitwerking van drie ordeningsmodellen: (i) hiërarchische aansturing, (ii) netwerkbenadering, ofwel de hybride variant en (iii) marktbenadering. Binnen deze ordeningsmodellen wordt aan de hand van de data van Eurostat een analyse gevoerd op de betaalbaarheid van de diverse landen. Om te kunnen selecteren welke landen een vergelijkbare ruimtelijke uitdaging hebben, zal vervolgens een kwantitatieve analyse volgen op de dichtheid van de betreffende hoofdsteden. De selectie die voortkomt uit deze analyse is weergegeven in bijlage 1.

Binnen elke casus (beter presterend land) wordt een analyse gemaakt van de overheidsinterventies die worden gedaan in het land. De inspiraties die hieruit voortkomen, zullen door middel van diepte-interviews met professionals uit de wetenschap en de praktijk worden verdiept en aangevuld. Deze uitkomsten zullen uiteindelijk moeten leiden tot een gedegen analyse over diverse instrumenten om de woningmarkt betaalbaar te maken. In figuur 10 wordt bovenstaande opzet visueel uiteengezet.



Figuur 10 Onderzoeksmodel

Voor de conceptualisering van het element betaalbaarheid wordt in dit onderzoek aangesloten bij de uitgangspunten zoals deze geformuleerd zijn in de *'Housing Affordability Survey'* door Demographia in 2018.

4.2 Kwantitatieve selectie: basisstatistieken van de landen

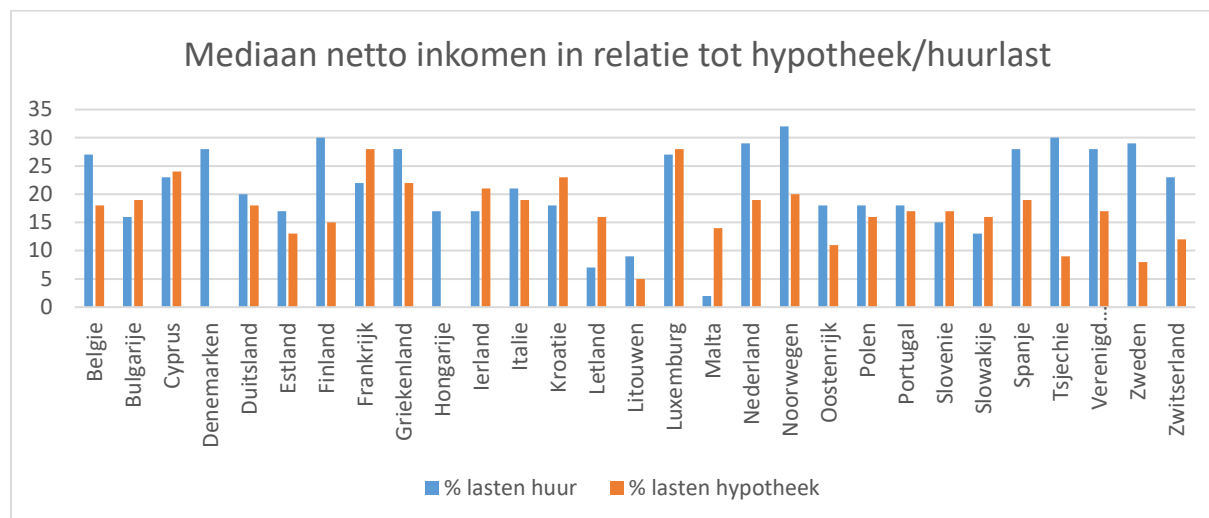
In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat woningmarkten worden beïnvloed door institutionele kaders en de manier waarop markten worden gestructureerd. Ook is hier beschreven welke oplossingen er in de literatuur worden gegeven om woningmarkten betaalbaar te houden. Daarna is in hoofdstuk 3 de Nederlandse en Amsterdamse woningmarkt omschreven met in het verlengde daarvan de institutionele interventies om de betaalbaarheid van de woningmarkt hier te bereiken. In dit hoofdstuk komen op hoofdlijnen een aantal specifieke instrumenten aan bod die in andere Europese landen – en daarmee institutionele organisatiemodellen - worden ingezet. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in de wijze van marktstructurering uit hoofdstuk 2. Gezien de complexiteit van de woningmarkten is ervoor gekozen om een bron te selecteren op basis waarvan de landen worden vergeleken. Dit garandeert een zoveel mogelijk robuuste en gelijke vergelijking van landen. De data in dit onderzoek zijn afkomstig van Eurostat en komen uit 2018. Daarmee wordt een actueel beeld geschetst en kunnen de meest recente interventies worden meegenomen. Een tijdsanalyse valt buiten de scope van onderhavig onderzoek. De gewenste doelstelling om inspirerende institutionele oplossingen aan te dragen behoeft geen verdere ontwikkelingen in de tijd – de stand van de bestaande literatuur en de actuele ontwikkelingen op de markt waarin juist betaalbaarheid op veel woningmarkten in de knel lijkt te komen, maken een zogenaamde nulmeting voor nu met name van belang. De data omvat informatie over de betaalbaarheid van de woningmarkt gesplitst in de koop- en huurmarkt van onder andere alle EU-lidstaten, de Verenigde Staten, Australië en een aantal Aziatische landen. Zoals genoemd in hoofdstuk 1.6, richt dit onderzoek zich slechts op de landen binnen de Europese Unie.

4.3. Relatie koop en huurwoningmarkt

In het grootste deel van de twintigste eeuw overheerste de huurmarkt in Europa – in percentages woningen, maar ook in beleidsaandacht (cf. EBS, 2018). Dat veranderde de afgelopen decennia snel. In alle Europese landen is het eigenwoningbezit toegenomen ten koste van de huursector. De redenen voor de toename van het eigenwoningbezit verschillen echter van land tot land (EBS, 2018). In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat in Nederland in de jaren negentig volop is ingezet op eigenwoningbezit, ondanks de aanwezigheid van (sociale) huurwoningen. Dit terwijl er, in bijvoorbeeld Griekenland, geen sociale huursector bestaat, dus heeft men weinig andere keuze dan een eigen woning teneinde de woningbehoefte te vervullen. Echter, evident is dat in het gros van de Europese landen de rol van sociale huisvesting enorm van belang is als het gaat om betaalbare huisvesting. Het bieden van sociale huisvesting kan een mogelijkheid zijn om het gat op te vullen als de markt niet voldoet aan de vraag naar woningen tegen een prijs die huishoudens zich kunnen veroorloven.

Voorgaande maakt duidelijk dat de rol van sociale huisvesting in ieder land begrepen moet worden in relatie tot de totale woningmarkt – lees: het totaal van de bij de woningmarkt betrokken instituties -, inclusief de particuliere huursector en het eigenwoningbezit. Naast het verschil in aanbod in de woningsector, is ook de rol die de overheid speelt sterk verschillend. Dit uit zich vooral in stimuleringsmaatregelen en andere instrumenten. Voordat er een onderscheid gemaakt wordt naar model, is het van belang om te kijken hoe de verschillende lidstaten scoren qua betaalbaarheid. In figuur 11 wordt een onderscheid gemaakt tussen de mediaan van de hypotheeklast (aflossingen en

rentebetalingen) of huurlast (particuliere markt en gesubsidieerde huur) als een deel van het besteedbaar inkomen per land.



Figuur 11 mediaan huisvestingslast (hypotheek/huur) als deel van het besteedbaar inkomen per land (bron: Eurostat, Eigen bewerking)

Bevindingen huurlasten

Volgens de data van Eurostat besteedt men in Nederland 29% van het besteedbare inkomen aan huurlasten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Eurostat bij Nederland en Denemarken de gesubsidieerde en particuliere huur heeft ondergebracht in één categorie. Volgens de Woonbond (2017) is een huurder van een corporatiewoning in Nederland gemiddeld een derde van zijn inkomen kwijt aan woonlasten. Huishoudens in de particuliere huursector geven een groter deel van hun inkomen uit aan huur- en woonlasten, namelijk 37%. Dit zou betekenen dat Nederland de hoogste huurlasten heeft van de EU.

Opvallend is dat er in sommige landen een groot verschil is tussen de mediane kosten voor huur en hypotheek. In Zweden en Kroatië kost het huren van een woning drie keer zoveel als eigenwoningbezit. In Malta is dit tegenovergesteld: ongeveer 14% van het besteedbaar inkomen wordt uitgegeven aan eigenwoningbezit, tegenover 2% aan huur. Verreweg de hoogste kosten aan eigenwoningbezit worden uitgegeven in Frankrijk en Luxemburg, waar het in Luxemburg weinig verschil maakt of een woning wordt gehuurd of in eigendom is. Ook in Italië, Portugal, Duitsland, Estland en Polen is er weinig verschil tussen koop en huur. De hoogste percentages aan huurlasten worden betaald in de Scandinavische landen, Tsjechië, Nederland, Spanje, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

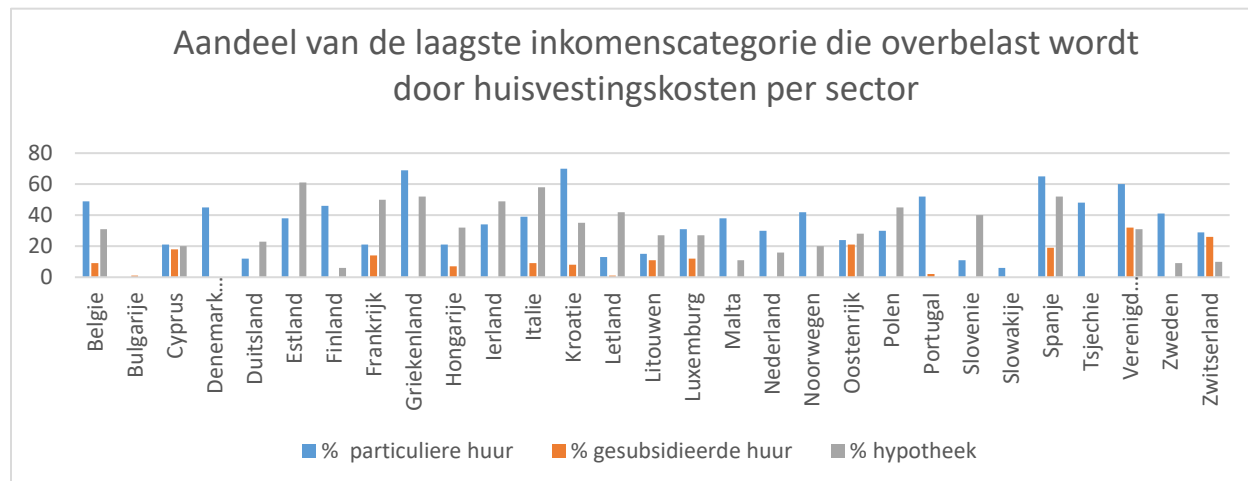
Bevindingen hypotheeklasten

Nederland zit met een mediaan 18% behoorlijk gemiddeld in Europa. Landen waar de mediane lasten relatief laag –onder de 15%– zijn, zijn Malta, Tsjechië, Zweden, Litouwen, Oostenrijk, Estland en Zwitserland. Verreweg de hoogste lasten –boven de 25%– worden besteed in Frankrijk en Luxemburg.

Overbelasting

In hoofdstuk 2 is begrip ‘betaalbaar’ geconceptualiseerd. Een van de relevante variabelen waarop betaalbaarheid van woningen kan worden geanalyseerd is de overbelasting op de huisvestingskosten ofwel de woonquote. Dit is het geval wanneer men meer dan 40% van het besteedbare inkomen

uitgeeft aan huisvestingslasten. Het is dus van belang om te kijken welk aandeel van de bevolking op grond van deze maatstaven te maken heeft met een overbelasting, zowel in de huur- als in de hypotheeklasten. Deze verschillen kunnen namelijk, althans gedeeltelijk, een afspiegeling zijn van de verschillen in nationaal beleid op het gebied van sociale huisvesting, overheidssubsidies en andere maatregelen die door overheden worden geboden voor huisvesting. Omdat de instrumentaria op dit



Figuur 12 Overbelasting door huisvestingskosten per land in de laagste inkomensgroep (EOCD, 2019 eigen bewerking)

gebied niet alleen per land verschillen, maar ook per sector (koop, particuliere huur of sociale huur), wordt er nog een diepere analyse gevoerd per sector.

Omdat in hoofdstuk 2 en 3 naar voren is gekomen dat vooral de lage inkomens tussen wal en schip belanden, wordt in figuur 12 een uiteenzetting gemaakt hoeveel procent van de lage inkomens per land overbelast worden, om de omvang van het probleem per land te kunnen bekijken. Het figuur laat ten eerste zien dat in vrijwel alle landen waar gesubsidieerde huur wordt aangeboden, het aandeel van de lage inkomens dat overbelast wordt over het algemeen onder de 20% blijft. Uitzonderingen hierop zijn het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Het is dus de moeite waard om vooral te kijken naar de particuliere huursector.

Opvallend is dat in Kroatië en Griekenland bijna 70% van de huurderspopulatie (huur van de particuliere markt) overbelast wordt door huurbetalingen. Nederland zit met 30% redelijk gemiddeld. In de meeste Midden- en Oost-Europese landen en Cyprus wordt daarentegen minder dan 20% van de laagste inkomens overbelast door huisvestingskosten.

Ook in de koopsector zijn grote verschillen waarneembaar. In Nederland is er relatief weinig overbelasting (16%). De overbelasting is het grootst in Estland (63%). Zweden, Finland, Malta en Zwitserland worden het minst getroffen door hoge woonlasten in vergelijking met hun besteedbaar inkomen. De overbelasting van de woonlasten is het hoogst in landen die relatief zwaarder getroffen zijn door de kredietcrisis en/of in een moeilijke economische situatie hebben verkeerd zoals Griekenland, Italië en Spanje.

Landen die beter presteren dan Nederland op het gebied van betaalbare huurwoningen zijn de landen die lager scoren in aandeel inkomen dan Nederland (28%) op gebied van huurlasten en een lager

aandeel huurders hebben die overbelast worden dan Nederland (30%). In bijlage 1 is te zien dat dit de landen Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Slowakije, Slovenië en Oostenrijk zijn.

Landen die beter presteren in de koopsector dan Nederland, zijn de landen die lager scoren in de hypotheeklasten als percentage van het besteedbare inkomen (18%) en een lager aandeel overbelaste kopers hebben dan Nederland (16%). Dit zijn de landen Finland, Malta, Zweden en Zwitserland.

Gezien de scope van dit onderzoek zijn in het bijzonder de landen interessant die meer optimaal scoren op het gebied van betaalbare huurwoningen.

Ruimtelijke dichtheid

Bovenstaande beschrijvingen vormen feitelijk een weergave van de woningmarkten vanuit het perspectief van de vierde level instituties. Naast de algemene verhoudingen van vraag en aanbod op woningmarkten die leiden tot een bepaalde mate van betaalbaarheid kent de woningmarkt echter een extra component, te weten het ruimtelijke perspectief. Dit ruimtelijke perspectief is uiteraard dynamisch – per regionale woningmarkt, maar zeker ook per institutionele structuur. Een belangrijk segment van dit ruimtelijke element kan gevangen worden door de (bevolkings)dichtheid van een stedelijke woningmarkt. De mate van dichtheid heeft invloed op de mogelijkheid om objecten toe te voegen.

Ter vergelijking: de dichtheid in Amsterdam is 4000 inwoners per vierkante kilometer. Om de landen te vinden die beter betaalbaar zijn in de huursector én voor dezelfde uitdaging staan qua dichtheid, kan er gekeken worden naar de landen die eenzelfde of hogere dichtheid kennen in hun hoofdstad. Bijlage 1 geeft een weergave van het land, hoofdstad en bevolkingsdichtheid. De gele kleur geeft aan welke landen beter betaalbaar zijn in het huursegment en de groene kleur de landen die op de koopmarkt beter scoren. In het huursegment zijn de landen die qua dichtheid vergelijkbaar of hoger scoren als volgt: Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. Deze landen hebben dus eenzelfde of grotere uitdaging op de ruimtelijke dichtheid, maar toch zijn de mediane huurlasten als percentage van het inkomen lager dan in Nederland en is er een minder grote groep lage inkomens overbelast. Het is dus de moeite waard om naar het huurbeleid van deze landen te kijken.

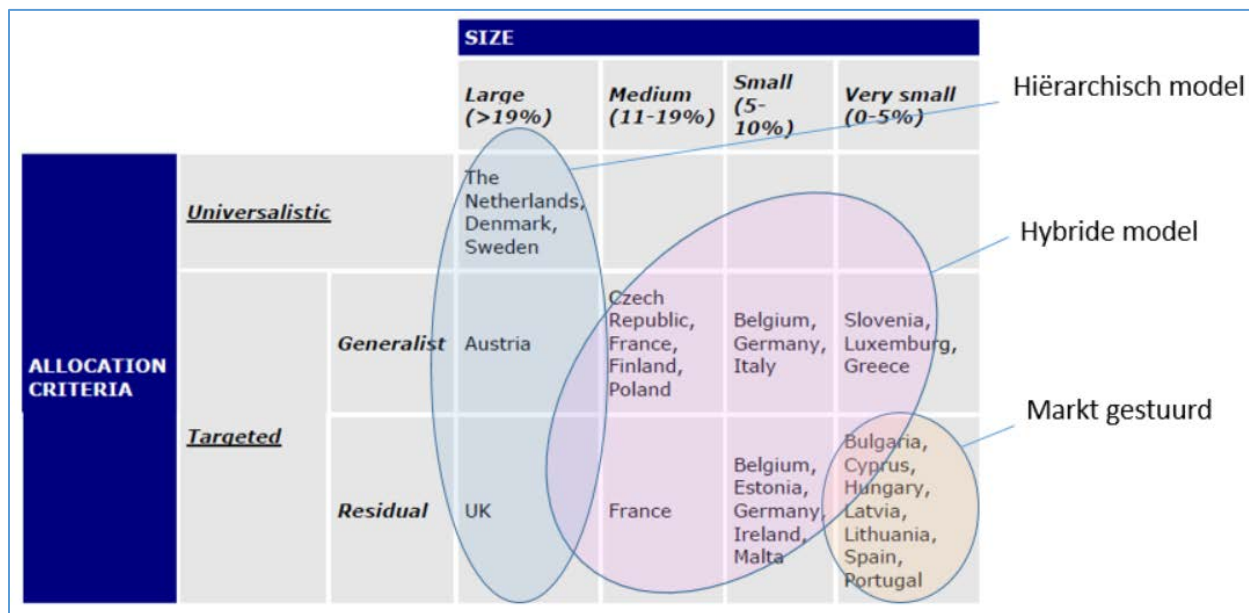
Voor de koopsector geldt eenzelfde selectie. Alleen Malta en Zweden hebben eenzelfde of grotere uitdaging op de ruimtelijke dichtheid, maar deze landen presteren beter.

