

De toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens

En de rol van de overheid en de Gemeente Amsterdam

Stop
vogelvrije
huren

Reguleer
de
vrije sector

Company Research Paper

Auteur: Luuk Kops

Datum: 6 november 2023

1^e begeleider: Michel Knoppel

2^e begeleider: Jantine Schrader

MAAK WONEN
BETAALBAAR
VOOR IEDEREEN

Groeiend
ver et

G

UIK CN Z
GEEN

Managementsamenvatting

De Gemeente Amsterdam wil een gemengde stad blijven en wil daarom de middeninkomens behouden voor de stad. Dit wordt door de stijgende prijzen op de woningmarkt echter steeds lastiger, wat in toenemende mate leidt tot politieke zorg en bemoeienis. Het doel van dit evaluatieonderzoek is om zo objectief mogelijk te meten en te toetsen hoe doeltreffend het gevoerde beleid van de Gemeente Amsterdam is geweest in het vergroten van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens. Om daar antwoord op te kunnen geven is eerst bepaald op welke wijze middeninkomens toegang hebben tot de woningmarkt om vervolgens te kunnen bepalen op welke wijze exogene factoren, landelijk beleid en gemeentelijk beleid deze mogelijkheden door de jaren heen hebben beïnvloed.

Het functioneren van de woningmarkt valt niet los te zien van de demografische context. Om te beginnen is Nederland een dichtbevolkt land - en in steden is de bevolkingsdichtheid nog vele malen hoger - wat een beperkende werking heeft op de nieuwbouwproductie. Daarnaast is de groei van de Nederlandse bevolking steeds meer het gevolg van een migratieoverschot. Van de bevolkingsgroei van 1 miljoen in de afgelopen 10 jaar waren 880.000 inwoners het gevolg van een buitenlands migratieoverschot. Tevens worden huishoudens steeds kleiner, wat samen met de groeiende populariteit van Amsterdam zorgt voor een ongekende vraag naar woonruimte waardoor middeninkomens in de knel komen. In theorie kunnen middeninkomens woonruimte vinden op via drie deelmarkten: door een woning te kopen op de koopmarkt, door een woning te huren in het middensegment op de gereguleerde (midden)huurmarkt óf door een woning te huren op de vrije huurmarkt.

Tussen 2008 en 2013 lag de gemiddelde verkoopprijs van een woning in Amsterdam maar een fractie boven de maximale leencapaciteit van een huishouden met een middeninkomen en was een deel van de koopwoningen daardoor nog betaalbaar voor de Amsterdamse middeninkomens. Vanaf 2013 is de betaalbaarheid van koopwoningen echter fors afgenomen. In 2021 kon een alleenstaande met een middeninkomen (anderhalf keer modaal) €285.000 lenen, terwijl de gemiddelde verkoopprijs op €570.000 lag; een eenpersoonshuishouden had daar een inkomen voor nodig van €110.000 per jaar. Koopwoningen in Amsterdam zijn voor middeninkomens dus niet meer betaalbaar en daarmee is de koopwoningmarkt geen optie meer voor middeninkomens.

Een deel van deze stijging is het gevolg van exogene factoren. In de periode van 1995 tot 2022 heeft Nederland een totale inflatie gekend van ruim 80%. De prijsindex van bestaande koopwoningen in Amsterdam is in dezelfde periode gestegen met circa 580%, een kleine 14% van de stijging van de huizenprijzen kan dus worden toegeschreven aan inflatie. Daarnaast zijn de bouwkosten sinds 1995 met ruim 17% harder zijn gestegen dan de inflatie. Daar bovenop komt ook nog een geschatte bouwkostenstijging van circa 15% als gevolg van het verbod op gasaansluitingen en de verscherpte stikstofregels (Clahsen, 2019). De koopkracht is de laatste jaren gestimuleerd door de exceptioneel lage rentestand. Sinds 2008 (met uitzondering van een lichte stijging in 2011) is de rente gedaald tot een historisch laag niveau, waardoor de koopkracht is gestimuleerd.

Een ander deel van de stijging van de prijsindex van bestaande koopwoningen is toe te schrijven aan het overheidsbeleid. Al vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid actief het eigen woningbezit gestimuleerd. De gedachte hierbij was dat eigendom zou bijdragen aan het 'verantwoordelijkheidsgevoel, woonbeschaving, properheid en spaarzin'. De overheid introduceerde

daartoe in de loop der jaren meerdere stimuleringsmaatregelen om huishoudens meer geld te kunnen laten lenen, zoals de bouwspaarkassen, premiekoopregelingen, de invoering van de hypotheekgarantie, werden spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken geïntroduceerd en werden vanaf de jaren zeventig meerdere keren de leennormen verruimd. Een andere belangrijke manier om woningbezit te stimuleren was de hypotheekrenteaftrek die vanaf de jaren negentig met dit doel werd ingezet (CPB, 2016). Dit beleid sorteerde effect: het eigen woningbezit in Nederland groeide van 28% in 1945 tot 58% in 2021. In Amsterdam is het aandeel koopwoningen met 29% minder groot en bestaat de woningvoorraad met 48% voor het grootste deel uit sociale huurwoningen. De belastingvoordelen en steeds ruimere leennormen heeft huishoudens ook de mogelijkheid geboden om meer te bieden en hogere schulden aan te gaan, met hogere huizenprijzen tot gevolg (DNB, 2021). Tegelijkertijd heeft dit beleid geresulteerd in een kleine huurmarkt met hoge huurprijzen wat leidt tot hoge maandlasten voor huishoudens in een niet gereguleerde huurwoning.

Na de kredietcrisis kwam er een kentering in het beleid m.b.t. de leennormen en belastingvoordelen voor huiseigenaren. Zo werden er maatregelen genomen om overcreditering tegen te gaan. Vanaf 2012 werd de maximale LTV gekoppeld aan de marktwaarde en afgebouwd van 106% tot 100% in 2018 en ook de maximaal toegestane LTI-ratio flink aangescherpt. In 2023 werd de schenkingsvrijstelling fors terug gebracht en vanaf 1 januari 2024 wordt deze in zijn geheel afgeschaft. Daarnaast is vanaf 2014 het financiële voordeel van de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs afgebouwd van 52% naar het laagste belastingtarief van 37% in 2023. Gelijktijdig is echter het eigenwoningforfait verlaagd van 0,75% in 2017 tot 0,35% in 2023 waardoor de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en de stijging van de netto hypotheeklasten deels worden gecompenseerd.

Middeninkomens in Amsterdam zijn inmiddels volledig afhankelijk van het aanbod op de huurmarkt. Een belangrijk deel daarvan voor middeninkomens is het middenhuursegment. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat middeninkomens in vrijwel alle gevallen (ruim) voldoende bestedingsruimte hebben om een huurwoning in het middensegment te kunnen betalen. Het is enkel de beschikbaarheid van de woningen die de toegankelijkheid tot het middenhuursegment bepaalt. Dat is dan ook de reden dat De Gemeente Amsterdam sinds de presentatie van de Woonagenda in 2015 40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop verplicht heeft gesteld. Vanaf dat moment is er een duidelijke toename te zien in de nieuwbouwproductie van middeldure huurwoningen. Tussen 2005 en 2021 is het aandeel middenhuurwoningen mede als gevolg daarvan gestegen van 3% tot 8%.

Hoewel in beleidsdocumenten van zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam altijd wordt aangenomen dat de vrije huurmarkt niet toegankelijk is voor middeninkomens blijkt uit onderzoeken van het Nibud dat in veel gevallen de maximaal betaalbare huur voor middeninkomens boven de gemiddelde huurprijs ligt. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen welk deel van de vrije huurmarkt precies betaalbaar en daarmee toegankelijk is voor middeninkomens, maar het is wel duidelijk dat het vrije huursegment in ieder geval deels toegankelijk is voor Amsterdamse middeninkomens.

Het vergroten van het midden- en vrije huursegment zou een van de topprioriteiten moeten zijn om de woningmarkt toegankelijk te houden voor middeninkomens. Dit blijkt alleen absoluut niet uit de beleidsmaatregelen die door zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam de laatste jaren worden ingezet. De differentiatie van de overdrachtsbelasting, de verzwaarde fiscale behandeling van particuliere verhuurders en de invoering van de renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting zorgen voor een verhoging van de belastingdruk voor vastgoedinvesteerders waardoor investeringen in de huurmarkt zullen afnemen. Tegelijkertijd heeft de Gemeente Amsterdam ook nog een

opkoopbescherming ingevoerd waarmee het verboden wordt om de eerste vier jaar na aankoop woningen te verhuren tot en met een WOZ-waarde van €533.000 in 2023 waardoor het aanbod huurwoningen verder zal afnemen. De enige maatregelen die voor meer investeringsruimte zorgen, zijn de afschaf van de verhuurderheffing en de markttoets voor woningcorporaties, waardoor ze de mogelijkheid hebben om middenhuurwoningen toe te voegen.

De Nederlandse overheid ziet het verhogen van de liberalisatiegrens als de oplossing om het aanbod middenhuurwoningen te vergroten. De Gemeente Amsterdam lobbyt al sinds 2008 bij het Rijk voor een verhoging van de liberalisatiegrens om daarmee meer woningen beschikbaar te krijgen in het middensegment (Gemeente Amsterdam, 2008). In 2008 was deze wens vanuit gemeentelijk oogpunt niet vreemd omdat het merendeel van de woningen ook betaalbaar zouden blijven voor de middeninkomens zodra een belegger – als gevolg van de verhoging van de liberalisatiegrens – er voor zou kiezen zijn huurwoningen uit te ponden. Dat is sinds de start van deze lobby in 2008 echter drastisch veranderd, waardoor het vreemd is dat het verhoging van de liberalisatiegrens in de coalitieakkoorden van 2018 en 2022 nog steeds op de agenda stond en inmiddels succes heeft gehad. In onderzoeksrapporten van Brink, CPB, PBL en DNB naar verdere huurregulering wordt unaniem de conclusie getrokken dat huurprijsregulering het aanbod middenhuurwoningen op termijn altijd zal verkleinen. Het is zeer opvallend dat de overheid ondanks deze unanieme conclusie toch de Wet betaalbare huur wil implementeren.

Tot slot speelt ook het economische belang van Amsterdam mogelijk nog een rol. Want waar de beschikbare bouwgrond deels afhankelijk van geografische factoren, heeft ook het grondbeleid invloed op de beschikbare bouwgrond. In Nederland is het grondbeleid in grote mate in handen van de gemeenten, en met name de Gemeente Amsterdam is zeer actief op dit gebied. Zij is, vanuit het perspectief van grondeigenaar, niet gebaat bij een betaalbare (en daarmee ongedeelde) stad omdat de hoge huizenprijzen de inkomsten uit de grondexploitatie verhoogt (CPB, 2017). Het economische belang van de stad conflicteert daardoor met de ambitie om de middeninkomens voor de stad te behouden. Om de woningbouwproductie van met name de middenhuurwoningen te stimuleren kan de gemeente genoeg nemen met lagere grondopbrengsten, maar het lijkt er op dat de gemeente daar niet toe bereid is (Arkenbout, 2018).

De conclusie kan worden getrokken dat het beleid om middeninkomens te behouden voor de stad nog niet doeltreffend is geweest. Al vanaf 2005 daalt het percentage huishoudens met een middeninkomen. Dat komt uiteraard niet alleen door overheidsbeleid. De vraag naar woonruimte in Amsterdam is groot en de lage rente heeft de woningprijzen enorm gestimuleerd. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de invoering van de 40-40-20 regeling wél een positieve bijdrage heeft gehad aan de voorraad middenhuurwoningen, maar dat met name het overheidsbeleid desastreus is. Dat komt deels door andere belangen, maar wordt voor een groot deel ook veroorzaakt doordat bewust worden genegeerd en investeren in huurwoningen voor vastgoedinvesteerders steeds onaantrekkelijk wordt. Zolang de overheid haar woningbouwbeleid niet gaat baseren op deskundige en onafhankelijke adviesrapporten zal er nooit een evenwichtige woningmarkt ontstaan en zal de Amsterdamse woningmarkt in steeds mindere mate toegankelijk zijn voor middeninkomens.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	2
1 Inleiding.....	8
1.1 Introductie en aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Doelstelling.....	10
1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	10
1.4.1 Hoofdvraag.....	10
1.4.2 Deelvragen.....	10
1.5 Relevantie.....	10
1.5.1 Maatschappelijk.....	10
1.5.2 Wetenschappelijk.....	11
1.5.3 Maarsen Groep.....	11
1.6 Leeswijzer.....	11
2 Theoretisch kader: Woningaanbod & Kwantitatieve vraag.....	13
2.1 Woningmarkt.....	13
2.1.1 Historisch perspectief.....	13
2.1.2 Huidige woningvoorraad.....	15
2.1.3 Huurmarkt en koopmarkt.....	17
2.1.4 Aanbodelasticiteit.....	17
2.2 Kwantitatieve vraag.....	18
2.2.1 Bevolking.....	19
2.2.2 Inkomens.....	19
2.3 Samenvatting & hypothese.....	21
3 Theoretisch kader: Beleidsevaluatie.....	23
3.1 Beleid.....	23
3.2 Beleidsevaluatie.....	24
3.2.1 Typen beleidsevaluatie.....	24
3.2.2 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.....	25
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	26
4 Methodologie.....	27
4.1 Indicatoren toegankelijkheid.....	28
4.2 Validiteit en betrouwbaarheid.....	32

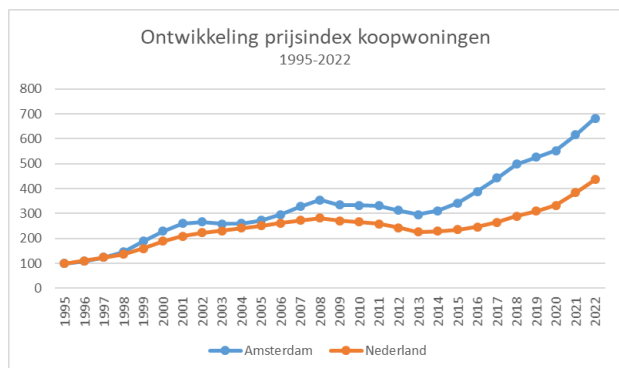
4.3	Samenvatting	33
5	Exogene factoren	35
5.1	Inflatie	35
5.2	Bouwkosten	35
5.3	Inkomen	36
5.4	Hypotheekrente	37
5.5	Demografische ontwikkelingen	37
5.5.1	Bevolkingsomvang	37
5.5.2	Huishoudensamenstelling.....	38
5.6	Samenvatting	39
6	Analyse: Landelijk beleid.....	41
6.1	Juridische instrumenten.....	41
6.1.1	Legalisering en versoepeling.....	41
6.1.2	Verplichting	42
6.1.3	Verbod.....	44
6.2	Financieel-economische instrumenten.....	45
6.2.1	Tegemoetkoming in de kosten	45
6.2.2	Betaalverplichting	50
6.2.3	Overig.....	52
6.3	Communicatieve instrumenten	54
6.3.1	Afstemming.....	54
6.4	Samenvatting	54
7	Analyse: Gemeentelijk beleid	59
7.1	Juridische instrumenten.....	62
7.1.1	Legalisering en versoepeling.....	62
7.1.2	Verplichting	62
7.1.3	Verbod.....	65
7.2	Financieel-economische instrumenten.....	66
7.3	Communicatieve instrumenten	68
7.3.1	Informatieverstrekking	68
7.3.2	Afstemming.....	68
7.4	Samenvatting	68
8	Beleid Maarsen Groep	71
9	Conclusies en aanbevelingen	72

9.1	Aanbevelingen	75
9.2	Reflectie	76
	Literatuurlijst.....	77
	Bijlage 1: Overzicht landelijke beleidsinstrumenten	83
	Bijlage 2: Overzicht gemeentelijke beleidsinstrumenten	86

1 Inleiding

1.1 Introductie en aanleiding

De afgelopen tien jaar zijn de woningprijzen op de Nederlandse woningmarkt explosief gestegen. Tussen 2016 en 2021 deden ze dat met gemiddeld 8 procent per jaar. In november 2021 waren koopwoningen zelfs ruim 20% duurder dan een jaar eerder, de grootste prijsstijging sinds de start van de metingen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 1995. De prijsstijgingen en de daarbij horende problemen op de woningmarkt zijn het sterkst aanwezig in de steden, als gevolg van de toenemende populariteit onder vooral jonge huishoudens. Het meest extreem komt dit in Nederland tot uiting op de Amsterdamse woningmarkt, wat ook zichtbaar wordt in het verschil in prijsstijgingen in Amsterdam en Nederland (zie *figuur 1*). Met name voor starters is het hierdoor steeds moeilijker om een huis te vinden (DNB, 2022) doordat er een groot verschil zit tussen de hoge huizenprijzen en de bestedingsruimte die starters over het algemeen hebben (Hochstenbach, 2020). Door de stijgende huizenprijzen is de financiële positie van huiseigenaren sterk verbeterd, terwijl de positie van huishoudens die willen toetreden tot de woningmarkt is verslechterd. Starters met een middeninkomen ondervinden vaak grote problemen bij hun zoektocht naar woonruimte. Voor hen is een koopwoning onbetaalbaar geworden, terwijl zij niet in aanmerking komen voor een woning in het sociale huursegment.

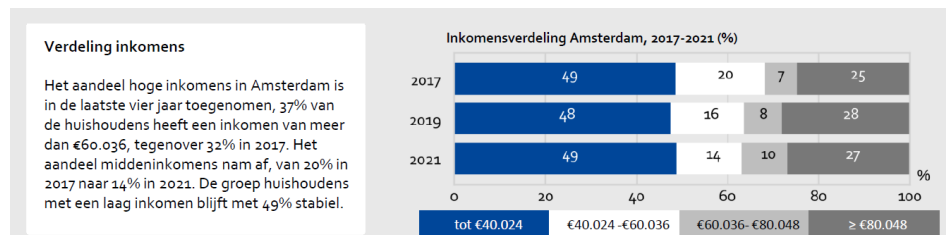


Figuur 1 (1995=100)

Data: CBS, 2022

De stijgende prijzen op de woningmarkt leiden in toenemende mate tot politieke zorg en bemoeienis. Zo maakte de eerste zin in de Woonagenda 2025, gepubliceerd in 2017 duidelijk wat het standpunt is van de Gemeente Amsterdam: 'Amsterdam is en blijft van iedereen'. Het nieuwe stedelijke uitgangspunt voor de woningbouwprogrammering werd hierin gepresenteerd: 40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop. Amsterdam wil een gemengde stad zijn en streeft naar een goede menging van sociale huur, middeldure en dure woningen (Gemeente Amsterdam, 2021). Maar deze gemengde stad komt steeds verder onder druk te staan, blijkt uit onderzoek dat is uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de Gemeente Amsterdam. Hoewel er door de Gemeente Amsterdam sinds 2017 dus nadrukkelijk is ingezet op het toevoegen van woningen in het middensegment, heeft dit niet geleid tot het behoud van middeninkomens. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad de afgelopen jaren gelijk gebleven op 7% en is de kans op een betaalbare woning de afgelopen twee jaar verder afgenomen (Onderzoek en Statistiek, 2021).

De groep middeninkomens in Amsterdam is sinds de invoering van de 40-40-20 regel gedaald van 20% naar 14% (zie *figuur 2*). Doordat de middenklasse steeds



Figuur 2 – Inkomensverdeling Amsterdam (Booi & Sleutjes, 2022)

kleiner wordt, zijn de inwoners van Amsterdam in toenemende mate in twee groepen in te delen: de

happy few die wél een gereguleerde huurwoning hebben weten te bemachtigen én de steenrijke huiseigenaar.

1.2 Probleemstelling

Hoewel de betaalbaarheid van huisvesting een landelijk probleem is, neemt de druk op de stedelijke woningmarkten sterker toe dan op niet-stedelijke woningmarkten. Enerzijds vanwege de grote populariteit, maar ook omdat juist in de dichtbevolkte steden de uitbreiding van het woningbouwaanbod een lastige opgave is. Doordat het aanbod minder sterk groeit dan de vraag, wordt er voorkomen dat toevoeging van woningen een neerwaartse druk op prijzen kan uitoefenen (Green, Malpezzi, & Mayo, 2005). Dit effect is versterkt zichtbaar in Amsterdam, een koopwoning is daar voor veel huishoudens nauwelijks meer te betalen. Daarom moeten – nog veel meer dan in perifere gebieden – woningbouwproblemen en beleidsopties in steden nauwkeurig worden onderzocht (Knot, 2018).

De beroepen met een middeninkomen hebben vaak een maatschappelijke functie en zijn daarmee belangrijk voor de leefbaarheid van de stad. Denk hierbij o.a. aan docenten, verplegend personeel en politieagenten. Dit is de reden dat zowel de landelijke politiek als de Gemeente Amsterdam de toegankelijkheid van de woningmarkt het voor de middeninkomens als topprioriteit bestempeld:

‘Aan betaalbare woningen in het middensegment is het grootste tekort.’

Hugo de Jonge – Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2022)

‘De woningmarkt heeft leraren, zorgpersoneel en alle andere middeninkomens in de steek gelaten. Zij verdienen namelijk te veel voor een sociale huurwoning, terwijl ze prijzen op de vrije markt niet kunnen betalen.’

Reinier van Dantzig – Wethouder Woningbouw, Grond en Ontwikkeling & RO in Amsterdam (2022)

Ook over het te hanteren beleid om het tekort van woningen voor de middeninkomens op te lossen, lijken de Minister van Volkshuisvesting en de Wethouder Woningbouw van de Gemeente Amsterdam het met elkaar eens te zijn.

‘Bij een gebrek aan regulering in combinatie met de schaarste wordt voor woningen boven de liberalisatiegrens de hoofdprijs gevraagd. We hebben te lang gedacht dat de markt als vanzelf het woningprobleem op zou gaan lossen, maar dat is niet het geval. We zullen dus verder moeten reguleren.’

Hugo de Jonge – Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2022)

‘We moeten af van het dominante idee dat marktwerking de problemen op de woningmarkt oplost. De markt functioneert slecht en dan is er maar één oplossing: regulering.’

Reinier van Dantzig – Wethouder Woningbouw, Grond en Ontwikkeling & RO in Amsterdam (2022)

De constatering dat met name de mensen met een middeninkomen het moeilijk hebben op de woningmarkt leidt niet tot veel discussie. Over het beleid dat door politici als doeltreffend wordt gezien om dit probleem aan te pakken bestaat daarentegen wél veel discussie.

1.3 Doelstelling

De Gemeente Amsterdam wil de middeninkomens behouden voor de stad. Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in hoeverre het gemeentelijk beleid hierin succesvol is. Dat betekent dat er in de eerste plaats inzichtelijk moet worden gemaakt welk deel van de woningvoorraad toegankelijk is voor middeninkomens. Vervolgens zal inzichtelijk gemaakt worden hoe deze toegankelijkheid zich heeft ontwikkeld om uiteindelijk te kunnen bepalen welke rol het beleid van de Gemeente Amsterdam daarin heeft gespeeld.

Dit onderzoek is gericht op de kwantitatieve vraag naar woonruimte en de verschillende prijscategorieën van het woningbouwaanbod. Hoewel kwalitatieve aspecten van het aanbod zoals woninggrootte en typologieën weldegelijk een zeer belangrijk onderdeel zijn in de mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt, is dat aspect binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

1.4.1 Hoofdvraag

Hoe doeltreffend is het beleid van de Gemeente Amsterdam dat gericht is op het vergroten van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen?

1.4.2 Deelvragen

- Welk deel van de woningmarkt is toegankelijk voor huishoudens met een middeninkomen?
- Hoe hebben deze mogelijkheden zich ontwikkeld?

- Welke exogene factoren beïnvloeden de mogelijkheden voor huishoudens met een middeninkomen op de woningmarkt?
- Welk effect hebben deze exogene factoren gehad op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen in Amsterdam?

- Welke beleidsmaatregelen worden door de landelijke overheid ingezet om de woningmarkt te beïnvloeden?
- Welk effect heeft het landelijk beleid gehad op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen?

- Welke beleidsmaatregelen worden door de Gemeente Amsterdam ingezet om de woningmarkt te beïnvloeden?
- Welk effect heeft het beleid van de Gemeente Amsterdam gehad op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen?

- Wat zijn de gevolgen van de combinatie van deze exogene factoren, het landelijk beleid en het beleid van de Gemeente Amsterdam geweest voor het beleid van Maarsen Groep?

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijk

De maatschappelijke relevantie is reeds benoemd in de inleiding en de probleemstelling. Het behoud van de middeninkomens voor de stad Amsterdam is noodzakelijk om een gemengde stad te behouden. Huishoudens met een middeninkomen hebben vaak een maatschappelijk beroep en zijn daarmee

belangrijk voor de leefbaarheid van de stad. Maar deze middeninkomens lijken tussen de wal en het schip te vallen: ze verdienen te veel om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning, maar door de stijgende woningprijzen zijn ze vaak niet in staat om een woning te kopen.

1.5.2 Wetenschappelijk

De wetenschappelijke relevantie voor een onderzoek naar de doeltreffendheid wordt het beste verwoord in de reactie van NEPROM op het wetsvoorstel betaalbare huur, ingezonden op internetconsultatie.nl op 28 jl.:

‘We zouden met elkaar moeten kijken hoe het wetsvoorstel betaalbare huur, de vele andere beleidswijzigingen en wetsvoorstellen die op de sector afkomen en de sterk veranderende conjunctuur zich verhouden tot wat we willen bereiken.’

Hieruit blijkt dat een overzicht van verschillende beleidsmaatregelen en exogene factoren – en de doeltreffendheid daarvan – momenteel ontbreekt.

1.5.3 Maarsen Groep

Maarsen Groep is een vastgoedinvesteerder die hoofdzakelijk ontwikkelt voor haar eigen beleggingsportefeuille. Het ontwikkelen van appartementen in het middensegment in met name de Gemeente Amsterdam is al jaren een van haar belangrijkste doelstellingen. En hoewel het realiseren van woonruimte voor de middeninkomens ook een belangrijke ambitie is van de Gemeente Amsterdam en de landelijke overheid, blijkt dit toch een opgave die steeds lastiger lijkt te worden. Ontwikkelingen duren veel langer dan noodzakelijk of komen zelfs helemaal niet van de grond, niet in de laatste plaats door de rol die de gemeente en de landelijke overheid hierbij speelt. Voor Maarsen is het waardevol om inzicht te krijgen in de verschillende krachten en belangen, die invloed uitoefenen op de beschikbaarheid van woonruimte voor starters met een middeninkomen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de theoretische context beschreven waarbinnen de problematiek van de middenhuur zich afspeelt. Hierin wordt ter introductie de historie van de woningmarkt toegelicht om vervolgens de huidige situatie van de woningmarkt uiteen te zetten inclusief de interactie tussen de verschillende deelmarkten. Ook worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bepalende factoren voor de (kwantitatieve) vraag naar woonruimte behandeld en wordt er verder in gegaan op de definitie van middeninkomens. Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met de hypothese.

Hoofdstuk 3 is het tweede deel van het theoretische kader en is een uiteenzetting van de theorie achter beleid, beleidsevaluatie en de begrippen validiteit en betrouwbaarheid.

In hoofdstuk 4 wordt de methodologie toegelicht en worden de indicatoren beschreven waarmee de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens gemeten wordt. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de eerste twee deelvragen beantwoord.

In hoofdstuk 5 worden de exogene factoren – en bijbehorende deelvragen - behandeld die de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens beïnvloeden.

Hoofdstuk 6 richt zich op zowel het landelijk woningbouwbeleid en de gevolgen daarvan voor de middeninkomens.

In hoofdstuk 7 wordt het gemeentelijk woningbouwbeleid van circa de laatste 15 jaar geanalyseerd en de gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.

De gevolgen van zowel de exogene factoren, het overheidsbeleid en het gemeentelijk beleid voor de beleidsdoelstellingen van Maarsen Groep worden behandeld in hoofdstuk 8.

Tenslotte volgt in hoofdstuk 9 de conclusie, aanbevelingen en reflectie.

2 Theoretisch kader: Woningaanbod & Kwantitatieve vraag

2.1 Woningmarkt

2.1.1 Historisch perspectief

De overheid tracht in Nederland met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen te vergroten (CPB, 2010). De oorsprong van dit beleid ligt in de tweede helft van de negentiende eeuw, toen de industriële revolutie in Nederland begon en mensen steeds meer naar steden trokken in de hoop op een beter bestaan. Als gevolg daarvan nam het aantal inwoners van Amsterdam tussen 1850 en 1900 toe van 220.000 tot 510.000 (Aedes, 2013). Alleen de rijken konden het zich veroorloven om een huis te kopen waardoor ongeveer 85% van alle Nederlandse huishoudens in een huurhuis woonde (Neele, de Wildt, Wouters, & Massar, 2008). Zeker in de overbevolkte steden waren deze huurhuizen veelal krotten, schuurtjes en kelders zonder riolering of stromend water die tegen woekerprijzen werden verhuurd door particuliere eigenaren. Hele huishoudens woonden vaak in één kamer, gemiddeld woonden er 5 personen in een woning van 50 vierkante meter (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2016).

Als gevolg van deze erbarmelijke woonomstandigheden en het groeiende bewustzijn dat dit gevolgen had voor de volksgezondheid, werd in Amsterdam door een groep welvarende vrienden in 1852 de eerste Nederlandse woningbouwvereniging opgericht: de Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam. Dit Amsterdamse voorbeeld deed volgen: in veel steden en nabij florerende fabrieken werden er in de jaren daarna particuliere woningbouwverenigingen opgericht en werden er in de loop van de negentiende eeuw door – naar schatting - ten minste tweehonderd van deze verenigingen meer dan 10.000 woningen gebouwd. Omdat dit maar een druppel op de gloeiende plaat was werd aan het einde van de negentiende eeuw de roep om overheidsingrijpen steeds groter (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2016).

Dit resulteerde uiteindelijk in de eerste Nederlandse woningwet, die op 1 augustus 1902 in werking trad. Het Rijk stelde geld beschikbaar en gemeenten werden geacht om daarmee leningen te verstrekken aan woningbouwvereniging die door het Rijk waren goedgekeurd, ofwel 'toegelaten'. Het duurde echter nog jaren voordat dit beleid effect sorteerde vanwege strenge eisen aan deze toegelaten instellingen en de Eerste Wereldoorlog (1914-1918). Na de Eerste Wereldoorlog werden een aantal crisismaatregelen ingevoerd om de woningbouw te stimuleren: er kwamen ruimere financieringsmogelijkheden en exploitatiebijdragen (Aedes, 2013). Hierdoor nam het aantal toegelaten instellingen explosief toe: in 1922 waren er 1.340. In 1921 werd als gevolg hiervan de hoogste bouwproductie gehaald: in dat jaar bouwden de toegelaten instellingen en gemeenten samen bijna 25.000 sociale huurwoningen. In de jaren daarna werden de steunmaatregelen van de overheid afgebouwd en nam de bouwproductie van de toegelaten instellingen af naar jaarlijks gemiddeld zo'n 5.000 woningen (CPB, 2016).

Begin jaren dertig raakten veel huishoudens hun inkomen kwijt als gevolg van de beurscrash van 1929 in de VS. Tegelijkertijd werden huren soms wel met 20% verhoogd waardoor Nederland - en dan vooral Rotterdam en Amsterdam - voor het eerst kennis maakte met massale huurdersstakingen. Met ontruiming, inbeslagname van stakingskassen en stevige politieoptredens lukte het gemeenten en huiseigenaren om samen de stakingen de kop in te drukken. Het waren vervolgens notabene de Duitsers die tijdens de oorlog de basis legden voor de huurdersbescherming. Eerst werden in 1940 de huren

bevroren en in 1941 de positie van huurders door het Huurbeschermingsbesluit verankerd in de wet (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2016). Pas in 1950 volgde de eerste echt Nederlandse Huurwet.

Direct na de Tweede Wereldoorlog had Nederland te kampen met een enorme woningnood. Duizenden huizen waren verwoest of zwaar beschadigd. In die periode stimuleerde de overheid de bevolking actief om te emigreren: er werden voorlichtingsavonden en emigratieconsulten georganiseerd, er waren voorlichtingsfilms, intensieve begeleiding, afspraken met de immigratielanden en er werden subsidies verstrekt. Tussen 1945 en 1980 vertrokken zo'n 600.000 Nederlanders daadwerkelijk naar – met name – Canada, Australië en Nieuw-Zeeland (NPO, 2018). De meeste Nederlanders bleven echter en voor hen moest de overheid aan de slag. In hoog tempo werden er daarom door de overheid en woningbouwverenigingen twee miljoen nieuwe woningen gebouwd tussen 1945 en 1970 (Aedes, 2013) (NPO, sd).

In 1945 bestond de Nederlandse woningvoorraad nog steeds voor het grootste deel uit particulier verhuurde woningen, bestond 10% van de woningvoorraad uit sociale huurwoningen en maar 28% uit koopwoningen (CPB, 2016) (PBL, 2020). Rond die periode begon de politiek steeds meer te geloven in de maatschappelijke voordelen van woningbezit. De gedachte was dat eigendom zou bijdragen aan het 'verantwoordelijkheidsgevoel, woonbeschaving, properheid en spaarzin'. Met name de politieke voorlopers van het CDA waren hier voorstander van terwijl de PvdA juist bleef geloven in gemeenschappelijk woningbezit door woningbouwverenigingen. Een hypotheek afsluiten was in die periode alleen niet eenvoudig. Wie een huis wilde kopen moest een derde van de aankoop zelf betalen omdat banken maar tot twee derde van het aankoopbedrag financierden. Om het woningbezit toch te stimuleren werden bouwspaarbanken opgericht, waar mensen tegen hoge rentes konden sparen voor de bouw voor een woning. In de jaren vijftig werden vervolgens premiekoopregelingen en de hypotheekgarantie ingevoerd. Mede door deze stimuleringsmaatregelen was in 1971 het percentage koopwoningen gestegen tot 35% (CPB, 2016).

In de loop van de jaren 70 werden de leennormen die banken hanteerden steeds soepeler, tot wel 130% van de woningwaarde. Ook kon de betaalde hypotheekrente worden afgetrokken tegen maximaal 72%. Hierdoor stegen de huizenprijzen explosief. In 1976 zijn de huizenprijzen gestegen met 28% en in 1977 zelfs met 39% (Knab, 2022). De ruime leennormen leken lange tijd geen probleem, maar dat werd het wel zodra de Nederlandse economie te maken kreeg met de gevolgen van de tweede oliecrisis in 1979 (CPB, 2016). Veel lonen gingen omlaag en de hypotheekrente steeg in sommige gevallen tot wel 14%. Huizenprijzen daalden tussen 1979 en 1983 gemiddeld met maar liefst 45% omdat veel huishoudens simpelweg geen huis meer konden betalen (NPO, sd).

Aan het eind van de jaren tachtig introduceerden banken de spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken, die beiden als doel hadden de maandelijkse woonlasten voor huishoudens te drukken. Vanaf 1993 werd het mogelijk om het tweede inkomen van huishoudens mee te tellen bij het bepalen van de maximale hypotheeksom (CPB, 2016). Het werd voor huishoudens mogelijk gemaakt om steeds meer geld te lenen. Tussen 1995 en 2008 stegen huizen explosief in waarde. Jaarlijkse waardeinstijgingen van 10% waren geen uitzondering. Deze stijgingen werden mede gestimuleerd door de dalende hypotheekrente. Het eigen woningbezit bleef ook stijgen: in 1998 bestond de helft van de Nederlandse woningvoorraad uit koopwoningen (Vereniging Canon Sociaal Werk, 2016). Het aandeel van particuliere verhuurders bleef dalen, ongeveer 10 procent van de totale voorraad in 2010 (PBL, 2020).

In het midden van de jaren negentig waren woningen in de provincie Utrecht, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant nog steeds populairder en daardoor ook duurder dan woningen in Amsterdam. Eind 1998 begon dit echter wel te veranderen en groeide de populariteit van Amsterdam. Hoewel Amsterdam sindsdien al vrij snel de duurste plek van Nederland werd volgde de grootste prijsstijging pas vanaf 2014, na de kredietcrisis (Buijs, 2016).

