

STARTERS EN STARTERS, APPELS EN PEREN;



De effectiviteit van gemeentelijk beleid ten aanzien van de startersproblematiek op de woningmarkt.

Auteur

B.J.C. Ensing

COLOFON

Titel **Starters en Starters, Appels en Peren; De effectiviteit van gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt.**

Auteur B.J.C. Ensing BBE
s 1590243
tel: 0629448539
bernd.ensing@gmail.com
<http://nl.linkedin.com/in/bjcensing>



Studie Opleiding Sociale Geografie en Planologie
Master vastgoedkunde



Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Postbus 800, 9700 AV Groningen
tel. 050 – 363 38 95
<http://www.rug.nl/frw>

Begeleiding Universiteit Prof. Dr. E.F. Nozeman
e.f.nozeman@rug.nl

Tweede lezer Universiteit drs. T. van der Meulen
t.van.der.meulen@rug.nl

Omvang 63 pagina's
Exclusief samenvatting en bijlagen

Status Conceptversie 1, 3 april 2011
Conceptversie 2, 19 april 2011
Definitief, 29 april 2011

De auteursrechten op deze master thesis liggen bij de auteur en de Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Niets uit deze thesis en bijlagen mag worden gepubliceerd, worden gekopieerd of worden verstrekt aan derden zonder schriftelijke toestemming van de auteur en de Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze thesis is wel openbaar toegankelijk voor studenten en medewerkers van de Rijksuniversiteit Groningen.

VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterthesis ter afsluiting van de master Vastgoedkunde van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. De thesis betreft de effectiviteit van gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt. Naast het afronden van deze studie betekent deze thesis ook het einde van mijn studententijd. Een fantastische en bovenal leerzame tijd waarin ik mij op vele vlakken heb kunnen ontwikkelen.

Ik heb besloten deze thesis zelfstandig te schrijven. Gedurende het onderzoek is mijn interesse over starters op de woningmarkt steeds meer gegroeid. Daarnaast kwam het onderwerp ook steeds meer in het nieuws, waaruit blijkt dat het een actueel onderwerp is.

Graag wil ik prof. dr. E.F. Nozeman bedanken voor de goede begeleiding, kritische blik, uitgebreide feedback, betrokkenheid en vooral zijn enthousiasme. Dit werkte voor mij enorm inspirerend.

Zonder de geïnterviewde personen had dit onderzoek niet plaats kunnen vinden. De interviews zijn van onschatbare waarde geweest bij het uitvoeren dit onderzoek. Mijn dank gaat uit naar hen voor hun tijd en medewerking. Tevens wil ik mijn studiegenoten Rens Hagen en Sjoerd Harleman bedanken, we hebben samen goed kunnen sparren en elkaar daarbij kunnen helpen bij het schrijven van onze thesis. Als laatste wil ik mijn vrienden, familie en mijn vriendin Marieke bedanken voor hun morele ondersteuning.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze masterthesis.

Bernd Ensing

Groningen, april 2011

SAMENVATTING

De rol van starters op de woningmarkt lijkt steeds verder te verslechteren. De overheid, en in het bijzonder de gemeente, heeft een belangrijke rol in de oplossing van deze startersproblematiek. Ze beschikt over verschillende instrumenten. Om deze instrumenten op een doeltreffende manier in te zetten, is een juiste definitie en onderverdeling van starters vereist. Hieraan lijkt het juist te ontbreken. Starters zijn juist een heterogene groep met verschillende wensen en verschillende budgetten. In een stad met een universiteit zullen meer hoog opgeleide starters zijn dan in een stad zonder universiteit of hogeschool. Het ontbreekt gemeenten aan inzicht in de omvang en samenstelling van verschillende startersgroepen. Dit bemoeilijkt de doeltreffendheid van het gemeentelijk overheidsbeleid, op deze doelgroep. Dit heeft geleid tot de centrale onderzoeksvraag:

Hoe effectief is gemeentelijk beleid ten aanzien van de startersproblematiek op de woningmarkt?

Onderzoek

Dit onderzoek valt het best te kwalificeren als een explorerend onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek en een meervoudige *casestudy*. De geformuleerde hypothesen uit het literatuuronderzoek zijn getoetst aan de hand van een meervoudige *casestudy*. De meervoudige *casestudy* bestaat uit interviews met beleidsmedewerkers en een beleidsdocumenten analyse van de geselecteerde gemeenten. De geselecteerde gemeenten zijn middelgrote steden (tussen de 80.000 en 165.000 inwoners), waarvan de helft studentenstad is en de andere helft niet-studentenstad. Verwacht wordt dat er in studentensteden significant meer typen starters, 'Jeugdig mobiel' en 'Klimmer' voorkomen, dan in niet-studentensteden. Er wordt onderzocht of dit verschil van opbouw in starterspubliek invloed heeft op het gevoerde beleid. Om de cases vergelijkbaar te houden zijn alle steden van middelgrote omvang.

Resultaten

De resultaten van de meervoudige *casestudy* zijn als volgt:

- Het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt voor gemeenten lijkt weinig samenhang te vertonen met de opbouw van het starterspubliek in de onderzochte gemeenten.
- Gemeenten onderscheiden het starterpubliek niet naar voldoende typen starters, waardoor er geen doeltreffend beleid gevoerd worden.
- Gemeentelijke instrumenten om de problemen op de startersproblematiek op te lossen zijn te weinig dwingend, waardoor de gemeentelijke invloed beperkt blijft. De belangrijkste oplossingen dienen door de rijksoverheid geïnitieerd te worden.

- Gemeenten die actief (grond-) beleid voeren (of een actieve houding aannemen binnen hun passieve rol) lijken beter inzicht in de problemen op de starterswoningmarkt te hebben dan gemeenten die passief (grond-) beleid voeren (of een passieve houding aannemen).
- De *policy windows* staan op dit moment gedeeltelijk open. Gemeenten bevinden zich in fase drie van de beleidslevenscyclus (oplossingsfase) ten aanzien van de gestelde beleidsdoelen die in de woonvisies en structuurvisies zijn omschreven. Deze zijn echter niet specifiek gericht op starters. Specifiek beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt is nauwelijks aanwezig.
- Gemeenten formuleren hun beleidsdoelstellingen ten aanzien van volkshuisvestingsbeleid niet (bewust) door middel van de SMART methode.

Conclusies

Het gemeentelijk beleid blijkt volgens dit onderzoek in de meeste gevallen niet effectief genoeg om de startersproblematiek op te lossen. Dit lijkt met name te liggen aan de huidige marktomstandigheden en het feit dat de meest effectieve oplossingen vanuit de rijksoverheid dienen te komen. Wanneer gemeenten belang hechten aan het aantrekken van jonge mensen, of wel potentiële starters, blijkt dat effectief beleid voeren wel mogelijk is, de gemeente Apeldoorn bevestigt dit. Waar een wil is, lijkt een weg te zijn.

Het blijkt dat gemeentelijk beleid in veel gevallen niet effectief genoeg is, maar wanneer gemeenten echt willen, er wel voldoende mogelijkheden zijn om effectief beleid te voeren.

Gemeenten hebben weliswaar een beperkt instrumentarium, maar kunnen het meest effectief zijn door de doorstroming te bevorderen. Dit kan op verschillende manieren, zoals het aanpassen van het puntensysteem voor sociale huurwoningen en koopkrachtondersteuning bieden in de vorm van startersleningen om koopstarters aan een woning te helpen.

Of het om de Rijksoverheid gaat of de gemeentelijke overheid, een goede onderverdeling van het begrip starters is essentieel om tot effectief, stuurbaar en meetbaar beleid te komen. Gemeenten gaan uit van een homogene groep starters of passen een onvolledige onderverdeling toe met betrekking tot starters. Hierdoor wordt er geen doeltreffend beleid gevoerd. Want starters en starters met elkaar vergelijken is hetzelfde als appels en peren vergelijken.

INHOUDSOPGAVE

Colofon	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling.....	8
1.3 Conceptueel model	11
1.4 Aanpak.....	12
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	13
1.6 Maatschappelijke relevantie	13
1.7 Leeswijzer	13
2 Starters op de woningmarkt	15
2.1 De woningmarkt	15
2.2 Starters.....	18
2.3 Starters binnen de woningmarkt.....	22
2.4 Deel conclusie	23
3 Problemen op de startersmarkt	24
3.1 Grondbeleid	24
3.2 Financieel bereik van starters.....	25
3.3 Aanbod starterswoningen.....	29
3.4 Politieke invloed	30
3.5 Deel conclusie	32
4 Overheidsbeleid	33

4.1	Overheidsbeleid	33
4.2	Beleidslevenscyclus.....	33
4.3	Beperkte scope politici.....	36
4.4	Decentralisatie	36
4.5	Instrumenten	37
4.6	Beoordeling van beleidsinstrumenten.....	39
4.7	Effectief beleid	40
4.8	Deel conclusie	40
5	Empirische toetsing: Verantwoording	41
5.1	Keuze databronnen.....	41
5.2	Motivering selectiecriteria	42
5.3	Keuze gemeenten.....	43
5.4	Motivering vragenlijst.....	44
5.5	Toetsing hypothesen.....	45
6	Resultaten empirische toetsing.....	46
6.1	Algemeen	46
6.2	Deelonderwerpen.....	47
6.3	Deelconclusie	59
7	Conclusies en aanbevelingen.....	60
7.1	Conclusies	60
7.2	Aanbevelingen	61
7.3	Reflectie	63
8	Literatuurlijst	64
	Bijlagen.....	66

Bijlage I; Matriks beleidsdocumentenanalyse gemeenten

Bijlage II; Vragenlijst t.b.v. interviews met beleidsmedewerkers van gemeenten

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Starters die in Nederland hun eerste huis willen kopen, moeten tegenwoordig al gauw 250.000 euro neertellen. Dat bedrag is niet op te brengen voor wie niet meer dan modaal verdient en alleen is. Het gemiddelde inkomen in Nederland is ongeveer 30.000 euro per jaar en dat is slechts voldoende voor een hypotheek van maximaal 150.000 euro. Door dit verschil zijn starters steeds meer aangewezen op de huursector. Daarom lopen ook daar de wachtlijsten steeds hoger op. Huishoudens die in een huurwoning zitten, stellen de koop van een woning uit. Dat zorgt weer voor een toename van goedkope scheefheid.

De krapte op de woningmarkt neemt daardoor toe, terwijl het financieel bereik van starters afneemt. De positie van starters lijkt daarmee steeds slechter te worden. Terwijl de banken steeds voorzichtiger worden zijn de beleidsmakers bezig met het zoeken naar oplossingen. De instroom van starters is namelijk van groot belang voor de woningmarkt. Starters voeden de onderkant van de woningmarkt en stimuleren daarmee de nodige doorstroming. Uit cijfers van het Citavista WoON informatiesysteem (VROM/WWI 2010b) blijkt dat in het jaar 2009 bij de 1.132.130 verhuizingen 418.040 starters betrokken waren en 714.090 doorstromers. Het aandeel van de starters op de woningmarkt bedroeg daarmee 36,9 % ten opzichte van het totaal aantal personen dat een woning betrok. Als de vraag van starters wegvalt, omdat er niet aan de vraag voldaan kan worden, zal dat grote gevolgen hebben voor de gehele woningmarkt.

De directeur van de Nederlandse Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB), Rietdijk, geeft in de tv documentaire 'Jansen & Janssen; Waar zijn de goedkope starterswoningen?' aan dat er twee methoden zijn om starters aan een woning te helpen. Namelijk de doorstroming bevorderen of direct voor starters bouwen.

In dezelfde tv documentaire geeft hoogleraar volkshuisvesting Priemus aan, dat de drie grootste (ontwikkende) bouwondernemingen in Nederland samen de grond bezitten voor een jaar woningproductie. Wordt er dan bewust te langzaam gebouwd om de schaarste en de daarmee gepaard gaande hoge prijzen in stand te houden? Hierdoor worden de 'grootgrondbezitters' van Nederland niet gemotiveerd om starterswoningen te bouwen. In ieder geval niet genoeg om de schaarste op te lossen.

Maar het zijn niet alleen marktpartijen bepalen wat er gebouwd wordt. De overheid, en in het bijzonder de gemeente, is hierin leidend of sturend dan wel faciliterend. Ze beschikt over

verschillende instrumenten zoals structuurvisies, woonvisies, bestemmingsplannen en exploitatieplannen. Echter wanneer een projectontwikkelaar veel geld voor een stuk gemeentegrond biedt, is het voor gemeenten vaak aantrekkelijk om daar op in te gaan. Op die manier kan de gemeente haar begroting op een vrij eenvoudige wijze sluitend krijgen. Dit werkt in het nadeel van starters op de koopwoningenmarkt, als de gemeente geen nadere eisen stelt bijvoorbeeld aan het woningtype of de woningprijs.

Maar zou een gemeente die een duidelijke aanpak met betrekking tot de starterswoningenproblematiek voorstaat zich ook laten verleiden tot de geboden bedragen van een projectontwikkelaar? Het startersprobleem is een actueel onderwerp. Er zijn reeds tal van onderzoeken gedaan. De initiatieven voor oplossingen van het startersprobleem zijn op te delen in verschillende categorieën: regulerende, financiële en bouwkundige oplossingen (Huitema, 2008). Voorts is er nog de vraag of het beste de doorstroming bevordert kan worden of dat er meer voor starters gebouwd moet worden. Wat de oplossingen ook zijn, een uitgebreide definitie van het begrip starter blijft in de meeste onderzoeken achterwege. In de verschillende onderzoeken wordt er uiteraard wel een definitie van het begrip starter gegeven, maar ontbreken aspecten als opleidingsniveau, inkomen en woonquote, die wel degelijk invloed hebben op de wensen van starters. Vormen starters een homogene groep? Hebben starters in een studentenstad dezelfde woonwensen als starters in een niet-studentenstad? Om als gemeente effectief op de startersvraag in te kunnen spelen dient (beter) rekening met deze factoren gehouden te worden. Het is de vraag of dat gebeurt.

1.2 PROBLEEM-, DOEL- EN VRAAGSTELLING

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de probleemstelling, de doelstelling en de vraagstelling behandeld. Naar aanleiding hiervan worden de onderzoeksvragen voor het onderzoek opgesteld, deze worden onderverdeeld in een aantal deelvragen.

1.2.1 PROBLEEMSTELLING

Een uitgebreide definitie van starters ontbreekt. Er wordt veelal uitgegaan van een homogene groep. Maar de ene starter is de andere niet. De ene starter is ongeschoold en tiener of begin twintig, de ander heeft een HBO opleiding of hoger afgerond en heeft een leeftijd van eind twintig jaar. Hierbij horen verschillende wensen en verschillende budgetten.

Ook de ene stad is de andere niet. In een stad met universiteit zullen meer hoog opgeleide starters zijn dan in een stad zonder universiteit of hogeschool. Gemeenten zullen dus meer rekening moeten houden met vraag hoe het starterspubliek ter plaatse is samengesteld om zo tot een goede afstemming van vraag en aanbod te komen.

Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

Het ontbreekt gemeenten aan inzicht in de omvang en samenstelling van de startersgroep, daardoor ontbreekt het aan doeltreffend gemeentelijk overheidsbeleid gericht op deze doelgroep.

1.2.2 DOELSTELLING

De doelstelling is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de aanpak van de startersproblematiek van gemeenten. Beter beleid leidt tot een betere afstemming van vraag en aanbod van starterswoningen, waardoor starters sneller aan een woning komen en zo de woningmarkt beter functioneert.

1.2.3 VRAAGSTELLING

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe effectief is gemeentelijk beleid ten aanzien van de startersproblematiek op de woningmarkt?