De volgende stap in dit onderzoek is het beleid van de meer optimaal presterende landen te bekijken, te weten Zweden, Malta, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk. Omdat elk land op een andere manier gestuurd wordt en te maken heeft met het institutionele kader zoals besproken in hoofdstuk 2, zal in de volgende paragraaf getracht worden een structuur aan te brengen in de landen per ordeningsmodel.

4.4 Indeling van landen in modellen

De geselecteerde ‘meer optimaal presterende landen’ dienen vervolgens ingedeeld te worden per ordeningsmodel. In figuur 13 is af te lezen hoe de EU landen gepositioneerd kunnen worden in een ordeningsmodel. Deze verdeling is gemaakt aan de hand van interventies door middel van beleidsaanpassingen, investeringen en subsidies in de sociale huisvestingsvoorraad en een doelgroepselectie conform hoofdstuk 2.3. Wat opvallend is, is dat twee van de beter presterende landen in een hiërarchisch model te positioneren zijn, namelijk Oostenrijk en Zweden. De overige drie, Duitsland, Frankrijk en Malta, vallen in het hybride model. Geen van de landen in een marktgestuurd

model presteert dus beter dan Nederland. Het volgende hoofdstuk bevat een empirische analyse van de meest inspirerende overheidsinterventies van de beter presterende landen. Om deze interventies te kunnen analyseren als succesfactor voor de Nederlandse woningmarkt is aan experts uit de beleidskant, wetenschap en praktijk een persoonlijke visie gevraagd.



Figuur 13 Ordeningsmodellen in de EU. (Bron: Social housing in the EU, eigen bewerking)

Hoofdstuk 5 Empirische inspiratie: vergelijking van organisatiemodellen

We komen nu uit de crisis en ontdekken dat we op twee parallelle sporen zitten: de gladde neo-liberale snelweg waarin het grote geld beslist, en het kleinschalige doe-hetzelf hobbelpaadje dat de vrucht is van heel veel eigen initiatief en doorzettingsvermogen van de 'stadmakers'. Menigeen vreest dat we nu teruggaan naar business as usual: een stad gedicteerd door de overheid en betaald door beleggers en ontwikkelaars. Maar er is geen weg terug – of beter gezegd, dat moeten we niet willen. Dat is de volgende vlucht naar voren: het uitvinden van een nieuw model waarin ruimte is voor het herwonnen eigenaarschap van mensen who give a damn, gedragen door de stuwkracht van de traditionele partijen. Ik denk dat we het kunnen.

[Tracy Metz, winnares Grote Maaskantprijs 2016]

In dit hoofdstuk worden de beter presenterende landen uitgelicht. Er wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de woningmarkten van de verscheidene landen, de rol van de overheid en marktordeningsmodel. Vervolgens zullen een aantal inspirerende interventies worden benoemd, waarop een analyse volgt uit de interviews met de woningmarktexperts, waarvan een samenvatting is te vinden in bijlage 3. In het hiërarchisch ordeningsmodel worden de Zweedse manier van bouwen en het Weense model uit Oostenrijk besproken. Binnen het netwerkmodel, komen de holistische gedachte van Malta, de Duitse versie van de noodknop en de stimuleringsmaatregelen van buy to let in Frankrijk aan bod. Binnen het ordeningsmodel van een vrije marktwerking vallen geen beter presterende landen. Dit model zal kort worden toegelicht.

5.1 Hiërarchische modellen

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is door druk van de Europese governance de vastgoedsector meer en meer geliberaliseerd, waardoor verschillende vormen van marktstructurering zijn ontstaan (Nijboer, 2019). Daarnaast zijn er nog steeds landen die de meer hiërarchische aanpak hanteren. In *Acces Housing* (2002) wordt dieper ingegaan waarom unitaire woningmarkten, waarbij de sturing vanuit de centrale overheid komt, tot nu toe beter geslaagd zijn in het creëren van een sociale mix dan het liberale model. De argumenten voor een hiërarchische aanpak ligt in het specifieke karakter van de woningmarkt, een poging om de vele marktverstoringen te compenseren, het voorkomen van segregatie en ruimere mogelijkheden om te investeren in leefbare wijken.

Nederland, Oostenrijk en Zweden, maar bijvoorbeeld ook Engeland en Denemarken worden gekarakteriseerd door hoge overheidsinterventie en vallen hiermee in de categorie hiërarchisch. Er is hier volop ingezet op de koopsector. Daarnaast hebben deze landen de grootste voorraad sociale huurwoningen in de Europese Unie. De overheidsuitgaven voor huisvesting zijn groot en in de genoemde landen heerst een universalistische benadering: huisvesting moet betaalbaar zijn voor iedereen en voor alle inkomenscategorieën zijn diverse maatregelen beschikbaar. Engeland is hier echter een uitzondering op: Engeland kent een systeem waarbij alleen voor de kwetsbare groepen sociale woningbouw aanwezig is, het zogenoemde residuele model. Omdat Zweden één van de twee beter presterende landen is in de koopsector, wordt in de volgende paragraaf met name de instrumenten in deze sector bekeken.

Zweden

Net als veel andere Europese landen, kent Zweden een uitgebreide geschiedenis van overheidsinterventies op de woningmarkt, beginnend in de jaren 1900 als een kwestie van tijdelijke crisismaatregelen die zich bevinden in de tweede en derde laag instituties. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen er gesubsidieerde leningen aan bedrijven met een actieve gemeentelijke betrokkenheid bij om nieuwbouw te bevorderen van zowel gemeentelijke woningen als woningen onder gemeentelijk toezicht. De Zweedse overheid begon daarnaast tussen 1965 en 1974 een zeer ambitieus bouwprogramma met als doel een miljoen nieuwe wooneenheden. Vanaf de jaren tachtig is Zweden overgestapt van een overheidsgestuurd model van woningproductie naar een gefinancierd model. Dit betekent een grotere rol van de financiële sector in de productie en allocatie van woningen, en een belangrijkere rol van vastgoed in het financiële systeem (Wind, 2016).

Tot op de dag van vandaag heeft Zweden als overheidsbeleid te zorgen voor goede huisvesting voor alle lagen van de samenleving (Turner Center for housing innovation, 2017). Hiermee heeft het Zweedse model van sturen veel overeenkomsten met het Nederlandse hiërarchische model.

Zweden kent ook een relatief vergelijkbaar koopbeleid als in Nederland: stimulering van de koopsector door aanzienlijke belastingvoordelen, waaronder hypotheekrenteaftrek (hypotheekrente-uitgaven tot SEK 100.000 zijn aftrekbaar met 30% en rente-uitgaven boven deze drempel zijn aftrekbaar met 22%). Zweden kende ook een onroerendgoedbelasting op centrale overheidsniveau, maar dit is vervangen door een lagere gemeentelijke belasting. Daarnaast kent Zweden een uitgestelde vermogenswinstbelasting op de hoofdverblijfplaats. Aanvullende inspanningen om het eigenwoningbezit aan te moedigen zijn onder meer de introductie in 2008 van een kredietgarantie voor nieuwkomers op de huizenmarkt. Alhoewel het beleid van 2010, die de LTV's voor leningen beperkten tot 85%, ertoe heeft geleid dat er weinig gebruik gemaakt is van deze kredietgarantie (Balchin, 2013). Verder bestaat in Zweden nog een staatsgarantie op hypotheekleningen voor starters op de koopmarkt. Deze gold aanvankelijk alleen voor afgebouwde woningen (als onderpand). Nu wordt ook een woning in aanbouw als onderpand geaccepteerd. Deze staatsgarantie is erop gericht om de risico's voor kopers bij financiële tegenslag te verlagen. In essentie lijken deze instrumenten sterk op de NHG zoals in Nederland wordt aangeboden (Wind, 2015).

De koopsector vertegenwoordigt iets meer dan 40% van de Zweedse woningmarkt en is daarmee het grootste segment. Net als in Nederland zijn de prijzen van woningen tussen 1970 en 2012 enorm gestegen. Uit onderzoek van Calcasa uit 2018 komt de explosieve groei van de Zweedse huizenprijs vooral door een tekort op de woningmarkt. Net als in Nederland probeert de Zweedse overheid het tekort op te lossen en wordt er veel bijgebouwd. De regering heeft in haar begroting van 2016 plannen aangekondigd om voor 2020 250.000 huizen te bouwen. Ook kondigde zij steun aan gemeentelijke autoriteiten, huisvesting voor ouderen en meer regelingen voor studentenhuisvesting aan.

Empirische inspiratie: De Zweedse bouwmethode

Waar Zweden wel verschilt van Nederland is de manier van bouwen. Ongeveer acht van de 10 vrijstaande huizen in Zweden zijn gebouwd met behulp van moderne prefab methoden. Uit onderzoek van de *Queensland University of Technology in Brisbane* uit 2016 blijkt dat ongeveer 84% van de vrijstaande huizen in Zweden geprefabriceerde houtelementen gebruikt, terwijl in Nederland 20% van alle nieuwe woningen hout of betonprefabricage gebruikt. Japan is hierin ook ver: in 2008 werden meer dan een miljoen nieuwe woningen prefab geproduceerd, waardoor er dit land ook ver is op het gebied van innovatie en research. In Nederland domineert echter de traditionele, ambachtelijke bouwmethode nog

steeds. De onderzoekers schrijven het succes van Zweden toe aan de ijskoude winters. De relatief korte tijd dat de grond zacht genoeg is om op te bouwen in Zweden, vereist het gebruik van externe technieken om het installatieproces ter plaatse te verkorten (Sweet, 2015). Japan wordt waarschijnlijk aangedreven door een hoge bevolkingsdichtheid en de dreiging van aardbevingen.

In de expertsinterviews, waarvan in bijlage 3 een samenvatting van is gegeven, komt naar voren dat er sprake lijkt te zijn van een omslag in de traditionele bouwmethoden naar een methode waarin prefab bouwen meer geïmplementeerd is. Echter, vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat de traditionele manier van bouwen in Nederland nog domineert. Buitelaar geeft in zijn interview aan dat dit aan zowel de afnemers ligt, als aan de bouwers. In de bovenste laag van ons institutionele kader heerst de gedachte dat prefab van mindere kwaliteit is. Daarnaast brengt systeembouw bepaalde restricties met zich mee voor de bouwers, doordat er minder speelruimte is om maatwerk te leveren, terwijl die wensen er door de afnemers wel zijn. Tevens is het, in het huidige proces - waarbij gemeenten veel eisen op tafel leggen, die niet zijn gestandaardiseerd – lastig om hetzelfde ontwerp op meerdere locaties te bouwen. EIB (2018) verwacht dat in de toekomst steeds meer arbeidsbesparende maatregelen zullen worden gebruikt in de bouw door de personeelsschaarste en oplopende loonkosten. Samen met de inzet van buitenlandse arbeidskrachten en minder geschoolde hulpkrachten (die vaklieden werk uit handen nemen) zorgt dat er volgens hen voor dat een bouwproductie van rond de 75.000 woningen in de periode 2020-2023 mogelijk is. Elsinga voegt hieraan toe dat er voor de TU Delft een enorme rol is weggelegd om na te denken over huisvesting van de toekomst. Dit kan zijn in alternatieve huisvestingsvormen, maar ook bouwmethoden. Circulariteit speelt hierin een grote rol volgens haar. Van Heck voegt daaraan toe dat nieuwe bouwvormen welkom zijn vanwege de veranderende demografie. Wethouder Ivens is echter van mening dat bouwen niet de oplossing is. Conform zijn beleid zijn er de afgelopen twee jaar meer woningen gebouwd dan ooit. Dit heeft de prijs niet doen dalen. Volgens zijn visie is het vooral de hebzucht van mensen die de prijzen doen stijgen. Om deze reden zal goedkoper bouwen ook geen verschil maken. De prijs die uiteindelijk voor een woning betaald wordt, heeft te maken met wat men wil en kan betalen, niet wat de woning heeft gekost om te bouwen. Het beschikbaarheidsprobleem kan worden opgelost met meer en anders bouwen, maar het betaalbaarheidsprobleem niet.

Institutionele haalbaarheid

Om de prefab bouwmethode meer te implementeren, zal het heersende beeld van het gebruik van andersoortig materiaal en vervaardigingsmethoden moeten veranderen in de bovenste laag instituties. Wanneer dit gebeurt, zal de innovatie van dergelijke bouwmethode kunnen groeien en wordt het misschien mogelijk unieke wensen van afnemers in het productieproces op te nemen. Zeker in binnenstedelijke gebieden is het aan te bevelen zo veel mogelijk voor te produceren om de handelingen op de bouwplaats te minimaliseren. Daarnaast kan het zo veel mogelijk standaardiseren van bouwmethoden een positieve uitwerking hebben op productieaantallen en snelheid.

Los van de voordelen van het door ontwikkelen in deze manier van bouwen, zit er zeker een rechtvaardiging in het standpunt van Ivens: uiteindelijk blijft de woningmarkt een markt van vraag en aanbod en zal het sneller en meer bouwen als op zichzelf staand instrument niks veranderen in het betaalbaarheidsprobleem. Het betaalbaarheidsprobleem gaat verder dan het toevoegen van aanbod, maar als onderdeel van een lange termijn visie zal het zeker bijdragen aan het aanbod.

Oostenrijk

Net als Nederland en Zweden, wordt de woningmarkt in Oostenrijk sterk gereguleerd middels een hiërarchische aansturing. Een groot verschil met Nederland is dat vooral de aanbodzijde wordt gefaciliteerd, in plaats van de vraagzijde. In Oostenrijk is dit vooral in de huursector merkbaar. Deze regulatie gaat terug tot 1917, waarin voor het eerste sprake van huurregulatie tijdens de Eerste Wereldoorlog. Het doel was toen nog om weduwen en wezen van omgekomen soldaten te beschermen tegen huisuitzettingen. Na de Tweede Wereldoorlog werden de regulaties voor verhuurders nog strikter. De bevriezing van de huurprijzen in combinatie met de massale monetaire devaluatie na de oorlog en uitgebreide huurbescherming, maakten dat families decennia lang dezelfde rechten en prijzen hielden op een woning. Voor de verhuurders was het niet rendabel om te verhuren, waardoor de bouw van particuliere appartementengebouwen, wat heel belangrijk was vóór 1914, tot stilstand kwam.

De volatiliteit van de huizenprijzen in de kredietcrisis was het meest beperkt in Oostenrijk: in de periode 2005-2015 fluctueerde de jaarlijkse index van de huizenprijzen binnen een smal bereik (van ongeveer 0% tot ongeveer 5%). Waar in Nederland de LTV's bijzonder hoog zijn, is deze in Oostenrijk vrij laag, ongeveer 25% (Figari, 2017). In vergelijking met veel andere EU-landen vertoont de woningmarkt in Oostenrijk een vrijwel gelijke verdeling tussen woningbezit en huurwoningen. In 2015 woonde 49% van de huishoudens in eigendomswoningen en 42% in huurwoningen, terwijl 9% ofwel gratis woonde, ofwel in een door werkgevers aangeboden accommodatie. De betaalbaarheid van woningen is ook relatief goed, waarbij huishoudens gemiddeld 21% van hun inkomen aan huisvesting uitgeven (Statistik Oostenrijk, 2016). In Oostenrijk is er een grote gesubsidieerde huurwoningensector (behalve in sommige landelijke gebieden, waar de huurmarkten in het algemeen kleiner zijn), met woningcorporaties en gemeenten die woningen leveren tegen kostprijs (Mundt en Amann, 2015a). Niettemin, met stijgende huren in het afgelopen decennium - vooral in grotere steden - is de toegang tot betaalbare woningen moeilijk geworden voor huishoudens met lage inkomens (Dawid en Heitzmann 2015, Baumgartner 2013).

Hypotheekrenteaftrek is beschikbaar in Oostenrijk voor hypotheeklen die zijn afgesloten voor 2015, maar heeft een zeer beperkte reikwijdte en wordt afgebouwd tot 2020 (Wieser en Mundt 2014; Arbeiterkammer Oberösterreich 2017). Deze belastingaftrek wordt verleend voor uitgaven voor de aankoop van woningen of woningrenovaties. Het maximale toepasselijke bedrag is € 2.920, maar slechts een vierde, d.w.z. € 730, wordt vervolgens afgetrokken van de inkomstenbelastingbasis (Schneider en Wagner 2015; Arbeiterkammer Oberösterreich, 2017).

In Oostenrijk werd huisvesting meer dan twee decennia geleden gedecentraliseerd is het de provincie die verantwoordelijk is voor het huisvestingsbeleid, terwijl de subsidie voor nieuwbouw door de provincies komt van de federale overheid. Ook het juridisch regime wordt bepaald door de nationale overheid, met weinig tot geen vrijheid voor invulling door regionale overheden.