Deze crisis ontstond in 2008 toen de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers omviel, waarna de wereld in een diepe recessie terecht kwam. Dit had ook grote gevolgen voor de Nederlandse woningmarkt, met het dieptepunt in 2013: op dat moment waren de gemiddelde verkoopprijzen 20% lager dan in 2008 (CBS, 2018). Als gevolg daarvan kwamen veel huishoudens in de problemen doordat hun hypotheekschuld hoger was dan de waarde van hun woning. Voor starters was dit een uitgelezen moment om een huis te kopen, zij hadden de woningen voor het uitzoeken. Na 2013 herstelde de woningmarkt echter razendsnel. In het tweede kwartaal van 2018 evenaarden de gemiddelde huizenprijzen weer het niveau van voor de crisis (CBS, 2018). Maar ook na 2018 bleven de gemiddelde huizenprijzen stijgen, tot juli 2022 was er vrijwel iedere maand sprake van een toename.

2.1.2 Huidige woningvoorraad

In hoofdlijnen bestaat de woningvoorraad uit huurwoningen en koopwoningen. De huurmarkt is van oudsher vervolgens op te delen in twee segmenten: sociale huurwoningen en huurwoningen in de vrije sector. De laatste tien jaar is daar een derde categorie bijgekomen: het middensegment, bestaande uit middeldure huurwoningen.

	Nederland				Amsterdam			
	2012		2021		2012		2021	
Totale woningvoorraad	7.387		7.966		409		450	
Leegstand	414	6%	351	4%	31	7%	31	7%
Bewoonde woningvoorraad	6.973		7.615		378		419	
<i>Koopsegment</i>	4.018	58%	4.416	58%	106	28%	123	29%
<i>Huursegment</i>	2.923	42%	3.190	42%	270	71%	296	70%
<i>Eigendom onbekend</i>	32	0%	9	0%	4	1%	5	1%
<i>Sociale huursegment (<€753 in 2021)</i>	2.633	38%	2.587	34%	232	61%	197	47%
<i>Midden huursegment (€753 - circa €1000*)</i>	200	3%	381	5%	16	4%	35	8%
<i>Vrije huursegment (>€1000)</i>	90	1%	222	3%	17	5%	57	14%

*Prijspeil 2021 volgens ontwikkeling liberalisatiegrens

Aantallen x 1.000

Tabel 1: Ontwikkeling woningvoorraad Nederland en Amsterdam (2012-2021)

Data: CBS, 2022

Vaak wordt het aanbod van huurwoningen in de vrije sector gelijkgesteld aan het aantal woningen dat wordt verhuurd door private partijen en wordt het aanbod van sociale huurwoningen gelijkgesteld aan het aantal huurwoningen dat wordt verhuurd door woningcorporaties. Dat is echter niet correct. Private partijen zijn in een aantal gevallen - soms als gevolg van een erfenis uit het verleden maar soms ook door bewust beleid – ook actief op de sociale verhuurmarkt en woningcorporaties zijn in een aantal gevallen ook actief op de vrije verhuurmarkt (PBL, 2020).

Nederland telde in 2021 een totaal aantal woningen van bijna 8 miljoen woningen, op dat moment werd het woningtekort geraamd op 279.000. In januari 2023 was de woningvoorraad inmiddels gegroeid tot 8,1 miljoen woningen, maar was ook het woningtekort opgelopen tot 390.000 woningen (ABF Research, 2023). Een snelle groei van het aantal woningen is noodzakelijk, en met name in de steden. Daar is het

tekort met 5% van de totale voorraad nog hoger dan de landelijke 3,5%. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).

Van de woningvoorraad van 8 miljoen zijn ruim 3 miljoen huurwoningen. Van deze huurwoningen heeft het merendeel - ongeveer 2,5 miljoen - een huurprijs onder de liberalisatiegrens en valt daarmee in de sociale huursector. Waar de liberalisatiegrens voor de sociale huursector geldt als bovengrens geldt deze voor het middenhuursegment als ondergrens. De bovengrens van het middenhuursegment varieert echter per gemeente. In *tabel 1* wordt als bovengrens aangehouden die het CBS hanteert: €1.000 met prijspeil 2021. Dit verschilt met de bovengrens die Amsterdam hanteert, deze was in €1.041 in 2021 en wordt – evenals de liberalisatiegrens - jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex (CPI). In 2021 werden in Nederland ruim 600.000 woningen verhuurd boven de liberalisatiegrens, waarvan 381.000 in het middensegment en 222.000 in het vrije huursegment. Tussen 2012 en 2021 groeide het aantal huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens in Nederland van 290.000 naar 603.000, een toename van 108% in 9 jaar tijd. Het middenhuursegment groeide tussen 2012 en 2021 met 90%, het vrije huursegment groeide met 147% nog een stuk harder.

Hoewel de omvang de afgelopen tussen 2012 en 2021 met 2% afnam, bestaat de Nederlandse woningvoorraad nog steeds voor een groot deel uit sociale huurwoningen. Ondanks deze serieuze omvang is de gemiddelde wachttijd voor een sociale huurwoning ruim 7 jaar. Op basis daarvan wordt dan ook vaak de conclusie getrokken, dat er een tekort is aan sociale huurwoningen. Maar als we naar de cijfers kijken, ontstaat er een genuanceerder beeld. Van de kleine 3 miljoen huishoudens die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, waren in 2015 1.055.000 huiseigenaar (Blijie, Gopal, Steijvers, & Faessen, 2016). Dit betekent dat maximaal 1,9 miljoen huishoudens zijn aangewezen op de sociale huurmarkt. Woningcorporaties mogen 15% van de jaarlijks aan te wijzen sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een hoger inkomen. Op basis hiervan zou Nederland maximaal 2,25 miljoen sociale huurwoningen¹ nodig hebben. In theorie zou erin 2021 een overschot moeten zijn geweest van 250.000 sociale huurwoningen.

Amsterdam had in 2021 een woningvoorraad van ongeveer 450.000 woningen, waarvan 296.000 huurwoningen. Van deze huurwoningen heeft het grootste deel – namelijk 197.000 - een huur onder de liberalisatiegrens en valt daarmee dus in de sociale huursector. 92.000 woningen worden verhuurd boven de liberalisatiegrens, waarvan 35.000 woningen in het middensegment en 57.000 in het vrije segment. In Amsterdam groeide de huursector boven de liberalisatiegrens tussen 2012 en 2021 van 33.000 naar 93.000, met een toename van 181% een veel grotere stijging dan landelijk het geval was. Maar ook in Amsterdam is deze stijging met name het resultaat van een stijging van de vrije sector: deze kende een groei van 135% in 9 jaar tijd. Nieuwbouw, maar ook huurverhogingen en het opkopen van woningen voor de verhuur hebben aan deze ontwikkeling bijgedragen (ABF Research, 2022). Het middensegment groeide met 119% ook, maar wel minder hard dan het vrije huursegment (Onderzoek, Informatie en Statistiek, 2015) (Onderzoek, Informatie en Statistiek, 2019) (Onderzoek en Statistiek, 2021).

Net als in Nederland is de afgelopen jaren ook in Amsterdam het aandeel sociale huurwoningen afgenomen: van 61% in 2012 naar 48% in 2021. En hoewel 48% nog steeds een veel hoger percentage is dan landelijk, is de wachttijd voor een sociale huurwoning in Amsterdam veel langer: er circuleren wachttijden van 13, 15 en 17 jaar op verschillende nieuwssites. Als we naar de inkomencijfers van

¹ 1,9 miljoen / 85% = 2,25 miljoen sociale huurwoningen.

Amsterdam kijken, wordt duidelijk dat er ook een hoger percentage een laag inkomen heeft. Op basis van deze gegevens hebben 241.000 huishoudens² recht op een sociale huurwoning. Van alle koopwoningen in Amsterdam is 24% in het bezit van huishoudens met een laag inkomen (Booi & Sleutjes, 2022). Dit betekent dat 212.000 huishoudens zijn aangewezen op de sociale huurmarkt. Op basis van de eerder besproken 85%-regel voor toewijzing hiervan zou Amsterdam maximaal 249.000³ sociale huurwoningen nodig hebben. Dit is fors hoger dan de bestaande voorraad sociale huurwoningen die de stad nu heeft.

2.1.3 Huurmarkt en koopmarkt

Zoals gezegd is de woningmarkt op te delen in de huurmarkt en de koopmarkt. Deze twee delen van de woningmarkt zijn nauw met elkaar verbonden. Het aandeel huurwoningen met huurprijzen boven de liberalisatiegrens in Nederland is met 8% van de totale voorraad bijzonder klein. Zeker als je het vergelijkt met bijvoorbeeld Duitsland, waar 47% van de woningvoorraad bestaat uit huurwoningen in het vrije segment (DNB, 2020). Het gevolg van een krappe vrije huursector is een beperkt aanbod voor starters met een middeninkomen, weinig spaargeld of een flexibel arbeidscontract. Daarnaast beperkt een kleine vrije huurmarkt tevens de doorstroommogelijkheden voor huishoudens die in een sociale huurwoning wonen, maar meer zijn gaan verdienen. Hoewel het vaak de beperkte financiële mogelijkheden zijn die keuze voor een huurwoning bepalen, is dat zeker niet altijd het geval. Voor huishoudens voor wie de werken gezinssituatie nog onzeker is, biedt de flexibiliteit van de huurmarkt uitkomst. In veel gevallen is dit een situatie waarin starters zich bevinden, maar ook ouderen kunnen een voorkeur hebben voor een huurwoning om op die manier hun opgebouwde overwaarde te kunnen benutten (DNB, 2020). De kleine, vrije huurmarkt in Nederland is voor deze huishoudens een probleem en vergroot automatisch de vraag naar koopwoningen, wat zeker op de korte termijn bijdraagt aan de stijging van woningprijzen (Cournède, Sakha, & Ziemann, 2019) (CPB, 2020). Een goed ontwikkelde vrije huurmarkt zou juist kunnen bijdragen aan het temperen van prijsstijgingen voor zowel de koop- als huurmarkt.

2.1.4 Aanbodelasticiteit

De mate waarin het woning aanbod reageert op de vraag naar woningen, wordt de aanbodelasticiteit genoemd. Als de aanbodelasticiteit hoog genoeg is, zal dit er voor zorgen dat de woningmarkt reageert met het bouwen van huizen bij een toenemende vraag, waardoor er nauwelijks sprake zal zijn van prijsstijgingen en huizen betaalbaar blijven (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019). Daarentegen leidt een stijging van de vraag bij een lage elasticiteit juist tot stijgende prijzen doordat het aanbod niet in staat is om toe te nemen (Boelhouwer & Schiffer, 2015) (CPB, 2017).

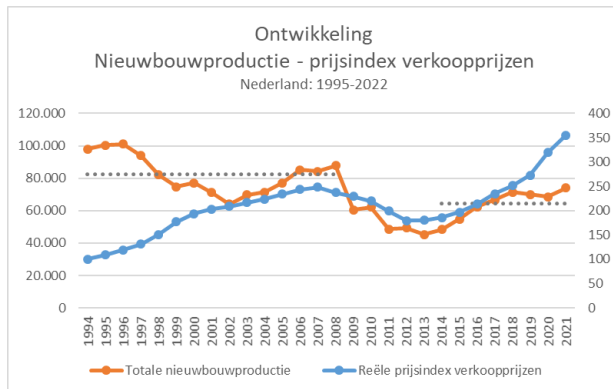
Uit meerdere (internationale) onderzoeken komt naar voren dat Nederland een zeer lage aanbodelasticiteit kent; van alle 20 OECD landen zou alleen Zwitserland een lagere aanbodelasticiteit hebben (Geng, 2018) (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019) (Luca & Geis, 2021). Vergeleken met het buitenland is de reactie van het aanbod op prijsstijgingen op de Nederlandse markt gering. Factoren die als oorzaken hiervan worden aangewezen zijn bevolkingsdichtheid, het restrictieve grondbeleid, streng ruimtelijk ordeningsbeleid en lange vergunningsprocedures (CPB, 2017) (CPB, 2020). Onderzoek toont aan dat de te verwachten aanbodelasticiteit lager is dichtbevolkte landen (Sánchez & Johansson, 2011). In een dichtbevolkt land zoals Nederland is er relatief weinig ruimte meer beschikbaar voor verdere uitbreiding van de woningvoorraad en dit geldt nog extremer voor Amsterdam. De beperkte beschikbare ruimte heeft een beperkende werking op de nieuwbouwproductie (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019). Op welk

² 201.000 + (19.000 x 46%) = 241.000

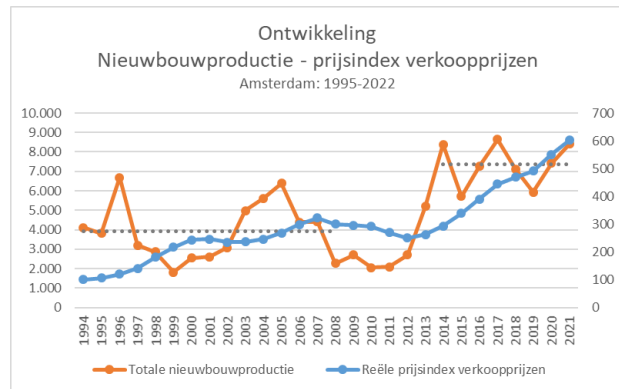
³ 212.000 / 85% = 249.000 sociale huurwoningen.

deel van de beperkt beschikbare grond er vervolgens woningbouw gerealiseerd mag worden is afhankelijk van het grondbeleid én de eisen die aan nieuwbouw worden gesteld middels het ruimtelijke ordeningsbeleid door zowel de landelijke overheid als gemeenten. Volgens Glaeser en Gyourko vormt het ruimtelijkeorderingsbeleid de belangrijkste verklaring voor de hoge huren en huizenprijzen die je in sommige steden kan zien (Glaeser & Gyourko, 2003) (CPB, 2017).

Of het wenselijk is om de prijselasticiteit te verhogen is een politieke afweging tussen verschillende beleidsdoelen die deels verder reiken dan alleen de woningmarkt (CPB, 2020). Internationaal onderzoek laat wel zien dat woningprijzen stabiel zijn in gebieden met een hoge aanbodelasticiteit, doordat het nieuwbouwaanbod snel reageert op een toenemende vraag.



Figuur 3 Data: CBS, 2022 & Boelhouwer, 2023



Figuur 4 Data: CBS & NUL20, 2022

Om zelf iets te kunnen zeggen over de aanbodelasticiteit zijn in *figuur 3* en *4* voor respectievelijk Nederland en Amsterdam de ontwikkeling van de prijsindex verkoopprijzen in een grafiek geplaatst naast de ontwikkeling van de nieuwbouwproductie. Hierbij wordt verondersteld dat een toenemende vraag op de korte termijn zal resulteren in prijsstijgingen en bij een hoge aanbodelasticiteit de prikkel vormt voor een toename in de nieuwbouwproductie. Bij deze analyse moet wel een duidelijke kanttekening worden geplaatst. De ontwikkeling van de rente is van invloed op beide ontwikkelingen. Een dalende rente heeft op zowel de nieuwbouwproductie als de woningprijzen een stimulerend effect.

Hoewel in de literatuur wordt gesteld dat Nederland een zeer lage aanbodelasticiteit kent, is er in Nederland tussen 2003 en 2019 weldegelijk een vergelijkbare ontwikkeling te zien in de prijsindex verkoopprijzen en de nieuwbouwproductie. Opvallend is wel dat de nieuwbouwproductie op zijn hoogste niveau stond rond 1996 en 1997, terwijl de reële prijsindex op dat moment juist op het laagste niveau van de laatste 25 jaar stond. Tijdens de crisis daalde de nieuwbouwproductie met een dieptepunt van 45.000 in 2014. Vanaf 2014 – direct na de kredietcrisis - kwam de productie wel weer op gang, maar het blijft nog ver achter bij het productieniveau van voor 2008 (Boelhouwer, 2023). Ook in Amsterdam is er een mate van samenhang te zien, al is de nieuwbouwproductie erg grillig. Daarnaast is ook in Amsterdam een sterke toename van de nieuwbouwproductie waar te nemen vanaf 2014, alleen is deze in verhouding veel sterker dan het landelijke herstel na de crisis. In Amsterdam is de woningbouwproductie bijna verdubbeld ten opzichte van het productieniveau voor 2008.

2.2 Kwantitatieve vraag

De kwantitatieve vraag naar woonruimte wordt bepaald door het aantal huishoudens dat gehuisvest moeten worden. Daarin zijn twee factoren bepalend: de omvang van de bevolking en de grootte van

huishoudens. Er is wel een belangrijk verschil tussen de situatie in Nederland en de situatie in Amsterdam. In Nederland wordt het aantal benodigde woningen daadwerkelijk bepaald door de groei van het aantal huishoudens, maar in Amsterdam is de situatie vanwege de populariteit andersom. In Amsterdam wordt de bevolkingsgroei de komende decennia in grote mate bepaald door het aantal woningen dat in de stad gerealiseerd wordt.

De derde factor die in deze paragraaf wordt behandeld is de inkomensontwikkeling. Uit de empirische literatuur komt deze namelijk - naast de rente - naar voren als belangrijkste macro-economische factor die van invloed is op de vraag naar woningen (Geng, 2018) (Knoppel, 2022).

2.2.1 Bevolking

De vraag naar woonruimte wordt grotendeels bepaald door het aantal huishoudens dat gehuisvest dient te worden. Het aantal huishoudens vertaalt zich niet één-op-één naar de woningbehoefte. Het komt namelijk voor dat er meer huishoudens op één adres wonen. Vaak zijn dit alleenstaanden, die een appartement delen of studenten in een studentencomplex. Daarnaast kan een niet passend woningaanbod remmend werken op de vorming van huishoudens, waardoor de daadwerkelijke woningbehoefte in de praktijk hoger is. Dit is het geval wanneer jongeren gedwongen bij hun ouders blijven wonen doordat er geen passende woonruimte beschikbaar is. Dit fenomeen speelt met name in de steden.

2.2.1.1 Bevolkingsomvang

De ontwikkeling van bevolkingsomvang is afhankelijk van de natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte) en het migratiesaldo (immigratie minus emigratie). In combinatie met de grootte van huishoudens resulteert de bevolkingsomvang vervolgens in de totale vraag naar woonruimte. De afgelopen 10 jaar nam de Nederlandse bevolking met ruim 1 miljoen personen toe tot 17,8 miljoen inwoners. De groei van de afgelopen tien jaar komt voor het overgroot deel door een positief migratiesaldo, het totale overschot was 880.000 personen. ABF Research verwachtte in 2021 dat als gevolg van de vergrijzing in 2040 er geen sprake meer zou zijn van een geboorteoverschot en de bevolkingsgroei vanaf dat moment volledig afhankelijk van het migratiesaldo (ABF Research, 2021).

2.2.1.2 Huishoudsamenstelling

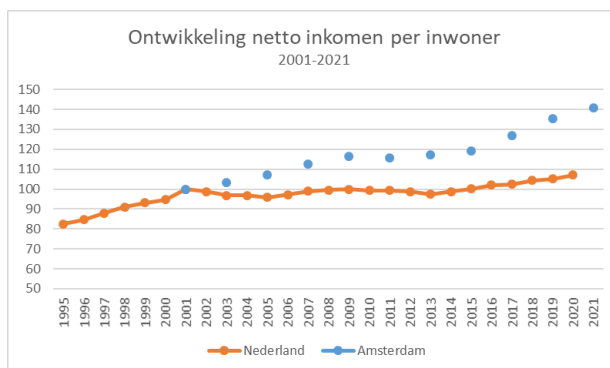
Huishoudens worden de afgelopen 50 jaar steeds kleiner. Gemiddeld bestaat een Nederlands huishouden uit 2,14 mensen; in 1961 was de gemiddelde huishoudensgrootte nog 3,54. Door deze zogenaamde 'huishoudensverdunding' is het aantal huishoudens veel sneller gegroeid dan de bevolking (CBS, 2022). De verwachting is dat het aantal huishoudens procentueel harder zal blijven stijgen dan de bevolking.

2.2.2 Inkomens

Zodra een huishouden meer te besteden heeft, is er ook meer geld beschikbaar voor huisvesting, wat een prijsopdrijvend effect heeft (Geng, 2018). De bestedingsruimte van een huishouden is naast inkomen ook afhankelijk van vermogen, maar dat is lastiger in kaart te brengen en wordt in dit onderzoek dan ook alleen zijdelings benoemd.

2.2.2.1 Ontwikkeling

In Nederland nam het netto beschikbaar inkomen per inwoner sinds 1995 met ongeveer 30% toe (CBS, 2021). Van Amsterdam zijn alleen inkomensgegevens beschikbaar vanaf 2001. Sinds dat moment is het netto inkomen met 40% toegenomen. Het netto beschikbaar inkomen is het inkomen na verrekening van belastingen, premies en inkomensoverdrachten, zoals sociale uitkeringen en is bij de gebruikte data uit *figuur 5* gecorrigeerd naar het prijspeil van 2020.



Figuur 5

Data: CBS & Onderzoek en statistiek, 2021

2.2.2.2 Middeninkomens

Hoewel er veel over middeninkomens wordt gesproken, wordt er in Nederland geen eenduidige definitie gebruikt. Veelal worden de middeninkomens gedefinieerd middels bruto inkomensgrenzen, maar deze verschillen per organisatie en/of rapportage.

De MRA hanteert inkomensgrenzen tussen de €40.000 en €60.000 per jaar (*zie figuur 1*). Het EIB hanteert inkomensgrenzen tussen €36.000 en €55.500 per jaar (van Hoek, Koning, Bruinsma, & Uunk, 2020). Het PBL hanteert vergelijkbare grenzen, maar verdeelt de middeninkomens in drie categorieën: Lage middeninkomens (van €34.678 tot €38.690 euro), midden-middeninkomens (van €38.690 tot €44.360) en hoge middeninkomens (van €44.360 euro tot €52.500, wat neerkomt op anderhalf keer modaal) (Middelkoop & Schilder, 2017). De Rabobank gebruikt de term ‘middeninkomen’ om een jaarinkomen van één tot anderhalf keer modaal mee aan te duiden (de Groot & Vrieselaar, 2019); dat betekent in 2022 een inkomen van €38.000 tot €57.000.

Het is echter de vraag of het gebruik van inkomensgrenzen wel de juiste manier is om de middeninkomens te definiëren. Als het gaat om de woningmarkt wordt met de middeninkomens de groep mensen bedoeld, die niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning, maar te weinig inkomen heeft om zich een koopwoning te kunnen veroorloven. Doordat huizenprijzen per locatie flink kunnen verschillen, verschilt ook de bovengrens van de inkomens waarbinnen huishouden geen toegang hebben tot de koopwoningmarkt. In Amsterdam ligt deze bovengrens – als gevolg van de hoge huizenprijzen – een stuk hoger dan in bijvoorbeeld Limburg.

2.2.2.3 Inkomensverdeling

Een kleine 3 miljoen (38%) huishoudens⁴ in Nederland heeft een inkomen onder de toewijzingsgrens voor een sociale huurwoning. Bijna 1,4 miljoen huishoudens in Nederland hebben een jaarinkomen tussen de 40.000 en 60.000, de inkomensgrenzen voor middeninkomens. Bijna de helft van het aantal huishoudens in Nederland heeft een inkomen dat hoger ligt dan zestig duizend euro.

In totaal hebben 241.000 (51%) huishoudens⁵ in Amsterdam een inkomen onder de toewijzingsgrens voor een sociale huurwoning. Dat is 13% meer dan landelijk. 71.000 huishoudens in Amsterdam hebben een inkomen tussen de 40.000 en 60.000, met een percentage van 15% is dat een iets minder grote groep dan

⁴ Uitgaande van het landelijke percentage eenpersoonshuishoudens van 39% om het aantal rechthebbenden huishoudens uit de inkomensgroep €40.000 - €45.000 te bepalen.

⁵ Uitgaande van het percentage eenpersoonshuishoudens in Amsterdam van 54% om het aantal rechthebbenden huishoudens uit de inkomensgroep €40.000 - €45.000 te bepalen.

landelijk. Ook het aantal huishoudens met een inkomen boven de €60.000 per jaar ligt met een percentage van 37% zo'n 11% lager dan het landelijke percentage.

	Nederland		Amsterdam	
Lage inkomens				
< €40.000	2.745	35%	233	49%
Middeninkomens				
€40.000 - €45.000	370	5%	19	4%
€45.000 - €60.000	1.003	13%	52	11%
Hoge inkomens				
> €60.000	3.774	48%	176	37%
Totaal huishoudens	7.892		475	
Aantallen x 1.000				
Bron: CBS, 2022; OIS, 2022; eigen bewerking				

Tabel 2: Inkomensverdeling Nederland en Amsterdam

2.3 Samenvatting & hypothese

- Vanaf de oprichting van de eerste Nederlandse woningbouwvereniging in 1852 heeft de Nederlandse overheid zich in toenemende mate bemoeid met de sociale woningbouw. In 1945 bestond de woningvoorraad voor 10% uit sociale huurwoningen, in 2021 was dat 31%. In Amsterdam was dat percentage zelfs 48%, al was dat een flinke daling ten opzichte van de 78% in 1999.
- Vanaf de Tweede Wereldoorlog stimuleert de Nederlandse overheid het eigen woningbezit. De gedachte hierbij was dat eigendom zou bijdragen aan het 'verantwoordelijkheidsgevoel, woonbeschaving, properheid en spaarzin'. De overheid introduceerde meerdere stimuleringsmaatregelen, zoals de bouwspaarbanken, premiekoopregelingen, de invoering van de hypotheekgarantie en de hypotheekrenteaftrek.
- Net na de Tweede Wereldoorlog moesten huishoudens die een huis wilden kopen één derde van de aankoop zelf betalen omdat banken maar tot twee derde van het aankoopbedrag financierden. Vanaf dat moment zijn de leennormen meerdere keren verruimd waardoor huishoudens steeds meer geld konden lenen. In de jaren 70 konden huishoudens tot wel 130% van de woningwaarde lenen, aan het eind van de jaren tachtig werden spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken geïntroduceerd om de maandelijkse woonlasten voor huishoudens te drukken en vanaf 1993 werd het mogelijk om het tweede inkomen van huishoudens mee te tellen bij het bepalen van de maximale hypotheeksom.
- Bovenstaande ontwikkelingen sorteerden effect: het eigen woningbezit in Nederland groeide van 28% in 1945 tot 58% in 2021.
- Het aandeel huurwoningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens van de woningvoorraad was in Nederland in 2021 slechts 8%, in Amsterdam 23%. Hiervan wordt respectievelijk 4% en 8% verhuurd in het middensegment.
- De kleine, vrije huurmarkt in Nederland vergroot de vraag naar koopwoningen en draagt bij aan de stijging van woningprijzen.
- Uit literatuur komt naar voren dat de Nederlandse woningmarkt een zeer lage aanbodelasticiteit kent, wat betekent dat een stijgende vraag naar woningen nauwelijks resulteert in een toenemende woningbouwproductie, maar vooral in stijgende huren en huizenprijzen. Uit data komt dit echter niet heel duidelijk naar voren, maar de invloed van de rentestand op zowel de

prijsstijgingen als nieuwbouwproductie maakt het lastig hier met zekerheid uitspraken over te doen.

- Factoren die in de literatuur als oorzaken van een lage aanbodelasticiteit worden aangewezen zijn de bevolkingsdichtheid, het restrictieve grondbeleid, streng ruimtelijk ordeningsbeleid en lange vergunningsprocedures (CPB, 2017) (CPB, 2020). Deze factoren worden verderop in dit onderzoek behandeld.

Hypothese

Op dit moment bestaat er een wens om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens te bevorderen, maar uit figuur 2 blijkt dat dit beleid nog niet doeltreffend is. Uit het eerste deel van het theoretisch kader blijkt dat het functioneren van de woningmarkt door vele factoren wordt beïnvloed: gemeentelijk beleid, landelijk beleid, macro economische factoren en geografische en demografische ontwikkelingen spelen een rol. Om de toegankelijkheid van de woningmarkt te waarborgen zal er met al deze factoren rekening gehouden moeten worden.

Als écht de politieke wens bestaat om de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens te waarborgen, heeft de gemeente daar de mogelijkheden toe. Dit is echter wel een politieke afweging tussen verschillende – en soms tegenstrijdige - beleidsdoelen (CPB, 2020) waarvan het behouden van de middeninkomens er slechts één is. De Gemeente Amsterdam zal het behoud van de middeninkomens als topprioriteit moeten bestempelen en men zal ze zich moeten richten op het verbeteren van de structurele werking van de woningmarkt (CPB, 2020) en het bouwen van meer woningen (CPB, 2017). Daarvoor is de interactie met landelijk beleid naar verwachting essentieel.

3 Theoretisch kader: Beleidsevaluatie

3.1 Beleid

Over overheidsbeleid is veel geschreven en er bestaan meerdere definities van beleid met veelal dezelfde strekking. Van der Knaap, Pattyn en Hanemaayer schreven in 2020 het boek 'Beleidsevaluatie in theorie en praktijk' waarin zeer uitvoerig over alle facetten van beleidsevaluatie wordt geschreven. Voor de theoretische onderbouwing en methodologie van dit onderzoek wordt dit boek als basis gebruikt. Van der Knaap, Pattyn en Hanemaayer gebruiken de volgende definitie voor beleid:

'Beleid kan het best gedefinieerd worden als een georganiseerde poging van de overheid om met de inzet van mensen, middelen en tijd maatregelen uit te voeren om democratisch afgesproken doelstellingen te realiseren (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).'

Beleid heeft als doel om verbetering op een specifiek punt te realiseren. De overheid in Nederland probeert met het woonbeleid de betaalbaarheid, de kwaliteit en de beschikbaarheid van woningen te verbeteren. Het overheidsingrijpen kan zowel sturen op de markt van koopwoningen als die van huurwoningen (CPB, 2010). Daarvoor heeft de overheid drie categorieën beleidsinstrumenten tot haar beschikking. Deze driedeling is in de beleidswereld verschillende keren met verschillende bewoordingen geïntroduceerd (PBL, 2020) (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020) (Nispen, 2011). In het rapport *'Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid'* van het PBL worden deze drie categorieën nog een verder onderverdeeld in verschillende uitingsvormen (PBL, 2020).

1. Juridische instrumenten

De overheid kan wet- en regelgeving inzetten om bepaald gedrag op de woningmarkt af te dwingen bij zowel organisaties als personen.

Uitingsvormen

- a. Legalisering en versoepeling
- b. Verplichting
- c. Verbod

2. Financieel-economische instrumenten

De overheid kan financiële consequenties verbinden aan gedrag. Dit kunnen zowel d.m.v. stimulerende instrumenten (subsidies) als regulerende instrumenten (belastingen).

Uitingsvormen

- a. Tegemoetkoming in kosten
- b. Betaalverplichting

3. Communicatieve beleidsinstrumenten

Ten slotte kan de overheid proberen om burgers en organisaties door middel van communicatie te bewegen of te overtuigen om bepaald gedrag wel of juist niet te vertonen.

Uitingsvormen

- a. Informatieverstrekking
- b. Afstemming
- c. Beïnvloeding

Bovenstaande categorisering van verschillende beleidsinstrumenten wordt in hoofdstuk 6 en 7 aangehouden voor de analyse van zowel de landelijke als gemeentelijke beleidsinstrumenten.

3.2 Beleidsevaluatie

De essentie van beleidsevaluatie gaat over de vraag of de overheid de juiste dingen doet. Van der Knaap, Pattyn en Hanemaayer gebruiken de volgende definitie voor beleidsevaluatie:

Beleidsevaluatie is het met behulp van gegevens en onderzoek systematisch waarderen van beleid, beleidsuitvoering en beleidsresultaten op basis van informatie, criteria en normen (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).

Beleidsvoering kan worden opgedeeld in drie fasen: ontwikkeling, uitvoering en beoordeling. Tijdens elk van deze drie fasen kan beleid geëvalueerd worden. Beleidsevaluatie tijdens de ontwikkelfase wordt beleidsevaluatie ex ante genoemd. Het doel hiervan is om voorafgaand aan de implementatie van nieuw beleid te onderzoeken wat de te verwachten effecten zijn en het draagt op die manier bij aan het maken van goede beleidskeuzes. Beleidsevaluatie ex ante kan twee verschillende doelen hebben: het ontwikkelen van beleid of het beoordelen van voorgenomen beleid. Beleidsevaluatie ex durante kan op twee verschillende wijzen worden uitgevoerd: als beleidsmonitoring of als tussenevaluatie. Beleidsmonitoring geeft inzicht in de mate waarin beleidsdoelen worden behaald. Een tussenevaluatie wordt vaak gebruikt als er signalen zijn dat de uitvoering niet helemaal volgens plan verloopt. Beleidsevaluatie ex post is het aan de hand van criteria systematisch achteraf beoordelen van beleid en de mate waarin doelen en effecten bereikt zijn. Beleidsevaluatie ex post wordt door bestuurders vaak gebruikt om verantwoording af te leggen, maar kan ook dienen als input voor nieuw beleid (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). Afhankelijk van de

3.2.1 Typen beleidsevaluatie

Binnen de evaluatieliteratuur worden er drie typen beleidsevaluatie gedefinieerd:

1. *De rationeel-analytische beleidsevaluatie*

Rationeel-analytische beleidsevaluatie is de meest traditionele en kwantitatieve vorm van evaluatieonderzoek. Het hoogste doel binnen deze vorm van beleidsevaluatie is het vaststellen van doeltreffendheid of effectiviteit van beleid via wetenschappelijke methoden met behulp van data. Vanuit het rationeel-analytische perspectief wordt de overheid geacht weloverwogen te handelen: de te bereiken doelen staan voorop en de keuze voor beleidsinstrumenten wordt bepaald op basis van efficiëntie en effectiviteit. De essentie van de rationeel-analytische beleidsevaluatie is om vast te kunnen stellen in welke mate beleidsinstrumenten hebben geleid óf kunnen leiden tot het behalen van beleidsdoelstellingen (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).

2. *De constructivistische beleidsevaluatie*

De nadruk bij constructivistische beleidsevaluatie ligt op luisteren, discussiëren en begrijpen en draait om de mening van zowel de betrokkenen doelgroepen als om de uitvoerders van het beleid. Het centrale uitgangspunt van constructivistische beleidsevaluatie gaat niet om de kwantitatieve toetsing van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid middels data, maar gaat veel meer over de verschillende meningen van betrokkenheid over de effecten van het gevoerde beleid (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).

3. *De context-realistische beleidsevaluatie*

In context-realistische beleidsevaluatie wordt er vanuit gegaan dat effect van beleidsinstrumenten in grote mate wordt bepaald door de context: de plaats, tijd en sociale omstandigheden waarin beleidsinstrumenten worden toegepast. Effecten moeten gezien worden als het resultaat van alle interacties binnen en tussen systemen en niet alleen als gevolg van beleid. Het samenspel van ingezette overheidsinstrumenten, betrokkenen en omstandigheden leidt tot resultaten (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).

