



Tegenwichtig woonbeleid

Een kwalitatief onderzoek naar de verwachte
effecten van het 40-40-20 beleid op de
gemengde stad

MASTER THESIS

MASTER OF SCIENCE IN REAL ESTATE

Ileen van der Sluis

AMSTERDAM SCHOOL OF REAL ESTATE
1 AUGUSTUS 2021

Tegenwichtig woonbeleid

1 AUGUSTUS 2021

MASTER THESIS

AMSTERDAM SCHOOL OF REAL ESTATE
HUYS AZIË
JOLLEMANHOF 5
1019 GW AMSTERDAM

BEOORDELAARS
PROF. DR. F.P.W. SCHILDER
DR. M.I. DRÖES

AUTEUR
ILEEN VAN DER SLUIS
ILEEN.VDSLUIIS@GMAIL.COM

Voorwoord

Allereerst begin ik met het uitspreken van mijn grote bewondering en dank voor Crissie. Zij heeft geduld getoond en me aangemoedigd om door te zetten. Vanaf nu kunnen we al onze plannen weer oppakken.

Met deze thesis is een einde gekomen aan de bijzonder leerzame tijd aan de ASRE. Erg genoten heb ik van de interessante colleges die mijn kennis enorm vergroot hebben. De afgelopen periode kan omschreven worden als een soort speurtocht. Eerst moest een relevant en boeiend onderwerp gekozen worden en daarna de opzet en vraagstelling. Daarnaast was het, bijna cliché, een bijzonder jaar door de Covid-19 pandemie. Volledig thuiswerken heeft zeker voordelen maar was ook behoorlijk eentonigheid.

Altijd al heeft sociaal-ruimtelijke verdeling mij geboeid. Vastgoed zie ik voornamelijk als een middel om (maatschappelijke) doelen te bereiken. En zo is, mede vanuit mijn interesse in politiek en de prominent in het lokale nieuws aanwezige beleidsregel 40-40-20, het onderwerp ontstaan.

De beleidsregel trok mijn aandacht omdat het, naar mijn idee, twee cruciale elementen in zich heeft. Het eerste en directe effect is dat de gemeente minder grondopbrengsten heeft dan zonder, als de overige omstandigheden gelijk blijven. Vervolgens kan je erover twisten of dat erg is of niet maar het is een gegeven dat er daardoor op andere vlakken andere financiële keuzes gemaakt worden. Het andere punt is dat de situatie op de Amsterdamse woningmarkt zo extreem geworden is dat toegang tot een betaalbare woning voor veel mensen bijna onmogelijk is geworden. Een van de sterkste instrumenten die de gemeente heeft om marktimperfecties te corrigeren is nieuwbouw. Met dit beleid probeert de gemeente tegenwicht te bieden aan de marktsituatie. En zo is ook de titel ontstaan.

Tijdens de 'speurtocht' was mijn begeleider Frans Schilder altijd snel beschikbaar om mij aanwijzingen in de goede richting te geven, dank hiervoor. Zijn idee om de totstandkoming van het beleid te onderzoeken heeft bijgedragen om 'hoe het nu werkt' beter te kunnen plaatsen. Daarnaast uiteraard ook een groot dankwoord voor de respondenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Zij vormen de kern van het inzicht dat verkregen is. Uiteraard wil ik ook mijn werkgever, de gemeente Amsterdam, bedanken voor het bieden van de mogelijkheid deze opleiding te volgen. Vrienden, familie en mijn voetbalteam; bedankt voor het geduld en begrip omdat ik niet altijd tijd had. Tot slot natuurlijk mijn lieve ouders. Bedankt voor het oneindige vertrouwen dat jullie in mij hebben.

Ileen van der Sluis

Amsterdam, 1 augustus 2021

Samenvatting

Nederland kent een lange historie van beleid op stadsvernieuwing. Als gevolg van woonbeleid gericht op het inkrimpen van de sociale huurvoorraad, aanmoedigen van het eigen woningbezit en de landelijke tendens van de populariteit van de stad, is de gemeente Amsterdam in 2017 gestart met het opleggen van de mengingsformule 40-40-20 bij nieuwbouwwontwikkelingen omdat zij een gemengde stad wil zijn (en blijven). De beleidsregel behelst het uitgangspunt dat het woonprogramma bestaat uit 40% gereguleerde huur, 40% middeldure huur en koop en 20% dure huur en koop. Dit onderzoek richt zich op het beantwoorden van de hoofdvraag:

"In welke mate draagt het huidige Amsterdamse 40-40-20 mengingsbeleid bij aan de 'gemengde stad'?"

In de literatuur komt naar voren dat de 'gemengde stad' betrekking heeft op de sociaalruimtelijke verdeling van woonruimte waarmee een tweedeling in de stad voorkomen of beperkt moet worden. Het gaat vooral om rechtvaardigheid waarbij het verdelingsvraagstuk en het '*right to the city*' een rol speelt. De ongedeelde stad veronderstelt de effecten van sociaal-ruimtelijke verdeling, als gevolg van marktwerking en (ruimtelijke) interventies, op het functioneren van woningmarkt te verbeteren en heeft betrekking op het voorzien van voldoende woningen die betaalbaar zijn waardoor verschillende inkomensgroepen toegang (recht) hebben tot een woning. Aan de hand van een aantal meetkundige technieken is de gemengdheid van Amsterdam weergegeven en lieten zien dat inkomensongelijkheid gering is maar op het moment dat dit ruimtelijk uitgedrukt wordt aan de hand van het aandeel bijstandsuitkeringen het in bepaalde wijken een scherpe scheiding toont. Uit de empirische bevindingen blijkt dat het begrip gemengde stad heel verschillend geïnterpreteerd wordt door de respondenten.

Een markt kan in theorie heel efficiënt functioneren als aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Voor de woningmarkt is echter sprake van marktfalen en inelasticiteit. Dit kan aanleiding zijn voor een overheid om marktimperfecties (proberen) te corrigeren. Via de analyse van diverse beleidsstukken is onderzocht op welke manier de gemeente in woonbeleid stuurt op menging. Dat blijkt over de tijd heel verschillend te zijn en er is geen overkoepelend beleid over.

Om te beoordelen wat het verwachte effect van dit beleid is zijn indicatoren gekozen. De begrippen betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming hebben achtereenvolgens betrekking op de verhouding inkomen en woonlasten, de mate waarin je een woning kan bemachtigen en verhuizen zodat er een woning beschikbaar komt. De respondenten zijn hier ook op bevestigd en geven als belangrijkste conclusies aan dat het effect op doorstroming heel beperkt zal zijn. Over toegankelijkheid zijn ze verdeeld. Die neemt weliswaar toe voor het aantal opgeleverde woningen maar tegelijkertijd lekt toegankelijkheid weg door de forse prijsstijgingen. Vanwege de behoorlijke omvang van de sociale voorraad wordt de stad relatief betaalbaar genoemd. Maar de nieuwe woningen zijn klein waardoor de prijs per meter hoog is.

Het resultaat van het onderzoek is dat de bijdrage (tot op heden) van dit beleid aan de gemengde stad zeer beperkt is. Voornamelijk door de verhoudingsgewijs geringe toevoeging dat via nieuwbouw te realiseren valt. Maar ook de combinatie van dit punt in samenhang met de huidige situatie op de woningmarkt van zeer forse prijsstijgingen. Ook het beleidstraject is aan de respondenten uitgevraagd. Uit de analyse van de interviews blijkt dat het beleid gevormd is door een politiek compromis en het betrof het verbinden met het dossier eeuwigdurende erfpacht. Het toont ook dat het beleid onvoldoende

doordacht is en de precieze ideeën over wat een gemengde stad voor het stadsbestuur betekent alleen op een hoog abstractieniveau geformuleerd zijn.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.2 Probleem- en doelstelling	7
1.3 Centrale vraag en deelvragen	7
1.4 Afbakening en generaliseerbaarheid	8
1.5 Methodologie	8
1.6 Relevantie	9
1.7 Leeswijzer	10
2. Onderzoeksmethode	11
2.1 Deductief gebruik van de theorie	11
2.2 Literatuuronderzoek	12
2.3 Analyse beleids- en raadsbesluiten gemeente Amsterdam	12
2.4 Interviews	12
2.5 Analyse interviews	14
2.6 Probleem-oriënterende beleidsanalyse	17
3. Achtergrond: problemen op de woningmarkt	18
3.1 Problemen op de woningmarkt	18
3.2 Verwachtingen	20
3.3 Concluderend	21
4. Wat is de gemengde stad?	22
4.1 Definiëren van 'de gemengde stad'	22
4.2 Een statistische achtergrond: de gemengdheid van Amsterdam	24
4.3 Bevindingen respondenten op begrip 'gemengde stad'	28
4.4 Concluderend	29

5.	Hoe probeert de gemeente in woonbeleid te sturen op menging?	31
5.1	Welvaartstheorie en marktfalen	31
5.2	Woningmarkt indicatoren	32
5.3	Effecten op betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming	33
5.4	Concluderend	35
6.	Hoe is het 40-40-20-beleid tot stand gekomen?	37
6.1	40-40-20 nader bekeken	37
6.2	Amsterdams woonbeleid gericht op menging	38
6.3	Totstandkoming van het beleid	43
6.4	Concluderend	44
7.	Conclusie: werkt het?	45
7.1	Algemene bevindingen	45
7.2	Bevindingen per deelvraag	46
8.	Reflectie en vervolg onderzoek	49
8.1	Reflectie	49
8.2	Aanbevelingen voor vervolg	50
	Bibliografie	51
Bijlage 1	Transcripten interviews (vertrouwelijk)	55

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bestuur van de gemeente Amsterdam wil een gemengde, inclusieve stad zijn. Dat betekent – afgaande op de omschrijving in de Woonagenda 2025 - op het gebied van wonen dat alle inkomensgroepen een betaalbare woning moeten kunnen bewonen. Dat er ruimte is voor iedereen van jong tot oud, studenten en voor gezinnen; voor elk type huishouden. Om dit mogelijk te maken heeft het bestuur beleid ontwikkeld met speciale aandacht voor die inclusiviteit. In het woonbeleid met de titel Woonagenda 2025 (Gemeente Amsterdam, 2017) is voor de stad - verdeeld over 22 gebieden - het uitgangspunt opgenomen dat voor elke nieuwbouwtontwikkeling het woonprogramma bestaat uit 40% gereguleerde huur, 40% middeldure huur en koop en 20% dure huur en koop. De gemeente legt hiermee een verdeling over marktsegmenten op. Op deze manier tracht de gemeente de onder andere door vrije marktwerking scheefgegroeide woningsegmentverdeling te corrigeren.

Hoewel Amsterdam over het algemeen beschouwd wordt als een diverse en egale, op gelijkheid gerichte stad (Fainstein, 1997) blijkt uit recent onderzoek door Van Gent en Hochstenbach (2019) dat het beleid van de afgelopen eeuw gericht is op een institutionele deregulatie, gevoed vanuit het neoliberalisme. Het gevolg van het beleid is een relatieve afname en residualisering van de sociale huursector. Dit heeft de ruimtelijke concentratie van achtergestelde bevolkingsgroepen vergroot.

Het zogenoemde 40-40-20 beleid als middel om een bepaalde gemengdheid te realiseren vormt de hoofdaanleiding voor dit onderzoek. Welke mate van menging is beoogd? En menging op welk vlak? Wat zijn de effecten? Gaat deze mogelijke (deel)oplossing wellicht ten koste van andere problemen? En hoe doelmatig en doeltreffend is het? Dat zijn vragen die verband houden met dit onderzoek.

1.2 Probleem- en doelstelling

Hoewel blijkt dat het Amsterdamse 40-40-20 woonbeleid onder het overkoepelende thema van de gemengde, inclusieve stad valt ontbreekt het aan inzicht in de precieze doelstellingen. Het probleem is dat het niet duidelijk is of dit beleid bijdraagt aan een gemengde stad.

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de (verwachte) effecten van het 40-40-20 beleid op betaalbaarheid in de context van toegankelijkheid en doorstroming om daarmee iets te zeggen over de relatieve doelmatigheid ervan.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt;

"In welke mate draagt het huidige Amsterdamse 40-40-20 mengingsbeleid bij aan de 'gemengde stad'?"

Ter beantwoording van de hoofdvraag worden de volgende vier deelvragen onderzocht:

1. Wat is een gemengde stad?
2. Hoe probeert de gemeente in woonbeleid te sturen op menging?
3. Welke (verwachte) effecten van 40-40-20 zijn er?
4. Hoe is dit beleid tot stand gekomen?

1.4 Afbakening en generaliseerbaarheid

De focus van dit onderzoek ligt op het achterhalen van de eerste effecten van het voornoemde beleid in relatie tot het gekozen doel: een gemengde stad te willen zijn.

Het onderzoek richt zich alleen op Amsterdam. Overige instrumenten of maatregelen die al dan niet bijdragen aan die doelstelling worden in deze scriptie buiten beschouwing gelaten. Er wordt geen alternatieve oplossing uitgewerkt.

In het hoofdstuk Onderzoeksmethode wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Hiermee is de wijze waarop de resultaten verkregen zijn navolgbaar gemaakt. Door de combinatie van literatuuronderzoek, de analyse van het woonbeleid en de interviews is een hoge mate van generaliseerbaarheid van de uiteindelijke beoordeling gecreëerd.

1.5 Methodologie

De centrale vraag is beoordelend en dit praktijkgerichte kwalitatieve onderzoek heeft een (ex durante) beleid evaluerend karakter. De oplossing voor het probleem wordt beoordeeld op doelmatigheid.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling is in de eerste plaats empirisch onderzoek toegepast maar niet alle deelvragen zijn op deze manier getoetst. Gestart wordt met een algemene beschrijving van problemen op de (Amsterdamse) woningmarkt. Aan de hand van literatuur is het begrip gemengde stad onderzocht en vormt de theoretische basis. Met de welvaartstheorie van Pareto is een brug geslagen naar het Amsterdamse beleid. Middels een analyse hiervan wordt aangetoond hoe de gemeente via woonbeleid stuurt op menging. De totstandkoming en of het beleid werkt is op empirische manier, via interviews, onderzocht.

Door deductief gebruik van de theorie fungeert de theorie als startpunt waaruit verwachtingen afgeleid zijn. Bestaande literatuur draagt ook bij aan het in afbakenen van de betekenis van de indicatoren waaraan de (te verwachte) effecten die ontstaan op de Amsterdamse woningmarkt door dit beleid beoordeeld worden. Hieruit zijn verwachtingen gevormd over het effect van het beleid op de gemengde stad. Om te beoordelen in welke mate het beleid daaraan bijdraagt is gekeken naar de (verwachte) effecten op betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming. Deze drie woningmarktindicatoren zijn gekozen omdat het belangrijke doelen zijn van de overheid en voortvloeiën uit de Grondwet. Daarnaast worden deze begrippen vaak gehanteerd in analyses over de woningmarkt door het Planbureau voor de Leefomgeving, bureau RIGO en de Rijksoverheid. Met het kijken naar effecten wordt de beleidswetenschappelijke methode van Hemerijck (2003) toegepast. Die is gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en is met behulp van de probleem-oriënterende kernvraag geanalyseerd. Hiermee is een zekere gelaagdheid aangebracht in het onderzoek. De kernvraag heeft betrekking op de instrumentele doelmatigheid van beleid. Met andere woorden: werkt het?

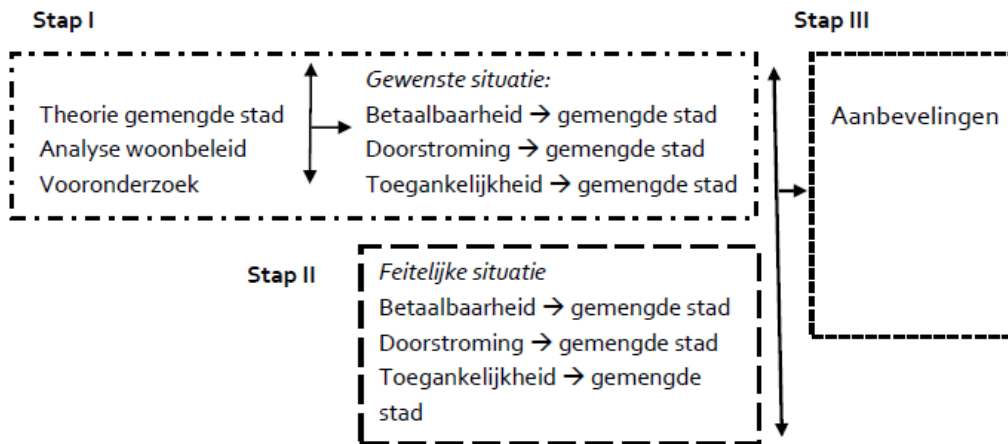
Interviews

Om te na te gaan of het beleid werkt zal middels interviews een beeld verkregen worden van de ervaringen en inschattingen van experts en relevante stakeholders. Door (commerciële) marktpartijen te interviewen kan inzicht verkregen worden in praktijkervaringen. Interviews met medewerkers/beleidsmakers van de gemeente Amsterdam geven inzicht op de manier waarop het beleid gevormd is en hoe het nu in de praktijk werkt. Het interview met de wethouder Wonen geeft een beeld waarom juist deze set aan instrumenten is gekozen.

De interviews zijn met behulp van een codeerschema geanalyseerd om zo de samenhang van de uitspraken op de verschillende dimensies te beoordelen.

Dit alles brengt theorie en praktijk samen waarna de verwachtingen beoordeeld zijn en tot slot is de conclusie gepresenteerd.

Onderstaand is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven



Figuur 1 Conceptueel model van het onderzoek

De scriptie is niet vertrouwelijk. Echter, omdat de interviews een hoog politiek karakter hebben en respondenten bevraagd zijn over politiek gevoelige thema's zijn de respondenten gedeeltelijk geanonimiseerd en om die reden is besloten dat de transcripten geen onderdeel (bijlage) van deze thesis zijn.

Door verschillende onderzoeksmethoden te combineren is gewerkt aan de triangulatie. Om op een gestructureerde wijze de data (interviews) te verzamelen is vooraf een *topicguide* met vragen opgesteld. De validiteit wordt geborgd met behulp van het vooraf opgestelde codeerschema voor de analyse van de interviews om zo systematische fouten te minimaliseren en of te voorkomen. Het codeerschema draagt op die manier ook bij aan het vergroten van de navolgbaarheid van de conclusie. De volledige beschrijving van de aanpak van dit onderzoek komt in hoofdstuk Operationalisatie aan bod.

1.6 Relevantie

Het woningmarktbeleid is permanent onderdeel van een maatschappelijke discussie. Dat komt omdat iedereen moet wonen. De huidige problemen op de woningmarkt, en ingezoomd op de huishoudens met een middeninkomen, maakt dat overheidsingrijpen op onderdelen gerechtvaardigd is. Dit onderzoek is tijdens de Nederlandse uitbraak van het Covid-19 virus gestart. De pandemie maakt nog duidelijker welke beroepen cruciaal zijn voor het draaiend houden van de samenleving. Met name op mensen met een middeninkomen wordt een groot appèl gedaan die niet zelden in de zorg en het onderwijs werkzaam zijn. Ondertussen zijn de kansen op de Amsterdamse woningmarkt voor deze groep de laatste jaren afgenomen.

Het huidige beleid van de gemeente Amsterdam, als lokale overheid, volgt in eerste instantie op het nationale beleid met daarbij accenten die zowel bestuurlijk als wenselijk gezien worden en poogt marktperfectionen te verminderen. De bouwformule van 40-40-20 wordt gebruikt als een mengingsprincipe maar wordt (zeker in het begin) vrijwel generiek toegepast. Alle nieuwe projecten hebben hier mee te maken. Omdat er harde aantallen aan verbonden zijn bestaat het gevaar dat dit met

'de gemengde stad' op gespannen voet komt te staan. Met name in de gebieden waar veel gebouwd kan worden is het aandeel sociale huur vaak het grootst. Op het eerste gezicht lijkt het beleid daardoor tegengestelde belangen te vertegenwoordigen. Dit verschijnsel lijkt een reactie op de gentrificatieprocessen waarbij lagere inkomensgroepen, als gevolg van hervormingen op de woningmarkt, in toenemende mate verdrongen worden uit de centralere delen van de stad en uitwijken naar de stadranden of de regio. Hier zijn verschillende onderzoeken naar gedaan zoals door Hochstenbach (2017), Uitermark et al. (2007) en Van Gent (2013).

Dit onderzoek zoomt in op de effecten van het huidige beleid en legt een parallel met bestaande literatuur over de rechtvaardige stad (Jonkman, 2019) en sociaal-ruimtelijke ongelijkheid. De analyse is zowel gericht op de beeldvorming als het gevolg voor de gemengde stad door dit beleid en levert zo een bijdrage aan bestaand onderzoek. Doordat het kijkt naar de effecten op doorstroming, betaalbaarheid en toegankelijkheid kan het beschouwd worden als een integrale analyse in plaats van een segmentale.

1.7 Leeswijzer

Deze thesis kent geen klassieke structuur. De hoofdstukken 4, 5 en 6 behandelen de vier deelvragen waarbij door de combinatie van theorie en empirie telkens ook de resultaten gepresenteerd worden. Het start met de beschrijving van de onderzoeksmethode en die besteedt onder andere aandacht aan de literatuurstudie en interviews waarna het ingaat op hoe deze geanalyseerd zijn.