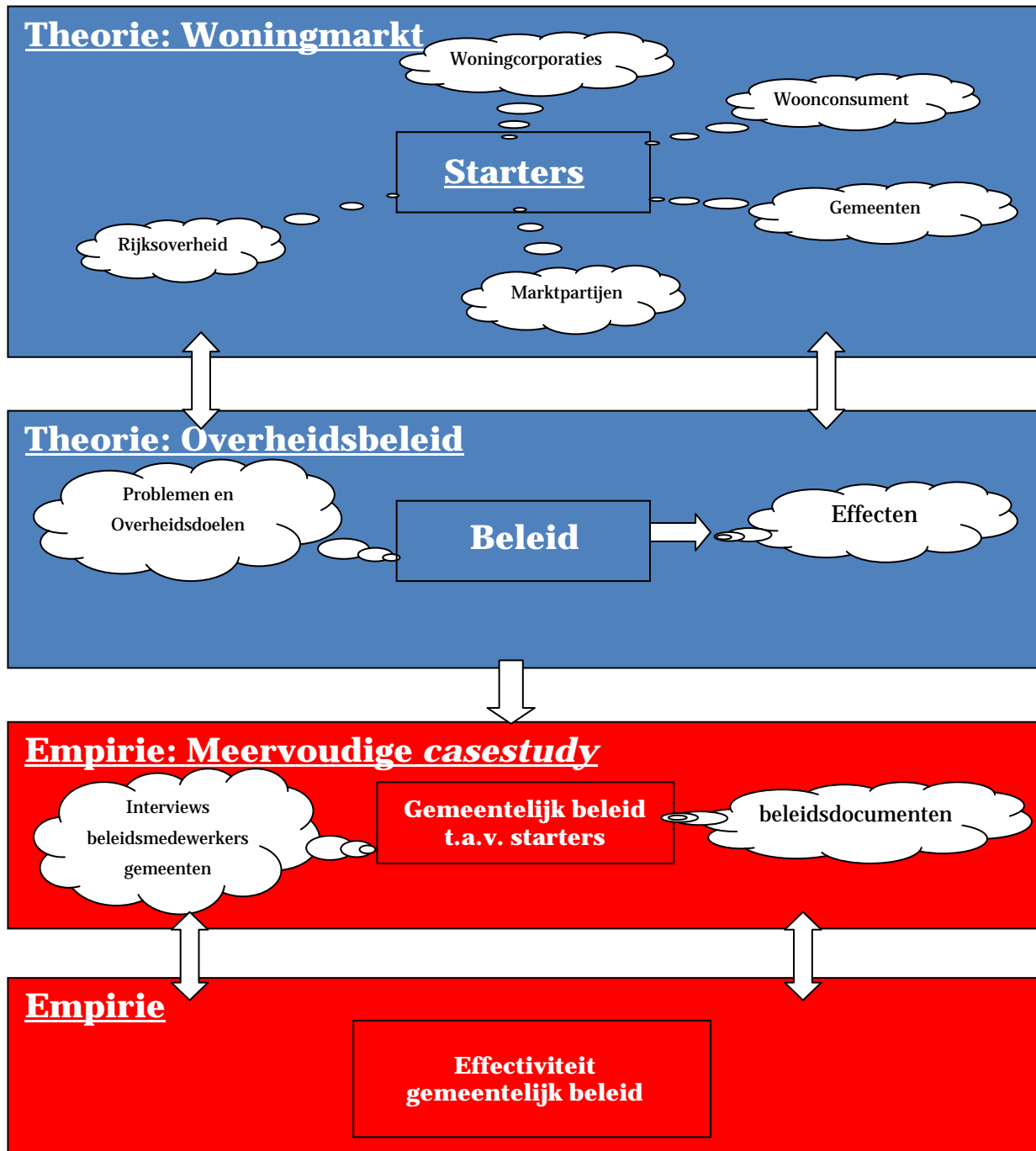
1.2.4 DEELVRAGEN

Om op deze centrale onderzoeksvraag antwoord te geven zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Hoe zit de starterswoningmarkt in elkaar? (Hoofdstuk 2)
 - Hoe functioneert de woningmarkt?
 - Hoe zijn starters te definiëren en vormen deze een homogene groep?
 - Wat is de omvang en de positie van starters op de woningmarkt ten opzichte van de totale woningmarkt?
 -
2. Wat zijn de problemen op de starterswoningenmarkt en welke oplossingen zijn daartoe beschikbaar? (Hoofdstuk 3)
 - Wat zijn de problemen op de starterswoningenmarkt?
 - Wat zijn de methoden om het startersprobleem op te lossen?
 - Welke actoren binnen de startersmarkt zijn van belang?
3. Wat zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot de vorming van overheidsbeleid ten aanzien van de startersproblematiek? (Hoofdstuk 4)
 - Wat wordt verstaan onder (overheids-) beleid?
 - Hoe komt dergelijk beleid tot stand?
 - Wat wordt verstaan onder effectief overheidsbeleid?
 - Hoe kan de effectiviteit van overheidsbeleid gemeten worden?
4. Hoe ziet het beleid van gemeenten ten aanzien van starters op de woningmarkt eruit?
 - Wordt er daadwerkelijk (en bewust) beleid gevoerd ten aanzien van starters op de woningmarkt? Zo ja, waaruit blijkt dat?
 - Blijkt het gevoerde beleid effectief?

1.3 CONCEPTUEEL MODEL

De essentie van de deelvragen en de daarbij behorende samenhang is weergegeven in onderstaand conceptueel model.



Figuur 1.1; Conceptueel model

1.4 AANPAK

Het doel van dit onderzoek is het kwalitatief verkennen van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt. Tevens beoogt dit onderzoek knelpunten in de starterswoningmarkt inzichtelijk te maken, zodat het gemeentelijk beleid hierop aangepast kan worden.

Er wordt onderzocht of de overheid beleid voert ten aanzien van de startersproblematiek en zo ja, hoe effectief dat dan is. Er zijn vier soorten onderzoek te onderscheiden: beschrijvend, explorerend, toetsend en ontwerpend. Dit onderzoek valt het best te kwalificeren als een explorerend onderzoek.

'Bij een exploratief onderzoek is er vooraf geen theorie en zijn er ook geen scherp geformuleerde hypothesen voorhanden. Exploratief onderzoek is juist gericht op de ontwikkeling van een theorie en/of scherpe(re) formulering van hypothesen. Via exploratief onderzoek dient antwoord gegeven te worden op open verschil en/of samenhangvragen' (Baarda en De Goede, 2001).

Uiteraard bestaan er wel theorieën over de woningmarkt. De startersproblematiek op de woningmarkt is hier een onderdeel van is. Echter, hierover zijn geen theorieën bekend. Daarom zal allereerst de algemene werking van de woningmarkt beknopt uiteen worden gezet. Vervolgens zal de rol en positie van starters in de woningmarkt besproken worden. Voorts komt de rol van de verschillende overheden, in het bijzonder de gemeentelijke, ter sprake. Daarbij moet duidelijk worden welke rol de gemeente nu speelt en welke rol mogelijk is bij de aanpak van het startersprobleem.

In het theoretisch deel van het onderzoek zal literatuur worden geraadpleegd met als onderwerp de startersproblematiek, vanuit het perspectief van gemeenten. Op die manier wordt geprobeerd inzicht te krijgen in het startersprobleem en de werkwijze van de verschillende gemeenten om dit op te lossen. Naast het gebruik van literatuur worden verschillende databronnen geanalyseerd voor gegevens over starters en het beleid gericht op starters op de woningmarkt. Hierbij kan gedacht worden aan structuurvisies, woonvisies, maar ook aan prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten.

Op basis van het voorgaande zullen enkele hypothesen over gemeentelijk beleid met betrekking tot starters worden geformuleerd. Deze worden vervolgens getoetst aan de praktijk. Dit gebeurt door middel van een meervoudige *casestudy* waarbij er meerdere gemeenten (cases) met uiteenlopende eigenschappen met elkaar vergeleken worden. Een *casestudy* leent zich voor het onderzoeken van 'hoe en waarom' vragen (Yin, 1989). Kenmerkend voor een meervoudige *casestudy* is dat het te bestuderen verschijnsel onderzocht wordt door gebruik te maken van verschillende databronnen en waarbij tevens aandacht is voor de variatie tussen cases en binnen cases (Swanborn, 1996; Braster,

2000). De uitkomsten en conclusies van een dergelijke meervoudige *casestudy*, zijn enkel van toepassing op de geselecteerde cases en kunnen het vertrekpunt zijn voor nader kwantitatief onderzoek.

De meervoudige *casestudy* zal uitgevoerd worden aan de hand van interviews en documentenanalyse. Aan de hand van deze empirische toetsing worden conclusies getrokken en kunnen aanbevelingen gedaan worden.

1.5 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Zoals aangegeven zijn er reeds tal van onderzoeken gedaan met betrekking tot de startersproblematiek. In deze onderzoeken worden ook oplossingen voor het startersprobleem gegeven. Echter in deze onderzoeken wordt verondersteld dat starters zich laten definiëren als een homogene groep. Dit blijkt uit de gegeven definiëring van het begrip starter.

Dit onderzoek gaat er vanuit dat starters een heterogene groep zijn. Voorts zal er getoetst worden of het beleid van gemeenten, dat naar alle waarschijnlijkheid uitgaat van een homogene groep, wel effectief genoeg is om het startersprobleem op te lossen.

Bij de werking van de woningmarkt zijn vele actoren betrokken. Maar in de literatuur blijkt er betrekkelijk weinig bekend over de specifieke invloed van gemeenten op het startersprobleem.

1.6 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Het onderwerp starter is op dit moment veelvuldig in het nieuws. De discussie omtrent de hypotheekrenteaftrek, de verlaagde leencapaciteit van starters en de veranderende inkomensgrens voor sociale huurwoningen zijn hier goede voorbeelden van. Deze hebben allen gevolgen voor de gehele woningmarkt en starters in het bijzonder.

1.7 LEESWIJZER

In hoofdstuk twee zal allereerst de woningmarkt en de rol van starters op de woningmarkt besproken worden. Voorts zullen starters en de starterswoningmarkt besproken worden. Hierin wordt ingegaan op de invloed en de rol van starters op de totale woningmarkt. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen een of meer hypothesen ten aanzien van de rol van starters op de woningmarkt geformuleerd worden.

In hoofdstuk drie zal aangegeven worden wat de problemen op de starterswoningmarkt zijn en gevonden oplossingen voor het startersprobleem zullen worden besproken. Aan het eind van dit hoofdstuk zal een of meer hypothesen ten aanzien van de problemen van starters op de woningmarkt geformuleerd worden.

In hoofdstuk vier worden de theoretische achtergronden met betrekking tot het vormen van overheidsbeleid ten aanzien van starters op de woningmarkt onderzocht. Hierin wordt besproken hoe (overheids-)beleid *an sich* tot stand komt, alsmede de belangrijkste theorieën met betrekking tot beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt.

In hoofdstuk vijf zal de methode van empirische toetsing verantwoord worden. Tevens zullen de gekozen gemeenten (*cases*) gemotiveerd worden.

In hoofdstuk zes zullen de resultaten van de meervoudige casestudy besproken worden. Dit gebeurt aan de hand van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met beleidsmedewerkers van daartoe geselecteerde gemeenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen studentensteden en niet-studentensteden. De meervoudige *casestudy* is in de vorm van de vragenlijst ten behoeve van de interviews en een matriks van de beleidsdocumenten toegevoegd in de bijlagen.

In hoofdstuk zeven zal aan de hand van het literatuuronderzoek en de meervoudige *casestudy* de hoofdvraag beantwoord worden en zullen conclusies getrokken. Daarnaast zullen er aanbevelingen gedaan worden. Tot slot wordt er een reflectie van de thesis gegeven.

2 STARTERS OP DE WONINGMARKT

In dit hoofdstuk zal de woningmarkt op hoofdlijnen besproken worden. Daarnaast zullen starters en de rol van de starters binnen de woningmarkt besproken worden.

2.1 DE WONINGMARKT

De woningmarkt maakt onderdeel uit van de vastgoedmarkt. De vastgoedmarkt is een imperfecte markt. Dit heeft meerdere oorzaken, als eerste zijn vraag en aanbod nooit volledig in balans, maar ook vanwege overheidsinterventies treden er verstoringen op. De reden dat vraag en aanbod nooit volledig in balans zijn heeft voornamelijk te maken met het feit dat het aanbod naar vastgoed minder snel kan veranderen dan dat de vraag naar vastgoed verandert. Bij de vraag naar vastgoed kan gedacht worden aan factoren als bevolkingssamenstelling, de wensen en de wetgeving. Het aanbod reageert dus traag op de vraag, dit wordt ook wel de varkenscyclus genoemd.

De varkenscyclus wordt veroorzaakt doordat er enige tijd verloopt tussen het moment waarop tot een bepaalde investering wordt besloten en het moment waarop die investering het aanbod zal beïnvloeden. In de tussentijd kan de prijs en of de behoefte al sterk gewijzigd zijn.

Dit is goed zichtbaar op de vastgoedmarkt: grote investeringen in nieuw vastgoed zijn pas interessant bij een bepaalde minimum verkoopprijs of verhuurprijs per vierkante meter, als gevolg van de vraag ernaar. Als de vraag daalt en daarmee de minimum verkoop- of verhuurprijs, bijvoorbeeld ten gevolge van de economische crisis van 2008, is de vastgoedmarkt geneigd investeringen uit te stellen. Hierdoor ontstaan tekorten die pas op langere termijn kunnen worden weggewerkt.

Dit geldt in zeer sterke mate voor de kantorenmarkt, gezien de sterke en directe afhankelijkheid van de conjunctuur. Bij de woningmarkt ligt dit anders, indirect is deze ook afhankelijk van de conjunctuur, maar voornamelijk van demografische factoren, die voor een deel voorspeld kunnen worden. Daarnaast spelen de steeds veranderende wensen en eisen van de woonconsument een rol. Dit hangt overigens ten dele samen met demografische factoren. Deze veranderende wensen en eisen zullen altijd sneller veranderen dan de woningmarkt zich aan kan passen.

De woningmarkt functioneert vanwege deze zogeheten varkenscyclus anders dan andere kapitaal markten. Dit komt vanwege de speciale eigenschappen van woningen, het product dat op de woningmarkt verhandeld wordt. Vooral de lange bestaansduur van woningen is een onderscheidend kenmerk. Volgens Priemus (2000a) heeft dat de volgende oorzaken:

- De woningmarkt is bimodaal
- De woningmarkt is een voorraadmarkt
- De woningmarkt is heterogeen

- Er zijn specifieke financieringsfuncties nodig

2.1.1 DE BIMODALITEIT VAN DE WONINGMARKT

De woningmarkt is een verzameling van verschillende marktsectoren die elk weer in relatie tot elkaar staan (Conijn, 2006). Tevens valt de woningmarkt volgens Priemus (Ekkers, 2006) te verdelen in twee modi, vandaar bimodaal, een huizenmarkt en een woondienstenmarkt.

Op de huizenmarkt staat het eigendomsrecht centraal en op de woondienstenmarkt staat het gebruiksrecht centraal. Het eigendomsrecht kan worden verhandeld door koop en verkoop van een woning, het gebruiksrecht in de vorm van huur en verhuur van een woning. Bij een koopwoning beschikt de eigenaar van de woning over het eigendomsrecht en maakt tevens gebruik van de woning, het gebruiksrecht. In een huurwoning beschikt de huurder tegen betaling over het gebruiksrecht. Deze scheiding tussen eigendom en gebruik dus mogelijk vanwege de grote duurzaamheid van een woning.

Naast de onderverdeling in een koopsector en een huursector kan de woningmarkt ook onderverdeeld worden in een profit en non-profit sector (Ekkers, 2006). In de profit sector is het doel van het verhuren of verkopen van woningen tegen de marktprijs het behalen van financieel rendement. In de non-profit sector wordt een maatschappelijk doel nagestreefd waardoor de woningen tegen (of zelfs onder) de kostprijs worden verhuurd of verkocht. Onderstaande tabel geeft dit schematisch weer.