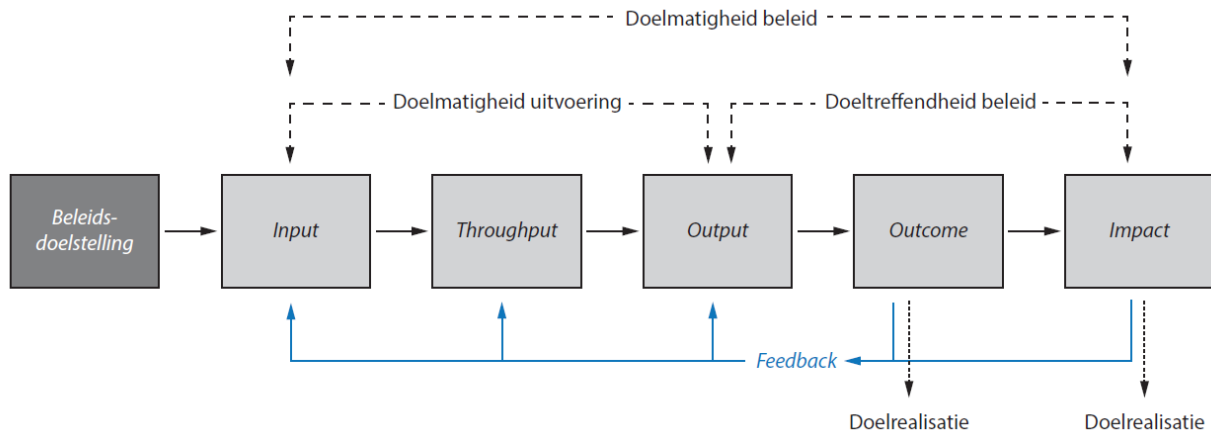
3.2.2 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Het begrip doeltreffendheid is inmiddels al een aantal keer voorbij gekomen. Onderzoek naar doeltreffendheid is onderzoek naar de vraag in hoeverre dankzij overheidsbeleid de gewenste resultaten worden gerealiseerd. Om onderzoek naar doeltreffendheid te kunnen uitvoeren is het een voorwaarde dat er inzicht is in welke mate beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De eerste stap in het evaluatieonderzoek is dan ook het inzichtelijk maken van de mate van *doelrealisatie*. Dit gebeurt door de feitelijke situatie in kaart te brengen die na de invoering van het beleid is ontstaan om deze vervolgens te kunnen vergelijken met de doelstellingen van het beleid. Een causaal verband tussen het gevoerde beleid en de mate van doelrealisatie wordt daarbij nog niet gelegd (Algemene Rekenkamer, 2005).

De centrale vraag bij onderzoek naar *doeltreffendheid* is in hoeverre de mate van doelrealisatie dankzij het overheidsbeleid is gerealiseerd. Onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid is complex, omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er interne en externe factoren kunnen zijn die ook van invloed kunnen zijn op de te bereiken einddoelen (Algemene Rekenkamer, 2005). Om vast te kunnen stellen in hoeverre de behaalde beleidsdoelen zijn toe te schrijven aan het gevoerde overheidsbeleid moet eerst duidelijk zijn wat de invloed is geweest van deze interne en externe factoren.

Voor burgers is het niet alleen van belang of beleidsresultaten zijn behaald, maar ook tegen welke kosten dit is gebeurd en of dit efficiënter had gekund. Daarom kan het interessant zijn om – nadat de doelrealisatie en doeltreffendheid is onderzocht – onderzoek te doen naar de *doelmatigheid* (Algemene Rekenkamer, 2005). Doelmatigheid is vooral een relatief begrip dat wordt bepaald in verhouding met andere situaties en/of andere tijden (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). Er zijn twee typen doelmatigheid: doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van de uitvoering. Doelmatigheid van beleid is hetzelfde als kosteneffectiviteit en gaat over de verhouding tussen de ingezette middelen (*input*) en de bereikte effecten (*impact*). Doelmatigheid van de uitvoering wordt ook wel kostenproductiviteit genoemd en gaat over de verhouding tussen de ingezette middelen (*input*) en de geleverde prestaties (*output*).

Het verband tussen de begrippen doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid wordt het meest duidelijk weergegeven middels het input-impact model (figuur 6). Dit model is een simplistische weergave van beleidstheorie en wordt met name toegepast in de rationeel-analytische beleidsevaluatie. In dit model wordt met *input* de in te zetten middelen, mensen en tijd om beleidsmaatregelen te realiseren aangeduid. *Throughput* zijn de beleidsinstrumenten die met deze input zijn ontwikkeld en door de overheid kunnen worden ingezet. De daadwerkelijk door de overheid geleverde prestatie om het gewenste effect te realiseren is de *output*. *Outcome* is het tussendoel van beleidsmaatregelen om het uiteindelijke doel te kunnen bereiken en *impact* staat voor dit uiteindelijke doel wat ook wel het maatschappelijke effect wordt genoemd.



Figuur 6: Input-impact model (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020)

3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Voor een goed onderzoek is het met name van belang dat het onderzoek op een valide en betrouwbare manier wordt uitgevoerd. Een evaluatieonderzoek is alleen maar ‘goed’ indien deze aan een aantal voorwaarden voldoet. De methodologische criteria ‘betrouwbaarheid’ en ‘validiteit’ gelden daarbij als belangrijkste basiseisen: beleidsevaluatie moet leiden tot geldige uitspraken die kloppen (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020).

Bij rationeel-analytische beleidsevaluatie draait validiteit om de vraag of de juiste dingen gemeten worden (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). In de eerste plaats gaat het daarbij om het kiezen van de juiste indicatoren, wat begripsvaliditeit wordt genoemd. De aan- of afwezigheid van een causale relatie tussen een beleidsmaatregel en de waargenomen effecten gaat over de interne validiteit.

Betrouwbaarheid gaat over de repliceerbaarheid van het onderzoek: zou een andere onderzoeker tot dezelfde resultaten komen indien de studie nogmaals wordt uitgevoerd? Omdat evaluatiestudies zeer complex zijn, is een exacte herhaling van een onderzoek in werkelijkheid vrijwel nooit mogelijk, maar dit zou wel het uitgangspunt moeten zijn (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). Minimale voorwaarde voor een betrouwbaar onderzoek is om het onderzoek zo transparant mogelijk uit te voeren en alle keuzes omtrent de selectie van de onderzoeksmethodiek en gebruikte onderzoekscriteria, indicatoren, data en literatuur zorgvuldig te onderbouwen (Vaessen, 2018).

4 Methodologie

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om zo objectief mogelijk te meten en te toetsen hoe doeltreffend het gevoerde beleid van de Gemeente Amsterdam is geweest in het vergroten van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens. Dit onderzoek heeft niet als doel om te bepalen in hoeverre het gevoerde beleid (kosten)efficiënt is. De doelmatigheid van beleid wordt in dit onderzoek dan ook buiten beschouwing gelaten.

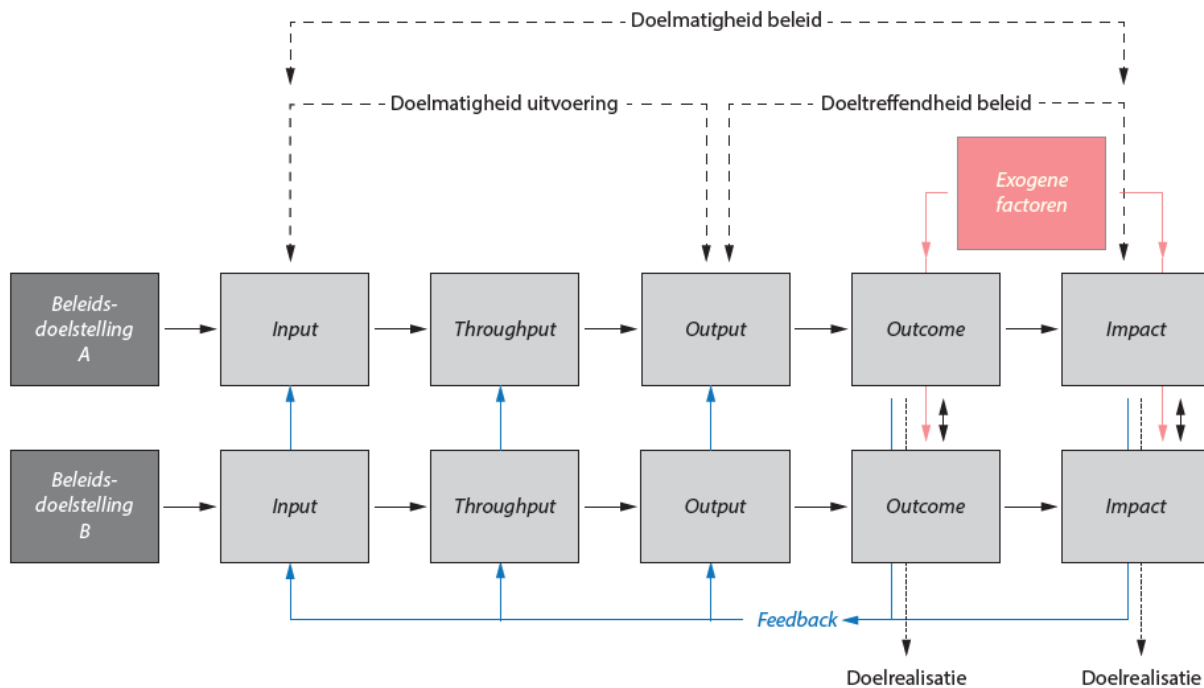
Over de woningmarkt wordt enorm veel geschreven en bestaan oneindige veel verschillende opvattingen, welke vaak niet los te zien zijn van de verschillende belangen van partijen en/of personen. Voor de objectiviteit van het onderzoek is de onafhankelijkheid van de informatie die gebruikt wordt een absolute voorwaarde. Het streven naar een optimalisatie van objectiviteit is de belangrijkste reden dat er voor het uitvoeren van dit onderzoek niet wordt gekozen voor de constructivistische beleidsevaluatie. De constructivistische beleidsevaluatie draait namelijk om de mening van de betrokkenen en vrijwel geen van de betrokken doelgroepen of uitvoerders van beleid zijn onafhankelijk. Informatie die zou worden verkregen middels interviews is daarmee per definitie niet objectief.

Doordat de rationeel-analytische beleidsevaluatie als hoogste doel heeft het vaststellen van doeltreffendheid of effectiviteit van beleid via wetenschappelijke methoden met behulp van data, is deze methode juist wél geschikt. Gebruikelijk is om de rationeel-analytische beleidsevaluatie uit te voeren geruime tijd ná implementatie van beleidsmaatregelen (beleidsevaluatie ex post) omdat er in dat geval vaak informatie of data bekend is over de effecten van het beleid, maar het is tevens mogelijk om de rationeel-analytische beleidsevaluatie uit te voeren voorafgaand aan implementatie van beleidsmaatregelen (beleidsevaluatie ex ante). In het tweede geval wordt er op basis van relevante informatie en criteria vooraf uitspraken te doen over de te verwachten doeltreffendheid. Hoewel er bij beleidsevaluatie ex ante niet daadwerkelijk gemeten kan worden wat de resultaten zijn van het gevoerde beleid sluit het streven om overheidsbeleid – van probleemstelling tot aan probleemoplossing – te analyseren met behulp van feiten en inzichtelijke causale verbanden wél rechtstreeks aan bij de principes van de rationeel-analytische beleidsevaluatie (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). Voor het beoordelen van beleid in de ontwikkelfase en tijdens de uitvoeringsfase wordt in opdracht van de overheid geregeld onderzoek uitgevoerd om te kunnen bepalen wat de te verwachten doeltreffendheid van beleid is óf om te toetsen of beleid de gewenste effecten sorteert. Dergelijke onderzoeken zullen in dit onderzoek worden gebruikt bij het analyseren van specifieke beleidsmaatregelen.

De praktijk van beleidsimplementatie is veel weerbarstiger dan het input-impactmodel in paragraaf 3.2 suggereert. Het behalen van doelstelling Y is zelden één op één het gevolg van beleidsmaatregel X. De mogelijkheden voor middeninkomens op de woningmarkt worden niet alleen door het beleid van de Gemeente Amsterdam beïnvloed maar worden beïnvloed door meerdere factoren. Om te kunnen bepalen in hoeverre de ontwikkeling van het aantal middeninkomens in de stad het gevolg is van gemeentelijk beleid moet daarom onderzocht worden welke externe factoren van invloed kunnen zijn geweest op het al dan niet vergroten van de mogelijkheden voor middeninkomens om de woningmarkt. Hierbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan exogene factoren, zoals economische en demografische ontwikkelingen, die invloed uitoefenen op de ontwikkelingen binnen de Amsterdamse woningmarkt. Daarnaast is ook het landelijke woningbouwbeleid een belangrijke beïnvloedende factor. Maar niet alle versturende factoren zijn extern. Het behoud van de middeninkomens voor de stad is ten slotte maar één doelstelling binnen een enorm pakket aan beleidsdoelstellingen van de gemeente, die

mogelijk de beleidseffecten beïnvloeden. Beleid dat het ene doel dichterbij brengt, kan soms nadelig zijn vanuit een andere doelstelling (CPB, 2020).

Voor dit onderzoek leidt bovenstaande ertoe dat eerst de exogene factoren worden behandeld. Vervolgens zal bij de beleidsevaluatie onderscheid worden gemaakt tussen landelijke beleidsmaatregelen en gemeentelijke beleidsmaatregelen om zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken wat de doeltreffendheid is van gemeentelijk beleid. Ook worden niet alleen de beleidsmaatregelen t.b.v. het behoud van de middeninkomens behandeld, maar zal samenhangend woningbouwbeleid van de Gemeente Amsterdam ook worden meegenomen in de evaluatie. Dit resulteert in een schematische uitbreiding van het input-impact model zoals weergegeven in *figuur 7*.



Figuur 7: Input-impact model inclusief context (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020); eigen bewerking

4.1 Indicatoren toegankelijkheid

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 zal eerst de mate van doelrealisatie bepaald moeten worden om te kunnen bepalen of het beleid van de Gemeente Amsterdam doeltreffend is geweest. Om de doelrealisatie te bepalen moeten de *outcome* en *impact* worden gedefinieerd.

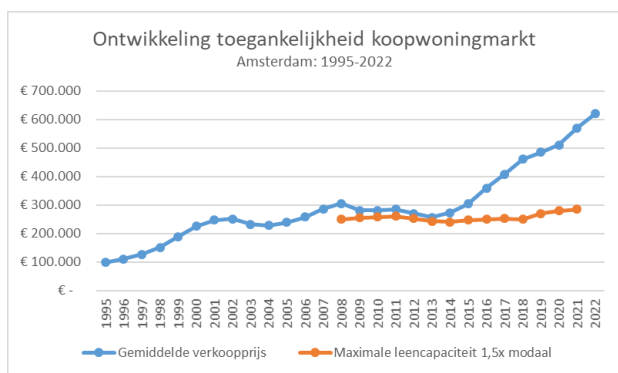
De *outcome* kan het beste gedefinieerd worden als het aantal toegankelijke woningen voor middeninkomens dat jaarlijks aan de Amsterdamse woningvoorraad wordt toegevoegd. Of woningen toegankelijk zijn voor middeninkomens is afhankelijk van twee factoren: betaalbaarheid en beschikbaarheid. In theorie kunnen middeninkomens woonruimte vinden op via drie deelmarkten: door een woning te kopen op de koopmarkt, door een woning te huren in het middensegment op de gereguleerde (midden)huurmarkt óf door een woning te huren op de vrije huurmarkt. Om de *outcome* te

kunnen bepalen zal eerst onderzocht moeten worden in hoeverre deze drie deelmarkten betaalbaar én beschikbaar zijn voor middeninkomens.

In paragraaf 2.1 is aan de hand van het begrip prijselasticiteit het verband uitgelegd tussen beschikbaarheid en betaalbaarheid van de woningmarkt. In een goed functionerende vrije woningmarkt zal bij stijgende woningprijzen (en dus een afnemende betaalbaarheid) automatisch de woningbouwproductie (en dus de beschikbaarheid) toenemen om op die manier weer een dempende werking te hebben op de woningprijzen.

Koopmarkt

De betaalbaarheid van koopwoningen in Amsterdam is dus indirect ook een weergave van de beschikbaarheid van het aantal woningen. De betaalbaarheid voor middeninkomens hangt naast de woningprijzen ook af van de leencapaciteit. In *figuur 8* is de ontwikkeling van de maximale leencapaciteit van eenpersoonshuishoudens met de hoogste middeninkomens van anderhalf keer modaal (Bouwmeester, 2021) weergegeven naast de ontwikkeling van gemiddelde verkoopprijs van koopwoningen in Amsterdam. Bij deze benadering van de betaalbaarheid wordt er vanuit gegaan dat huishoudens geen eigen geld meenemen voor de aanschaf van een koopwoning. Uit deze grafiek is niet op te maken hoeveel woningen exact betaalbaar zijn voor middeninkomens (in dit geval een eenpersoonshuishouden), maar de ontwikkeling van de betaalbaarheid is wel duidelijk af te lezen. Tot 2013 was een gemiddelde koopwoning voor de hoogste middeninkomens nog bijna binnen handbereik. Ook toen was Amsterdam al veel duurder dan de rest van het land, maar doordat de Amsterdamse woningmarkt bestaat uit een veel groter aandeel kleine woningen was deze voor middeninkomens nog relatief toegankelijk (Schilder & Conijn, 2015). Vanaf 2013 de betaalbaarheid fors afgenomen. Een alleenstaande met een jaarinkomen van anderhalf keer modaal kon in 2021 nog €285.000 lenen, terwijl de gemiddelde verkoopprijs op €570.000 lag; een eenpersoonshuishouden had daar een inkomen voor nodig van €110.000 per jaar. Op basis van de grafiek in *figuur 8* kan geconcludeerd worden dat koopwoningen in Amsterdam voor middeninkomens niet meer betaalbaar zijn. Daarvan zou gezegd kunnen worden dat de nieuwbouwproductie (*figuur 9*) niet voldoende is geweest om de woningprijzen te dempen. Zoals gezegd zijn de huurmarkt en de koopmarkt nauw met elkaar verweven en bepaalt de hoogte van de woningprijzen ook mede de vraag naar huurwoningen doordat het percentage huishoudens dat zich geen koopwoning kan veroorloven groeit. Vanwege deze dwarsverbanden zal de ontwikkeling van de Amsterdamse koopmarkt en de invloed van overheidsbeleid in dit onderzoek wel worden behandeld.



Figuur 8

Data: CBS & TU Delft, 2022

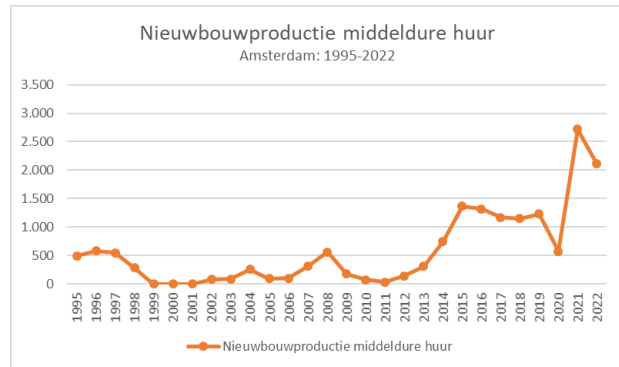


Figuur 9

Data: Gemeente Amsterdam & NUL20, 2022

Middenhuursegment

Een goed functionerend middenhuursegment is essentieel voor mensen die behoefte hebben aan flexibiliteit, niet willen of kunnen kopen, starter zijn op de woningmarkt maar niet in aanmerking komen voor de sociale sector, ouderen of om mensen die nu in een corporatiewoning wonen, maar willen verhuizen (VNG, 2017). Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat middeninkomens in vrijwel alle gevallen (ruim) voldoende bestedingsruimte hebben om een huurwoning in het middensegment te kunnen betalen. Als deze huishoudens een huurwoning in het middensegment zoeken, is de betaalbaarheid – met uitzondering van huishoudens die bestaan uit eenverdienende paren zonder en met kinderen – niet de belemmerende factor (Geutink, Lentferink, de Leve, & Schouten, 2021) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Het is enkel de beschikbaarheid die de toegankelijkheid tot het middenhuursegment bepaalt. De nieuwbouwproductie van middenhuurwoningen zoals weergegeven in *figuur 10* kan dan ook volledig worden meegenomen als outcome. Zoals reeds in paragraaf 2.1.2 aangegeven wordt door de Gemeente Amsterdam een andere bovengrens voor het middensegment aangehouden. De productiecijfers *figuur 10* zijn gebaseerd op een maximale huurprijs van €1.041 per maand met prijspeil 2021.

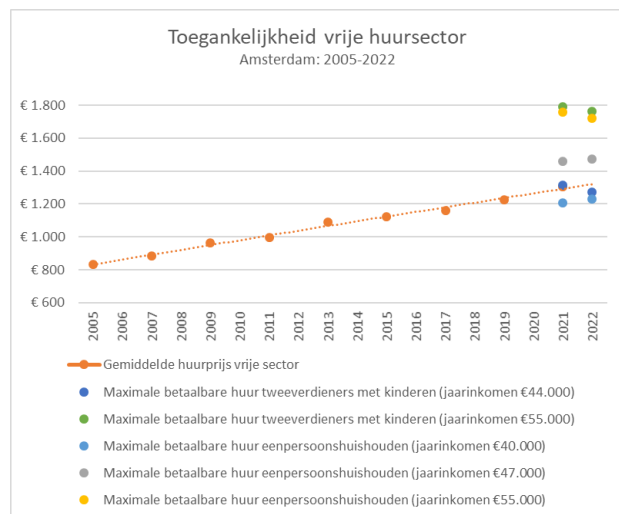


Figuur 10

Data: Gemeente Amsterdam & NUL20, 2022

Vrije huursegment

Op het moment dat het huishoudens met een middeninkomen in Amsterdam niet is gelukt om een huis te kopen (of men heeft er bewust voor gekozen om een woning te huren i.p.v. te kopen) én er geen huurwoningen beschikbaar zijn op het middenhuursegment zijn huishoudens aangewezen op het vrije huursegment. In beleidsdocumenten van zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam wordt vrijwel in alle gevallen aangenomen dat de vrije huurmarkt niet toegankelijk is voor middeninkomens. Om te kunnen bepalen in hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, dient duidelijk zijn in welke mate middeninkomens de huren in het vrije huursegment kunnen betalen. Hiernaar heeft het Nibud in 2021 en 2022 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgevoerd. Vóór 2021 heeft het Nibud helaas geen vergelijkbare onderzoeken uitgevoerd naar de maximaal betaalbare huur, waardoor de ontwikkeling van de betaalbaarheid gedurende de afgelopen twee decennia niet inzichtelijk is. Uit de onderzoeken uit 2021 en 2022 blijkt dat in veel gevallen de maximaal betaalbare huur voor middeninkomens ruim boven de bovengrens van de middenhuur ligt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Voor verschillende huishoudsamenstellingen is bij specifieke inkomensgrenzen onderzocht wat de maximale betaalbare huren zijn. Om dit te vaststellen moeten alle uitgaven van een huishouden in



Figuur 11

Data: Onderzoek en statistiek, Nibud, 2022

ogenschouw worden genomen die nodig zijn om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan verzekeringen, vervoerskosten, kleding en meubels. Dit is natuurlijk in grote mate afhankelijk van de samenstelling van een huishouden. In Nederland berekent het Nibud wat een huishouden nodig heeft om in haar levensonderhoud te kunnen voorzien, en wordt op basis daarvan bepaald wat de maximaal acceptabele woonlasten zijn. Voor twee verschillende huishoudsamenstellingen met een inkomen in het middensegment (eenpersoonshuishouden en een paar met kinderen) worden uit de onderzoeken voor beide jaren de maximaal betaalbare huren gebruikt. Door de maximale huren af te zetten tegen de gemiddelde huurprijs in de vrije huursector wordt duidelijk dat veel huishoudens in het middensegment een maximale huurprijs kunnen betalen die boven de gemiddelde huurprijs in de vrije sector ligt (*figuur 11*). Enkel voor de lage middeninkomens ligt de maximaal betaalbare huur onder de gemiddelde huurprijs in de vrije sector. Het is op basis van deze gegevens niet te zeggen welk deel van de vrije huurmarkt betaalbaar en daarmee toegankelijk is voor middeninkomens, maar het is wel duidelijk dat het vrije huursegment in ieder geval mogelijkheden biedt voor Amsterdamse middeninkomens. De nieuwbouwproductie zoals weergegeven in *figuur 12* kan ook deels worden meegenomen als *outcome*.

De *impact* wordt in dit onderzoek bepaald in twee stappen. Het absolute hoofddoel voor de Gemeente Amsterdam is het behoud van de middeninkomens voor de stad. Om dit te bereiken heeft de Gemeente Amsterdam zich als doel gesteld om een zo groot mogelijk deel van de woningmarkt toegankelijk te houden voor middeninkomens. De jaarlijkse ontwikkeling van het totale aanbod van de Amsterdamse woningmarkt dat toegankelijk is voor middeninkomens wordt in dit onderzoek daarom aangeduid als *voorlopige impact* en de jaarlijkse ontwikkeling van het aantal middeninkomens dat in Amsterdam woont zal in dit onderzoek worden aangeduid als de *definitieve impact*.

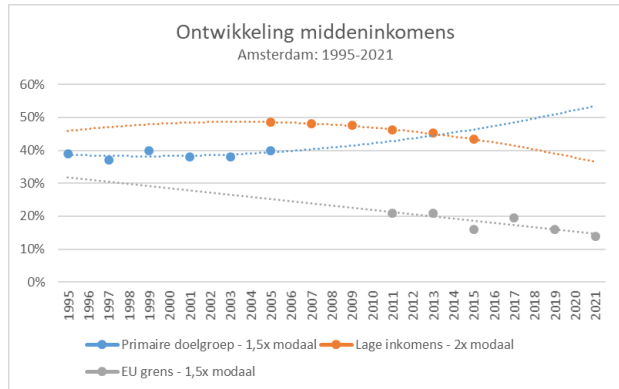
Bij het formuleren van de *outcome* is duidelijk geworden dat voor middeninkomens alleen het middenhuursegment en deels het vrije huursegment toegankelijk zijn. De ontwikkeling van het aanbod van beide woningvoorraden vormt de *voorlopige impact*. In *figuur 13* is de ontwikkeling van de woningvoorraad van de drie deelmarkten (koopwoningmarkt, vrije huursegment en het middenhuursegment) weergegeven. Van de koopwoningmarkt, het vrije huursegment en het sociale huursegment zijn van de afgelopen



Figuur 12 Data: Gemeente Amsterdam & NUL20, 2022

decennia data terug te vinden, voor het middenhuursegment is dat niet het geval. Sinds 2005 wordt door de Gemeente Amsterdam bijgehouden hoeveel huurwoningen beschikbaar zijn. Tot 2005 werd er geen onderscheid gemaakt tussen de vrije huursector en de middenhuursector. Daarom is er van vóór 2005 geen data beschikbaar van het percentage van middenhuurwoningen van de gehele Amsterdamse woningmarkt. Vanaf 2005 is een gestage groei van het middensegment zichtbaar. De groei van de Amsterdamse middenhuursector was tussen 2009 en 2015 echter wel lager dan het landelijk gemiddelde (Schilder & Conijn, 2017) terwijl het gat tussen de sociale huursector en de koopwoningmarkt juist in Amsterdam veel groter is dan in de rest van Nederland. De groei van het middenhuursector is daarmee nog belangrijker dan in de rest van Nederland. Het vrije huursegment is vanaf 2005 veel harder gegroeid.

Het bepalen van de *definitieve impact* is het meest eenvoudig, aangezien dit om het percentage middeninkomens ten opzichte van het totale inwonersaantal van Amsterdam gaat. Tweejaarlijks voert de afdeling Onderzoek & Statistiek van de Gemeente Amsterdam een onderzoek uit naar ontwikkelingen op de woningmarkt en vanaf 1995 zijn er cijfers bekend over het aandeel middeninkomens van de totale bevolking Amsterdamse bevolking. Zoals in hoofdstuk 3 al is geconcludeerd worden er door organisaties verschillende inkomensgrenzen gebruikt zodra er



Figuur 14 Data: Gemeente Amsterdam, 2003, 2013, 2019, 2021

gesproken wordt over middeninkomens. In dit onderzoek worden de inkomensgrenzen aangehouden die de MRA hanteert. Dat betekent dat wanneer er wordt gesproken over middeninkomens er wordt gesproken over huishoudens met een bruto jaarinkomen tussen de €40.000 en €60.000. Dit zijn de inkomensgrenzen die door de MRA worden gebruikt om de middeninkomens aan te duiden. Maar niet alleen door organisaties worden er verschillende inkomensgrenzen gebruikt, ook door de jaren heen is de definitie van de inkomensgroep middeninkomens verandert. Tot 2005 werden de middeninkomens door de Gemeente Amsterdam afgebakend door de 'primaire doelgroep' aan de onderzijde en 1,5x modaal aan de bovenzijde. Tussen 2005 en 2015 werden 'lage inkomens' als ondergrens gehanteerd en 2x modaal aan de bovenzijde en vanaf 2011 werd de bovengrens weer aangepast naar 1,5x modaal en werd als ondergrens eerst de 'EU-grens' gebruikt, wat in de meest recente rapporten toch weer als 'lage inkomens' werd gedefinieerd. Als gevolg van deze verschillende definities zijn er drie datareeksen te zien in *figuur 14* die niet direct op elkaar aansluiten, maar wél de trend vanaf 1995 weergeven. Waar in de periode tussen 1995 en 2005 het aantal middeninkomens min of meer stabiel bleef is er vanaf 2005 een dalende trend te zien en wonen er steeds minder huishoudens met een middeninkomen in Amsterdam.

4.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Het is lastig om de indicatoren zo te kiezen dat ze precies meten wat je wil meten. Dit komt ook doordat in veel gevallen niet de data beschikbaar is die daarvoor nodig is. Dat geldt voor dit onderzoek ook. Het is lastig te bepalen welk deel van de huurwoningen in de vrije huursector toegankelijk zijn voor middeninkomens. Op basis van de beschikbare data kan dit niet exact bepaald worden, maar de grafieken geven wel een inzicht in de ontwikkeling van de toegankelijkheid van deze deelmarkten voor middeninkomens.

Bij het bepalen van de doeltreffendheid moet steeds de vraag gesteld worden of de ontwikkelingen op de woningmarkt inderdaad toe te schrijven zijn aan de ingevoerde beleidsmaatregel of dat deze worden veroorzaakt door andere factoren (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). Doordat er meerdere interne en externe factoren zijn die invloed hebben op de doeltreffendheid van beleid is het zeer lastig om hierover keiharde conclusies te trekken. Hoewel eerder in dit hoofdstuk is toegelicht waarom dit onderzoek zich baseert op de rationeel-analytische beleidsevaluatie is het in het kader van de interne validiteit interessant om te kijken naar opvattingen uit de context-realistische beleidsevaluatie. Volgens deze beleidstheorie leidt het samenspel van beleidsmaatregelen, actoren en de externe omstandigheden tot waargenomen effecten. Doordat er zoveel factoren zijn die invloed hebben op de behaalde resultaten is het zeer lastig om met zekerheid iets te kunnen zeggen over het causale verband tussen

beleidsmaatregelen en de mate van doelrealisatie. Beleidsevaluatie levert dus geen volledig antwoord op over de doeltreffendheid van beleid, maar geeft wel een steeds beter beeld van de werkelijkheid (Pattyn, van der Knaap, & Hanemaayer, 2020). In dit onderzoek wordt getracht om alle relevante factoren te behandelen die invloed kunnen hebben op het gemeentelijk beleid t.b.v. de middeninkomens en wordt er voorzichtigheid betracht in het trekken van conclusies over doeltreffendheid van beleidsmaatregelen. De stappen en gedachten in het trekken van conclusies worden in dit onderzoek onderbouwd met literatuur.

Het uitgangspunt is om het overheidsbeleid zo objectief als mogelijk te toetsen door waar mogelijk gebruik te maken van beschikbare data. Hierin is het belangrijk dat de data die gebruikt wordt ook daadwerkelijk objectief is. Waar mogelijk wordt data gebruikt die beschikbaar wordt gesteld door onafhankelijke (overheids)instanties zoals het CBS, CPB, PBL, afdeling Onderzoek & Statistiek van de Gemeente Amsterdam of het Nibud zodat de data zo betrouwbaar en consistent mogelijk is. Toch bestaan er ook tussen deze instanties verschillen in data doordat verschillende meetmethodes worden gehanteerd maar ook doordat de vastgoedmarkt constant in beweging is.

Hoewel het interessant kan zijn om te zien hoe verschillende factoren op de woningmarkt zich decennialang hebben ontwikkeld is de beschikbaarheid van consistente en betrouwbare datareeksen vaak een beperkende factor voor de periode die onderzocht kan worden. Bij het CBS en de afdeling Onderzoek & Statistiek van de Gemeente Amsterdam lopen datareeksen over de woningmarkt vaak niet verder terug dan 1995, wat gelijk de reden is dat in dit onderzoek over het algemeen niet verder wordt terug gekeken. In veel gevallen zijn de beschikbare datareeksen korter, in die gevallen worden ontwikkelingen noodgedwongen over een kortere periode onderzocht.

Bij het gebruik van bronnen – die zeker voor de beleidsevaluatie ex ante de basis zullen vormen voor het onderzoek - is wederom het uitgangspunt om zoveel mogelijk uit te gaan van onafhankelijke overheidsorganisaties zoals het PBL, CBS, CPB en DNB of gebruik te maken van meerdere wetenschappelijke bronnen om de betrouwbaarheid te optimaliseren.

4.3 Samenvatting

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om zo objectief mogelijk te meten en te toetsen hoe doeltreffend het gevoerde beleid van de Gemeente Amsterdam is geweest in het vergroten van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens. Dit onderzoek heeft niet als doel om te bepalen in hoeverre het gevoerde beleid (kosten)efficiënt is. De doelmatigheid van beleid wordt in dit onderzoek dan ook buiten beschouwing gelaten.

Doordat de rationeel-analytische beleidsevaluatie als hoogste doel heeft het vaststellen van doeltreffendheid of effectiviteit van beleid via wetenschappelijke methoden met behulp van data, is deze methode het meest geschikt voor dit onderzoek. Om te kunnen bepalen of het beleid van de Gemeente Amsterdam doeltreffend is geweest dient eerst de mate van doelrealisatie bepaald moeten worden. De mate van doelrealisatie kan het beste gedefinieerd worden als het aantal toegankelijke woningen voor middeninkomens dat jaarlijks aan de Amsterdamse woningvoorraad wordt toegevoegd. Daartoe dient eerst bepaald te worden welk deel van de woningmarkt toegankelijk is voor middeninkomens.

- *Welk deel van de woningmarkt is toegankelijk voor huishoudens met een middeninkomen?*

In theorie kunnen middeninkomens woonruimte vinden op via drie deelmarkten: door een woning te kopen op de koopmarkt, door een woning te huren in het middensegment op de gereguleerde (midden)huurmarkt óf door een woning te huren op de vrije huurmarkt. Of woningen toegankelijk zijn voor middeninkomens is afhankelijk van twee factoren: betaalbaarheid en beschikbaarheid.

Koopmarkt

Op basis van de grafiek in *figuur 8* kan geconcludeerd worden dat koopwoningen in Amsterdam voor middeninkomens niet meer betaalbaar zijn en daarmee de koopwoningmarkt ook niet meer toegankelijk is voor middeninkomens. In 2021 kon een alleenstaande met een middeninkomen (anderhalf keer modaal) €285.000 lenen, terwijl de gemiddelde verkoopprijs op €570.000 lag; een eenpersoonshuishouden had daar een inkomen voor nodig van €110.000 per jaar.

Middenhuursegment

Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat middeninkomens in vrijwel alle gevallen (ruim) voldoende bestedingsruimte hebben om een huurwoning in het middensegment te kunnen betalen. Het is enkel de beschikbaarheid van de woningen die de toegankelijkheid tot het middenhuursegment bepaalt.

Vrije huursegement

In beleidsdocumenten van zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam wordt vrijwel in alle gevallen aangenomen dat de vrije huurmarkt niet toegankelijk is voor middeninkomens. Uit de onderzoeken uit 2021 en 2022 - uitgevoerd door het Nibud in opdracht van het Ministerie van BZK - blijkt dat in veel gevallen de maximaal betaalbare huur voor middeninkomens boven de gemiddelde huurprijs ligt. Het is op basis van de beschikbare gegevens echter niet te zeggen welk deel van de vrije huurmarkt betaalbaar en daarmee toegankelijk is voor middeninkomens, maar het is wel duidelijk dat het vrije huursegment in ieder geval deels wél toegankelijk is voor Amsterdamse middeninkomens.