Als opstap naar het Amsterdamse beleid wordt in hoofdstuk 3 eerst de achtergrond van de problemen op de woningmarkt kort toegelicht. Relevante begrippen en theorieën bedden het onderzoeksonderwerp in. De eerste deelvraag - wat is een gemengde stad? - wordt in hoofdstuk 4 beantwoord waarbij eerst, op basis van literatuuronderzoek, duiding aan het begrip gemengde stad en hiermee samenhangend ook aan sociaal-ruimtelijke ongelijkheid gegeven wordt. Vervolgens kijkt het naar een aantal statische gegevens welke een beeld vormen hoe gemengd Amsterdam is. De literatuur en de data worden tot slot aangevuld met empirische bevindingen van de interviews. Een concluderende alinea sluit het hoofdstuk af.

Hoofdstuk 5 beschrijft hoe de gemeente in woonbeleid stuurt op menging en geeft antwoord op deelvraag 2 en deelvraag 3. Eveneens wordt vanuit de literatuur gestart om aan de hand van marktfalen aan te geven dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd kan zijn. Hierna volgt een definitie van de gehanteerde kernindicatoren om het 40-40-20 beleid te beoordelen op de effecten hiervan. Aan de hand van de kernindicatoren worden de bevindingen van de respondenten op dit beleid weergegeven. Tot slot volgt een korte conclusie.

Voor de werking van beleid is het ook interessant om te kijken naar hoe het tot stand gekomen is. Dit heeft een plek in hoofdstuk 6. Het gaat nader in op het 40-40-20 beleid en tegen de achtergrond van de analyse van diverse gemeentelijke beleidsstukken over ruimtelijke menging wordt de totstandkoming beschreven en beantwoordt deelvraag 4.

Het zevende hoofdstuk concludeert of het beleid werkt door het beoogde doel in perspectief met het gekozen instrument te plaatsen. De algemene bevindingen worden opgevolgd door per deelvraag vanuit de empirie een conclusie te presenteren. Hiermee wordt de hoofdvraag beantwoord.

De thesis sluit af met de reflectie op het onderzoeksproces, de limitatie van het onderzoek en doet aanbevelingen voor vervolg onderzoek.

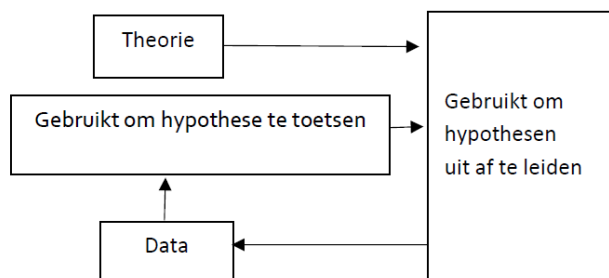
2. Onderzoeksmethode

In het voorgaande hoofdstuk is de onderzoeksmethode al kort beschreven. Dit hoofdstuk behandelt de motivering van het type onderzoek alsmede een toelichting op het gebruikte onderzoeksmateriaal uitgebreid. Ook worden hier de analysetechnieken beschreven. Dit kwalitatieve onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de eerste effecten van de beleidsregel op de gemengde stad in de context van betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming. Met dit beoordelend praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek is een koppeling gemaakt tussen het theoretisch kader en de praktijk. Het literatuuronderzoek alsmede de analyse van de beleidsstukken rondom ruimtelijke menging en hoe menging gemeten kan worden aan de ene kant en het houden van interviews met de verschillende actoren over de werking en totstandkoming van dit beleid aan de andere kant. De combinatie van de beschreven methoden vormen een geheel die het mogelijk maakt een antwoord te geven op de centrale vraag.

2.1 Deductief gebruik van de theorie

Deze manier start met een veronderstelling die gebaseerd is op een theoretische voorstudie en waarop de verwachtingen beschreven in hoofdstuk 3 zijn gebaseerd. Aan de hand daarvan zijn de eerste contouren van het conceptueel- en het onderzoeksmodel (Doorewaard, 2019) opgemaakt. Voor dit onderzoek is eerst veel tijd gestoken in het bestuderen van de literatuur om vervolgens via de empirie na te gaan of de uit de theorie ontleende veronderstellingen aan de praktijk getoetst kunnen worden. In het onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2 Deductieve methode



Met dit kwalitatief onderzoek is getracht de context waarin het beleid tot stand gekomen is te doorgronden en in context te plaatsen. De centrale vraag is beoordelend en dit onderzoek heeft een (ex durante) beleid evaluerend karakter. De oplossing voor het probleem wordt beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid, de 'werkt het?'-vraag (Hemereijk, 2003) op basis van vooraf opgestelde kernbegrippen en indicatoren.

Bij deductief onderzoek kan het bij het coderen van de transcripten voorkomen dat er andere relevante thema's benoemd worden waar vooraf geen code voor was aangemerkt. Dan kan er alsnog inductief een code voor gemaakt worden. De beperking daarvan kan zijn dat als er te veel inductieve codes worden toegevoegd er niet meer alleen van een deductieve methode gesproken kan worden en waarmee ook de opzet - vanuit literatuur nagaan of de theorie in de praktijk klopt – verschuift. Paragraaf 2.5 gaat hier verder op in.

2.2 Literatuuronderzoek

Voor het literatuuronderzoek is eerst naar het functioneren van de woningmarkt gekeken. Hoe deze (dis)functioneert (marktfalen) is toegelicht waarbij aan de hand van de welvaarththeorie van Pareto de werking van de evenwichtsprijs en het effect van overheidsingrijpen daarop beschreven is. De huidige problemen zijn vanuit historisch perspectief omschreven en vervolgens is ingezoomd op de situatie in Amsterdam. Uiteraard is ook de term gemengde stad (internationaal) onderzocht alsook vanuit het discours van de rechtvaardige stad als ook op het gebied van ruimtelijke verdeling en gentrificatie processen. Dit laatste is gedaan om deelvraag 1 te beantwoorden.

2.3 Analyse beleids- en raadsbesluiten gemeente Amsterdam

De voor dit onderzoek meest relevante beleids- en raadstukken van de gemeente Amsterdam over menging op sociaal-ruimtelijk vlak zijn bestudeerd om inzicht te krijgen hoe de gemeente dit aanpakt en welke accenten zij legt. Vanuit het algemene deel over de problemen op de woningmarkt is aansluiting gezocht met het gemeentelijk beleid. Verder is ook gekeken naar het vorige en het huidige coalitieakkoord. Hier staan de beleidsdoelen namelijk in beschreven en vormen de basis voor de uitwerking van het specifieke beleid voor, in dit geval, het thema wonen. De analyse van beleidsstukken draagt bij aan het beantwoorden van deelvraag 2.

Met praktijkonderzoek wordt de ontbrekende informatie aangevuld om zo tot een kader te komen om te kunnen beoordelen wat de eerste effecten van het Amsterdamse 40-40-20 beleid zijn en in welke mate het bijdraagt aan de gemengde stad. De zogenaamde werkt het?-kernvraag voor beleidsanalyse (Hemerijck, 2003) is als een soort deken over de centrale vraagstelling gelegd om daarmee een overkoepelende conclusie te geven.

2.4 Interviews

Naast literatuur- en theoretisch onderzoek zijn de interviews van groot belang om een beeld te krijgen en het doorgronden van wat de 'gemengde stad' genoemd wordt en welke bedoelingen de gemeente heeft met dit beleid. De uitkomsten van de interviews zijn geanalyseerd door de transcripten deductief te coderen teneinde verbanden te leggen en samenhang te zoeken in de uitspraken door de verschillende respondenten. Zo moet een beeld verkregen worden wat de respondenten verwachten ten aanzien van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming. Dit draagt vervolgens bij aan het beantwoorden van de vraag of het beleid werkt en dus, in hoeverre het bijdraagt aan de gemengde stad.

Interviews

Om te beoordelen of het beleid bijdraagt aan de gemengde stad en welke motieven ten grondslag liggen voor dit nieuwe beleid worden interviews afgenomen. Interviews met gemeentelijke beleidsmakers en -uitvoerders moeten een beeld vormen waarom de gemeente juist deze voor deze set van instrumenten gekozen heeft en hoe de totstandkoming geschiedde. Met behulp van interviews met experts in het vakgebied wordt data verzameld over de ervaringen en verwachtingen die zij hebben over de werking. Dit deel brengt theorie en praktijk samen en zo wordt tot slot de conclusie gepresenteerd.

Het soort interview dat hier is gehanteerd is semi gestructureerd. Dit helpt om voldoende gestructureerd de vragen te behandelen maar geeft ook vrijheid aan het gesprek voor nieuwe onderwerpen. Ook geeft het de respondent voldoende gelegenheid om in eigen bewoording het standpunt toe te lichten en kan er worden doorgevraagd bij vaagheden.

Het doel van dit onderzoek is om met opvattingen van de verschillende actoren een uitspraak te kunnen doen over de te verwachte effecten van dit beleid ten aanzien van de gemengde stad. Daarom is gekozen voor expertinterviews.

De gestelde vragen zijn:

Generiek

1. Wat is (of was) uw rol/functie en op welke manier heeft u te maken met 40-40-20 beleid?
2. Wat betekent een gemengde stad? (+ schaalniveau)
3. Met welk doel is 40-40-20 ontstaan?
4. Welke effecten ziet u?
 - aangaande betaalbaarheid, doorstroming en toegankelijkheid?
5. Welke andere (neven)effecten ziet u?

Over de totstandkoming

1. Wat is (of was) uw rol/functie tijdens de totstandkoming van het 40-40-20 beleid?
2. Wat betekent een gemengde stad?
3. Hoe is 40-40-20 tot stand gekomen?
 - wie zaten er aan tafel?
 - politieke uitruil?
 - hoe verliepen die gesprekken/onderhandelingen?
4. Waarop is de verhouding van de getallen gebaseerd?
5. Met welk doel is dit beleid bedacht?
6. Is er vooraf onderzoek gedaan naar de werking en effecten?

Actoren en respondentenselectie

Gekozen is om een zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de verschillende actoren te selecteren om een zo representatief mogelijk beeld te verkrijgen van de te verwachten effecten. De selectie is gedaan op basis van een niet-gerichte selectie steekproef. Beoogd is om van elke actor die uitvoering moet geven aan het beleid de meest inhoudelijk betrokken of hoogst verantwoordelijke persoon te selecteren en zij zijn grofweg in twee groepen te verdelen: intern gemeentelijk en extern. Binnen de interne gemeentelijke groep is een aantal respondenten geïnterviewd om de totstandkoming in kaart te brengen. De overige geven er momenteel uitvoering aan. Met de toevoeging van een wetenschapper wordt de externe validiteit bevordert.

De respondenten zijn experts op het gebied van de Amsterdamse woningmarkt, hebben vakkennis over de kwesties die daar spelen en hebben kennis van het beleid van de gemeente omdat zij daar vanuit hun eigen organisatie mee moeten werken en of er separate afspraken met de gemeente Amsterdam over gemaakt hebben. Per thema rondom de centrale vraagstelling is een actorenkaart gemaakt dat als selectiedraad voor de respondenten diende. Op die manier zijn de betrokkenen van de gemeente, een aantal samenwerkingspartijen en bijvoorbeeld de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties geselecteerd. Vervolgens is getracht om binnen de geselecteerde groep de meest geschikte persoon te spreken, wat bij één actor wellicht beter kon.

Interviews intern gemeentelijk

1. Manager Team Advisering Grondprijzen, gemeente Amsterdam
2. Voormalig directeur Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam
3. Senior beleidsmedewerker Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam

4. Coördinator en senior onderzoeker woningmarkt, afdeling Wonen, gemeente Amsterdam
5. Voormalig senior beleidsadviseur (gepensioneerd) Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam
6. Directeur Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam
7. Voormalig wethouder Bouwen en Wonen, gemeente Amsterdam

Interviews extern

8. Professor en Senior wetenschappelijk onderzoeker ruimtelijke ordening, Planbureau voor de Leefomgeving, bijzonder hoogleraar Universiteit Utrecht en research fellow bij de ASRE
9. Voorzitter werkgroep Woningen, IVBN en directeur Vesteda
10. Senior beleidsmedewerker, NEPROM
11. Secretaris regio Noord-West, Vastgoed Belang en particulier belegger
12. Senior beleidsmedewerker Amsterdamse Federatie van woningcorporaties (AFWC)
13. (1) Secretaris bij de Federatie Amsterdamse Huurderskoepels (FAH) en bestuurslid huurderskoepel Eigen Haard en (2) Penningmeester bij de Federatie Amsterdamse Huurderskoepels (FAH) en bestuurslid huurderskoepel Ymere (dubbel interview)

In totaal zijn 13 personen geïnterviewd. De gesprekken varieerden in lengte van 45 tot 60 minuten. Op een paar interviews na vonden deze digitaal via Microsoft Teams plaats. Door alle geïnterviewden is vooraf toestemming verleend voor een audio opname om het transcript te kunnen typen. Na afloop is ofwel een samenvatting van het interview of het hele transcript gedeeld met de respondent om die in de gelegenheid te stellen uitspraken te herzien. Vanwege de directe relatie met de gemeentelijke politiek en de actualiteit van dit onderwerp is besloten de interviews vertrouwelijk te maken. Door een enkele respondent is achteraf een kleine wijziging aangebracht dat verband hield met de periode waarin iets speelde.

Omdat de keuze van beleid binnen een gemeente een politieke en daarmee automatisch een normatieve keuze is, heeft de onderzoeker zich zo neutraal mogelijk proberen te uiten in de interviews. Door het werk van de onderzoeker bij de gemeente Amsterdam is sprake van voorkennis. Ten alle tijde is beïnvloeding getracht te voorkomen.

Respondenten werkzaam bij de gemeente Amsterdam zouden wenselijke antwoorden kunnen geven vanwege het politieke afbreukrisico en vanwege de rol die ambtenaren hebben ten opzichte van het bestuur. Dit kan leiden tot een lagere validiteit. Een aantal respondenten vervullen of vervulden namelijk een functie waarmee ze primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dit beleid. Bij de meesten lijkt daar echter geen motief voor te zijn omdat er kritische noten en soms scherpe meningen zijn opgetekend.

2.5 Analyse interviews

Voor het analyseren van de data is gebruikt gemaakt van de *directed content analysis* (DCA), in het Nederlands inhoudsanalyse (Van Staa, De Vries, 2014) genoemd. Hierbij dient de theorie als leidend omdat op basis hiervan het codeerschema wordt opgesteld, voorafgaand aan de dataverzameling. De hoofdvraag van dit onderzoek bestaat uit een aantal kernbegrippen. De kernbegrippen uit het globale conceptuele model zijn gemengde stad, betaalbaarheid en woonbeleid. Om deze begrippen een context te geven in dit onderzoek is eerst een algemene globale verwachting geformuleerd en vervolgens per dimensie.

Algemene verwachting:

- *Bij het streven naar een gemengde stad is betaalbaarheid van woningen van groot belang.*

Verwachtingen dimensies:

- *Als de gemeente een gemengde stad nastreeft zal een voldoende deel van de woningen betaalbaar moeten zijn voor mensen met een laag- en middeninkomen.*
- *Bij voldoende aanbod zullen woningenkenmerken een grotere rol spelen in de afweging van bewoners.*
- *Prijsbeleid zal toegang tot de woningmarkt voor diverse bevolkingssamenstellingen bevorderen.*

Die kernbegrippen zijn als het ware ontleed door ze te ontrafelen en daarmee betekenis te geven voor dit onderzoek. Dat gebeurt op drie niveaus; eerst in dimensies en die vervolgens gesplitst worden in indicatoren.

Na het vaststellen van de kernbegrippen en de dimensies moeten we nog een laag dieper om de verkregen data op een systematische en navolgbare manier te verzamelen. De dimensies worden in deze stap verder uitgepluisd om zo de dimensies nog scherper te operationaliseren. Hieruit ontstaan de uiteindelijke topics die voor dit onderzoek de dimensies het beste omschrijven.

Per topic zijn tot slot indicatoren gezocht. Dit zijn de duidelijke woorden die bij de dataverzameling naar voren zijn gekomen en die een indicatie geven van de topic in kwestie.

In onderstaand figuur is het codeerschema weergegeven met daarin de kernbegrippen, dimensies, topics en indicatoren.

Codeerschema

Kernbegrip	Dimensies	Topics	Indicatoren
Gemengde stad	Diversiteit	Verscheidenheid bevolking	<ul style="list-style-type: none"> • Opleidingsniveau • Inkomensgroepen • Huishoudensamenstelling • Etniciteit • Social mixing • Kansen
Betaalbaarheid	Prijsbeleid	Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Inkomensniveau • Grondprijs(waarde) • Uitpondtermijn • (Prijs)regulatie • Huurtoeslag
	Woningkenmerken	Karakteristieken	<ul style="list-style-type: none"> • Locatie • Kwaliteit • Woninggrootte
Woonbeleid	Markt/beleidscontext	Omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> • In-elasticiteit • Schaarste • <i>Economische omstandigheid (inductief)</i> • <i>Alternatief voor 40-40-20 (inductief)</i> • <i>Samenwerken (inductief)</i> • <i>Politiek (inductief)</i>
	Aanbodgericht	Beïnvloeden van het aanbod	<ul style="list-style-type: none"> • Markt contrair • Beschikbaarheid • Programma opleggen (40-40-20)
	Vraaggericht	Beïnvloeden van de vraag	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie • Doorstroming • Toewijzing • <i>Toegankelijkheid (inductief-was onderdeel van toewijzing)</i> • <i>Marktconform (inductief)</i>

Coderen

Door het toekennen van codes aan onderzoeksgegevens kan de data op een systematische wijze geanalyseerd worden. Er zijn grofweg twee fasen van het coderen toegepast; van axiaal coderen en categoriseren naar selectief coderen en interpreteren en het leggen van verbanden (Boeije, 2014). Hieronder volgt een beknopte toelichting op de werkwijze.

Axiaal coderen	Vooruit redeneren vanuit de codes naar de gegevens. Context belangrijk, niet alleen letterlijk. Ordenen, verdere afbakening begrippen, vaststellen meest relevante categorieën, abstraheren.
Selectief coderen	Terug redeneren naar literatuur en de beschreven beleidsstukken. Zo opnieuw naar transcripten kijken waardoor wellicht andere elementen opvallen. Daarna integratie bevindingen door verbanden te leggen tussen categorieën (axiaal). Wat komt elke keer terug? Aanwijzen kerncategorie + groeperen andere thema's. Op welke onderwerpen leg je het accent? Interpreteren vanuit de literatuur.

Door op deze manier door de onderzoeksgegevens te gaan kan een interpretatie geven worden aan de empirische data en kan gezocht worden naar samenhang in uitspraken. Door deze werkwijze krijgen alle belangrijke onderdelen een plek.

In beginsel is de werkwijze deductief maar omdat er ook fragmenten zijn die wel interessant zijn maar waar vooraf geen code (dimensie of indicator) voor was, is hier achteraf dus inductief wel een code voor gemaakt. Zoals te zien is in het codeerschema zijn er 6 inductieve codes toegevoegd. Die gaan met name over de markt- en de beleidscontext. Deze codes waren ook nodig om de laatste deelvraag over de totstandkoming van het beleid beter te analyseren. Er is dus sprake van een combinatie van deductief en inductief analyseren.

2.6 Probleem-oriënterende beleidsanalyse

De probleem-oriënterende beleidsanalyse (Scharpf, 1997) richt zich op mogelijke effecten van maatschappelijke problemen (zoals het tekort aan woningen) in de beleidsomgeving. Zoals eerder aangegeven wordt gekeken of het 40-40-20 beleid 'werkt' en staat in het teken van de probleem-oriënterende beleidsanalyse. Onderzoek naar deze vraag is gericht op de uit ervaring afgeleide prestaties – succes en falen – van overheidsbeleid. In een strikte opvatting kan van succes gesproken worden dat beleid effectief is wanneer een instrument een duidelijk aanwijsbare bijdrage levert aan de realisering van de doelstelling (Hemerijck, 2003). Het beleid moet daarmee zo doeltreffend en doelmatig mogelijk zijn.

De beleidstheorie, het cognitieve interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen (Hoogerwerf, 1987; Hemerijck en Van Kersbergen, 1999), staat centraal in de probleem-oriënterende beleidsanalyse. Het gaat er hier om dat vooraf een onderbouwing wordt geformuleerd van de te verwachten effecten van het (toekomstig) beleid. Hoe beter die onderbouwing is, des te beter ook het begrip van het probleem. Het idee is dat dit de doeltreffendheid van het beleid ten goede komt.

Een nadeel of probleem van dit type is dat de gemeente in dit geval verschillende en ook mogelijk tegenstrijdige doelen nastreeft die niet altijd makkelijk te kwantificeren zijn. Dit zien we terug in het woonbeleid gericht op menging. Naast menging als bouwformule met daaraan verbonden de prijscategorieën van de woningen wordt bijvoorbeeld ook gestuurd op doelgroepen.

Omdat het effect van 40-40-20 op de gemengde stad en daarmee de werking nog niet te concluderen valt vanwege gebrek aan data en helder geformuleerde doelen en omdat het beleid nog niet zo lang in werking is, zijn in dit onderzoek de begrippen betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming gebruikt om daar de werkt het- vraag op te beoordelen.

3. Achtergrond: problemen op de woningmarkt

Om het ontstaan van het Amsterdamse woonbeleid in context te plaatsen is het goed om de nationale situatie eerst kort te schetsen.