Tabel 2.1 Schematische weergave woningmarkt

Sector	Profit	Non-profit
Koop	Koopwoning	Sociale koopwoning
Huur	Particuliere huurwoning	Sociale huurwoning

Bron: Eigen bewerking

2.1.2 DE WONINGMARKT ALS VOORRAADMARKT

De woningmarkt is te omschrijven als een voorraadmarkt (Nieuwenbroek, 2005). Vanwege de zeer lange levensduur van woningen wordt jaarlijks slechts een fractie van de totale woningvoorraad toegevoegd door middel van nieuwbouw. Dit blijkt ook uit de cijfers van CBS Statline. De totale woningvoorraad van heel Nederland is vanaf 1995 tot 2010 met slechts gemiddeld 0,93 % per 5 jaar gegroeid (CBS Statline, 2011). De woningvoorraad verandert dus langzaam van samenstelling zodat het woningaanbod ook maar relatief langzaam kan inspelen op een veranderende vraag.

Ondanks dat nieuwbouw volgens de Primos prognose 2009 slechts één procent in de afgelopen twee jaar aan de woningvoorraad toevoegt, heeft dit echter toch aanzienlijke betekenis voor de

woningmarkt. Door nieuwbouw wordt de dynamiek op de woningmarkt vergroot. Dit gebeurt op twee manieren. Ten eerste omdat door nieuwbouw het kwantitatieve woningtekort verminderd kan worden. Ten tweede omdat ook tegemoet gekomen kan worden aan de veranderende vraag om zo het kwalitatieve tekort te verminderen (Ekkers, 2006).

2.1.3 DE HETEROGENITEIT VAN DE WONINGMARKT

Doordat woningen een lange bestaansduur hebben en de woningmarkt een voorraadmarkt is, zal de vraag sneller veranderen dan het aanbod. Naast het ontstaan van nieuwe woonconcepten, verdwijnen de oude woonconcepten niet snel vanwege hun lange bestaansduur. Dit leidt tot een zeer divers aanbod van woningen (Priemus, 2000b). Woningen verschillen in grootte, type, stijl, kwaliteit, uitvoering en de locatie. Er is dus sprake van een gesegmenteerde markt die bestaat uit verschillende deelmarkten. Deze functioneren overigens relatief zelfstandig van elkaar. Daarom kan er feitelijk niet gesproken worden over dé woningmarkt.

2.1.4 DE NOODZAAK VAN SPECIFIEKE FINANCIERINGSFUNCTIES

Wanneer de bewoner over het eigendomsrecht van de woning beschikt, wordt de woning gezien als een investeringsgoed. De woondiensten die de woning levert, die voortvloeien uit het gebruiksrecht, kunnen gezien worden als een consumptiegoed (Conijn, 2006). Het kopen van een woning vergt een aanzienlijke investering en kan daarom in beperkte mate met eigen vermogen gefinancierd worden. Er wordt daarom vaak gebruik gemaakt van externe financiering. Wanneer een financiële verplichting wordt aangegaan met een externe financier wordt de woning vaak gebruikt als onderpand om de (hypothecaire) lening zeker te stellen (Priemus, 2000b).

Naast de kenmerken die Priemus omschrijft wordt de Nederlandse woningmarkt tevens gekenmerkt door de sterke regulering en financiële ondersteuning door de overheid (Visser, 2008). Dit geldt zowel voor de koop- als voor de huursector.

Koopsector

In de koopsector komt de overheidsinvloed vooral naar voren via het fiscale regime ten aanzien van een eigen woning. Dit fiscale regime bestaat uit drie componenten:

- De fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente
- De belastbaarheid van de huurwaarde van de woning
- De verschuldigde overdrachtsbelasting bij de aankoop van een woning

Door middel van het belasten van de huurwaarde (eigenwoningforfait) van een woning worden de opbrengsten van een woning, die voortkomen uit het feit dat een woning een investeringsgoed is, belast. De kosten die worden gemaakt ten behoeve van het investeringsgoed, onder andere in de vorm van hypotheekrente, kunnen daarentegen fiscaal worden afgetrokken. De overdrachtsbelasting

is verschuldigd bij de aankoop van een woning en wordt bepaald aan de hand van een percentage (6 %) over de aankoopprijs (Conijn, 2006). Naast het verstrekken van belastingvoordelen verstrekt de overheid ook subsidies om het eigen woningbezit te bevorderen. Dit gebeurt in het kader van de Wet bevordering eigenwoningbezit (BEW). Deze subsidies bestaan uit de Koopsubsidie en de Starterslening (VROM, 2008).

Huursector

In de huursector is sprake van directe en indirecte ondersteuning door de overheid. De directe ondersteuning gebeurt in de vorm van financiële ondersteuning gericht op de lagere inkomens, de huurtoeslageregeling. Indirecte ondersteuning vindt plaats door de omvangrijke huurprijsregulering (Conijn, 2006). Zo kunnen corporaties in aanmerking komen voor goedkopere financiering wanneer er sociale huurwoningen gebouwd worden, indirect levert dit goedkopere woningen op. Maar indirecte ondersteuning vindt ook plaats doordat de overheid bepaalt hoeveel de jaarlijkse huurstijging maximaal mag zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het gereguleerde en het geliberaliseerde deel (vrije sector) van de huursector. De huurprijsregulering geldt alleen voor het gereguleerde deel van de huursector. De liberalisatiegrens is vanaf 1 juli 2009 vastgesteld op € 647,53 per maand (VROM/WWI, 2010a). Dit is een stijging van 2,5 % ten opzichte van 2008, toen de liberalisatiegrens € 631,73 bedroeg. Woningen met huren beneden deze grens vallen binnen het gereguleerde deel van de huursector. Woningen met huur hoger dan € 647,53 per maand worden tot de vrije sector markt gerekend.

2.2 STARTERS

Het begrip starter op de woningmarkt wordt veel gebruikt zonder daarbij een duidelijke definitie te geven. In woonvisies en structuurvisies van gemeenten wordt evenmin een definitie en onderverdeling van starters gehanteerd. Er wordt daarom vaak over *dé* starter gesproken. Hier worden starters over een kam geschoren (Bouwfonds, 2005). Net als dat *dé* woningmarkt niet bestaat, bestaat ook *dé* starter niet. Zo kan een starter een jongere zijn die vanuit het ouderlijk huis verhuist naar een zelfstandige woonruimte. Maar iemand die vanuit het buitenland naar Nederland komt en hier een zelfstandige woning betreft wordt ook tot starters gerekend (Boogaard & Ligtoet, 2007). Het begrip starter is een containerbegrip. Starters laten zich niet als homogene groep definiëren, maar dienen al een heterogene groep beschouwd te worden. Starters zijn mensen die op verschillende manieren starten op de woningmarkt. In dit onderzoek zal niet meer gesproken over *dé* starter, maar over starters. Overigens wordt in diverse onderzoeken en rapporten het begrip wel gedefinieerd en wordt ook uit gegaan van een heterogene groep. Echter komen deze definities en onderverdelingen niet in alle gevallen overeen.

Het is opvallend dat de gebruikte definities van het begrip starter in de diverse onderzoeken en rapporten in hoge mate overeenkomen met de in de Begrippenlijst Woon Onderzoek Nederland 2009 (WoOn 2009) gehanteerde definitie (VROM/VWI en CBS, 2009). Er wordt hier onderscheid gemaakt tussen starters en semi-starters. Een starter wordt als volgt gedefinieerd:

Een huishouden dat voor de verhuizing niet zelfstandig woont en na de verhuizing hoofdbewoner van een woning is.

Dit kan op de volgende manieren:

- Een huishouden dat nieuw gevormd is (huwelijk, samenwonen, zelfstandig wonen);
- Een huishouden dat geïmmigreerd is;
- Een huishouden dat uit een onzelfstandige woning naar een zelfstandige woning verhuisd is.

De semi-starter wordt als volgt gedefinieerd:

Een huishouden dat voor en na de verhuizing zelfstandig woont, maar waarvan de vorige woning niet beschikbaar is voor de woningmarkt.

Dit kan op de volgende manieren:

- Scheiding (een persoon van het voormalig echtpaar zoekt een nieuwe woning, de andere blijft in dezelfde woning wonen);
- Een huishouden dat een woongroep verlaat;
- Een huishouden waarvan de vorige woning gesloopt is (bijvoorbeeld door herstructurering).

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de definitie van het begrip starter zoals omschreven in het WoOn 2009 onderzoek. Hier is voor gekozen omdat deze definitie als volledig wordt ervaren. Tevens wordt door de definities van WoOn 2009 te gebruiken, de bruikbaarheid van beide begrippen vergroot, in verschillende onderzoeken worden deze definities namelijk overgenomen.

2.2.1 STARTERS ONDERVERDEELD

Naast starters en semi-starters wordt in de literatuur tevens gesproken over koopstarters, urgente starters en potentiële starters.

Koopstarters

Een koopstarter is een huishouden dat voor het eerst een woning koopt. Dit zijn huishoudens die voor het eerst zelfstandig in een koophuis gaan wonen, huishoudens die al zelfstandig wonen in een huurhuis en doorstromen naar een koopwoning, en huishoudens die hun huurwoning kopen (Westerneng, 2007). De koopstarters vallen daarom niet zonder meer in de categorie starters zoals

hiervoor beschreven. Het gaat er om hoe de koopstarters starten op de woningmarkt. Starten ze in de koopsector vanuit een zelfstandige huurwoning, dan vallen ze niet in de categorie starters. Koopstarters die starten in de koopsector zonder een zelfstandige woning achter te laten vallen wel binnen de categorie starters (Visser, 2008).

Urgente starters

Urgente starters zijn starters die binnen twee jaar een zelfstandige woning willen betrekken en daarom ook actief op zoek zijn naar een woning. Ook zijn ze bereid binnen een jaar een woning te accepteren.

Potentiële starters

Potentiële starters zijn starters die ook graag binnen twee jaar een zelfstandige woning betrekken, maar niet actief op zoek zijn zoals urgente starters dat wel zijn (RIGO, 2003).

Er zijn verschillende motieven om te starten op de woningmarkt, dit blijkt ook wel uit de gegeven definitie hierboven. Daarnaast starten verschillende personen op de woningmarkt. Aangezien elke persoon specifieke kenmerken heeft, verschillen ook de wensen van deze personen, en dus van starters. Om de kwantitatieve en kwalitatieve vraag van starters te kunnen bepalen is het van belang rekening te houden met de specifieke kenmerken en wensen van de verschillende starters (Visser, 2008). Om voldoende inzicht te krijgen in de groep starters is het van belang starters te verdelen in subgroepen, elk met eigen kenmerken en wensen. Te denken valt aan een verdeling in subgroepen op basis van eigenschappen als opleidingsniveau, inkomen, leeftijd, huidige woonsituatie, woonwensen, leefstijlen, et cetera, want die blijken relevant voor de aard van de woningbehoefte.

Dergelijke onderverdelingen zijn reeds gemaakt in verschillende onderzoeken. In een onderzoek naar starters op de koopwoningmarkt, uitgevoerd in 2006 door Vereniging Eigen Huis (Vereniging Eigen Huis, 2006), is de groep starters onderverdeeld in vier groepen naar de mate van bereidheid tot de koop van een woning. Dit onderzoek bestreek echter enkel de koopwoningmarkt. Daardoor heeft het zijn beperkingen. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau onderscheidt in de publicatie Dossier Starters op de woningmarkt (Bouwfonds, 2005) de groep starters in drie categorieën: jonge zelfstandigen, samenwoners en jonge gezinnen. Hoewel dit onderscheid inderdaad geldt voor starters in het algemeen, blijft het toch een beperkt onderscheid waarin niet alle typen starters zijn opgenomen.

In het rapport, 'Starters aan zet' (Boogaard & Ligtoet, 2007), dat is uitgevoerd door een aantal in de vastgoedsector werkende partijen, wordt eveneens bevestigd dat dé starter niet bestaat. In het rapport wordt de diversiteit binnen de groep starters en de daarbij behorende verschillende woonwensen besproken. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met starters en aan de hand van deze interviews is een typologie gemaakt met voor elk type starter een bijbehorend profiel. Dit alles is

vervolgens weer getoetst in de praktijk door het houden van een enquête via internet, zodat de typologie nog verder verfijnd kon worden. Uiteindelijk is de uitkomst hiervan beoordeeld door professionals die zich bezighouden met de huisvesting van starters. Per type starter zijn de wensen en het profiel in kaart gebracht. Het onderzoek heeft geleid tot de volgende typologie.

Jeugdige mobiel: De jeugdige mobiel is 20 tot 25 jaar oud en zoekt zijn eerste woning vanuit het ouderlijk huis. Deze groep heeft nog maar weinig te besteden en stelt daardoor betrekkelijk weinig eisen aan woning en woonomgeving. Kiest vaak voor huur en appartementen. Zoekt het meest in grote steden en kleine dorpen.

Jonge traditioneel: De jonge traditioneel is 20 tot 25 jaar oud en gaat vanaf het ouderlijk huis samenwonen. Het inkomen is laag tot modaal. Deze groep kiest vaker voor koop dan voor huur en zoekt een locatie buiten het centrum van de stad.

Laatbloeier: De laatbloeier (30+) gaat laat zelfstandig wonen. Door de relatief hoge leeftijd heeft hij al iets meer te besteden en zal dus kiezen voor koop. De woonlocatie is voor de laatbloeier belangrijk (aan het water of een hofje).

Klimmer: De klimmer is hoogopgeleid (hbo/wo), 20 tot 30 jaar oud en heeft een modaal of bovenmodaal inkomen. Start zijn wooncarrière vanuit een studentenkamer of het ouderlijk huis. Kiest zowel voor koop als voor huur. Wil in de stad wonen, liefst nabij het centrum.

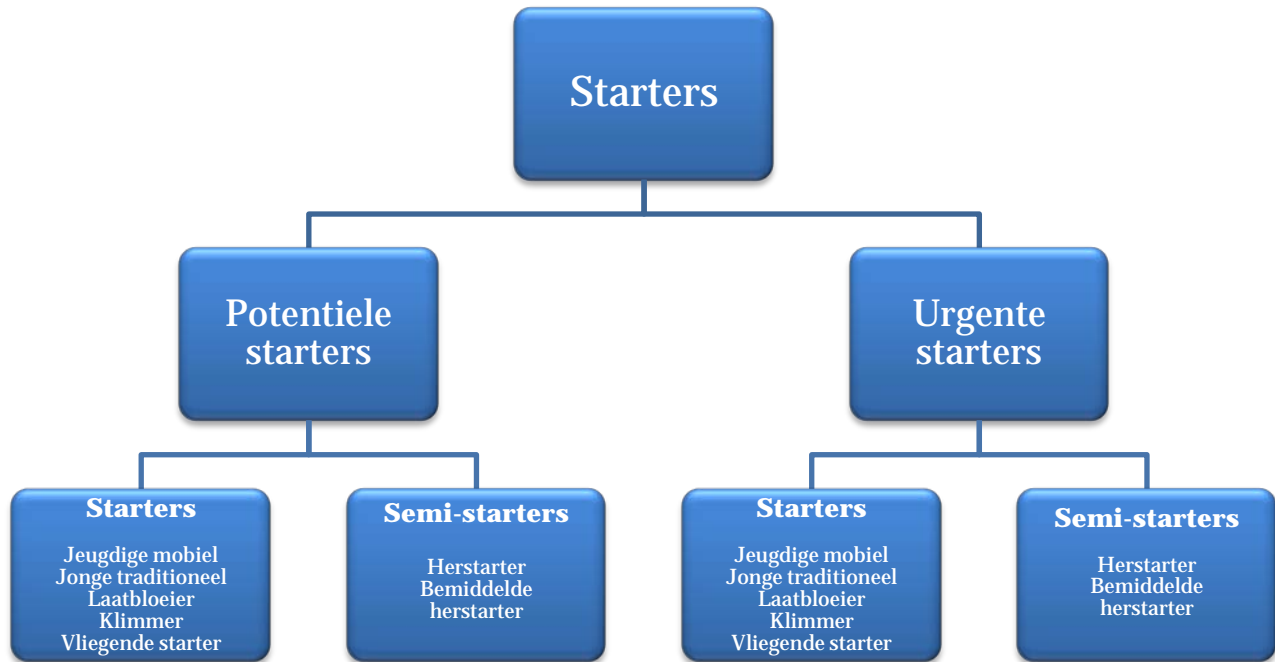
Vliegende starter: De vliegende starter (20-30 jaar) zoekt vanuit zijn studentenkamer en met hulp van zijn hoge inkomen een grote woning in een hoogstedelijk milieu. Is veeleisend, maar heeft ook wat te besteden.