- *Hoe hebben deze mogelijkheden zich ontwikkeld?*

Koopmarkt

Tussen 2008 en 2013 lag de gemiddelde verkoopprijs van een woning in Amsterdam maar een fractie boven de maximale leencapaciteit van een huishouden met een middeninkomen en was een deel van de koopwoningen nog betaalbaar voor de Amsterdamse middeninkomens. Vanaf 2013 is de betaalbaarheid van koopwoningen echter fors afgenomen en inmiddels is de koopwoningmarkt niet meer toegankelijk voor huishoudens met een middeninkomen.

Middenhuursegment

Sinds 2005 wordt door de Gemeente Amsterdam bijgehouden hoeveel huurwoningen beschikbaar zijn. Tussen 2005 en 2021 is het aandeel middenhuurwoningen gestegen van 3% tot 8%. In absolute aantallen is dit een stijging van circa 11.000 woningen tot ruim 35.000.

Vrije huursegement

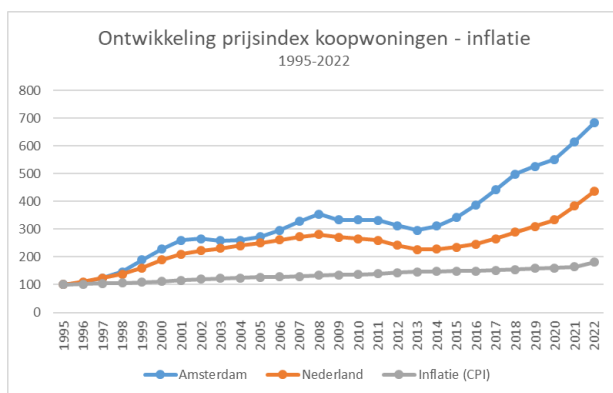
Het Nibud heeft voor 2021 en 2022 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de maximaal betaalbare huur voor huishoudens, maar niet voor de jaren daarvoor. Hierdoor is de ontwikkeling van de toegankelijkheid van het vrije huursegment gedurende de afgelopen twee decennia niet inzichtelijk. Wel is inzichtelijk hoe de voorraad vrije huurwoningen zich ontwikkelde. Sinds 2005 steeg het aandeel vrije huurwoningen van 2% tot 15% in 2021. In absolute aantallen is dit een stijging van circa 7.000 woningen tot ruim 67.000.

5 Exogene factoren

De woningmarkt is een complex functionerende markt waarop meerdere exogene factoren invloed op uitoefenen, zoals economische en demografische ontwikkelingen. De belangrijkste invloeden worden in dit hoofdstuk behandeld, om daarmee de context waarbinnen beleidsmaatregelen moet worden beoordeeld verder in te kleuren.

5.1 Inflatie

Inflatie zorgt er voor dat alle producten duurder worden. Vanaf 1995 bedraagt de totale inflatie in Nederland ruim 80%. In *figuur 15* is te zien dat een geleidelijke ontwikkeling is met een duidelijke sprong als gevolg van de hoge inflatie in 2022. Om een zuiver beeld te krijgen van de ontwikkelingen op de woningmarkt is het van belang om alle data te filteren van inflatie. De woningprijzen, verhuurniveaus en inkomens, die in dit onderzoek worden gebruikt zijn daarom allemaal gecorrigeerd voor inflatie.

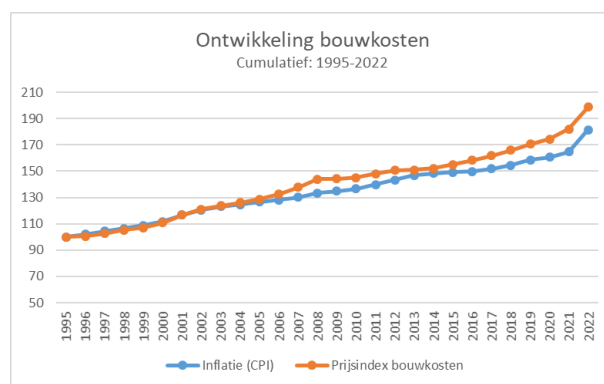


Figuur 15

Data: CBS, 2022

5.2 Bouwkosten

Een andere factor met veel impact op de stichtingskosten zijn de stijgende bouwkosten. Als de bouwkosten omhoog gaan, vertaalt dit zich uiteindelijk in hogere huizenprijzen zonder dat het voor ontwikkelaars aantrekkelijker wordt om woningen te bouwen (CPB, 2017). In het geval dat het niet mogelijk is om de hogere bouwkosten door te rekenen in de verkoop- en/of huurprijzen – bijvoorbeeld in het geval van huurprijsregulering – zorgen stijgende bouwkosten voor een vermindering van de haalbaarheid van



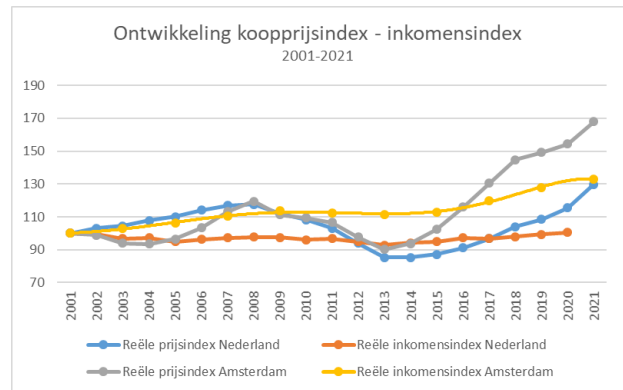
Figuur 16

Data: CBS, 2022

bouwprojecten. In *figuur 16* is te zien dat de bouwkosten sinds 1995 met ruim 17% harder zijn gestegen dan de inflatie. Deze stijging is met name ontstaan na de crisis en is het gevolg van een capaciteitstekort in de bouw. Gedurende de crisis hebben weinig jongeren gekozen voor een opleiding in de bouwsector en zijn er veel werknemers uit de bouw gestroomd (de Leve & Kramer, 2020). Daar zijn nog vervolgens ook forse prijsstijgingen van de grondstoffen overheen gekomen. Als gevolg van deze ontwikkelingen worden bouwproject steeds duurder, wat een nadelig effect heeft op de woningbouwproductie.

5.3 Inkomen

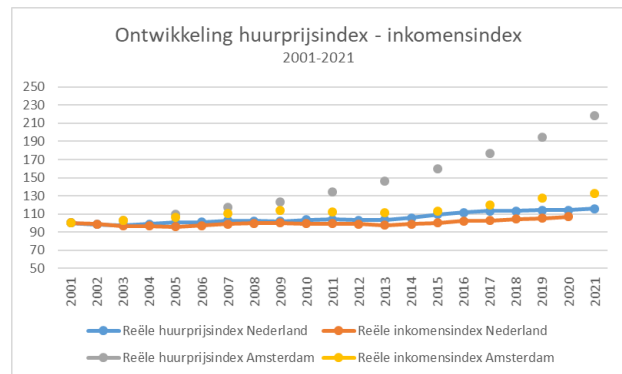
De data over de reële netto inkomens gaat niet verder terug dan 2001, waardoor de ontwikkeling inzichtelijk is gemaakt vanaf dat jaartal zoals weergegeven in *figuur 16*. Het reële netto inkomen van Amsterdamse huishoudens is tussen 2001 en 2021 op een redelijk constante wijze in totaal met ongeveer 33% gestegen. De ontwikkeling van de kooprijnsindex is minder constant en kent wat schommelingen. Over de gehele periode vanaf 2001 tot 2021 is - met weliswaar een serieuze dip in 2013 - de reële kooprijnsindex met 68% gestegen. Dit betekent dat in Amsterdam over de gehele periode vanaf 2001 de huizenprijzen 35% harder zijn gestegen dan het netto reële inkomen per huishouden. Het feit dat de reële kooprijnsindex harder stijgt dan de reële inkomensindex betekent dat huishoudens - en met name starters die vaak niet beschikken over veel spaargeld en geen overwaarde kunnen herinvesteren - steeds lastiger een huis kunnen kopen.



Figuur 16 Data: CBS & Onderzoek en statistiek, 2021

In *figuur 16* is ook de ontwikkeling van de landelijke reële kooprijnsindex en reële inkomensindex weergegeven. In Nederland steeg de huizenprijnsindex met 15% tussen 2001 en 2020, het reële netto inkomen van Nederlandse huishoudens bleef in diezelfde periode nagenoeg gelijk. Daarmee steeg landelijk de reële kooprijnsindex 30% harder dan de reële inkomensindex. Helaas gaat de datareeks van het CBS over het netto besteedbaar inkomen niet verder dan 2020. Zeker gezien de forse stijging van de reële kooprijnsindex in met name 2021 (12,5%) en in mindere mate 2022 (3,6%).

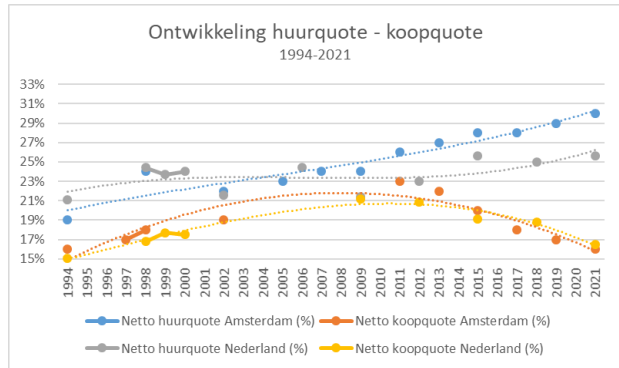
Uit *figuur 16* werd al duidelijk dat de inkomensindex in Amsterdam sinds 2001 33% harder is gestegen dan in Nederland. Uit *figuur 17* blijkt dat de reële huurprijnsindex in Amsterdam sinds 2011 steeg met bijna 120%, dus bijna 90% harder dan de inkomensindex. In dezelfde periode steeg in Nederland de huurprijnsindex met 16%, dat is 9% harder dan de inkomensindex maar valt in het niet bij de ontwikkelingen in Amsterdam waar een huurwoning in de afgelopen 20 jaar in hoog tempo minder betaalbaar is geworden.



Figuur 17 Data: CBS & Onderzoek en statistiek, 2021

Hoe de woonuitgaven van huishoudens zich ontwikkelen ten opzichte van het inkomen wordt het beste weergegeven door de huurquote en koopquote. Dit zijn de woonuitgaven van huurders en huiseigenaren uitgedrukt in een percentage van het huishoudinkomen. De ontwikkelingen hiervan worden weergegeven in *figuur 18*. Waar de woningprijzen sinds 2013 veel harder stijgen dan de inkomens zien we vanaf dat moment juist een dalende trend in het aandeel van het inkomen dat huishoudens betalen aan hun woonlasten. Het tegenovergestelde zien we gebeuren in de ontwikkeling van de huurquotes, deze stijgen al sinds de jaren '90 onafgebroken. Huurders besteden een veel groter aandeel van hun inkomen aan huisvesting dan huiseigenaren en dit verschil is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Huurders in Amsterdam hebben de hoogste woonlasten. De stijgende huurquote betekent dat de vrije huurmarkt

steeds minder betaalbaar – en dus minder toegankelijk - wordt en dit geldt in de overtreffende trap voor huishoudens met een middeninkomen. De verschillende ontwikkeling van de koopquotes en huurquotes laat zien dat het financiële verschil tussen huurders en kopers steeds groter wordt, waarbij ook nog opgemerkt moet worden dat kopers een deel van hun maandelijkse uitgaven gebruiken om hun hypotheek af te lossen.

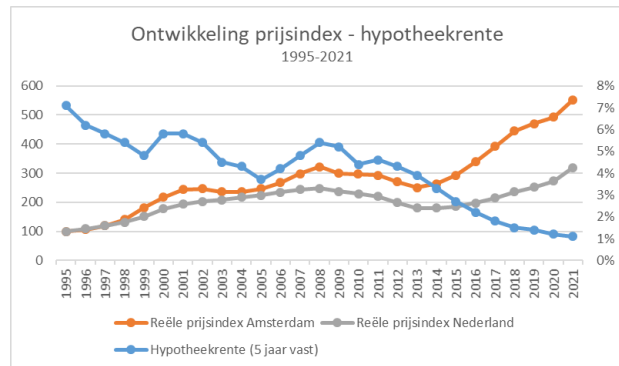


Figuur 18

Data: CBS & Onderzoek en statistiek, 2021

5.4 Hypotheekrente

Het rentepercentage heeft invloed op de huizenprijzen doordat potentiële huizenkopers meer kunnen lenen als de rente daalt en daardoor ook meer kunnen bieden voor een huis. Het tegenovergestelde geldt voor een stijgende rente, aangezien mensen dan minder kunnen lenen en dus ook minder kunnen bieden. De koopkracht is de laatste jaren gestimuleerd door de exceptioneel lage rentestand. Sinds 2008 (met uitzondering van een lichte stijging in 2011) daalt de rente en vanaf 2013 stijgt de kooprijnsindex. Inmiddels is deze rente weer aan het stijgen. Dit kan bij een goede marktwerking leiden tot een dalende kooprijnsindex, maar dat zal niet leiden tot een verbetering van de betaalbaarheid (Korevaar, Francke, & Eichholtz, 2021) aangezien de maandlasten voor huishoudens in dat geval nagenoeg gelijk zullen blijven (Frederik, 2021).



Figuur 17

Data: CBS & Hypotheek, 2021

5.5 Demografische ontwikkelingen

Doordat het aantal inwoners en huishoudens in Nederland én Amsterdam al decennialang stijgt neemt ook de vraag naar woonruimte toe. Een hoge bevolkingsdichtheid heeft een beperkende werking op de nieuwbouwproductie doordat er beperkt ruimte beschikbaar is voor nieuwbouw. Nederland is al een dichtbevolkt land - geen land binnen de OECD is zo dichtbevolkt als Nederland – en de toename van de bevolkingsomvang en huishoudens zorgt voor een verdere toename van deze dichtheid. In hoofdstuk 2 is bij de behandeling van de kwantitatieve vraagcomponenten en de aanbodelasticiteit al ingegaan op de invloed van deze demografische factoren, in deze paragraaf worden de ontwikkelingen uitgebreider behandeld.

5.5.1 Bevolkingsomvang

De afgelopen 10 jaar nam de Nederlandse bevolking met ruim 1 miljoen personen toe tot 17,8 miljoen inwoners. De groei van de afgelopen tien jaar komt voor het overgroot deel door een positief migratiesaldo, het totale overschot was 880.000 personen. Het geboorteoerschot droeg ook bij aan de bevolkingsgroei, maar deze bijdrage was met 150.000 veel lager. De verwachting is dat de bevolkingsgroei

jaarlijks zal gaan afnemen, maar tot 2035 neemt de bevolking naar verwachting wel met bijna 1,3 miljoen inwoners toe tot 18,9 miljoen. Dat is een groei van in totaal 7,4%. Ruim driekwart van deze verwachte groei (78%) is het gevolg van een positief buitenlands migratiesaldo (ABF Research, 2021). ABF Research verwachtte in 2021 al dat als gevolg van de vergrijzing in 2040 er geen sprake meer zou zijn van een geboorteoverschot en de bevolkingsgroei vanaf dat moment volledig afhankelijk van het migratiesaldo (ABF Research, 2021). Echter is er de afgelopen drie jaar al nauwelijks sprake meer van natuurlijke aanwas en was er in 2022 zelfs een sterfteoverschot.

De afgelopen 10 jaar steeg het inwoneraantal van Amsterdam van 800.000 naar 918.000. Deze groei is sinds 2014 vooral het gevolg van een buitenlands migratieoverschot. Tussen 2012 en 2022 was er een buitenlands migratieoverschot van ruim 100.000. Het aantal mensen dat jaarlijks vanuit de rest van Nederland naar Amsterdam komt daalt daarentegen sinds 2016. Per saldo vertrokken er 60.000 mensen meer naar de rest van Nederland dan dat er vanuit de rest van Nederland naar Amsterdam verhuisden (Onderzoek, Informatie en Statistiek, 2022). Vertrekkers zijn vaak gezinnen met jonge kinderen met een hoog inkomen en zonder migratieachtergrond, die zich in de omliggende gemeenten vestigen (CBS, 2019). Het aandeel inwoners zonder migratieachtergrond nam als het gevolg van deze ontwikkeling af van 50% naar 44% tussen 2011 en 2021 (Booi & Sleutjes, 2022). Het geboorteoverschot droeg met ruim 50.000 ook voor een groot deel bij aan de bevolkingsgroei van ruim 90.000 van de afgelopen tien jaar. Amsterdam krijgt er volgens het CBS en PBL ruim 175.000 inwoners bij tot 2035: een toename van 20% (PBL & CBS, 2022). De verwachting is dat Amsterdam in 2030 het aantal van één miljoen inwoners passeert en het aantal inwoners in 2050 bijna 1.190.000 zal zijn. De Gemeente Amsterdam schat de bevolkingsgroei in Amsterdam lager in. Tot 2050 verwachten zij een groei van 190.000 inwoners tot 1.070.000, waarvan 160.000 het gevolg zijn van buitenlandse migratie (Onderzoek, Informatie en Statistiek, 2022).

5.5.2 Huishoudensamenstelling

Volgens de huishoudensprognose van het CBS stijgt het aantal eenpersoonshuishoudens tot 2030 nog hard, mede als gevolg van een toenemend aantal alleenstaande ouderen boven de 75 jaar (EIB, 2021). Het aantal huishoudens neemt volgens het CBS en PBL met 830.000 toe in de periode 2021-2035 tot 8,9 miljoen, een toename van 11 procent (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021) (PBL & CBS, 2022).

In Amsterdam zijn de huishoudens nog kleiner dan het Nederlands gemiddelde, met een vergelijkbare dalende trend. Gemiddeld bestaat een Amsterdams huishouden uit 1,8 mensen, terwijl in 1962 de gemiddelde woningbezetting⁶ nog 3,3 was. De afgelopen 25 jaar is de grootte van een gemiddeld Amsterdams huishouden nauwelijks gewijzigd, in 2000 was deze ook al 1,8 (Onderzoek en Statistiek, 2021). Amsterdam telt volgens de prognose van het PBL en het CBS in 2035 circa 550.000 duizend huishoudens en in 2050 631.600 huishoudens. Het aandeel eenpersoonshuishoudens zal verder stijgen: in 2050 zal naar verwachting 56% van de huishoudens in Amsterdam een eenpersoonshuishouden zijn (PBL & CBS, 2022). De Gemeente Amsterdam gaat uit van een minder sterke stijging van het aantal huishoudens en verwacht dat de stad in 2050 circa 570.000 huishoudens telt (Onderzoek, Informatie en Statistiek, 2022).

⁶ Woningbezetting is niet exact hetzelfde als huishoudensgrootte omdat er meerdere huishoudens in één woning kunnen wonen.

5.6 Samenvatting

- *Welke exogene factoren beïnvloeden de mogelijkheden voor huishoudens met een middeninkomen op de woningmarkt?*

De ontwikkeling van de inflatie, inkomens, hypotheekrente, demografie en bouwkosten zijn de belangrijkste exogene factoren die de woningmarkt beïnvloeden, en daarmee ook invloed hebben op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen.

- *Welk effect hebben deze exogene factoren gehad op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor huishoudens met een middeninkomen in Amsterdam?*

Inflatie

In de periode van 1995 tot 2022 heeft Nederland een totale inflatie gekend van ruim 80%. De prijsindex van bestaande koopwoningen in Amsterdams is in dezelfde periode gestegen met circa 580%. Op basis hiervan kan bepaald worden dat de reële prijsindex met 500% is gestegen en een kleine 14% van de stijging van de huizenprijzen kan worden toegeschreven aan inflatie.

Bouwkosten

De bouwkosten zijn sinds 1995 met ruim 17% harder zijn gestegen dan de inflatie. Hogere bouwkosten leiden in principe tot hogere huizenprijzen zonder dat het voor ontwikkelaars aantrekkelijker wordt om woningen te bouwen. In het geval dat het niet mogelijk is om de hogere bouwkosten door te rekenen in de verkoop- en/of huurprijzen – bijvoorbeeld in het geval van huurprijsregulering - zorgen stijgende bouwkosten voor een vermindering van de haalbaarheid van bouwprojecten.

Inkomen

Het reële inkomen per huishouden is in Nederland nagenoeg gelijk gebleven sinds 2001, in Amsterdam is dit met 33% gestegen. Dit betekent dat de Amsterdamse huishoudens gemiddeld meer zijn gaan verdienen ten opzichte van de rest van Nederland.

In Amsterdam is tussen 2001 en 2021 de reële kooprijnsindex 35% harder gestegen dan de reële inkomensindex. Deze ontwikkeling heeft er aan bijgedragen dat starters met een middeninkomens – die vaak niet beschikken over veel spaargeld en geen overwaarde kunnen herinvesteren – in Amsterdam inmiddels nauwelijks meer kans hebben om een koophuis te bemachtigen. De reële huurprijsindex in Amsterdam steeg sinds 2011 met bijna 120%. Dat is dus bijna 90% harder dan de inkomensindex. Een huurwoning is in Amsterdam in de afgelopen 20 jaar in hoog tempo minder betaalbaar is geworden.

Hoe de woonuitgaven van huishoudens zich ontwikkelen ten opzichte van het inkomen wordt het beste weergegeven door de huurquote en koopquote. Huurders besteden een veel groter aandeel van hun inkomen aan huisvesting dan huiseigenaren en dit verschil is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Sinds de kredietcrisis dalen de koopquotes in zowel Amsterdam als Nederland terwijl de huurquotes sinds 1994 vrijwel onafgebroken een lichte stijging laten zien. Huurders in Amsterdam hebben de hoogste woonlasten. Dit laat zien dat het financiële verschil tussen huurders en kopers steeds groter wordt, waarbij ook nog opgemerkt moet worden dat kopers een deel van hun maandelijkse uitgaven gebruiken om hun hypotheek af te lossen.

Hypotheekrente

De koopkracht is de laatste jaren gestimuleerd door de exceptioneel lage rentestand. Sinds 2008 (met uitzondering van een lichte stijging in 2011) daalt de rente en vanaf 2013 stijgt de kooprijnsindex.

Inmiddels is deze rente langzaam weer aan het stijgen. Dit kan bij een goede marktwerking leiden tot een dalende koopprijsindex, maar dat zal niet leiden tot een verbetering van de betaalbaarheid (Korevaar, Francke, & Eichholtz, 2021) aangezien de maandlasten voor huishoudens in dat geval nagenoeg gelijk zullen blijven (Frederik, 2021).

Demografie

Een hoge bevolkingsdichtheid heeft een beperkende werking op de nieuwbouwproductie doordat er beperkt ruimte beschikbaar is voor nieuwbouw. Dit geldt voor Nederland in zijn algemeen, maar geldt in de overtreffende trap voor een stad als Amsterdam. De bevolkingsgroei - hoofdzakelijk het gevolg van buitenlands migratieoverschot en een groeiende populariteit van Amsterdam - en een steeds kleinere huishoudenssamenstelling, is de afgelopen drie decennia de vraag naar woonruimte in Amsterdam fors toegenomen en wordt de bevolkingsdichtheid steeds hoger.

6 Analyse: Landelijk beleid

In deze paragraaf wordt het landelijke beleid geanalyseerd dat gericht is op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens óf daar invloed op heeft. Om inzichtelijk te maken welk woningbouwbeleid de landelijke overheid de afgelopen jaren heeft gevoerd wordt het woningbouwbeleid van de afgelopen jaren geanalyseerd. Een overzicht van alle beleidsmaatregelen is bijgevoegd als *bijlage 1*. Dit overzicht is gecategoriseerd aan de hand van de typen beleidsinstrumenten en uitvoeringsvormen zoals benoemd in paragraaf 3.1

Hoewel het woningbouwbeleid de laatste jaren de politieke agenda's domineert, was dat de afgelopen twee decennia zeker niet altijd het geval. Zo werd in het regeerakkoord van Rutte I (30 september 2010) alleen op de allerlaatste pagina nog een aantal regels besteed aan het woningbouwbeleid. In 7 bullet points werd het beleid, enkel gericht op de sociale huursector, geformuleerd. Twee weken na de publicatie van het regeerakkoord werd – op 14 oktober 2010 - het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zelfs opgeheven en opgesplitst. Volkshuisvesting werd overgeheveld naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De reden hiervan was dat de overheid moest bezuinigen, maar dat dit gebeurde door de opheffing van het Ministerie van VROM kwam ook doordat de woningmarkt én bouwsector volledig plat lagen door de crisis en de verwachting was dat de tijden van snelle bevolkingsgroei voorbij waren. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) werd de verwachting uitgesproken dat zes op de tien gemeenten op korte termijn te maken zouden krijgen met een afname van de bevolkingsomvang en dat de woningbouwopgave met name rondom de steden zou komen te liggen. Het Rijk bleef nog wel doelstellingen voor heel Nederland benoemen m.b.t. de omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, maar de programmering van de woningbouwopgave werd overgelaten aan provincies en gemeenten. In 2017 verdween vervolgens ook de minister voor Wonen. Bij het aantreden van het derde kabinet van Rutte in 2017 werd de minister van BZK verantwoordelijk voor het woningbouwbeleid (Algemene Rekenkamer, 2022). Door de wijzigingen in het landelijke overheidsbeleid zijn de beleidsmaatregelen tussen 2010 en 2020 niet of nauwelijks in duidelijke beleidsdocumenten terug te vinden, maar is daarvoor gekeken naar regeerakkoorden en bijbehorende begrotingsakkoorden die in een aantal gevallen vervolgens hebben geleid tot wetsvoorstellen.

Een duidelijk keerpunt in dit beleid is de kamerbrief van Minister Ollongren uit april 2020 waarin zij bepleit dat de overheid weer meer regie moet nemen om het woningtekort op te lossen. Dit resulteerde in de terugkeer van een Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in januari 2022 in de persoon van Hugo de Jonge en inmiddels beheerst het woningbouwbeleid de politieke agenda's. Het Nationale Woon- en Bouwprogramma dat in maart 2022 is een duidelijk en direct gevolg van de terugkeer van het woningbouwbeleid op de politieke agenda.

6.1 Juridische instrumenten

6.1.1 Legalisering en versoepeling

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Crisis- en herstelwet	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	31 maart 2010	Legalisering

6.1.1.1 Crisis- en herstelwet

Op 31 maart 2010 werd de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd en kreeg vanwege positieve ervaringen op 25 april 2013 een permanente status tot aan de invoeringsdatum van de Omgevingswet. De Chw werd

ingevoerd met het doel om ruimtelijke projecten te versnellen die als gevolg van de kredietcrisis waren stilgevallen. Deze versnelling wordt o.a. gerealiseerd doordat gemeenten een projectuitvoeringsbesluit kunnen vaststellen waardoor een kortere en eenvoudigere procedure gevolgd kan worden om te kunnen starten met woningbouwprojecten. Een voorbeeld hiervan is een veel snellere behandeling door de Raad van State waardoor bezwaarprocedures korter duren. De wet is sinds de invoering meerdere malen aangepast en uitgebreid om steeds meer knelpunten op te lossen. De Chw heeft er voor gezorgd dat er beweging is gekomen in veel projecten die anders waren vastgelopen in de stroperige en langdurige beroepsprocedures (Schippers, van der Ven, & van der Werf, 2013) en is daarmee een goed concreet voorbeeld van de ambitie van de overheid om de woningbouwproductie te versnellen en daarmee bij te dragen aan een grotere woningvoorraad.

6.1.2 Verplichting

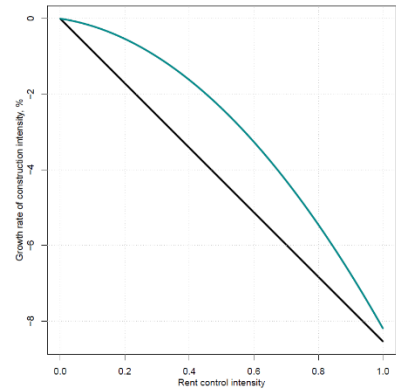
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Wet betaalbare huur	Voorkomen van het wegstromen van geregleerde huur én het verkleinen van het gat tussen de geregleerde huur en vrije sector huur.	1 januari 2024	Verplichting
Begrenzing jaarlijkse huurprijsstijging vrije sector naar CPI + 1%	Betaalbaarheid van woonruimte voor huurders verbeteren	1 januari 2021	Verplichting
Maximale huurverhoging wordt bepaald door de loonontwikkeling plus 1%	Betaalbaarheid van woonruimte voor huurders verbeteren	1 januari 2023	Verplichting
Regionale woondeals	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Vanaf januari 2019	Verplichting
<i>Duurzaamheidseisen</i>			
Nieuwe gebouwen moeten voldoen aan strengere eisen voor energiegebruik: de Bijna Energieneutrale Gebouw Eisen (BENG-eisen). Deze eisen worden opgenomen in het Bouwbesluit 2012.	Nieuwe gebouwen energiezuiniger maken.	1 januari 2021	Verplichting
Er is een natuurvergunning nodig als nieuwbouwprojecten te veel stikstofneerslag veroorzaken in een Natura 2000-gebied.	Het behalen van nationale stikstofreductiedoelen.	1 januari 2021	Verplichting

6.1.2.1 Wet betaalbare huur & maximalisatie huurprijsstijging

Op 3 februari 2021 werd in de Tweede Kamer een motie (Motie van het lid van Eijs) aangenomen met daarin het verzoek een onderzoek te starten naar mogelijke vormen van huurprijsregulering in de vrije sector en de gevolgen van de verschillende varianten van huurprijsregulering. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft naar aanleiding van deze motie twee onderzoeken uit laten voeren. Het eerste onderzoek had betrekking op het in kaart brengen van de mogelijke vormen van huurprijsregulering en is uitgevoerd door Stec Groep. Het tweede deel van het onderzoek had betrekking op de gevolgen van deze vormen van huurprijsregulering en is uitgevoerd door Brink. Deze handelwijze is in lijn met de twee vormen van beleidsevaluatie ex ante zoals beschreven in paragraaf 3.2. Het onderzoek naar mogelijke vormen van huurprijsregulering draagt bij aan de ontwikkeling van beleid en het onderzoek naar de gevolgen hiervan geeft invulling aan de beoordeling van de mogelijke beleidsinpassingen.

Met name het tweede deel van het onderzoek is relevant voor dit onzerzoek, aangezien daaruit blijkt hoe doeltreffend de mogelijke vormen van huurprijsregulering zijn. Daarbij is het goed om onderscheid te maken in twee vormen van huurprijsregulering: regulering door middel van huurprijsmaximalisatie of regulering door middel van maximalisatie van de huurprijsstijging. In het onderzoek van Brink werd geconcludeerd dat *'het aanbod van middenhuurwoningen als gevolg van regulering op termijn altijd kleiner zal worden dan zonder regulering het geval zou zijn geweest'* (Brink, 2021). Dit heeft twee

oorzaken. Ten eerste zorgt (verdere) huurregulering voor een lagere woningbouwproductie (zie *figuur 18*) omdat de huurwaarde van woningen wordt verlaagd en daarmee voor beleggers en ontwikkelaars de prikkel verdwijnt om nieuwe huurwoningen te bouwen. Ten tweede is de verwachting dat beleggers vanwege een dalend rendement hun huurwoningen eerder zullen verkopen (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019) (Kholodilin & Kohl, 2020) (Brink, 2021). Meer huurregulering zal dus resulteren in slechter functionerende woningmarkt en een verkleining van het toch al krappe aanbod (midden)huurwoningen. Een nog kleinere huurmarkt vergroot vervolgens de vraag naar koopwoningen, wat vervolgens een prijsopdrijvend effect zal hebben op koopwoningen, doordat de huurmarkt steeds minder in staat is om de opwaartse prijsdruk van de woningmarkt weg te nemen (Kholodilin & Kohl, 2020) (Knoppel, 2022) (Cournède, Sakha, & Ziemann, 2019). Deze bevindingen worden unaniem onderschreven in de (internationale) literatuur en verschillende onafhankelijke instanties zoals het CPB, PBL en DNB.



Figuur 18: Impact van huurregulering op nieuwbouwproductie (Kholodilin & Kohl, 2020)

Op 21 september 2021 berichtte Minister Ollongren de kamer over de onderzoeksuitkomsten. Hoewel hierin de conclusie werd gedeeld dat regulering een negatief effect heeft op de investeringsbereidheid van beleggers op de (middel)lange termijn en daarmee ook de beschikbaarheid van (midden)huurwoningen vermindert, wordt er in dit deze kamerbrief verder onderzoek aangekondigd om de mogelijkheden voor huurprijsregulering verder uit te werken. Uiteindelijk heeft dit proces geleid tot het wetsvoorstel Wet betaalbare huur, die op 1 januari 2024 in werking moet treden.

Tevens werd in de kamerbrief van 21 september 2021 aangekondigd dat er een onderzoek zou worden gedaan naar een jaarlijkse maximalisering van de huurprijsstijging. Het gevolg hiervan is dat de laatste jaren de maximalisatie van de huurprijsstijging verder is beperkt. Tot 1 januari 2023 mocht de jaarlijkse huurverhoging in de vrije sector bijvoorbeeld maximaal 3,3% bedragen. Dit is een optelsom van de gemiddelde inflatie van de afgelopen jaren van 2,3% plus 1%. Vanaf november 2021 is de inflatie sterk gestegen en gemiddeld over 2022 bedroeg deze 10%. Omdat de Nederlandse overheid wil voorkomen dat dit doorwerkt in de huren is er daarom besloten dat de maximale huurverhoging vanaf 1 januari 2023 wordt bepaald door de loonontwikkeling plus 1%, waardoor de kosten voor verhuurders de komende jaren een stuk harder zullen stijgen dan de huurinkomsten.

Uit de kamerbrieven en onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van BZK zijn uitgevoerd blijkt dat de overheid de gangbare procedure hanteert voor het opstellen van beleid. Voordat beleid daadwerkelijk wordt ingevoerd wordt er eerst onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar te verwachten doeltreffendheid. Maar hoewel de overheid zich zorgvuldig laat inlichten over de mogelijkheden en gevolgen van een verdere regulering van de woningmarkt wordt er bij de beleidsvorming weinig tot niets gedaan met de conclusies uit verschillende onderzoeken en heeft een negatief advies van Brink niet geleid tot het niet invoeren van de Wet betaalbare huur. Daarnaast wordt de suggestie gewekt dat op de Nederlandse woningmarkt sprake is van een vrije marktwerking. Uit internationaal onderzoek blijkt echter het tegendeel. Van alle OECD lidstaten was in Nederland sprake van de meeste prijsregulering op de woningmarkt (Geng, 2018) (Instituut voor publieke economie, 2023). Verdere huurregulering zal niet bijdragen aan meer betaalbare woonruimte voor de middeninkomens in Amsterdam, maar heeft een

dempend effect op de woningbouwproductie en zal het voor middeninkomens lastiger maken om betaalbare woonruimte te vinden.

6.1.2.2 Regionale woondeals

De regionale woondeals werden in 2019 geïntroduceerd door toenmalig Minister Ollongren met als belangrijkste doelstelling het versnellen van de woningbouwproductie door een intensievere samenwerking tussen Rijk en regio. Met zes verschillende regio's werd een dergelijke woondeal gesloten: Groningen, Eindhoven, zuidelijke Randstad, Utrecht, metropoolregio Amsterdam en Arnhem-Nijmegen. De woningaantallen verschilden per regio, de zuidelijke Randstad en de metropoolregio Amsterdam tekenden voor elk 100.000 woningen terwijl Groningen en Arnhem-Nijmegen elk 20.000 woningen moeten realiseren (de Voogdt, 2021). In 2021 is er in opdracht van het Ministerie van BZK onderzoek gedaan naar 'de meerwaarde van het instrument woondeal tot nu toe'. AnderssonElffersFelix heeft geconcludeerd dat de woondeals een goed instrument zijn om de relatie tussen het Rijk en de regio's te verbeteren, maar dat het onmogelijk is om te beoordelen wat de impact van de deals zijn geweest omdat er gelijktijdig op veel verschillende manieren invloed uit is geoefend op de woningmarkt. Ook hebben ze de conclusie getrokken dat de woondeals minder vrijblijvend moeten zijn om daadwerkelijk meerwaarde te hebben moeten en ook daadwerkelijk juridische en financiële knelpunten moeten wegnemen (AnderssonElffersFelix, 2021). In de woondeals zijn namelijk ook afspraken gemaakt over wet- en regelgeving. Inmiddels is daar met het beperken van de huurprijsindexatie, de mogelijkheid voor invoeren van een opkoopbescherming en invoering van een vergunningstelsel voor verhuurders ook daadwerkelijk invulling aan gegeven.