3.1 Problemen op de woningmarkt

Op 1 januari 2020 telt Nederland 7,89 miljoen woningen volgens het CBS (2020). Daarvan zijn 4,51 miljoen toe te schrijven aan de koopsector en 2,29 miljoen van de corporaties. Het aantal van private en particuliere verhuurders is 1,0 miljoen. In relatieve aantallen komt dit neer op 57,6% koop, 29,5% corporatie huur en 12,9% overig huur (CBS, 2020). De Nederlandse woningmarkt kent in 2020 een tekort van ruim 331.000 woningen. Dat is 4,2% van de woningvoorraad. Dit neemt verder toe door de verwachte groei van het aantal inwoners naar 18,8 miljoen in 2035 (Rijksoverheid, 2020).

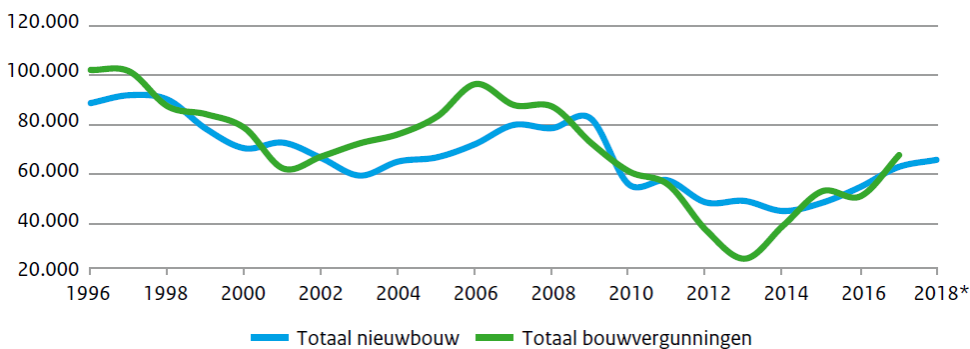
Tabel 1 Bevolking gemeente Amsterdam, op 1 januari 2016-2021

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bevolking	834.713	844.952	854.316	862.987	872.380	872.497

Bron: Gemeente Amsterdam, OIS (<https://data.amsterdam.nl/datasets/XF-2eet-YEsAgA/bevolking-22-gebieden/>)

Maar ook doordat sinds 2019 het aantal nieuwbouwvergunningen daalt als gevolg van de stikstofproblematiek en door gebrek aan bouwlocaties blijft het te kort de komende jaren rond dit niveau. (DNB, 2020)

Figuur 3 Totaal nieuwbouw en afgegeven bouwvergunningen, 1996-2018



Bron: Cijfers of Wonen en Bouwen, Woononderzoek Nederland 2018 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

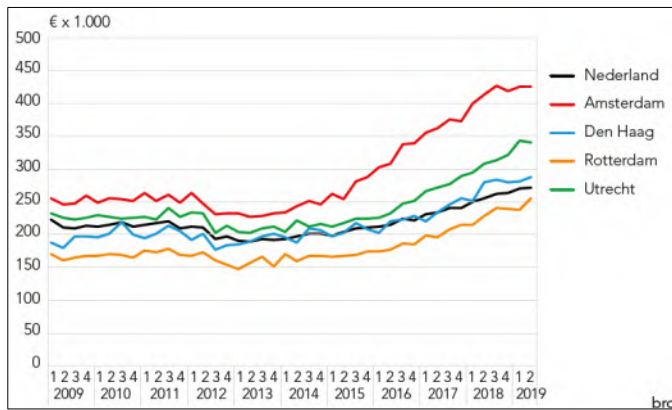
Een al langer en nu steeds vaker gehoord probleem is dat mensen met een middeninkomen¹ in Nederland het de laatste jaren moeilijk hebben op de woningmarkt. Dit komt doordat zowel in de koopsector als aan de gereguleerde huurzijde van de woningmarkt tal van beleidsregels zich stapelen en meer recent ten nadele van deze groep zijn gewijzigd. Ook speelt de vergrijzing mee. Senioren geven er de voorkeur aan om in de eigen woning te blijven wonen en hierdoor treedt er een vertraging op in de doorstroming (PBL, 2013).

Na de financiële crisis van 2008 zijn in de koopmarkt de woningprijzen fors gestegen, met name in Amsterdam (figuur 3) en is de toegankelijkheid verminderd door aanscherping van de *loan-to-value* grens, tot maximaal 100%, voor een hypotheek. Dit wordt ook door McKee (2012) onderstreept. Zij concludeert dat met name sinds de wereldwijde financiële crisis de toegankelijkheid van een koopwoning is afgenomen onder jongere middeninkomens door de strengere hypotheekeisen.

¹ De gemeente Amsterdam hanteert als middeninkomen is een inkomen tussen € 39.055 en € 61.707 (prijsspeil 2020).

Het Centraal Planbureau verwacht dat een eventuele verdere verlaging van de LTV-limiet voor 70.000 starters per jaar tot gevolg heeft dat zij de aankoop moeten uitstellen (CPB, 2015). Als reactie op de marktomstandigheden worden in 2021 de regels voor een hypothecaire lening weer iets gunstiger doordat het tweede inkomen voor 90% mag meetellen en hoeven starters onder de 35 jaar op een woning tot € 400.000,- geen overdrachtsbelasting te betalen.

Figuur 4 Gemiddelde verkoopprijs van bestaande koopwoningen, G4 en Nederland, per kwartaal 2009-2019

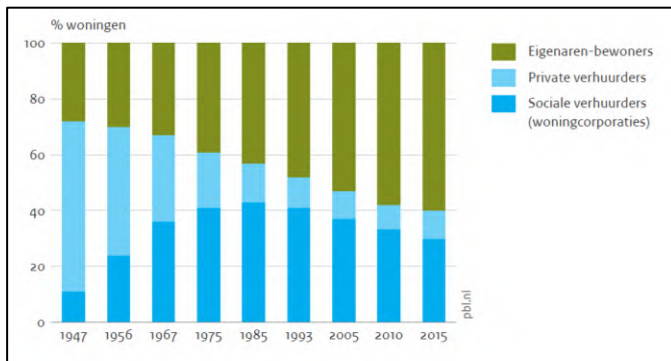


Bron: CBS, bewerking door Gemeente Amsterdam, Jaarboek 2019 Amsterdam in cijfers

In de huurmarkt zijn de inkomens- en toewijzingsregels voor de sociale sector aangescherpt en moeten woningcorporaties zich aan de 'kerntaak'² houden.

Het aandeel particuliere huurwoningen is na de Tweede Wereldoorlog tot 2010 sterk afgenomen tot ongeveer 10 procent van de totale woningvoorraad in dat jaar zoals in onderstaand figuur is af te lezen.

Figuur 5 Woningvoorraad naar type eigenaar



Bron: Elsings & Wassenberg 2014

Vanaf 2015 tot en met 2020 is de verhouding naar type eigenaar ongeveer gelijk gebleven (CBS, Statline 2020). De forse afname sinds 1947 heeft twee hoofdredenen. Ten eerste komt dat doordat het aandeel nieuwbouw koopwoningen is gestegen door de gunstige opbrengst voor gemeenten door de residuele waarde. Ten tweede was de economische stimulans voor eigenwoningbezit voor particuliere verhuurders aanleiding om huizen te verkopen (Schilder et al., 2020). In vergelijking met andere landen in Europa heeft Nederland weinig huurwoningen in de vrije sector, zo'n 8 procent van de totale woningvoorraad (CBS, 2019).

² Een kwalitatief en betaalbaar aanbod van sociale huurwoningen voor mensen met een kleine portemonnee, Woningwet 2015

De jaren na de crisis is het aandeel particuliere huurwoningen licht gestegen naar 14 procent in 2017 maar dit ging ten koste van de kansen van starters op de koopmarkt. Door de wijziging van het Woningwaarderingssysteem (WSS) - de WOZ-waarde is nu onderdeel van de puntentelling – verschoven veel gereguleerde huurwoningen, met name in de grote steden, naar de vrije sector. Het rendement voor particuliere *buy-to-let* beleggers is daarmee zo hoog dat zij koopstarters kunnen overbieden (Conijn et al., 2019).

In recent onderzoek constateren Van Gent en Hochstenbach (2020) dat de veranderingen in woonbeleid over de afgelopen eeuw een institutionele deregulatie is geweest dat gekarakteriseerd kan worden als neoliberal. Het onderzoek richt zich op het Nederlandse woonbeleid sinds de crisis van 2008 en met name op de invoering van de Woningwet 2015 en de verhuurdersheffing. Voornamelijk in regio's met een grote vraag naar woonruimte tekent zich een scherp verschil op tussen de gereguleerde huur en de markthuurl. Het gevolg van het beleid is een relatieve afname en residualisering van de sociale huursector. Ook vergoot het gevoerde beleid de ruimtelijke concentratie van achtergestelde bevolkingsgroepen.

Voornoemde voorbeelden en onderzoeken tonen aan dat een betaalbare woning voor de middeninkomens steeds verder buiten het bereik van deze groep ligt. Het probleem staat niet op zichzelf maar is onderdeel van de problemen op de woningmarkt zoals beschreven. Naast de juridische en economische veranderingen is dit ook te wijden aan andere oorzaken zoals de flexibilisering van de arbeidsmarkt (PBL, 2017). Bovenstaande zaken hebben ertoe geleid dat huishoudens met een middeninkomen steeds moeilijker aan een (geschikte en) betaalbare woning kunnen komen. De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren voortzet (PBL 2017).

Zowel nationale en regionale overheden proberen de effecten hiervan vervolgens te bestrijden. Zo is in het regeerakkoord 2017-2021 (Rijksoverheid, 2017) opgenomen dat er meer betaalbare (huur)woningen in de vrije sector moeten komen. Het tekort is een landelijk gegeven maar door verdere verstedelijking leidt dit, in met name de G4 steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, tot spanningen op de woningmarkt.

3.2 Verwachtingen

Uit voorgaande is gebleken dat overheden over de jaren heen op verschillende manieren interveniëren op de woningmarkt omdat deze markt, uitgaande van Pareto (1937, 1960), niet zelfstandig tot een prijsevenwicht komt. Door randvoorwaarden te stellen trachten zij marktimperfecties te verbeteren. De gemeente Amsterdam omschrijft het begrip 'gemengde stad' voornamelijk op een kwalitatieve manier. In de kern lijkt het accent te liggen op betaalbare woningen, een plek voor iedereen, van jong tot oud en arm tot rijk, in alle delen van de stad.

Ondanks het feit dat de gemeente Amsterdam met dit 40-40-20 beleid een nieuw segment heeft gecreëerd: het middensegment, is de verwachting dat de toevoeging van nieuwe woningen een druppel op de gloeiende plaat zal zijn. De toevoegingen die met nieuwbouw te realiseren vallen, zijn in relatie tot de bestaande bouw beperkt. Van de 432.632 woningen die de Amsterdamse voorraad op 1 januari 2018 telt moeten 52.500 woningen zijn toegevoegd tot 2025. Dat is een stijging van 12% en waar het aantal onttrekkingen door sloop niet in meegenomen is.

De betaalbaarheid van grofweg 80% van deze nieuwe woningen is gewaarborgd doordat de kale aanvangshuur en de huurstijging voor lange tijd gereguleerd is. De verwachting is dat op langere termijn opnieuw stagnatie van doorstroming ontstaat omdat huurders 'gevangen' zitten in de gereguleerde middeldure woning als gevolg van sterke markthuurlprijzen. Ten eerste omdat verhuizen kosten met zich

meebrengt en ten tweede omdat het financiële gat naar een vrije huurwoning of koopwoning te groot is. Het huidige probleem in de woningmarkt voor de middeninkomens doet zich dan opnieuw voor (EIB 2018).

Op het gebied van toegankelijkheid is de verwachting dat het voor de middeninkomens gelijk zal blijven. Doordat de bestaande voorraad woningen met een sociale- en een middenhuur stijgen door de huidige marktomstandigheden. Hierdoor is de verwachting dat de woningen van sociaal naar midden en van midden naar duur, verschuiven. Met de toevoeging van de eerste twee categorieën van 40-40-20 wordt dit 'weglekken' gecompenseerd. Per saldo zal de toegankelijkheid naar verwachting dus hetzelfde zijn maar zal het mogelijk verslechteren doordat de prijsstijgingen het afgelopen jaar zo fors zijn dat de bestaande voorraad sneller duurder wordt dan dat je met nieuwbouw kan opvangen.

Over de mate waarop dit mengingsbeleid bijdraagt aan de gemengde stad is de verwachting dat delen van de stad gemengder worden doordat alle prijscategorieën dan in meer of mindere mate vertegenwoordigd zullen zijn. Maar grote (gebieds)verschillen kunnen alsnog bestaan omdat het ene gebied of stadsdeel meer ontwikkelpotentieel heeft dan het andere, bijvoorbeeld Nieuw-West of Zuidoost meer dan het Centrum of Zuid.

3.3 Concluderend

Door het woningtekort, een kleine huurmarkt en de aangescherpte hypotheekeisen na de financiële crisis is het voor lagere- en middeninkomens steeds moeilijker een geschikte en betaalbare woning te (gaan) bewonen. Voornamelijk in de grote steden leidt dit tot spanningen. Het gebrek aan een betaalbare woning voor mensen met een middeninkomen vormt het grootste probleem. Als reactie hierop proberen lokale overheden via woonbeleid verbeteringen aan te brengen. Zo ook gemeente Amsterdam, dat met behulp van de 40-40-20 regel een substantieel aandeel middeninkomen-woningen bij nieuwbouw oplegt. Op deze manier bedient het nieuwbouwaanbod elke inkomensgroep en dit is een afgeleide van het overkoepelende thema dat Amsterdam een 'gemengde stad' wil zijn. Het volgende hoofdstuk gaat in op deze term.

4. Wat is de gemengde stad?

In dit hoofdstuk wordt de onderzoekslijn beschreven ter beantwoording van de eerste deelvraag. Eerst vanuit de theorie, vervolgens aan de hand van een aantal statistieken en vervolgens vanuit de bevindingen van de geïnterviewde experts. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende alinea.

4.1 Definiëren van 'de gemengde stad'

Maar wat is een gemengde stad precies? En welke redenen zijn er om dit te willen? Er is geen eenduidige of vastomlijnde definitie van dit begrip. Daarnaast bestaan er ook andere woorden die min of meer hetzelfde nastreven, zoals inclusief, ongedeeld of rechtvaardig.

Tevens moet het onderscheid gemaakt worden tussen verdelende rechtvaardigheid (*distributive justice* – zie Jonkman, 2019) en sociale rechtvaardigheid omdat bij verdelingsvraagstukken schaarste een rol speelt. Zoals Jonkman (2018) en Buitenlaar (2020) beiden toelichten heeft het verdelen van een goed (bijvoorbeeld een woning) betrekking op schaarste. Anders is dat met rechten. Die zijn onverdeelbaar, komen iedereen toe en zijn niet dus schaars. Het heeft daarmee wel betrekking op toekenning. Ook Young (1990) betoogt dat verdeling verschilt van niet-kwantificeerbare sociale 'goederen' doordat rechten gaan over handelen en niet over krijgen of bezitten. Tot slot heeft rechtvaardigheid dus betrekking op de aanvaardbaarheid van (economische) ongelijkheid (PBL, 2016).

Het '*right to the city*' idee van Henri Lefebvre waarmee alle groepen recht zouden moeten hebben op het wonen in de stad kreeg vanaf de jaren '70 aandacht. Volgens Fainstein (2014) werden verschillende benaderingen voor een 'rechtvaardige stad' ontwikkeld waarbij het ging om (1) communicatieve rationaliteit, (2) erkenning van diversiteit en (3) de rechtvaardige stad. Bij deze laatste gaat om een aanpak waarbij gerechtigheid of billijkheid (*equity*), het proces en de uitkomst centraal staan. Fainstein (2010) definieert het begrip '*just city*' – rechtvaardige stad - als 'een stad waar publieke investeringen en reguleringen voor alle groepen gelijke resultaten zouden moeten voortbrengen in plaats van dat die met name de groepen bevorderen die het al goed hebben'. Zo moet in het nastreven van rechtvaardige stedelijke ontwikkeling worden opgekommen voor de mensen met lage inkomens en minderheden. Fainstein (2010) tracht hiermee een normatief raamwerk op te stellen waarbij bepaald kan worden wat bijdraagt aan een '*just city*'. Dat raamwerk omvat de drie waarden; gerechtigheid, democratie en diversiteit. Deze waarden kunnen met elkaar in tegenstelling zijn waarbij gerechtigheid dan moet prevaleren en waarbij dus voorrang gegeven wordt aan diegenen die het het minst goed hebben. Fainstein's doel is om niet-reformistische hervormingen (*non-reformist reforms*) aan te bevelen zodat het leven van stadsbewoners meer in het teken van sociaal kapitaal wordt gezien in plaats van de drang om alleen naar de economische kanten van gebiedsontwikkeling te kijken (Lauria, 2012). Dit deed zij vanuit een zoektocht naar een andere manier van stedelijke ontwikkeling die meer gericht zou moeten zijn op sociale rechtvaardigheid en zo plaatst Fainstein economische groei naast sociale rechtvaardigheid (Reynolds, 2012).

Een ander, en zeer recent en ook op Amsterdam gericht, (promotie)onderzoek hiernaar is uitgevoerd door Jonkman (2019). Hij spreekt over de term 'ongedeelde stad' maar in de basis komt dit overeen met de gemengde stad. Over een periode van 2004-2014 is dit door hem onderzocht. Het concept is een politieke en daarmee normatieve keuze en heeft betrekking op sociaal-ruimtelijke verdeling van woningen. Het heeft tot doel de sociaal-ruimtelijke verdelingseffecten op de woningmarkt, als gevolg van marktwerking en voormalige planologische interventies, te corrigeren (p. 68). Hij concludeert dat over een langere periode bezien het begrip 'ongedeelde stad' veranderd is door de economische omstandigheden, de vraag en het beleid. Daarbij zijn kosten, opbrengsten, risico- en

rendement profielen doorslaggevend factor. Tegelijk is de schaal waarop op 'toegankelijkheid' wordt gestuurd veranderd. Die is verschoven van buurten naar wijken/stadsdelen naar de stad als geheel en soms zelfs de stadsregio (p. 18). Naast betaalbaarheid speelt ook de kwaliteit een belangrijke rol. De eis voor een hoge kwaliteit staat op gespannen voet met de toegankelijkheid voor alle doelgroepen want dit zorgt voor duurder woningen (p. 21). Jonkman (2019) stelt vast dat de doelstelling van de ongedeelde stad in beleidsstukken met name beschreven wordt met algemene woorden. Doordat stadsdelen en wijken een eigen sociaal- en ruimtelijk karakter hebben, en er ook andere eigendomsverhoudingen zijn, zorgt dit ervoor dat actoren verschillende afwegingen maken. Daarnaast is het idee van de ongedeelde stad slechts één van de beleidsuitgangspunten waartussen een afweging gemaakt moeten worden, met name in financiële zin. Die kunnen dus conflicterend werken.

Het begrip en de interpretatie van de ongedeelde stad is flexibel en past zich aan en is daarmee dus gebonden aan de context en relatief. Het concept is geen statische standaard waaraan toewijsbaarheid is te toetsen omdat de doelen en ideeën van actoren steeds verschillend zijn.

Jonkman (2019) concludeert, om dit wel te kunnen doen, er een specifieke definitie en operationalisatie van het begrip nodig is om dit in perspectief met een alternatieve zienswijze of theoretisch raamwerk te kunnen zetten. Vooralsnog moet toetsing eerder vanuit de theorie dan vanuit beleidsdoelen worden aangevlogen, zo redeneert hij.

Hoewel Nederland een land is waar huurders veel rechtsbescherming genieten en er een grote sociale voorraad is, met name in Amsterdam, zijn huurders door de overheid indirect toch uitgesloten. Sinds grofweg 20 jaar is het woonbeleid erop gericht de sociale huursector te verkleinen. En in de loop van de jaren zijn dan ook veel sociale huurwoningen verkocht. Ook forse prijsstijgingen in de particuliere huursector en op de koopmarkt hebben aan het proces van uitsluiting bijgedragen. Maar het meest bepalende is de aanmoediging van de eigen koopwoning geweest (Van Gent, 2013). Ook het neoliberalisme dat na de jaren '80 de overhand kreeg maakte van de sociale huursector enkel een vangnet (Kadi, 2014). Deze opeenstapeling toont een neerwaartse spiraal en schaadt meestal mensen met lage inkomens (Van Gent en Hochstenbach, 2020). Effecten van dit beleid en ook crises, die als kans aangegrepen wordt, zijn vervolgens weer aanleiding om het woonbeleid aan te passen (Van Gent, 2013).

Een ander onderzoek van Fainstein (1997) behandelt woonbeleid en het effect op sociale en ruimtelijke ongelijkheid en constateert dat Amsterdam, vergeleken met Londen en New York, een egale, op gelijkheid gerichte stad is. Zij beschrijft dat het woonbeleid een belangrijk instrument geweest is om de kwaliteit van leven voor de lagere inkomens op een goed niveau te houden. De sociale woningvoorraad is heel verspreid over de stad waardoor het ruimtelijke ongelijkheid tussen inkomensgroepen sterk heeft weten te beperken. Maar het gaat steken als etniciteit met een vermindering van opleidings- en arbeidsmarktkansen gepaard gaat en leidt tot ruimtelijke concentraties van arme mensen van kleur met beperkte sociale en geografische mobiliteit. De Bijlmermeer wordt hier als voorbeeld genoemd. Dat Amsterdam een welvarende, diverse en egale stad is, ondanks de bezuinigen en globalisering van de economie, wordt ook verklaard door de politieke achtergrond van Nederland met aan de ene kant de christendemocraten en aan de andere kant de progressieve sociaaldemocraten. Tevens speelt de platte sociale hiërarchie die de cultuur van ons land kenmerkt een rol, aldus Fainstein (1997).