De verregaande regulatie heeft in Oostenrijk het gevolg dat de private markt een sterke concurrentie heeft aan de publieke huisvestingsmogelijkheden. Sociale woningbouw in Oostenrijk is beschikbaar voor zowel lage- als middeninkomenshuishoudens, maar huursubsidies zijn uitsluitend voor de lage inkomenscategorie beschikbaar (Mundt en Amann 2015a). Huurprijzen voor woningen van voor 1945 worden sinds 1994 vastgesteld aan de hand van een richtwaarde. Deze richtwaarde wordt aan de hand van een standaardwoning met benchmark berekend. Nieuwe gebouwen en verbouwde gebouwen

vallen niet onder de regulatie. Maar in Wenen, de hoofdstad van Oostenrijk, is het aantal gebouwen van voor 1945 erg hoog. Dit resulteert in een relatief betaalbare hoofdstad.

Empirische inspiratie: Het Weense model

Oostenrijk heeft na Nederland het grootste aandeel sociale huurwoningen van de EU. Het Weense model staat internationaal bekend als zeer succesvol. Het model onderscheidt zich in de eerste plaats door de uitgebreide definitie van sociale woningen. Ruim 60% van de inwoners van Wenen woont in gesubsidieerde appartementen, waaronder flats in bezit van gemeente en woningcorporaties. In *Social Housing in Europe* vat Christoph Reinprecht de Oostenrijkse benadering van sociale woningbouw als volgt samen: *"Er is een algemene politieke consensus dat de samenleving verantwoordelijk moet zijn voor het woningaanbod en dat huisvesting een fundamentele menselijke behoefte is die zou moeten niet onderworpen zijn aan vrijemarktmechanismen, maar de samenleving moet ervoor zorgen dat een voldoende aantal woningen beschikbaar is."* De algemene politieke consensus zorgt voor een enorm draagvlak en zit diepgeworteld in het informele institutionele systeem. In Nederland heerst er een grote verdeeldheid over het vingerende systeem, met alle gevolgen van dien. Het Weense model heeft zich stevig gemanifesteerd, met een zeer goed betaalbare woningmarkt als gevolg.

De gemeente bezit meer dan 220.000 appartementen, wat meer dan een kwart is van de totale woningvoorraad van de stad. Het sociale woningbouwprogramma van Wenen begon in het tijdperk van de sociaaldemocratische heerschappij die bekend staat als *Red Vienna*. Tussen 1924 en 1933 bouwde de gemeentelijke overheid 61.175 appartementen in 42 woningbouwprojecten, die over de hele stad werden verspreid om sociale cohesie te bevorderen. Hoewel de fascistische regering het volkshuisvestingsprogramma heeft ontmanteld - en opzettelijk de bestaande nederzettingen heeft beschadigd - is het vrijwel onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog opnieuw opgestart en sindsdien een gemeentelijke prioriteit gebleven. Volkshuisvesting in Wenen wordt voornamelijk gefinancierd door federale fondsen. De overgrote meerderheid van de subsidies strijkt neer aan de aanbodkant in de vorm van subsidies voor woningbouw, in plaats van vraagkant, bij huishoudens. Viervijfde van alle nieuwbouwwoningen in Oostenrijk, zowel particulier als in overheidsbezit, wordt gesubsidieerd met openbare middelen. Alleen tweede huizen en de duurste huizen en appartementen komen niet in aanmerking voor subsidie. Het openbare huisvestingsprogramma van Wenen moduleert de particuliere woningmarkt. Omdat zo veel van de totale woningvoorraad in de stad eigendom is van de gemeente of woningbouwverenigingen, concurreren particuliere verhuurders met sociale woningen voor dezelfde huurders. Dit resulteert in marginale prijsverschillen, en tegelijkertijd vlakkt dit het beeld van sociale woningbouw als armoedig uit en bevordert het de sociale cohesie (Miller, 2014).

In de analyse van deze inspiratie komt tijdens het interview met Elsinga ook de kwetsbaarheid van het systeem aan bod. Elsinga geeft aan dat de overheid investeert in zowel huur-, als koopwoningen en moet dusdanig veel aanbod genereren om de markt bij te kunnen houden. Gebeurt dit niet, dan ontstaat er een grotere verdeling in de stad en wordt het systeem onhoudbaar. Daarnaast benoemt Elsinga dat in het Weense model geen ruimte is voor de meest kwetsbare doelgroepen; hiervoor zijn de shelters bedoeld. Het voordeel is daarmee overigens wel dat de betekenis van een sociale of publieke woning in Oostenrijk een heel andere betekenis heeft dan in Nederland.

Oostenrijk staat al jarenlang bovenaan de lijst van kwalitatief de beste leefomgeving en trekt hard aan (Mercer, 2019). Het succes van het sociale woningbouwprogramma van Wenen is tevens een bedreiging voor het voortbestaan ervan. Omdat de hoge levenskwaliteit van de stad, versterkt door de

beschikbaarheid van betaalbare woningen, extra bewoners aantrekt, neemt de druk op de woningvoorraad toe. De stad is al begonnen met een publiek-private samenwerking om de kloof tussen vraag en aanbod te dichten. Een heroriëntatie op private oplossingen loopt misschien niet ver achter.

Institutionele haalbaarheid

Van Heck voegt in zijn interview toe dat binnen de EU het marktvrije handelen een belangrijk aspect is. Het commentaar van Brussel op het Weense model is een kritieke factor in het systeem. Vrijwel alle geïnterviewden erkennen de nadelen van dit systeem, maar vinden de voordelen prevaleren. De geïnterviewden zijn het erover eens dat een dergelijk systeem in Nederland niet in te passen is, omdat de transitie niet te doen is. Het zou betekenen dat de gemeente een dusdanig grote rol zou krijgen waardoor marktpartijen verdrongen worden. Dit is in strijd met de Europese regelgeving, en de investering is dusdanig groot dat het onmogelijk toe te passen is. Het systeem an sich wordt wel als inspirerend gezien voor de rol van woningcorporaties in Nederland. Door middel van samenwerking in deze sector zou het een goede concurrent moeten kunnen zijn voor marktpartijen.

5.2 Hybride modellen

Kenmerkend voor de meer hybride modellen, zoals Frankrijk, Duitsland en Malta, is dat er minder marktverplaatsing naar de koopsector geweest is: er zijn grote particuliere huursectoren behouden gebleven. In deze landen is overheidsinterventie met bijbehorende kosten voor huisvesting zeker aanwezig, maar niet zo hoog als de landen in het voorgaande model. Anders dan de universalistische benadering van het hiërarchische model, is de *target* gerichte benadering van het netwerkmodel. In de casestudies van de landen die in de volgende paragrafen worden behandeld, zal dit ook naar voren komen.

Malta

Malta kent een historie van groei en urbanisatie net als vele andere Europese landen, met als gevolg een stijging van de huizenprijzen. De hausse werd aangezwengeld door lage rentetarieven, waardoor de hypotheekschuld van particulieren steeg van slechts 19,6% van het bbp in 2002 tot 34,6% van het bbp in 2006 en tot 40,9% van het bbp in 2017. De huizenprijsstijgingen gingen van 2005 tot 2007 in een rustig tempo verder. Vervolgens werd Malta, net als andere Europese landen, getroffen door de wereldwijde financiële crisis van 2008. Na de crisis zijn de woningprijzen weer gestegen. Ondanks deze prijsstijgingen, scoort Malta erg goed op betaalbaarheid, zeker in de koopsector.

De autoriteit die over huisvesting gaat in Malta, is de *Housing Authority*, opgericht op 11 oktober 1976. De *Housing Authority* heeft woonwijken en andere residentiële en commerciële accommodaties ontwikkeld, gepromoot en gefinancierd, in het streven om het eigenwoningbezit te bevorderen en de huisvestingsomstandigheden in Malta te verbeteren. De *authority* werkt middels een holistische benadering, gericht op de laagste inkomensgroep en valt hierdoor in een hybride model van marktsturen.

De stijging van de huisvestingslasten zijn in Malta vooral in de private huursector voelbaar. De Maltese overheid heeft met ingang van 1 januari 2019 een nieuwe subsidieregeling, met als doel om maximaal 1.800 gezinnen met lage inkomens een financiële tegemoetkoming te bieden bij het huren van private woningen. Voor het eerst in Malta worden de subsidies berekend op basis van de huur die huishoudens betalen, in combinatie met het jaarinkomen. Voorheen werden subsidies enkel op inkomen berekend.

Empirische inspiratie: Shared Equity Scheme en de holistische gedachte

Ook in de koopsector kent Malta een aantal overheidsinventies. Geen hypotheekrenteaf trek zoals wij in Nederland kennen, maar wel verschillende beleidsmaatregelen gericht op de lagere inkomensgroepen.

Een opvallende is de *Shared Equity Scheme* waarbij de *Housing Authority*, in samenwerking met een commerciële bank, de helft van de aankoopssom van de woning financieren. 20 Jaar na aankoop is de aanvrager verplicht om de investering terug te betalen die de *Housing Authority* heeft gedaan bij de aankoop van de woning. Als de aanvrager zich niet in een situatie bevindt waarin hij het zich kan veroorloven de schuld te betalen, moeten zijn kinderen of familieleden dat te doen. De *Equity Sharing Scheme* is van toepassing op personen die ouder zijn dan 40 jaar en vanwege beperkt vermogen geen woning kunnen kopen. Deze benadering past in het holistische benadering van de Maltese overheid waarin een individu niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van het grotere geheel. Aangezien dit instrument pas dit jaar is gelanceerd, zijn er nog geen evaluaties over de consequenties van deze regeling.

Er zijn veel beperkingen op eigendom van onroerend goed in Malta. Vreemdelingen en EU-burgers kunnen meestal slechts één onroerend goed in Malta kopen, en meestal alleen voor bewoning door de eigenaar. Onroerend goed van buitenlanders kan alleen worden verhuurd als het onroerend goed een waarde heeft van meer dan € 233.000, een zwembad heeft en is geregistreerd bij het Hotel- en horecabedrijf. Onroerend goed in buitenlandse handen kan alleen worden verhuurd voor kortlopende huurovereenkomsten.

Inspirerend is de holistische gedachte als verantwoording voor het stimuleren van eigen woningbezit voor mensen die op een andere manier geen woning zouden kunnen kopen. Dit vraagt een investering van de overheid en is een risico. Deze constructie kan een methode zijn om de vermogensongelijkheid kleiner te maken, stelt Buitelaar in het expert-interview. De lage inkomens, die anders zijn aangewezen op de huurmarkt, bouwen zo ook vermogen op. Wel stelt hij, dat het de koopwoningmarkt meer onder druk zet, want de vraag neemt toe. Een vorm die in Nederland wat bekendheid heeft en lijkt op het *shared equity scheme*, is het koopgarant model. Deze vorm is in 2004 ontwikkeld uit het voormalig Maatschappelijk Gebonden Eigendom (MGE).

Institutionele haalbaarheid

Elsinga benoemt in haar analyse de nadelen van dergelijke modellen: het idee van een woning kunnen kopen tegen een lagere waarde vindt men aantrekkelijk, maar een gedeelte van de overwaarde afstaan is maar moeilijk in ons systeem in te bedden. Daarnaast is het juridisch en fiscaal een ingewikkelde constructie. Dergelijke nadelen zullen ongetwijfeld ook aan het Maltese idee gaan kleven. Geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat wanneer we het voor elkaar krijgen dergelijke creatieve constructies in te bedden in onze instituties, het een grote meerwaarde zou kunnen zijn in het oplossen gedachtengoed. Om dat voor elkaar te krijgen, zal het libertaire denken aan de kant moeten worden geschoven om ruimte te maken voor tussenvormen van koop en huur. Naast tussenvormen van huur en koop die Elsinga benoemt, benoemt Ivens een groot voorstander te zijn van corporatistisch wonen. Het corporatistisch wonen, en alle afgeleiden daarvan, zorgen ervoor dat winsten niet terugvloeien naar slechts één persoon. Ivens noemt de holistische gedachten een inspirerende, die in meer of mindere mate van invloed zou mogen hebben in ons systeem. In mijn persoonlijke opinie zou de verandering die noodzakelijk is voor de inbedding in de bovenste, informele laag, mogelijk gemaakt kunnen worden door het dóen in de day to day business. Actie in de onderste, operationele laag zorgt uiteindelijk voor een acceptatie in de informele institutie.

Duitsland

Na een periode van amper groei in de woningbouwsector gekend te hebben, is in Duitsland de laatste jaren de woningvoorraad fors toegenomen. In de jaren negentig werden jaarlijks 500.000 woningen

gebouwd, maar de productie kelderde in 2009 naar een dieptepunt van 136.000 woningen. Rond de eeuwwisseling verkochten Duitse woningcorporaties een groot deel van hun bezit. Daarnaast belandden veel bedrijfswoningen op de markt. Dit heeft geresulteerd in een zeer omvangrijke markt voor beleggers.

In Duitsland is een conservatieve, voorzichtige aanpak gebruikelijk (BPD, 2016). Om een hypotheek te kunnen krijgen voor een koopwoning, moet ongeveer 20 tot 30% uit eigen vermogen worden gefinancierd. Daarom sparen Duitsers ook langer, deels via bijzondere spaarvormen zoals bouwsparen. Ze kopen hun eerste huis op latere leeftijd, meestal vanaf 35 jaar. De staat subsidieert nieuwbouw nauwelijks, en het eigenwoningbezitters hebben geen voordelen uit aftrekposten (Voigtlander, 2009). Er bestaat geen hypotheekrenteaftrek en woningwinsten worden verhoudingsgewijs flink belast. Dankzij dit hypotheeksysteem zijn de woningprijzen sinds 1970 vrijwel constant gebleven in Duitsland. Dat de woningwinsten beperkt zijn, is nog een reden voor de Duitsers om niet heel vroeg in de wooncarrière een woning te kopen.

In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen is de huurmarkt in Duitsland groter dan de koopmarkt. Zo'n 60% van alle woningen wordt verhuurd. Ca. 5% van de huurwoningen vallen onder subsidie-eisen en worden gezien als sociale huurwoningen (BPD, 2016). Dit betekent dus dat 55% van de totale woningmarkt bestaat uit private huurwoningen. De rendementen op verhuur zijn over het algemeen goed tot zeer goed en beleggen in vastgoed wordt als een 'veilige haven' gezien ten opzichte van andere investeringsmogelijkheden. Net als in Nederland is in de grote steden de vraag naar huurwoningen dermate groot dat de prijzen sterk onder druk staan. De Duitse regering heeft dan ook ambitieuze plannen om nieuwe woningen bij te bouwen. In september 2018 organiseerde bondskanselier Angela Merkel met de eerstverantwoordelijke ministers een *Kanzlertop*, gewijd aan het woningvraagstuk. Er zijn in Duitsland per jaar ongeveer 400.000 extra woningen nodig en er worden jaarlijks nog geen 300.000 woningen opgeleverd (Voesenek, 2018). Dat het bouwtempo de groeiende vraag niet kan bijbenen, is net als in Nederland een probleem.

Empirische inspiratie: Mietpreisbremse

Opvallend is de *Mietpreisbremse* die de huurmarkt in Duitsland kenmerkt. De eerdergenoemde noodknop uit de MRA woningdeal wordt vaak vergeleken met deze Duitse maatregel. In de Duitse huurmarkt heerst een regime van huurbescherming, al is dit minder straks dan in Nederland. Ondanks de regulering zijn gesprekken over de stijgende huren in grote steden zoals Berlijn de orde van de dag. Ook Duitsland heeft namelijk te kampen met een woningtekort en het aantal gedwongen uithuiszettingen stijgt. De Duitse huurmarkt kan omschreven worden als *unitary*, wat betekent dat zowel hogere als lagere klassen gebruikmaken van deze sector, waardoor huurwoningen niet gestigmatiseerd zijn (Hoekstra 2009). Voor de regio's met de grootste spanning op de woningmarkt, zoals München, Frankfurt, Hamburg en Berlijn, is enkele jaren geleden de *Mietpreisbremse*, ofwel een huurprijsrem, ingevoerd. Met deze regeling kan een gemeente de hele stad of bepaalde wijken aanwijzen waar een maximale huurprijs van toepassing is. Bij een nieuwe huurder mag de huur dan maximaal 10 procent liggen boven de vastgestelde gemiddelde huur voor dat gebied. Ook mogen huurders te veel betaalde huur voortaan met terugwerkende kracht tot 2,5 jaar terugvragen. De *Mietspiegel* is in Duitsland het belangrijkste instrument bij de huurprijsbepaling. Wanneer een woning te huur wordt aangeboden, kan de verhuurder de Mietspiegel raadplegen. Deze geeft een overzicht van het gangbare huurniveau in een stadsdeel of postcodegebied, op basis van een gemiddelde. De huur wordt gecorrigeerd met factoren als luxe, bouwjaar en grootte van de woning en isolatie. De huurprijsrem geldt voor het opnieuw verhuren van bestaande appartementen, maar niet voor nieuwe gebouwen.