In 2022 en 2023 werden door de nieuwe Minister de Jonge wederom 35 regionale woondeals ondertekend voor in totaal 936.000 woningen, waarbij het doel nog steeds lag op een intensievere samenwerking tussen Rijk en regio. Waar het bij de eerste lichter al onmogelijk was om de impact te bepalen is dat voor de nieuwe woondeals al helemaal het geval. Maar ook nu klinkt weer de kritiek dat de woondeals te vrijblijvend zijn en is er de roep om concretere plannen en een belangrijke rol voor marktpartijen (Boelhouwer, 2023).

6.1.2.3 Duurzaamheidseisen

Door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving zijn de stichtingskosten de laatste jaren sterk gestegen. Een belangrijk deel onderdeel van regelgeving met een kostenverhogend effect houdt verband met de duurzaamheidseisen. Goede voorbeelden hiervan zijn het verbod op gasaansluitingen dat geldt sinds 1 juli 2018, de BENG-eisen en de verscherpte stikstofregels waar nieuwbouwprojecten vanaf 1 januari 2021 aan moeten voldoen. BDB, een onafhankelijk kenniscentrum voor bouwkosten schatte de bouwkostenstijging als gevolg van het verbod op gasaansluitingen en de verscherpte stikstofregels op circa 15% (Clahsen, 2019). Deze stijging wordt verder versterkt door bovenwettelijke eisen die gemeenten zelf stellen, zoals duurzaamheid- of circulariteitseisen, inrichting- en vormgevingseisen, welstandseisen en parkeereisen (de Leve & Kramer, 2020).

6.1.3 Verbod

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Opkoopbescherming	Meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen	1 januari 2022	Verbod

6.1.3.1 Opkoopbescherming

Op 1 januari 2022 is de wet 'Opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur' in werking getreden. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren in

populaire wijken om te voorkomen dat beleggers woningen op kunnen kopen om te gaan verhuren. Gemeenten kunnen een opkoopbescherming invoeren in gewilde buurten. Goedkope en middeldure koopwoningen kunnen dan niet meer zomaar worden opgekocht voor de verhuur. De opkoopbescherming is enkel gericht op goedkope en middeldure woningen. Iedere gemeente dient zelf onderbouwd te bepalen tot welke WOZ-waarde in hun gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment vallen. Een eventueel effect van de opkoopbescherming is daardoor ook afhankelijk van gemeentelijk beleid.

6.2 Financieel-economische instrumenten

Fiscale regelgeving heeft invloed op de vraag naar (koop)woningen. In veel landen genieten huiseigenaren van belastingvoordelen, die niet gelden voor andere investeringen. Nederland staat internationaal bekend als land met de meest ruime belastingvoordelen voor het eigen woningbezit (Knoppel, 2022) (Geng, 2018).

6.2.1 Tegemoetkoming in de kosten

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Woningbouwimpuls	Het versnellen van de woningbouwproductie voor huishoudens met een laag of middeninkomen	11 mei 2020	Tegemoetkoming in kosten
Startbouwimpuls	Het versnellen van de woningbouwproductie voor huishoudens met een laag of middeninkomen	15 juli 1905	Tegemoetkoming in kosten
Flexpoolregeling	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Vanaf 2020	Tegemoetkoming in kosten
<i>Hypotheekrenteaftrek</i>			
Invoering hypotheekrenteaftrek	Het verminderen van de belasting op de woning 'als bron van inkomsten'.	1914	Tegemoetkoming in kosten
Afschaffing van een maximum eigenwoningwaardeforfait	Eigenaren van dure woningen zwaarder belasten	2009	Tegemoetkoming in kosten
Invoering staffel eigenwoningwaardeforfait	Eigenaren van dure woningen zwaarder belasten	2010	Tegemoetkoming in kosten
Rente van nieuwe hypotheek is alleen aftrekbaar als de hele hypotheek minstens annuïtair wordt afgelost in 30 jaar.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	2013	Tegemoetkoming in kosten
Voor bestaande en nieuwe hypothecaire leningen wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief in stappen van een half procent per jaar afgebouwd tot maximaal 38%.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	2014	Tegemoetkoming in kosten
Het percentage waartegen hypotheekrente mag worden afgetrokken wordt in stappen van 3 procentpunt per jaar verlaagd totdat het basistarief (36,93% in 2023) is bereikt.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	10 oktober 2017	Tegemoetkoming in kosten
<i>Differentiatie overdrachtbelasting</i>			
Verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen van 6% naar 2%	Deze maatregel voorkomt een nog verdere verdieping van de malaise op de woningmarkt en draagt bij aan het creëren van langdurige zekerheid op die woningmarkt.	Vanaf 15 juni 2011 eerst tijdelijk ingevoerd, vanaf 1 juli 2012 permanent.	Tegemoetkoming in kosten
Per 1 april wordt daarbij wel een grens gesteld aan de prijs van de woning, die moet onder de €400.000 liggen	Verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt.	1 april 2020	Tegemoetkoming in kosten
Het verlaagd tarief van 2% is alleen nog van toepassing voor woningen die bestemd zijn voor eigen gebruik c.q. zelfbewoning., investeerders gaan 8% betalen.	Verbeteren van de positie van particulieren op de woningmarkt ten opzichte van beleggers en investeerders.	2021	Tegemoetkoming in kosten

Differentiatie overdrachtsbelasting: Eenmalige vrijstelling van betalen van overdrachtbelasting voor starters tot 35 jaar bij het kopen van een woning.	Verbeteren van de positie van starters op de koopwoningmarkt.	Van 1 januari 2021 tot 1 april 2021	Tegemoetkoming in kosten
Overdrachtsbelasting voor investeerders gaat naar 10,4%.	Verbeteren van de positie van starters op de koopwoningmarkt.	1 januari 2023	Tegemoetkoming in kosten
<i>Schenkingsvrijstelling</i>			
Van 2010 tot 2013 gold er een schenkingsvrijstelling van ca. €50.000 met een leeftijdsgrens van 18 tot 35 jaar.	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheke.	2010	Tegemoetkoming in kosten
Tijdelijk verhoging tot €100.000, zonder leeftijdsgrens.	De woningmarkt stimuleren	31 oktober 2013	Tegemoetkoming in kosten
Schenkingsvrijstelling €53.000, met een leeftijdsgrens van 18 tot 40 jaar.	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheke.	2015 en 2016	Tegemoetkoming in kosten
Verhogen verruimde schenkingsvrijstelling van €53.000 naar €100.000	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheke.	2017	Tegemoetkoming in kosten
De eenmalig verhoogde vrijstelling is verlaagd naar €28.947	Verkleinen vermogensongelijkheid.	1 januari 2023	Overig
Afschaffen van de verruimde schenkingsvrijstelling	Verkleinen vermogensongelijkheid.	1 januari 2024	Overig

6.2.1.1 Woningbouwimpuls

In 2019 werd de Woningbouwimpuls geïntroduceerd. Doel van dit beleidsinstrument was het financieel ondersteunen van gemeenten bij investeringen die noodzakelijk zijn om te bouwen, zoals het uitplaatsen van bedrijven, het saneren van vervuilde gronden of investeringen die zorgen voor bereikbare, leefbare en veilige wijken om daarmee meer betaalbare woningbouwprojecten te kunnen realiseren (de Jonge, 2022). Hiervoor werd 1 miljard ter beschikking gesteld dat in verschillende tranches is uitgegeven. Inmiddels is er in 5 tranches in totaal bijna 1,1 miljard uitgegeven. Hoewel de woningbouwimpuls formeel niks te maken heeft met de regionale woondeals die Minister Ollongren in 2019 met zes regio's sloot, staan 21 van de 27 projecten die geld kregen via de eerste tranche van de woningbouwimpuls wel in de regio's met zo'n woondeal (de Voogdt, 2021).

De Algemene Rekenkamer deed in 2022 onderzoek naar de resultaten van de eerste drie tranches die zijn uitgekeerd aan gemeenten. De conclusies uit dit rapport waren zeer kritisch. Er werd geconcludeerd dat er onvoldoende aannemelijk is gemaakt dat Woningbouwimpuls leidt tot snellere realisatie van meer en betaalbare woningen (Algemene Rekenkamer, 2022). Als onderbouwing werden vier punten aangedragen:

1. De behaalde resultaten die aan de Woningbouwimpuls worden toegekend onvoldoende onderbouwd konden worden.
2. Er geen rekening is gehouden met mogelijke verdringing van andere projecten.
3. Er een reëel risico bestaat dat de woningbouwprojecten waar het geld naartoe is gegaan er ook zonder de Woningbouwimpuls zouden zijn gekomen.
4. Het onzeker is of de betaalbaarheid voor een belangrijk deel van de woningen op lange termijn is geborgd.

Als gevolg van deze conclusie drong de Rekenkamer aan om - als er voor wordt gekozen om de Woningbouwimpuls voort te zetten – de beleidsmaatregel op een aantal punten drastisch aan te passen om deze doeltreffend en doelmatig te krijgen (Algemene Rekenkamer, 2022). Een van de aanbevelingen is om de subsidie gericht in te zetten voor gebieden met de grootste druk op de woningmarkt, om de subsidie meer effect te laten hebben.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer is op 23 juni 2022 aangeboden aan de Tweede Kamer. Na ontvangst van dit rapport konden gemeenten in augustus en september aanvragen doen voor de vierde tranche van de Woningbouwimpuls van in totaal 161 miljoen en in 2023. De 5^e tranche voor een bedrag van 115 miljoen liep van februari tot eind maart 2023. Het is onduidelijk wat er met de resultaten uit het rapport van de Rekenkamer is gedaan.

6.2.1.2 Startbouwimpuls

De Startbouwimpuls is bedoeld om projecten die vergevorderd zijn maar door de stijgende rente en hoge bouwkosten hun businesscase niet meer rond krijgen toch in aanbouw te laten gaan. Belangrijk verschil met de Woningbouwimpuls is dat de subsidie van de Startbouwimpuls via gemeenten terecht komt bij de ontwikkelaars en/of beleggers. Deze beleidsmaatregel wordt gefinancierd met 250 miljoen die eigenlijk voor de Woningbouwimpuls was gereserveerd. Om aanspraak te maken op deze subsidie moeten de projecten voor 50% betaalbaar zijn en moet het gaan om permanente woningbouw waarvan de bouw uiterlijk in 2025 start en uiterlijk 36 maanden later wordt opgeleverd. De maximale aanvraag per woning bedraagt €12.500 wat betekent dat minimaal 20.000 woningen aanspraak zullen maken op deze subsidie.

De aanvragen voor de Startbouwimpuls lopen nog en er is nog geen onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid of doelmatigheid van de beleidsmaatregel. Opvallend is wel dat er in de voorwaarden voor de Startbouwimpuls voorbij wordt gegaan aan de kritische aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer deed over de Woningbouwimpuls. Nog steeds kunnen ook gemeenten met een lage druk op de woningmarkt gebruik maken van de subsidie en daarnaast bestaat nog steeds het risico dat projecten gesubsidieerd worden die ook zonder deze subsidie wel gerealiseerd zouden worden (Klumpenaar, 2023).

6.2.1.3 Flexpoolregeling

De Minister van BZK stelde in 2021 € 34,75 miljoen beschikbaar voor flexpools. Met dit geld konden provincies gemeenten ondersteunen die een gebrek aan capaciteit en expertise hadden bij de planvorming en vergunningverlening van woningbouwprojecten en gebiedsontwikkelingen (Algemene Rekenkamer, 2022). In het nieuwe Programma Woningbouw is er wederom geld beschikbaar gesteld voor een nieuwe flexpoolregeling 40 miljoen beschikbaar gesteld: 40 miljoen in zowel 2022 als 2024. In de voorbereiding op deze nieuwe flexpoolregeling is door RIGO Research en Advies – in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – een tussenevaluatie uitgevoerd.

Zij concluderen dat het lastig te kwantificeren is welke invloed de flexpoolregeling heeft gehad op de versnelling van de woningbouw. Er zijn teveel andere factoren – zoals de conjunctuur, bouwkostenniveau en duurzaamheidseisen zoals stikstof en PFAS – die de voortgang van woningbouwprojecten beïnvloeden om een causaal verband aan te tonen tussen het gebruik van de flexpoolregeling en de resultaten en effecten. RIGO research en Advies stelt ook dat het Ministerie van BZK geen duidelijke doelstelling heeft geformuleerd. RIGO concludeert wel dat het aannemelijk is dat er een relatie is tussen de flexpoolregeling en het versnellen van de woningbouwopgave. Dat is gebaseerd op de behoefte aan de sterke behoefte aan aanvullende capaciteit bij gemeenten, de positieve reactie en het vele gebruik dat er van de regeling wordt gemaakt (RIGO Research en Advies, 2022).

6.2.1.4 Hypotheekrenteaftrek

De hypotheekrenteaftrek is ingevoerd in 1914 met de Wet op de Inkomstenbelasting. Op dat moment werden forfaitaire inkomsten uit de eigen woning belast en mochten de rentelasten van deze kosten worden afgetrokken. Op dat moment was er nog geen sprake van dat de hypotheekrente een beleidsinstrument kon zijn dat gebruikt kon worden om het eigenwoningbezit te stimuleren. Dat doel

ontstond pas vanaf de jaren negentig (CPB, 2016). Deze ontwikkeling valt niet los te zien van de ontwikkeling van het eigenwoningforfait, aangezien de netto hypotheeklasten worden bepaald door de hypotheeklasten plus eigenwoningforfait min de hypotheekrenteaf trek. Het eigenwoningforfait werd in 1914 vastgesteld op 4%, maar is in de jaren daarna substantieel verlaagd (CPB, 2016) waardoor de belastingdruk als gevolg van het eigenwoningforfait lager werd dan het belastingvoordeel van de hypotheekrenteaf trek en de netto hypotheeklasten dus daalden. Hierdoor steeg de vraag naar koopwoningen en kregen mensen de mogelijkheid om meer te bieden waardoor huizenprijzen ook daadwerkelijk stegen. Het overheidsbeleid om eigen woningbezit te stimuleren heeft er in geresulteerd dat de Nederlandse woningvoorraad voor een aanzienlijk deel bestaat uit koopwoningen en maar liefst 61% van alle Nederlanders een hypotheek heeft. In geen enkel ander Europees land is dat percentage hoger (DNB, 2021) (CBS, 2019). Tegelijkertijd heeft dit beleid geresulteerd in een kleine huurmarkt met hoge huurprijzen wat leidt tot hoge maandlasten voor huishoudens in een niet gereguleerde huurwoning. Huishoudens die in een huurwoning wonen moeten daarnaast gewoon vermogensbelasting betalen in box 3 terwijl kopers nagenoeg belastingvrij vermogen opbouwen in hun woning bovenop het voordeel van de hypotheekrenteaf trek. De hypotheekrenteaf trek zorgt er dus voor dat de financiële verschillen tussen kopers en huurders in de vrije sector steeds groter worden (DNB, 2021).

De laatste jaren is er steeds meer kritiek ontstaan op het beleid, wat er toe heeft geleid dat vanaf 2014 het financiële voordeel van de hypotheekrenteaf trek stapsgewijs is afgebouwd van 52% naar het laagste belastingtarief van 37% in 2023. Dit gebeurde vanaf 2014 eerste met 0,5% per jaar, maar vanaf 2020 is de afbouw versneld naar 3% per jaar. Ook mag vanaf 2013 de hypotheekrenteaf trek alleen worden toegepast bij volledige aflossing binnen 30 jaar. Gelijktijdig is echter het eigenwoningforfait verlaagd van 0,75% in 2017 tot 0,35% in 2023 waardoor de afbouw van de hypotheekrenteaf trek en de stijging van de netto hypotheeklasten worden gecompenseerd.

Naar verwachting zal door het afbouwen van de hypotheekrenteaf trek de betaalbaarheid van vrije sector huurwoningen iets toenemen doordat de koopwoningprijzen iets dalen. Dit heeft ook een dempend effect op de huurprijzen doordat verhuurders bij structureel lagere prijsniveaus minder huur hoeven te vragen om aan hun rendementseis te voldoen (DNB, 2021) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Daarbij wordt verkoop van huurwoningen voor verhuurders minder lucratief, waardoor het aanbod aan huurwoningen kan stijgen. Ook dit kan een prijsdrukkend effect hebben (Middelkoop & Schilder, 2017). Doordat de overheid gelijktijdig echter kiest voor het verlagen van het eigenwoningforfait heeft het verlagen van de hypotheekrenteaf trek een beperkt effect op de netto hypotheeklasten waardoor de verschillen tussen kopers en huurders maar minimaal worden afgebouwd. Om écht te komen tot een evenwichtigere woningmarkt moeten de fiscale verschillen tussen koop en huur volledig worden afgebouwd en moet het eigenwoningforfait juist verhoogd worden (DNB, 2021). Dit dient geleidelijk te gebeuren, maar daar moeten nog veel stappen voor worden gezet en het lijkt er op dat de overheid hier terughoudend in is. Het feit dat ruim 60% van de Nederlandse huishoudens een hypotheek heeft kan deze terughoudendheid verklaren. De politiek is voor een groot deel afhankelijk van deze kiesgerechtigden en het verder afbouwen van de fiscale voordelen van het eigen woningbezit zal niet enthousiast worden ontvangen (Boelhouwer, 2023).

6.2.1.5 Differentiatie overdrachtsbelasting

Vanaf 2011 zijn de tarieven voor overdrachtsbelasting meerdere keren gewijzigd. Vóór 2011 gold er één tarief van 6% en was er geen sprake van differentiatie. In 2011 werd het tarief voor woningen verlaagd tot 2%. Het doel van het verlaagde tarief was om een impuls te geven aan de woningmarkt. Vanaf 2021

werd het tarief voor woningen gedifferentieerd. Voor starters is een eenmalige vrijstelling van de overdrachtsbelasting ingevoerd en voor beleggers wordt er voortaan een hoger tarief gehanteerd van 8%. Het doel van deze maatregel is het vergroten van de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters en tegelijkertijd het ontmoedigen van aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers.

Voordat de differentiatie is ingevoerd heeft Dialogic in 2019 in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van deze differentiatie. De beoordeling van voorgenomen beleid is in lijn met de twee vormen van beleidsevaluatie ex ante zoals beschreven in paragraaf 3.2. Dialogic heeft in het onderzoek geconcludeerd dat de voorgenomen differentiatie 'beperkt doeltreffend is'. Daarnaast concludeert Dialogic ook dat de maatregel in algemene zin, ongeacht de exacte definities van de maatregel, geen oplossing biedt voor de structurele problemen op de woningmarkt (Brennenraedts, Driesse, Hanswijk, Vankan, & Veldman, 2019). In 2020 heeft Dialogic aanpassingen op de voorgenomen differentiatie onderzocht waarin wordt geconcludeerd dat de doeltreffendheid als gevolg van de voorgenomen aanpassingen nog verder zal afnemen en dat het grootste deel van de startersvrijstelling zich zal vertalen naar hogere woningprijzen (Veldman & Brennenraedts, 2020). Ook het CPB heeft in 2020 een kwalitatieve analyse uitgevoerd naar de voorgenomen differentiatie. Ook zij concluderen dat het effect van de maatregel op de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt beperkt zal zijn en de maatregel zal resulteren in hogere woningprijzen (CPB, 2020). Zowel Dialogic als het CPB wijst er ten slotte op dat het verlagen van zowel de woningprijzen als huren het beste bewerkstelligd kan worden door de woningvoorraad te vergroten en dat de overheid hierin een faciliterende rol heeft. De voorgenomen maatregel zorgt enkel voor een verschuiving van de vraag naar woningen (CPB, 2020). Ondanks de kritische analyses van zowel Dialogic als het CPB is de wet, weliswaar met een aantal aanpassingen, per 1 januari 2021 toch ingevoerd.

Voor de middeninkomens in Amsterdam is een andere observatie uit het rapport van Dialogic relevant. Dialogic dringt tevergeefs aan op aanpassing van beleid dat rekening houdt met regionale verschillen. Beleid dat geschikt is Heerlen is in namelijk vaak niet geschikt voor het centrum van Amsterdam (CPB, 2020). Dit wordt bevestigd door *figuur 8*, waaruit blijkt dat koopwoningen in Amsterdam voor middeninkomens ten tijde van de voorgenomen differentiatie al niet meer toegankelijk waren. Doordat de differentiatie vervolgens tot prijsstijgingen leidt zal het aantal huishoudens dat is aangewezen op de huurmarkt toenemen, terwijl het voor beleggers juist onaantrekkelijker wordt om zich te begeven op de huurmarkt. Waar de differentiatie van de overdrachtsbelasting landelijk naar verwachting beperkt doeltreffend zal zijn, heeft het voor de middeninkomens in Amsterdam zelfs een averechts effect. Dat er geen gehoor is gegeven aan het advies van Dialogic om rekening te houden met regionale verschillen is opvallend omdat juist in steden het aandeel beleggers dat woningen koopt veel hoger is in vergelijking met de rest van Nederland (Brennenraedts, Driesse, Hanswijk, Vankan, & Veldman, 2019). Het verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt in vooral de grotere steden was zelfs een belangrijk doel van de wetswijziging (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020).

6.2.1.6 Verruimde schenkingsvrijstelling

De schenkingsvrijstelling werd in 2010 ingevoerd met als doel om de eigenwoningschuld te verminderen en het percentage onderwaterhypotheeken te verlagen. De eenmalig verruimde schenkingsvrijstelling in 2013 had als doel om de woningmarkt te stimuleren. De permanente verruimde vrijstelling vanaf 2017 had formeel dezelfde doelstelling als bij de invoering in 2010, al hebben beleidsmakers later in interviews

aangegeven dat ze de vrijstelling vooral beschouwden als een steunmaatregel voor starters (SEO Economisch Onderzoek, 2021).

In opdracht van het ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek in 2021 onderzocht of de verruiming van de schenkingsvrijstelling doeltreffend was geweest. Zij concludeerden dat dit niet het geval was. In Nederland was er nauwelijks sprake van hypotheeklen die onder water stonden en bovendien werden door deze vrijstelling juist de huizenbezitters bereikt die al reeds een lagere hypotheekschuld, meer inkomen en meer vermogen hadden dan niet-ontvangers. De vrijstelling werd vooral gebruikt om minder geld te lenen of om een duurdere woning te kopen dan zonder de schenking mogelijk was geweest. De verruimde vrijstelling gaat dan ook te koste van starters zonder vermogende ouders (SEO Economisch Onderzoek, 2021). Daarnaast kan de verruimde schenkingsvrijstelling ook leiden tot een prijsopdrijvend effect, omdat het geld gebruikt kan worden om meer te bieden. In het onderzoek van SEO wordt geconcludeerd dat de tijdelijke verruiming in 2013 en 2014 een prijsopdrijvend effect heeft gehad, en dat dit ook werd erkend door de overheid. Er werd echter vanuit gegaan dat dit niet meer het geval zou zijn zodra de maatregel permanent zou zijn.

Nadat SEO geconcludeerd had dat de verruimde vrijstelling niet doeltreffend was geweest, ongelijkheid tussen starters had vergroot en mogelijk ook een prijsopdrijvend effect heeft gehad is besloten om de vrijstelling in 2023 fors terug te brengen en vanaf 1 januari 2024 geheel af te schaffen.

6.2.2 Betaalverplichting

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Verhogen belastingdruk particuliere verhuur (hoger fictief rendement, hoger belastingpercentage en hogere leegwaarderatio)	Meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen door belastingdruk voor particuliere verhuurders te verhogen.	2023	Betaalverplichting
Invoering renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting	Voorkomen dat belastingplichtigen de winst via hoogrentende leningen van zusterbedrijven in belastingparadijzen afroonden zonder daar vennootschapsbelasting over te betalen.	2019	Betaalverplichting
<i>Verhuurderheffing</i>			
Invoeren verhuurderheffing	Het op orde brengen van de Staatsfinanciën	17 december 2013	Betaalverplichting
Afschaffen verhuurderheffing	Meer investeringsmogelijkheden in nieuwbouw voor corporaties	1 januari 2023	Betaalverplichting

6.2.2.1 Verhogen belastingdruk particuliere verhuur

Particuliere verhuurders betalen belasting over het bezit van hun tweede woning in box 3. Vanaf 2027 zal dat gaan gebeuren op basis van het werkelijke rendement dat wordt gerealiseerd wordt met de verhuur, maar tot die tijd wordt er belasting betaald op basis van een fictief rendement. Dit fictieve rendement was in 2020 nog 4,18% (tot €1.005.000) maar steeg in drie jaar tijd tot 6,17% in 2023. Tegelijkertijd zijn er nog twee andere factoren die de belastingdruk voor particuliere verhuurders verhogen. Ten eerste wordt de leegwaarderatio - een percentage van de WOZ-waarde waarover belasting betaald moet worden, verhoogd. Dit percentage wordt bepaald op basis van de huurinkomsten en lag in 2021 en 2022 nog tussen 45% en 85%. In 2023 werd dit verhoogd tot 73% tot 100%. Ten slotte werd ook het belastingpercentage in box 3 stapsgewijs verhoogd van 31% in 2022 naar 35% in 2025. Als gevolg van deze verzwaarde fiscale behandeling kunnen particuliere verhuurders geen rendement meer realiseren en worden huurwoningen verkocht (Boelhouwer, 2023). Doordat koopwoningen niet meer betaalbaar zijn voor middeninkomens zal de verhoogde belastingdruk voor particuliere verhuurders resulteren in een afname van de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens.

6.2.2.2 Generieke renteaftrekbeperking

De renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting – ook wel de ‘earningsstrippingregeling’ genoemd – is in 2019 ingevoerd. Tussen 2019 en 2021 was de rente niet aftrekbaar als de te betalen rente meer bedroeg dan 30% van de EBITDA met een minimum van 1 miljoen. Doordat het rentepercentage op dat moment laag was hadden maar weinig vastgoedbeleggers last van deze beperking. Sinds 2022 mag nog maar tot 20% van de EBITDA worden afgetrokken met een minimum van 1 miljoen en vanaf 1 januari 2025 wordt de drempelwaarde specifiek voor vastgoedbedrijven van 1 miljoen verlaagd naar nul. Als resultaat van deze beperkende maatregelen kan vanaf 1 januari 2025 de rente nog maar worden afgetrokken tot 20% van de EBITDA, ongeacht de grootte van het bedrijf (van Enk, 2023) (EY, 2023). Als gevolg van deze aangekondigde maatregel zal de belastingdruk voor vastgoedbedrijven toenemen, waardoor investeringen in huurwoningen zullen afnemen (Boelhouwer, 2023) (EY, 2023).

6.2.2.3 Verhuurderheffing

In 2013 werd de verhuurderheffing ingevoerd als onderdeel van het Begrotingsakkoord als tijdelijke maatregel met als doel het toenmalige begrotingstekort terug te dringen, maar werd uiteindelijk een blijvende maatregel. Tussen 2013 en 2023 is in totaal 15 miljard aan verhuurderheffing betaald door corporaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). Per 1 januari 2023 is de verhuurderheffing afgeschaft.

In 2016 heeft COELO in opdracht van Aedes, de Woonbond en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de verhuurderheffing. In 2017 deed de Woonbond ook een onderzoek naar de effecten van de verhuurderheffing. In beide rapporten werd geconcludeerd dat de verkoop van corporatiewoningen toenam, de nieuwbouwproductie in de afgelopen 10 jaar is gehalveerd en er ook aanwijzingen waren dat de verhuurderheffing leidde tot bezuinigingen op onderhoud en renovatie (COELO, 2016)



Figuur 19 Data: Gemeente Amsterdam, NUL20 (2022)

(Woonbond, 2017) (Boelhouwer, 2023). Het is niet met zekerheid te zeggen welk deel van de betaalde 15 miljard geïnvesteerd zou zijn in nieuwbouwwoningen, maar het is aannemelijk dat de verhuurderheffing een dempende werking heeft gehad op de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen in Nederland. En hoewel sociale huurwoningen niet toegankelijk zijn voor middeninkomens, kan een afname in de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen wel leiden tot een toename in de vraag naar middenhuurwoningen en vrije segment huurwoningen. Figuur 19 laat echter zien dat in Amsterdam de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen juist toenam na 2013, van een dempend effect als gevolg van de verhuurderheffing lijkt in Amsterdam minder sprake te zijn geweest. Het afschaffen van de heffing kan een stimulerend effect hebben op de nieuwbouwproductie van woningcorporaties.

6.2.3 Overig

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
<i>Leennormen</i>			
De maximale LTV ratio wordt met ingang van 1 januari 2013 jaarlijks in zes gelijke stappen verlaagd van 106% tot 100%.	Tegengaan van bovenmatige hypotheekverstrekking.	1 januari 2013	Overig
De LTI-ratio waartegen banken hypotheeklen mogen verstrekken is wettelijk gemaximeerd (voorheen een richtlijn)		1 januari 2013	Overig
De maximale LTV zal niet verder worden verlaagd.	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters niet onnodig te belemmeren.	2017 Maart 2022	Overig
Voor starters wordt bij het aanvragen van een hypotheek de actuele stand van de studieschuld bepalend.	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters bevorderen.	Maart 2022	Overig
Startersleningen	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters bevorderen.	13 februari 2013	Overig

6.2.3.1 Leennormen

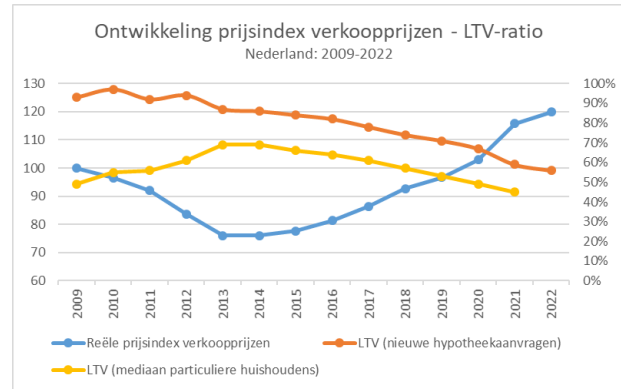
De Nederlandse Bank publiceerde in juli 2020 een artikel met de titel *‘Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort’* en stelde daarin, dat de stijgende huizenprijzen in zeer grote mate veroorzaakt worden door de steeds ruimere leencapaciteit. Grote financieringsruimte biedt huishoudens de mogelijkheid om een hoge hypotheekschuld aan te gaan en verruiming van deze financieringsruimte leidt uiteindelijk vrijwel altijd tot een vergelijkbare stijging van de koopprijzen (Boelhouwer & Schiffer, 2015) (DNB, 2021) (Andrews, 2010) (Cavalleri, Cournède, & Özsögüt, 2019).

De maximale hypotheeklening wordt door de Nederlandse Bank gepresenteerd als één grafieklijn. De werkelijkheid is echter gecompliceerder: de maximale hypotheeklening voor huishoudens wordt namelijk bepaald door de leennormen (deze worden bepaald door het Nibud), het huishoudinkomen en de hypotheekrente. Het Nibud hanteert voor verschillende inkomensgroepen verschillende leennormen, waardoor de leencapaciteit per inkomensgroep verschilt en er niet één grafieklijn te tekenen is. Het huishoudinkomen en hypotheekrente zijn in het vorige hoofdstuk behandeld.

Het Nibud (Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting) werd in 1979 opgericht en adviseert sinds 2000 over het percentage van het inkomen dat huishoudens mogen besteden aan de hypotheeklasten. In 2007 wilde het AFM overcreditering tegengaan en werden de financieringslastpercentages – bepaald door het Nibud – toegevoegd aan de gedragscode voor hypotheekverstrekkers. Sinds 2011 zijn deze percentages bindend en sinds 2012 is middels een Ministeriële Regeling vastgelegd dat de Minister van Financiën jaarlijks de bindende leennormen vaststelt (Rabobank, 2016). Deze leennormen kunnen worden uitgelegd aan de hand van twee begrippen: loan-to-value (LTV) en loan-to-income (LTI).

De maximale hypotheek wordt mede bepaald op basis van de waarde van de woning, wat wordt weergegeven door de LTV-ratio. Vóór 2012 keken hypotheekverstrekkers niet naar de marktwaarde van woningen, maar naar de executiewaarde welke vaak werd vastgesteld op 90% van de marktwaarde. Doordat het mogelijk was om een hypotheek af te sluiten tot wel 130% van de executiewaarde kon het voorkomen dat huishoudens een hypotheek hadden van wel 117% van de marktwaarde. Vanaf 2012 werd de maximale LTV gekoppeld aan de marktwaarde en afgebouwd van 106% in 2012 tot 100% in 2018. Vanaf 2018 is de maximaal toegestane LTV gelijk gebleven. *Figuur 20* laat de ontwikkeling van twee LTV-ratio's zien: de LTV van alle bestaande hypotheekleningen en de LTV van nieuwe hypotheekaanvragen. De LTV van alle bestaande hypotheekleningen steeg tijdens de kredietcrisis tussen 2009 en 2013 van 49% tot 69% om vervolgens te dalen tot 45% in 2021. De reële prijsindex verkoopprijzen laat logischerwijs een tegenovergestelde

ontwikkeling zien van de LTV van bestaande hypotheek. Als de waarde van woningen daalt stijgt de LTV-ratio en als de waarde van de woningen stijgt daalt de LTV-ratio. Te zien is dat de gemiddelde LTV van nieuwe hypotheekaanvragen vanaf 2009 tot 2022 daalde van 93% tot 56%. De daling tot 2018 kan mede het gevolg zijn van de afbouw van de maximale LTV-ratio. Opvallend is echter dat de gemiddelde LTV ook blijft dalen na 2018. Dit betekent dat kopers hun huis voor een steeds groter deel betalen met eigen vermogen in plaats van een hypotheek. Aan de hand van de ontwikkeling van de LTV van bestaande hypotheek en de ontwikkeling van de prijsindex verkoopprizen is de overwaarde uit een vorige woning de meest logische herkomst van dit eigen vermogen, maar andere mogelijkheden zijn spaargelden of schenkingen. Duidelijk is wel dat huishoudens zonder eigen vermogen daardoor steeds minder mogelijkheden om een woning te kopen doordat zij volledig afhankelijk zijn van een hypotheek (Nibud, 2019).

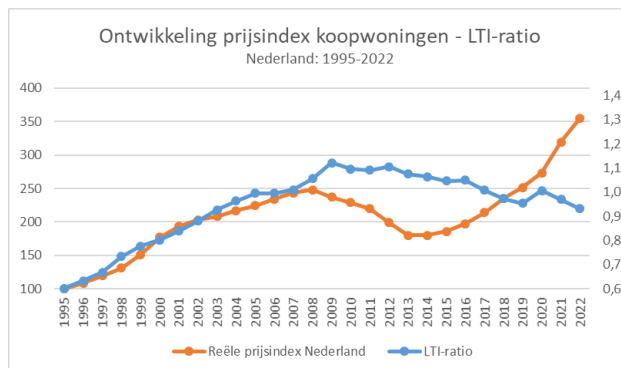


Figuur 20

Data: CBS (2022)

Lange tijd werd de maximale leenbedrag voor huishoudens in Nederland – ook wel het LTI-ratio - enkel gebaseerd op het inkomen van de kostwinner. In de jaren '90 werd echter besloten om voortaan ook het partnerinkomen mee te tellen bij de bepaling van de maximale hypotheek (de Geus, 2018). In *figuur 21* is dan ook te zien dat de LTI-ratio (bruto nationaal inkomen / totaal van de hypothecaire leningen) vanaf 1995 fors toenam en de reële prijsindex in diezelfde periode een vergelijkbare ontwikkeling doormaakte. Nadat het AFM in 2007 besloot om overcreditering tegen te gaan, is de maximaal toegestane LTI-ratio flink aangescherpt.