Het fenomeen gemengde stad staat niet op zichzelf maar kan door bovenstaande ook als een (tegen)reactie gezien worden op beleid dat jaren door diezelfde overheid uitgevoerd is. Hochstenbach (2017) onderzocht gentrificatie in Amsterdam over een periode tussen 1999 en 2015 en geeft aan dat dit niet een zelfstandig proces is maar door de overheid gestimuleerd doordat zij zich richt op het aantrekken van een middenklasse. Het manifesteerde zich in drie fasen; de afname van de sociale

huurvoorraad, verkoop van bestaande sociale huurwoningen en verkoop werd vooral in de centrale buurten gedaan. Gentrificatie kan een negatieve weerklank en betekenis krijgen als het een kantelpunt bereikt en doorschiet. Dat uit zich in segregatie³ wat een ruimtelijke vertaling van kansenongelijkheid is. Ook de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de woningmarkt verslechtert erdoor. Hochstenbach (2017) onderzocht namelijk ook dat gentrificatie zich, hoewel niet 1-op-1, vertaalt in verhuisgedrag van lage inkomens. De verdringing en uitsluiting maakt een zogenoemde 'suburbanisatie van armoede' zichtbaar waarbij lagere inkomensgroepen van de stad naar de regio verhuizen en armoede zich ruimtelijk visualiseert. Daarmee staat het op gespannen voet met het ideaal van de gemengde stad maar is het wel toe te schrijven aan het gevoerde woonbeleid (Uitermark et al. 2007). Het langdurig verkleinen van de sociale voorraad heeft geleid tot een residualisering van de sector; een steeds groter deel van de huishoudens met een laag inkomen is aangewezen op de woningen. In groeiende mate worden deze woningen bewoond door mensen met een inkomen dat beneden modaal is. En daarmee staat de gemengde of ongedeelde stad onder druk (Van Gent et al. 2014).

Naast studies over de wat een rechtvaardige, ongedeelde, gemengde stad betekent en studies over gentrificatie zijn er ook onderzoeken uitgevoerd naar de samenhang tussen marktgerichte hervormingen, marktstructurering en de gevolgen voor huisvesting. Daaruit blijkt dat de stedelijke woningmarkt steeds exclusiever is geworden waardoor mensen met lage inkomens in het geding komen in het aanspraak maken op het wonen in de stad (Kadi, 2014). Dit leidt tot betaalbaarheidsproblemen onder deze groep. Maar ook de verschuiving gericht op het eigen woningbezit heeft een kleiner aanbod huurwoningen tot gevolg gehad.

Wat blijkt is dat dé 'gemengde stad' verschillend getypeerd wordt maar dat het in de kern gaat over sociale rechtvaardigheid en recht hebben op het wonen in de stad voor alle inkomensgroepen. De redenen waarom Amsterdam dit wil zijn aan de hand van Van Gent en Hochstenbach (2019) geïllustreerd. Op basis van literatuurstudie luidt de definitie van gemengde stad in dit onderzoek: "Het verbeteren van de effecten van de sociaal-ruimtelijke verdeling als gevolg van marktwerking en (ruimtelijke) interventies op de woningmarkt ten einde te voorzien in woningen voor alle inkomensgroepen".

4.2 Een statistische achtergrond: de gemengdheid van Amsterdam

De vorige paragraaf beschreef vanuit de literatuur wat een gemengde stad is. In deze paragraaf wordt de gemengdheid van Amsterdam op het schaalniveau van de gemeentegrens belicht.

Op 1 januari 2021 telt de Amsterdamse woningvoorraad 449.982 woningen. Sinds 1 januari 2017 is dat een toename van 22.124 en een gemiddelde toename van 5.531 woningen over die jaren.

De eigendomsverhouding in 2017 is verdeeld in 30,4% koopwoningen, 42,8% in eigendom bij corporaties en 26,8% is particuliere huur. De voorraad kent in 2017 een verhouding van 53% sociaal, 6% midden en 9% hoog (vrije sector). In 2019 is de verhouding 51-7- 11. Het aandeel sociale huurwoningen (totaal) van de totale woningvoorraad is over een periode van 15 jaar (2005-2019) met 20% afgenomen naar 51% in 2019.

³ Heeft betrekking op de mate waarin groepen met specifieke kenmerken ruimtelijk groeperen in bepaalde deelgebieden (buurten) binnen een geografische eenheid (zoals de stad), PBL (2016). Volgens de Van Dale betekent segregatie *het gescheiden leven van etnische of sociale groepen*.

Tabel 2 Woningvoorraad naar eigendom, Amsterdam 2011-2019

Aantallen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Koopwoningen	119.500		125.600		127.500		139.300		136.200
Corporatiewoningen	195.600		193.200		189.900		184.300		179.600*
Particuliere huur	91.600		92.300		99.700		104.300		125.700
	406.676	408.750	411.087	413.490	417.096	423.785	427.858	432.632	441.468
Percentages	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Koopwoningen	29,4		30,6		30,6		32,5		30,8
Corporatiewoningen	48,1		47,0		45,5		43,1		40,7
Particuliere huur	22,5		22,3		23,9		24,4		28,5
	100		100		100		100		100

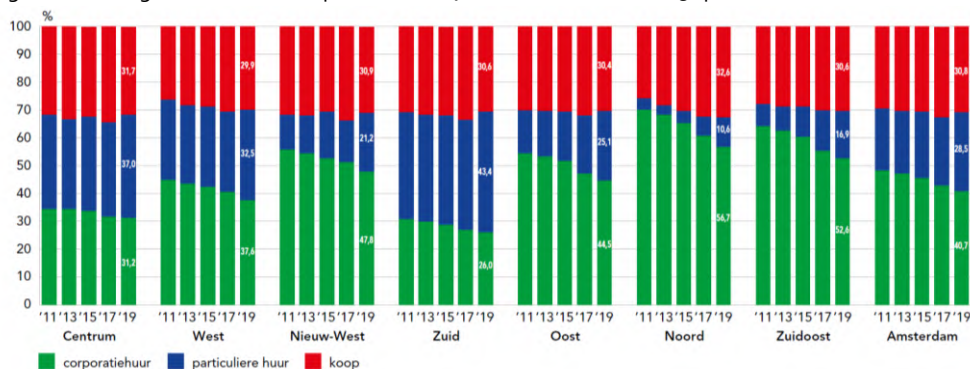
Er bestaat een verschil tussen de eigendomsregistratie van OIS en de eigendomsverdeling uit WiA. Dit heeft te maken met definities.

* Vanaf 2019 tellen bij de corporatievoorraad alleen de woningen mee die binnen de toegelaten instelling (TI) vallen. Conform de Woningwet van 2015 hebben de prestatieafspraken (Samenwerkingsafspraken) alléén betrekking op dat deel van het corporatiebezit. Een aantal corporaties heeft ook woningen in een BV. Deze woningen, iets smeer dan 2.000, zijn in WiA 2019 als particuliere huurwoning meegeteld. Dit verklaart een groot deel van de afname van de corporatievoorraad tussen 2017 en 2019.

Bron: Wonen in Amsterdam (WiA) 2019, OIS, gemeente Amsterdam

Bureau ABF Research (2018) heeft het tekort in de Metropoolregio Amsterdam berekent en komt voor 2017 uit op 61.000 woningen. Dat is 5,4%. Waarbij het verwacht dat het tekort in de jaren daarna tot 2030 iets zal verminderen tot 54.500. Het tekort is dan nog 4,2%.

Figuur 6 Drie eigendomssectoren per stadsdeel, Amsterdam 2011-2019 (procenten)



Bron: Wonen in Amsterdam (WiA) 2019, OIS, gemeente Amsterdam

Tabel 3 Aandeel woningvoorraad gemiddeld gebruikersoppervlak (GBO) schaalniveau 22 gebieden

Woonoppervlakte %	0-40 m ²	40-60 m ²	60-80 m ²	80-100 m ²	100+ m ²
2021	9,8	27,2	26,6	18,4	17,7
2017	9,4	28,4	27	18,5	16,3

Bron: OIS, gemeente Amsterdam (<https://data.amsterdam.nl/specials/dashboard/kerncijfers-gebieden/2b48132b-d877-40df-9c31-obfc74f3ff54/>)

Om gemengdheid uit te drukken zijn er verschillende meetkundige methoden. Aan de hand van de drie veel gebruikte technieken wordt de gemengdheid van Amsterdam aangegeven.

Gini-coëfficiënt

De Gini-coëfficiënt is een maat voor inkomensongelijkheid in een gebied. De waarde van de Gini-coëfficiënt ligt tussen 0 en 1, waarbij 0 correspondeert met totale gelijkheid (iedereen heeft hetzelfde inkomen) en 1 met totale ongelijkheid (1 huishouden bezit al het inkomen). De Gini-coëfficiënt is berekend op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens. Het betreft alleen huishoudens met een heel jaar inkomen dat positief is. Bewoners van instituten zijn achterwege gelaten.

Er worden alleen gegevens gepresenteerd voor gebieden met meer dan 100 huishoudens in de doelgroep. Tot en met 2013 zijn de cijfers gebaseerd op de gebiedsindeling van voor 1-1-2015. Door een methodewijziging zijn de cijfers van voor 2015 niet een-op-een vergelijkbaar met latere jaren.

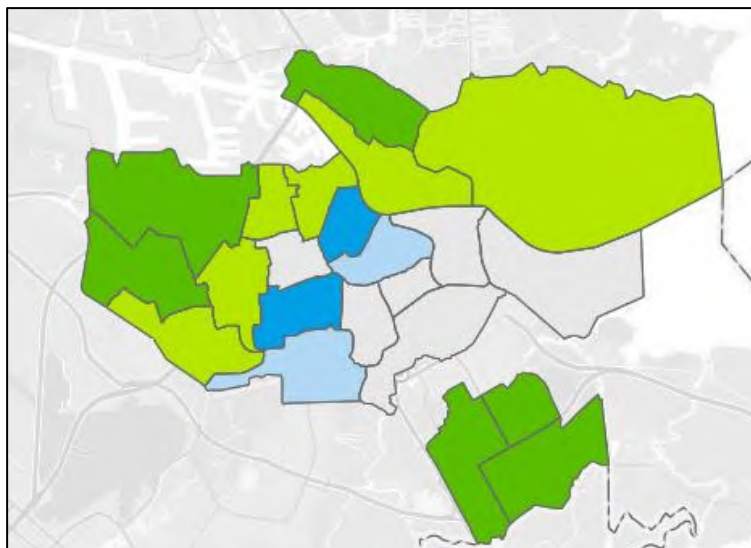
Tabel 4 Gini-coëfficiënt Amsterdam 2001-2018

Jaar	2001	2006	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gini-coëfficiënt	0,305	0,307	0,314	0,314	0,322	0,325	0,333	0,350	0,340	0,350	0,350

Bron: OIS, gemeente Amsterdam

Af te lezen is dat de inkomensongelijkheid over de getoonde jaren licht is toegenomen. Het nadeel van de Gini-coëfficiënt is dat het over de verdeling van de hele bevolking gaat en daardoor de neiging heeft het gemiddelde weer te geven. De uitersten, zowel de boven- als de onderkant van de inkomensverdeling, verdwijnen dan al snel uit beeld (Buitelaar, 2020). Daarom geeft onderstaande figuur de Gini-coëfficiënt per gebied weer. De legenda toont welke gebieden beter of slechter dan het stadsgemiddelde van 0,35 scoren.

Figuur 7 Gini-coëfficiënt in 2017



Legenda	
veel beter dan gemiddeld ($\sigma \geq 1$)	■
beter dan gemiddeld ($0,5 - 1 \sigma$)	■
rond het stedelijk gemiddelde ($\sigma < 0,5$)	■
slechter dan gemiddeld ($0,5 - 1 \sigma$)	■
veel slechter dan gemiddeld ($\sigma \geq 1$)	■

Bron: OIS, gemeente Amsterdam

Ratio

Een andere methode is ratio. De hoogte van de ratio en de veranderingen hierin kunnen helpen bij het beoordelen van hoe (on)rechtvaardig een verdeling in een stad is of, gegeven voorgenomen maatregelen, zal worden (Buitelaar, 2020). Een bekende verdeling gebeurt via quintielen. Een quintiel verdeelt de huishoudens in vijf gelijke inkomensgroepen van 20% van de populatie. De huishoudens met het hoogste inkomen zitten in het vijfde quintiel, de huishoudens met het laagste inkomen in het eerste quintiel. Ongelijkheid in inkomen en vermogen richt zich over het algemeen op deze indeling, waarin rijk tegenover arm gezet wordt (Bruil, 2015). Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat huishoudens met een laag inkomen wel een hoog vermogen kunnen hebben en dus niet per se arm zijn.

Tabel 5 heeft de verdeling over 2017 weer, het startjaar van het 40-40-20 beleid. Hieruit valt op te maken dat het verschil tussen arm en rijk relatief gering is. In 2017 was het 1^e quintiel bijna twee keer zo groot als het 5^e quintiel. Verder is af te lezen dat het inkomen in dit jaar over de 2^e tot en met het 5^e quintiel redelijk gelijk verdeeld is maar door in te zoomen op de 22 gebieden worden de verschillen zichtbaar. Zo zijn er veel lagere inkomens in de Bijlmer en Oud Noord en hoge inkomens wonen voornamelijk op in IJburg en De Aker.

Tabel 5 Besteedbaar inkomen naar quintiel, 2017

	2017	Besteedbaar inkomen (2011)
1 ^e quintiel	30%	Tot € 19.013
2 ^e quintiel	21%	€ 19.013 - € 27.180
3 ^e quintiel	18%	€ 27.180 - € 37.530
4 ^e quintiel	14%	€ 37.530 - € 51.254
5 ^e quintiel	17%	€ 51.254 of meer

Bron: OIS, gemeente Amsterdam

Het besteedbaar inkomen betreft het bruto-huishoudinkomen per quintiel op basis van de landelijke verdeling van inkomens. Het besteedbaar inkomen betreft het bruto-huishoudinkomen verminderd met de premies sociale zekerheid en andere betaalde overdrachten.

Segregatie-index

Tot slot kan met behulp van de segregatie-index gekeken worden naar de gelijkheid waarmee twee verschillende groepen (bijvoorbeeld op inkomen) over verschillende delen van de stad zijn verdeeld. Het geeft in percentages aan welke groep binnen de stad moet verhuizen om een gelijkmatige spreiding over de stad te krijgen. De segregatie-index varieert tussen 0 en 1. Waarbij 0 staat voor complete menging en 1 voor complete segregatie. De Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (2020) heeft de segregatie-index voor verschillende schaalniveaus berekend en is nagegaan of en op welk niveau er in Amsterdam sprake is van segregatie. Duncan & Duncan (1955) hebben de index ontwikkeld en wordt veel gebruikt voor het meten van "segregatie". Segregatie-indices zijn ingewikkeld te vergelijken getallen, onder andere omdat ze erg gevoelig zijn voor de omvang van buurten (Buitelaar et al. 2017: 38-43).

Figuur 7 Formule segregatie-index bij een specifieke onderverdeling van Amsterdam

$$S = \frac{1}{2} * \sum_{i=1}^n \text{abs} \left(\frac{a_i}{A} - \frac{o_i}{O} \right) * 100$$

waarbij:

S = de segregatie van een bevolkingsgroep in Amsterdam

a_i = aantal personen van een bevolkingsgroep woonachtig in deel i

A = aantal personen van een bevolkingsgroep in heel Amsterdam

o_i = aantal overige personen woonachtig in deel i

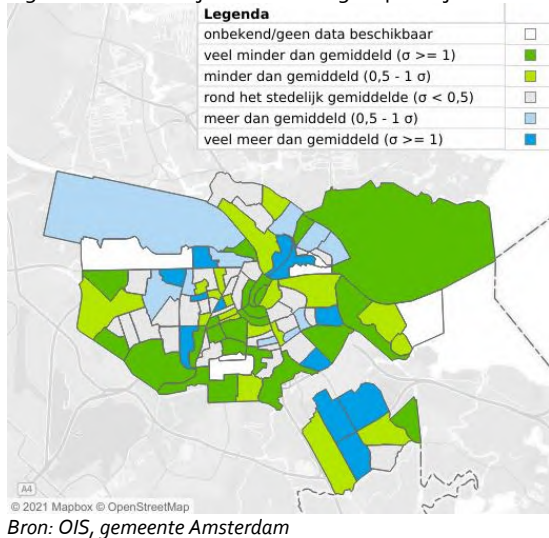
O = aantal overige personen in heel Amsterdam

n = aantal delen van de stad

Bron: Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (2020)

De verdeling kan daarom goed in beeld gebracht worden door bijvoorbeeld het aandeel bijstandsuitkeringen op de kaart weer te geven (figuur 8). Die toont dat het aandeel in Zuidoost (10,5%) veel hoger ligt in vergelijking met de Zuid (3,9%) en Centrum (4,3%).

Figuur 8 Aandeel bijstandsontvangers per wijk in Amsterdam, 2017



4.3 Bevindingen respondenten op begrip 'gemengde stad'

Om dit begrip meer te operationaliseren is aan de respondenten de vraag gesteld wat hun definitie van een gemengde stad is, in de context van het beleidsuitgangspunten van de gemeente Amsterdam. In paragraaf 4.1 is dit begrip vanuit de literatuur onderzocht. De resultaten uit de interviews vullen dit aan of tonen juist waar de verschillen zitten. Opvallend is dat het schaalniveau waarop dit begrip betrekking kan hebben vaak genoemd is.

In algemene zin wordt opgemerkt dat het geen stad van (twee) uitersten moet zijn en dat verschillende mensen elkaar moeten kunnen tegenkomen in de straat en buurt. Londen en Parijs worden soms als schikbeeld aangehaald waar grote delen van de stad extreem duur zijn. Het is balanceren tussen het maken van een kwalitatief goede stad aan de ene kant en het oplossen of verminderen van het woningtekort aan de andere kant.

Het is niet helder waar bij dit begrip precies naar gestreefd wordt. Respondenten lijken het lastig te vinden om een definitie te geven en verwijzen naar 'de politiek' voor een antwoord. Ook omdat er geen duidelijke definitie is. Hoewel aan de andere kant benoemd wordt dat belang van "een gedifferentieerde, inclusieve stad een redelijk gedeelde overtuiging is".

Als om een definitie gevraagd wordt volgen omschrijvingen als "gemengdheid tussen verschillende categorieën woonmogelijkheden zodat een brede doelgroep daarop kan instappen en toegankelijk is" of "een gemengde stad is een stad waar iedereen die wil wonen en leven in aanmerking moet kunnen komen voor een woning, dan gaat het dus om alle inkomenscategorieën" en "een stad waar alles bediend wordt, zoals in het onderwijs, als een soort cultuur. Het is als het ware en vat waar alles in zit en wat kan broeien en stoeien" maar ook losse opmerkingen als "waarbij het behouden van de essentiële beroepsgroepen belangrijk is".

Een respondent erkent dat er alleen een kwalitatieve omschrijving is en een ander zegt in aanvulling hierop dat in het coalitieakkoord staat om te streven naar minimaal 45% sociale huur in buurten, met de aanvulling "zonder er echt iets mee te kunnen want het is meer een handvat".

Een andere is van mening dat de afdeling Grond en Ontwikkeling feitelijk alleen de opdracht heeft om gemengde nieuwbouw en goede leefbare wijken te maken en dat dit iets anders is dan de gemengde stad. Deze respondent is van mening dat 40-40-20 meer gekoppeld is aan het tekort binnen segmenten en minder aan menging. Dit is in lijn met de opvatting van weer een andere respondent die als hoofddoel van 40-40-20 "zoveel mogelijk betaalbare woningen maken" aangeeft. Ook "verdringing op de Amsterdamse woningmarkt te voorkomen" kan als afgeleide van de gemengde stad gezien worden.

Een externe respondent constateert dat het vaker voorkomt dat beleidsstukken niet concreet aangeven wat er bedoeld wordt met een begrip of met het streven naar een bepaald doel. Of dat het abstractieniveau te hoog is en dat het op die manier een *catch-all* begrip blijft waar je niet tégen kan zijn, op dit oppervlakkige niveau. Wellicht dat het fijn is om consensus te hebben “dan ben je het lekker snel met elkaar eens” wordt opgetekend.

De meeste externe respondenten hebben een weinig helder begrip van de term gemengde stad en formuleren ter plekke een definitie, zo oogt het. En geven ook aan beleidsmatig niet bezig te zijn met de gemengde stad, hoewel ze wel ondersteunen dat “er plek is voor iedereen” waarbij het van belang is doelgroepen zoals verpleegkundigen en politieagenten te huisvesten.

De meest duidelijke begripsomschrijving is “evenwichtige spreiding van sociale huurwoningen over de stad en in elk geval worden in de 22 gebieden ten minste 25% en maximaal 65% van de woningen sociaal verhuurd, inclusief particuliere huurwoningen”. Uitgangspunt is om segregatie hiermee niet te laten toenemen en beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen niet onder druk staat. Zo wordt er aan gemengde, daadkrachtige en leefbare wijken gewerkt, licht de respondent toe.