Institutionele haalbaarheid

Dat een eigenaar de huur voor een nieuw gebouwd of gemoderniseerd appartement onbeperkt kan instellen, heeft als achtergrond dat beleggers niet gehinderd mogen worden door de huurprijsrem om nieuwe woonruimte te creëren. Nadeel van de *Mietpreisbremse* is dat veel verhuurders voor de invoering in 2015 nog een fikse huurverhoging hebben doorgevoerd. Daar komt bij dat verhuurders investeringen om woningen te verduurzamen achterwege laten. Ondanks de wetenschap dat dergelijke nadelige gevolgen ook bij de noodknop een rol zullen gaan spelen, geven alle geïnterviewden aan de noodknop wel als een positieve korte termijnoplossing te zien. Elsinga ziet het als een harde maatregel die laat zien dat er een probleem is en mogelijk speculatie kan uitbannen. Ivens noemt de maatregel noodzakelijk, maar een enorm compromis. Hij geeft aan dat door de wijzigingen in het puntenstelsel het gros van de Amsterdamse woningvoorraad geen huurbescherming meer kent in het woningwaarderingstelsel. Alle woningen die eerst binnen het stelsel vielen, hebben een enorme prijsstijging doorgemaakt, waardoor veel sociale huurwoningen ineens in het dure segment zijn komen te vallen. Het middensegment is nauwelijks aanwezig in Amsterdam. Een noodknop kan een oplossing zijn om dit probleem, in ieder geval tijdelijk, op te lossen. Het liefst zou Ivens de noodknop voor een groot deel van de markt laten gelden, maar het compromis zit in het aantal. Het interview met de directie Woningmarkt van BZK haalt dit compromis nog even aan; volgens Pot is de roep erom niet meer zo hard. De vraag is of dit wel het geval is, of dat de roep erom minder hard is, juist vanwege het feit dat het slechts om een select aantal woningen zou kunnen gelden. Van Heck voegt daarop toe dat er verder gekeken moet worden dan alleen naar woningen. Hij is van mening dat alle aspecten van ruimtelijke ordening belangrijk zijn. Een noodknop heeft niet alleen een effect op de prijzen van woningen, maar ook op het effect van samenleven. De noodknop kan een middel zijn om buurten evenwichtig te houden, een mix aan lagen uit de samenleving te behouden. Hij benadrukt dat ontwikkelingen in het woonbeleid toonaangevend zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen van een stad en veel verder gaan dan alleen beprijzingen.

Frankrijk

Frankrijk kent een sterke mate van regulering, maar niet in de mate zoals het Nederlandse hiërarchische systeem. De betrokkenheid van de Franse overheid bij het huisvestingsbeleid kan worden teruggevoerd tot midden 19e eeuw, maar ging niet verder dan wetten over minimale hygiënische omstandigheden. Pas aan het begin van de 19e en 20e eeuw kwamen de eerste wetten die zich richtten op huisvestingsbeleid. De Siegfried-wet van 1894 richt de eerste lokale woonbonden op, met als doel om te zorgen voor betaalbare huisvesting, waarbij de staat in eerste instantie alleen fiscale voordelen bood. Directe subsidies en leningen waren er pas vanaf 1906. Rond dezelfde tijd bood de Ribot-wet (1908) een regeling die bedoeld was om laagste inkomensgroepen te helpen bij de aankoop van bouwgrond voor kleine woningen met als doel tegengewicht te bieden aan de groeiende vlucht naar het platteland. In de jaren 1920 en 1930 werden regeringen en burgers zich steeds meer bewust van de slechte situatie op de woningmarkt, maar verschillende pogingen om dit te veranderen (waaronder een belofte van 1928 om 200.000 woningen te bouwen) bleken onvoldoende. Net als de meeste Europese landen werd Frankrijk na 1945 geconfronteerd met een grote huisvestingscrisis. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werden 400.000 woningen verwoest en 1,4 miljoen ernstig beschadigd. Als antwoord hierop nam het aantal woningen dat werd gebouwd in de jaren '50 tot midden jaren '70 sterk toe. Een derde van de woningen die in deze periode zijn gebouwd bestond uit flats voor de sociale huursector. Vanaf eind jaren '60 begon de nadruk echter te verschuiven naar de bouw van koopwoningen. De Franse overheid subsidieerde daarbij woningbouw voor de particuliere sector. Eind jaren '80 daalde de bouw van nieuwe woningen tot minder dan 300.000 per jaar, daarnaast daalde het aantal nieuw gebouwde sociale huurwoningen vanaf dat

moment ook sterk. Naast deze sterk verminderde bouwproductie worden jaarlijks 4 á 5.000 sociale huurwoningen gesloopt. Al deze ontwikkelingen dragen bij aan flinke prijsstijgingen op de Franse woningmarkt. Desondanks scoort Frankrijk nog net iets beter dan Nederland als het gaat om betaalbare huurwoningen (Ministère du Logement et de L'Habitat Durable, 2017).

Frankrijk heeft een gezonde en concurrerende hypotheekmarkt. In combinatie met de lage rente, een verruiming van de kredietvoorwaarden en een gunstige fiscale behandeling zorgde dit afgelopen jaren voor een sterke stimulans van de Franse woningmarkt en nieuwbouw (BPD, 2016).

Maar ook in Frankrijk is de druk op de woningmarkt voelbaar, vooral in de grote steden als Parijs. De regulatie is hier ook het meest voelbaar. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten particuliere huurwoningen, afhankelijk van de prijsvorming. Bij nieuwe, getransformeerde of gerenoveerde huurwoningen is de prijsvorming vrij, voor alle andere huurwoningen wordt de prijs bepaald op basis van referentiewoningen. De Franse huurmarkt is stabiel en professioneel, maar sterk gereguleerd en aan regels gebonden. De huurder wordt door de Franse regelgeving zeer goed beschermd als het gaat om mogelijkheden tot uitzetting en huurprijsverhogingen. Deze mogen alleen de consumentenprijsindex volgen en de huren kunnen dus slechts beperkt stijgen (BPD, 2016).

Empirische inspiratie: Pinelwet en geen nieuwe technische normen in de bouw

Inspirerend is de *Pinel*-wet die het voor particulieren mogelijk maakt een nieuwbouwwoning te kopen en deze vervolgens te verhuren als beleggingsobject. Dit wordt al lange tijd door de overheid gestimuleerd met verschillende beleidsprogramma's die kopers een deel van het geïnvesteerde bedrag terug laten krijgen.

Een andere maatregel die opvallend genoemd kan worden, is de toezegging van de Franse regering om voor een periode van vijf jaar geen nieuwe technische normen in de bouw in te stellen, behalve die met betrekking tot veiligheid (Denormandie, 2018). Het versnellen van procedures, het aanpakken van misbruik van de mogelijkheid tot beroep tegen bouwvergunningen heeft als uiteindelijke doel de regulering van beroepsprocedures te verbeteren. Daarnaast moet de versoepeling van de bouwregelgeving kantooreigenaren aanmoedigen leegstaande kantoren te transformeren. Normen worden aangepast om conversies eenvoudiger te maken. Tegen 2020 zal 500.000 m² lege kantoorruimte worden omgezet in woningen.

Institutionele haalbaarheid

Het stimuleren van buy to let is totaal anders dan in Nederland, maar het werkt: de nieuwbouwproductie in Frankrijk profiteerde sterk van deze programma's. Meer dan de helft van de nieuwbouwtransacties in de laatste jaren was aan particuliere investeerders te danken. Het is één van de factoren in de sterk aantrekkende verkopen in de projectmatige nieuwbouw, vanaf de tweede helft in 2014 (BPD, 2016). De geïnterviewden reageren gevarieerd op een dergelijke maatregel. De manier waarop buy to let in Nederland wordt uitgelegd, is vaak negatief. Elsinga kan zich vinden in deze negatieve manier van uitleggen, omdat zij een groot tegenstander is van speculatie. Elsinga is van mening dat bij speculatie een basisrecht wordt gebruikt om geld te verdienen. Het bevoordelen van speculanten draagt volgens haar niet bij aan een duurzame oplossing. Van Heck vindt juist dat marktpartijen vaak creatiever en adequater denken en handelen en vindt de maatregelen daarmee juist inspirerend. Het huidige beleid is gebouwd op oneerlijke concurrentie waarbij woningcorporaties bevoordeeld worden en marktpartijen niet. Ivens haalt aan dat marktpartijen die middeldure huur bouwen in Amsterdam wel degelijk bevoorrecht worden

door een korting op de grondprijs. Het nadeel daarvan is een stad enkel bij de start invloed kan uitoefenen. Als voorbeeld noemt hij Java eiland waar de 20 jaarstermijn nu afloopt en de huren excessief kunnen stijgen. Geïnterviewden zijn het erover eens dat het principe waarin de ene burger een woning verhuurt aan een andere burger geen belemmeringen mag kennen, maar dat het eventuele machtsmisbruik van een verhuurder wel ingeperkt moet worden. Een wet als de Pinel-wet gaat dat niet tegen. In mijn persoonlijke opinie drijft een dergelijke maatregel de vraag, en dus de prijs, op. In steden waar veel leegstaand vastgoed is, zou deze maatregel wel stimulerend werken om meer aanbod te genereren.

Over het loslaten van de invoering van nieuwe technische eisen in de bouw zijn de geïnterviewden het eens. Nederland kent ook een opeenstapeling van eisen, waarvan Buitelaar betoogt dat dit de prijzen opdrijft. Daarnaast komt de bouw mensen te kort en stijgen de bouwkosten hierdoor. Amsterdam heeft in de crisis de welstand afgeschaft, waaruit kan worden geconcludeerd dat er veel stringenter wordt geïntervenieerd als het goed gaat in de economie, maar er zou gesteld kunnen worden dat ook hier een lange termijnvisie ontbreekt. Er is nu sprake van een procyclisch beleid, maar de permanente effecten van een cyclische gebeurtenis zijn best wel groot, dus daar moet goed over nagedacht worden. Dit wordt in de economie hysteresis genoemd: de permanente schade van een korte termijneffect. Die bewustwording is een eerste stap en moet plaatsvinden op het niveau van de informele instituties.

5.3 Marktgestuurd model

Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Spanje en Portugal vormen een groep waarbij de overheidsuitgaven voor huisvesting meestal beperkt zijn. In liberale verzorgingsstaten is de sociale huursector klein en vormt het veelal een vangnet voor exclusief de meest kwetsbare groepen. Verder is er weinig bemoeienis van de Staat met het overige deel van de woningmarkt, die is markt gedreven. In de Europese context heeft de (lokale) overheid een vrij grote invloed op de productie, verdeling en toegankelijkheid van de sociale woningvoorraad. De Nederlandse economische historicus Bas van Bavel maakt in zijn boek *'The invisible hand? How market economies have emerged and declined since AD 500'* (2016) duidelijk dat de vrijemarkteconomie geen modern verschijnsel is, geen duurzaam fenomeen is, dat de vrijemarkteconomie alleen daar is ontstaan waar er voorafgaand vrijheid en gelijkheid was én dat die vrijemarkteconomie vervolgens die vrijheid en gelijkheid steeds heeft uitgehold. Een dominante veronderstelling is dat de vrije markt tot ontwikkeling komt als de Staat zich terugtrekt.

Bulgarije kent een sociaal huisvestingssysteem voor mensen in nood, maar aangezien deze sector slechts 3% van de totale woningvoorraad beslaat, kan de vraag gesteld worden of het doel behaald wordt. In Bulgarije heeft de Staat zich teruggetrokken uit de financiering van huisvesting, wat nu een verantwoordelijkheid is van gemeenten. Deze gemeenten kampen met een chronisch tekort aan fondsen en hebben zeer beperkte mogelijkheden om hun bestaande voorraad aan te houden (Housing Europe, 2010). Daarnaast is er al bijna twee decennia niet geïnvesteerd in de bouw van nieuwe sociale woningen en is de huidige trend dat gemeenten hun bestaande voorraad verkopen aan zittende huurders.

In Letland heeft meer dan 70% van de bevolking het eigendom van een woning zonder hypotheek, maar velen missen de middelen om het te onderhouden. Meer dan 80% van de bevolking zou geen huis kunnen kopen of huren zonder meer dan 30% van hun besteedbaar inkomen aan huisvesting uit te geven. Sociale woningbouw maakt minder dan 1% van de woningvoorraad uit (OECD, 2019). Slechts enkele huishoudens komen in aanmerking en de wachttijden zijn lang. Kandidaten kunnen alleen in aanmerking komen voor een sociale woning in de gemeente waar ze al wonen, waardoor het moeilijk is om te verhuizen. Over het algemeen is de huurmarkt onderontwikkeld in Letland: 13% van de huishoudens woont in huurwoningen.

Informeel huur is wijdverbreid en ongeveer een kwart van de huurders in Letland had in 2015 geen schriftelijk contract (Kull et al., 2015).

In Portugal wordt de term "sociale woningbouw" grotendeels gebruikt door de autoriteiten die sociale woningbouw definiëren als huisvesting gebouwd en gekocht met financiële steun van de staat, door fiscale voordelen en financiering voor de verwerving van grond (Housing Europe, 2010). Sociale woningbouw vertegenwoordigt slechts 3,3% van de nationale woningvoorraad. De hoop is er wel voor Portugal. Het Portugese parlement heeft afgelopen zomer een wetsvoorstel aangenomen wat een wettelijke basis legt voor huisvesting als een burgerrecht (Yeung, 2019). Volgens de nieuwe wet wordt de Portugese regering verantwoordelijk voor het waarborgen van adequate huisvesting voor alle burgers. De fundamentele huisvestingswet benadrukt de "sociale functie" van wonen, met de expliciete doelstellingen om dakloosheid te verbannen, prioriteit te geven aan het gebruik van openbaar onroerend goed voor betaalbare woningen en het uitzetten van huurders in heel Lissabon - een dringende kwestie in de afgelopen jaren - tenzij de Staat in de buurt vergelijkbare accommodatie kunnen bieden. Hopelijk biedt de wet een begin voor de ontwikkeling naar een meer duurzaam beleid gericht op een stabiele woningmarkt.

Sinds 1950 heeft Spanje een reeks beleidsmaatregelen ontwikkeld die gericht zijn op het stimuleren van eigendom door middel van subsidies, voornamelijk in de vorm van rentetarieven of hypotheekquota voor ontwikkelaars en huishoudens. Dit ging om eenmalige subsidies en vormden geen balans in het huisvestingssysteem, mede omdat andere vormen van huisvesting, zoals sociale huurwoningen, werden genegeerd. De financiële crisis in 2008 toonde de zwakte van het Spaanse huisvestingssysteem aan doordat er geen betaalbare woningen waren, anders dan eigen woningbezit. Doordat de werkloosheid steeg, kon het grote aantal uitzettingen niet worden voorkomen en werden de banken eigenaar van een groot aantal lege woningen. Tot op zekere hoogte genereerde de ernst van de situatie substantiële politieke druk om een nieuw actiekader te bedenken om het huisvestingsprobleem in Spanje te verlichten (Sánchez-Martínez, 2017).

Geconcludeerd kan worden dat in alle vier de voorbeeldlanden het ontbreken van sturing door de overheid leidt tot het ontbreken van een vangnet voor de meest kwetsbare groepen. In tijden van crisis leidt het zelf tot een toename van de kwetsbare groep doordat er geen keuzemogelijkheden zijn in het woningstelsel. Ook kan geconcludeerd worden dat steeds meer landen sturing nodig achten voor het op orde brengen van hun woningmarkt en dus meer naar een hybride systeem zullen verhuizen. Dit vraagt een aanpassing op vrijwel alle lagen van het institutionele kader wat *bottom up* geïntroduceerd kan worden om op de bovenste lagen een formalisatie voor elkaar te krijgen.

In de volgende paragraaf is een samenvattende tabel te vinden van bovenstaande analyse.

5.4 Samenvatting

Land	Inspiratie	Methode	Haalbaarheid	Aanbevelingen
Zweden	Bouwmethode	Pre fab bouwmethoden maximaliseren	Hoog	1. Doorontwikkeling van innovatie 2. Kennisdeling tussen landen/ producenten en aannemers 3. Voorbeeldwoningen om heersend kwaliteitsbeeld te veranderen
Oostenrijk	Het Weense model	De overheid als huisbaas	Laag	1. Draagvlak voor het model is inspirerend 2. Grotere rol voor de overheid/woning-corporaties als concurrentiepartner in de aanbodzijde
Malta	Shared Equity Scheme	Holistisch gedachtengoed	Redelijk	1. Corporatieve woonvormen: waardeinstijgingen komen toe aan meerdere mensen 2. Exploreren van vormen tussen huur en koop, zoals koopgarant 3. Een dergelijk systeem kan een positieve uitwerking hebben op de inclusiviteit van een stad door het toevoegen van keuzeopties.
Duitsland	Mietpreisbremse	Noodknop	Hoog	1. Op korte termijn zal het speculaties tegengaan 2. Onderdeel maken van een lange termijn visie 3. De noodknop kan effect hebben op de inclusiviteit van een stad of wijk
Frankrijk	Pinelwet	Subsidie voor beleggers	Laag	1. Speculatie bevorderend 2. Genereert meer vraag en dus hogere prijzen in de koopsector
Frankrijk	Geen nieuwe technische eisen	Geen nieuwe technische eisen	Hoog	1. Geeft flexibiliteit en ruimte in de bouw voor productie 2. Vraagt een verandering in de formele institutie 3. Korte termijnoplossing om een lange termijn voorraad te bouwen.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie

Over de hele wereld kennen metropolitane regio's een gebrek aan betaalbare huisvesting. Ook in Amsterdam laat het verschil tussen de stijging van de mediane woningprijs en de mediane inkomensstijging een enorme gap zien. Onderwerp van dit onderzoek is dan ook te bekijken of er interventies te benoemen zijn uit andere EU landen die de betaalbaarheid op de woningmarkt kunnen bevorderen. Op grond van de theorie wordt verwacht dat pragmatische oplossingen de betaalbaarheid goed doen.