Herstarter: De herstarter zoekt, gedwongen door bijvoorbeeld een relatiebreuk, opnieuw een woning. Door een beperkt inkomen zoekt de herstarter, die vaak kinderen heeft, naar een betaalbare huurwoning in een kindvriendelijke woonbuurt.

Bemiddelende herstarter: De bemiddelde herstarter heeft wat meer te besteden en kan hogere eisen stellen aan woning en woonmilieu. Ook de bemiddelde herstarter heeft vaak kinderen en is dus op zoek naar veiligheid en een vertrouwde omgeving.

De typologie die voortgekomen is uit het onderzoek 'Starters aan zet' zal als leidraad voor dit onderzoek genomen worden. Hiervoor is gekozen vanwege de zorgvuldigheid waardoor deze typologie tot stand is gekomen. Tevens is deze definitie overgenomen in WoOn 2009 waardoor verkregen data op een juiste manier vergeleken kan worden.

Hieronder wordt schematisch voor starters de daarbij toegepaste onderverdeling weergegeven.



Figuur 2.1 Onderverdeling starters

Bron: M. Visser, 2008, eigen bewerking

Figuur 2.1 laat zien dat starters worden verdeeld in twee groepen, potentiële starters en urgente starters. Urgente starters zijn actief op zoek en zijn bereid om iets passends te accepteren. De potentiële starters willen wel binnen twee jaar verhuizen maar zijn niet actief op zoek. Binnen beide groepen wordt onderscheid gemaakt in starters en semi-starters welke tevens onderverdeeld kunnen worden aan de hand van de starters typologie welke ontwikkeld is door het rapport 'Starters aan zet'. In het empirisch onderzoekgedeelte zal deze typologie gehanteerd worden.

2.3 STARTERS BINNEN DE WONINGMARKT

Uit cijfers van WoOn 2009 blijkt dat starters (zowel echte starters als semi-starters) in bijna de helft van de gevallen een meergezins-huurwoning betrokken. Ongeveer de helft van alle verhuizingen naar dit woningtype in 2007 komt voor rekening van een (semi-)starter. In de andere segmenten domineren voornamelijk de doorstromers. Vooral eengezinskoopwoningen zijn populair bij doorstromers. Met doorstromers worden stellen en gezinnen bedoeld die al verder in hun wooncarrière gevorderd zijn en over meer financiële middelen beschikken. Toch lijkt er sprake te zijn van een trend dat steeds meer (semi-) starters een eigen eengezinswoning betrekken, dit verschijnsel laat een toename zien van ruim 15 % in 2001 naar 20 % in 2009. Deze groep is al weer voor de derde achtereenvolgende periode gegroeid (WoOn 2009).

Verder blijkt uit cijfers van WoOn 2009 dat een op de drie starters op de woningmarkt vanaf 2007 een woning heeft gekocht. In de voorgaande periode van 2004 tot en met 2006 was dat nog een op de vier starters, een toename van 25 % naar 33 %. Dit betreft overigens vaker een eengezinswoning dan een appartement. Het grootste deel starters, bijna 50 %, koos voor een huurappartement.

2.4 DEEL CONCLUSIE

Aan de hand van beschikbare literatuur zijn de geformuleerde deelvragen voor dit hoofdstuk beantwoord. Er is inzichtelijk gemaakt hoe de woningmarkt functioneert. Tevens is het begrip starter gedefinieerd. Uit deze definitie blijkt dat starters geen homogene groep, maar juist een heterogene groep vormen. Uit het voorgaande wordt de volgende hypothese gedestilleerd, die in hoofdstuk zes zal worden getoetst.

Hypothese 1: Gemeenten gaan uit van een homogene groep starters, waardoor er geen doeltreffend beleid gevoerd worden.

3 PROBLEMEN OP DE STARTERSMARKT

In dit hoofdstuk worden de problemen op de startersmarkt besproken. Na ieder probleem zullen er een of meerdere oplossingen besproken worden. De problemen zullen benaderd worden vanuit het perspectief van gemeenten.

Er zijn verschillende problemen op de woningmarkt, direct of indirect beïnvloeden deze de startersmarkt. Overigens hebben deze problemen voor een groot deel relatie met elkaar en zijn als volgt te karakteriseren:

- Te dure grond door het grondbeleid (van de gemeenten);
- Afname financieel bereik van starters;
- Te krappe aanbod starterswoningen;
- Politieke onrust.

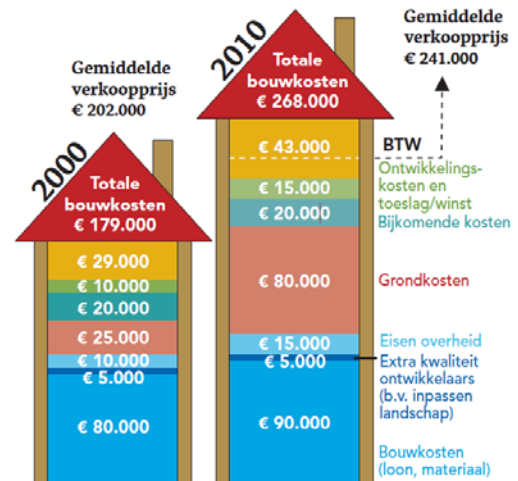
3.1 GRONDBELEID

Door de huidige slechte situatie van de woningmarkt zijn er aanzienlijke tekorten in gemeentelijke begrotingen ontstaan. Volgens NVB directeur Rietdijk zijn gemeenten veel te ambitieus geweest. 'Ze hebben grond gekocht, de opbrengsten veel te hoog geraamd en dat geld voor een groot deel al uitgegeven.' (Dagblad van het Noorden (DvhN) 20-11-2010). Gemeenten zijn te veel afhankelijk van de grondexploitatie geworden. Gemiddeld zijn gemeentelijke begrotingen zelfs voor 15 % afhankelijk van inkomsten uit grondexploitatie (DvhN, 20-11-2010). De verkoop van woningen stagneert en daarom levert dit ook problemen op voor de gemeentelijke begroting. De lokale overheden zijn eigenlijk gegijzeld door hun eigen grondbeleid. Zo stelt Allers, hoogleraar openbare financiën aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Coelo). 'Veel gemeenten hebben geld geleend om grond te bemachtigen. Zij kunnen nu niet verkopen, omdat zij veel verlies maken. Dat kunnen zij zich niet permitteren, omdat zij het geld nodig hebben voor het uitvoeren van hun plannen. Maar aanhouden van grond kan ook niet, omdat de rentekosten zo hoog zijn.' (DvhN, 20-11-2010).

Dit probleem geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor marktpartijen als particuliere grondbezitters en projectontwikkelaars. Ze hebben zichzelf klemgereden. Er dient een bepaald rendement op de verkoop van de grond behaald te worden. Echter om starterswoningen voor een verkoopbare prijs aan te kunnen bieden, dienen de grondprijzen juist verlaagd te worden.

Uit studie van het OTB blijkt dat sinds 2008 de verkoopprijs van nieuwbouwwoningen met 18 % is gedaald, terwijl de grondkosten in diezelfde periode slechts met 8 % zijn gedaald. De grondprijs daalt dus veel minder dan de huizenprijs.

Afgelopen tien jaar blijkt de gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning met 16 % te zijn gestegen (zie figuur 3.1). In diezelfde periode zijn de grondkosten voor een gemiddelde nieuwbouwwoning echter gestegen van 25.000 euro tot 80.000 euro. Een stijging van 320 % (!). Opvallend is daarbij dat de overige bouwkosten nagenoeg gelijk zijn gebleven. Om de woningmarkt op gang te helpen, en zodoende meer plaats voor starters te creëren, dienen de grondprijzen te dalen.



Figuur 3.1: Wat kost het om een huis te bouwen
Bron: DvhN (CBS, OTB Delft, TU Delft)

3.1.1 OPLOSSINGEN GRONDBELEID

Alleen al de gemeenten hebben voor zo'n 12 miljard euro geïnvesteerd in bouwgrond en moeten volgens onderzoek van Deloitte door de huidige situatie op de woningmarkt zo'n 2,4 tot 3 miljard euro afschrijven op hun grondbezit (Ten Have, 2010). Een afschrijving van 20 tot 36 %(!). Om de bouw van nieuwe huizen op gang te helpen dienen gemeenten en marktpartijen genoeg te nemen met lagere grondprijzen. Zoals uit figuur 3.1 blijkt is de grondprijs veruit het meest gestegen en heeft daardoor de grootste, zo niet de meest directe invloed op de verkoopprijs, en dus de verkoopbaarheid, van woningen. Om de verkoop weer op gang te helpen is het daarom nodig dat de gemeenten marktpartijen hun grondprijzen naar beneden bijstellen. Ze zullen dus het verlies moeten nemen. Marktpartijen zullen minder snel geneigd zijn om grondprijzen te verlagen dan gemeenten, dit heeft te maken met de verschillende motieven en doelen die gemeenten en marktpartijen voor ogen hebben met grondexploitatie. Marktpartijen hebben een duidelijk doel, namelijk winst maken. Gemeenten hebben meerdere en uiteenlopende doelen met hun grondbeleid. Dit kan verschillen van het creëren van woningen voor een bepaalde doelgroep tot het vergroten van de leefbaarheid op een bepaalde locatie.

3.2 FINANCIËEL BEREIK VAN STARTERS

Starters zijn enkel in de positie om een woning te kopen in het goedkope segment, veelal woningen tot 200.000 euro bedoeld worden. Echter, met een modaal inkomen van 32.500 euro (CPB, 2010) is in het gunstigste geval (leeftijd 25 jaar en geen studieschuld) slechts een woning van maximaal 157.392 euro (hypotheker.nl, 2010) te financieren. Overigens verdienen starters veelal nog minder dan modaal, waardoor ook dit bedrag niet haalbaar zal zijn, maar ongeveer een bedrag van slechts 100.000 euro te financieren is. Naast het leenvermogen zal ook de inkomensgrens voor sociale huurwoningen worden aangepast. Hierdoor zal er de inkomensgroep tussen de 33.000 en 43.000

euro tussen wal en het schip belanden. Deze groep verdient te veel om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning en verdient te weinig om een passende hypotheek te verkrijgen.

Afname leenvermogen

Als gevolg van de economische crisis worden de normen voor hypotheekverstrekking aangescherpt door het Nationaal Instituut Budgetvoorlichting (Nibud). Overigens is het omgekeerde ook waar, de economische crisis is voor een groot deel (indirect) het gevolg van te soepel toegepaste normen voor hypotheekverstrekking. De geschiedenis van de afgelopen drie jaar leert dat wanneer woonconsumenten boven hun feitelijke leencapaciteit lenen, er problemen op de woningmarkt ontstaan. Hypotheekrente kan niet meer betaald worden, waardoor er veel woningen verkocht zullen moeten worden. Deze woningen zullen vanwege het overaanbod in prijs dalen, waardoor de woningen voor minder verkocht zullen worden dan het hypotheek bedrag.

Deze aangescherpte maatregelen zullen voornamelijk de lage inkomens treffen, of juist in bescherming nemen. Huishoudens met twee inkomens van 20.000 euro bruto kunnen in 2011 maximaal nog 145.000 euro lenen, 35.000 euro minder dan in 2010, een afname van maar liefst 19,4 % (!).

In grote lijnen zijn er twee aanpassingen die neerkomen op de aanscherping van de hypotheekverstrekking (VEH, 2010a) . Ten eerste zal de inkomensnorm bijgesteld worden. Er zal beter rekening gehouden worden met de samenstelling en het budget van het huishouden van de consument die een hypotheek wil afsluiten. Met als doel rechtvaardiger en duurzamer beleid van banken bij het verstrekken van hypotheekleningen. Kortom; met hetzelfde inkomen is een minder hoge hypotheek te verkrijgen om (betalings)problemen te voorkomen

Ten tweede zal de schuldnorm aangepast worden. Er zal meer rekening gehouden worden met de hoogte van de hypotheek in verhouding tot de waarde van de woning. De hypotheek mag maximaal 112 % van de aankoopwaarde van het huis bedragen. Daarbij moet het deel van de schuld boven de aankoopwaarde binnen 7 jaar worden afgelost of gedekt door opgebouwd vermogen. Tot op heden was er geen maximum voor de hoogte van de hypotheek ten opzichte van de waarde van de woning. Deze verplichting om de top van de hypotheek af te lossen of te dekken met de opbouw van vermogen geldt overigens niet voor hypotheekleningen die onder de Nationale Hypotheekgarantie (NHG) vallen.

Op korte termijn zullen deze maatregelen echter wel een extra klap zijn die de woningmarkt te verduren krijgt. Starters hebben vanaf 1 januari 2011 niet meer de financiële mogelijkheden om te kunnen kopen. Door het wegvallen van de vraag, zullen ook de prijzen aan de onderkant van de koopwoningmarkt verder dalen. Op korte termijn zal dit ongunstig zijn voor starters. Door de prijsdaling aan de onderkant van de woningmarkt, zal er meer aanbod voor de starters zijn. Echter

daarmee wordt het bereik van de doorstromers weer beperkt. De verkoop van hun 'starterswoning' levert minder op, waardoor deze doorstromers weer in hun keuze beperkt zullen worden en minder snel geneigd zullen zijn om te verhuizen.

Op lange termijn zullen deze aangescherpte maatregelen wel gunstig uitpakken voor de woningmarkt, minder mensen zullen hun woning gedwongen moeten verkopen, omdat nu wel aan de (aangescherpte) betalingsverplichtingen voldaan kan worden. Daardoor zal de woningmarkt stabiel worden.

Inkomensgrens sociale huurwoningen

Woningcorporaties worden geconfronteerd met een Europese richtlijn, die per 1 januari 2011 bepaalt dat minimaal 90% van hun sociale huurwoningen moeten worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tot maximaal 33.614 euro per jaar. Huishoudens met een hoger inkomen zijn daardoor in de praktijk aangewezen op de particuliere huursector of de koopsector. De vrije huursector is echter klein van omvang en voor deze groep in het algemeen te duur. Daardoor blijft de koopsector over, waar sinds 1 januari 2011 de aangescherpte verstrekingsnormen voor hypotheek gelden (zoals hierboven omschreven) en kan er geen beroep meer worden gedaan op een koopsubsidie. Er kan in enkele gevallen een beroep gedaan worden op een Starterslening, maar dit kan alleen in die gemeenten die daar zonder rijksdeelname vooralsnog mee zijn doorgedaan.

Daarnaast zullen deze maatregelen een negatief effect op de doorstroming hebben. Mensen die nu een startershuurwoning bewonen, kunnen niet doorschuiven naar een grotere huurwoning bij een hoger inkomen. Hierdoor zijn zij verplicht langer te blijven wonen in hun huurhuis, totdat het inkomen dusdanig is gestegen of ze voldoende gespaard hebben om een koopwoning te betrekken (Eek, 2011). Goedkope scheefheid zal hierdoor toenemen.

Er zal daarom een groep mensen ontstaan die tussen de wal en het schip belandt. Het betreft huishoudens die net meer dan 33.614 euro per jaar verdienen, maar niet genoeg verdienen om zelf een woning te kopen als gevolg van de aangescherpte regels omtrent hypotheekverstrekking. In totaal zijn er volgens onderzoeksinstituut RIGO 650.000 huishoudens met een middeninkomen die getroffen zouden kunnen worden, waaronder veel jongeren tussen 25 en 35 jaar en ouderen (VEH, 2010).