Het aandeel betaalbare woningen heeft geen “overmaat” meer en daarom is het goed dat het sociale segment met deze bouwformule verruimd is. Minder sociaal bouwen heeft ook andere gevolgen; steeds meer mensen (doelgroepen) zijn aangewezen op een sociale huurwoningen en een deel van hen is kwetsbaar en nemen vaak allerlei problemen mee. Met een kleiner percentage en heel geconcentreerd in een wijk komt dat de leefbaarheid niet ten goede. In het verlengde zegt een ander dat hoewel toevoegingen door nieuwbouw een klein gedeelte is er goed gekeken moet worden naar de buurten waar een overwegend sociaaloconomisch profiel de buurt kenmerkt, om daar ook andere segmenten toe te voegen. Andersom geldt dit natuurlijk ook. Het moet in balans zijn. Maar respondent heeft geen duidelijk beeld of idee bij wat een gemengde stad precies is. “Het klinkt heel goed. Daar kun je niet echt tegen zijn, toch?” Maar of 40-40-20 bouwen bijdraagt aan de ‘gemengde stad’ is voor de respondent onduidelijk.

Dit laatste is niet direct onderdeel van een definitie maar zegt wel iets over hoe invulling aan het verbeteren van de sociaal-ruimtelijke verdeling gegeven kan worden en dat houdt verband met een interpretatie van de gemengde stad. Het schaalniveau in de context van de sociaal-ruimtelijke verdeling van de gemengde stad is door het merendeel van de respondenten benoemd. Door in te zoomen of uit te zoomen kunnen problemen op de Amsterdamse woningmarkt uitvergroot of juist gereduceerd worden. Een respondent vindt dat de gemeente bij voorbeelden die zij aanhaalt waar de kansen op de woningmarkt onder druk staan betrekking hebben op een te klein schaalniveau. Vaak wordt de binnenstad, het Centrum, de grachtengordel of de A10-ring gebruikt. Dat is niet reëel. Met Berlijn als uitgestrekt voorbeeld wordt de Metropoolregio als goed schaalniveau genoemd voor de gemengde stad.

4.4 Concluderend

Met het afsluiten van dit hoofdstuk over deelvraag 1 komt uit de literatuur naar voren dat ‘gemengde stad’ betrekking heeft op de sociaalruimtelijke verdeling van woonruimte waarmee een tweedeling in de stad voorkomen of beperkt moet worden. De ongedeelde stad veronderstelt de effecten van sociaal-ruimtelijke verdeling, als gevolg van marktwerking en (ruimtelijke) interventies, op de woningmarkt te verbeteren en heeft betrekking op het voorzien van voldoende woningen die betaalbaar zijn waardoor verschillende inkomensgroepen toegang (recht) hebben tot een woning.

Aan de hand van een aantal meetkundige technieken is de gemengdheid van Amsterdam weergegeven en liet zien dat inkomensongelijkheid gering is maar op het moment dat dit ruimtelijk uitgedrukt wordt aan de hand van het aandeel bijstandsuitkeringen het in bepaalde wijken een scherpe scheiding toont.

Uit de empirische gegevens komt vooral het beeld naar voren dat het begrip gemengde stad heel verschillend geïnterpreteerd wordt door de respondenten.

5. Hoe probeert de gemeente in woonbeleid te sturen op menging?

Het vorige hoofdstuk heeft beschreven wat een gemengde stad is. Dit hoofdstuk start met een inleiding over wanneer overheidsingrijpen algemene zin gerechtvaardigd kan zijn. Vervolgens komen de drie kernindicatoren aan bod waarmee het sturen op menging via 40-40-20 beoordeeld wordt. Het geeft hiermee een antwoord op deelvraag 2 en deelvraag 3.

5.1 Welvaartstheorie en marktfalen

Nederland kent een lange geschiedenis van overheidsbeleid op de woningmarkt. De Woningwet van 1901 vormt daar de start van. In pakweg de afgelopen 120 jaar is een complex bouwwerk aan instrumenten ontwikkeld om zo de grondwettelijke taak van de overheid om de voorraad, kwaliteit en betaalbaarheid te sturen. Het ingrijpen vindt plaats aan beide kanten van het marktmechanisme, zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. Maar waarom mengt de overheid zich in een systeem dat 'woningmarkt' genoemd wordt? Om dit te plaatsen wordt aan de hand van de welvaartstheorie en marktfalen (Hof, 2006) beschreven waarom overheidsinterventies rechtvaardig kunnen zijn. Het aanhalen van deze theorie dient als link naar het door het gemeentebestuur onwenselijk beschouwde situatie op de Amsterdamse woningmarkt, zoals beschreven.

De welvaartstheorie luidt dat marktwerking in de ruimtelijke sfeer leidt tot efficiënte en welvaart in de economie en de samenleving, maar onder voorwaarden op economisch, institutioneel en ruimtelijk vlak. De economische voorwaarden zijn beprijgbaarheid van het goed, toegang tot voldoende transparante informatie en volledige concurrentie. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan spreekt men van een pareto-efficiëntie; de optimale allocatie van schaarse middelen gegeven het economisch nut van consumenten in de samenleving.

Veel van de genoemde voorwaarden verhindert het leggen van een parallel naar de woningmarkt omdat vastgoed en woningen onderscheiden worden door vele specifieke kenmerken en daarmee heterogeen zijn. Essentieel voor efficiëntie is dat partijen en stromen volledig bewegelijk, elastisch, zijn. Hier doet zich direct het probleem voor omdat vastgoed niet bewegelijk maar juist plaatsgebonden is. De gebondenheid hindert de beweeglijkheid (Tordoir 2014). Dat de woningmarkt inelastisch is blijkt onder andere uit onderzoek van het CPB (2017) dat over een periode van 1995 – 2007 gemeten heeft dat prijsontwikkelingen niet perse tot meer nieuwe woningen leidde. In de periode daarna, van 2008 – 2016, deed zich een omgekeerde situatie voor. Hoewel de prijzen door de financiële crisis flink waren gedaald steeg de productie.

Dat van een evenwicht op de woningmarkt geen sprake is mag duidelijk zijn door de reeds beschreven problemen. De relevantie van deze theorie voor dit onderzoek is daarmee gelegd. Daarnaast heeft Coase (1960) geconstateerd dat overheidsinterventie gerechtvaardigd is als er sprake is van een publiek belang en marktfalen leidt tot een maatschappelijk suboptimale uitkomst en is reden voor de overheid om te interveniëren (Hof, 2006). Het gemeentebestuur constateert dat 'de markt' onvoldoende in staat is om alle inkomensgroepen van voor hen betaalbare huizen te voorzien en daarmee is of kan geen sprake zijn van (het behouden van) een gemengde stad. Marktwerking leidt is dit geval niet tot de meest optimale situatie (Tordoir, 2014) en dan is sprake van marktfalen.

5.2 Woningmarkt indicatoren

Deze paragraaf behandelt de voor dit onderzoek gehanteerde definities van betaalbaarheid, doorstroming en toegankelijkheid. Die dienen als indicatoren om uit eidelijke de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid kan op verschillende manieren uitgedrukt worden. De meest voorkomende zijn de woonquote zoals het Nibud deze vaststelt en de budgetbenadering (De Groot et al., 2014). De woonquote geeft aan wat de maximale financieringslast kan zijn. Dit is het percentage van het inkomen dat maximaal aan woonlasten besteedt mag worden. De grens van wat betaalbaar geacht wordt wisselt tussen de 20% en 30% van het besteedbaar huishoudinkomen maar is wel afhankelijk van de hoogte van het inkomen, waarbij een hoger inkomen ook een hogere woonquote heeft (De Groot et al, 2014). De budgetbenadering houdt rekening met noodzakelijke uitgaven zoals eten en verzekeringen en bepaalt aan de hand daarvan wat overblijft voor woonlasten zonder dat een betaalrisico optreedt. De Groot et al. (2014) geeft aan dat betaalbaarheid samenhangt met betaalrisico's.

In Amsterdam is de gemiddelde huurquote, het percentage van het inkomen dat besteed wordt aan kale huur minus de huurtoeslag, over de afgelopen 14 jaar (2005-2019) gestegen van 23% naar 29% (OIS, gemeente Amsterdam).

Experiment voor betaalbaarheid

In het verleden is geëxperimenteerd met opties om betaalbaarheid voor middeninkomens te vergroten. Bij Huur op Maat is tijdens/tussen 2008 en 2012 geëxperimenteerd met een alternatieve huurprijsvaststelling. Uitgangspunt is dat woningen geen vaste prijs hebben maar afhankelijk van het inkomen van de huurder worden vastgesteld. Huurcontracten op inkomen en op huurcontracten op kwaliteit. Dit is uitgevoerd door tien corporaties verspreid over het land.

De Pilot Flexibel Huren liep tussen 2013 en 2016 en was een initiatief van de gemeente Amsterdam, samen met corporaties Eigen Haard, Stagenoot en Ymere. De pilot bouwde voort op Huur op Maat. De doelstellingen waren een oplossing te bieden voor; de beperkte beschikbaarheid van betaalbare woningen voor middeninkomens, het gebrek aan doorstroming uit sociale huurwoningen, waardoor weinig sociale huurwoningen vrijkomen voor lage inkomens en het scheef betalen in de sociale huursector, waardoor volkshuisvestelijke middelen ondoelmatig worden besteed (Platform31, 2017).

Toegankelijkheid

Met toegankelijkheid is hier de mate waarin huishoudens in staat zijn de woningmarkt te betreden, woonruimte te vinden en vervolgstappen te maken binnen de woningmarkt, bedoeld (Boterman et al., 2013). Daarbij valt te denken aan de eisen die aan de huurder gesteld worden zoals een verhuurdersverklaring en inkomenseisen vanuit risicoselectie van de verhuurder bezien. Maar ook of een huurder voldoet aan het inkomen dat vastgesteld is voor de toewijzing van een middeldure huurwoning. Hierdoor wordt de toegankelijkheid beperkt. Hoewel de indicator 'beschikbaarheid' als aparte indicator gezien kan worden, hangt deze voor dit onderzoek onder 'toegankelijkheid'.

Doorstroming

Doorstroming doelt op het fenomeen dat huishoudens verhuizen van de ene woning naar een andere woning en dat met het achterlaten van de woning deze vrij komt voor een ander (PBL, 2008). Door veranderende levensfasen en de daarbij behorende behoeften ontstaat een andere woonwensen-vraag. Deze demografische ontwikkeling van huishoudens wordt ook wel een wooncarrière genoemd.

Doorstroming speelt zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde een rol. Het woningtekort (schaarste) en huurprijnsregulatie hebben effect op de relatieve prijsverhouding tussen huur en koop en daarmee op de mate waarin huishoudens kunnen doorstromen van een huurwoning naar een koophuis (PBL, 2008).

5.3 Effecten op betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming

In bovenstaande volgorde worden de te verwachten effecten beschreven om antwoord te geven op deelvraag 3: welke (verwachte) effecten van 40-40-20 zijn er?

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid is wellicht het belangrijkste doel dat de gemeente met dit beleid heeft. Daarom zijn de respondenten hier expliciet op bevraagd. De verwachting is dat dit effect beperkt zal zijn omdat het probleem groter is dan wat de gemeente (zelfstandig) kan oplossen. De oplossing moet eerder gezocht worden in het aanpassen van het puntenstelsel om de WOZ-waarde er uit te halen of minder zwaar te laten meewegen. Nu schieten veel woningen "door".

Meer aanbod is de enige remedie. Respondent stelt een verschil in opvatting vast tussen de aanpak van de gemeente (restricties) en de eigen visie (meer aanbod) en is van mening dat "met zoveel regulatie" er minder aanbod komt en dat dit ook tot gevolg heeft dat woningen kleiner worden. De betaalbaarheid zal "optisch toenemen bij die gemaximeerde huurprijzen" maar respondent verwacht dat het in werkelijkheid daalt vanwege de verminderde beschikbaarheid. En dit leidt tot het omhoog duwen van de huurprijzen in de vrije sector. Tegelijkertijd merkt respondent op dat de betaalbaarheid in de stad gemiddeld gezien "heel goed" is omdat ruwweg de helft van de huishoudens een huur betaalt die lager ligt dan de liberalisatiegrens, gemiddeld rond de 500 euro.

Een andere respondent noemt kleinere woningen ook als een gevolg van de huurprijnsrestricties en aanvullende eisen. Dit "bemoeilijkt de optimalisatiemogelijkheden" en verkleint dus de ruimte voor een rendabele ontwikkeling. Wellicht dat iets meer koopwoningen in het programma ruimte geeft aan de opbrengsten kant.

Ondanks de beperkte effecten vinden verschillende respondenten het wel goed dat nieuwe middeldure huurwoningen als segment behouden worden en dat actoren zich inspannen om – voortvloeiend uit de intentieovereenkomst – ook bestaande woningen tegen een middeldure huur te verhuren. Een nadeel is wel dat alleen bij toewijzing een inkomenstoets gedaan wordt. Doelmatigheid ontbreekt waarom de ene woning in het blok middeldure is en de andere, vergelijkbare woning, duur. Tussentijds toetsen, hoewel ook veel administratieve haken en ogen, is als oplossing genoemd.

Geconstateerd wordt dat het toevoegen langzaam gaat en dat een groot deel van de projecten die nu opgeleverd worden een verhouding van 30-70 kennen [30% sociaal en 70% vrije sector], het vorige regime. Doordat het langzaam gaat is het effect op betaalbaarheid op dit moment nog minimaal. Met dit beleid is het huurniveau voor 80% van de toevoegingen vastgezet. En die niveaus zijn over de hele stad gelijk. Dat zou als een positief effect gezien kunnen worden maar respondent licht toe dat marktpartijen het optimum zoeken in de stichtingskosten om de rendementseis te halen en dat resulteert in een woninggrootte zodanig dat de woning nog wel verhuurd kan worden. De stichtingskosten zijn heel bepalend voor de woninggrootte. En ondanks dat 80% van de nieuwbouw dus 'betaalbaar' is, wil dat nog niet zeggen dat de prijs per m² GO dat ook is.

Een andere respondent haalt aan dat mede door Actieplan Meer Middeldure Huur in samenhang met 40-40-20 de eerste middeldure huurwoningen opgeleverd worden. Dat lost de betaalbaarheid niet in een keer op, ook omdat de nieuwe woningen als het ware verdwijnen in de "bodemloze put" van het woningtekort. Maar die huishoudens hebben nu toch wel een betaalbare woning. Het was 30-70 en nu

wordt een heel groot deel betaalbare woningen in nieuwe wijken toegevoegd, dat doet wel iets. "Of je daarmee de juiste, de goeie wijken krijgt, 80 procent klein, dat is dan een tweede".

Dat het beleid bijdraagt aan het in standhouden of vergroten van de betaalbaarheid in de voorraad van het sociale en het middeldure segment vinden ook andere respondenten. Door dit beleid is de betaalbaarheid voor 40% sociaal en 40% midden gegarandeerd op het moment dat de woningen gebouwd en opgeleverd worden. Het verlengen van de uitponddtermijn van 15 naar 25 jaar helpt hierbij. Tegelijkertijd ziet deze respondent ook direct dat bestaande ongereguleerde middenhuurwoningen 'weglekken' en een andere noemt het "er snel uitvliegen". Hopelijk kan Rijksbeleid met huurmatigheden voor de bestaande voorraad hier iets aan doen en kan de lokale overheid ook sturen op de bestaande voorraad. Dus de betaalbaarheid van nieuwbouw is gegarandeerd "maar daarmee nog niet van de stad als totaal".

Toegankelijkheid

Over het effect op toegankelijkheid zijn de respondenten verdeeld, waarbij de interne respondenten het beperkte effect wel onderkennen. Daar waar de externe respondenten argumenten geven dat restricties (zoals huurprijsregulering) tot minder aanbod zal leiden en daarmee de toegankelijk niet bevordert, geven de interne respondenten aan dat zij verwachten dat, doordat de drempel om in te stappen zo laag mogelijk gehouden wordt, de toegankelijkheid toeneemt. Daarnaast neemt de toegankelijkheid voor de soort woning toe; mensen met lagere en middeninkomens hebben toegang tot nieuwbouw. Het idee is dat met toewijzing aan doelgroepen (zoals verpleegkundigen of leraren) de toegankelijkheid zou moeten verbeteren al formuleert een respondent het effect als volgt; "het blijft pleisters plakken want de totale problematiek wordt niet opgelost hiermee". En "door het gebrek aan doorstroom is een woning ook gebrekkig toegankelijk op dit moment", hoewel de wachttijd voor een studentenwoning wel verminderd is. De wachtlijsten in de sociale sector worden als indicator benoemd "dat toegankelijkheid door dit beleid zeker nog niet gegarandeerd is". Bovendien moet de huidige marktsituatie niet vergeten worden omdat in de bestaande voorraad waarschijnlijk meer woningen "weglekken" van midden naar duur dan wat middels nieuwbouw toegevoegd wordt. Zowel een interne als een externe respondent verwachten wachtlijsten. Ook hier wordt het beperkte aandeel van nieuwbouw ten op zichte van de bestaande voorraad als dempend effect benoemd.

Doorstroming

Respondenten geven aan dat zij verwachten dat het effect van het beleid op de doorstroming heel beperkt zal zijn. Als verklaring wordt het geringe aandeel ("een fractie") dat met nieuwbouw onder deze regel gebouwd wordt ten op zichte van de bestaande voorraad genoemd. Maar ook omdat er complexe systemen van invloed zijn op het functioneren van de (Amsterdamse) woningmarkt. Fundamentele oplossingen voor doorstroming liggen eerder in prijsdempingen op de koopmarkt en een grotere toegankelijkheid voor de lagere inkomens voor de sociale huursector. Ter bevordering en als tussenstap zouden de verschillen tussen huren en kopen beter op elkaar moeten aansluiten zodat huishoudens makkelijker kunnen overstappen. Momenteel is dat gat veel te groot. Een andere respondent kaart ook aan dat de verschillen binnen segmenten, in dit geval in de huursector, te groot zijn. Door regulering is het verschil met de markthuur zo groot dat huishoudens die stap niet betalen kunnen en zo ook niet doorstromen. Om doorstroming te bevorderen moet de markthuur omlaag en dit gebeurt pas als er meer aanbod is. Omdat nu ook het midden "zwaar gesubsidieerd" is zal het effect zijn dat huurders eerder geneigd zijn in die middeldure huurwoning te blijven. Middeldure koop wordt ook als optie aangedragen omdat dit ten eerste een haalbare business case van ontwikkelende partijen vergroot en ten tweede de meeste huishoudens liever een koopwoning hebben en zo ook makkelijker doorstromen naar een andere koopwoning.

Verder is de verwachting dat de populariteit van Amsterdam na Covid-19 weer zal aantrekken, ook internationaal. Waarschijnlijk leidt dit beleid dus niet tot een zichtbaar effect. Een respondent beschrijft het als "dweilen met de kraan open". Om de doorstroming door de nieuwbouw op gang te brengen is (meer) aanpalend beleid nodig. Bijvoorbeeld met voorrang een middeldure huurwoningen aan sociale huurders toewijzen. De nieuwbouw aantallen zijn helaas te klein om dit vanzelf te laten ontstaan.

Doordat 40-40-20 de haalbaarheid van met name transformatieprojecten beïnvloedt en meer expertise van partijen vraagt, is dit terug te zien in het ontwikkeltempo. Daarbij is de verhouding van de getallen in feite een abstracte benadering en kan niet gegarandeerd worden dat mensen die woningzoekend zijn ook kunnen doorstromen naar de woning die ze ambiëren. De verhoudingsgetallen proberen het evenwicht zo goed mogelijk te benaderen. Door meer middensegment te bouwen in relatie tot de huidige middeninkomens (ca. 20%) wordt geprobeerd doorstroming vanuit de sociale sector te faciliteren.

Sommige respondenten zien doorstroming dankzij dit beleid juist versterken maar refereren dan aan een hoge mutatiegraad, snelle doorstroming en weinig binding. Doorstroming als een negatief effect dus. In sommige gebieden is het aandeel kleine woningen, als gevolg van de regulering van 80% van de nieuwbouw, groot. Zo'n woning is geschikt voor een starter maar niet voor een doorstromer en met veel starters creëer je geen doorstroom-effect. Daarnaast moeten veel woningen met voorrang toegewezen worden aan speciale doelgroepen en die huishoudens wonen meestal niet langdurig op een plek. Hoewel er diverse programma's zijn om doorstroming te ondersteunen werken die onvoldoende vanwege het woningtekort. Een andere reden waarom doorstroming moeilijk op gang komt is dat de druk op de woningmarkt een grote invloed heeft en een respondent illustreert het als "de meeste mensen blijven gewoon zitten".

Als grootste effect wordt het creëren van een middensegment genoemd. Om vervolgens doorstroming te stimuleren is het Actieplan Meer Middeldure Huur opgesteld. "De eerste effecten zijn hopelijk binnenkort te zien maar het houdt nog niet over" geeft een respondent toe.

Via aanvullend beleid wordt geprobeerd doorstroming aan te jagen. Maar over het geheel bezien zal doorstroming enorm tegenvallen omdat er tegenwoordig niet meer voor dezelfde prijs-kwaliteitverhouding zoals twintig jaar geleden gebouwd kan worden. Het resultaat daarvan is dat de nieuwe woningen vaak kleiner maar ook duurder zijn dan de huidige huurwoning.