Uit het praktijkonderzoek zijn vijf landen naar voren gekomen die beter presteren op de betaalbaarheid én eenzelfde of grotere ruimtelijke uitdaging kennen dan Nederland: Zweden en Malta in de koopwoningmarkt en Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk op de huurwoningmarkt. Alle voorbeeldlanden kennen een meer of mindere mate van sturing in de woningmarkt. Uit de kennismaking met de verschillende marktordeningsmodellen, is dan ook te concluderen dat sturing nodig is om enigszins een evenwicht te krijgen. Het sturen, structureren en reguleren van de woningmarkt fungeert als een vangnet en is nodig om aan de basisbehoefte te kunnen voldoen. De argumenten hiervoor zijn breed benaderbaar.

Uit de empirische inspiratie van de interventies in de vijf landen en de analyses hierop met verschillende woningmarktexperts kan het volgende worden geconcludeerd. Van de vijf onderzochte empirische inspiraties hebben de Zweedse bouwmethode, Duitse noodknop en de Franse maatregel om geen nieuwe technische eisen in te voeren de hoogste institutionele haalbaarheid. Maar voor elke interventie kan worden opgemerkt dat een op zichzelf staande interventie alleen werkt in combinatie met een lange termijn visie, samenwerking en een verandering in het informele institutionele kader. Geconcludeerd kan worden dat veranderingen in de werking van de woningmarkt slechts een institutionele haalbaarheid kennen wanneer er elementaire aanpassingen plaatsvinden op het eerste level instituties. Er moet een lange termijnvisie worden opgezet met bijbehorende maatregelen, het liefst conjunctuurongevoelig, die kunnen bijdragen aan een evenwichtige woningmarkt. Welke maatregelen ook wordt ingevoerd, belangrijk is om de fundamentele, onderliggende oorzaken in beeld te houden die uiteindelijk zorgen voor het opdrijven van de prijzen. Als we die weten aan te pakken, visie op hebben en beleid op voeren, kan er een daadwerkelijke verandering plaatsvinden naar een meer gebalanceerd systeem met toegankelijkheid voor elke inkomenslaag. Deze toegankelijkheid wordt in de theorie beschreven als een stad waarin voor elke inkomensgroep een plek te vinden is waar men kan wonen en leven en waar iedereen naar vermogen kan presteren.

Wat dat betreft valt er nog een hoop te winnen aan wat Martin de Jong (1999) noemt *institutional transplantation*: nieuwe juridische en beleidsinitiatieven uit een andere context faciliteren via een adoptieproces waarbij de kansen op het bereiken van politieke en culturele congruentie en wenselijkheid worden gemaximaliseerd. Het inbedden van het Maltese holistische gedachtengoed kan een middel zijn om alternatieve huisvestingsvormen te omarmen om zo te werken aan de vermindering van de vermogensongelijkheid. Daarnaast beperkt ons huidige systeem ons in de exploratie van mogelijkheden tussen huur en koop. De woningmarktexperts zijn het erover eens dat het libertaire denken dan los moet komen uit ons systeem. Deze verandering is gaande, maar de theorie van Williamson (2000) leert ons dat dit wel enkele millennia kan duren.

6.2 Reflectie

Ondanks dat onderhavig onderzoek allesbehalve dan volledig is, is inspiratie zinvol om de institutionele architectuur van ons land opnieuw te kunnen modelleren. In dat opzicht zou dit onderzoek verder kunnen reiken dan de vijf onderzochte landen. Daarnaast is dit onderzoek relatief kwalitatief van aard – een kwantitatieve benadering kan de beleidsanalyses verder verdiepen.

De meest relevante reflectie is echter gelegen in de focus van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich vooral op het institutionele fundament, welke nodig is alvorens stappen te kunnen zetten in de juiste conceptualisering van een inclusieve stad. Dit maakt dat dit onderzoek echter bovenal een eerste stap is in het internationale woonvraagstuk. Het advies is dan ook de inclusieve stad onderwerp van analyse te maken, teneinde tot een sluitend onderzoek te komen. De volgende paragraaf stelt hiertoe inhoudelijke kaders.

6.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek geeft een eerste aanzet om te bouwen aan een lange termijnvisie voor een stabiele woningmarkt. Het is evident dat een toegankelijke metropolitane regio onderdeel moet zijn van deze stabiele en robuuste woningmarkt. Om dit voor elkaar te krijgen, zullen er stappen moeten worden gezet om een eenduidig beeld te schetsen van wat de toegankelijke stad moet inhouden – de conceptualisering. Onderhavig onderzoek maakt duidelijk dat ook deze conceptualisering in zichzelf institutioneel bepaald is. Normatief gezien leidt het streven naar een inclusieve of toegankelijke stad, er echter immer toe dat een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad met gemengde wijken een verdere segregatie tussen inkomensgroepen moet voorkomen.

De gekozen casuïstiek van verschillende landen maakt één ding duidelijk: een meer inclusieve stad is per definitie geen utopisch idee. Maar een doorgronding van ons huidige systeem is noodzakelijk. De impact van de huidige regelgeving en de wederkerige effecten van losstaande maatregelen zullen nader en meer integraal moeten worden bekeken vanuit het standpunt van inclusiviteit. Alleen dan kan er goed onderbouwd advies worden gegeven. Een samenwerking tussen wetenschap, beleid en praktijk is daarin essentieel. Stedelijke politiek moet worden behandeld als gedeelde vertegenwoordiging, die verder reikt dan de formeel gevormde lokale politieke arena en de lokaal opererende woningcorporaties. Hoewel het grootste deel van dit onderzoek gericht is op de overheid, is het evident dat de particuliere sector, omdat deze zo'n groot deel van de economische activiteit in de stad genereert, deel moet uitmaken van het beleidsproces en de dialoog tussen belanghebbenden. Dit naast de *civil society* zelf – inclusiviteit kan alleen door een inclusieve institutionele benadering worden bereikt.

De grootste uitdaging is te vinden in een verandering van onze cultuur, ons beeld van wonen, ons informele institutionele kader. De conclusie dat alle mogelijke oplossingen conceptafhankelijk zijn, maakt dat een zo groot mogelijk draagvlak onontbeerlijk is. Dit is de reden waarom een Weens model werkt. De oplossingen die aangedragen worden in dit onderzoek variëren van alternatieve huisvestingsvormen exploreren tot meer wetswijzigingen. Maar voor de inbedding in ons systeem is ook een cultuurverandering nodig. De kennis over hoe cultuurveranderingen ingezet kunnen worden, een *institutional transplantation* kan worden vormgegeven, ligt op tafel. Een waardevolle aanbeveling is dan ook een verdieping in het onderwerp van cultuur- en gedragsveranderingen alvorens met adviezen te komen over maatregelen en implementatie van instrumenten en daarnaast actie in de operationele, onderste institutionele laag. Het dóen zorgt voor een acceptatie in de tijd op de hoogste informele institutionele laag.

Bibliografie

- Aedes. (2015). *Corporatiemonitor huurbeleid 2015*. www.aedes.nl, laatst geraadpleegd op 15 mei 2019.
- Acemoglu, J. R. (2013). *Waarom sommige landen rijk zijn en andere arm*. Nieuw- Amsterdam.
- Asian Development Bank. (2017) *Enabling inclusive cities – Toolkit for inclusive urban development*. Philippines: Asian Development Bank
- Balchin, P. (2013). *Housing Policy in Europe*. Londen: Routledge
- Barbosa, F. W. (2017). *Reinventing construction: A route to higher productivity*. McKinsey & Company.
- Bavel, B. (2016). *The invisible hand? How market economies have emerged and declined since AD 500*. Oxford: Oxford university Press
- Beer, de P., Janssen, P., Schulenberg, R., Hulenbergh, R., Vuuren, van D., Buitenhuis, et. al (2018) *Ongelijkheid* Economisch Statistische Berichten.
- Berkers, V. & Dignum, K. (2018). *Wonen in Amsterdam 2017- Woningmarkt* Amsterdam: Gemeente Amsterdam
- Bertaud, A. (2018). *Demographia International Housing Affordability Survey 2018*. MIT Press.
- Bortel, G. van (2019). *Affordable housing governance and finance*. New York: Routledge.
- Bos, J. (2018). *Adviesrapport Financieringslastnormen 2019*. Nibud.
- BPD. (2016). *Woningmarkten in perspectief in 2016*. Hoevelaken: BPD.
- Braga, M. & Palvarini, P. (2013). *Social Housing in the EU*. DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES POLICY DEPARTMENT A: ECONOMIC AND SCIENTIFIC POLICY.
- Buitelaar, E. (2019). *Verstedelijking verklaard*. Universiteit Utrecht.
- Burn- Calander, R. (2019). *Urban Futures - affordable living solutions for economic longevity*. Knight Frank L.L.P. 2019.
- Calcasa. (2018). *2017 Q4 WOX kwartaalbericht* Calcasa.
- Cox, W. (2018). *Demographia International Housing Affordability Survey*. Demographia.
- De Lannoy, W. & Kestelootm C. (1990). *Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad*. In: Mort Subite (ed.) *Basten in België*. Berchem: EPO: p. 141-164.
- Denormandie, J. (2018). *ELAN, a law to reform housing, planning and digital technology*. Opgevraagd op 14 augustus, van <https://www.gouvernement.fr/en/elan-a-law-to-reform-housing-planning-and-digital-technology>.
- Dhondt, S. (2000). *Systematische netwerken van organisaties*. Universiteit van Leiden.
- Directorate-General for Communication (European Commission). 2019. *De Europese Unie - Wat ze is en wat ze doet*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- Dobbs, R., S. Smit, J. Remes, J. Manyika, C. Roxburgh & A. Restrepo (2011). *Urban world: mapping the economic power of cities*, McKinsey Global Institute.
- Douma, S. en H. Schreuder, (2002), *Economic Approaches to Organizations*. Harlow: Pearson.
- Economisch Instituut voor de Bouw. (2017). *Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2017*.
- Edgar, W., Doherty, J. & Meert, H. (2002). *Acces to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe*. Policy Press.
- EOCB. (2019). *Housing costs over income*. EOCB Database
- Eurostat. (2019). *Living conditions in Europe - housing quality*. Opgehaald op 22 juli 2019 van <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/67027.pdf>
- Eurostat. (2018) *Glossary:Equivalised disposable income* Opgehaald op 22 juli 2019 van https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Equivalised_disposable_income
- Farha, L. (2018). *Housing for all*. Gepresenteerd tijdens Social Housing Vienna, Wenen.
- Figari, F., Hollan, K., Matsaganis, M., Zolyomi, E. (2016). *Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe*. Brussel: European Commission.
- Fligstein, N. (2018). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton University Press.
- Florida, R. & Schneider, B. (2018). *The global housing Crisis*. Opgehaald op 15 mei 2018 van <https://www.citylab.com/equity/2018/04/the-global-housing-crisis/557639>.
- Gool, P., Brounen, D., Theebe, M. & Weisz, R. (2013) *Onroerend goed als belegging*. Noordhoff Uitgevers B.V.

- Groenewegen, J. (2004). Inzichten uit de institutionele economie - over vraagstukken van organisatie. In: Management accounting.
- Groot, S., Möhlmann, J. & Lejour, A. (2016). *De positie van de middeninkomens op de woningmarkt* Centraal Planbureau
- Haffner, M., Dol, K. (2011). *Internationale vergelijking van woonuitgaven met EU-SILC*. Delft: OTB
- Haffner, M., J. Hoekstra, M. Oxley & H. van der Heijden (2008), *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, Housing and Urban Policy Studies, no.33, Delft: Delft University Press.
- Hemerijck, A. (1994). *De politiek van de economie*. Artikel uit Beleid & Maatschappij 1994/5
- Heylen, K. (2019). Meten van betaalbaar wonen. Naar een nieuwe aanpak? Leuven: Steunpunt Wonen
- Hochstenbach, C., Musterd, S. & Teernstra, A. (2014) *Gentrification in Amsterdam: Assessing the Importance of Context* Uit: Population, place and space. Volume 21, Issue 8, November 2015, pp 754-770.
- Housing Europe. (2015). *Swedish Government invests in housing sector*. Stockholm. Artikel in Economy.
- Housing Europe. (2010). *Social Housing in Europe*. Brussel.
- Housing Virginia. (2019, april). *Why is affordable housing important? Is rental or homeownership more important?* Opgehaald op 4 april 2019, van Housing Virginia: <http://www.housingvirginia.org/housing-virginia-toolkit/why-is-affordable-housing-important-is-rental-or-homeownership-more-important/>
- Imandt, M., Rougoor, W. & Hof, B. (2016) *Gedachteconomie en de woningmarkt - Een verkenning*. Amsterdam: SEO
- International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department. (2018). *Global Financial Stability Report: A Bumpy Road Ahead*. International Monetary Fund.
- Jókovi, G. R. (2008). *Doorstroming op de woningmarkt - Van huur naar koop*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Jonker-Verkaart, M., & Wassenberg, F. (2015). *Kansen voor particulier huur in Nederland*. Den Haag: Platform31.
- Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G., Burgers, J., Musterd, S., Ostendorf, W. & Snel, E. (2000). *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum & Comp bv
- Knaap, T. (2007) *De theorie van de nieuwe economische geografie*. ESB
- Knight Frank. (2019). *Urban Futures - Affordable living solutions for economic longevity*.
- Massey, D., Denton, N. (2003) *American Apartheid - Segregation and the making of the underclass*. Cambridge: Harvard University Press
- Mercer. (2019). *Quality of living ranking*. Opgehaald op 16 augustus 2019 van <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>
- MetropoolRegio Amsterdam & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Woondeal MRA-Samenwerkagenda voor een toekomstbestendige woningmarkt*. Amsterdam.
- Metz, T. (2016). *Vlucht naar Voren*. Maaskantprijs 2016.
- Michielsen, T., Groot, S & Veenstra, J. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Centraal Planbureau
- Miller, A. (2014). *Public Housing works: Lessons from Vienna and Singapore*. Opgevraagd op 3 augustus 2019 van <https://www.resilience.org/stories/2014-06-13/public-housing-works-lessons-from-vienna-and-singapore/>
- Ministère du Logement et de L'Habitat Durable. (2017). *Housing aids and subsidies in France*. General directorate for development, housing and nature
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Staat van de Woningmarkt - Jaarrapportage 2018*
- Moskowitz, P. (2017). *How to Kill a City: Gentrification, Inequality, and the Fight for the Neighborhood*. PublicAffairs
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (1998). *The changing distribution of incomes in Dutch cities: myth and reality*. Geojournal, 46. p. 29-38.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge.
- OECD Economic Surveys. (2019). *Latvia. May 2019. Overview*. Latvia OECD
- Office of the Surgeon General (US). (2009). *The Surgeon General's Call to Action To Promote Healthy Homes*.
- Paassen, R. (2018). *De Amsterdamse woningmarkt: oplossingen voor het middensegment*. Amsterdam
- Pen, J. (1967). *De Neoklassieke theorie en de technische vooruitgang*. Artikel uit De Economist 115, NR. 1, 1967
- Post, W.J. van der (2005). *A theoretical focus on economic paradigms*. Working paper University of Amsterdam. Amsterdam: University of Amsterdam.
- PWC (2018) *Versnellende verstedelijking*. Opgehaald op 17 juni 2018 van <https://www.pwc.nl/nl/themas/megatrends/urbanisatie.html>

- Rabobank (2013), *Anders wonen. Naar een werkende woningmarkt*, Utrecht: Rabobank Kennis en Economisch Onderzoek, zie: <http://www.mejudice.nl/docs/default-source/download/woningmarktvisie.pdf>.
- Republique Francaise. (2017). *The government's Housing Strategy*. Opgevraagd op 1 augustus 2019 van <https://www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy>.
- Rijksoverheid (2017). *Datawonen in cijfers*. https://syswov.datawonen.nl//jive?workspace_guid=66f5bd0d-bb2b-4cb4-ab86-ecc24fe6c312, laatst geraadpleegd op 15 juli 2019.
- Rhodes, R. (1996) *The New Governance: Governing without Governmen*. In: Political Studies, volume 44, Issue 4, pp. 652-667.
- Roelofs, E. (2016). *Hervormingen op de woningmarkt: einde van de impasse of slechts symptoombestrijding?* Amsterdam
- Sanches- Martinez, T. (2017) *More social housing? A critical analysis of social housing provision in Spain*. Barcelona: Faculty of Economics and Business
- Schuur, J. (2013). *Welvaart en leefomgeving - Horizonscan*. Planbureau voor de Leefomgeving i.s.m. Centraal Planbureau.
- Schwartz, D. (2016). The importance of affordable housing to economic competitiveness. *Economic Development Journal*. Opgeroepen op 16 april 2019
- Steinhardt, D. & Manley, K. (2016). Adoption of prefabricated housing- the role of country context. article in Sustainable cities and Society via researchgate.
- Sweet, R. (2015). *Why Sweden beats the world hands down on prefab housing*. Opgehaald op 24 juli 2019 van <http://www.globalconstructionreview.com/trends/why-sweden-beats-world-h8an0ds-4d2own0-6p4r2e0f8ab/>
- Terner Center for housing innovation. (2017). *Housing in Sweden: An overview*. US Berkeley
- United Nations. (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing*.
- United Nations. (2018a). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*.
- United Nations. (2018b). *Revision of World Urbanization Prospects*.
- Veenstra, J., Allers, M. & Garritsen, J. (2016). *Evaluatie verhuurdersheffing*. Groningen: COELO
- Vlak, A., Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017). *Perspectieven voor het middensegment van de huurwoningmarkt*. Den Haag: PBL
- Voesenek, D. (2018). *Duitsland absolute leider op Europese huurwoningmarkt*. Opgehaald op 30 juli 2019 van <https://www.crowdrealstate.nl/blog/duitsland-absolute-leider-op-europese-huurwoningmarkt>
- Voigtlander, M. (2009). *Why is the German homeownership rate so low?* Housing studies.
- Wegdam, H. (2018). *De ruimte in woningprijzen ten op zichte van het inkomen*. Amsterdam
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban studies journal Limited 2017*. Opgeroepen op april 4, 2019
- Williamson, O.E., (1998). *Transaction Cost Economics: How it works; Where it is Headed*. In: De Economist, 146, pp. 23-58
- Wind, B. (2015). *Ongelijk woonvermogen: hoe stimulering van het eigenwoningbezit uitpakt in Nederland, Duitsland en Zweden*. Groningen
- Woerdman, E. (2004). *The institutional economics of market-based climate policy*. Amsterdam: Elsevier.
- Woonbond. (2017). *Huurders groter deel inkomen kwijt aan huur* <https://www.woonbond.nl/nieuws/huurders-groter-deel-inkomen-kwijt-huur>, laatst geraadpleegd op 22 juli 2019
- Woonbond. (2018). *Huren in Amsterdam wordt snel duurder*. <https://www.woonbond.nl/nieuws/huren-amsterdam-wordt-snel-duurder>, laatst geraadpleegd op 15 juli 2019
- Yeung, P. (2019). *Portugal passes 'Right to housing' law als prices surge*. opgehaald op 2 september 2019 van <https://www.citylab.com/equity/2019/07/portugal-home-prices-basic-housing-law-lisbon-rent-eviction/593362/>