3.2.1 OPLOSSINGEN VOOR AFNAME FINANCIËEL BEREIK STARTERS

Er zijn verschillende financiële hulpmiddelen om starters te helpen. De hulpmiddelen zijn er vooral op gericht de maandlasten voor starters te verlagen gedurende een bepaalde periode. Ze gelden meestal tot het moment dat ze zelf de financiële middelen hebben om de hypotheek volledig zelf te kunnen betalen. Meer starters kunnen hierdoor een huis kopen, waardoor de vraag naar starterswoningen stijgt. Echter als de vraag stijgt, stijgt ook de prijs. Financiële oplossingen zijn

daarom binnen twee jaar in de prijs verdisconteerd en is het beoogde effect uitgewerkt (Visser, 2008). Ondanks dat pleit de VEH toch voor (eventueel tijdelijke) financiële ondersteuning van koopstarters. Om verdere stagnatie tegen te gaan en de woningmarkt op gang te helpen is het nodig om de woningmarkt te stimuleren. Dit kan door tijdelijke, impulsen zoals koopsubsidies, startersleningen en het afschaffen voor overdrachtsbelasting voor starters.

Alternatieven risico beperking bij hypotheke

Er zijn alternatieven om de risico's bij hypotheke te beperken. Enkel de leencapaciteit beperken is niet het enige. In haar visie 'Woningmarkt in beweging' noemt de VEH als alternatief voor risicobeperking het aanscherpen van de normen voor aflossingsvrije hypotheke en hypotheekdelen. Door aansturing op dit punt wordt op den duur het risico voor alle betrokken partijen ingeperkt. Daardoor zullen ook de schadelijke gevolgen voor de gehele woningmarkt en de economie beperkt blijven. De NHG laat op dit moment toe dat tot 50 % van de hypotheek aflossingsvrij wordt afgesloten. Uit recente ervaringen op buitenlandse hypotheekmarkten blijkt dat woonconsumenten minder kwetsbaar voor financiële tegenvallers zijn wanneer een marge wordt aangehouden ten opzichte van het inkomen en de waarde van de woning. Door opbouw van een aflossing groeit deze marge met de jaren aan. Daarmee wordt niet alleen een groter 'weerstandsvormogen' opgebouwd, maar ook de mogelijkheden vergroot om door te stromen naar een – meestal – duurdere woning (VEH, 2010). Het betreft hier echter landelijke regelgeving, gemeenten hebben hier weinig tot geen invloed op.

NHG grens behouden

Er is door het vorige kabinet besloten de grens van de NHG te verhogen van 265.000 naar 350.000 euro. Deze maatregel blijkt positief te werken, want inmiddels wordt meer dan 60 % van de hypotheke afgesloten met NHG. Volgens stichting Waarborg Eigen Woning werden er in 2010 130.000 hypotheke met NHG afgesloten, een stijging van 34 % ten opzichte van 2009. De hogere grens van 350.000 euro gold in eerste instantie tot eind 2010, maar is verlengd tot 31 december 2011. Het is aan te bevelen de hogere NHG-grens te handhaven zolang dat nodig is. Dit zal vertrouwen wekken en daarmee zowel het risico voor de huizenkoper als de financier verkleinen. Ook deze maatregel heeft een landelijke strekking waardoor gemeenten er weinig tot geen invloed op hebben.

Afschaffen overdrachtsbelasting

Koopstarters zijn de enige groep die een woning kunnen kopen zonder daarbij gehinderd te worden door een oude woning die eerst verkocht dient te worden. In de huidige marktsituatie spelen koopstarters daarom een belangrijke rol. Het probleem voor koopstarters is echter nog steeds het hoge prijsniveau van woningen, waar tevens 6 % overdrachtsbelasting overheen komt. Deze overdrachtsbelasting wordt meestal meegefinancierd in de hypotheek. Zonder inbreng van een aanzienlijke som eigen vormogen, zal dit leiden tot een tophypotheek (hypotheekschuld die hoger is

dan de waarde van de woning). Vooral starters en lagere inkomens zijn extra kwetsbaar bij financiële tegenvallers als waardedaling, rentestijging of inkomensdaling. Wanneer de overdrachtsbelasting afgeschaft wordt, kan met een lagere hypotheek worden volstaan om dezelfde woning te kopen. Het betreft hier echter landelijke regelgeving, gemeenten hebben hier weinig tot geen invloed op.

Eigenwoningbezit toegankelijk houden voor starters

Woningprijzen zijn vooral gedaald in de hogere prijsklassen en minder in de prijsklassen waarin koopstarters zoeken. Zowel de starterslening als de koopsubsidie is voor de doelgroep onmisbaar als springplank naar een koopwoning en zouden behouden dienen te blijven om de woningmarkt nog enigszins in beweging te houden. Ook dit is een maatregel met landelijk strekking waar gemeenten weinig invloed op uit kunnen oefenen.

3.3 AANBOD STARTERSWONINGEN

Er is sprake van een disbalans tussen vraag en aanbod in het goedkopere prijssegment (Visser, 2008). Er worden te weinig woningen aangeboden om aan de vraag te kunnen voldoen. Het aantal woningen dat door starters gekocht kan worden zal verder dalen, terwijl uit WoOn 2009 blijkt dat de belangstelling van koopwoningen onder starters juist toeneemt. Vanwege het gebrek aan passend aanbod, zowel voor starters als de doorstromers, ontstaat er schaarste. Deze schaarste drijft de prijs van de beschikbare bouwgrond op en uiteindelijk ook de prijs van de woningen. Hierdoor wordt het niet alleen voor starters nog moeilijker om een woning te krijgen. Het zal voor de gemeenten (of andere grondeigenaren) moeilijker worden om bouwgrond voor een rendabele prijs te verkopen. Daardoor wordt het financieel onhaalbaar om starterswoningen te realiseren.

3.3.1 BOUWEN VOOR STARTERS

Het klinkt als een eenvoudige en logische oplossing, te weinig starterswoningen, dus meer starterswoningen bouwen. Echter het blijkt financieel nu moeilijk haalbaar om voor starters te bouwen, met name vanwege de te dure bouwgrond (zie ook figuur 3.1). Tevens duurt het realiseren van nieuwe bouwprojecten lang en kunnen (demografische) omstandigheden tijdens de uitvoering van een bouwproject veranderd zijn, waardoor er feitelijk incurante nieuwe woningen opgeleverd worden. Maar om de problemen op lange termijn op te lossen is gemeentelijk beleid belangrijk, want de markt vereist bij schaarste duidelijke sturing.

3.3.2 DOORSTROMING BEVORDEREN

Om de problemen op korte termijn op te kunnen lossen is het verstandig om te richten op betere doorstroming. De woningen die hierbij vrij komen, kunnen dan (snel) geschikt gemaakt worden voor starters. Zo snijdt het mes aan twee kanten, de krapte op de starterswoningenmarkt wordt verminderd en de woningmarkt wordt weer op gang gebracht.

Om de disbalans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt (daarmee ook het aanbod starterswoningen) op te lossen is het van belang dat er voldoende doorstroming plaats vindt. Dit is met name belangrijk voor starters. De doorstromers willen hun relatief goedkope woning verlaten en verhuizen naar een woning die groter en duurder is. De huidige woning zal dan vrijkomen voor de starters. Maar door een tekort aan deze 'doorstroomwoningen' is het moeilijk voor mensen die een kleine eengezinswoning bewonen om te verhuizen. Dat heeft als gevolg dat minder kleine eengezinswoningen vrij komen. Deze woningen blijven dan bezet door mensen waarvan het inkomen inmiddels is gestegen. Deze mensen kunnen zich inmiddels een duurdere woning veroorloven en zouden zelfs ook willen verhuizen, maar vanwege het gebrek aan passend aanbod is dit niet mogelijk. Er zijn verschillende mogelijkheden om de doorstroming te bevorderen. Deze zullen hieronder kort uiteengezet worden.

Scheefwonen tegen gaan

De mate waarin de sociale huursector gesubsidieerd en gereguleerd wordt, is alleen acceptabel ten behoeve van inkomens die echt op de sociale sector zijn aangewezen. Inkomens die dat niet nodig hebben, zouden van het prijsvoordeel moeten worden uitgesloten. Dit begint bij een correcte toewijzing van sociale huurwoningen en door het nemen van maatregelen die het scheefwonen onaantrekkelijk maken, zodat scheefwoners worden bewogen om een volgende stap te zetten in hun wooncarrière. Hierbij kunnen gemeenten een rol spelen door afspraken via convenanten te maken met woningcorporaties of door te zorgen voor een beter aanbod op de geldende woonwensen in de betreffende gemeenten of regio. De regelgeving omtrent het scheefwonen is overigens een landelijke kwestie waar gemeenten weinig invloed op kunnen uitoefenen.

Woningen bouwen waar behoefte aan is

Welke huizen waar gebouwd worden, wordt in grote mate bepaald door overheden en projectontwikkelaars. De marktwerking blijkt dit echter niet geheel op te kunnen vangen, waardoor er te weinig aanbod is van de juiste woningen op de juiste plek. Op plaatsen waar dat nodig is, zouden meer bouwlocaties beschikbaar moeten komen om tegemoet te komen aan de (lokale) woonwensen en daarmee de doorstroming te bevorderen. Naar het oordeel van talrijke experts dienen gemeenten hier het voortouw te nemen. Dit kan het beste door actief grondbeleid te voeren. Door het woningaanbod meer in overeenstemming te brengen met de vraag, ontstaat een meer evenwichtige woningmarkt met een gezonde invloed op prijsniveau van woningen.

3.4 POLITIEKE INVLOED

De invloed van de overheid speelt een grote rol op de woningmarkt, zo heeft het kabinet Rutte vanwege bezuinigingen de bijdrage aan gemeenten met een miljard euro verlaagd. Het heeft maatregelen aangekondigd die nadelig zijn voor de woningmarkt, in het bijzonder voor starters.

Tevens blijkt uit de publicatie van nu.nl op 2-12-2-2010 'Geen extra steun voor starters op huizenmarkt' dat minister Donner van Binnenlandse Zaken het niet verstandig vindt om starters op de huizenmarkt extra steun te geven. De situatie op de woningmarkt is door de economische crisis volgens bewindsman Donner ook niet verslechterd. Hij wil wel de verkoop van corporatiehuizen (in het goedkoper segment) bevorderen. Hoe hij dit wil doen wordt niet dieper op in gegaan, maar het is toch een klein positief signaal.

3.4.1 VERTROUWEN WEKKEN

Woonconsumenten gaan verplichtingen aan voor lange tijd en zoeken daarom zekerheid, maar het huidige overheidsbeleid biedt die zekerheid niet. De dreiging van een beperking van de hypotheekrenteaf trek is voortdurend aan de orde. Hierdoor ontstaat onzekerheid bij woonconsumenten en krijgt men het gevoel dat het overheidsbeleid op ieder moment kan veranderen. Om deze reden zullen woonconsumenten eerst de kat uit de boom kijken voordat ze langdurige verplichtingen aangaan, oftewel een woning aan zullen schaffen. Gezien de huidige vertrouwens-crisis in de huidige marktsituatie, is een onvoorspelbare en wispelturige overheid belemmerend voor het vertrouwen en voor herstel van de woningmarkt (VEH, 2010). Om het vertrouwen te behouden of terug te krijgen dienen er maatregelen getroffen te worden. In het kort zijn er twee maatregelen die belangrijk zijn om te nemen.

Integrale aanpak

Om succesvol een integrale aanpak te kunnen bewerkstelligen pleit de VEH voor een 'gezaghebbend instituut' dat in overleg met alle betrokken partijen een toekomstplan voor de woningmarkt kan ontwikkelen. Hierin kunnen dan alle problemen en knelpunten op de woningmarkt in goede onderlinge samenhang tot een structurele oplossing worden gebracht. Aangezien tal van problemen en knelpunten van regionale aard zijn, spelen provincies en gemeenten hierin een belangrijke rol en zouden ook het voortouw moeten nemen. Uit een nieuwsbericht van 15 januari 2011 'Organisaties willen overleg huizenmarkt' blijkt dat VEH hier inmiddels het voortouw in heeft genomen en overheden en VNG uitgenodigd om hierover in overleg te gaan.

Hypotheekrenteaf trek behouden

Om rust te behouden is duidelijkheid nodig. De hoogte van de hypotheekrente bepaalt voor een groot deel de hypotheeklasten voor huishoudens. Het verhogen van de hypotheekrente zal als gevolg hebben dat de waarde van woningen zal dalen. Woningen worden niet alleen gekocht voor het woongenot, maar ook met het oog op de toekomst. Er worden grote, langlopende verplichtingen aangegaan waarbij kopers ook voor de lange termijn het perspectief moeten hebben op blijvende betaalbaarheid en waarde behoud. Daarnaast is het belangrijk dat het huis uitzicht biedt op een verbetering van de eigen financiële situatie. De mogelijkheid van vermogensvorming voor de toekomst is voor veel huizenkopers een belangrijk aspect. Het is daarom onverstandig om op dit

moment de regels omtrent de hypotheekrenteaftrek drastisch te veranderen. Het is duidelijk dat de hypotheekrenteaftrek op lange termijn aangepast dient te worden. Echter kan de woningmarkt dat op dit moment niet kan opvangen. Het betreft hier echter landelijke regelgeving waar gemeenten weinig tot geen invloed op hebben.

3.5 DEEL CONCLUSIE

Aan de hand van de beschikbare literatuur zijn de deelvragen voor dit hoofdstuk beantwoord. Problemen op de starterswoningmarkt zijn besproken evenals bijbehorende oplossingen voor de problemen. Tevens zijn de verschillende actoren binnen de startersmarkt besproken.

De overheid vervult een belangrijke rol in het oplossen van de problemen op de starterswoningmarkt. De problemen kunnen per regio verschillen, waardoor de rol van de gemeente erg belangrijk is. Zowel het starterspubliek als de oorzaken van de problemen zullen verschillen, waardoor de benodigde oplossingen per gemeente kunnen verschillen. In economisch moeilijke tijden zullen marktpartijen er hun handen niet aan willen branden. Actief grondbeleid vanuit gemeenten is daarom belangrijk. Echter niet iedere gemeente voert actief grondbeleid, waardoor de aanpak en mate van succes van het oplossen van de problemen in grote mate afhankelijk zal zijn van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid.

Overigens blijkt wel dat de meeste beleidsinstrumenten die worden aangedragen om de problemen op de startersmarkt op te lossen, instrumenten zijn die enkel te gebruiken zijn door de rijksoverheid. De invloed van gemeentelijke beleidsinstrumenten is hierdoor beperkt, maar door de regionale verschillen zeker belangrijk.

Dit leidt tot de volgende hypothesen:

Hypothese 2: Gemeentelijke instrumenten om de problemen op de startersproblematiek op te lossen zijn te weinig dwingend, waardoor de gemeentelijke invloed beperkt blijft. De belangrijkste oplossingen dienen door de rijksoverheid geïnitieerd te worden.

Hypothese 3: Gemeenten die actief grondbeleid voeren hebben beter inzicht in de problemen op de starterswoningmarkt en komen daartoe met concretere en beter haalbare oplossingen dan gemeenten die passief grondbeleid voeren.

4 OVERHEIDSBELEID

In dit hoofdstuk worden de theoretische achtergronden met betrekking tot het vormen van overheidsbeleid ten aanzien van starters op de woningmarkt uiteengezet. Hierin wordt besproken hoe (overheids)beleid *an sich* tot stand komt, alsmede de belangrijkste theorieën met betrekking tot beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt.