5.4 Concluderend

Zoals de theorie beschrijft, kan een markt heel efficiënt functioneren als aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Voor de woningmarkt is echter sprake van marktfalen en inelasticiteit. Dit kan aanleiding zijn voor een overheid om marktimperfecties (proberen) te corrigeren. Met 40-40-20 wordt dit door de gemeente getracht door in plaats van de markt vrij te laten in het bouwen wat zij goed dunkt, aan te geven wat wel mag en wat niet.

Om te kunnen beoordelen wat het verwachte effect van dit beleid is zijn de indicatoren gekozen. De begrippen betaalbaarheid, toegankelijkheid en doorstroming hebben achtereenvolgens betrekking op de verhouding inkomen en woonlasten, de mate waarin je een woning kan bemachtigen en verhuizen zodat er een woning beschikbaar komt. De respondenten zijn hier ook op bevestigd en geven als belangrijkste conclusies aan dat het effect op doorstroming heel beperkt zal zijn. Over toegankelijkheid zijn ze verdeeld. Die neemt weliswaar toe voor het aantal opgeleverde woningen maar tegelijkertijd stijgen de prijzen in de bestaande voorraad, waardoor de toegankelijkheid weer afremt. Vanwege de behoorlijke omvang van de sociale voorraad wordt de stad relatief betaalbaar genoemd. Maar de nieuwe woningen zijn klein waardoor de prijs per meter hoog is.

Deze conclusies geven een beeld van hoe de gemeente probeert te sturen op menging en vormt de opstap naar het volgende hoofdstuk dat beschrijft hoe het beleid tot stand is gekomen.

6. Hoe is het 40-40-20-beleid tot stand gekomen?

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat woonbeleid een antwoord vormt op marktfalen, het eerder gevoerde woonbeleid en hoe de gemeente vervolgens probeert te sturen op de ruimtelijke verdeling van haar inwoners. Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van 40-40-20. Middels de analyse van diverse beleidsstukken van verschillende jaren is gekeken naar hoe de gemeente het mengingsprincipe hanteert. Het geeft antwoord op de vierde deelvraag die luidt: hoe is het 40-40-20 beleid tot stand gekomen?

6.1 40-40-20 nader bekeken

Om antwoord te kunnen geven op die deelvraag is het van belang de werking van de beleidsregel te kennen. Deze paragraaf geeft daar een korte toelichting op. Zoals eerder aangegeven wordt 40-40-20 in de Woonagenda 2025 voor het eerst omschreven als één van de 25 actiepunten. Vanuit het idee van de gemengde stad stuurt de gemeente het aanbod door bij nieuwbouw de samenstelling van het woonprogramma in drie segmenten op te leggen. In de later opgestelde Spelregels 40-40-20 die in dit hoofdstuk ook aan de orde komen staat hoe aan de beleidsregel uitvoering gegeven wordt.

De beleidsregel heeft een drukkend effect op de marktwaarde van de middeldure huurwoningen die onder dit regime worden gerealiseerd. Dit omdat (oa.) de huurprijs gemaximeerd is en over een periode van 25 jaar niet uitgepond mag worden. Prijsregulering kennen we al uit de sociale sector maar geldt nu ook voor de nieuwe woningen in het middensegment. Bij deze impliciete subsidie voor huurders worden woningen, vaak, onder de marktwaarde verhuurd. In jargon wordt dit 'aftoppen' genoemd. Voor de eerste 40% van de regel geldt een huurprijs tot de liberalisatiegrens op € 752,33 (2021) kale huur per maand. Deze maximale prijs wordt bepaald via het Woningwaarderingstelsel (WWS), ook wel het puntensysteem genoemd. Aan de hand van de kwaliteitskenmerken worden punten toegekend. Elementen zijn woonoppervlakte, aantal verwarmde ruimtes, aanwezige voorzieningen (keuken, badkamer etc.) en de afwerking hiervan, aanwezigheid van een buitenruimte, energiezuinigheid van de woning en de WOZ-waarde.

De definitie van middenduur of middeldure huur wordt gegeven in het Actieplan Meer middeldure huur (2017). Het gaat om een kale aanvangshuur tussen 710 en 971 euro (prijsspeil 2017). In 2021 hanteert gemeente als middeninkomen een bedrag tot € 63.237,- om in aanmerking te komen voor een woning met een kale huur tot € 1.040,- per maand. Een huur tot € 911,- geldt voor lagere middeninkomens met een inkomen tot € 51.997,-

De gemeente Amsterdam hanteert voor het bepalen van de grondwaarde van de in erfpacht uitgegeven grond de residuele methode. Hierbij wordt de vastgoedwaarde verminderd met de opstalwaarde. Het residu is de (erfpacht)grondwaarde. Hieronder wordt bondig ingegaan op deze methode. Voor het berekenen van de waarde voor woningen is de locatie van grote invloed op de marktwaarde. Uit de toelichting op de grondwaardeberekening zoals de gemeente die hanteert valt op te maken dat de oppervlakte van de woning en de locatie twee zwaarwegende factoren voor de hoogte van de grondwaarde zijn en dit de generieke regel van 40-40-20 voor de financiële haalbaarheid in sommige gebieden van de stad onder druk kan zetten en in andere gebieden juist beter mogelijk maakt.

Voor 2021 ligt de minimale grondprijs voor woningbouw op € 269,- per m² gebruiksoppervlak, exclusief btw (Gemeente Amsterdam, 2021). Het is niet duidelijk hoeveel impliciete subsidie dit in zijn geheel omvat. Het bepalen van de korting hangt af van de marktwaarde van het gebied en de eigenschappen van het project. Om een beeld te geven; in 2017 bedroeg de marktconforme gemiddelde grondprijs €

1.537,50 per m² GO en de minimale grondprijs was € 210,- per m² GO. (Grondprijsbeleid 2016). Een verschil van € 1.322,50 per m² GO.

Indirect komt die korting, via de gereguleerde huurprijs, terecht bij huishoudens met een middeninkomen. Door deze twee vormen van impliciete subsidie ontstaan verschillende negatieve effecten (Hof, 2006) zoals een stagnerende doorstroom en een minder flexibele arbeidsmarkt voor nieuwkomers in een stad omdat die aangewezen zijn op een woning via een woningverdeelsysteem (Woningnet) waarbij de duur van inschrijving en de woonplaats van belang zijn.

6.2 Amsterdams woonbeleid gericht op menging

De term gemengde stad weerklinkt sinds 1990 in de centrale beleidsdoelstelling van de gemeente (Jonkman, 2019). Deze paragraaf staat stil bij de beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam ter bevordering van de gemengde stad. In 2008 introduceert de gemeente de *Woonvisie: Wonen in de Metropool*, gevolgd door het *Coalitieakkoord 2014-2018: Amsterdam is van iedereen*. Tijdens deze periode wordt het beleid verder ontwikkeld onder andere in de vorm van de *Woonagenda 2025* en *Actieplan Meer Middeldure huur 2017-2025*. De meest relevante documenten worden in chronologische volgorde kort belicht.

Woonvisie: Wonen in de Metropool (2008)

Dit is een visie voor twaalf jaar, tot 2020, waarin de groei van de stad en de regio alleen succesvol kan zijn als de gemengdheid geborgd is. De woonvisie noemt als drie bedreigingen de hoge druk op de woningmarkt, de individualisering van huishoudens (éénpersoons) en de verdere sociaaleconomische segregatie en tweedeling van de bevolking, vooral buiten de A10-ring.

Om de bedreigingen het hoofd te bieden presenteert de visie zeven ambities. De woonvisie geeft aan hoe gemengdheid tot uiting komt in de vorm van de 1) ongedeelde stad. Die bestaat uit gemengde wijken waar arm, rijk, jong en oud wonen. Hier wonen mensen van verschillende leeftijden, opleidingsniveaus en huishoudens. De wens is dat mensen met verschillende sociaaleconomische klassen en culturele achtergronden elkaar tegenkomen in de wijk. De 2) betaalbare stad met betaalbaarheid als een basisbehoefte, gaat in op het verbeteren van de vraag op de woningmarkt. Garanderen van betaalbaarheid is belangrijk omdat Amsterdams een hoog aantal lage inkomens heeft. Het gaat hier niet alleen over de aantallen maar vooral over de beschikbaarheid. Doorstroming van huishoudens die meer (zijn) gaan verdienen moet dan ook volgen.

Structuurvisie Amsterdam 2040 (2011)

Het begrip 'ongedeelde compacte stad' wordt eenmaal benoemd maar wordt niet toegelicht. Een enkel geval refereert het aan de Woonvisie (2008) om menging aan te halen. Als in de Structuurvisie 2040 over menging gesproken wordt, wordt hier functiemenging bedoeld zoals wonen en werken en voorzieningen. Op het gebied van doorstroming valt te lezen dat door de vergrijzing na 2020 en met name in de stadsdelen Zuid en Centrum een verstopping dreigt. Daarom moet ingezet worden op aantrekkelijke woonmilieus voor senioren om de doorstroming te bevorderen.

Coalitieakkoord 2014-2018: Amsterdam is van iedereen (2014) (D66, SP, VVD)

De volgende zinnen geven een beeld van waar de coalitie op wil inzetten als het gaat om woonbeleid:

"We willen naar een stad waar iedere Amsterdammer een betaalbaar huis kan vinden ongeacht inkomen of gezinsgrootte."

"Het verder stimuleren van doorstroming is een belangrijke stap om mensen te helpen in hun zoektocht naar een geschikte woning."

"Om iedereen mee te laten doen zijn meer woningen nodig: vooral betaalbare huurwoningen."

"Voor middeninkomens gaan we stevig inzetten op een groter aanbod betaalbare huurwoningen. Dat doen we door meer ruimte te geven voor woningen met huren tussen de 700 en 1.000 euro bij nieuwbouw. We spreken de verhuurders aan op passende huurbedragen."

De woningbouw moet op gang gebracht worden en het verder stimuleren van doorstroming wordt als belangrijke stap omschreven om mensen te helpen aan een geschikte woning door het bouwen van meer woningen. Er moeten minimaal 500 sociale huurwoningen per jaar extra, gericht op ouderen, komen. Deze kunnen dan een goede woning achterlaten wat de doorstroming zou moeten bevorderen. Hoewel er gesproken wordt over inzetten op meer betaalbare huurwoningen voor met name middeninkomens, wordt '40-40-20' als verhouding geen enkele keer benoemd. Het begrip 'gemengde stad' komt nul keer voor in het coalitieakkoord. Het begrip 'ongedeelde stad' 1 keer als ook 'middeninkomens'. De teller voor 'betaalbaarheid' staat op 5 keer. Het geeft een idee van de taakopvatting over woonbeleid van deze coalitie.

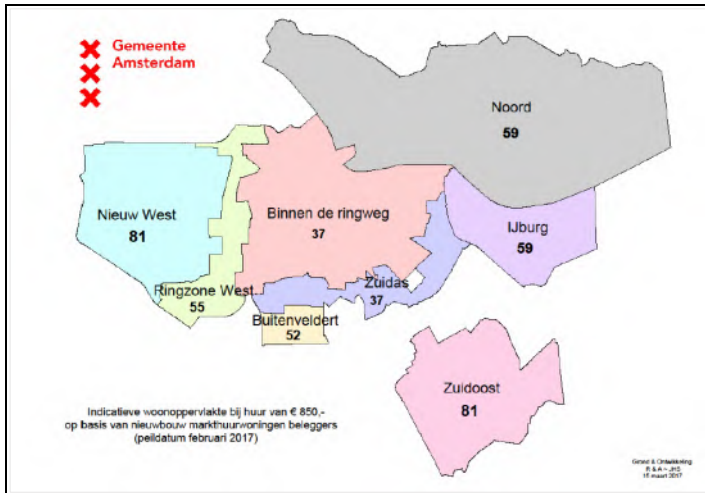
Actieplan Meer Middeldure Huur 2017-2025 (8 juni 2017)

Op 8 juni 2017 is door de gemeenteraad een 'Actieplan Meer Middeldure Huur 2017-2025' aangenomen. De toegenomen vraag naar middeldure huurwoningen en daarmee de aanleiding voor deze notitie heeft als oorzaak dat middeninkomens niet meer terecht kunnen in de sociale sector, door flexibilisering van de arbeidsmarkt kunnen ze minder snel een huis kopen maar ook prijsstijgingen in de koopsector en de vraag naar deze woningen zal naar verwachting de komende jaren verder toenemen. Dit is geen nieuw beleid maar moet het huidige beleid versterken.

Voor 2017 was de ambitie om 900 middeldure huurwoningen te laten bouwen. Voor 2018 en 2019 was dat 1.000. Nu is de ambitie om tot 2025 ten minste 1.500 per jaar te realiseren. Toewijzing gebeurt gedurende de verhuurperiode van 25 jaar alleen aan huishoudens met een middeninkomen (destijds € 35.000-52.367 bruto). Er geldt een maximale kale aanvangshuur van €971 per maand per project en een gemiddelde kale aanvangshuur van € 850.

Er moet ook gestuurd worden op woninggrootte. De gemeente constateert dat in gebieden waar de huur € 17 per m² is de woning een gebruiksoppervlakte van 50 m² heeft. Bij dezelfde huur kan een woning 85 m² zijn omdat de huurprijs per m² daar op € 10 ligt. Door dit verschijnsel wordt in het actieplan voorgesteld om een deel (25%) van de middeldure huurwoningen geschikt te maken voor gezinnen. Het sturen op woninggrootte heeft een effect op de grondopbrengsten. Die zullen lager zijn als gevolg van de residuele rekensystematiek die de gemeente hanteert. Maar ook de voorwaarden aan de uitpondtermijn (25 jaar), het huurmaximum en de huurontwikkeling (inflatievolgend) hebben hier een effect op. In welke projecten gestuurd moet worden op woninggrootte staat niet beschreven. Het zal per project bekeken moeten worden. De globale effecten hiervan zijn in relatie met het huidige beleid met een aantal rekenvoorbeelden in beeld gebracht. De gemeente noemt het effect op de grondopbrengsten groot. Dit effect is gemiddeld 30% minder grondopbrengsten dan bij een marktconforme huur.

Figuur 9 Indicatieve oppervlakte bij marktconforme huur van € 850 per maand



Bron: Actieplan Meer Middeldure huur, Gemeente Amsterdam, maart 2017

De gemeente berekent globaal dat het totale effect van de beperkende voorwaarden en woninggroottes gedurende 7 jaar circa 160 miljoen bedraagt.

Doorstroming vanuit het sociale segment is een van de motieven van middeldure huurwoningen en zal geregeld worden via de Huisvestingsverordening. De gemeente schrijft ook dat de huurprijsregulering mogelijk een rem op de doorstroom veroorzaakt.

Woonagenda 2025: Voldoende, betaalbare en goede woningen (juni 2017)

Hoofdpijlers van de Woonagenda zijn 'voldoende woningen', 'betaalbare woningen' en 'goede woningen'. In totaal 25 acties beschreven. Een van die acties, onder de eerste pijler, is dat het stedelijke uitgangspunt 40-40-20 is. Gezien de ontwikkelingen van de bestaande voorraad en in de bevolkingssamenstelling verwacht de gemeente in 2025 een tekort aan sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen. De gemeente wil inzetten op betaalbaarheid en een inhaalslag maken voor mensen met een inkomen tot 1,5 maal modaal.

In de inleiding wordt door voormalig wethouder Laurens Ivens een omschrijving gegeven van gemengde stad: *Een stad waar ruimte is voor iedereen. Voor oude Amsterdammers en voor nieuwe Amsterdammers. Voor gezinnen en voor starters. Voor studenten en voor ouderen. Voor mensen met alle soorten inkomens.* Verderop in een paragraaf die gemengde stad heet wordt dit omschreven als *'het centrum is niet exclusief voor de rijken en in de gebieden buiten de ring moet niet alleen aanbod zijn voor mensen die het financieel niet zo breed hebben'*. Het schaalniveau waarop dit streven van de gemengde stad toegepast wordt zijn de 22 gebieden van het gebiedsgericht werken. Aan deze paragraaf wordt de actie voor de woningbouwprogrammering van 40-40-20 gekoppeld.

Aan de hand van een prognose van de woningbouwbehoefte en woningvoorraad blijkt dat er in 2025 een tekort van 10% zit in de gereguleerde huurvoorraad; 39% terwijl 49% van de huishoudens behoefte heeft aan dit soort woningen. De middeldure huur voorraad stijgt naar 9% en komt daarmee in de buurt van de behoefte (11%). De dure huurwoningen kent een behoefte overschot; 4% behoefte tegen 14% voorraad. De prognose is leidend geweest in de geformuleerde acties om behoefte en voorraad beter op elkaar aan te laten sluiten. De gevoerde 'stadsgesprekken' zijn naast de cijfers en een prognose over de woningbouwbehoefte en woningvoorraad een belangrijk onderdeel geweest voor de Woonagenda. Op korte termijn worden spelregels voor de uitvoering opgesteld.

Bestemmingsplan

Opnemen bestemming middeldure huur is sinds 1 juli 2017 door een wijziging in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) mogelijk. Definitie: "geliberaliseerde woningen voor middenhuur".

Spelregels voor woningbouwprogrammering (juli 2017)

De spelregels vloeien voort uit de acties van de Woonagenda 2025 en het Coalitieakkoord 'Amsterdam is voor iedereen' zoals net beschreven. Het uitgangspunt dat Amsterdam een gemengde stad wil zijn is in de Woonagenda 2025 opgenomen. Het nieuwe (2017) stedelijke uitgangspunt voor woningbouwprogrammering is 40% sociale huur, 40% middelduur en 20% dure huur en koop. Er zijn elf spelregels geformuleerd die moeten helpen bij de uitvoering van projecten. De spelregels gaan in op waar wel en niet onder deze regel gebouwd moet worden en zijn daarmee een soort afbakening van het uitgangspunt. Uitzonderingen op 40-40-20 zijn mogelijk en binnen een ruimtelijk project moet de menging nader bepaald worden. Ze geven geen toelichting op wat de gemeente als middelduur aanmerkt.

Coalitieakkoord: Een nieuwe lente en een nieuw geluid, GroenLinks, D66, PvdA, SP (mei 2018)

De volgende zinnen geven een beeld van waar de coalitie op wil inzetten als het gaat om woonbeleid:

"Wij maken onze keuzes met de blik op 2025. Wij kijken verder dan de termijn van één bestuursperiode."

"In een rechtvaardige stad zorgen we ervoor dat ook lage- en middeninkomens een huis kunnen vinden."

"Het verdelen van een toenemende schaarste vraagt om regulering; om meer grip van de gemeente op de woningmarkt."

"Het streefcijfer voor het middensegment is 10% in elke buurt."

"Om de bouwproductie te stimuleren, wordt de komende jaren vanuit het Vereveningsfonds circa 700 miljoen euro geïnvesteerd in grondproductie."

"Nieuwbouwwoningen in het betaalbare vrije sector huursegment blijven eeuwigdurend middenhuur."

Voor start bouw tot 2025 zet de coalitie zich in voor de bouw van 52.500 woningen waarvan jaarlijks gemiddeld 7.500 woningen, bestaande uit 2.500 sociale corporatiewoningen en 1.670 middenhuur. Daarnaast moeten jaarlijks 1.300 woningen van sociaal naar middenhuur verschuiven. Zo komen er jaarlijks 2.970 middenhuur woningen bij. De coalitie schrijft zo een toename van 20.800 middenhuur woningen te realiseren in 2025. En gaat dus uit van een periode van 7 jaar ($20.800/2.970=7$).

Globaal komt de verhouding neer op; 33-40-27 en niet op 40-40-20.

Voor de 22 gebieden mag het percentage sociale huur niet onder de 45% zakken en is het streefcijfer voor middensegment in elke buurt 10%.

Het begrip 'gemengde stad' komt ook hier nul keer voor in het coalitieakkoord evenals het begrip 'ongedeelde stad' en '40-40-20'. Maar 'rechtvaardige stad' lijkt hiervoor in de plaats gekomen. Op de woningmarkt wordt verdrukking geconstateerd en daarom moet gezorgd worden dat lage- en middeninkomens een woning kunnen vinden. Het gaat over het bestrijden van de toenemende ongelijkheid en de coalitie wil komen dat ongelijkheid (arm en rijk) nog meer tot uiting komt in ruimtelijke segregatie. De teller voor 'middeninkomen(s)' staat op vier keer en 'betaalbaarheid' op zeven keer. Het geeft een idee van de taakopvatting over woonbeleid van deze coalitie.

Woningbouwplan 2018-2025 (november 2018)

Amsterdam wil een gemengde, inclusieve stad zijn, zo valt te lezen. Daarbij moet nieuwbouw alle inkomenscategorieën en elk type huishouden iets bieden. De woningen moeten voor een substantieel deel betaalbaar zijn en de programmaverdeling van 40-40-20 is het uitgangspunt. Het idee is om daarbij nadrukkelijk ook voor gezinnen te bouwen om die te behouden voor de stad maar ook om doorstroming te bevorderen. Ook wil het college in gesprek met institutionele beleggers om afspraken te maken over doorstroming uit sociale huur.

Met betaalbaarheid als inzet moet voorkomen worden dat er monofunctionele, eenzijdige wijken gebouwd worden zoals die in de jaren 1945-1985 gerealiseerd zijn. Als voorbeelden geeft de gemeente Nieuw-West, Noord en Zuidoost. Hoe dit voorkomen moet worden staat niet beschreven.