Bijlagen

Bijlage 1 Ruimtelijke dichtheid

Land	hoofdstad	inwoners	oppervlakte (km2)	bevolkingsdichtheid (inwoners per km2)
Belgie	Brussel	174.383	33	5.284
Bulgarije	Sofia	1.236.000	492	2.512
Cyprus	Nicosia	253.000	111	2.279
Denemarken	Kopenhagen	602.481	2568	235
Duitsland	Berlijn	3.575.000	892	4.008
Estland	Talinn	426.538	159	2.683
Finland	Helsinki	631.695	214	2.952
Frankrijk	Parijs	2.141.000	105	20.390
Griekenland	Athene	664.046	2929	227
Hongarije	Boedapest	1.756.000	525	3.345
Ierland	Dublin	544.107	115	4.731
Italië	Rome	2.873.000	1285	2.236
Kroatie	Zagreb	792.875	641	1.237
Letland	Riga	641.423	304	2.110
Litouwen	Vilnius	544.386	401	1.358
Malta	Valetta	7.000	0,8	8.750
Nederland	Amsterdam	863.202	219	3.942
Noorwegen	Oslo	634.293	454	1.397
Oostenrijk	Wenen	1.868.000	415	4.501
Polen	Warschau	1.765.000	517	3.414
Portugal	Lissabon	504.718	100	5.047
Roemenie	Boekarest	1.836.000	228	8.053
Slovenie	Ljubljana	279.631	164	1.705
Slowakije	Bratislava	424.428	368	1.153
Spanje	Madrid	3.174.000	604	5.255
Tsjechie	Praag	1.281.000	496	2.583
Verenigd Koninkrijk	Londen	8.136.000	1572	5.176
Zweden	Stockholm	965.232	188	5.134
Zwitserland	Bern	133.115	52	2.560
Land: Presteert beter dan Nederland in de koopwoningmarkt				
Land: Presteert beter dan Nederland in de huurwoningmarkt				
Casestudie				

Bijlage 2 Interviewschema

Dit onderzoek baseert zich voor een deel op 5 diepte-interviews. Voor deze, 1 tot 1,5 uur durende, interviews is de keuze gemaakt om zowel wetenschappers, als beleidsmatige respondenten te bevragen. Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, die zijn opgenomen en uitgewerkt. Hierbij is gewerkt met een vaste vragenlijst. Na een korte inleiding over het doel van het onderzoek zijn open vragen gesteld over de conceptualisering van betaalbaarheid en de inclusieve stad. Daarna zijn afzonderlijk de casestudies aan bod gekomen. De interviews zijn niet op theorieën of dogma's geënt, maar voortgekomen uit een persoonlijke visie van de geïnterviewde. Het is evident dat deze persoonlijke visies worden gevormd vanuit de eigen kaders en contexten en maakt dat er vanuit beleid, wetenschap en praktijk verschillend naar vraagstukken wordt gekeken. De volgende experts zijn geïnterviewd:

1. *Edwin Buitelaar* *Senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving
Bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht
Research fellow bij de Amsterdam School of Real Estate (ASRE)*
2. *Marja Elsinga* *Professor of Housing Institutions & Governance aan de TU Delft*
3. *Marcel van Heck* *Adviseur van de Rijksbouwmeester Floris Alkemade. Atelier
Rijksbouwmeester*
4. *Laurens Ivens* *Wethouder Amsterdam. Portefeuille Wonen, bouwen, openbare ruimte,
groen, reiniging en dierenwelzijn*
5. *Jaap Pot* *Afdelingshoofd Analyse en Ramingen onder Marja Appelman (Directie
Woningmarkt BZK). Beleidsverantwoordelijk voor de betaalbaarheid van
de woningmarkt.*

Analysevragen

Het onderstaand interviewschema is voorafgaand aan de interviews aan de respondenten toegezonden.

1. ***Wat is betaalbaar wonen volgens u?***
2. ***Wat is er nodig om in Nederland, en met name in Amsterdam, de woningmarkt betaalbaarder te krijgen?***
3. ***Het doel van onderliggend onderzoek is om te kijken of Nederland, geïnspireerd door overheidsinterventies die worden toegepast in Europa, kan komen naar een meer inclusieve stad. Wat kenmerkt een inclusieve stad voor u?***

In het onderzoek wordt gekeken naar welke landen beter scoren op de betaalbaarheid, koop- en huurmarkt gesplitst. Daarna is gekeken of er in de beter presterende landen beleidsinstrumenten worden toegepast die Nederland kunnen inspireren. Deze instrumenten zijn met respondenten doorgenomen.

Zweden: prefab bouw

Zweden kent net als Nederland een hiërarchische benadering van marktsturing en heeft als beleid zorg te dragen voor goede huisvesting voor iedereen. Dit uit zich onder andere door stimulering van de koopsector door aanzienlijke belastingvoordelen: hypotheekrenteaftrek, een uitgestelde vermogenswinstbelasting op de hoofdverblijfplaats en een kredietgarantie voor starters. De LTV is bijgesteld naar 85%. Ik veronderstel

dat Zweden vooral beter presteert op de koopwoningmarkt doordat Zweden in staat is veel en snel woningen bij te bouwen. De manier van bouwen is anders dan in Nederland: ongeveer 84% van de (vrijstaande) woningen worden gebouwd met behulp van prefab methoden. Door de relatieve korte periode van zachte grond in Zweden worden veel werkzaamheden niet op de bouwplaats gedaan. In Nederland domineert de traditionele, ambachtelijke bouwmethode nog steeds.

4. Hoe zou de Zweedse methode kunnen helpen om het bouwproces in Nederland te kunnen versnellen en wat zijn de consequenties en risico's volgens u?

Malta: Shared equity scheme en de holistische gedachte

De Maltese overheid stuurt de markt vanuit een holistische gedachte, waarin een individu niet alleen staat, maar onderdeel is van het grotere geheel. Geheel passend bij deze gedachte is het shared equity scheme bedacht. Hierbij verleent de Maltese overheid huishoudens in de laagste inkomenscategorie een garantie op de hypotheek die wordt verstrekt door een commerciële bank. De schuld moet in twintig jaar worden afgelost en wanneer dit niet gebeurt, kan de schuld doorgeschoven worden naar familie.

5. Wat zou de impact zijn op een dergelijke constructie voor de lage inkomenscategorie in Nederland?

Los van deze constructie is de holistische gedachte een inspirerende. Ook in de meer zuidelijke landen heerst het gevoel voor familie te moeten zorgen in de huisvesting.

6. Hoe zou de holistische gedachte meer in het Nederlandse institutionele kader ingebed kunnen worden ten gunste van de woningmarkt?

Duitsland: Mietpreisbremse/Noodknop

Onderdeel van de op 5 juli 2019 gepresenteerde Woondeal MRA-BZK is de zogeheten 'Noodknop', waarmee gemeenten aan de hand van een percentage van de WOZ kunnen voorkomen dat men excessief hoge huren vraagt en huurmatiging kunnen bevorderen. In tegenstelling tot de meeste andere Europese landen is de huurmarkt in Duitsland groter dan de koopmarkt. Zo'n 60% van alle woningen wordt verhuurd (waaronder 5% sociaal). De huurregulering in Duitsland is erg strikt. Voor de regio's met de grootste spanning op de woningmarkt, zoals München, Frankfurt, Hamburg en Berlijn, is enkele jaren geleden de Mietpreisbremse, ofwel een huurprijsrem, ingevoerd. Met deze regeling kan de gemeente hele stad of bepaalde wijken aanwijzen waar een maximale huurprijs van toepassing is. De Mietspiegel is in Duitsland het belangrijkste instrument bij de huurprijsbepaling. Wanneer de verhuurder een woning te huur aanbiedt, kan de hij de Mietspiegel raadplegen. Deze geeft een overzicht van het gangbare huurniveau in een stadsdeel of postcodegebied, op basis van een gemiddelde. De huur wordt gecorrigeerd met factoren als luxe, bouwjaar en grootte van de woning en isolatie. De huurprijsrem geldt voor het opnieuw verhuren van bestaande appartementen, maar niet voor nieuwe gebouwen. De eigenaar kan de huur voor een nieuwbouwapartement onbeperkt instellen. Achtergrond van de

uitzondering: deze regel mag beleggers niet hinderen om nieuwe woonruimte te creëren door de huurprijsrem.

7. Wat zou de impact zijn van de noodknop in Amsterdam?

Frankrijk Pinelwet en geen nieuwe technische eisen in de bouw

Frankrijk heeft een gunstig fiscaal regime voor de huurmarkt. Bekend is de Pinel-wet die het voor particulieren mogelijk maakt om een nieuwbouwwoning te kopen en deze vervolgens te verhuren als beleggingsobject. De overheid stimuleert dit al lange tijd met verschillende beleidsprogramma's die kopers een deel van het geïnvesteerde bedrag terug laten krijgen. De nieuwbouwproductie in Frankrijk profiteerde sterk van deze programma's. Meer dan de helft van de nieuwbouwtransacties in de laatste jaren was aan particuliere investeerders te danken.

8. Zou het bevorderlijk zijn voor de betaalbaarheid van de Amsterdamse woningmarkt om een maatregel als de Pinel in te voeren?

Om de bouw te bevorderen heeft de Franse regering onder andere een toezegging gedaan om nul nieuwe technische normen in de bouw in te stellen, behalve die met betrekking tot veiligheid.

9. Wat is uw mening over het loslaten van nieuwe technische eisen om de woningbouw te bevorderen?

Oostenrijk: De gemeente als huisbaas

Oostenrijk heeft na Nederland het grootste aandeel sociale huurwoningen van de EU. Het Weense model van betaalbare woningen onderscheidt zich in de eerste plaats door de uitgebreide definitie van sociale woningen. Ruim 60% van de inwoners van Wenen woont in gesubsidieerde appartementen, waaronder flats in bezit van gemeente en woningcorporaties. Het openbare huisvestingsprogramma van Wenen moduleert de particuliere woningmarkt. Omdat zo veel van de totale woningvoorraad in de stad eigendom is van de gemeente of woningbouwverenigingen, concurreren particuliere verhuurders met sociale woningen voor dezelfde huurders. Dit resulteert in marginale prijsverschillen, en tegelijkertijd vlakkt dit het beeld van sociale woningbouw als armoedig uit en bevordert het de sociale cohesie.

10. Een Oostenrijkse professor is van mening dat het domste wat een gemeente kan doen, is haar bezit verkopen. Hoe denkt u daarover?

In bijlage 3 is een uitwerking van de interviews te vinden.

1. Betaalbaar wonen: Wat is betaalbaar wonen volgens u?

Buitelaar: Heel veel landen gebruiken een woonquote benadering; een ontzettend makkelijk instrument om snel een berekening te maken. Alleen de interpretatie ervan is ingewikkelder, want 30% van een bijstandsuitkering is heel wat anders dan 30% van een bovenmodaal inkomen. Bij het PBL wordt de budgetbenadering gehanteerd. Hiermee kunnen betaalrisico's in beeld worden gebracht. In deze benadering kijkt men naar de hoeveel geld dat overblijft nadat de essentiële uitgaven voor levensonderhoud zijn gedaan. Dit restbedrag kan men besteden aan woonruimte en kan worden bepaald wie er dan in de knel komt. De benadering is eenduidig, maar het getal is per persoon verschillend, terwijl de woonquote een absolute norm is die voor iedereen geldt. De budgetbenadering is precies andersom. Aan beide benaderingen zitten volgens geïnterviewde voor- en nadelen.

Elsinga: Als je kijkt naar betaalbare huisvesting in het buitenland, gaat het heel vaak over informele huisvesting; de sloppenwijken. Dat is iets wat de formele beleidsmakers buiten beschouwing laten. Daarnaast zie je, vooral buiten Europa, een sterke connectie met grondbeleid, de rechten die mensen hebben op grond. Nederland wordt in het buitenland echt als voorbeeld gezien. Volgens geïnterviewde doet de Rijksoverheid op dit moment bijzonder weinig. We hebben wel een systeem waarin de overheid een belangrijke rol speelt, maar de oorsprong van het systeem, de Woningwet, is er gekomen op initiatief van de samenleving. Artsen, fabriekseigenaren kregen door dat goede huisvesting cruciaal was voor de economie van de samenleving. Uiteindelijk heeft de overheid het initiatief gesteund. Het is belangrijk terug te gaan naar de oorsprong: het reguleren is ontstaan door een maatschappelijk belang en door winstoogmerk. Wat dan betaalbaarheid precies is, is niet in een begrip te vatten. Geïnterviewde geeft aan dat de norm van 30% een goede is, maar een betere maat is de residuele benadering van het Planbureau. Echter, het maakt niet meer uit wat de maat is, want hoe ingewikkelder, hoe minder politiek gedragen, als er maar een maat is.

Van Heck: Geïnterviewde geeft aan dat hij vooral kijkt naar de ruimtelijke vraagstukken en de samenstelling van de stad. Betaalbaarheid is daar een belangrijk vraagstuk en is een van de redenen voor het starten van de prijsvraag Panorama Nederland. (Panorama Nederland is een toekomstperspectief voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het laat zien hoe de grote maatschappelijke vraagstukken van nu de sleutel kunnen zijn voor welkome, structurele verbeteringen in de toekomst). Geïnterviewde geeft aan dat de samenstelling van de stad in sommige delen te eenzijdig is, waardoor de diversiteit mist en de sociale cohesie verloren gaat. Bewonersparticipatie is erg belangrijk; dit geeft nieuwe, verrassende observaties. Veel woningbouwprojecten worden gebouwd met 30/30/40, terwijl sommige bewoners aangeven dat er juist behoefte is aan een ander type bewoner. Geïnterviewde geeft Schalkwijk (Haarlem) als voorbeeld. Om de sociale mix te bevorderen, is 30/30/40 niet de oplossing. Betaalbaarheid is een dynamisch begrip en dat moet ook zo blijven volgens geïnterviewde, omdat we anders in een hele rekenkundige discussies terechtkomen. Het nadeel daarvan is dat de politieke discussies dan niet meer gaan over wat nodig is in een stad, maar wat er procentueel beloofd is in bijvoorbeeld een Woonakkoord. Marktpartijen investeren in de stad en willen n gaan voor hoge rendementen. Als overheid dien je tegengas te bieden.

Ivens: Geïnterviewde geeft aan dat betaalbaarheid inhoudt, dat een huishouden aan het einde van de maand moet kunnen rondkomen. De woonquote vindt geïnterviewde een ingewikkelde term. Veel

Amsterdammers hebben een te hoge woonquote. Daarnaast geeft geïnterviewde aan dat het verschil tussen koop en huurmarkt het extra lastig maakt. De scheefheid zit vooral in het opbouwen van vermogen bij een koopwoning, een voordeel wat huurders niet hebben. Daarnaast is de woonquote heel relatief en dus niet relevant. Geïnterviewde is meer van een pragmatische benadering: men moet ook op vakantie kunnen of een verjaardagcadeau kunnen kopen.

Pot: Betaalbaarheid is niet genormeerd, bewust niet. Want BZK gaat over de kwaliteit van de woningvoorraad. Betaalbaarheid hangt af van het inkomensbeleid en koopkracht, en dat is voorbehouden aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minSZW).

2. Wat is er nodig om in Nederland, en met name in Amsterdam, de woningmarkt betaalbaarder te krijgen?

Buitelaar: De oplossingen die nu worden aangedragen uit de literatuur zijn allemaal redelijk pragmatisch, zonder echt na te gaan of deze oplossingen wel passen in het institutionele kader dat Nederland heeft. Bovendien zijn het allemaal kortetermijn oplossingen. Het zijn geen systemische oplossingen, zoals geïnterviewde het noemt. Dus het is belangrijk om onderscheid te maken tussen korte en lange termijn en schaalniveaus. Amsterdam kan, en zeker op de langere termijn, niet zo heel veel en dat moeten we onderkennen: zodra er een probleem is, zitten we allemaal in de oplossingsmodus, maar soms is er op korte termijn niet heel veel haalbaar. Op schaalniveau is er niet zo heel veel te doen anders dan bouwen en zelfs dat is marginaal, want de nieuwbouw is maar een fractie van de voorraad. Hieruit kun je concluderen dat het versneld bouwen op korte termijn geen prijseffect gaat hebben, maar op de lange termijn gaat het de voorraad en daarmee ook de prijs beïnvloeden. Dat bouwen hoeft dus niet binnen de ring van de A10, maar wel binnen pendelbare afstand. De studie Groei en Krimp van CPB laat op basis van de hedonische prijsanalyse zien waar de grootste behoefte aan woningbouw is, en dat is niet allemaal binnen A10. Op andere niveaus is wel een systemische aanpak mogelijk: Amsterdam kan dus zelf niet zoveel doen, maar op nationaal niveau zijn er wel een aantal maatregelen denkbaar. Denk aan de aanpak van de maatregelen die de oververhitting in de hand hebben gewerkt, zoals de hypotheekrenteaftrek en de verhuurdersheffing, waardoor de corporaties gewoon minder woningen bouwen, en de huurregulering. Voor Amsterdam geldt: voorraad vergroten. De verhuurdersheffing houdt dit tegen, dus die moet afgeschaft worden. Verder moeten alle maatregelen zoals de lage rentestand, die de vraag stimuleren worden tegengegaan. Hypotheekrenteaftrek zorgt voor vraagstimulus; dit afschaffen is een maatregel op lange termijn.