In de periode tussen 2009 en 2015 nam deze met 17% af, een effect dat gedempt werd door de dalende rente (Rabobank, 2016). In *figuur 2* is vanaf 2009 een dalende trend te zien in de ontwikkeling van de LTI-ratio van Nederlandse huishoudens, wat betekent dat huishoudens in verhouding tot hun inkomen een steeds minder grote hypotheek afsluiten. Het is aannemelijk dat dit in verband staat met het aanscherpen van de maximale LTI-ratio, maar heeft allesbehalve een dempende werking gehad op de ontwikkeling van de huizenprijzen.



Figuur 21

Data: CBS (2022)

Zowel de dalende LTV als de dalende LTI bevestigen dat woningeigenaren steeds meer vermogen opbouwen. Doordat deze overwaarde in veel gevallen wordt geherinvesteerd in de woningmarkt stijgen de woningprijzen harder dan de maximale leencapaciteit. Hierdoor hebben huishoudens zonder eigen vermogen steeds minder mogelijkheden hebben om een woning te kopen, aangezien zij volledig afhankelijk zijn van de leencapaciteit. Hun inkomen stijgt minder hard dan de prijs van koopwoningen (Nibud, 2019).

6.3 Communicatieve instrumenten

6.3.1 Afstemming

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Samenwerkingstafel Middenhuur	Nieuwe manieren vinden om aan de stijgende vraag naar woningen in het middenhuursegment te voldoen.	15 februari 2017	Afstemming
Expertteam Woningbouw	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	2018	Afstemming
Landelijke versnellingstafel	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	19 april 2023	Afstemming

6.3.1.1 Samenwerkingstafel, expertteam & versnellingstafel

De samenwerkingstafel middenhuur, expertteam woningbouw en landelijke versnellingstafel zijn vergelijkbare initiatieven. De landelijke samenwerkingstafel middenhuur was een initiatief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is in 2017 in het leven geroepen met als doel om het aanbod middenhuurwoningen te vergroten. Aan samenwerkingstafel hebben de vertegenwoordigers van de Rijksoverheid en verschillende organisaties deelgenomen: VNG, HPP, IVBN, Neprom, Bouwend Nederland, Woonbond, NVM en Aedes. Het expertteam woningbouw is opgericht in opdracht van het ministerie van BZK en ondersteunt en adviseert gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen met als doel om projecten die stil zijn komen te liggen weer in beweging te krijgen en te versnellen. De samenwerkingstafel heeft vooral gestuurd op (lokale) samenwerking en is na het presenteren van een eindrapport in januari van 2018 – met daarin aanbevelingen aan het kabinet - weer van het toneel verdwenen. De landelijke versnellingstafel heeft de taak om woningbouwprojecten te versnellen door overheden, woningcorporaties en marktpartijen ondersteuning te bieden bij de uitvoering van gemaakte bestuurlijke woningbouwafspraken.

Het is aannemelijk dat alle drie de initiatieven hebben bijgedragen aan de samenwerking tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen en ook op projectbasis in meerdere gevallen een positieve bijdrage hebben gehad. Het is echter niet de verwachting dat deze communicatieve beleidsinstrumenten een significante bijdrage hebben gehad bij het oplossen van de problemen op de woningmarkt.

6.4 Samenvatting

- *Welke beleidsmaatregelen worden door de landelijke overheid ingezet om de woningmarkt te beïnvloeden?*

De overheid probeert middels veel verschillende beleidsinstrumenten het functioneren van de woningmarkt te beïnvloeden. De beleidsinstrumenten die de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens hebben beïnvloed, momenteel beïnvloeden of mogelijk in de toekomst mogelijk gaan beïnvloeden zijn: huurprijsregulering, maximalisatie van de huurprijsstijging, verhogen van de duurzaamheidseisen, hypotheekrenteaftrek, de differentiatie van de overdrachtsbelasting, verruimde schenkingsvrijstelling, het verhogen van de belastingdruk op particuliere verhuur, invoering van de generieke renteaftrekbeperking, de invoering en de afschaffing van de verhuurderheffing en de ontwikkeling van de leennormen.

Van de regionale woondeals, woningbouwimpuls en de flexpoolregeling is in beoordelingsrapporten geconcludeerd dat het niet mogelijk is om te bepalen wat de impact is geweest op het functioneren van de woningmarkt.

De aanvragen voor de Startbouwimpuls lopen nog en er kan daarom ook nog geen conclusie getrokken worden over de effecten hiervan. Opvallend is wel dat er in de voorwaarden voor de Startbouwimpuls voorbij wordt gegaan aan de kritische aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer deed over de Woningbouwimpuls.

Een eventueel effect van de opkoopbescherming is afhankelijk van gemeentelijk beleid en wordt daarom ook in het volgende hoofdstuk besproken.

- *Welk effect heeft het landelijk beleid (gehad) op de mogelijkheden voor starters met een middeninkomen op de woningmarkt in Amsterdam?*

Crisis- en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw) werd ingevoerd met het doel om ruimtelijke projecten te versnellen die als gevolg van de kredietcrisis waren stilgevallen. De Chw heeft er voor gezorgd dat er beweging is gekomen in veel projecten die anders waren vastgelopen in de stroperige en langdurige beroepsprocedures (Schipper, van der Ven, & van der Werf, 2013) en is daarmee een goed concreet voorbeeld van de ambitie van de overheid om de woningbouwproductie te versnellen daarmee bij te dragen aan een grotere woningvoorraad.

Wet betaalbare huur & maximalisatie huurprijsstijging

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke vormen van huurprijsregulering in de vrije sector en de gevolgen van de verschillende varianten van huurprijsregulering. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat *'het aanbod van middenhuurwoningen als gevolg van regulering op termijn altijd kleiner zal worden dan zonder regulering het geval zou zijn geweest'* (Brink, 2021). Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste zorgt (verdere) huurregulering voor een lagere woningbouwproductie (zie *figuur 18*) omdat de huurwaarde van woningen wordt verlaagd en daarmee voor beleggers en ontwikkelaars de prikkel verdwijnt om nieuwe huurwoningen te bouwen. Ten tweede is de verwachting dat beleggers vanwege een dalend rendement hun huurwoningen eerder zullen verkopen (Cavalleri, Cournède, & Özsögüt, 2019) (Kholodilin & Kohl, 2020) (Brink, 2021). Van alle OECD lidstaten was in Nederland sprake van de meeste prijsregulering op de woningmarkt (Geng, 2018) (Instituut voor publieke economie, 2023). Meer huurregulering zal resulteren in slechter functionerende woningmarkt en een verkleining van het toch al krappe aanbod (midden)huurwoningen waardoor het voor middeninkomens nog lastiger wordt om betaalbare woonruimte te vinden.

Duurzaamheidseisen

De meest recente voorbeelden van de steeds strengere duurzaamheidseisen zijn het verbod op gasaansluitingen dat geldt sinds 1 juli 2018, de BENG-eisen en de verscherpte stikstofregels waar nieuwbouwprojecten vanaf 1 januari 2021 aan moeten voldoen. BDB, een onafhankelijk kenniscentrum voor bouwkosten schatte de bouwkostenstijging als gevolg van het verbod op gasaansluitingen en de verscherpte stikstofregels op circa 15% (Clahsen, 2019).

Opkoopbescherming

Op 1 januari 2022 is de wet 'Opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur' in werking getreden. Deze wet biedt gemeenten de mogelijkheid om opkoopbescherming in te voeren in populaire wijken om te voorkomen dat beleggers woningen op kunnen kopen om te gaan verhuren. Iedere gemeente dient zelf onderbouwd te bepalen tot welke WOZ-waarde in hun gemeente koopwoningen in het goedkope en middeldure segment vallen. Een eventueel effect van de opkoopbescherming is daardoor ook afhankelijk van gemeentelijk beleid.

Hypotheekrenteaftrek

De hypotheekrenteaftrek is vanaf de jaren negentig gebruikt om het eigenwoningbezit te stimuleren (CPB, 2016). Dit heeft er in geresulteerd dat de Nederlandse woningvoorraad voor een aanzienlijk deel bestaat uit koopwoningen en maar liefst 61% van alle Nederlanders een hypotheek heeft. Tegelijkertijd heeft dit beleid geresulteerd in een kleine huurmarkt met hoge huurprijzen wat leidt tot hoge maandlasten voor huishoudens in een niet gereguleerde huurwoning. Minder fiscale stimulering van eigenwoningbezit kan bijdragen aan lagere huurprijzen. Doordat verhuurders bij structureel lagere prijsniveaus minder huur hoeven te vragen om aan hun rendementseis te voldoen (DNB, 2021) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Daarbij wordt verkoop van huurwoningen voor verhuurders minder lucratief, waardoor het aanbod aan huurwoningen in het vrije segment kan stijgen. Ook dit kan een prijsdrukkend effect hebben (Middelkoop & Schilder, 2017).

Vanaf 2014 is het financiële voordeel van de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs afgebouwd van 52% naar het laagste belastingtarief van 37% in 2023. Gelijktijdig is echter het eigenwoningforfait verlaagd van 0,75% in 2017 tot 0,35% in 2023 waardoor de afbouw van de hypotheekrenteaftrek wordt gecompenseerd en de stijging van de netto hypotheeklasten deels worden gecompenseerd. Doordat de overheid gelijktijdig echter kiest voor het verlagen van het eigenwoningforfait heeft het verlagen van de hypotheekrenteaftrek een beperkt effect op de netto hypotheeklasten waardoor de verschillen tussen kopers en huurders maar minimaal worden afgebouwd. Om écht te komen tot een evenwichtigere woningmarkt moeten de fiscale verschillen tussen koop en huur volledig worden afgebouwd en moet het eigenwoningforfait juist verhoogd worden (DNB, 2021). Dit dient geleidelijk te gebeuren, maar daar moeten nog veel stappen voor worden gezet.

Differentiatie overdrachtsbelasting

Vanaf 2011 zijn de tarieven voor overdrachtsbelasting meerdere keren gewijzigd. Het doel hiervan is het vergroten van de toegankelijkheid van een koopwoning voor starters met een vrijstelling of een laag percentage van 2% en tegelijkertijd het ontmoedigen van aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers met inmiddels een percentage van 8% vanaf 2019 en 10,4% vanaf 2023. Voordat de differentiatie is ingevoerd heeft Dialogic in 2019 in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van deze differentiatie. De beoordeling van voorgenomen beleid is in lijn met de twee vormen van beleidsevaluatie ex ante zoals beschreven in paragraaf 3.2. Dialogic heeft in het onderzoek geconcludeerd dat de voorgenomen differentiatie 'beperkt doeltreffend is'. Daarnaast concludeert Dialogic ook dat de maatregel in algemene zin, ongeacht de exacte definities van de maatregel, geen oplossing biedt voor de structurele problemen op de woningmarkt (Brennenraedts, Driessse, Hanswijk, Vankan, & Veldman, 2019). Ook het CPB heeft in 2020 een kwalitatieve analyse uitgevoerd naar de voorgenomen differentiatie. Ook zij concluderen dat het effect van de maatregel op de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt beperkt zal zijn en de maatregel zal resulteren in hogere woningprijzen (CPB, 2020).

Ondanks de kritische analyses van zowel Dialogic als het CPB is de wet, weliswaar met een aantal aanpassingen, per 1 januari 2021 toch ingevoerd.

Doordat de differentiatie leidt tot prijsstijgingen zal het aantal huishoudens dat is aangewezen op de huurmarkt toenemen, terwijl het voor beleggers juist onaantrekkelijker wordt om zich te begeven op de huurmarkt. Waar de differentiatie van de overdrachtsbelasting landelijk naar verwachting beperkt doeltreffend zal zijn, heeft het voor de middeninkomens in Amsterdam zelfs een averechts effect en zal de toegankelijkheid van de woningmarkt afnemen.

Verruimde schenkingsvrijstelling

De verruimde schenkingsvrijstelling had als doel om de eigenwoningschuld te verminderen en het percentage onderwaterhypotheken te verlagen al hebben beleidsmakers later in interviews aangegeven dat ze de vrijstelling vooral beschouwden als een steunmaatregel voor starters (SEO Economisch Onderzoek, 2021). Nadat SEO geconcludeerd had dat de verruimde vrijstelling niet doeltreffend was geweest, ongelijkheid tussen starters had vergroot en mogelijk ook een prijsopdrijvend effect heeft gehad werd besloten om de vrijstelling in 2023 fors terug te brengen en vanaf 1 januari 2024 geheel af te schaffen.

Verhogen belastingdruk particuliere verhuur

Door de verzwaarde fiscale behandeling kunnen particuliere verhuurders geen rendement meer realiseren en worden huurwoningen verkocht (Boelhouwer, 2023). Doordat koopwoningen niet meer betaalbaar zijn voor middeninkomens zal de verhoogde belastingdruk voor particuliere verhuurders resulteren in een afname van de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens.

Generieke renteaftrekbeperving

De renteaftrekbeperving vennootschapsbelasting – ook wel de ‘earningsstrippingregeling’ genoemd – is in 2019 ingevoerd. Als gevolg van deze aangekondigde maatregel zal de belastingdruk voor vastgoedbedrijven toenemen, waardoor investeringen in huurwoningen zullen afnemen (Boelhouwer, 2023) (EY, 2023).

Verhuurderheffing

In 2013 werd de verhuurderheffing ingevoerd maatregel met als doel het toenmalige begrotingstekort terug te dringen. Tussen 2013 en 2023 is in totaal 15 miljard aan verhuurderheffing betaald door corporaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022). In 2016 heeft COELO een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de verhuurderheffing. In 2017 deed de Woonbond ook een onderzoek naar de effecten van de verhuurderheffing. In beide rapporten werd geconcludeerd dat de verkoop van corporatiewoningen toenam, de nieuwbouwproductie in de afgelopen 10 jaar is gehalveerd en er ook aanwijzingen waren dat de verhuurderheffing leidde tot bezuinigingen op onderhoud en renovatie (COELO, 2016) (Woonbond, 2017) (Boelhouwer, 2023). In Amsterdam nam de nieuwbouwproductie van sociale huurwoningen juist toe na 2013, van een dempend effect als gevolg van de verhuurderheffing lijkt in Amsterdam minder sprake te zijn geweest. Per 1 januari 2023 is de verhuurderheffing afgeschaft, dat kan een stimulerend effect hebben op de nieuwproductie van woningcorporaties.

Leennormen

Vanaf 2012 werd de maximale LTV gekoppeld aan de marktwaarde en afgebouwd van 106% in 2012 tot 100% in 2018. Het is logisch dat als gevolg daarvan de LTV van nieuwe hypotheekaanvragen daalt.

Opvallend is dat de LTV van nieuwe hypotheekaanvragen ook blijft dalen na 2018. Dit betekent dat kopers hun huis voor een steeds groter deel betalen met eigen vermogen in plaats van een hypotheek. Voor huishoudens zonder eigen vermogen wordt het daardoor steeds moeilijker om een woning te kopen doordat zij volledig afhankelijk zijn van een hypotheek (Nibud, 2019). De afgebouwde maximale LTV-ratio heeft niet of nauwelijks een dempend effect gehad op de woningprijzen.

Nadat het AFM in 2007 besloot om overcreditering tegen te gaan, is de maximaal toegestane LTI-ratio flink aangescherpt. In de periode tussen 2009 en 2015 nam deze met 17% af, een effect dat gedempt werd door de dalende rente (Rabobank, 2016). Vanaf 2009 is een dalende trend te zien in de ontwikkeling van de LTI-ratio van Nederlandse huishoudens, wat betekent dat huishoudens in verhouding tot hun inkomen een steeds minder grote hypotheek afsluiten. Het is aannemelijk dat dit in verband staat met het aanscherpen van de maximale LTI-ratio, maar dit heeft gezien de stijgende woningprijzen niet of nauwelijks dempende werking gehad op de ontwikkeling van de huizenprijzen.

Zowel de dalende LTV als de dalende LTI bevestigt dat woningeigenaren steeds meer vermogen opbouwen als gevolg van de stijgende woningprijzen. Deze overwaarde wordt vervolgens weer gebruikt bij de aankoop van een nieuwe woning waardoor toetreding tot de woningmarkt wordt bemoeilijkt voor huishoudens zonder vermogen.

7 Analyse: Gemeentelijk beleid

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk beleid geanalyseerd dat gericht is op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens óf daar invloed op heeft. Daartoe wordt gekeken welk woningbouwbeleid de Gemeente Amsterdam de afgelopen jaren heeft gevoerd. Dit beleid wordt veelal gepresenteerd in visiedocumenten, actieplannen en woningbouwplannen. Deze documenten zijn vrijwel altijd een uitwerking van coalitieakkoorden die op een hoger abstractieniveau de ambitierichting van de coalitie weergeven. Om die reden zijn de coalitieakkoorden van 2014, 2018 en 2022 de rode draad in de chronologische beschrijving van het woningbouwbeleid waar dit hoofdstuk mee zal beginnen alvorens de verschillende beleidsmaatregelen ook daadwerkelijk geanalyseerd zullen worden.

Er worden twee documenten meegenomen in de analyse van vóór het coalitieakkoord van 2014. Het eerste document is de Woonvisie *Wonen in de Metropool* uit 2008. Dit document is niet meer online terug te vinden, maar wordt wel veelvuldig benoemd latere beleidsdocumenten. Voor de samenvatting en analyse van deze woonvisie wordt hoofdzakelijk het rapport 'De gemengde stad' van de Amsterdamse Rekenkamer uit 2020 gebruikt. Daarnaast wordt ook de *Structuurvisie Amsterdam 2040* uit 2011 behandeld. Het coalitieakkoord van 2010 is helaas niet meer terug te vinden, waardoor deze geen onderdeel vormt van de analyse. Er is nog één ander document dat niet meer vindbaar is. Dat is het *Actieplan Woningbouw 2014-2018*, ook voor de samenvatting en analyse van dit document wordt gebruik gemaakt van andere bronnen. De volgende beleidsdocumenten vormen zijn onderdeel van de analyse in dit hoofdstuk:

Woonvisie: Wonen in de Metropool (oktober 2008)

In deze Woonvisie wordt de visie op het woonbeleid tot 2020 uiteengezet. Er worden 7 woonambities geformuleerd waarvan er twee gaan over het toegankelijk houden van de Amsterdamse woningmarkt voor alle bevolkingsgroepen: de ambitie voor de ongedeelde stad en de ambitie voor de betaalbare stad

'Het centrum is niet exclusief voor de rijken en de periferie moet niet alleen aanbod hebben voor huishoudens die het financieel niet zo breed hebben.'

Structuurvisie Amsterdam 2040 (17 februari 2011)

De 'Structuurvisie Amsterdam 2040' (2011) schetst hoofdzakelijk de context rondom de veranderende en toenemende vraag en de daarvoor benodigde groei van het aantal woningen. Over deze groei heeft de Gemeente Amsterdam met de Metropoolregio afgesproken om haar woningvoorraad met 50.000 woningen uit te breiden tot 2030. Amsterdam heeft deze ambitie uitgebreid naar het toevoegen van 70.000 woningen tot 2040. De structuurvisie introduceert geen concrete beleidsinstrumenten en geeft enkel op hoofdlijnen weer hoe de gewenste woningproductie gerealiseerd kan worden.

Coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam is van iedereen' (juni 2014)

In het coalitieakkoord 2014-2018 gaat het voornamelijk over het behoud van sociale huurwoningen dat gewaarborgd moet worden. De gemeente heeft de ambitie om de bouwproductie op te voeren naar 5.000 woningen per jaar in 2018. Ook wordt er aangegeven dat er stevig ingezet zal worden op het vergroten van het aanbod middeldure huurwoningen. Er staan weinig concrete voorstellen voor beleidsmaatregelen benoemd, er wordt veel in algemeenheden gepraat.

Actieplan Woningbouw 2014-2018 (november 2014)

Omdat de woningbouw door de crisis bijna tot stilstand was gekomen en de instroom uit binnen- en buitenland groot bleef, was de behoefte aan woonruimte groot en de beschikbare woonruimte onvoldoende. In het Actieplan geeft de gemeente aan hoe ze in vulling wil geven aan de ambitie uit het coalitieakkoord om de woningproductie op te voeren. Het gaat niet specifiek over de toegankelijkheid van de woningmarkt voor verschillende inkomensgroepen, maar is er vooral op gericht hoe er voor gezorgd kan worden dat er zoveel mogelijk gebouwd kan worden. Tijdens de collegeperiode (2014-2018) wil de gemeente een totale productie van minimaal 17.000 woningen realiseren en vanaf 2018 een productie van minimaal 5.000 woningen per jaar. In het actieplan staan zeven impulsen waarmee de gemeente de bouwproductie wilde stimuleren, met name gericht op het faciliteren, het bieden van meer maatwerk en belemmeringen weg te nemen in processen en procedures rond woningbouw.

Uit het Actieplan Woningbouw 2014-2018 is onder meer de nota Ruimte voor de stad / Koers 2025 is voortgekomen.

Koers 2025 (april 2016)

Koers 2025 operationaliseert de Structuurvisie en de ambitie voor de bouw van 50.000 woningen in een ontwikkelstrategie voor de stad tot 2025. Net als veel Westerse metropolen maakte Amsterdam tijdens de crisis een periode van versnelde bevolkingsgroei door. De mate waarin Amsterdam kan blijven groeien hangt sterk af van het aantal woningen dat in de stad gerealiseerd wordt.

Uitgaande van een productie van gemiddeld 5.000 woningen per jaar nadert de planvoorraad rond 2018-2019 het nulpunt. Vanaf 2022 ontstaat een structureel tekort aan plannen. Gezien de tijd die het kost om van een plan tot daadwerkelijke ontwikkeling te komen en de grote onzekerheden rondom gebiedsontwikkeling worden in Koers 2025 al nieuwe projecten aangewezen met een gezamenlijke capaciteit van minimaal 10.000 woningen. Koers 2025 is een integrale en stadsbrede inventarisatie van woningbouwlocaties. Daarmee is Koers 2025 het verbindend document tussen de Structuurvisie en projecten. In Koers 2025 worden echter geen nieuwe beleidsmaatregelen geïntroduceerd.

Actieplan Meer Middeldure huur (2 mei 2017)

Slechts een klein aandeel is van de totale Amsterdamse woningvoorraad bestaat uit middeldure huurwoningen, maar de vraag is enorm toegenomen en de verwachting is dat deze de komende jaren alleen maar verder zal toenemen. Daarom is het noodzakelijk dat er meer middeldure huurwoningen worden gerealiseerd. In het actieplan staat de ambitie om jaarlijks minimaal 1.500 middeldure huurwoningen bouwen in de periode van 2017 tot 2025. Om dit te realiseren is in mei 2017 het *Actieplan Meer Middeldure huur* aangenomen. Het actieplan bevat geen nieuw beleid maar het zet in op het versterken van het huidige beleid. Er worden wel nieuwe voorwaarden gesteld aan de middeldure huur.

Woonagenda 2025 (20 juni 2017)

Op 20 juni 2017 wordt door de gemeenteraad besloten om de Woonvisie Wonen in de Metropool in te trekken en de Woonagenda 2025 vast te stellen als het kaderstellende en richtinggevende document voor het woonbeleid tot 2025. De grootste uitdaging is om de tekorten in verschillende woningmarktsegmenten in te lopen. Het is de ambitie om tot 2025 jaarlijks 5.000 woningen te bouwen, waarvan een toenemend aantal middeldure huurwoningen: 800 in 2016, 900 in 2017, 1.000 in 2018 en 1.000 in 2019.

Coalitieakkoord 2018-2022 ‘Een nieuwe lente en een nieuw geluid’ (mei 2018)

De woningbouwambitie wordt opgevoerd naar 7.500 woningen per jaar, waarvan jaarlijks 1.670 gebouwd dienen te worden in het segment middenhuur. Als gevolg hiervan groeit het aantal middeldure huurwoningen van 27.000 in 2018 tot 48.000 woningen in 2025. Er wordt nadrukkelijk aangestuurd op meer regulering:

‘De Amsterdamse woningmarkt kookt over. Vooral mensen met een laag inkomen en een middeninkomen komen er op de woningmarkt nauwelijks tussen. Het verdelen van toenemende schaarste vraagt om regulering; om meer grip van de gemeente op de woningmarkt.’

Woningbouwplan 2018 - 2025 (november 2018)

Het Woningbouwplan 2018-2025 is een vertaling van het coalitieakkoord. Het college heeft zichzelf als doel gesteld om tot 2025 in totaal 52.500 woningen te bouwen (7.500 per jaar), waarvan 11.690 middeldure huurwoningen (1.670 per jaar). In het Woningbouwplan staat beschreven hoe het college de woningbouwambitie wil realiseren. Daarbij wordt wel opgemerkt dat voor het halen van deze ambitie economische voorspoed noodzakelijk is.

Omgevingsvisie Amsterdam 2050 (8 juli 2021)

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050 beschrijft al het Amsterdamse beleid voor de fysieke leefomgeving en geeft richting aan nieuw beleid, gekoppeld aan 6 overkoepelende ambities: de inclusieve stad, de duurzame stad, de vitale stad, de gezonde stad, de leefbare stad en de compacte stad. Het woningbouwbeleid komt terug in de inclusieve stad, maar in de Omgevingsvisie worden geen concrete beleidsmaatregelen beschreven.

‘Amsterdam wil een inclusieve stad zijn. Een inclusieve stad is ook een ongedeelde stad zonder kansenongelijkheid. Daarvoor is het van belang dat voor alle doelgroepen betaalbare en kwalitatief goede woningen zijn in alle wijken. Het uitgangspunt dat een woning is om in te wonen blijft ook de komende jaren van kracht. Meer regulering moet de uitwassen van onder meer speculatie, verkamering en vakantieverhuur verminderen.’

Coalitieakkoord 2022-2026 ‘Amsterdams Akkoord’ (mei 2022)

Het coalitieakkoord bevat ambities en concrete ideeën voor beleidsmaatregelen. De ambitie voor het jaarlijks bouwen van 7.500 woningen blijft gehandhaafd uit het vorige coalitieakkoord. Het versnellen en versimpelen van stedelijke ontwikkeling heeft prioriteit. Er is aandacht voor de noodzakelijke doorstroming om de woningmarkt te verbeteren, maar ook is er nadrukkelijk aandacht voor het bouwen en behouden van middeldure huurwoningen. Er wordt – net als in 2018 – nadrukkelijk aangedrongen op regulering van middensegment.

Uit alle bovenstaande beleidsdocumenten zijn de (voorgestelde) beleidsmaatregelen verzameld die gericht zijn op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens óf daar invloed op heeft. Deze beleidsmaatregelen worden in de volgende drie paragrafen geanalyseerd aan de hand van de categorieën zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Een overzicht van alle gemeentelijke beleidsmaatregelen is bijgevoegd als bijlage 1.

7.1 Juridische instrumenten

7.1.1 Legalisering en versoepeling

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Beperken van de stapeling van eisen.	Bouwproductie vergroten door de haalbaarheid van projecten van marktpartijen verbeteren.	Mei 2022	Legalisering

7.1.1.1 *Beperken van de stapeling van eisen*

Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument voor gemeenten om invloed uit te oefenen op de ruimtelijke ordening (Buitelaar, 2021) en werkt in Nederland behoorlijk beperkend (van Hoenselaar, Burgers, van Dijk, & Öztürk, 2018). De hoeveelheid woonconsumptie, die consumenten op de door hen gewenste locaties kunnen realiseren, wordt door het ruimtelijke ordeningsbeleid beperkt. Dit beleid stelt eisen aan de mate waarin bebouwing is toegestaan en de kwaliteit van deze bebouwing. Doel hiervan is om voldoende open ruimte en natuur te behouden (CPB, 2010). De kwaliteit wordt geborgd middels wettelijke eisen zoals het bouwbesluit, maar vaak worden in het bestemmingsplan ook bovenwettelijke eisen gesteld door gemeenten zelf, zoals duurzaamheids- of circulariteitseisen, inrichting- en vormgevingseisen, welstandseisen en parkeereisen (de Leve & Kramer, 2020). Volgens de economische theorie is een van de redenen hiervan dat gemeenten vooral het belang van de huidige bewoners dienen. Doordat de huidige bewoners de nadelige effecten ondervinden van meer nieuwbouw zijn gemeenten geneigd om minder nieuwbouw toe te staan dan wenselijk is. Nieuwe bewoners die wél baat hebben bij meer woningbouw komen vaak van buiten de gemeente en spelen daardoor een ondergeschikte rol in de gemeentelijke besluitvorming (CPB, 2019). Dit wordt vaak aangeduid als het NIMBY-principe (not in my backyard) of de insider-outsider problematiek. Er speelt dus een uitruil tussen enerzijds de beschikbaarheid en betaalbaarheid van woonruimte, en anderzijds kwaliteit van de woonomgeving. Glaeser en Gyourko benadrukken het belang van deze uitruil. Zij stellen dat de literatuur niet per definitie voor een losser ruimtelijk ordeningsbeleid pleit, maar wel heeft laten zien dat de hoge huren en huizenprijzen in sommige steden samenhangen met een lage aanbodelasticiteit als gevolg van beleid (Glaeser & Gyourko, 2003) (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019). Dit effect wordt verder versterkt door lange procedures waarmee vergunningprocedures vaak gepaard gaan (CPB, 2020). De Gemeente Amsterdam is absoluut koploper in het hanteren van aanvullende regelgeving en lijkt aan nieuwbouw dusdanig onrealistische eisen te stellen, dat de markt ermee stopt (Korevaar, Francke, & Eichholtz, 2021). De ambitie van de Gemeente Amsterdam om de stapeling van eisen te verminderen kan bijdragen aan het verhogen van de woningbouwproductie maar heeft vooralsnog niet tot concrete beleidsmaatregelen geleid.

7.1.2 Verplichting

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Voorrang geven aan ouderenwoningen zodat senioren een fijn woonalternatief hebben.	Bevorderen van doorstroming op de woningmarkt	Juni 2021 Mei 2022	Verplichting
<i>Huurprijsregulering</i>			
Lobby met het Rijk voor regulering van het middensegment	Voorkomen van het wegstromen van gereguleerde huur én het verkleinen van het gat tussen de gereguleerde huur en vrije sector huur.	Oktober 2008 Mei 2018 Mei 2022 20 juni 2017	Verplichting
Het stedelijke uitgangspunt voor de woningbouwprogrammering wordt 40% gereguleerde huur, 40% middelhuren en 20% dure huur en koop.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	20 juni 2017	Verplichting
In erfpachtcontracten een instandhoudingsverplichting van 25 jaar op te nemen voor woningen in de middeldure huur.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	2 mei 2017 20 juni 2017	Verplichting

Nieuwbouwwoningen in het betaalbare vrije sector huursegment blijven eeuwigdurend middenhuur.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	Mei 2018	Verplichting
In erfpachtcontracten opnemen dat huurverhogingen van middeldure huurwoningen 25 jaar inflatievolgend zijn.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	2 mei 2017 20 juni 2017	Verplichting
<i>Passend toewijzen</i>			
In 2017 een onderzoek starten naar de mogelijkheden om een voorrangsregeling te implementeren in de middeldure huur voor personeel in de zorg, in het onderwijs en bij de politie	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	20 juni 2017	Verplichting
De helft van de nieuw op te leveren woningen wordt toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot 1,5 x modaal die een sociale huurwoning achter laten.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen en het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt.	2 mei 2017	Verplichting
De overige nieuw op te leveren woningen en de woningen die na mutatie vrijkomen worden toegewezen aan overige huishoudens met een middeninkomen tot 1,5x modaal.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	2 mei 2017	Verplichting
Huisvestingsvergunning voor middeldure huurwoningen om toelatings- en voorrangscriteria te hanteren.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	20 juni 2017	Verplichting
<i>Middenhuur door woningcorporaties</i>			
Verschuiving van woningen uit de sociale voorraad naar het middensegment	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door woningen over te hevelen uit het sociale segment.	Oktober 2008	Verplichting
Jaarlijks 1.300 corporatiewoningen in middenhuur te verhuren.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door woningen over te hevelen uit het sociale segment.	Mei 2018	Verplichting

7.1.2.1 Voorrang realisatie ouderenwoningen

Reeds in de jaren tachtig werd voorzien dat de vergrijzing - als gevolg van de babyboomers - de doorstroming op de woningmarkt in de toekomst zou gaan belemmeren (de Groot, 2021). Doordat deze bevolkingsgroep zich grotendeels aan de bovenkant van de woningmarkt bevindt heeft de vergrijzing extra impact (Ossokina & Verkade, 2006). Zodra zij hun relatief grote ééngezinwoningen achterlaten komt een lange verhuisketen op gang, stijgt de doorstroming op de woningmarkt en komen er voor gezinnen en starters meer woningen beschikbaar (Boelhouwer, 2023) (DNB, 2021). Daarom wordt er steeds vaker aangedrongen op de bouw van ouderenwoningen, zodat ouderen een alternatief hebben. Er wordt daarbij verondersteld dat ouderen vaak een kleinere, gelijkvloerse en aangepaste woning zoeken. En dat zijn woningen die nauwelijks beschikbaar zijn. Door het gericht bijbouwen van deze woningen zou de doorstroming op gang moeten komen.

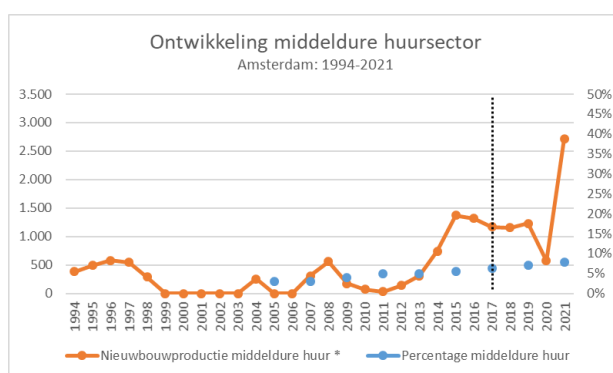
Om de doorstroming te realiseren moeten ouderen echter wel bereid zijn om te verhuizen, en dat lijkt vaak niet het geval te zijn. Het CBS deed in 2018 onderzoek naar de verhuiscriteria van 65-plussers en kwamen tot de conclusie dat ouderen minder bereid zijn om te verhuizen dan andere huishoudens: 79% wilde beslist niet verhuizen (Boerdam, van den Brakel, Coumans, Hermans, & Loozen, 2018). Doordat ouderen zo weinig verhuizen neemt het aantal verhuizingen in Nederland per 1.000 inwoners steeds verder af, waardoor ook de doorstroming steeds verder afneemt. Het gericht bijbouwen van ouderenwoning kan bijdragen aan de doorstroming op de woningmarkt, maar grote verschuivingen

hoeven hier niet van te worden verwacht. Op lange termijn zal de babyboomgeneratie wel een ontspannend effect hebben op de woningmarkt, al zullen we daarvoor moeten wachten tot de babyboomgeneratie de woningmarkt verlaat. Naar verwachting zal dit pas gebeuren na 2030.