In het Woningbouwplan is een wijziging ten opzichte van het Actieplan Meer Middeldure huur opgenomen. Zo wil de gemeente de middeldure huurwoningen eeuwigdurend maken in plaats van 25 jaar en particuliere sociale huurwoningen van 15 jaar naar 50 jaar in dit segment behouden.

Het verschil in grondwaarde tussen 25 jaar en eeuwigdurend over een periode van 7 jaar begroot de gemeente tussen de € 350 tot € 560 miljoen aan lagere grondopbrengsten. Het financiële effect van de verlenging van de uitpondtermijn van 15 jaar naar 50 jaar voor particuliere sociale huur is in theorie € 280 miljoen. Vanwege de gestelde eisen aan het Vereveningsfonds, hieruit betaalt de gemeente (onrendabele) investeringen en projecten in gebiedsontwikkeling en de stad, zijn deze middelen niet beschikbaar.

Intentieverklaring IVBN-Vastgoed Belang-Neprom (februari 2020)

De vorig jaar gesloten afspraak tussen de gemeente en IVBN, Vastgoed Belang en NEPROM is in dit kader interessant om toe te lichten. Hoewel het hier gaat om een intentieverklaring zijn deze partijen overeengekomen om tot 2025 gezamenlijk 10.000 middeldure huurwoningen te realiseren. Middeldure huurwoningen zijn woningen met een kale aanvangshuurprijs tussen de liberalisatiegrens en € 1.027,37 per maand (prijsspeil 2020). Overige hoofdlijnen van de intentie zijn dat voor nieuw te realiseren projecten een gemiddelde kale aanvangshuur van € 899,35 (prijsspeil 2020) geldt, dat deze woningen de eerste 20 jaar een huurverhoging van maximaal CPI+1% kennen, na 20 jaar blijft voor zittende huurders nog 5 jaar lang gelden dat de huur met maximaal CPI+1%-punt verhoogd wordt. Na 25 jaar mogen de woningen zonder erfpachtbijbetaling desgewenst vrij van restricties ten aanzien van hoogte van de huur en maximale huurverhoging verhuurd dan wel individueel verkocht worden. Bij de bepaling van de residuele grondwaarden wordt hier rekening mee te houden.

Er zijn geen concrete monitoringsafspraken of (tussentijdse) evaluatiemomenten overeengekomen. De Huisvestingsverordening en Doelgroepenverordening wordt hierop aangepast.

Coalitieakkoord *Samen sterker uit de crisis, 2020* (GroenLinks, D66, PvdA, SP)

De volgende zinnen geven een beeld van waar de coalitie op wil inzetten als het gaat om woonbeleid:

"Investerings in meer woningen in het middensegment, waar vooral ook mensen met onmisbare beroepen voor de stad baat bij hebben, zoals leraren, verplegers en politieagenten."

"We willen Amsterdammers meer kans geven om een betaalbare woning te vinden en de woningbouw in het middensegment aanjagen. Mensen die werkzaam zijn in sectoren als onderwijs, zorg en handhaving moeten ook in onze stad kunnen wonen. Dat doen we door naast het middeldure huursegment te streven naar een middelduur koopsegment. Dure woningbouw die onzeker is geworden in deze tijd willen we graag omzetten naar middeldure koop."

Daarnaast willen we middeldure huur aanjagen in de nieuwbouw. Wij laten bij het transformeren van panden de norm van 40-40-20 los als er voor 0-100-0 gekozen wordt: volledige bouw in het middensegment. Dit geldt voor stadsdeelprojecten bij bestaande woonwijken."

Samenwerkingsafspraken 2020-2023

Dit is een stuk dat de samenwerking tussen woningcorporaties, gemeente en huurderskoepel verwoord. Het rapport begint met een inleiding over betaalbaar en goed wonen in een ongedeelde stad. Dat lijkt het hoofddoel van deze afspraken te zijn. Ongedeelde stad heeft hier betrekking op 'waar plek is voor iedereen'. Amsterdam wil een rechtvaardige en betaalbare stad blijven en daarom worden hier samenwerkingsafspraken gemaakt over het vergroten van het aanbod sociale huurwoningen en middeldure corporatiewoningen. Woningkwaliteit (duurzaamheid) verbeteren in samenhang met sociale maatregelen in wijken en de huren betaalbaar houden voor de meest kwetsbare huishoudens zijn de speerpunten. Het woningaanbod moet divers en betaalbaar zijn en ruimte bieden aan zowel één- als meerpersoonshuishoudens, jongeren als ouderen, mensen met en zonder beperkingen, nieuwkomers als doorstromers. Ingezet wordt op een mix van woningen met een diverse omvang, het toevoegen van woningen met een oppervlakte van 60 en 70 m² GO. Verderop is een paragraaf gewijd aan de gemengde stad en gemengde wijken, als onderdeel van de ontwikkeling van de woningvoorraad (beschikbaarheid).

Naast het eigen woonbeleid ter bevordering van gemengdheid heeft de gemeente ook diverse andere afspraken met corporaties. Daarnaast is er ook beleid gericht op stedelijke vernieuwing. Hoewel deze twee richtingen ook relevant zijn om een beeld te schetsen op welke manier de gemeente de afgelopen jaren het bevorderen van een gemengde stad heeft vorm willen geven, gaat het voor dit onderzoek te ver om die allemaal te behandelen.

Met de analyse van deze beleidstukken is interpretatie gegeven aan het mengingsbeleid.

6.3 Totstandkoming van het beleid

Het is interessant om dit functioneel aan de rest van het onderzoek om de totstandkoming van het beleid in kaart te brengen omdat het een indruk geeft van het beleidstraject dat doorlopen is.

Uit de analyse van de interviews blijkt dat het beleid gevormd is door een politiek compromis. Een uitrust zoals interne respondenten het beschrijven. Het betrof een overeenkomst tussen de toenmalige wethouders Udo Kock, financiën (D66), Eric van der Burg, erfpacht (VVD) en Laurens Ivens, wonen (SP). En het betrof het verbinden van het dossier eeuwigdurende erfpacht. Dit is door drie nauw betrokken interne respondenten bevestigd, de meeste overige interne respondenten hebben hun vermoedens hierover uitgesproken. Geen van de actoren is vooraf betrokken geweest bij de totstandkoming van deze nieuwe bouwformule. Ambtenaren voelden zich overvallen en hadden zorgen over de mogelijke effecten. De verhouding 40-40-20 stond niet in het coalitieakkoord en was daarmee geen voorgenomen beleid. Als nieuw uitgangspunt staat 40-40-20 voor het eerst beschreven in de Woonagenda 2025 die in de zomer van 2017 is vastgesteld. Hiertoe is de ontwikkeling van de voorraad en van de bevolking geprognoseerd. De voorspelling gaat uit van grote tekorten aan sociale en betaalbare woningen. Hoewel deze constatering aan de invoering van een wijziging van de destijds geldende bouwformule van 30-70 ten grondslag ligt, is de 40-40-20 verhouding als een gegeven aan de ambtelijke organisatie gepresenteerd. Het wordt omschreven als "40-40-20 is gewoon politiek handjevat". Vooraf aan de invoering is geen mengingsanalyse of ander onderzoek uitgevoerd aldus diverse respondenten. Beleidsambtenaren moesten op korte termijn argumenten aangedragen waarom zij bij "80% klein en betaalbaar" zorgen hadden over "wat voor nieuwe wijken dit worden". Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen om daarmee te voorkomen dat de bouwproductie zou stilvallen.

Respondenten merken op dat 40-40-20 als begrip een duidelijk, helder mantra is.

De respondenten die niet werkzaam zijn bij de gemeente zijn alleen op hun eigen rol, als actor, bevraagd of en hoe zij betrokken zijn geweest bij de totstandkoming. De respondenten geven aan dat zij niet betrokken zijn geweest. In een latere fase waren zij wel betrokken en hebben zij gesprekken gevoerd over de 'voorwaarden waaronder' en niet 'de verhouding'. Op dat moment was de verhouding tussen gemeente en marktpartijen niet goed te noemen. Die voorgenomen voorwaarden waren naar verluidt voor marktpartijen niet haalbaar. Later is overeenstemming bereikt wat tot het sluiten van de Intentieovereenkomst heeft geresulteerd. De framing van de getallen 40-40-20 is wel aantrekkelijk gekozen en "wekt de indruk van een helder en daadkrachtig beleid". Een aantal respondenten merken op dat zij het politiek gezien een slimme zet vinden. Bovenstaande geeft een beeld over het beleidstraject dat gevolgd is.

6.4 Concluderend

Met de beleidsregel geldt voor nieuwbouw in de stad - verdeeld over 22 gebieden - het uitgangspunt dat het woonprogramma bestaat uit 40% gereguleerde huur, 40% middeldure huur en koop en 20% dure huur en koop. Hierbij stuurt de gemeente heel bewust ook op de toevoeging van een middensegment en combineert dit met huurprijsregulatie waarbij de huur bij aanvang maximaal € 1.040,- per maand is. Prijsregulatie drukt de marktwaarde van de woningen en resulteert in minder opbrengsten voor de grond op basis van de residuele benadering.

Vanuit de analyse van de beleidsstukken is gebleken dat het een stad voor iedereen moet zijn, van jong tot oud, van arm tot rijk. De vraag op welk niveau naar menging gestreefd wordt is met de analyse van de beleidsstukken niet geheel beantwoordt. Er wordt gesproken over de 22 gebieden die voortkomen uit het gebiedsgericht werken van de gemeente. Concreet wordt dit alleen toegepast in de Woonagenda 2025 waarbij het enkel gaat over afspraken met corporaties om het percentage sociale huur te borgen. In welke mate de aanwezige menging de komende jaren meegenomen wordt in de uitgangspunten voor de nieuwbouw is eveneens niet duidelijk. Middels de analyse blijkt dat de gemengde stad in veel beleidsdocumenten en ambities een na te streven doel is maar er is geen overkoepelend beleid over. De begrippen 'gemengde stad' of 'inclusieve stad' worden summier gedefinieerd en ondanks dat het vergroten van de betaalbaarheid van woningen een belangrijke drijfveer is, is het niet duidelijk wanneer dit doel bereikt is. Bij het ontbreken van een helder geformuleerde doelstelling is het vrijwel onmogelijk het beleid te evalueren of te toetsen.

Uit de analyse van de interviews blijkt dat het beleid gevormd is door een politiek compromis en het betrof het verbinden van het dossier eeuwigdurende erfpacht. Vooraf aan de invoering is geen specifiek op deze beleidsregel geënte mengingsanalyse of ander onderzoek uitgevoerd aldus diverse respondenten.

Hiermee zijn de vier deelvragen beantwoord. Het volgende en laatste inhoudelijke hoofdstuk vormt de conclusie.

7. Conclusie: werkt het?

De 'werkt het?'-vraag komt voort uit de probleem-oriënterende beleidsanalyse zoals eerder beschreven in paragraaf 2.6 en beoordeelt beleid op doelmatigheid. In de voorgaande hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoordt. Dit concluderende hoofdstuk plaatst met de 'werkt-het?'-vraag het doel van het beleid in perspectief met het gekozen instrument en beschrijft het voorlopig oordeel van de geïnterviewde experts aan de hand van de benoemde indicatoren om daarmee iets te zeggen over de werking ervan. Beleid is effectief wanneer een instrument een duidelijk aanwijsbare bijdrage levert aan de realisering van de doelstelling (Hemerijck, 2003). Met de beantwoording van de hoofdvraag sluit dit hoofdstuk het onderzoek af.

7.1 Algemene bevindingen

In algemene zin geven respondenten aan dat restricties nooit aantallen vergroten. Twee externe respondenten geven expliciet aan dat de kans op nieuwe regels, voor met name bestaand vastgoed, boven de markt hangen dit het risico vergroot voor beleggers en voor de nieuwbouw, voornamelijk als die regels negatief zijn. Het kan impact hebben omdat pensioenfondsen ook elders (in) kunnen investeren of minder geneigd zijn het geld in (Nederlands/Amsterdams) vastgoed te investeren. Het heeft invloed op de hoeveelheid kapitaal dat beschikbaar is voor nieuwbouw. Toch wordt dat verband niet altijd gezien.

Voor de Amsterdamse situatie is de verwachting dat de komende tijd meer woningen in aanbouw genomen worden onder dit beleid. De onzekerheid is uit de lucht en met de huidige voorwaarden lukt het wel.

Een respondent is kritisch als het gaat om uitspraken waarin begrippen als 'grip' en 'regie' gebruikt worden, zoals in het coalitieakkoord. Een respondent vindt dat deze een soort mantra geworden zijn de laatste tijd terwijl het in zekere zin *window-dressing* is. Overheden bouwen uiteindelijk geen woningen maar kunnen enkel randvoorwaarden creëren en beperkingen opleggen. Regels zijn over het algemeen bedoeld om negatieve bijeffecten te verminderen maar het zorgt niet voor productie ansicht. Afremmen kan dus ook. Daarnaast zijn complexe systemen niet met simplistische oplossingen te temmen. Als overheid moet je durven toegeven dat dit niet zomaar opgelost is. Daarvoor zijn er te veel verschillende actoren en tegengestelde belangen.

Doordat er per jaar meer woningen van midden naar duur gaan dan dat er bijgebouwd worden in het sociale en middensegment kan de inspanning die gedaan wordt door het 40-40-20 beleid gezien worden als een bijdrage aan de gemengde stad. Maar het beoogde effect enorm wordt tegengewerkt door de bewegingen in de bestaande voorraad. Met dit beleid probeert de gemeente dus vooral tegenwicht te bieden. Over het geheel bekeken is vastgesteld dat de nieuwbouw een fractie is van de totale woningvoorraad en dat de effecten op de gekozen woningmarkt indicatoren daarom heel beperkt (zullen) zijn.

Er is geen officiële definitie van de gemengde stad. Het begrip wordt in de beleidsstukken verschillend beschreven en ook uit het empirisch onderzoek kwam geen eenduidige betekenis naar voren. Uit de literatuur is opgemaakt dat het betrekking heeft op rechtvaardigheid en het een concept is dat gevormd is door een politieke en daarmee normatieve keuze en betrekking heeft op sociaal-ruimtelijke verdeling van woningen (Jonkman, 2019). Fainstein (2010) definieert het begrip '*just city*' – rechtvaardige stad - als 'een stad waar publieke investeringen en reguleringen voor alle groepen gelijke resultaten zouden moeten voortbrengen in plaats van dat die met name de groepen bevorderen die het al goed hebben'. Ook heeft het tot doel de sociaal-ruimtelijke verdelingseffecten op de woningmarkt, als gevolg van marktwerking en voormalige planologische interventies, te corrigeren (Jonkman, 2019). Afgaande op de

respondenten heeft een gemengde stad betrekking op 'een plek voor iedereen', 'geen stad van uitersten' en waar minimaal 45% sociaalsegment en 10% middensegment in buurten aanwezig moet zijn.

Het belangrijkste resultaat aangaande betaalbaarheid is dat dit heel beperkt zal zijn. De problemen op de woningmarkt zijn groot en niet makkelijk op te lossen. Het gaat in een langzaam tempo en dat beïnvloedt de betaalbaarheid als geheel. Voor de middenhuur woningen die onder dit beleid opgeleverd zijn, is de betaalbaarheid voor 25 jaar gegarandeerd maar daarmee nog niet voor de stad als geheel. Daarnaast zegt de kale huur niet als enige iets over de betaalbaarheid omdat de prijs per m² GO nog steeds duur kan zijn.

Over toegankelijkheid zijn de geïnterviewden verdeeld waarbij de interne respondenten iets positiever zijn dan de externe. De externe respondenten vinden dat restricties tot minder aanbod leidt en dat bevordert ook toegankelijkheid niet. Als direct effect zorg het beleid ervoor dat de drempel om in te stappen zo laag mogelijk gemaakt wordt en dat lagere en middeninkomens nu ook toegang hebben tot een nieuwbouwwoning. Tevens moet toewijzing aan doelgroepen de toegankelijkheid voor die groepen verbeteren. Toch wordt onderkent dat door het gebrek aan doorstroming woningen in het algemeen niet erg toegankelijk zijn.

Om doorstroming aan te jagen moeten de verschillen tussen sectoren (prijsdemping koopmarkt) maar ook in de huursector zelf verkleinen (grotere toegankelijkheid voor lagere inkomens voor sociale sector). Momenteel is het gat te groot.

Maar ook hier vinden respondenten dat het effect gering als gevolg van de regulering (minder aanbod) en dat het tegenwoordig moeilijk is om voor een goede prijs-kwaliteitverhouding te bouwen. Verhuizen is minder aantrekkelijk omdat de nieuwe woning vaak kleiner en ook duurder is.

De oorsprong van de totstandkoming ligt in een politiek compromis tussen de toenmalige wethouders. Na het bestuurlijke akkoord moest in een kort tijdsbestek door beleidsmedewerkers het uitgangspunt uitgewerkt worden. Er zijn geen onderzoeken verricht naar de (verwachte) effecten van deze maatregel.

In de vorige hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoord. Dit onderzoek sluit af met de beantwoording van de hoofdvraag. De in de inleiding geformuleerde centrale vraag voor dit onderzoek luidt;

"In welke mate draagt het huidige Amsterdamse 40-40-20 mengingsbeleid bij aan de 'gemengde stad'?"

7.2 Bevindingen per deelvraag

Voordat het antwoord op de hoofdvraag gegeven wordt lopen we de beantwoording van de deelvragen nog eenmaal na.

Deelvraag 1: Wat is een gemengde stad?

Uit de literatuur komt naar voren dat 'gemengde stad' betrekking heeft op de sociaalruimtelijke verdeling van woonruimte waarmee een tweedeling in de stad voorkomen of beperkt moet worden. De gemengde stad veronderstelt de effecten van sociaal-ruimtelijke verdeling, als gevolg van marktwerking en (ruimtelijke) interventies, op de woningmarkt te verbeteren en heeft betrekking op het voorzien in voldoende woningen die betaalbaar zijn waardoor verschillende inkomensgroepen toegang hebben tot een woning en er worden verschillende thema's voor aangehaald.

Uit het empirisch onderzoek komt geen eenduidige definitie naar voren en ook de gemeente Amsterdam hanteert verschillende omschrijvingen. Het begrip heeft te maken met het niet uitsluiten van mensen,

dat er plek is voor iedereen, dat verschillende inkomensgroepen verdeeld over de stad moeten kunnen wonen.

Deelvraag 2: Hoe probeert de gemeente in woonbeleid te sturen op menging?

Kort gezegd; op diverse en verschuivende manieren. Gezien het feit dat marktomstandigheden veranderen en in reactie daarop ook het beleid, ligt de oorzaak van deze verschuivingen ook in de politieke kleur van het stadsbestuur en de compromissen die een coalitie sluit.

Vanuit de analyse van de beleidsstukken is gebleken dat het een stad voor iedereen moet zijn, van jong tot oud, van arm tot rijk. Het is niet duidelijk op welk schaalniveau dit tot uiting moet komen. Alleen in de Woonagenda 2025 is een schaal benoemd: 22 gebieden van het gebiedsgericht werken.

In welke mate de aanwezige menging de komende jaren meegenomen wordt in de uitgangspunten voor de nieuwbouw is eveneens niet duidelijk. De gemengde stad is in veel beleidsdocumenten en ambities een na te streven doel. Maar er bestaat hier geen overkoepelend beleid over, waardoor het vatbaar is voor verschillende interpretaties van het begrip en het meningsbeleid.

Deelvraag 3: Welke (verwachte) effecten van 40-40-20 zijn er?

Alle respondenten zijn het er over eens dat de positieve effecten heel beperkt zullen zijn. De voornaamste reden is dat de huidige marktomstandigheden een dusdanig groot effect hebben op de prijsstijgingen in de bestaande voorraad dat het met nieuwbouw vrijwel onmogelijk is daar voldoende tegenwicht aan te bieden wil het effect hebben. Daarnaast zijn de aantallen (52.500) die onder dit beleid gebouwd moeten worden betrekkelijk gering om een (echt) effect te genereren.

De problemen op de woningmarkt zijn groot en niet makkelijk op te lossen. De nieuwbouw gaat in een langzaam tempo en dat beïnvloedt de betaalbaarheid als geheel. Voor de middenhuur woningen die onder dit beleid opgeleverd is de betaalbaarheid voor 25 jaar gegarandeerd maar daarmee nog niet voor de stad als geheel. Daarnaast zegt de kale huur niet als enige iets over de betaalbaarheid omdat de prijs per m² GO nog steeds duur kan zijn.

Over toegankelijkheid zijn de geïnterviewden verdeeld. De externe respondenten vinden dat restricties tot minder aanbod leidt en dat bevordert toegankelijkheid dus ook niet. Als direct effect zorg het beleid er voor dat de drempel om in te stappen zo laag mogelijk gemaakt wordt en dat lagere en middeninkomens nu ook toegang hebben tot een nieuwbouwwoning. Tevens moet toewijzing aan doelgroepen de toegankelijkheid voor die groepen verbeteren en onderkent wordt dat door het gebrek aan doorstroming woningen in het algemeen niet erg toegankelijk zijn.

Tot slot moeten, om doorstroming aan te jagen, de prijsverschillen tussen sectoren maar ook in de huursector zelf verkleinen. Dat gat is op dit moment te groot is. Doordat het tegenwoordig lastig is om voor een goede prijs-kwaliteitverhouding te bouwen is verhuizen minder aantrekkelijk omdat de nieuwe woning vaak kleiner en ook duurder is.