4.1 OVERHEIDSBELEID

Beleid is het stellen van doelen, middelen en een tijdpad in onderlinge samenhang. Bij voorkeur zijn tevens plaats en tijd omschreven. Onder beleid wordt verstaan; Het aangeven van de richting en de middelen waarmee de gestelde organisatiedoelen worden beoogd te realiseren. Beleid wordt zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven gemaakt. Overheidsbeleid staat vaker dan bij bedrijven op papier en is bijna altijd openbaar. Dit komt omdat overheidsbeleid met openbare financiën betaald wordt en democratisch gecontroleerd moet kunnen worden (Klein & Rorink, 2005).

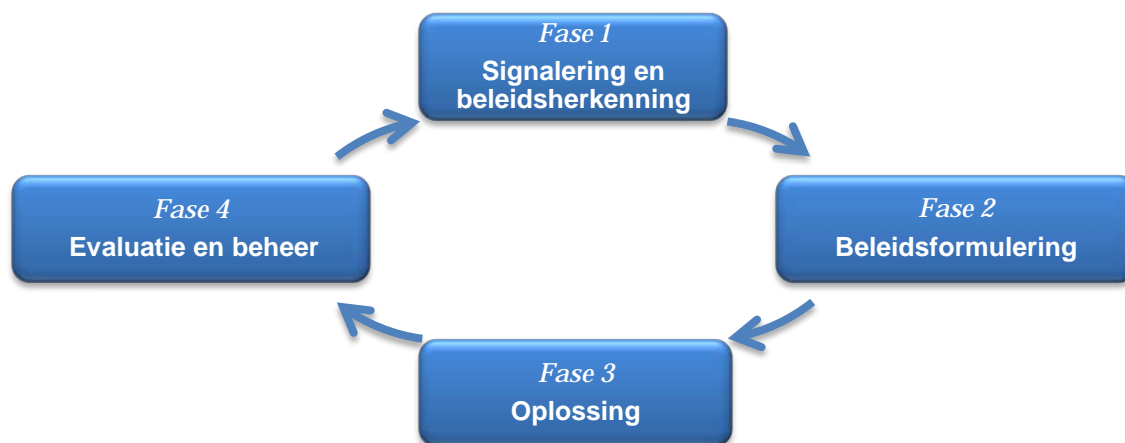
Voor overheidsbeleid betekent dit dat het beleid het antwoord is op concrete problemen in de maatschappij, wat wordt uitgewerkt in een beleidsplan. Hierin staat hoe de desbetreffende overheid de problemen denkt te gaan oplossen, verminderen of wil voorkomen. Deze beleidsplannen worden opgesteld door beleidsmedewerkers. Hierin wordt het probleem geanalyseerd en worden de betrokken partijen geïnventariseerd om vervolgens een oplossing te beschrijven.

4.2 BELEIDSLEVENSCYCLUS

Voor de problematiek omtrent starterswoningen geldt dat de betreffende gemeente wel dient te onderkennen dat er problemen zijn om vervolgens beleid voor te maken. Om tot beleid te komen heeft oud-minister Winsemius (1982-1986, Minister van VROM 2006-2007) de beleidslevenscyclus ontwikkeld. Het betreft een theorie die ervan uitgaat dat bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid vier fasen te onderscheiden zijn (Vergeer, 2007):

1. **Signalering en beleidsherkenning:** In deze fase worden signalen uit de maatschappij door de politiek herkend als een beleidsprobleem. In de fase daarvoor is het politiek belang van het onderwerp nog beperkt.
2. **Beleidsformuleringsfase:** In deze fase wordt aan consensus gewerkt over de aard van het probleem, beleidsdoelen en mogelijke maatregelen. In deze fase stijgt het politiek belang.

3. **Oplossingsfase:** In deze fase wordt een oplossing gekozen en ingevoerd. In deze fase neemt de politieke belangstelling af. Er volgt een periode waarin het probleem wordt gemanaged. Het probleem verschuift van politiek naar het ambtelijke domein.
4. **Evaluatie- en beheerfase:** In deze fase wordt de doelbereiking gemonitord en het uitgevoerde beleid wordt gehandhaafd en geëvalueerd. In deze fase neemt het politiek belang verder af. Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de maatregelen het probleem hebben verholpen. Als dat niet het geval is, dan kan een nieuwe cyclus gestart worden voor nieuw of aangepast beleid.



Figuur 5.1 Beleidslevencyclus Winsemius
Bron: *Eigen bewerking*

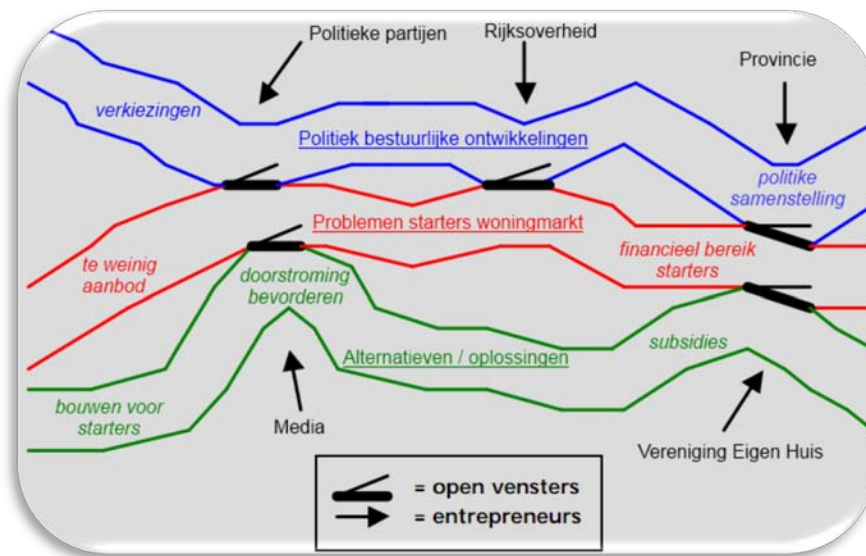
De beleidslevencyclus is ook toe te passen op het gemeentelijke huisvestingsbeleid. Er wordt vanuit gegaan dat de cyclus meerdere malen doorlopen wordt, met elke keer een ander onderwerp, probleem of groep die aandacht krijgt. Zo zijn er in het verleden bijvoorbeeld problemen op de woningmarkt geweest met de grote aantallen allochtone gastarbeiders en asielzoekers die woonruimte nodig hadden. De totstandkoming van het beleid om deze problemen op te lossen heeft ook de beleidslevencyclus doorlopen. In dit onderzoek is het onderwerp dat de cyclus doorloopt de startersproblematiek.

De problematiek op de woningmarkt en starters op de woningmarkt zijn momenteel veelvuldig in het nieuws. Dat zou erop kunnen duiden dat het beleid ten aanzien van starters, bij de meeste gemeenten, momenteel in fase 1; signalering en beleidsherkenning bevindt. Maar het zou ook kunnen betekenen dat het zich in fase 4; beheerfase en evaluatiebeleid bevindt. In dat geval zou er dus al wel beleid zijn, maar wordt dit beleid als gevolg van de media aandacht geëvalueerd.

4.2.1 KINGDON'S POLICY WINDOW'S

Een andere theorie die de tot standkoming van beleid beschrijft is het *policy windows* model van Kingdon. Deze heeft betrekking op fase 1 van de beleidslevencyclus, de signalering en beleidsherkenning. Dit bevestigt niet alleen de bruikbaarheid van de beleidslevencyclus, maar voegt

er ook nog elementen aan toe. In het model van Kingdon wordt uitgegaan van een drietal stromen: problemen, alternatieven en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen (Van Gestel, 1994). De ontwikkelingen binnen deze stromen bepalen of er kansen tot koppelingen tussen de stromen ontstaan. Deze koppelmogelijkheden zijn de *policy windows*. Deze kunnen door een entrepreneur worden benut, hetgeen in nieuw beleid kan resulteren (zie figuur 4.1). Een entrepreneur, ook wel pleitbezorger genoemd (Klink, 2000) fungeert dus als initiatiefnemer voor nieuw beleid (Van Gestel, 1996). In het geval van de problematiek op de starterswoningmarkt kan bijvoorbeeld de Vereniging Eigen Huis beschouwd worden als een entrepreneur.



Figuur 4.1: Het stromenmodel
Bron: Van de Graaf en Hoppe, 1989, eigen bewerking

Op enkele plaatsen in het model ontstaan gedeeltelijke koppelingen (Van de Graaf, 1996), dit zijn koppelingen van twee stromen. Als een koppeling met de derde stroom uitblijft, zullen ook de eerste twee stromen weer hun eigen weg vervolgen. De koppeling van de probleemstroom aan de politiek-bestuurlijke stroom bepaalt in hoge mate de politieke agenda. Door een koppeling met de alternatievenstroom, waarna een selectieproces van alternatieven plaatsvindt, versmalt vervolgens deze politieke agenda tot een beleidsagenda (Van de Graaf 1996).

Policy windows zijn kansen om een koppeling te realiseren tussen de drie verschillende stromen, waardoor nieuw beleid ontstaat (Kingdon, 1984). Deze kansen zijn schaars en de *policy windows* blijven meestal niet lang open. De aanleiding voor het ontstaan van een open *policy window* is te vinden in een verandering binnen de problemenstroom (bijvoorbeeld crisis) of de politiek-bestuurlijke stroom (bijvoorbeeld nieuwe regering) (Van Gestel, 1996). Door dergelijke veranderingen komen de stromen dichterbij elkaar, waardoor koppeling mogelijk wordt. De stroom met alternatieven staat normaal gesproken dus niet aan de basis van een *policy window*, maar een

verandering in de problemenstroom of de politiek-bestuurlijke stroom staat aan de basis van een *policy window*.

Kingdon noemt een vijftal redenen waarom een *policy window* zich weer sluit.

- De actoren menen dat het probleem is opgelost;
- De participanten ondernemen geen actie;
- De aanleiding voor het openen van de *policy window* verdwijnt;
- Cruciale actoren die het window hadden geopend verdwijnen;
- Er is geen geschikt alternatief aanwezig.

4.3 BEPERKTE SCOPE POLITICI

De scope van politici is aan vrij snelle verandering onderhevig, de *policy windows* van Kingdon bevestigen dit. Ook lijken politici het steeds lastiger te vinden complexe maatschappelijke thema's te behandelen. Korte termijn issues zijn eenvoudiger en beter uit te leggen aan de kijker en kiezer. De (moderne) media spelen hierin een grote rol. Problemen moeten kort en bondig beschreven worden, evenals de bijbehorende oplossingen. Daarbij dient tevens het resultaat snel zichtbaar te zijn. Het populisme van veel politieke leiders is daarom wel te begrijpen, maar de huidige complexe maatschappelijke thema's vragen juist om een duidelijke visie en lange termijn oplossingen. Helaas zijn deze vanwege de relatief beperkte scope van politici niet interessant. Er vallen bij de kiezers geen punten mee te scoren. Om toch bepaalde doelen te bereiken zullen politici naar mening van de auteur, gesteund door diverse media, geneigd zijn korte termijn problemen op te lossen of met korte termijn oplossingen te komen, ook voor complexe maatschappelijke thema's die eigenlijk om lange termijn oplossingen vragen. Dit zal er toe leiden dat complexe problemen, zoals die nu op de woningmarkt aan de orde zijn, minder aandacht krijgen dan ze zouden verdienen. Of dat er enkel korte termijn oplossingen geïnitieerd worden voor problemen die juist om lange termijnoplossingen vragen.

4.4 DECENTRALISATIE

Het Nederlands kabinet presenteerde op 27 april 2004 De Nota Ruimte. In de nota wordt de toekomstige inrichting van Nederland besproken. De belangrijkste conclusie was een delegatie van verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Hiermee krijgen provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheden, maar het zorgt ook voor meer ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk, ook ten aanzien van de startersproblematiek. Het heeft gemeenten slagvaardiger gemaakt maar de regionale samenhang minder sterk, zo blijkt uit het onderzoek in opdracht van Ministerie van VROM, IPO en VNG door OTB: 'Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte' (Groeteleers et al., 2006).

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat gemeenten en met name de provincies moeten wennen aan hun nieuwe rol. Dit zal ook zeker een rol spelen in de effectiviteit van het beleid ten aanzien van de startersproblematiek op de woningmarkt.

Provincies denken vaak grootschaliger en noemen eerder groene (parken etc.) en blauwe (water) projecten die eventueel met wat rood (bebouwing) gefinancierd zouden kunnen worden (Groetelears et al., 2006). Ook bij het inzetten van grondbeleidsinstrumenten is een verschil te zien. Zo worden grondbeleidsinstrumenten vrijwel uitsluitend door gemeenten gebruikt. Grondbeleidsinstrumenten kunnen relatief effectief ingezet worden ten behoeve van doelbereiking (met name decentralisering; *'Decentraal wat kan, centraal wat moet.'*) van de Nota Ruimte. Het lijkt erop dat de lijn van meer samenwerking met marktpartijen zich doorzet. Het grootste deel van de gemeenten geeft aan per project te bepalen wat de meest geschikte vorm van grondbeleid is, waardoor dus meer 'maatwerk' geleverd kan worden (Groetelears et al., 2006).

4.5 INSTRUMENTEN

Om (ruimtelijk) beleid te voeren hebben gemeenten verschillende instrumenten tot hun beschikking. De volgende instrumenten zullen in deze paragraaf besproken worden:

- Grondexploitatie/grondbeleid
- Structuurvisies
- Bestemmingsplannen
- Projectbesluit
- Beheersverordening

4.5.1 GRONDBELEID

Wat betreft grondbeleid is er een onderverdeling te maken tussen passief of actief grondbeleid. Respectievelijk ook wel faciliterend of sturend grondbeleid. Gemeenten verschillen hierin qua opvatting en voeren dit om deze reden dan ook verschillend uit. Aangezien de methode van beleid, faciliterend of sturend nogal invloed heeft op de uitkomsten is het belangrijk dit verschil te onderkennen.

Passief grondbeleid

Passief grondbeleid, ook wel faciliterend grondbeleid genoemd, houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars en corporaties. De gemeente 'faciliteert' deze grondexploitaties door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan. Het voordeel van het voeren van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren waardoor ze minder risico loopt dan wanneer ze actief grondbeleid zou voeren.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dit houdt in dat de gemeente de grond in eigendom heeft en zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken, om de grond vervolgens uit te geven. Bij actief grondbeleid heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden dan bij faciliterend grondbeleid. Daar staat tegenover dat de gemeente wel meer risico loopt, vooral doordat grondaankopen vaak grote investeringen betekenen.

Echter wanneer gestreefd wordt naar actief grondbeleid, kan een gemeente toch tot faciliterend grondbeleid worden gedwongen. Bijvoorbeeld wanneer een grondeigenaar zijn grond niet aan de gemeente wil overdragen. In dat geval kan de gemeente alleen de instrumenten voor faciliterend grondbeleid gebruiken om het grondgebruik te sturen. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn de onteigeningswet, exploitatieovereenkomst of de baatbelasting. Ook het bestemmingsplan is een instrument om het grondgebruik te sturen.

4.5.2 STRUCTUURVISIES

In een structuurvisie worden afwegingen gemaakt voor het toekomstig ruimtelijk beleid op lokaal niveau. Er worden keuzes gemaakt over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn, en de daarvoor noodzakelijke maatregelen op korte termijn. Het is het richtinggevende document waarin voor overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk wordt welk ruimtelijk beleid een gemeente (of provincie) nastreeft.

4.5.3 BESTEMMINGSPANNEN

Bestemmingsplannen zijn bindende plannen voor zowel overheid als burgers. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. De bestemming, ofwel functie van de grond aan worden hierin vastgesteld. Tevens worden regels over het gebruik van de grond en hetgeen daarop gebouwd is (bouwwerken) vastgesteld in het bestemmingsplan. Omgevingsvergunningen moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan bepaalt daardoor mede of ergens gebouwd mag worden en wat er gebouwd mag worden. Het is daarom een indirecte vorm van sturing voor gemeenten. Voor alle grond in Nederland moet een bestemmingsplan gelden. Gemeenten zijn volgens de wet verplicht om voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen. Deze wet heet de Wet ruimtelijke ordening en is op 1 juli 2008 in werking getreden.