7.1.2.2 Huurprijsregulering

Het reguleringsbeleid van de gemeente Amsterdam is zowel gericht op de bestaande woningvoorraad als op de nieuwbouwproductie. In hoofdstuk 6 is uitgebreid stilgestaan bij de verschillende vormen en de gevolgen van huurprijsregulering van de bestaande voorraad. De Gemeente Amsterdam lobbyt al sinds 2008 voor een verhoging van de liberalisatiegrens. In 2008 werd een verhoogde liberalisatiegrens voorgesteld van €950 met als doel om meer woningen beschikbaar te krijgen in het middensegment (Gemeente Amsterdam, 2008). Op dat moment was deze wens vanuit gemeentelijk oogpunt niet vreemd omdat het merendeel van de woningen ook betaalbaar zouden blijven voor de middeninkomens zodra een belegger – als gevolg van de verhoging van de liberalisatiegrens – er voor zou kiezen zijn huurwoningen uit te ponden. De gemiddelde verkoopprijs lag ten slotte maar net boven de maximale leencapaciteit van middeninkomens (zie figuur 8). Dat is sinds de start van deze lobby in 2008 echter drastisch veranderd, met de huidige Amsterdamse woningprijzen zijn woningen in geval van uitponden niet meer betaalbaar voor middeninkomens. Er mag dan ook verwacht worden dat op de (midden)lange termijn de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens af zal nemen als de liberalisatiegrens wordt verhoogd. Het is dan ook opvallend dat de lobby richting de Rijksoverheid t.b.v. de verhoging van de liberalisatiegrens in de coalitieakkoorden van 2018 en 2022 nog steeds op de agenda stond.

Waar de gemeente voor het verhogen van de liberalisatiegrens afhankelijk is van het Rijk is ze dat bij regulering van nieuwbouw niet. In 2017 werd door de gemeenteraad van Amsterdam de Woonagenda 2025 vastgesteld. Uitgangspunt van de Woonagenda was zorgen voor voldoende, betaalbare en goede woningen in 2025. Het nieuwe stedelijke uitgangspunt voor de woningbouwprogrammering werd hierin gepresenteerd: 40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop. Hoewel er na de kredietcrisis een duidelijke toename is te zien in de start bouw van middenhuurwoningen is er na de vaststelling van de Woonagenda 2025 geen sprake van een toename: in 2018 en 2019 blijft de nieuwbouwproductie van middenhuurwoningen stabiel. In 2020 is er vervolgens een daling te zien (hoogstwaarschijnlijk het gevolg van de start van de COVID pandemie), gevolgd door een piek 2021. Gemiddeld over deze twee jaren komt het aantal wel uit boven de 5 voorgaande jaren. Het gestelde doel in de Woonagenda was om jaarlijks 1.500 middeldure huurwoningen te bouwen, dat is alleen in 2021 gelukt. Het percentage middeldure huurwoningen is sinds 2005 wel gestegen van 3% naar bijna 8% in 2021, een netto toename van 24.000 woningen. Deze toename draagt volledig bij aan het waarborgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.



Figuur 22 Data: Onderzoek en statistiek & NUL20, 2021 (*Start bouw)

7.1.2.3 Passend toewijzen middenhuur

Passend toewijzen van middenhuurwoningen aan de juiste doelgroep – de middeninkomens – gaat in principe over het voorkomen van goedkope scheefheid. Goedkope scheefheid gaat over huishoudens waarvan het inkomen hoger is dan de inkomensgrens waarvoor de woning waar ze in wonen voor is bedoeld. Dit geldt voor zowel sociale huurwoningen als voor middenhuurwoningen. Goedkope scheefheid is in Amsterdam vooral het gevolg van een tekort aan goede alternatieven voor de sociale- en middenhuurwoning (PBL, 2008). Deze alternatieven zijn door de stijgende woningprijzen steeds schaarser geworden. Door middenhuurwoningen passend toe te wijzen wordt de voorraad middenhuurwoningen optimaal benut en wordt de kans vergroot dat middeninkomens behouden blijven voor de stad. Om te voorkomen dat huurders niet eindelijk blijven zitten terwijl hun inkomen na verloop van tijd tot boven de inkomensgrens is gestegen hebben verhuurders vanaf 2022 de mogelijkheid om jaarlijks de huur voor scheefwoners meer te verhogen (tot een maximum van het de huur horende bij het puntenaantal van de woning). Ook dit kan bijdragen bij de optimaal gebruik van de voorraad sociale- en middenhuurwoningen.

7.1.2.4 Middenhuur door woningcorporaties

Sinds de invoering van de Woningwet in 2015 was het in de praktijk voor corporaties maar in beperkte mate mogelijk om middenhuurwoningen te ontwikkelen. Dit was het gevolg van de verplichte markttoets, waarbij woningcorporaties moesten aantonen dat er geen marktpartijen geïnteresseerd waren alvorens zij projecten met middenhuurwoningen mochten realiseren. Vanaf 2021 is deze markttoets (of marktverkenning) opgeschort en de deze opschorting loopt momenteel tot 1 juli 2025. Deze opschorting was het gevolg van de rol die woningcorporaties in de realisatie van meer middenhuurwoningen in het Programma Woningbouw kregen in 2022. Tot 2030 hebben woningcorporaties de taak om 50.000 middenhuurwoningen bouwen. In Amsterdam hoeft hier niet direct een significant effect verwacht te worden van de opschorting van de markttoets, omdat marktpartijen in Amsterdam voldoende interesse tonen in de realisatie van middenhuurprojecten. In veel kleine en middelgrote gemeenten is dit echter niet het geval en kunnen corporaties een belangrijke rol spelen. Zij kunnen ten slotte met een minder hoog rendement genoeg nemen, hebben toegang tot relatief goedkope leningen en zijn ook bereid om de woningen voor een lange periode in het middensegment te blijven verhuren (Boelhouwer, 2023).

7.1.3 Verbod

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Opkoopbescherming (ook wel verhuurverbod of zelfbewoningsplicht) nieuwbouw	Voorkomen dat woningen worden gekocht om direct weer verhuurd te worden.	8 juli 2020	Verbod

7.1.3.1 Opkoopbescherming

Met de invoering van de wet ‘Opkoopbescherming en verruiming mogelijkheden tijdelijke verhuur’ hebben gemeenten sinds 1 januari 2022 de mogelijkheid om een opkoopbescherming – ook wel verhuurverbod of woonplicht genoemd – in te voeren. Daarbij zijn ze relatief vrij om zelf de grenzen van het middeldure koopsegment te bepalen. De Gemeente Amsterdam heeft deze bepaald op een WOZ-waarde tot en met €512.000 in 2022 en tot en met €533.000 in 2023. Voor deze woningen is het verboden om te verhuren tijdens de eerste vier jaar na aankoop. Doordat de opkoopbescherming pas op 1 april 2022 is ingevoerd is het nog niet mogelijk om eventuele effecten te toetsen. Er kan echter wel iets gezegd worden over de grens van het middeldure huursegment. Ten eerste is deze grens veel hoger dan middeninkomens kunnen betalen. Uit *figuur 8* wordt duidelijk dat de maximale leencapaciteit van een eenpersoonshuishouden met een middeninkomens in 2021 fors lager lag (op zo’n €285.000) dan de maximale WOZ-waarde waarvoor de opkoopbescherming gold. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat de opkoopbescherming geen doeltreffende maatregel kan zijn om de toegankelijkheid van de

Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens te bevorderen. Het betekent tevens dat het voor particuliere beleggers niet mogelijk is om woningen te kopen voor de verhuur, waardoor de opkoopbescherming een negatief effect heeft op de omvang van het vrije huursegment en daarmee een negatief effect op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.

7.2 Financieel-economische instrumenten

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
<i>Grondbeleid</i>			
Uitgeven van nieuwe bouw kavels	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Kavels reserveren voor middeldure huurwoningen	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	November 2014	Tegemoetkoming in kosten
Zorgen voor voldoende middelen om in de stadsdelen de planvoorraad tot uitvoering te brengen en nieuwe plannen in voorbereiding te kunnen nemen.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het College geeft opdracht voor de planvoorbereiding van enkele versnellingslocaties die leiden tot gronduitgiften voor 20.000 woningen.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het College geeft de opdracht voor de voorbereiding van een ontwikkelstrategie voor de middellange termijn die leidt tot de bouw van 40.000 in de periode 2018 - 2025.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het verwerven van grond ten behoeve van de bouwproductie behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden.	Vergroten van de planvoorraad	Mei 2018	Grondbeleid
We gaan de ruimte in Amsterdam optimaal benutten door de hoogte in te gaan bij OV-knoop - punten en te bouwen op water waar dit kan.	Planvoorraad vergroten	Mei 2022	Legalisering
Met particuliere verhuurders maken we, op vrijwillige basis, prestatieafspraken over middenhuur. Doel is maximering van de huur in ruil voor een gunstiger erfpachtcontract.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	Mei 2018	Beïnvloeding

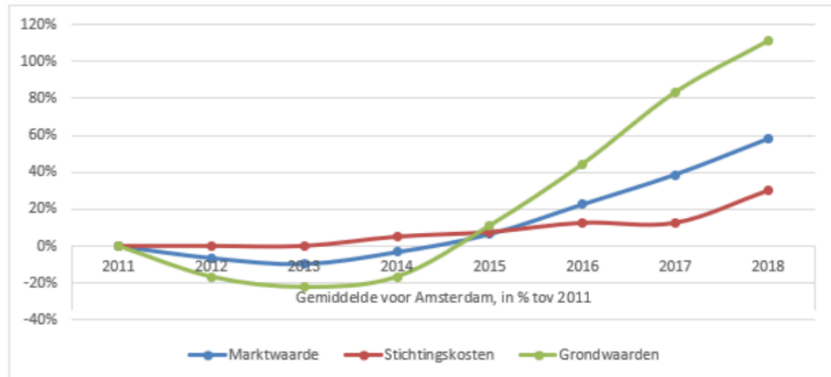
7.2.1.1 Grondbeleid

Zoals bij de toelichting op prijselasticiteit reeds aan bod kwam, heeft het gebrek van beschikbare bouwgrond een beperkende werking op de woningbouwproductie (Glaeser & Gyourko, 2003). Uit- en afstel van woningbouwprojecten als gevolg van de beperkte beschikbaarheid van bouwgrond komt met name in stedelijke regio's voor doordat juist daar de beschikbare bouwgrond beperkt is. Tegelijkertijd is juist daar de vraag hoog, omdat de locationele voordelen haast niet op een andere locatie gereproduceerd kunnen worden vanwege de unieke ligging en kenmerken (Buitelaar, 2021).

De beschikbare bouwgrond is deels afhankelijk van geografische factoren, maar ook het grondbeleid heeft invloed op de beschikbare bouwgrond. In Nederland is het grondbeleid in grote mate in handen van de gemeenten, en met name Amsterdam is zeer actief op dit gebied. In landen waar het grondbeleid in hogere mate wordt bepaald door de decentrale overheid is in zijn algemeenheid vaak sprake van een strenger beleid (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019). Een verklaring hiervoor kan zijn dat veel kiezers woningeigenaar zijn, en gebaat zijn bij stijgende huizenprijzen en dus belang hebben bij een beperkt aanbod van nieuwe woningen en meer onbebouwde ruimte (CPB, 2017) (Van Maarseveen, van der Pol, & Zwaneveld, 2016). Deze prikkel kan leiden tot een lagere aanbodelasticiteit dan sociaal optimaal, wat op aantrekkelijke locaties tot insider-outsiderproblematiek leidt. De bestaande eigenaar-bewoners ('insiders') profiteren van stijgende huizenprijzen en een omgevingskwaliteit, die niet wordt aangetast

door extra bebouwing. Dit gaat echter ten koste van de mogelijkheden van potentiële nieuwe bewoners ('outsiders') om ook op deze aantrekkelijke locaties te kunnen wonen (CPB, 2017).

Een andere verklaring voor een strenger decentraal grondbeleid is dat gemeenten baat hebben bij hoge huizenprijzen, omdat dit de inkomsten uit grondexploitatie en planbaten verhoogt (CPB, 2017). Bepalend hierin is de residuele grondwaardebepaling, die er voor zorgt de waarde van hoge huizenprijzen volledig wordt doorgerekend naar de waarde van de grond. Hierdoor profiteert alleen de grondeigenaar – in veel gevallen de gemeente zelf - van de opgaande markt en andere partijen in de keten niet of nauwelijks.



Figuur 23: Ontwikkelingen van 2011 tot en met 2018 gebaseerd op koopwoningen - procentueel t.o.v. 2011 (Gemeente Amsterdam, 2019)

De Gemeente Amsterdam is als grondeigenaar betrokken bij het overgrote deel van de nieuwbouwwontwikkelingen, 80% van de grond binnen de gemeentegrenzen is eigendom van de gemeente. In Nederland is het gebruikelijk geworden dat gemeenten bij actief grondbeleid de residuele waarden als prijzen zijn gaan gebruiken, om een deel van de ontwikkelwinst naar zich toe te halen en voor publieke doelstellingen aan te wenden (van Dam & Eskinasi, 2013). De prijs van de grond wordt dus niet bepaald door de kostprijs ervan, maar door een residuele grondwaardeberekening waardoor waardestijging direct wordt doorgerekend naar de onderliggende grond. In een opgaande markt zorgt dit er voor dat de winstmarges van ontwikkelaars beperkt blijven, wat een lagere aanbodselasticiteit tot gevolg zal hebben (van Dam & Eskinasi, 2013).

Als gevolg van de residuele grondwaardebepaling profiteert de Gemeente Amsterdam optimaal van de stijgende woningprijzen. De grondwaardequote van woningen steeg als gevolg daarvan de afgelopen jaren in Nederland gemiddeld van ongeveer 15% naar 33% (Boelhouwer & Schiffer, 2015), maar in Amsterdam (zie figuur 5) was deze stijging nog een stuk groter. De residuele manier voor het bepalen van de grondprijs remt hiermee de woningproductie verder af (Buitelaar, 2019), omdat alleen de grondeigenaar profiteert van de opgaande markt en andere partijen in de keten niet of nauwelijks.

De gemeente Amsterdam is, vanuit het perspectief van grondeigenaar, niet gebaat bij een betaalbare (en daarmee ongedeelde) stad omdat de hoge huizenprijzen de inkomsten uit de grondexploitatie verhoogt (CPB, 2017). Het economische belang van de stad conflicteert daardoor met de ambitie om een inclusieve stad te behouden. Brink rekende uit dat als gevolg van huurprijsregulering – afhankelijk van de mate waarin er gereguleerd wordt – de grondwaarde met 30% tot 70% afneemt (Brink, 2021). Om de woningbouwproductie van met name de middenhuurwoningen te stimuleren zal de gemeente dus genoeg moeten gaan nemen met lagere grondopbrengsten, maar het lijkt er op dat de gemeente daar niet toe bereid is (Arkenbout, 2018). Voor de Gemeente Amsterdam liggen daar echter wel mogelijkheden, aangezien zij eigenaar is van 80% van de grond, waardoor de gemeente vaak als grondeigenaar actief betrokken is bij stedelijke ontwikkeling en juist hiermee ook veel invloed kan uitoefenen (Gemeente Amsterdam, 2019).

7.3 Communicatieve instrumenten

7.3.1 Informatieverstrekking

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Het College zet in op een gecoördineerde en slagvaardige aanbieder van kavels op de markt d.m.v. een jaarlijkse tenderkalender.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking
Promotie van kavels om gronduitgiften voor 5.000 woningen in 2016 en 2017 te bewerkstelligen	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking
Het College gaat door met het uitbreiden en onderhouden van contacten met vastgoedpartijen en met het promoten van gebieden en locaties op vastgoedbeurzen, seminars en marketing.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking

7.3.1.1 Promotie gronduitgiften

De beleidsmaatregelen gericht op het aanbieden en promoten van kavels en gronduitgiften stammen uit 2014, een periode dat Nederland opkrabbelde uit de crisis. In de periode tussen 2009 en 2013 kwam de totale jaarlijkse woningbouwproductie gemiddeld niet boven de 2.500 woningen uit en in die context is de promotie van gronduitgiften een logische manier om te proberen om de woningproductie te stimuleren. Het is echter niet te controleren of dit beleid bij heeft gedragen aan het verhogen van de bouwproductie na 2014.

7.3.2 Afstemming

Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Het is belangrijk om de investeringsbereidheid goed te volgen en in gesprek te blijven met marktpartijen.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2018	Afstemming
Doorbraakteam Woningbouw	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Oktober 2021	Afstemming
We maken samenwerkingsafspraken met corporaties, institutionele beleggers en grote ontwikkelaars.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming
We richten een Versnellingstafel Woningbouw in en versterken de doorbraakteams.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming
We zoeken actief de samenwerking met het Rijk, de regio, woningcorporaties en andere maatschappelijke – partners om de bouwproductie van 7.500 woningen per jaar te kunnen realiseren.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming

7.3.2.1 Doorbraakteams en versnellingstafels

In paragraaf 6.3.1 zijn de landelijke samenwerking- en versnellingstafels al besproken. Het te verwachten effect van de gemeentelijke en regionale communicatieve instrumenten is vergelijkbaar met de landelijke instrumenten. Het is aannemelijk dat dergelijke initiatieven bijdragen aan betere communicatie en samenwerking tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen, maar het is niet de verwachting dat deze initiatieven op grote schaal bijdragen aan het oplossen van de problemen op de woningmarkt.

7.4 Samenvatting

- Welke beleidsmaatregelen worden door de Gemeente Amsterdam ingezet om de woningmarkt te beïnvloeden?

De Gemeente Amsterdam probeert middels veel verschillende beleidsinstrumenten het functioneren van de woningmarkt te beïnvloeden. De beleidsinstrumenten die de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens hebben beïnvloed, momenteel beïnvloeden of mogelijk in de toekomst mogelijk gaan beïnvloeden zijn: de lobby voor verhogen van de liberalisatiegrens, invoering van de 40-40-20 regeling, de mogelijkheid om middenhuur door woningcorporaties te laten realiseren, de invoering van de opkoopbescherming en het grondbeleid.

Hoewel in meerdere beleidsdocumenten wordt besproken om de stapeling van eisen te verminderen, voorrang te geven aan de realisatie van ouderenwoningen en middenhuurwoningen passend toe te wijzen heeft dat nog niet tot concrete beleidsmaatregelen geleid. Alle drie de beleidsmaatregelen zullen naar verwachting een positief effect hebben op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.

De zachte beleidsmaatregelen - promotie van gronduitgiften, de oprichting van doorbraakteams en versnellingstafels – hebben naar verwachting geen significante invloed gehad op de Amsterdamse woningmarkt.

- *Welk effect heeft het gemeentelijk beleid gehad op de mogelijkheden voor starters met een middeninkomen op de woningmarkt in Amsterdam?*

Huurprijsregulering

Het reguleringsbeleid van de gemeente Amsterdam is zowel gericht op de bestaande woningvoorraad als op de nieuwbouwproductie. De Gemeente Amsterdam lobbyt al sinds 2008 bij het Rijk voor een verhoging van de liberalisatiegrens om daarmee meer woningen beschikbaar te krijgen in het middensegment (Gemeente Amsterdam, 2008). Op dat moment was deze wens vanuit gemeentelijk oogpunt niet vreemd omdat het merendeel van de woningen ook betaalbaar zouden blijven voor de middeninkomens zodra een belegger – als gevolg van de verhoging van de liberalisatiegrens – er voor zou kiezen zijn huurwoningen uit te ponden. Dat is sinds de start van deze lobby in 2008 echter drastisch veranderd, waardoor het vreemd is dat de lobby richting de Rijksoverheid t.b.v. de verhoging van de liberalisatiegrens in de coalitieakkoorden van 2018 en 2022 nog steeds op de agenda stond.

Het uitgangspunt voor de nieuwbouwproductie is in Amsterdam sinds de presentatie van de Woonagenda 2025 in 2015 40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop. Hoewel er na de kredietcrisis een duidelijke toename is te zien in de startbouw van middenhuurwoningen is er na de vaststelling van de Woonagenda 2025 geen sprake van een toename: in 2018 en 2019 blijft de nieuwbouwproductie van middenhuurwoningen stabiel. Het gestelde doel in de Woonagenda was om jaarlijks 1.500 middeldure huurwoningen te bouwen, dat is alleen in 2021 gelukt. Het percentage middeldure huurwoningen is sinds 2005 wel gestegen van 3% naar bijna 8% in 2021, een netto toename van 24.000 woningen. Deze toename draagt volledig bij aan het waarborgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.

Middenhuur door woningcorporaties

Sinds de invoering van de Woningwet in 2015 was het in de praktijk voor corporaties maar in beperkte mate mogelijk om middenhuurwoningen te ontwikkelen, vanaf 2021 is deze markttoets opgeschort. Het is de vraag of in Amsterdam een significant effect verwacht kan worden van de opschorting van de markttoets, omdat marktpartijen in Amsterdam voldoende interesse tonen in de realisatie van middenhuurprojecten. In veel kleine en middelgrote gemeenten is dit echter niet het geval en kunnen corporaties een belangrijke rol spelen. Zij kunnen ten slotte met een minder hoog rendement genoegen

nemen, hebben toegang tot relatief goedkope leningen en zijn ook bereid om de woningen voor een lange periode in het middensegment te blijven verhuren (Boelhouwer, 2023).

Opkoopbescherming

De Gemeente Amsterdam heeft op 1 april 2022 de opkoopbescherming ingevoerd voor huizen met een WOZ-waarde tot en met €512.000 in 2022 en tot en met €533.000 in 2023. Voor deze woningen is het verboden om te verhuren tijdens de eerste vier jaar na aankoop. Deze grenzen zijn veel hoger dan middeninkomens kunnen betalen, waardoor de opkoopbescherming geen doeltreffende maatregel kan zijn om de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens te bevorderen. Het betekent tevens dat het voor particuliere beleggers niet mogelijk is om woningen te kopen voor de verhuur, waardoor de opkoopbescherming een negatief effect heeft op de omvang van het vrije huursegment en daarmee een negatief effect op de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens.

Grondbeleid

De beschikbare bouwgrond is deels afhankelijk van geografische factoren, maar ook het grondbeleid heeft invloed op de beschikbare bouwgrond. In Nederland is het grondbeleid in grote mate in handen van de gemeenten, en met name de Gemeente Amsterdam is zeer actief op dit gebied. Zij is, vanuit het perspectief van grondeigenaar, niet gebaat bij een betaalbare (en daarmee ongedeelde) stad omdat de hoge huizenprijzen de inkomsten uit de grondexploitatie verhoogt (CPB, 2017). Het economische belang van de stad conflicteert daardoor met de ambitie om een inclusieve stad te behouden. Om de woningbouwproductie van met name de middenhuurwoningen te stimuleren zal de gemeente genoeg moeten gaan nemen met lagere grondopbrengsten, maar het lijkt er op dat de gemeente daar niet toe bereid is (Arkenbout, 2018). Voor de Gemeente Amsterdam liggen daar echter wel mogelijkheden, aangezien zij eigenaar is van 80% van de grond, waardoor de gemeente vaak als grondeigenaar actief betrokken is bij stedelijke ontwikkeling en juist hiermee ook veel invloed kan uitoefenen (Gemeente Amsterdam, 2019).

8 Beleid Maarsen Groep

In paragraaf 4.2 is al benoemd dat het zeer lastig is om keiharde conclusies te trekken over de mate waarin de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens het gevolg is van gemeentelijk beleid. Er zijn simpelweg teveel factoren die hier invloed op hebben. In dit onderzoek is getracht de belangrijkste factoren op een zo objectief mogelijke manier te analyseren, maar het is onmogelijk om een volledig (objectief) antwoord te geven op de vraag hoe doeltreffend het gemeentelijk beleid is geweest in het toegankelijk houden van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens. Het is echter wel mogelijk om binnen de organisatie van Maarsen Groep na te gaan op welke wijze de verschillende economische en demografische factoren, landelijk beleidsmaatregelen en gemeentelijke beleidsmaatregelen invloed hebben gehad op de beleidsbeslissingen binnen Maarsen Groep. Om hier inzicht in te krijgen is een korte vragenlijst verstrekt aan de directie van Maarsen Groep en heeft er aan de hand van deze vragenlijst een expertmeeting plaatsgevonden. Hoewel de beleidsbeslissingen binnen Maarsen Groep niet direct representatief zijn voor de gehele vastgoedmarkt kan het wel bijdragen om een iets vollediger antwoord te geven op de vraag in welke mate beleidsmaatregelen (niet) doeltreffend zijn geweest in het behoud van middeninkomens.

- *Wat zijn de gevolgen van de combinatie van deze exogene factoren, het landelijk beleid en het beleid van de Gemeente Amsterdam geweest voor het beleid van Maarsen Groep?*

De portefeuille van Maarsen Groep bestond bij de invoering van de 40-40-20 regeling alleen uit sociale huurwoningen en huurwoningen bovenin de geliberaliseerde sector. Vanuit het oogpunt van risicospreiding was Maarsen niet ongelukkig met de 40-40-20 regeling, zeker niet omdat dat in de praktijk ook vaak omgezet kon worden naar 100% middenhuur. Met de middenhuurregels van de Gemeente Amsterdam was het ook mogelijk om projecten haalbaar te krijgen. Dat kwam met name doordat er geen koppeling is met de WWS-punten waardoor je relatief kleine woningen kan maken in de middenhuur, omdat je mag indexeren met CPI+1% en doordat na 25 jaar de middenhuurverplichting verdwijnt. De middenhuurwoningen vormden daardoor een welkome toevoeging aan de vastgoedportefeuille waarmee de risico's in de portefeuille veel beter gespreid werden.

Inmiddels focust Maarsen zich vooral op projecten waar woningen gerealiseerd kunnen worden die boven de 187 punten uitkomen. De voorgenomen huurprijsregulering middels de Wet betaalbare huur – en dan met name de beperking op de indexeringsmogelijkheden – en de renteaftrekbeperving maken exploitatie veel minder rendabel en in veel gevallen zelfs onrendabel. Maarsen ziet het daarnaast als een risico dat de overheid in toenemende mate wil ingrijpen op het middenhuursegment waardoor er onzekerheid blijft bestaan over de te behalen huuropbrengsten. Uiteraard hebben projecten sowieso veel last van de stijgende rente en de hoge bouwkosten, waardoor alle projecten minder haalbaar zijn geworden en de opbrengsten van huurwoningen enorm zijn gedaald ten opzichte van de opbrengsten van koopwoningen. Als gevolg hiervan lijkt het er niet op dat Maarsen op de korte termijn nog veel middenhuurwoningen aan haar portefeuille gaat toevoegen.

9 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit evaluatieonderzoek is om zo objectief mogelijk te meten en te toetsen hoe doeltreffend het gevoerde beleid van de Gemeente Amsterdam is geweest in het vergroten van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens. Om daar antwoord op te kunnen geven is eerst bepaald op welke wijze middeninkomens toegang hebben tot de woningmarkt om vervolgens te kunnen bepalen op welke wijze exogene factoren, landelijk beleid en gemeentelijk beleid deze mogelijkheden door de jaren heen hebben beïnvloed.

Daarvoor is het goed om de demografische context te schetsen, omdat die veel invloed heeft op het functioneren van de woningmarkt. Om te beginnen is Nederland een dichtbevolkt land, en in steden is de bevolkingsdichtheid nog vele malen hoger. Een hoge bevolkingsdichtheid heeft een beperkende werking op de nieuwbouwproductie doordat er beperkt ruimte beschikbaar is voor nieuwbouw. Daarnaast is de Nederlandse bevolking de afgelopen 10 jaar met 1 miljoen inwoners toegenomen, waarvan 880.000 het gevolg zijn van een buitenlands migratieoverschot en worden huishoudens steeds kleiner. Deze factoren hebben er samen met de groeiende populariteit van Amsterdam voor gezorgd dat de vraag naar woonruimte ongekend hoog is en middeninkomens in de knel komen.

In theorie kunnen middeninkomens woonruimte vinden op via drie deelmarkten: door een woning te kopen op de koopmarkt, door een woning te huren in het middensegment op de gereguleerde (midden)huurmarkt óf door een woning te huren op de vrije huurmarkt. Of woningen toegankelijk zijn voor middeninkomens is afhankelijk van twee factoren: betaalbaarheid en beschikbaarheid.

Tussen 2008 en 2013 lag de gemiddelde verkoopprijs van een woning in Amsterdam maar een fractie boven de maximale leencapaciteit van een huishouden met een middeninkomen en was een deel van de koopwoningen nog betaalbaar voor de Amsterdamse middeninkomens. Vanaf 2013 is de betaalbaarheid van koopwoningen echter fors afgenomen. In 2021 kon een alleenstaande met een middeninkomen (anderhalf keer modaal) €285.000 lenen, terwijl de gemiddelde verkoopprijs op €570.000 lag; een eenpersoonshuishouden had daar een inkomen voor nodig van €110.000 per jaar. Koopwoningen in Amsterdam zijn voor middeninkomens dus niet meer betaalbaar en daarmee is de koopwoningmarkt geen optie meer voor middeninkomens.

Een deel van deze stijging is het gevolg van exogene factoren. In de periode van 1995 tot 2022 heeft Nederland een totale inflatie gekend van ruim 80%. De prijsindex van bestaande koopwoningen in Amsterdams is in dezelfde periode gestegen met circa 580%, een kleine 14% van de stijging van de huizenprijzen kan dus worden toegeschreven aan inflatie. Daarnaast zijn de bouwkosten zijn sinds 1995 met ruim 17% harder zijn gestegen dan de inflatie. Daar bovenop komt ook nog een geschatte bouwkostenstijging van circa 15% als gevolg van het verbod op gasaansluitingen en de verscherpte stikstofregels (Clahsen, 2019). De koopkracht is de laatste jaren gestimuleerd door de exceptioneel lage rentestand. Sinds 2008 (met uitzondering van een lichte stijging in 2011) is de rente gedaald tot een historisch laag niveau, waardoor de koopkracht is gestimuleerd.

Een ander deel van de stijging van de prijsindex van bestaande koopwoningen is toe te schrijven aan het overheidsbeleid. Al vanaf de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid actief het eigen woningbezit gestimuleerd. De gedachte hierbij was dat eigendom zou bijdragen aan het 'verantwoordelijkheidsgevoel, woonbeschaving, properheid en spaarzin'. De overheid introduceerde daartoe in de loop der jaren meerdere stimuleringsmaatregelen om huishoudens meer geld te kunnen

laten lenen, zoals de bouwspaarbanken, premiekoopregelingen, de invoering van de hypotheekgarantie, werden spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken geïntroduceerd en werden vanaf de jaren zeventig meerdere keren de leennormen verruimd. Een andere belangrijke manier om woningbezit te stimuleren was de hypotheekrenteaftrek die vanaf de jaren negentig met dit doel werd ingezet (CPB, 2016). Dit beleid sorteerde effect: het eigen woningbezit in Nederland groeide van 28% in 1945 tot 58% in 2021. In Amsterdam is het aandeel koopwoningen met 29% minder groot en bestaat de woningvoorraad met 48% voor het grootste deel uit sociale huurwoningen. De belastingvoordelen en steeds ruimere leennormen heeft huishoudens ook de mogelijkheid geboden om meer te bieden en hogere schulden aan te gaan, met hogere huizenprijzen tot gevolg (DNB, 2021). Tegelijkertijd heeft dit beleid geresulteerd in een kleine huurmarkt met hoge huurprijzen wat leidt tot hoge maandlasten voor huishoudens in een niet gereguleerde huurwoning.

Na de kredietcrisis kwam er een kentering in het beleid m.b.t. de leennormen en belastingvoordelen voor huiseigenaren. Zo werden er maatregelen genomen om overcreditering tegen te gaan. Vanaf 2012 werd de maximale LTV gekoppeld aan de marktwaarde en afgebouwd van 106% tot 100% in 2018 en werd ook de maximaal toegestane LTI-ratio flink aangescherpt. In de periode tussen 2009 en 2015 nam deze met 17% af. Bij een gelijkblijvend rentepercentage zou de maximale leencapaciteit van huishoudens hierdoor dalen, maar dit effect werd gedempt door de dalende rente (Rabobank, 2016). In 2023 werd de schenkingsvrijstelling fors terug gebracht en vanaf 1 januari 2024 wordt deze in zijn geheel afgeschaft. Daarnaast is vanaf 2014 het financiële voordeel van de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs afgebouwd van 52% naar het laagste belastingtarief van 37% in 2023. Gelijktijdig is echter het eigenwoningforfait verlaagd van 0,75% in 2017 tot 0,35% in 2023 waardoor de afbouw van de hypotheekrenteaftrek en de stijging van de netto hypotheeklasten deels worden gecompenseerd.

Doordat het voor middeninkomens in Amsterdam niet meer mogelijk is om een koopwoning te bemachtigen zijn ze volledig afhankelijk van het aanbod op de huurmarkt. Een belangrijk deel daarvan voor middeninkomens is het middenhuursegment. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat middeninkomens in vrijwel alle gevallen (ruim) voldoende bestedingsruimte hebben om een huurwoning in het middensegment te kunnen betalen. Het is enkel de beschikbaarheid van de woningen die de toegankelijkheid tot het middenhuursegment bepaalt. Dat is dan ook de reden dat De Gemeente Amsterdam sinds de presentatie van de Woonagenda in 2015 40% gereguleerde huur, 40% middelduur (huur en koop) en 20% dure huur en koop verplicht heeft gesteld. Vanaf dat moment is er een duidelijke toename te zien in de nieuwbouwproductie van middeldure huurwoningen. Tussen 2005 en 2021 is het aandeel middenhuurwoningen mede als gevolg daarvan gestegen van 3% tot 8%. In absolute aantallen is dit een stijging van circa 11.000 woningen tot ruim 35.000.

Een andere optie voor middeninkomens is het woningaanbod op de vrije huurmarkt. Hoewel in beleidsdocumenten van zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam altijd wordt aangenomen dat de vrije huurmarkt niet toegankelijk is voor middeninkomens blijkt uit onderzoeken van het Nibud dat in veel gevallen de maximaal betaalbare huur voor middeninkomens boven de gemiddelde huurprijs ligt. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen welk deel van de vrije huurmarkt precies betaalbaar en daarmee toegankelijk is voor middeninkomens, maar het is wel duidelijk dat het vrije huursegment in ieder geval deels toegankelijk is voor Amsterdamse middeninkomens.

Het vergroten van het midden- en vrije huursegment zou een van de topprioriteiten moeten zijn om de woningmarkt toegankelijk te houden voor middeninkomens. Dit blijkt alleen absoluut niet uit de beleidsmaatregelen die door zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam de laatste jaren

worden ingezet. De differentiatie van de overdrachtsbelasting, de verzwaarde fiscale behandeling van particuliere verhuurders en de invoering van de renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting zorgen voor een verhoging van de belastingdruk voor vastgoedinvesteerders waardoor investeringen in de huurmarkt zullen afnemen. Tegelijkertijd heeft de Gemeente Amsterdam ook nog een opkoopbescherming ingevoerd waarmee het verboden wordt om de eerste vier jaar na aankoop woningen te verhuren tot en met een WOZ-waarde van €533.000 in 2023 waardoor het aanbod huurwoningen verder zal afnemen. De enige maatregelen die voor meer investeringsruimte zorgen, zijn de afschaf van de verhuurderheffing en de markttoets voor woningcorporaties, waardoor ze de mogelijkheid hebben om middenhuurwoningen toe te voegen.

Zoals in de inleiding reeds benoemd ziet de politiek in Nederland het verhogen van de liberalisatiegrens als de oplossing om het aanbod middenhuurwoningen te vergroten. De Gemeente Amsterdam lobbyt al sinds 2008 bij het Rijk voor een verhoging van de liberalisatiegrens om daarmee meer woningen beschikbaar te krijgen in het middensegment (Gemeente Amsterdam, 2008). In 2008 was deze wens vanuit gemeentelijk oogpunt niet vreemd omdat het merendeel van de woningen ook betaalbaar zouden blijven voor de middeninkomens zodra een belegger – als gevolg van de verhoging van de liberalisatiegrens – er voor zou kiezen zijn huurwoningen uit te ponden. Dat is sinds de start van deze lobby in 2008 echter drastisch veranderd, waardoor het vreemd is dat de lobby richting de Rijksoverheid t.b.v. de verhoging van de liberalisatiegrens in de coalitieakkoorden van 2018 en 2022 nog steeds op de agenda stond en inmiddels succes heeft gehad. In onderzoeksrapporten van Brink, CPB, PBL en DNB naar verdere huurregulering wordt unaniem de conclusie getrokken dat huurprijsregulering het aanbod middenhuurwoningen op termijn altijd zal verkleinen. Ten eerste zorgt (verdere) huurregulering voor een lagere woningbouwproductie omdat de huurwaarde van woningen wordt verlaagd en daarmee voor beleggers en ontwikkelaars de prikkel verdwijnt om nieuwe huurwoningen te bouwen. Ten tweede is de verwachting dat beleggers vanwege een dalend rendement hun huurwoningen eerder zullen verkopen (Cavalleri, Cournède, & Özsöğüt, 2019) (Kholodilin & Kohl, 2020) (Brink, 2021). Het is zeer opvallend dat de overheid ondanks deze unanieme conclusie toch de Wet betaalbare huur wil implementeren.