Deelvraag 4: Hoe is dit beleid tot stand gekomen?

Als antwoord op de deze vraag kan geconcludeerd worden dat de totstandkoming ligt in een politiek compromis tussen de toenmalige wethouders. Na het bestuurlijke akkoord moest in een kort tijdsbestek door beleidsmedewerkers het uitgangspunt uitgewerkt worden. Er zijn geen onderzoeken verricht naar de effecten van deze maatregel en daarmee is een onvoldoende zorgvuldig beleidstraject gevolgd.

Hoofdvraag: "In welke mate draagt het huidige Amsterdamse 40-40-20 mengingsbeleid bij aan de 'gemengde stad'?"

Aldus blijkt dat bij de totstandkoming van de beleidsregel 40-40-20 een duidelijke discrepantie zit tussen een zorgvuldige beleidscyclus en de politieke realiteit en deze zijn op dit dossier met elkaar vervlochten.

Dit mengingsbeleid zorgt ervoor dat delen van de stad gemengder worden doordat alle prijscategorieën dan in meer of mindere mate vertegenwoordigd zullen zijn. Maar grote (gebieds)verschillen kunnen alsnog bestaan omdat het ene gebied of stadsdeel meer ontwikkelpotentieel heeft dan het andere, bijvoorbeeld Nieuw-West of Zuidoost meer dan het Centrum of Zuid. Als de gemengde stad op het schaalniveau de stad als geheel bekeken wordt dan neemt de menging dankzij 40-40-20 theoretisch toe: er is een middensegment (hoe klein ook) toegevoegd, een groter aandeel sociale sector en betaalbaarheid van deze nieuwe woningen is voor jaren gegarandeerd. Op een kleinere maat, bijvoorbeeld wijkniveau is de verwachting dat het verschillen vergroot. Met name in nieuwe wijken of buurten is 80% van de woningvoorraad gereguleerd en de verwachting is dat deze woningen 'klein' zullen zijn waardoor ze wel betaalbaar zijn maar niet perse passend bij de woonbehoeften. Voor starters op de woningmarkt kunnen deze woningen heel geschikt zijn maar doordat de problemen op de woningmarkt groter zijn dan alleen het woningtekort zullen deze starters moeilijk kunnen doorstromen naar een vrije sector of koopwoning omdat het de prijsverschillen groot zijn. Doorstroming in de zin van een hoge mutatiegraad is de verwachting dat dit een negatieve weerslag op de wijk of buurt heeft door het gebrek aan binding. Alle partijen (gemeente en marktpartijen) steken veel energie en tijd in het haalbaar maken van het uitgangspunt van 40-40-20. Dit beïnvloedt wellicht het ontwikkeltempo. In de huidige marktomstandigheden waar record prijsstijgingen elkaar maand op maand opvolgen en woningen doorschieten naar hogere woonprijzen is het vrijwel onmogelijk om dit als gemeente (alleen) op te vangen. Zodoende kan geconcludeerd worden dat de mate waarin 40-40-20 bijdraagt aan de gemengde stad heel beperkt is. Hoogstens biedt het enig tegenwicht aan de bestaande verschillen.

8. Reflectie en vervolg onderzoek

8.1 Reflectie

Het beoordelende karakter van het onderzoek heeft tot meer inzicht geleid over de politieke realiteit waarin het beleid tot stand gekomen is. Gebleken is dat het niet alleen vanuit pure ideologie of wensbeeld-denken is gekomen maar dat het ook ontstaan is vanuit een (weliswaar door ideologie gedreven) opvatting om marktimperfecties te corrigeren. Het is een vrij nieuw onderwerp en het was zoeken naar hoe dit het beste aan te pakken. Terugkijkend op de vraag in welke mate dit beleid bijdraagt aan de gemengde stad is het goed om nogmaals stil te staan bij wat er met nieuwbouw verhoudingsgewijs toegevoegd wordt. Dat is relatief beperkt. Tijdens de interviews zijn de respondenten bevraagd of er vooraf onderzoek verricht is naar de werking of de effecten. Dit was niet het geval. Wel werd de bestaande voorraad vaak als argument gegeven wat niet (of nihil) te beïnvloeden is. Daarom is gefocust op nieuwbouw. Omdat er geen onderzoek gedaan is naar de effecten blijft de vraag hangen of de focus op 40-40-20 in nieuwbouw de meest effectieve manier is om bij te dragen aan die gemengde stad. Of had beter een ander instrumentarium ingezet kunnen worden?

Verder is opgevallen dat de meeste respondenten zodanig in de materie 'zitten' en lokaal verbonden zijn dat zij vaak alleen inhoudelijk en concreet reageerden op de vraag. Alleen de wetenschapper, als actor, had meer afstand en gaf als een van de weinigen duiding op een hoger abstractieniveau. Omdat dit de enige respondent betreft, had de mate van externe validiteit van die abstracte duiding door een tweede wetenschapper versterkt kunnen worden. Prof. Johan Conijn is voor een interview benaderd maar heeft het verzoek afgewezen vanwege tijdsgebrek. Er is geen andere respondent in zijn plaats benaderd of gesproken.

De methode van deductief gebruik van de theorie maakte het beoordelen mogelijk maar uit de semigestructureerde interviews kwamen ook andere voor de vorming van het beleid relevante zaken aan het licht. Zo ontbraken codes over het politieke proces die toch nodig waren omdat dit een belangrijk element is gebleken. En daardoor is een combinatie van deductief en inductief coderen toegepast. Het houden van de interviews leverde hele interessante gesprekken en inzichten op. Niet geheel verwacht was de positieve opvatting van geïnterviewde marktpartijen over de nut en noodzaak van het creëren van een middensegment. Niet alle respondenten hadden een heldere opvatting over het begrip gemengde stad waardoor het lastig was dit begrip vanuit de praktijk te definiëren, al is het niet kunnen optekenen van een eenduidige opvatting ook een uitkomst. Respondenten werkzaam bij de gemeente Amsterdam zouden wenselijke antwoorden kunnen geven vanwege het politieke afbreukrisico en vanwege de rol die ambtenaren hebben ten opzichte van het bestuur. Hoewel daar echter geen motief voor lijkt te zijn omdat er kritische noten en soms scherpe meningen zijn opgetekend, is het wel goed om de mogelijkheid hiervan toch te onderkennen.

Wat opviel was dat onder de respondenten van de gemeente verschillend naar de opgave gekeken wordt door de afdeling Wonen en de afdeling Grond en Ontwikkeling. De eerste houdt zich voornamelijk bezig met de monitoren van de bestaande stad en de laatste richt zich voornamelijk op nieuwbouw. Uiteraard bestaat er overlap en werken de afdelingen samen maar kan er aan integraliteit gewonnen worden. Terugkijkend was het soms laveren tussen de onderzoeksthema's over de effecten en de totstandkoming van het beleid. Maar het reconstrueren van de totstandkoming heeft wel bijgedragen aan een beter begrip van de context hoe de gekozen verhouding van getallen ontstaan is. Hoewel in de basis gebaseerd op demografie en inkomensverdeling is dit beleid een resultaat gebleken van een politieke uitruil en

heeft een zorgvuldig beleidstraject onvoldoende plaatsgevonden. Vaak is hoe het werkt ook een vertaling van hoe het breed het gedragen wordt, aldus een respondent. En dat lijkt hier op zijn plaats. Tot slot, moet erkent worden dat de omvang van het aantal respondenten wellicht te gering is om een volledig beeld van de mogelijke effecten op te tekenen wat als een beperking wordt onderkent. Desalniettemin is geprobeerd om een integraal beeld te schetsen dat laat zien dat dit woonbeleid, ingegeven door het streven naar een gemengde en rechtvaardige stad als reactie op het vermarkten van de stedelijke ruimte en woningen, niet goed genoeg doordacht is en de (korte termijn) effecten gering zijn.

8.2 Aanbevelingen voor vervolg

Een vrij voor de hand liggende aanbeveling die uit dit onderzoek voortkomt is om voor nieuw woonbeleid gericht op menging uitgebreider te onderzoeken en daarbij zo concreet mogelijk te benoemen welke doelen precies nagestreefd worden. Door het probleem echt proberen te doorgronden en ook de invloed van externe effecten daarin zoveel mogelijk mee te nemen leidt (hopelijk) tot een beleidsinstrument dat doelmatiger is. Het toont aan dat een beter begrip van wat de gemeente zelf precies nastreeft in de gemengde stad is nodig om beleid te ontwikkelen dat daarmee dan in lijn is. Vervolgens kan onderscheiden worden wat de impact van verschillend beleid is op de ruimtelijke verdeling van verschillende inkomensgroepen.

Deze studie vormt een basis waaruit bijvoorbeeld in 2030 nogmaals naar het effect van 40-40-20 aan de hand van dezelfde indicatoren gekeken kan worden. Verder kan er specifiek gekeken worden naar de inkomens(ontwikkeling) van de huishoudens die een middeldure huurwoning toegewezen hebben gekregen onder 40-40-20 en wat de hoogte van het inkomen, bijvoorbeeld 5 jaar daarna, is. De conclusies uit deze studie kunnen vergeleken worden en wetenswaardig is dan in hoeverre het beleid over een langere periode bezien al dan niet heeft bijgedragen aan de gemengde stad en of dat tot een andere uitkomst leidt dan in dit onderzoek is verwoord.

Ook kan onderzoek naar het doorlopen van een zorgvuldig beleidstraject aangemoedigd worden. Hierbij moet telkens de afweging gemaakt worden hoe randvoorwaarden bijdragen (positief en negatief) aan het oplossen van het probleem.

Bibliografie

- ABF Research. (2018). *Woningtekort: een nieuwe benadering van een actueel probleem*. Geraadpleegd van <https://www.abfresearch.nl/publicaties/woningtekort-een-nieuwe-benadering-van-een-actueel-probleem/>
- Baarda, B., & De Goede, M. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek* (3de ed.). Groningen, Nederland: Noordhoff.
- Besluit Ruimtelijke Ordening*. (2021, 1 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2021-07-01>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2014). *Analyseren In Kwalitatief Onderzoek* (1ste ed.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Boterman, W., Hochstenbach, C., Ronald, R., & Sleurink, M. (2013). *Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters*. Universiteit van Amsterdam. Geraadpleegd van https://pure.uva.nl/ws/files/1516253/137790_duurzame_toegankelijkheid_van_de_amsterdamse_woningmarkt_voor_starters.pdf
- Bruil, A. (2015). *Ongelijkheid tussen inkomensgroepen vanuit verschillende concepten*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Buitelaar, E. (2020). *Perspectieven. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Trancityxvaliz i.s.m. het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Geraadpleegd van <https://trancity.nl/downloads/maximaal-gelijk-voldoende-vrij.html>
- Buitelaar, E., Weterings, A., & Ponds, R. (2017). *Cities, economic inequality and justice. Reflections and alternative perspectives*. London: Routledge.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). *Huurenquête 2019*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Voorraad woningen naar type eigendom 2015–2020*. Geraadpleegd van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/line?ts=1629960932410>
- Centraal Planbureau. (2015). *De economische effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet*. Den Haag: Centraal Planbureau. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-28mei2015-de-economische-effecten-van-een-verdere-verlaging-van-de-ltv-limiet.pdf>
- Centraal Planbureau. (2017). *Prijselasticiteit van het woningaanbod*. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/publicatie/prijselasticiteit-van-het-woningaanbod>
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *Kanstijk Woonbeleid*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 1–144.
- De Groot, C., Daalhuizen, F., & Verwest, F. (2014). *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten: financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/kwetsbaarheid-van-regionale-woningmarkten-financi%C3%ABle-risico%E2%80%99s-van-huishoudens-en-hun-toegang-tot-de-woningmarkt>
- De Nederlandse Bank. (2020). *Overzicht Financiële Stabiliteit Voorjaar 2020* (blz 99). Auteur. Geraadpleegd van https://www.dnb.nl/media/hrjnewp1/ofs-voorjaar-2020_tcm46-389063.pdf
- Duncan, O. D., & Duncan, B. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 20(2), 210. <https://doi.org/10.2307/2088328>
- Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2018, 1 mei). *Woningmarktbeleid in Amsterdam: De effecten van het 40–40–20 beleid*. Geraadpleegd op 15 maart 2020, van <https://www.eib.nl/pdf/Woningmarkt%20Amsterdam%20ov8c.pdf>

- Elsinga, M. G., & Wassenberg, F. A. G. (2014). *Social housing in the Netherlands*. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. Fernandez Arrigoitia (Eds.), *Social housing in Europe* (pp. 25-42). Blackwell.
- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 2014, 1–18.
<https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Gemeente Amsterdam. (2008). *Woonvisie Amsterdam tot 2020. Wonen in de Metropool*. Geraadpleegd van
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj2p_3J6NjyAhUXHOWKHQqQCPAQFnoECA4QAw&url=https%3A%2F%2Fwww.amsterdam.nl%2Fpublic%2Flibrary%2F71%2Faprilnotavanbeantwoordingenwijziging7.pdf&usq=AOvVaw2ObGJ-HN7CrOH9MVJoA-g_
- Gemeente Amsterdam. (2011). *Structuurvisie 2040*. Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2014). *Coalitieakkoord 2014–2018: Amsterdam is van iedereen*. Geraadpleegd van
http://www.wij-amsterdam.eu/wp-content/uploads/2016/02/Coalitieakkoord_Amsterdam_2014-2018.pdf
- Gemeente Amsterdam. (2017a). *Actieplan meer middeldure huur 2017*. Auteur. Geraadpleegd van
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-108813.html>
- Gemeente Amsterdam. (2017b). *De Woonagenda 2025*. Geraadpleegd van
<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/ontwikkeling/wonen/>
- Gemeente Amsterdam. (2017c). *Spelregels voor woningbouwprogrammering*. Auteur. Geraadpleegd van
<https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/5502910/1/09012f9782091boa>
- Gemeente Amsterdam. (2018a). *Coalitieakkoord 2018–2022: Een nieuwe lente en een nieuw geluid*. Geraadpleegd van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-en-organisatie/volg-beleid/coalitieakkoord-uitvoeringsagenda/>
- Gemeente Amsterdam. (2018b). *Woningbouwplan 2018–2025*. Amsterdam, Nederland: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2020). *Besluit grondwaardebepaling*. Geraadpleegd van
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-2521.html>.
- Hemerijck, A., & Van Kersbergen, K. (1999). Negotiated change: Towards a theory of institutional learning in tightly coupled welfare states'. In *Public policy and political ideas* (pp. 168–185). Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.
- Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*. Universiteit van Amsterdam.
- Hof, B., & Teulings, C. (2006). *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*. SEO Economisch onderzoek. Geraadpleegd van <http://www.seo.nl>
- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In *Handboek beleidswetenschap* (pp. 23–40). Meppel/Amsterdam, Nederland: Boom.
- Jonkman, A., & Janssen-Jansen, L. (2017). Identifying Distributive Injustice Through Housing (Mis)Match Analysis: The Case of Social Housing in Amsterdam. *Housing, Theory and Society*, 35(3), 353–377.
<https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1348392>
- Jonkman, A. R. (2019). *Distributive justice of housing in Amsterdam*. Universiteit van Amsterdam.
- Kadi, J., & Ronald, R. (2014). Market-based housing reforms and the 'right to the city': the variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo. *International Journal of Housing Policy*, 14(3), 268–292. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.928098>
- Lauria, M. (2012). Boekrecensie van The just city door S.S. Fainstein. *Journal of the American Planning Association*, VOL.78(No. 3).
- McKee, K. (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. *Housing Studies*, 27(6), 853–862.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Cijfers over Wonen en Bouwen, Woononderzoek Nederland 2018*. Den Haag. Geraadpleegd van <https://woononderzoek.nl>
- Nibud. (2019). *Inkomenscriteria voor huurders en kopers - Woonquote*. Geraadpleegd van <https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Nibud-Rapport-Inkomenscriteria-voor-huurders-en-kopers-2019.pdf>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2008). *Doorstroming op de woningmarkt*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Doorstroming_op_de_woningmarkt.pdf
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Vergrijzing en ruimte*. Geraadpleegd van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2013_Vergrijzing_en_ruimte_450.pdf
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2016). *De Verdeelde Triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/de-verdeelde-triomf-verkenning-van-stedelijk%E2%80%99economische-ongelijkheid-en-opties-voor-beleid-ruimtelijke-verkenningen>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2017). *Middeninkomens op de woningmarkt. Ruimte op een krap speelveld*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/middeninkomens-op-de-woningmarkt-ruimte-op-een-krap-speelveld>
- Platform_31. (2011). *Eindevaluatie Huur op Maat. Algemene resultaten en conclusies*. Geraadpleegd van https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/136/44/Eindevaluatie-Huur-op-Maat-hoofdrapport-SEV-1581945398.pdf
- Rekenkamer Amsterdam. (2020). *Publieksonderzoek 2019: De gemengde stad*. Geraadpleegd van <https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/de-gemengde-stadonderzoeksrapport/>
- Reynolds, R. C. (2012). Boekrecensie van The just city door S.S. Fainstein. *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer).
- RIGO Research en Advies. (2016). *Potentiële reikwijdte van het middensegment huur*. Geraadpleegd van http://www.devernieuwdestad.nl/uploads/tx_news/2016_Potentiele_reikwijdte_middensegment_huur_01.pdf
- Rijksoverheid. (2017). *Regeerakkoord 2017–2021: Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/2.-zekerheid-en-kansen-in-een-nieuwe-economie/2.3-wonen>
- Rijksoverheid. (2018). *Hoe tel ik tot 1 juli 2019 de punten van mijn zelfstandige huurwoning?* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurprijs-en-puntentelling/documenten/publicaties/2018/04/26/hoel-tel-ik-tot-1-juli-2019-de-punten-van-mijn-zelfstandige-huurwoning>
- Rijksoverheid. (2020). *Staat van de woningmarkt - Jaarrapportage 2020*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research (Theoretical Lenses on Public Policy)* (1ste ed.). Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Schilder, F., Daalhuizen, F., Groot, J., Lennartz, C., & Van der Staak, M. (2020). *Wonen en gevoelens van onbehagen? Een verkenning naar de relatie tussen onzekerheid, controle en het Nederlandse woonbeleid*. Den Haag, Nederland: PBL.
- Sociaal-Economische Raad. (2010, 1 april). *Rapport Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*. Geraadpleegd op 25 februari 2020, van <https://www.seminarsopmaat.nl/nieuws/rapport%20oser.pdf>
- Tordoir, P. (2014). *Ruimtelijke structuur voor concurrentiekracht en welvaart*. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.

- Uitermark, J., Duyvendak, J. W., & Kleinhans, R. (2007). Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam. *Environment and Planning*, 125–141.
- Van Gent, W. (2014). De ongedeelde stad onder druk: de veranderende geografie van armoede in Amsterdam, 2004–2012. In L. Michon & J. Slot (Reds.), *Armoede in Amsterdam: een stadsbrede aanpak van hardnekkige armoede* (pp. 47–57). Amsterdam, Nederland: Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam.
- Van Gent, W., & Hochstenbach, C. (2019). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156–172. <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1682234>
- Van Gent, W. P. C. (2010). Housing Policy as a Lever for Change? The Politics of Welfare, Assets and Tenure. *Housing Studies*, 25(5), 735–753. <https://doi.org/10.1080/02673037.2010.483588>
- Van Staa, A., & De Vries MSc, K. (2014). Directed content analysis: een meer deductieve dan inductieve aanpak bij kwalitatieve analyse. *KWALON*, 19(3), 46–54. <https://doi.org/10.5553/kwalon/138515352014019003006>
- Vlak, A., Van Middelkoop, M., Schilder, F., & Eskinasi, M. (2017, 1 januari). *Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt*. Geraadpleegd op 16 september 2019, van https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2017-Perspectieven-voor-het-middensegment-van_de-woningmarkt-2375.pdf
- Woningwet 2015*. (2015, 1 juli). Geraadpleegd op 3 juli 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2021-07-01>
- Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Bijlage 1 Transcripnten interviews (vertrouwelijk)

1. Transcript Manager Team Advisering Grondprijzen, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
2. Transcript Voormalig directeur Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
3. Transcript Senior beleidsmedewerker Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
4. Transcript Coördinator en senior onderzoeker woningmarkt, afdeling Wonen, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
5. Transcript Voormalig senior beleidsadviseur (gepensioneerd) Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
6. Transcript Directeur Grond en Ontwikkeling, gemeente Amsterdam - (vertrouwelijk)
7. Transcript Wethouder Bouwen en Wonen, gemeente Amsterdam- (vertrouwelijk)
8. Transcript Professor en Senior wetenschappelijk onderzoeker ruimtelijke ordening, Planbureau voor de Leefomgeving- (vertrouwelijk)
9. Transcript Voorzitter werkgroep Woningen, IVBN en directeur Vesteda- (vertrouwelijk)
10. Transcript Senior beleidsmedewerker, NEPROM - (vertrouwelijk)
11. Transcript Secretaris regio Noord-West, Vastgoed Belang en particulier belegger- (vertrouwelijk)
12. Transcripten Senior beleidsmedewerker Amsterdamse Federatie van woningcorporaties (AFWC) - (vertrouwelijk)
13. Transcript Secretaris en Penningmeester bij de Federatie Amsterdamse Huurderskoepels (FAH). Dubbel interview - (vertrouwelijk)