4.5.4 PROJECTBESLUIT

Het projectbesluit kan sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in Nederland gebruikt worden door de gemeente, de provincie en het Rijk. Dit in plaats van de vrijstelling op grond van artikel 19 van de oude WRO. Wanneer een inpassingsplan (van het Rijk of provincie) of een bestemmingsplan (van de gemeente) een bepaalde ontwikkeling of een bepaald project niet toestaat, kan er van worden afgeweken. Door een projectbesluit te gebruiken kan er

onthefving verleend worden van een geldend bestemmingsplan of inpassingsplan. Om zodoende een project van rijks, provinciaal of gemeentelijk belang toch mogelijk te maken.

4.6 BEOORDELING VAN BELEIDSINSTRUMENTEN

Er is veel literatuur te vinden over beleid en de totstandkoming ervan. Echter over de toetsing, meetbaarheid of effectiviteit van beleid is minder literatuur te vinden. Om de effectiviteit van gemeentelijk beleid ten aanzien van starters (woningen) te toetsen kan ook het SMART principe toegepast worden. Het SMART-principe is managementjargon voor het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen. Doelstellingen zijn formuleringen van doelen (Oosterhuis-Geers, 2004). Bij het formuleren van beleid worden eveneens doelstellingen gebruikt (zie ook paragraaf 4.1). Ook het Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten pleit voor de toepassing van het SMART-principe: *‘Doelstellingen voor het gemeentelijk grondbeleid moeten een helder toetsingskader vormen. Dit betekent dat gemeenteraadsleden de uitvoering van het grondbeleid moeten kunnen toetsen aan de gestelde doelstellingen. Om dit te bereiken is het handig om de gemeentelijke doelstellingen te formuleren volgens het SMART-principe’*. Er zijn overigens verschillende variaties van het SMART-principe, maar in dit onderzoek zal uitgegaan volgens de omschrijving van onderstaande tabel.

Tabel 4.1 SMART principe

	<i>Betekenis</i>	<i>Algemeen</i>	<i>Startersproblematiek</i>
S	Specifiek	<i>De doelstelling moet eenduidig zijn</i>	<i>Het aantal starters in de gemeente halveren binnen 5 jaar.</i>
M	Meetbaar	<i>Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt</i>	<i>Wachlijsten corporaties in de gemeente.</i>
A	Aanwijsbaar	<i>Wie realiseert het doel?</i>	<i>Gemeente in samenwerking met woningcorporatie(s).</i>
R	Realistisch	<i>De doelstelling moet haalbaar zijn</i>	<i>corporaties bijstaan om binnen 5 jaar voldoende te kunnen bouwen</i>
T	Tijdgebonden	<i>Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn</i>	<i>5 jaar.</i>

Bron: Oosterhuis-Geers, eigen bewerking

Er is gekozen voor het SMART-principe omdat dit met name de meetbaarheid van het gemeentelijk beleid ten aanzien van starters inzichtelijk kan maken. Daarmee wordt tevens de effectiviteit meetbaar inzichtelijk gemaakt. Echter politiek heeft een hekel aan afrekenbare doelen (Nozeman, 2001). Het is dus maar zeer de vraag of gemeentelijk beleid SMART wordt geformuleerd of het SMART principe valt te ontleen aan of te herkennen in het omschreven beleid.

4.7 EFFECTIEF BELEID

Er kan over effectief beleid gesproken worden als de beoogde doelen van het beleid behaald zijn als gevolg van het gevoerde beleid. Dit kan achterhaald worden door het uitvoeren van effectiviteitsonderzoek. Er wordt bij effectiviteitsonderzoek nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan het beleid te danken is. Dit bestaat uit de vaststelling of de doelen bereikt zijn, maar ook uit een analyse van de causale relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten (Hogerwerf en Herweijer, 2008).

Wanneer de beoogde doelen van het beleid worden bereikt, houdt dit nog niet in dat het beleid effectief gewerkt heeft. Het is mogelijk dat andere factoren ervoor hebben gezorgd dat de beoogde verbetering optrad (Hogerwerf en Herweijer, 2008). Ook kunnen er bij beleid neveneffecten optreden. Een neveneffect is een gevolg dat met het gebruikte (beleids) instrument niet werd nagestreefd. Een neveneffect kan zowel positief als negatief zijn (Hoogerwef en Herweijer, 2008). Als bijvoorbeeld wachtlijsten als meeteenheid gebruikt worden en deze binnen 5 jaar volgens de doelstelling gedaald zijn, dient wel afgevraagd te worden of dit ook daadwerkelijk het gevolg is van het gevoerde beleid en niet van overige factoren. Wachtlijsten zouden immers ook kunnen dalen wanneer woningzoekende starters zich door het gebrek aan vertrouwen niet meer inschrijven, of zich inschrijven in een andere gemeente.

4.8 DEEL CONCLUSIE

Aan de hand van de beschikbare literatuur zijn in dit hoofdstuk de deelvragen met betrekking tot overheidsbeleid beantwoord. Er is een definitie gegeven van overheidsbeleid en er is besproken hoe overheidsbeleid tot stand komt. Tevens is besproken wat effectief beleid is en hoe de effectiviteit van beleid gemeten kan worden. Hiermee zijn de theoretische achtergronden met betrekking tot het voeren van overheidsbeleid ten aanzien van de startersproblematiek inzichtelijk gemaakt. Dit heeft geleid tot de volgende hypothesen:

Hypothese 4: Het onderwerp starters op de woningmarkt is momenteel veel in het nieuws, met andere woorden, de *policy windows* staan op dit moment open. De verwachting is daarom dat het beleid ten aanzien van starters zich momenteel bevindt in fase 1; *Signalering en beleidsherkenning* van de beleidslevenscyclus.

Hypothese 5: Gemeenten formuleren hun beleidsdoelstellingen ten aanzien van volkshuisvestingsbeleid niet (bewust) door middel van de SMART methode, daarom is de effectiviteit moeilijk meetbaar.

5 EMPIRISCHE TOETSING: VERANTWOORDING

Om de voorgaande theorieën en de daaruit voortvloeiende hypothesen te toetsen, zal in dit hoofdstuk de methode van empirische toetsing verantwoord worden. Tevens zal verantwoord worden welke databronnen gebruikt worden, alsmede de motivatie van de gehanteerde selectiecriteria en de keuze van de gekozen gemeenten (cases).

De empirische toetsing wordt uitgevoerd door middel van een meervoudige *casestudy* waarbij meerdere gemeenten (cases) met uiteenlopende eigenschappen met elkaar vergeleken worden. Een *casestudy* leent zich voor het onderzoeken van 'hoe en waarom' vragen (Yin, 1989). Kenmerkend voor een meervoudige *casestudy* is dat het te bestuderen verschijnsel onderzocht wordt door gebruik te maken van verschillende databronnen, met aandacht voor de variatie binnen en tussen cases (Swanborn, 1996; Braster, 2000).

5.1 KEUZE DATABRONNEN

De meervoudige *casestudy* wordt uitgevoerd op basis van (beleids-) documentenanalyse en interviews. Aan de hand van deze empirische toetsing worden conclusies getrokken en kunnen aanbevelingen worden gedaan. De volgende databronnen zullen worden geraadpleegd.

5.1.1 BELEIDSDOCUMENTEN GEMEENTEN

Iedere gemeente is verplicht een structuurvisie en woonvisie te hebben, waarvan de documenten openbaar zijn. Van de geselecteerde gemeenten worden deze beleidsdocumenten geanalyseerd. Indien er nog andere openbare beleidsdocumenten zijn, zoals convenanten, worden ze ook meegenomen in de analyse.

De beleidsdocumentenanalyse wordt uitgevoerd door het toepassen van een matrix. In deze matrix zullen indicatoren en vragen opgenomen worden waarmee de hypothesen getoetst kunnen worden. Zo zal onder andere de aanwezigheid van specifiek beleid ten aanzien starters, de aanwezigheid van een definitie en onderverdeling van starters in de matrix worden opgenomen. Maar ook wat het beleid ten aanzien van starters inhoudt en of dit SMART is geformuleerd.

Door de analyse van beleidsdocumenten wordt onderzocht of de gemeente beleid voert ten aanzien van starters. In het geval er beleid wordt gevoerd, zal worden geprobeerd te analyseren in welke fase van de beleidslevenscyclus dit beleid zich bevindt en of deze beleidsdoelstellingen SMART zijn geformuleerd. Tevens kan uit deze beleidsdocumenten worden afgeleid of de geselecteerde gemeenten uitgaan van een homogene of heterogene groep starters. Dit wordt vervolgens nogmaals getoetst in het tweede deel van het empirisch onderzoek, de interviews.

5.1.2 INTERVIEWS BELEIDSMEDEWERKERS GEMEENTEN

Bij alle geselecteerde gemeenten zullen er naast de analyse van beleidsdocumenten tevens gestructureerde interviews worden gehouden. Bij aanvang van het interview zal er een lijst met vragen worden opgesteld. De interviews worden individueel en bij voorkeur mondeling afgenomen. Indien gewenst kan ook nog besloten worden de interviews telefonisch af te nemen. Vanwege het kwantitatieve karakter vormen de interviews het belangrijkste deel van de dataverzameling van dit onderzoek.

5.2 MOTIVERING SELECTIECRITERIA

Bij een meervoudige *casestudy* is het van belang dat de verschillende cases, in dit geval de geselecteerde gemeenten, overeenkomsten hebben maar ook duidelijke verschillen laten zien. Hoewel deze meervoudige *casestudy* zes cases bevat, bleek het toch lastig de vooraf gestelde combinatie van criteria geheel te handhaven. In eerste instantie was het de bedoeling steden te selecteren tussen de 90.000 en 150.000 inwoners, daarbij onderscheid makend tussen studentensteden en niet-studentensteden. Het bleek echter dat iedere stad van deze omvang minimaal een hbo-instelling heeft en dus feitelijk studentenstad genoemd kan worden. Om toch een duidelijk verschil tussen studentensteden en niet-studenten steden te maken, diende het criterium studentenstad gedefinieerd te worden. Hieronder zullen de selectiecriteria gemotiveerd worden, samen met de gehanteerde definities.

Studentenstad en niet-studentenstad

Om een duidelijk verschil in de cases aan te brengen, is gekozen om studentensteden en niet-studentensteden met elkaar te vergelijken. In studentensteden zullen significant meer typen starters voorkomen, 'Jeugdig mobiel' en 'Klimmer', dan in niet-studentensteden. Op deze wijze wordt onderzocht of verschillen tussen gemeenten in de opbouw van hun starterspubliek ook terugkomt in verschillend beleid. De gehanteerde definitie van studentenstad is als volgt:

<p>Een stad met minimaal een universiteit, waarbij tevens minimaal 10% van de inwoners van deze stad studeert aan een hbo instelling of universiteit.</p>
--

De minimumeis van een universiteit komt voort uit het feit dat wo studenten vaker uitwonend zijn dan hbo studenten, respectievelijk 73% en 46% (Kences, 2010). Hierdoor wordt het verschil van starterspubliek tussen studentenstad en niet-studentenstad nog groter.

Inwoneraantallen

Om de cases vergelijkbaar te houden, is het van belang dat de verschillende cases ook overeenkomsten hebben. Aangezien er grote verschillen zijn in de dynamiek van de woningmarkt tussen kleine, middelgrote en grote steden, is het belangrijk dit element tot een minimum te beperken. Daarom is gekozen voor middelgrote steden, welke als volgt worden gedefinieerd:

Steden waarvan het inwoner aantal van de gehele gemeente tussen de 80.000 en 165.000 inwoners gelegen is.

Druk op de woningmarkt

Om de geselecteerde studentensteden en de niet-studentensteden op een juiste manier te vergelijken, dient er een duidelijke overeenkomst van dynamiek te zijn. Er is daarom gekozen om de factor 'druk op de woningmarkt' mee te nemen. Zodoende zullen er paren ontstaan die qua druk en daarmee dynamiek gelijk zijn aan elkaar, waardoor ze op een eerlijke manier met elkaar te vergelijken zijn.

5.3 KEUZE GEMEENTEN

De in paragraaf 5.2 genoemde selectiecriteria hebben geleid tot de keuze van de volgende gemeenten:

Tabel 5.1 Geselecteerde gemeenten

Steden	Druk op de woningmarkt	Inwoneraantal (gemeente)	Aantal studenten (HBO en WO)	Percentage student t.o.v. inwoner aantal
<i>Niet- studentensteden</i>				
Apeldoorn	gemiddeld	Ca. 155.000	4.742	3,1%
Deventer	matig	Ca. 98.000	2.129	2,0 %
Hilversum	hoog	Ca. 85.000	2.641	3,1 %
<i>Studentensteden</i>				
Leiden	hoog	Ca. 117.000	12.047	10,3 %
Nijmegen	gemiddeld	Ca. 161.000	17.955	11,1 %
Wageningen	matig	Ca. 37.000	5.294	14,3 %

Bronnen: CBS en www.kiesjstudie.nl

Helaas is de vergelijking niet perfect te maken, ook niet na de aangepaste combinatie van selectiecriteria. Er zijn namelijk bij de gekozen steden twee uitzonderingen. Deze uitzonderingen zijn als volgt te verklaren en verdedigen.

Wageningen

Er bleken niet drie middelgrote steden te zijn waarvan minimaal 10% van de inwoners student is en waarin ook een universiteit aanwezig is. Daarom is gekozen voor Wageningen. Wageningen heeft weliswaar een aanzienlijk lager inwoneraantal dan het gestelde minimum van 80.000 inwoners, maar heeft wel het hoogste percentage studenten ten opzichte van het totaal aantal inwoners in vergelijking met de overige zes geselecteerde gemeenten. Daardoor kan er wel gesproken worden van een echte studentenstad.

Apeldoorn

Apeldoorn heeft een Theologische Universiteit, echter kan deze met circa 100 studenten als verwaarloosbaar klein worden beschouwd. Daarom wordt Apeldoorn, ondanks de gehanteerde definitie, toch als niet-studentenstad beschouwd.

5.4 MOTIVERING VRAGENLIJST

Voorafgaand aan de interviews is een vragenlijst opgesteld. De interviews dienen antwoord te geven op de gestelde hypothesen en kunnen samen met de analyse van de beleidsdocumenten de hoofdvraag beantwoorden. De opbouw van de vragenlijst is onderverdeeld in de volgende onderwerpen:

- **Personalia geïnterviewde:** Om een juist oordeel te kunnen vellen over de geldigheid en de bruikbaarheid van het interview, is het van belang te weten wat de functie en het takenpakket van de geïnterviewde is.
- **Starters:** Om te onderzoeken of de beleidsmedewerkers een duidelijke definitie van het begrip starters hanteren, zal gevraagd worden hoe de geïnterviewde starters op de woningmarkt definieert, of de geïnterviewde starters onderverdeeld in verschillende typen en wat als starterswoning beschouwen.
- **Huisvestingsbeleid:** Om te onderzoeken wat het huisvestingsbeleid bij gemeenten inhoudt en wat de rol van starters daarin is, worden er enkele vragen over algemeen huisvestingsbeleid gesteld. Daarnaast zullen enkele vragen over de overige actoren en hun rol binnen het huisvestingsbeleid. Tevens zal gevraagd worden of de gemeente hierin een actieve of passieve rol in neemt en waarom.
- **Beleid algemeen:** Om te onderzoeken in welke fase het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt zich bevindt en hoe dit (meetbaar) inzichtelijk gemaakt wordt, zullen vragen gesteld worden over de positie in de beleidslevenscyclus van Winsemius. Daarnaast zal gevraagd worden waarom de betreffende beleidsmedewerker vindt dat het beleid zich in de aangegeven fase bevindt. Tevens zal gevraagd worden hoe de effectiviteit van dit beleid inzichtelijk wordt gemaakt en hoe dit wordt gemeten.
- **Oplossingen startersprobleem:** Om te onderzoeken op welke manier(en) gemeenten het startersprobleem proberen te verminderen worden enkele vragen gesteld over mogelijke oplossingen en de visie van de gemeente over de verschillende oplossingsmogelijkheden.