Tot slot speelt ook het economische belang van Amsterdam mogelijk nog een rol. Want waar de beschikbare bouwgrond deels afhankelijk is van geografische factoren, heeft ook het grondbeleid invloed op de beschikbare bouwgrond. In Nederland is het grondbeleid in grote mate in handen van de gemeenten, en met name de Gemeente Amsterdam is zeer actief op dit gebied. Zij is, vanuit het perspectief van grondeigenaar, niet gebaat bij een betaalbare (en daarmee ongedeelde) stad omdat de hoge huizenprijzen de inkomsten uit de grondexploitatie verhoogt (CPB, 2017). Het economische belang van de stad conflicteert daardoor met de ambitie om een inclusieve stad te behouden. Om de woningbouwproductie van met name de middenhuurwoningen te stimuleren kan de gemeente genoeg nemen met lagere grondopbrengsten, maar het lijkt er op dat de gemeente daar niet toe bereid is (Arkenbout, 2018). Voor de Gemeente Amsterdam liggen daar echter wel mogelijkheden, aangezien zij eigenaar is van 80% van de grond, waardoor de gemeente vaak als grondeigenaar actief betrokken is bij stedelijke ontwikkeling en juist hiermee ook veel invloed kan uitoefenen (Gemeente Amsterdam, 2019).

In de hypothese werd verondersteld dat het behoud van de middeninkomens een politieke afweging is tussen verschillende en soms tegenstrijdige beleidsdoelen - op zowel landelijk als gemeentelijk niveau - en dat de Gemeente Amsterdam het behoud van de middeninkomens als topprioriteit moet bestempelen als ze wil voorkomen dat de daling van het aantal middeninkomens zich verder door zal zetten. Ten eerste kan de conclusie worden getrokken dat het beleid om middeninkomens te behouden voor de stad nog

niet doeltreffend is geweest. Al vanaf 2005 daalt het percentage huishoudens met een middeninkomen. Dat komt uiteraard niet alleen door overheidsbeleid. De vraag naar woonruimte in Amsterdam is groot en de lage rente heeft de woningprijzen gestimuleerd. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de invoering van de 40-40-20 regeling wél een positieve bijdrage heeft gehad aan de voorraad middenhuurwoningen, maar dat met name het overheidsbeleid desastreus is. Dat komt deels door andere belangen, maar wordt voor een groot deel ook veroorzaakt doordat adviesrapporten over het functioneren van de woningmarkt en beleidsmaatregelen bewust worden genegeerd en investeren in huurwoningen voor vastgoedinvesteerders steeds onaantrekkelijk wordt. Zolang de overheid haar woningbouwbeleid niet gaat baseren op deskundige en onafhankelijke adviesrapporten zal er nooit een evenwichtige woningmarkt ontstaan en zal de Amsterdamse woningmarkt in steeds mindere mate toegankelijk zijn voor middeninkomens.

9.1 Aanbevelingen

1. *Focus op nieuwbouwproductie*

Het waarborgen van de toegankelijkheid van de woningmarkt voor middeninkomens is eigenlijk een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt geprobeerd het aantal toegankelijke woningen voor middeninkomens te vergroten door in te grijpen op de bestaande woningvoorraad en anderzijds is het doel om meer (betaalbare) woningen toe te voegen. Het probleem is alleen dat de beleidsmaatregelen die worden ingezet om in te grijpen op de bestaande woningvoorraad remmend werken op de nieuwbouwproductie (Boelhouwer, 2023). Daarbij komt dat de Nederlandse woningmarkt al koploper is in de mate van huurprijsregulering en mede als gevolg daarvan een enorm lage aanbodelasticiteit kent. De enige oplossing om de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens daadwerkelijk te verbeteren is het toevoegen van woningen en het beleid zou dan ook gericht moeten zijn op het verbeteren van de aanbodelasticiteit. Uiteraard zijn er middenhuurwoningen nodig, maar ook koopwoningen en sociale en vrije huurwoningen want in Amsterdam is een tekort aan woningen in alle segmenten en een grotere woningvoorraad bevordert de doorstroming (EIB, 2018).

2. *Baseer beleid op de juiste uitgangspunten*

In beleidsdocumenten van zowel de landelijke overheid als de Gemeente Amsterdam wordt vrijwel in alle gevallen aangenomen dat de vrije huurmarkt niet toegankelijk is voor middeninkomens. Deze aanname lijkt ten grondslag te liggen aan de ontwikkeling en implementatie van beleidsmaatregelen. Uit onderzoek van het Nibud blijkt echter dat een aanzienlijk deel van de Amsterdamse vrije huurmarkt weldegelijk betaalbaar is voor middeninkomens. Hoewel de betaalbaarheid – en daarmee ook de toegankelijkheid - van de vrije huursector voor middeninkomens de laatste jaren sterk is afgenomen is het niet wenselijk deze mogelijkheid voor middeninkomens buiten beschouwing te laten bij het ontwikkelen en implementeren van beleidsmaatregelen.

3. *Maak onafhankelijke evaluatierapporten bindend*

Uit analyse van de woondeals, woningbouwimpuls, overdrachtsbelasting, huurprijsregulering blijkt dat de overheid de gangbare procedure hanteert voor het opstellen en evalueren van beleid. Voordat beleid daadwerkelijk wordt ingevoerd wordt er eerst onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar te verwachten doeltreffendheid. Het is echter zeer opvallend dat deze conclusies enkel leiden tot zeer geringe beleidsaanpassingen, terwijl de conclusies aanleiding geven voor veel verdergaande aanpassingen of zelfs aanleiding geven voor het niet implementeren van beleidsmaatregelen. Om te

komen tot doeltreffend beleid - en daarmee een beter functionerende woningmarkt - dienen adviezen uit onafhankelijke evaluatierapporten een bindende status te krijgen.

4. Maak gebiedsafhankelijk beleid

Veel beleidsmaatregelen zijn er nog steeds op gericht om woningbezit te stimuleren en particulieren een voordeel te geven ten opzichte van investeerders zoals de differentiatie overdrachtsbelasting en de opkoopbescherming. In Amsterdam zijn middeninkomens echter volledig afhankelijk van de huurmarkt – en dus van vastgoedinvesteerders – waardoor beleid dat investeren in huurwoningen minder aantrekkelijk negatieve gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor middeninkomens. Het is daarom noodzakelijk om gebiedsafhankelijk beleid te maken.

5. Durf impopulaire maatregelen te nemen

Alleen structurele hervormingen zoals het verminderen van huurregulering, het verminderen van fiscale prikkels voor eigenwoningbezit en schuldfinanciering en het verminderen van de leencapaciteit kunnen in de loop van de tijd de toegankelijkheid van de woningmarkt verbeteren voor de middeninkomens. De eerste stappen hierin zijn inmiddels gezet, maar de politiek blijft hier zeer terughoudend in omdat het merendeel van de kiesgerechtigden een eigen woning bezit en baat heeft bij fiscale voordelen (Boelhauer, 2023).

9.2 Reflectie

Hoewel dit evaluatieonderzoek met veel aandacht is uitgevoerd, heeft het met name door de afbakening en beschikbare data wel een aantal beperkingen.

- Er is in dit onderzoek alleen gekeken naar de kwantitatieve vraag. De kwaliteit en omvang van de woningen zijn buiten beschouwing gelaten, maar zijn wel degelijk van (groot) belang.
- In de gemeentelijke woonvisies wordt meerdere malen aangegeven dat elke buurt toegankelijk moet zijn voor mensen met lage- en middeninkomens. De gemeente acht het onwenselijk dat de binnenstad alleen toegankelijk is voor huishoudens met hoge inkomens en de lage inkomens enkel in kleine woningen aan de rand van de stad kunnen wonen. In dit onderzoek is er echter niet op wijkniveau gekeken naar de toegankelijkheid, maar is Amsterdam beschouwd als één geheel.
- In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de gemiddelde huurprijs in de vrije huursector om de betaalbaarheid van deze sector voor de middeninkomens te bepalen, ook hierin is geen rekening gehouden met de verschillen tussen verschillende wijken. Daarnaast zou – voor het bepalen van de toegankelijkheid van de vrije huursector – eigenlijk gebruik gemaakt moeten worden van de ontwikkeling van de gemiddelde aanvangshuren. Deze waren echter niet beschikbaar.
- Er is enorm veel tijd besteed aan het doornemen van alle soorten beleidsdocumenten, is het vrijwel niet mogelijk om daarin volledig te zijn en daadwerkelijk alle beleidsmaatregelen in één rapport op te nemen en te evalueren. Het is dan ook zeer goed mogelijk dat er beleidsmaatregelen ontbreken in dit rapport.

Literatuurlijst

- ABF Research. (2021). *Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt - Prognose en Scenario's 2021-2035*. Delft: ABF Research.
- ABF Research. (2022). *Wonen langs de meetlat - Resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2021*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ABF Research. (2023). *Primos-prognose 2023: Prognose van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*. Delft: ABF Research.
- ABN AMRO. (2022). *Woningmarktmonitor - Kabinet keert belegger de rug toe*. Economisch Bureau ABN AMRO.
- Aedes. (2013). *Geen krot meer te bekennen - geschiedenis van de volkshuisvesting. Aedes 100 jaar: jubileumuitgave 2013*.
- Algemene Rekenkamer. (2005). *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer. (2022). *Aanpak Woningtekort*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AnderssonElffersFelix. (2021). *Evaluatie woondeals – Definitief rapport: Onderzoek voor ministerie van BZK*. Utrecht: AnderssonElffersFelix.
- Andrews, D. (2010). *Real House Prices in OECD Countries: The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors*. Parijs: OECD.
- Arkenbout, R. (2018). *Heeft middeldure huur toekomst in Amsterdam?* Amsterdam: ASRE.
- Blijie, B., Gopal, K., Steijvers, R., & Faessen, W. (2016). *Wonen in beweging - De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2015*. Den Haag: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boelhouwer, P. (2023). *Essay: De woningcrisis in Nederland; achtergronden en oplossingen*. Den Haag: NSC.
- Boelhouwer, P., & Schiffer, K. (2015). *Kopers verdienen meer! Naar een evenwichtige toepassing van de NIBUD-normen*. Delft: OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving.
- Boerdam, A., van den Brakel, M., Coumans, M., Hermans, B., & Loozen, S. (2018). *Verhuizingen van oudere huishoudens*. Den Haag: CBS.
- Booi, H., & Sleutjes, B. (2022). *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam - Factsheet Wonen in Amsterdam 2021*. Amsterdam: OIS - Gemeente Amsterdam.
- Bouwmeester, H. (2021). *Monitor koopwoningmarkt - 1e kwartaal 2021*. Delft: Expertisecentrum woningwaarde - TU Delft.
- Brennenraedts, R., Driesse, M., Hanswijk, M., Vankan, A., & Veldman, J. (2019). *Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*. Utrecht: Dialogic innovatie & interactie.

- Brink. (2021). *Consequenties huurprijsregulering: Analyse en doorrekening van mogelijke maatregelen*.
- Buijs, M. (2016). Wat de geschiedenis ons leert over de Amsterdamse woningmarkt. *Cobouw*.
- Buitelaar, E. (2019). *Versnelling van de woningbouw: van korte- naar lange termijnperspectief*. Real Estate Research Quarterly.
- Buitelaar, E. (2021). *De werking van de woningmarkt - verkenning en reflectie*. Den Haag: PBL.
- Cavalleri, M., Cournède, B., & Özsögüt, E. (2019). *How responsive are housing markets in the OECD? National levels estimates*. Parijs: OECD.
- CBS. (2018). *Huizenprijzen op niveau van voor de kredietcrisis*. Opgehaald van www.cbs.nl.
- CBS. (2019). *Nederland langs de Europese meetlat - 2019*. Den Haag: CBS.
- CBS. (2019, juni 26). Ruim 1 op 10 jonge gezinnen verliet Amsterdam in 2018. Den Haag: CBS.
- CBS. (2021). *Economische groei en het inkomen van Nederlanders*. CBS.
- CBS. (2022). *Huishoudens nu*. cbs.nl.
- Clahsen, A. (2019, oktober 23). Nieuwe woningen 15% duurder door duurzaamheidseisen. *Financieel Dagblad*.
- COELO. (2016). *Evaluatie verhuurderheffing*. Groningen: COELO.
- Companen & Thésor. (2020). *Effecten van de verhuurderheffing op het wonen in Nederland - Een evaluatie 2013 tot 2020*. Companen.
- Cournède, B., Sakha, S., & Ziemann, V. (2019). *Empirical links between housing markets and economic resilience*. Parijs: OECD.
- CPB. (2010). *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2016). *Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftek*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2017). *Prijselasticiteit van het woningbouwaanbod*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2019). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2020). *Beweging op de woningmarkt: prijzen en volumes*. CPB.
- CPB. (2020). *Kansrijk woonbeleid 2020. Addendum: Differentiatie overdrachtsbelasting*. Den Haag: CPB.
- de Geus, H. (2018). *Waarom wordt wonen zo duur? Follow the Money*.
- de Groot, C. (2021, augustus 21). Geef prioriteit aan bouwen voor ouderen om wooncrisis te beslechten. *RTL Nieuws*.
- de Groot, C., & Groot, S. (2021). *Waarom het woningtekort er wél toe doet*. Rabobank.
- de Groot, C., & Vrieselaar, N. (2019). *Huizenbezit onder jonge middeninkomens duikt omlaag*. Rabobank.

- de Jonge, H. (2022, Mei 25). *Integrale visie op de woningmarkt: Brief van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.
- de Leve, E., & Kramer, I. (2020). *Wat is de grond waard? Onderzoek naar gemeentelijk grondprijsbeleid*. Stec Groep.
- de Voogdt, S. (2021, januari 11). Wat heeft het woningbouwbeleid van Ollongren opgeleverd? *NRC*.
- DNB. (2020). *Woningmarkt en samenleving gebaat bij betere balans tussen koop en huur*. dnb.nl.
- DNB. (2021, januari 7). *Verkleinen kostenverschil tussen koop en huur werkt welvaartsverhogend*. Opgehaald van [www.dnb.nl](https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/verkleinen-kostenverschil-tussen-koop-en-huur-werkt-welvaartsverhogend/): <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/verkleinen-kostenverschil-tussen-koop-en-huur-werkt-welvaartsverhogend/>
- DNB. (2021). *Vier ingrediënten voor een evenwichtigere woningmarkt*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V.
- DNB. (2022, juni). www.dnb.nl.
- DNB. (2023). *Financieringsruimte en huizenprijzen - DNB Analyse*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V.
- EIB. (2018). *Woningmarktbeleid in Amsterdam*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- EIB. (2021). *De kwalitatieve woningvraag in 2030*. Amsterdam: EIB.
- EY. (2023). *Voorjaarsnota 2023: fiscale gevolgen voor de vastgoedsector*. Rotterdam: EY.
- Frederik, J. (2021, oktober 6). Waarom wonen zo duur is (en nee, niet door huisjesmelkers, het neoliberalisme of prins Bernhard). *De Correspondent*.
- Gemeente Amsterdam. (2008). *Woonvisie Amsterdam tot 2020: Nota van beantwoording en wijzigingen - concept april 2008*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2019). *Gemeentebblad nr. 67598: Kennisnemen van de externe beoordeling op de ontwikkeling van de marktwaarden en de bouwkosten en vaststellen van het geactualiseerde beleid grondprijsbepaling voor nieuwe erfpachtrechten 2019*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2021). *Omgevingsvisie Amsterdam 2050 - Een menselijke metropool*. Amsterdam.
- Geng, N. (2018). *Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies*. Washington: IMF.
- Geutink, E., Lentferink, L., de Leve, E., & Schouten, Y. (2021). *Verkenning beleidsopties voor huurprijsregulering van de vrijesectorhuur*. Arnhem: Stec Groep.
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). *The impact of building restrictions on housing affordability*. FRBNY Economic Policy Review.
- Glaeser, E., & Gyourko, J. (2003). *The impact of building restrictions on housing affordability*. New York: Economic Policy Review.
- Green, R., Malpezzi, S., & Mayo, S. (2005, Februari). Metropolitan-specific estimates of the price elasticity of supply of housing, and their sources. *American Economic Review*, 334-339.

- Groot, E. (2021, maart 19). Het drama woningmarkt: het eigenbelang regeert. *Financieel Dagblad*.
- Hochstenbach, C. (2020, augustus 25). Hoe de politiek een koopwoning voor jongeren onbereikbaar maakt. *OneWorld.nl*.
- Instituut voor publieke economie. (2023). *Het ongewone Nederlandse woningmarktbeleid*. Den Haag: Instituut voor publieke economie.
- Kholodilin, K., & Kohl, S. (2020). *Does Social Policy through Rent Controls Inhibit New Construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence*. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Klumpenaar, S. (2023, september 18). Roep om meer bouwsubsidie: '250 miljoen is druppel op gloeiende plaat'. *NRC*.
- Knab. (2022, december). *Huizen crisis: de huizenprijzen in historisch perspectief*. Opgehaald van bieb.knab.nl.
- Knoppel, M. (2022). Geen enkele maatregel op zichzelf kan de woningprijsstijging keren. *ESB*, 35-39.
- Knot, K. (2018). Hot property market - The housing market in major cities. *Voorwoord*. Amsterdam: Springer Nature - DeNederlandscheBank.
- Korevaar, M., Francke, M., & Eichholtz, P. (2021). *Dure huizen maar geen zeepbel in Amsterdam*. ESB.
- Luca, O., & Geis, A. (2021). *Real Estate in the Netherlands: A Taxonomy of Risks and Policy Challenges*. IMF.
- Middelkoop, M., & Schilder, F. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld*. Den Haag: PBL.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Staat van de Woningmarkt - Jaarrapportage 2019*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Staat van de Woningmarkt - Jaarrapportage 2021*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Belastingdruk woningcorporaties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Programma Woningbouw*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Neele, J., de Wildt, R., Wouters, R., & Massar, P. (2008). *Van huur- naar koopwoning: Het effect van verkoop van huurwoningen*. Amsterdam: RIGO Research en Advies BV.
- Nibud. (2019). *Inkomenscriteria voor huurders en kopers*. Utrecht: Nibud.
- Nispen, F. v. (2011). *Policy Instruments*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- NPO. (2018). *Waarom emigreerden honderdduizenden Nederlanders naar het buitenland?* Opgehaald van www.npokennis.nl.
- NPO. (sd). *Waarom zijn huizen in Nederland zo duur?* Opgehaald van www.npokennis.nl.
- Onderzoek en Statistiek. (2021). *Wonen in de Metropoolregio 2021*. Amsterdam: Onderzoek en Statistiek - Gemeente Amsterdam.
- Onderzoek, Informatie en Statistiek. (2015). *Wonen in de Regio Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Onderzoek, Informatie en Statistiek. (2019). *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam - Factsheet Wonen in Amsterdam 2019*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Onderzoek, Informatie en Statistiek. (2022). *Bevolkingsprognose 2022-2050*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Ossokina, I., & Verkade, E. (2006). Demografische ontwikkelingen en de woningmarkt. In *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006* (pp. 283-299). Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken.
- Pattyn, V., van der Knaap, P., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- PBL & CBS. (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudens prognose 2022-2050 - Steden en randgemeenten groeien verder*. Den Haag: CBS.
- PBL. (2008). *Doorstroming op woningmarkt: van huur naar koop*. Den Haag: NAI Uitgevers.
- PBL. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. 2020: PBL.
- PBL, C. &. (2016). *Kansrijk wonen*. Den Haag: CPB & PBL.
- Rabobank. (2016). *Stijgende inkomens en dalende hypotheekrente compenseren deels de strengere Nibud normen*. Rabobank/RaboResearch.
- RIGO Research en Advies. (2022). *Tussenevaluatie flexpoolregeling*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). *The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries*. Parijs: OECD.
- Schilder, F., & Conijn, J. (2015). *Middeninkomens en het middensegment - De ontbrekende schakel op de woningmarkt*. Amsterdam: ASRE.
- Schilder, F., & Conijn, J. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt - Ontwikkelingen in een veranderd economisch en maatschappelijk klimaat*. Amsterdam: ASRE.
- Schippers, E., van der Ven, A., & van der Werf, M. (2013). De Crisis- en herstelwet (deel 1): een blijvertje! *De Gemeentestem*, 302-312.
- SEO Economisch Onderzoek. (2021). *Evaluatie schenkingsvrijstelling: hulp voor huiseigenaren met vermogende ouders*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet differentiatie overdrachtsbelasting)*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Vaessen, J. (2018, December 11). Five ways to think about quality in evaluation. IEG | World Bank Group.
- van Dam, F., & Eskinasi, M. (2013). *Woningprijzen: bepalende factoren en actoren. Een overzicht van bevindingen uit studies van het PBL*. Den Haag: PBL.
- van Enk, W. (2023). Wat is de grootste fiscale killer voor de woningbouw? *PROPERTYNL MAGAZINE*, 36-37.
- van Hoek, T., Koning, M., Bruinsma, H., & Uunk, V. (2020). *Betaalbaarheid op de woningmarkt*. Amsterdam: EIB.
- van Hoenselaar, F., Burgers, S., van Dijk, D., & Öztürk, B. (2018). *The relation between supply constraints and house price dynamics in the Netherlands*. Amsterdam: DNB.
- Van Maarseveen, R., van der Pol, T., & Zwaneveld, P. (2016). *Literatuurstudie 'Effectiviteit van place-based beleid'*. Den Haag: CPB.
- Veldman, J., & Brennenraedts, R. (2020). *Addendum verkenning differentiatie overdrachtsbelasting starters en beleggers*. Utrecht: Dialogic.
- Vereniging Canon Sociaal Werk. (2016). *Canon Volkshuisvesting*. Amsterdam: Vereniging Canon Sociaal Werk.
- VNG, R. I. (2017, februari 15). *Convenant samenwerkingstafel middenhuur*.
- Woonbond. (2017). *Effecten verhuurderheffing*. Amsterdam: Woonbond.

Bijlage 1: Overzicht landelijke beleidsinstrumenten

Juridische beleidsinstrumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Crisis- en herstelwet	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	31 maart 2010	Legalisering
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Wet betaalbare huur	Voorkomen van het wegstromen van gereguleerde huur én het verkleinen van het gat tussen de gereguleerde huur en vrije sector huur.	1 januari 2024	Verplichting
Begrenzing jaarlijkse huurprijsstijging vrije sector naar CPI + 1%	Betaalbaarheid van woonruimte voor huurders verbeteren	1 januari 2021	Verplichting
Maximale huurverhoging wordt bepaald door de loonontwikkeling plus 1%	Betaalbaarheid van woonruimte voor huurders verbeteren	1 januari 2023	Verplichting
Regionale woondeals	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Vanaf januari 2019	Verplichting
Duurzaamheidseisen			
Nieuwe gebouwen moeten voldoen aan strengere eisen voor energiegebruik: de Bijna Energieneutrale Gebouw Eisen (BENG-eisen). Deze eisen worden opgenomen in het Bouwbesluit 2012.	Nieuwe gebouwen energiezuiniger maken.	1 januari 2021	Verplichting
Er is een natuurvergunning nodig als nieuwbouwprojecten te veel stikstofneerslag veroorzaken in een Natura 2000-gebied.	Het behalen van nationale stikstofreductiedoelen.	1 januari 2021	Verplichting
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Opkoopbescherming	Meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen	1 januari 2022	Verbod
Financieel-economische beleidsdocumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Woningbouwimpuls	Het versnellen van de woningbouwproductie voor huishoudens met een laag of middeninkomen	11 mei 2020	Tegemoetkoming in kosten
Startbouwimpuls	Het versnellen van de woningbouwproductie voor huishoudens met een laag of middeninkomen	15 juli 1905	Tegemoetkoming in kosten
Flexpoolregeling	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Vanaf 2020	Tegemoetkoming in kosten
Hypotheekrenteaftrek			
Invoering hypotheekrenteaftrek	Het verminderen van de belasting op de woning 'als bron van inkomsten'.	1914	Tegemoetkoming in kosten
Afschaffing van een maximum eigenwoningwaardeforfait	Eigenaren van dure woningen zwaarder belasten	2009	Tegemoetkoming in kosten
Invoering staffel eigenwoningwaardeforfait	Eigenaren van dure woningen zwaarder belasten	2010	Tegemoetkoming in kosten

Rente van nieuwe hypotheek is alleen aftrekbaar als de hele hypotheek minstens annuitair wordt afgelost in 30 jaar.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	2013	Tegemoetkoming in kosten
Voor bestaande en nieuwe hypothecaire leningen wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief in stappen van een half procent per jaar afgebouwd tot maximaal 38%.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	2014	Tegemoetkoming in kosten
Het percentage waartegen hypotheekrente mag worden afgetrokken wordt in stappen van 3 procentpunt per jaar verlaagd totdat het basistarief (36,93% in 2023) is bereikt.	Het beperken van het voordeel van woningeigenaren en de stimulering van de huizenprijsontwikkeling.	10 oktober 2017	Tegemoetkoming in kosten
<i>Differentiatie overdrachtbelasting</i>			
Verlaging van het overdrachtsbelastingtarief voor woningen van 6% naar 2%	Deze maatregel voorkomt een nog verdere verdieping van de malaise op de woningmarkt en draagt bij aan het creëren van langdurige zekerheid op die woningmarkt.	Vanaf 15 juni 2011 eerst tijdelijk ingevoerd, vanaf 1 juli 2012 permanent.	Tegemoetkoming in kosten
Per 1 april wordt daarbij wel een grens gesteld aan de prijs van de woning, die moet onder de €400.000 liggen	Verbeteren van de positie van starters op de woningmarkt.	1 april 2020	Tegemoetkoming in kosten
Het verlaagd tarief van 2% is alleen nog van toepassing voor woningen die bestemd zijn voor eigen gebruik c.q. zelfbewoning., investeerders gaan 8% betalen.	Verbeteren van de positie van particulieren op de woningmarkt ten opzichte van beleggers en investeerders.	2021	Tegemoetkoming in kosten
Differentiatie overdrachtsbelasting: Eenmalige vrijstelling van betalen van overdrachtbelasting voor starters tot 35 jaar bij het kopen van een woning.	Verbeteren van de positie van starters op de koopwoningmarkt.	Van 1 januari 2021 tot 1 april 2021	Tegemoetkoming in kosten
Overdrachtsbelasting voor investeerders gaat naar 10,4%.	Verbeteren van de positie van starters op de koopwoningmarkt.	1 januari 2023	Tegemoetkoming in kosten
<i>Schenkingsvrijstelling</i>			
Van 2010 tot 2013 gold er een schenkingsvrijstelling van ca. €50.000 met een leeftijdsgrens van 18 tot 35 jaar.	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheek.	2010	Tegemoetkoming in kosten
Tijdelijk verhoging tot €100.000, zonder leeftijdsgrens.	De woningmarkt stimuleren	31 oktober 2013	Tegemoetkoming in kosten
Schenkingsvrijstelling €53.000, met een leeftijdsgrens van 18 tot 40 jaar.	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheek.	2015 en 2016	Tegemoetkoming in kosten
Verhogen verruimde schenkingsvrijstelling van €53.000 naar €100.000	Verminderen van de eigenwoningschuld en het verlagen van het percentage onderwaterhypotheek.	2017	Tegemoetkoming in kosten
De eenmalig verhoogde vrijstelling is verlaagd naar €28.947	Verkleinen vermogensongelijkheid.	1 januari 2023	Overig

Afschaffen van de verruimde schenkingsvrijstelling	Verkleinen vermogensongelijkheid.	1 januari 2024	Overig
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Verhogen belastingdruk particuliere verhuur (hoger fictief rendement, hoger belastingpercentage en hogere leegwaarderatio)	Meer koopwoningen beschikbaar voor mensen die er zelf in gaan wonen door belastingdruk voor particuliere verhuurders te verhogen.	2023	Betaalverplichting
Invoering renteaftrekbeperking vennootschapsbelasting	Voorkomen dat belastingplichtigen de winst via hoogrentende leningen van zusterbedrijven in belastingparadijzen afroomden zonder daar vennootschapsbelasting over te betalen.	2019	Betaalverplichting
<i>Verhuurderheffing</i>			
Invoeren verhuurderheffing	Het op orde brengen van de Staatsfinanciën	17 december 2013	Betaalverplichting
Afschaffen verhuurderheffing	Meer investeringsmogelijkheden in nieuwbouw voor corporaties	1 januari 2023	Betaalverplichting
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
<i>Leennormen</i>			
De maximale LTV ratio wordt met ingang van 1 januari 2013 jaarlijks in zes gelijke stappen verlaagd van 106% tot 100%.	Tegengaan van bovenmatige hypotheekverstrekking.	1 januari 2013	Overig
De LTI-ratio waartegen banken hypotheekleningen mogen verstrekken is wettelijk gemaximeerd (voorheen een richtlijn)		1 januari 2013	Overig
De maximale LTV zal niet verder worden verlaagd.	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters niet onnodig te belemmeren.	2017 Maart 2022	Overig
Voor starters wordt bij het aanvragen van een hypotheek de actuele stand van de studieschuld bepalend.	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters bevorderen.	Maart 2022	Overig
Startersleningen	Toegankelijkheid van de koopwoningmarkt voor starters bevorderen.	13 februari 2013	Overig
Communicatieve beleidsinstrumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Samenwerkingstafel Middenhuur	Nieuwe manieren vinden om aan de stijgende vraag naar woningen in het middenhuursegment te voldoen.	15 februari 2017	Afstemming
Expertteam Woningbouw	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	2018	Afstemming
Landelijke versnellingsstafel	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	19 april 2023	Afstemming

Bijlage 2: Overzicht gemeentelijke beleidsinstrumenten

Juridische beleidsinstrumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Beperken van de stapeling van eisen.	Bouwproductie vergroten door de haalbaarheid van projecten van marktpartijen verbeteren.	Mei 2022	Legalisering
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Voorrang geven aan ouderenwoningen zodat senioren een fijn woonalternatief hebben.	Bevorderen van doorstroming op de woningmarkt	Juni 2021 Mei 2022	Verplichting
<i>Huurprijsregulering</i>			
Lobby met het Rijk voor regulering van het middensegment	Voorkomen van het wegstromen van gereguleerde huur én het verkleinen van het gat tussen de gereguleerde huur en vrije sector huur.	Oktober 2008 Mei 2018 Mei 2022 20 juni 2017	Verplichting
Het stedelijke uitgangspunt voor de woningbouwprogrammering wordt 40% gereguleerde huur, 40% middelhuur en 20% dure huur en koop.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	20 juni 2017	Verplichting
In erfpachtcontracten een instandhoudingsverplichting van 25 jaar op te nemen voor woningen in de middeldure huur.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	2 mei 2017 20 juni 2017	Verplichting
Nieuwbouwwoningen in het betaalbare vrije sector huursegment blijven eeuwigdurend middenhuur.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	Mei 2018	Verplichting
In erfpachtcontracten opnemen dat huurverhogingen van middeldure huurwoningen 25 jaar inflatievolgend zijn.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door het beperken van het wegvloeiën van woningen in de middeldure huur.	2 mei 2017 20 juni 2017	Verplichting
<i>Passend toewijzen</i>			
In 2017 een onderzoek starten naar de mogelijkheden om een voorrangregeling te implementeren in de middeldure huur voor personeel in de zorg, in het onderwijs en bij de politie.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	20 juni 2017	Verplichting
De helft van de nieuw op te leveren woningen wordt toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot 1,5 x modaal die een sociale huurwoning achter laten.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen en het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt.	2 mei 2017	Verplichting

De overige nieuw op te leveren woningen en de woningen die na mutatie vrijkomen worden toegewezen aan overige huishoudens met een middeninkomen tot 1,5x modaal.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	2 mei 2017	Verplichting
Huisvestingsvergunning voor middeldure huurwoningen om toelatings- en voorrangscriteria te hanteren.	Waarborgen dat daadwerkelijk de doelgroep in de middeldure huurwoningen komt te wonen.	20 juni 2017	Verplichting
<i>Middenhuur door woningcorporaties</i>			
Verschuiving van woningen uit de sociale voorraad naar het middensegment	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door woningen over te hevelen uit het sociale segment.	Oktober 2008	Verplichting
Jaarlijks 1.300 corporatiewoningen in middenhuur te verhuren.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door woningen over te hevelen uit het sociale segment.	Mei 2018	Verplichting
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Opkoopbescherming (ook wel verhuurverbod of zelfbewoningsplicht) nieuwbouw koopwoningen	Voorkomen dat woningen worden gekocht om direct weer verhuurd te worden.	8 juli 2020	Verbod
Financieel economische beleidsinstrumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
<i>Grondbeleid</i>			
Uitgeven van nieuwe bouwkavels	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Kavels reserveren voor middeldure huurwoningen	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	November 2014	Tegemoetkoming in kosten
Zorgen voor voldoende middelen om in de stadsdelen de planvoorraad tot uitvoering te brengen en nieuwe plannen in voorbereiding te kunnen nemen.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het College geeft opdracht voor de planvoorbereiding van enkele versnellingslocaties die leiden tot gronduitgiften voor 20.000 woningen.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het College geeft de opdracht voor de voorbereiding van een ontwikkelstrategie voor de middellange termijn die leidt tot de bouw van 40.000 in de periode 2018 - 2025.	Vergroten van de planvoorraad	November 2014	Grondbeleid
Het verwerven van grond ten behoeve van de bouwproductie behoort nadrukkelijk tot de mogelijkheden.	Vergroten van de planvoorraad	Mei 2018	Grondbeleid

We gaan de ruimte in Amsterdam optimaal benutten door de hoogte in te gaan bij OV-knoop - punten en te bouwen op water waar dit kan.	Planvoorraad vergroten	Mei 2022	Legalisering
Met particuliere verhuurders maken we, op vrijwillige basis, prestatieafspraken over middenhuur. Doel is maximering van de huur in ruil voor een gunstiger erfpachtcontract.	Het aandeel middeldure huurwoningen in de totale woningvoorraad vergroten door voldoende middeldure huurwoningen toe te voegen.	Mei 2018	Beïnvloeding
Communicatieve beleidsinstrumenten			
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Het College zet in op een gecoördineerde en slagvaardige aanbieder van kavels op de markt d.m.v. een jaarlijkse tenderkalender.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking
Promotie van kavels om gronduitgiften voor 5.000 woningen in 2016 en 2017 te bewerkstelligen	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking
Het College gaat door met het uitbreiden en onderhouden van contacten met vastgoedpartijen en met het promoten van gebieden en locaties op vastgoedbeurzen, seminars en marketing.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2014	Informatieverstrekking
Beleidsmaatregel	Doelstelling	Datum	Uitvoeringsvorm
Het is belangrijk om de investeringsbereidheid goed te volgen en in gesprek te blijven met marktpartijen.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	November 2018	Afstemming
Doorbraakteam Woningbouw	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Oktober 2021	Afstemming
We maken samenwerkingsafspraken met corporaties, institutionele beleggers en grote ontwikkelaars.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming
We richten een Versnellingsstafel Woningbouw in en verstevigen de doorbraakteams.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming
We zoeken actief de samenwerking met het Rijk, de regio, woningcorporaties en andere - maatschappelijke – partners om de bouwproductie van 7.500 woningen per jaar te kunnen realiseren.	Het versnellen en versimpelen van de woningbouwproductie	Mei 2022	Afstemming