Elsinga: Het begint met een heldere definitie van betaalbaar wonen. De persoonlijke mening van de geïnterviewde is dat het belangrijk is om een norm te hebben, ook al is deze norm discutabel. We hebben in Nederland een systeem, dat een voorbeeld is voor de wereld, maar de afgelopen decennia zijn we een beetje onder de indruk van liberalisering en markt geraakt en zijn we vergeten wat voor mooi systeem we hebben. Volgens geïnterviewde zijn we het belang van betaalbare huisvesting min of meer vergeten. Het is de persoonlijke missie van geïnterviewde om dit belang te benadrukken en niet alleen kijken naar de efficiency en markt. Omdat het de samenleving heel veel oplevert als mensen zich thuis voelen, zich verbonden voelen met de maatschappij. Als het gaat om betaalbaarheid zijn er rollen weggelegd voor de woningcorporaties die moeten zorgen voor de voorraad betaalbare woningen en de overheid die moet zorgen voor beleid. Dus we hebben een systeem met een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Maar in de afgelopen jaren zie je dat woningcorporaties zich niet verantwoordelijk voelen voor de betaalbaarheid,

want men krijgt toch huurtoeslag. De wetenschappers zijn het er niet over eens wat betaalbaar is, dus daarmee kun je ook niks oplossen.

Op dit moment beginnen we ons beleid te herontdekken. Geïnterviewde kan niet achter het idee van hoge rendementen staan. Het doel van huisvesting moet zijn dat iedereen een fatsoenlijke woning kan bewonen afhankelijk van zijn of haar inkomen. Het universalistische model van Nederland is een mooi model, maar het draagvlak ervoor is geërodeerd. Vanuit de Europese Commissie kwam commentaar op ons systeem, er zou sprake zijn van oneerlijke concurrentie tussen de sociale huursector en de commerciële huursector. In deze discussie is het doel van de sociale huisvesting uit het oog verloren. Het hebben van een corporatiesector is een heel goed systeem, maar men moet zich wel tot de kern richten. Door het hebben van de corporaties, zijn we in staat om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Daarnaast ervaren we nu problematiek in het middensegment, dus enige regulatie is zinvol: woningcorporaties krijgen meer ruimte om actief te zijn in dit segment. Afschaffen van de verhuurdersheffing zou een goede bijdrage zijn om die corporaties meer te laten investeren in dit segment.

Het project Change= is een mooi voorbeeld: de commerciële investeerder die kijkt wat past in de portemonnee van mensen. Gedeelde voorzieningen. De vraag is waarom woningcorporaties niet zulke projecten doen: alternatieve huisvestingsvormen om betaalbare woningen te generen. Maar om dat voor elkaar te krijgen, is ook een ontwikkeling in het gedachtepatroon van mensen noodzakelijk. De formele institutie is in Nederland veel te veel geënt op professionaliteit en kwaliteit in plaats van creativiteit. Een deel van de oplossing zit in de tijdelijkheid. Het inbedden van tijdelijkheid in het systeem van mensen kan een van de oplossingen zijn. Het zou normaal moeten zijn dat je, na het afstuderen, een tijdje op een tijdelijke huisvesting woont. Dat moet ingeburgerd worden in de wooncarrière van mensen. De tijdelijke huisvesting moet dan wel betaalbaar zijn, dus dan zullen we toch naar alternatieve huisvestingsvormen moeten kijken. Uit onderzoek blijkt dat we in Nederland gemiddeld 65 m² tot onze beschikking hebben. Je zou dus ook kunnen kijken naar makkelijkere verhuurbaarheid van ruimte die men overheeft. Geïnterviewde is van mening dat alleen maar bijbouwen geen zin heeft: dat roepen we al jaren, maar het gebeurt niet, dus blijkbaar lukt het ons niet: ons systeem is daar blijkbaar niet op ingericht.

Van Heck: We moeten erkennen dat er een groot probleem is. Geïnterviewde is van mening dat dit niet gebeurt omdat het te goed gaat in Nederland, maar dat er wel degelijk een groot probleem is. De maatschappelijke vraagstukken moeten op tafel worden gelegd en dan moeten er veel meer gesprekken met overheden en marktpartijen worden gevoerd, zodat de bewustwording ook bij alle spelers op de vastgoedmarkt aanwezig is. Een ander aspect wat zou kunnen helpen is het toerisme aan banden leggen op bepaalde plekken, waardoor de prijzen de pan uit schieten.

Ivens: Moeilijk te antwoorden. Om een perfect werkende woningmarkt te hebben, moet je de (financiële) verstoring die er nu is weghalen: de ECB moet dan de rente verlagen. Bescherming bieden aan de kopers tegen de beleggersmarkt. Met de nuance dat beleggers ook moeten kunnen beleggen.

Geïnterviewde is van mening dat alle inkomensgroepen gelijk behandeld moeten worden. Maar in Amsterdam is dat niet mogelijk. 200 m² in Amsterdam is alleen voor de hoogste inkomenscategorie mogelijk. Voor geïnterviewde voelt dat krom.

Alternatieve huisvestingsvormen: Volgens geïnterviewde is het belangrijk om het eigenaarschap van de wijk te creëren en met tijdelijke huisvestingsvormen krijg je dat niet voor elkaar. Dat lukt met koopwoningen en sociale woningbouw, want daar is de doorstroming het laagst. De verlaging van de overdrachtsbelasting heeft dat idee al weer iets in de war geschopt. En de starterskoopwoning helemaal. Geïnterviewde is van mening dat de starterswoning een huurwoning zou moeten zijn. De tijdelijkheid is goed; maar zorg wel ook voor het eigenaarschap van de wijk, anders komt de leefbaarheid in het geding en hebben we weer een ander probleem.

De verhuurdersheffing moet afgeschaft worden, dat is een grote rem op de nieuwbouw en gemengde wijken. Noodknop moet snel ingevuld worden.

Pot: *Geïnterviewde heeft een iets ander beeld bij de verhuurdersheffing dan de overige geïnterviewden. De verhuurdersheffing heeft de discussies met de corporaties wezenlijk veranderd. Het is professioneler en zakelijker geworden. Deze heffing tempert het 'zonnekoninggedag' van de corporatiesector. De betaalbaarheid hangt af van vele factoren, die elkaar sterk beïnvloeden. Opvallend in het Nederlandse woonbeleid is dat we alleen maar op aanbod sturen. Om daar verandering in te krijgen, zou er ingegrepen moeten worden op de huurbescherming bijvoorbeeld. Te veel alleenstaanden wonen in een eengezinswoning, maar daar kun je nu niks mee vanwege de bescherming. Er zijn een paar maatregelen genomen in de tijdelijke huur, maar dat is niet voldoende. Het stelsel waarop de huurtoeslag nu gebaseerd is, namelijk gesubsidieerd op basis van de feitelijke huur, zou vervangen moeten worden door een stelsel waarbij een genormeerde prijs bepalend is voor de hoogte van de bijdrage. En dan kun je zelf kiezen of je iets meer betaalt, voor bijvoorbeeld meer of minder kwaliteit. Dat zal een druk op de prijs geven. Dit vraagt een enorm transitieproces. Uiteindelijk moet dit stelsel er wel komen. Een ander idee is de vereffening tussen corporaties. Maar het is lastig om daar als sector uit te komen. Er zijn echter wel instrumenten te bedenken die een vereffening in de hand kunnen werken met als gevolg dat corporaties niet op hun geld willen zitten, maar het uitgeven: bouwen.*

De rigiditeit van het huurstelsel mag ook aangepakt worden. De vanzelfsprekendheid van bescherming van de huurder mag er wel af.

3. Het doel van onderliggend onderzoek is om te kijken of Nederland, geïnspireerd door overheidsinterventies die worden toegepast in Europa, kan komen naar een meer inclusieve stad. Wat kenmerkt een inclusieve stad voor u?

Buitelaar: *Een belangrijk element in de betaalbaarheidskwestie is het schaalniveau. Op welke schaal wil je naar betaalbaarheid bekijken? Is dat in een wijk, moet iedereen in elke wijk kunnen wonen? Of moet iedereen in een stadsgewest kunnen wonen? De vraag die hieruit voortkomt is op welke schaal vind je dat inclusiviteit bereikt moet worden? Laten we kijken naar Daily Urban Systems. Wat is de actieradius van mensen op een dag of in een week? Dat is nog steeds grotendeels op een stadsgewestelijk niveau en eigenlijk zou iedereen op dat niveau een betaalbare woning moeten kunnen vinden, hoe je betaalbaarheid dan ook definieert. Niet iedereen hoeft binnen de A10 te wonen, maar iedereen moet wel binnen een maximale pendelafstand moeten kunnen wonen. De vraag volgens Geïnterviewde is dan ook of inclusiviteit is dat je kunt pendelen of er daadwerkelijk kunnen wonen? De persoonlijke visie van geïnterviewde is dat het relevanter is dat men binnen een bepaalde afstand van de voorzieningen en de banen van Amsterdam kunnen zijn, dan dat men er daadwerkelijk woont. Mengingsideaal is lastig. Zeker met een grotere pluriformiteit van de stad. Misschien is dan het vestigen van mensen bij elkaar niet de*

oplossing om sociale cohesie te creëren, maar moet dit gebeuren door bijvoorbeeld voorzieningen in de stad die de mensen bij elkaar brengen.

Geïnterviewde gelooft in het principe dat iedereen toegang zou moeten hebben tot een aantal primaire basisprincipes. Dus een fatsoenlijke woning, voldoende groen in de buurt, in acceptabele afstand tot het werk. Als je daar vanuit gaat, dan hoeft die omgeving niet altijd gemengd met elkaar te zijn. De stad hoeft niet geëgaliseerd te worden: dat elke etniciteit of inkomensgroep gelijkelijk verdeeld is over de stad. Maar die verschillende groepen moeten wel toegang hebben tot dat basisniveau. Je kunt je afvragen of mensen dat zelf wel willen. Het is niet alleen mogelijkheden, maar ook preferenties: mensen wonen graag met gelijkgestemden. Martin de jong: institutional transplantation: dit gaat over de moeilijkheid van instituties uit een andere context te implementeren in de Nederlandse context. Het moet wel passen.

Elsinga: *De inclusieve stad kan gecreëerd worden buiten de stadsgrenzen. Als er gezorgd wordt voor een goede bereikbaarheid en goede voorzieningen op locatie, dan is betaalbaar wonen in een keer veel toegankelijker. Geïnterviewde geeft aan dat in de internationale context Almere gewoon bij Amsterdam hoort; eigenlijk is de hele Randstad dé stad. De discussie moet veel meer op dat niveau gevoerd worden. Het gaat te ver om te kunnen stellen dat lage inkomens in Amsterdam moeten kunnen wonen, maar het is zonniger om te stellen dat als je in Amsterdam wilt wonen, je dan klein woont. Een keuze is belangrijker: een klein flatje in Amsterdam of een eengezinswoning in Almere. Een inclusieve stad zou keuzemogelijkheden moeten bieden. De prikkel, dat men moet inleveren in kwaliteit in Amsterdam, zou in het systeem sterker aanwezig mogen zijn.*

Van Heck: *De rijksbouwmeester zegt dat een stad die goed is ingericht, is een stad voor iedereen. Geïnterviewde is van mening dat een stad die goed is voor iedereen, niet bestaat. Een stad is een verzamelpunt van tegenstelde belangen. De stad moet zo goed mogelijk worden afgestemd op de vermeende behoeften van bewoners. Het gezond kunnen vertoeven in de stad is één van de punten die een stad aantrekkelijk maakt. Op het punt betaalbaarheid is wat meer discussie. Er zijn mensen die goed hun weg weten te vinden in het vinden van een woning, maar er zijn ook mensen die dat niet kunnen. Geïnterviewde is van mening dat een inclusieve stad een ideaalbeeld is, wat in werkelijkheid nooit te realiseren is. Wanneer er een natuurlijke overgang is tussen de stad en het buitengebied, zou de stad verder kunnen reiken dan de stadsgrenzen.*

Ivens: *Geïnterviewde vindt het een heel ingewikkeld begrip en is van mening dat een stad moet zorgen dat alle groepen mensen zich kunnen thuis voelen. Alle inkomenscategorieën moeten in Amsterdam kunnen wonen. Sociale cohesie is wel belangrijk, het elkaar kunnen tegenkomen in de supermarkt zorgt voor een leefbare stad. De stelling dat een stad niet moet eindigen bij de stadsgrenzen, maar ligt binnen een acceptabele pendelafstand, gaat voor geïnterviewde niet op. In Amsterdam zijn veel kleine samenlevingen in stadsdelen. Geïnterviewde is van mening dat het voor bepaalde samenlevingen al een hele stap is om buiten de eigen stadsgrens te kijken, dus wonen in een andere stad is voor veel mensen een te grote stap. Het idee van elkaar tegenkomen in de supermarkt is dan niet haalbaar. De nuance dat het accepteren dat er keuzemogelijkheden moeten zijn, maakt dat geïnterviewde zich beter kan vinden in de interpretatie van de inclusieve stad. Met dien verstande dat je, als je in Amsterdam wilt wonen je moet inleveren op kwaliteit. Geïnterviewde geeft aan dat er wel ergens een grens moet zijn. Almere is geen Amsterdam: het heeft een compleet andere beleving. Dus om groter te denken, moet je ook kleiner kunnen denken.*

Pot: Geïnterviewde kan zich volledig vinden in een inclusieve stad als benaming voor een stad waarin men een keuzevrijheid heeft, als er maar een bepaalde pendelbaarheid mogelijk is. De leefbare stad, met in plaats van Amsterdam een Randstedelijke benadering moet zijn voor alles en iedereen. Op die manier is het mogelijk om stappen te maken in je woon carrière wanneer je voorkeuren veranderen. Om dat voor elkaar te krijgen, zullen we iets lossen om moeten gaan met de rode contouren in Nederland. Echter, hoe groter het gebied, hoe groter de segregatie en de samenclustering van etnische bevolkingsgroepen. Daar ligt volgens geïnterviewde een rol voor de corporaties. De sociale cohesie kan worden versterkt door goedkoop bij te bouwen en mensen met een laag inkomen ook te huisvesten in duurdere wijken.

Zweden: Prefab bouw

4. Hoe zou de Zweedse methode kunnen helpen om het bouwproces in Nederland te kunnen versnellen en wat zijn de consequenties en risico's volgens u?

Buitelaar: Traditioneel ambachtelijk dekt volgens geïnterviewde niet helemaal lading. Ook in Nederland is er, zeker in de Vinexwijken, veel geïnnoveerd. Wat bij ons ingewikkeld is, is volgens geïnterviewde de kosten van bouw en woonrijp maken, namelijk het bouwen op slappe bodem en laaggelegen bodem. Geologisch gezien is bouwen in Nederland de meest ongunstige plek. Het verschilt dus ook niet zoveel van Zweden. Binnenstedelijk wordt er zo min mogelijk on the spot gebouwd en zo veel mogelijk al in de fabriek voorbereid.

Elsinga: Housing review uit Europa: geeft een overzicht van betaalbaarheid en beleid. Geïnterviewde geeft aan dat er voor de universiteit een enorme rol is weg gelegd om na te denken over huisvesting van de toekomst. Dit kan in alternatieve huisvestingsvormen en bouwmethoden, Met name circulariteit speelt een grote rol, het zou zonde zijn om alle wensen en eisen los te laten, omdat het ook anders kan. Tijdelijkheid is niet altijd schadelijk voor het milieu, het kan circulair en energieneutraal, maar het moet wel voor handen zijn. De techniek kan enorm belangrijk zijn in het aanbieden van bijvoorbeeld circulaire containers. Marketing en beleid zijn hierin wel belangrijk, wat het gevoel van tijdelijkheid en inleveren op kwaliteit moet uit het systeem van mensen. Maak het hip ipv tweederangs. One million homes heet het project. Herontwikkeling van een jaren zestig wijk in samenwerking met Atelier Rijksbouwmeester. Maar ook het onderwijs inspireren om hier iets mee te doen.

Van Heck: Als je kijkt naar demografische ontwikkelingen, naar urbanisaties, dan zie je het probleem ontstaan. We hebben een enorme hoeveelheid gezinshuishoudens. Na de oorlog hebben we heel veel gezinswoningen gebouwd, maar de ontwikkelingen lijken te laten zien dat er veelal eenpersoonhuishoudens aan het zoeken zijn naar verhuismogelijkheden. Er zal dus toch iets gedaan moeten worden aan de vorm waarin we nu woningen neerzetten. Als een andere bouwmethode daarbij kan helpen, is dat mooi meegenomen.

Ivens: Bouwen is niet de oplossing, dat hebben we al geleerd in Amsterdam. Gaat niet op in Amsterdam. Bouwen is wel noodzakelijk, want als je dat niet doet, komt er een negatief effect. In Amsterdam is de laatste 2 jaar meer gebouwd dan de afgelopen jaren nodig was voor de toename van de stad. Waar toename in aanbod een daling in de prijs had moeten veroorzaken, is de prijs in Amsterdam alleen maar toegenomen. Dus in Amsterdam gaat de theorie niet op. Ook het verlagen van de grondprijs of de

erfpacht gaat niet helpen volgens geïnterviewde, om de simpele reden dat iemand die een woning gekocht heeft voor bedrag X, het niet weer verkoopt voor X. Het is de hebzucht die ervoor zorgt dat prijzen omhooggaan. Geïnterviewde betwijfelt dat goedkoper bouwen de prijzen laat dalen, om diezelfde hebzucht. Goedkoper bouwen betekent nog steeds dat men het maximale voor een woning wil hebben bij verkoop. De bouwkosten bepalen niet de marktprijzen. De marktprijs wordt bepaald door de verdien capaciteit of investeringscapaciteit van de mensen. Zou dan de LTV naar beneden moeten? Nee, want dan vergroot je het verschil met de mensen die al eigendom hebben. Het beschikbaarheidsprobleem kan wel opgelost worden door meer bouwen, maar het betaalbaarheidsprobleem wordt niet opgelost.

Pot: BZK is heel druk aan het kijken of flexwonen een oplossing kan zijn voor de problematiek op de woningmarkt. Je moet denken aan woningen die makkelijk demontabel en verplaatsbaar zijn. Dit zou een oplossing kunnen zijn om dat we in ons stelsel van ruimtelijke ordening enorme doorlooptijden kennen voor vergunningen. Met een nieuwe wet over flexwonen wordt deze woonvorm toegankelijker. Daarnaast is flexwonen een oplossing voor locaties waar nu een vraagoverschot is, maar waar over 15 jaar een krimp wordt verwacht. De bedoeling is dat er 3.000 tot 15.000 flexwoningen per jaar worden weggezet. Binnen het institutionele kader van Nederland zou een verandering welkom zijn in het beeld wat er bestaat over flexibele woonvormen.

Gezien de tekorten in de bouwsector, zijn innovatieve ideeën om met bouwen om te gaan wel nodig in de sector. Pre fab is hier onderdeel van.

Malta: Shared equity scheme en holistische gedachte

5. Shared equity scheme: Wat zou de impact zijn op een dergelijke constructie voor de lage inkomenscategorie in Nederland?

Buitelaar: Deze constructie kan een methode zijn om de vermogensongelijkheid kleiner maken. Zo bouwen de lage inkomens, die over het algemeen meer aangewezen zijn op de huurmarkt, ook vermogen op in een koopwoning. Tegenargument is wel dat meer kopers de prijzen nog meer onder druk zet. En daarnaast kun je je ook afvragen of iedereen capabel genoeg is om een schuld aan te gaan.

Elsinga: Er zijn ook vormen dat iemand aandelen in een huis van een ander kan hebben en de bewoners daardoor lagere woonlasten hebben. Dit is een oplossing zodat men wel vermogen opbouwt, zonder de hogere woonlasten die bij een koopwoning horen. Het is dus een mooie variant tussen kopen en huren. Die wereld zou wel wat meer ontdekt mogen worden. In de praktijk lijkt het vaak te ingewikkeld voor mensen om goed te bevatten. Het idee van eigendom en een gedeelte van de overwaarde moeten afstaan aan de aandeelhouder vindt men moeilijk. Nog los van de juridische en fiscale ingewikkelde constructie. Ook hier is weer de conclusie dat zolang het geen onderdeel is van het systeem, gaat het niet werken. De achterliggende gedachte van ons liberale denken, de libertaire stroming in onze samenleving die alles wat niet volledig eigendom is, afkraakt. En die stroming is zeer sterk aanwezig. Koopgarant werkte in Nederland op een gegeven moment best goed. Totdat er voor woningcorporaties de verplichting kwam om reserveringen te maken op de begroting voor de terugkoop van de woningen.

Ivens: Geïnterviewde geeft aan een groot voorstander te zijn van het corporatieve wonen, waar dit op lijkt, omdat waardeinstijgingen ten goede komen aan meerdere mensen. In het huidige systeem vraagt dit om een grote omslag, dat het niet onmiddellijk in te passen is. En je bouwt met elkaar een buurt op: hoe corporatieve je een buurt op kunt zetten, hoe meer het de buurt ten goede komt.

Pot: Geïnterviewde is van mening dat de betaalbaarheid op de koopwoningen niet het probleem is, maar het gebrek aan aanbod. En als je nog meer mensen in staat stelt om een koopwoning te financieren, stijgt de vraag en wordt het probleem alleen maar erger.

6. Hoe zou de holistische gedachte meer in het Nederlandse institutionele kader ingebed kunnen worden ten gunste van de woningmarkt?

Elsinga: Dit geldt niet alleen in Malta, maar in heel Zuid Europa is deze gedachte aanwezig. Huisvesting is een familieproject. Jonge mensen wonen heel lang bij hun ouders, gaan dan sparen en kopen met de familie een nieuw huis, zonder hypotheek. Dit betekent dat die mensen niet jong uit huis gaan. Wat opvallend is in deze systemen is dat er een wederkerigheid aanwezig is die wij niet kennen. Men zorgt veel meer voor elkaar, men leeft veel minder individualistisch.

Duitsland: Mietpreisbremse/Noodknop

7. Wat zou de impact zijn van de noodknop in Amsterdam?

Buitelaar: Volgens geïnterviewde kan de noodstop een prima korte termijn oplossing zijn als er bijvoorbeeld betaalrisico's ontstaan. Maar geïnterviewde benadrukt dat dit geen lange termijn oplossing kan zijn. Tevens komt uit het gesprek naar voren dat het Nederlands huurregime al zo is ingericht dat de meeste huurovereenkomsten enkel door indexering verhoogd kunnen worden. De noodstop kan alleen werken als het ook bij nieuwe woningen en huurcontracten geldt, anders blijft de markt stijgen en gaan de nieuwe huren mee in die stijging. Geïnterviewde benadrukt dat er vooral goed gekeken moet worden naar de fundamentele en de onderliggende factoren zijn die de prijzen opdrijven. Het ECB-beleid is voor korte termijn goed te begrijpen: je probeert de economie aan te zwengelen, maar we houden dat al tien jaar vol en dat heeft zijn weerslag op prijzen. Het is een crisisbeleid, een symptoombestrijding. De rode draad is dat de fundamentele aangepakt moeten worden; de visie hierop ontbreekt.

Elsinga: De noodknop zou kunnen werken. Je moet af en toe harde maatregelen nemen om te laten zien dat er een probleem is. Op de lange termijn ziet geïnterviewde de woningopgave als een gezamenlijke opgave van de commerciële partijen, de overheid en de samenleving. Een betere oplossing is het bedenken van nieuwe woonconcepten, waar een investeerder een redelijk rendement kan behalen. Dus de noodknop zou prettig zijn om op korte termijn extreme speculatie uit te bannen, maar dit staat los van hetgeen wat op de lange termijn gedaan moet worden. Alleen dan kun je een gebalanceerd systeem krijgen. Nadeel van de noodknop is dat partijen zich terug gaan trekken uit de woningmarkt. Anderzijds zou je ook kunnen stellen dat ze wellicht gaan investeren in andere woonvormen of op andere locaties.

Van Heck: Geïnterviewde vindt dat in woondeals te beperkt wordt gekeken. Er zou veel verder gekeken moeten worden dan alleen het wonen, er zou gekeken moeten worden naar de alle overige aspecten van ruimtelijke ordening. De noodknop kan heel interessant zijn, al is het een oplossing voor de korte termijn,

het punt is dat er iets gedaan moet worden. Wat meer experimentele ingrepen zijn volgens geïnterviewde noodzakelijk, maar dat moet Nederland wel durven. Geïnterviewde geeft aan dat het liberalisme in Nederland nog altijd een grote rol speelt, maar dat ons kabinet enorm veel interventies doet. De liberalen nemen maatregelen die in het originele gedachtegoed van het liberalisme niet denkbaar zouden zijn. De ontwikkelingen in wonen zijn toonaangevend voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de stad. Hiermee bedoelt geïnterviewde dat investeringen in de woningmarkt noodzakelijk zijn voor de economische vitaliteit in de stad.

Ivens: *De noodknop is volgens geïnterviewde vergelijkbaar met de mitpreisbremse. De noodknop is compromis. Vroeger hadden we voor een groot deel van de woningen een gemaximeerde huurprijs, het puntenstelsel. Het puntenstelsel is uitgekleeft en op een gegeven moment is daar ook de woz waarde ingekomen wat per saldo betekent dat het gros van de Amsterdamse woningvoorraad geen bescherming meer kent in het woningwaarderingssstelsel. Overheidsingrijpen hebben ertoe geleid dat dit is gebeurd. Overheid heeft zich ermee bemoeit en heeft het woningwaarderingssstelsel losgelaten voor de stad. Dat vindt geïnterviewde jammer, want 80/90 % zijn daarmee in het dure segment terecht gekomen. Daar moet een vorm van huurbescherming komen, omdat de markt het zelf niet oplost. Dus de overheid zal opnieuw moeten ingrijpen door een maximale huurprijs, maar daarin is de noodknop een compromis met een tijdelijk karakter (zolang er nood is). De noodknop moet ervoor zorgen dat de woningen die vrijkomen niet in het dure segment terecht komen, maar in het middensegment. Geïnterviewde geeft aan dat het wat hem betreft alleen hoeft te gelden voor de 40.000 woningen die nu gereguleerd worden. Daarmee kunnen de huren stijgen, maar komen ze in het middensegment terecht ipv het dure segment.*

Pot: *Geïnterviewde betwijfelt sterk of de noodknop er gaat komen. Hij geeft aan dat de roep erom niet meer zo hard is. Gemeenten willen iets anders. Misschien is het ook een overkill: als je dit doet, moet je iets anders weghalen. Volgens geïnterviewde mag er wel een bezem door het beleid. In de grote steden mag er wel een vorm van maatwerk komen.*

Frankrijk: Pinelwet en geen nieuwe technische eisen in de bouw

8. Zou het bevorderlijk zijn voor de betaalbaarheid van de Amsterdamse woningmarkt om een maatregel als de Pinel in te voeren?

Buitelaar: *De manier waarop buy to let in het nieuws komt, is alleen maar negatief in Nederland. Maar je kunt je afvragen of het wel negatief is. Belangrijkste is volgens geïnterviewde dat de verhuurder zich fatsoenlijk gedraagt en geen misbruik maakt van de machtspositie. Maar het principe dat de ene persoon een woning verhuurt aan een ander mag geen probleem vormen. In het gesprek ontstaat het idee om een vorm van subsidiering alleen voor het middensegment. Als je de mensen die net te veel verdienen voor een sociale huurwoning, hiermee zou kunnen faciliteren, zou dat mooi zijn. Maar ook dit is weer een korte termijn oplossing. Je creëert er geen extra woningen mee.*

Elsinga: *Geïnterviewde is tegen speculatie op de woningmarkt, omdat een basisrecht dan wordt gebruikt om geld te verdienen. Het bevoordelen van speculanten is geen goede maatregel die bijdraagt aan een duurzame oplossing.*

Van Heck: Een dergelijke maatregel kan veel betekenen voor Nederland. Het kan de deuren openzetten naar ontwikkelaars en beleggers met als doel in gesprek te komen. Maak investeren zo aantrekkelijk mogelijk. We hebben decennia gekend waarin de overheid via subsidies woningbouw mogelijk probeerde te maken. Deze subsidiestroom kennen we nu niet meer, maar je kunt je voorstellen dat het wel helpt om dit te doen. Woningbouwcorporaties worden te veel klemgezet door de Deab/ niet Daeb regeling, ondanks dat we wel kunnen stellen dat sommige woningbouwcorporaties er een potje van hebben gemaakt en aan banden gelegd moesten worden. Maar los van dat is geïnterviewde van mening dat marktpartijen vaak adequater en creatiever zijn. De overheid moet marktpartijen als gelijkwaardige partners behandelen. In het huidige beleid is er sprake van oneerlijke concurrentie waarbij woningcorporaties een voordeel genieten en marktpartijen niet. Geïnterviewde geeft aan dat dit onderzoek ontzettend relevant is om ook eens een ander licht te laten schijnen op overheidsinterventies.

Ivens: Geïnterviewde geeft aan dat een dergelijke situatie hier ook gebeurt: corporaties krijgen symbolische grondprijzen. Private partijen krijgen ook een voordeel in de vorm van grondprijskortingen wanneer ze middeldure huur bouwen. Dat wordt 25 jaar vastgelegd. Hier heb je alleen bij start bouw invloed op. Geïnterviewde noemt Java eiland als voorbeeld waar Bouwinvest 20 jaar geleden huurwoningen heeft gebouwd en de termijn nu afloopt. De huren stijgen nu excessief. Daar kan de gemeente niks meer aan doen. Marktpartijen zijn zeker een escape op datgeen wat de woningcorporatie niet oppakt, maar met corporaties kun je in gesprek blijven, zeggenschap op houdt.

Pot: In Nederland laten we beleggers extra belasting betalen. Verder geen mening over.

9. Wat is uw mening over het loslaten van nieuwe technische eisen om de woningbouw te bevorderen? Welk effect heeft dit op de langere termijn?

Buitelaar: We hebben in Nederland een stapeling van eisen, wat de prijzen opdrijven. Daarnaast komen we al mensen in de bouw te kort en stijgen de bouwkosten hierdoor. Amsterdam heeft in de crisis de welstand afgeschaft. We zijn dus veel stringenter als het goed gaat in de economie, maar er zou gesteld kunnen worden dat ook hier een lange termijnvisie ontbreekt. Er is nu sprake van een procyclisch beleid, maar de permanente effecten van een cyclische gebeurtenis zijn best wel groot, dus daar moet goed over nagedacht worden. Dit wordt in de economie hysteresis genoemd: de permanente schade van een korte termijneffect. Die bewustwording is een eerste stap en moet plaatsvinden op het niveau van de informele instituties.

Elsinga: De private sector krijgt in Frankrijk alle ruimte om woningen te bouwen. Geïnterviewde vindt dit een inspirerende gedachte, die overigens wel haaks staat op de duurzaamheidskwestie.

Van Heck: Deze maatregel moet je zeker niet overal doen. Maar kan helpen om de bewustwording van de omvang van het probleem te vergroten.

Oostenrijk: De gemeente als huisbaas

10. Een Oostenrijkse professor is van mening dat het domste wat een gemeente kan doen, is haar bezit verkopen. Hoe denkt u daarover?

Elsinga: Oostenrijk heeft een corporatistisch systeem. De overheid faciliteert de non-profit organisaties zich bezighouden met goede huisvesting, zonder dat dit van bovenaf heel erg gestuurd wordt. Het mooie van dit systeem is de enorme draagvlak door de Oostenrijkers. In Nederland heerst een verdeling in de wetenschap over ons systeem. In Oostenrijk niet; het is totaal ingebed in het informele institutionele systeem. Wat minder goed is van het systeem, is dat de meest kwetsbare groepen geen plekje krijgen in het systeem. Daklozen moeten hun onderkomen vinden in de particuliere huisvestingssystemen. De private woningen zijn niet bedoeld voor de kwetsbare groepen. De betekenis van een sociale of publieke woning heeft dus een hele andere betekenis dan in andere systemen. In Engeland heeft iedereen een right to housing. In Oostenrijk zijn ze bang voor dit systeem en de eventuele slechte naam die het systeem dan zou kunnen krijgen. Ook in België kent men dit: daar heb je sociale huisvesting en sociale opvang: beide hebben een ander doel. Huisvesting is dan onderdeel van het universalistische systeem, opvang is voor de probleemgevallen. Ander nadeel van dit systeem is dat de gemeente zowel koop als huur bouwt. Om een dusdanige positie te houden om de markt te reguleren, moeten er veel woningen in eigendom van de gemeente blijven. Gebeurt dit niet, zal er op den duur een grotere verdeling van het eigendom in de stad ontstaan en wordt het systeem onhoudbaar. Geïnterviewde geeft aan dat in andere landen die dit systeem kenden, het systeem langzaam aan het afbrokkelen is. Maar Wenen is heet sociaaldemocratisch, zolang dat blijft, blijft het misschien overeind.

Van Heck: Geïnterviewde is niet bekend met het Weense woonsysteem, maar ziet een voordeel van beheer en onderhoud in een hand hebben. In Nederland is een groot deel in handen van woningbouwcorporaties, daardoor zijn onze steden redelijk netjes en op orde en worden huurders goed behandeld. Geïnterviewde ziet met een dergelijke maatregel een tegenstrijdigheid met de Europese regels die toezien op versterking van de marktwerking. De woningbouwcorporaties staan ook op gespannen voet met de Europese regelgeving. Dus of een dergelijk systeem nog heel lang kan werken, vraagt geïnterviewde zich af.

Ivens: Geïnterviewde is voor het Oostenrijkse systeem, maar in Nederland heeft niet de gemeente die rol, maar de corporatie. Dat vindt geïnterviewde jammer, want een rol voor de gemeente is al wat anders dan de verzelfstandigde corporatie. Maar dat is niet meer te veranderen, want dan gaat de gemeente concurreren tegen het eigen systeem. In Nederland is het systeem zo ingericht dat er een maximaal inkomen hangt aan het bewonen van een corporatiewoning. Marktpartijen willen graag dat corporaties die corporatiewoningen bouwen, want die hebben geen concurrentie. Zij bedienen de rest van de markt. En daarnaast hinkt het ook niet naar concurrentie, want het gat tussen de twee wordt alleen maar groter. Het zou prettig zijn als er meer overheidssturing zou kunnen komen op dat middensegment. In het ideale plaatje zou je dus de marktinvoeden minder moeten laten worden, maar vanwege ons institutionele kader is dat niet mogelijk.