Perceptie

Bij het opstellen van de vragenlijst is rekening gehouden met de perceptie van de geïnterviewden. Er is zo veel mogelijk gezocht naar indicatoren die de hypothesen indirect beantwoorden om de perceptie van de geïnterviewde te elimineren. De vragenlijst dient echter zo kort mogelijk te zijn, zodat de lengte van de vragenlijst geen belemmering zal zijn voor medewerking aan het interview. Daarom dienen ook directe vragen gesteld te worden. Indien directe vragen gesteld worden, wordt een motivering gevraagd. Daaruit zal blijken of het gegeven antwoord uit een (onjuiste) perceptie komt of dat deze overeenkomt met de geanalyseerde beleidsdocumenten. Op deze manier wordt getracht de perceptie van de geïnterviewde in de antwoorden te minimaliseren.

5.5 TOETSING HYPOTHESEN

De resultaten van de meervoudige *casestudy* worden in het volgende hoofdstuk besproken. De interviews en beleidsdocumentenanalyse worden hier met elkaar vergeleken. Deze zijn op een dusdanige manier opgebouwd dat de vragen uit de matrix en de interviews terug te koppelen zijn op de hypothesen. Hierdoor zijn de hypothesen te toetsen aan de hand van de *casestudy*. Indien minimaal vijf van de zes *cases* de hypothese bevestigen (of ontkennen), wordt de hypothese als juist (of onjuist) beschouwd. Tevens zal bij een verschil tussen de interviews en *casestudy* geconcludeerd worden of dit de hypothese bevestigt of ontkracht. Een dergelijk verschil zal minstens de hypothese in twijfel trekken en zo nodig zal de hypothese hergeformuleerd worden.

6 RESULTATEN EMPIRISCHE TOETSING

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de meervoudige *casestudy* besproken worden. Allereerst worden algemene resultaten besproken. Voorts zal er een onderverdeling in deelonderwerpen plaatsvinden. Deze onderverdeling komt overeen met de verschillende hypothesen. Per deelonderwerp zullen de resultaten van de meervoudige *casestudy* besproken worden en wordt tevens bepaald of de bijbehorende hypothese als juist kan worden beschouwd.

6.1 ALGEMEEN

6.1.1 INTERVIEWS

Alle geselecteerde gemeenten hebben mee gewerkt aan het onderzoek. De interviews zijn gehouden met Henk Vos (Adviseur wonen en ruimtelijk erfgoed, Gemeente Deventer), Cindy van Soest (Senior beleidsmedewerker wonen, Gemeente Wageningen), Wim van der Velde (Senior beleidsadviseur, afdeling bouwen en Wonen, Gemeente Nijmegen), Inge Huiskers (beleidsadviseur wonen, Gemeente Hilversum), Tom Brands (Beleidsadviseur Wonen, Gemeente Apeldoorn), Peter de Vos en Marjan van Duijn (beleidsadviseur, Gemeente Leiden). De interviews zijn allen zeer volledig afgenomen en alle vragen zijn beantwoord. De interviews zijn daardoor zeer bruikbaar. De vragenlijst die gehanteerd is tijdens de interviews zijn te vinden in de bijlagen.

6.1.2 BELEIDSDOCUMENTENANALYSE

Van de geselecteerde gemeenten waren de volgende beleidsdocumenten aanwezig:

Tabel 6.1 Aanwezige beleidsdocumenten geselecteerde gemeenten

Gemeente	Structuurvisie	Woonvisie	Overige documenten
Apeldoorn	Aanwezig	Aanwezig	Strategisch kader 2010-2020, actualisatie woonvisie
Deventer	Aanwezig	Aanwezig	Prestatieafspraken gemeenten en corporaties
Hilversum	Niet aanwezig	Aanwezig	geen
Leiden	Aanwezig	Aanwezig	Prestatieafspraken 2015
Nijmegen	Aanwezig	Aanwezig	Kansenboek
Wageningen	Aanwezig	Aanwezig	geen

Bron: Meervoudige *casestudy*

Woonvisie en structuurvisie

Van alle geselecteerde gemeenten zijn woonvisies en structuurvisies beschikbaar. De gemeente Hilversum is hier echter een uitzondering op, hiervan is nog geen structuurvisie beschikbaar. Deze

zal in de loop van 2011 beschikbaar komen. Daarnaast hebben de gemeente Apeldoorn en Deventer gezamenlijk een regionale structuurvisie. Het betreft hier de regionale structuurvisie van de 'Stedendriehoek', hierin werken de gemeente, Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen samen aan een structuurvisie. De structuurvisie van de gemeente Apeldoorn en Deventer betreft hierom hetzelfde document.

Overige beleidsdocumenten

Naast de woonvisies en structuurvisies bleken er ook gemeenten te zijn die over andere beleidsdocumenten beschikken die meegenomen konden worden in de analyse. Zo beschikt de gemeente Nijmegen over een 'Kansenboek'. Dit kansenboek is een ruimtelijke vertaling van het beleid voor wonen, werken, groen, verkeer, milieu en dergelijke.

De gemeente Apeldoorn beschikt naast de woonvisie en structuurvisie tevens over een 'Strategisch kader 2010 – 2020'. Het betreft een beschrijving van de hoofddoelen voor de komende tien jaar en een beschrijving van de manier waarop die doelen moeten worden bereikt. Het is daarmee een belangrijke richtingaanwijzer voor het gemeentelijk beleid op het gebied van sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid. De 'Jonge Vlucht' is één van de accenten van de herijking van het strategisch kader. Met de 'Jonge Vlucht' wordt het negatieve migratiesaldo van twee belangrijke doelgroepen bedoeld: jonge leeftijdsgroepen (18-24) en jongvolwassenen (25-39).

Daarnaast hebben de gemeente Deventer en Leiden prestatieafspraken met woningcorporaties gemaakt over de uitvoering van de ruimtelijke plannen zoals (abstract) omschreven in de woonvisies en structuurvisies. De uitwerking van deze beleidsdocumentenanalyse is te vinden in de bijlagen.

6.2 DEELONDERWERPEN

Aan de hand van de *casestudy* kunnen de gestelde hypothesen worden getoetst en daarmee deelconclusies worden getrokken.

6.2.1 VERSCHIL IN STARTERSPUBLIEK

Om een duidelijk verschil in de cases aan te brengen, is gekozen om studentensteden en niet-studentensteden met elkaar te vergelijken. De verwachting was dat in studentensteden significant meer type starters 'Jeugdig mobiel' en 'Klimmer' voorkomen dan in niet-studentensteden. De opbouw van het starterspubliek tussen studentensteden en niet-studentensteden zal dus verschillen en daarmee zal ook het beleid van de gemeenten verschillen. Uit zowel de analyse van de beleidsdocumenten als de interviews, blijkt dat gemeenten die onderscheid zelf niet maken. Het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt voor gemeenten lijkt weinig samenhang te vertonen met de opbouw van het starterspubliek in de onderzochte gemeenten.

6.2.2 DEFINITIE STARTERS EN HETEROGENITEIT

Definitie starters

Uit de beleidsdocumentenanalyse blijkt dat enkel de gemeente Deventer een definitie van starters in haar woonvisie heeft omschreven. Het betreft hier dezelfde definitie die in WoOn 2009 gebruikt wordt. De gegeven definitie van starters aan de hand van de interviews, komt in grote lijnen overeen met de definitie van WoOn 2009. Hilversum beschouwd studenten ook als starters.

Tabel 6.2 Definities starters volgens interviews

Gemeente	Definitie starter volgens interviews
Apeldoorn	<i>'Iemand die voor het eerst zelfstandig de woningmarkt betreedt, hetzij koop hetzij huur. Herstarters laat ik hierbij dus buiten beschouwing. Starters hoeven dus niet perse jongeren te zijn, hoewel het gros dit wel is.'</i>
Deventer	<i>'Een woningzoekende die niet beschikt over zelfstandige woonruimte.'</i>
Hilversum	<i>'Hij/zij die zich voor het eerst zelfstandig op de woningmarkt begeeft, maar een student die van studentenkamer naar de koopmarkt gaat beschouw ik ook als starter.'</i>
Leiden	<i>'De in WoON 2009 gehanteerde definitie: 'Een starter is een huishouden dat voor verhuizing niet zelfstandig woonde en daarna hoofdbewoner van een woning is' wordt ook in Leiden gehanteerd.'</i>
Nijmegen	<i>'Een starter op de woningmarkt is iemand die onzelfstandig woont en een zelfstandige woning zoekt. NB: dit is iets anders dan de koopstarters die voor de eerste keer een koopwoning willen. Dat kunnen ook mensen zijn die al zelfstandig in een huurwoning wonen.'</i>
Wageningen	<i>'Een jong huishouden dat de eerste stap maakt naar de woningmarkt vanuit onzelfstandige woonruimte (ouders of kamers). Daarnaast hanteren wij ook nog doorstarters (jonge gezinnen tot 30 jaar met maximaal 1 kind) die vanuit een goedkope huurwoning naar een duurdere huurwoning of een koopwoning willen.'</i>

Bron: Interviews beleidsmedewerkers

Onderverdeling starters

Een eenduidig onderscheid tussen verschillende typen starters is uit de beleidsdocumenten niet op te maken. Afgezien van de gemeente Deventer, maken alle gemeenten een bepaald onderscheid in typen starters in de verschillende beleidsdocumenten. Deze onderverdelingen van de verschillende gemeenten komen echter niet met elkaar overeen. Dit is overzichtelijk weergegeven in tabel 6.3.

Tabel 6.3 Onderscheid in type starters

Gemeente	Onderscheid starters a.d.h.v. interviews	Onderscheid a.d.h.v. beleidsdocumenten	Document
Apeldoorn	<i>Studenten, jonge starters en herstarters</i>	<i>Studenten, jonge starters en herstarters</i>	<i>Strategisch kader (Jonge Vlucht)</i>
Deventer	<i>Geen onderscheid 'Wel duidelijk accent op realisatie zelfstandige jongerenhuisvesting.'</i>	<i>geen</i>	<i>n.v.t.</i>
Hilversum	<i>Geen onderscheid, het gaat om de koopkracht.</i>	<i>jongeren, studenten, starters, dinkys en empty nesters</i>	<i>Woonvisie</i>

Leiden	<i>Geen onderscheid</i>	<i>geen</i>	
Nijmegen	<i>Geen onderscheid</i>	<i>jonge gezinnen (grotweg tussen 25 - 39 jaar)</i>	<i>Woonvisie</i>
Wageningen	<i>Starters en Doorstarters</i>	<i>Starters en Doorstarters</i>	<i>Woonvisie</i>

Bron: Beleidsdocumentenanalyse

Van de geselecteerde gemeenten hanteren Deventer en Leiden geen onderscheid in verschillende typen starters. De overige gemeenten onderscheiden wel verschillende typen starters, maar het gehanteerde onderscheid verschilt per gemeente en komt in geen van de gevallen geheel overeen met het onderscheid wat in deze thesis is gehanteerd.

Wat betreft de motivering van een onderverdeling naar type starter, zijn de gemeente Apeldoorn en Hilversum elkaars tegenpolen. Apeldoorn vindt een duidelijk onderscheid belangrijk, terwijl de gemeente Hilversum juist van mening is dat dit onderscheid beleidsmatig niet van belang is.

Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn maakt een duidelijke onderverdeling in typen starters. Niet het onderscheid dat in deze thesis is gehanteerd, maar een eenvoudiger onderscheid: studenten, jonge starters en herstarters. Dit onderscheid is er omdat de gemeente Apeldoorn een duidelijk beleidsdoel heeft ten aanzien van starters op de woningmarkt, namelijk het negatieve migratiesaldo van 18-24 jarigen en 25-39 jarigen ombuigen in een positief migratie saldo. Of wel 'het tegen gaan van de jonge vlucht'. Een onderscheid in verschillende typen starters is daarom volgens de gemeente Apeldoorn belangrijk. Dat blijkt ook uit de volgende uitspraak van de heer Brands, beleidsmedewerker van de gemeente Apeldoorn:

'Het is dus zeer van belang om voldoende aanbod van woningen te hebben, maar dan wel in de juiste prijsklasse voor de juiste doelgroep.'

Dit blijkt effectief gewerkt te hebben, want inmiddels is het negatieve migratiesaldo van deze twee doelgroepen starters afgenomen, zo blijkt uit de gemeentelijke basis administratie (GBA) van de gemeente Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, 2010).

Hilversum

De gemeente Hilversum is duidelijk van mening dat een onderscheid in verschillende typen starters beleidsmatig niet relevant is. Het gaat volgens de gemeente Hilversum om de koopkrachtige vraag. Hierdoor is het niet van belang of iemand starter is, maar wat hij of zij te besteden heeft. Dat blijkt uit de volgende uitspraak van mevrouw Huiskers, beleidsadviseur wonen van de gemeente Hilversum:

'Onderverdeling is niet relevant; het gaat om al dan niet koopkrachtige vraag. Beleidsmatig is dit onderscheid niet van belang. Het gaat om de koopkracht van de starter. Er wordt daarom eigenlijk

alleen gekeken naar de koopkracht en niet zozeer naar wel of geen starter. Dus richten op starters die een laag inkomen hebben, starters met een hoog inkomen hoeven niet geholpen te worden.'

Effectief beleid

De mate van effectief beleid blijkt hieruit wel degelijk af te hangen van een (goede) definitie van starters, waarbij een (goede) onderverdeling van belang is. Er dient te worden uitgegaan van een heterogene groep starters om effectief beleid te kunnen voeren. Het verschil tussen Apeldoorn en Hilversum bevestigt dit. Een duidelijk beleid en onderverdeling naar typen starters heeft bijgedragen aan effectief beleid van de gemeente Apeldoorn. Door de daling van het negatieve migratiesaldo van de 18-39 jarigen is de vergrijzing afgenomen, waardoor het beleidsdoel is behaald. Dit duidt op aanwijzingen van een relatie tussen onderscheid naar typen starters en het voeren van een doeltreffend beleid.

Van de gemeente Deventer en Leiden kan gesteld worden dat ze uitgaan van een homogene groep starters, noch in de interviews noch in de beleidsdocumenten is een onderscheid aangetroffen. De overige vier gemeenten maken wel een onderscheid in typen starters, maar dit onderscheid is een eenvoudig onderscheid en komt geenszins overeen met het gehanteerde onderscheid van deze thesis. Feitelijk betekent dit onderscheid dat er wel uit wordt gegaan van een heterogene groep, echter niet heterogeen genoeg om doeltreffend beleid te voeren.

Hypothese 1: Gemeenten gaan uit van een homogene groep starters, waardoor er geen doeltreffend beleid gevoerd wordt.

Deze hypothese blijkt deels juist, de hypothese wordt als volgt geherformuleerd:

Gemeenten onderscheiden het starterpubliek niet naar voldoende typen starters, waardoor er geen doeltreffend beleid gevoerd worden.

Overigens blijkt de classificatie wel of geen studentenstad geen invloed te hebben op de definitie en onderverdeling naar typen starters op de woningmarkt.

6.2.3 GEMEENTELIJKE INSTRUMENTEN EN OPLOSSINGEN

De beoogde maatregelen uit de beleidsdocumentenanalyse worden in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 6.4 Maatregelen volgens beleidsdocumenten

Gemeente	Document	Maatregelen volgens beleidsdocumenten
Apeldoorn	Woonvisie	<p><i>De gemeente Apeldoorn propageert waar mogelijk de Wet Bevordering Eigen Woningbezit, evenals experimenten in nieuwe koopvormen en tussenproducten en diensten zoals Maatschappelijk Gebonden Eigendom, Starterslening, e.d.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Realiseren van een adequaat marktinformatiesysteem inzake het woonruimteverdelingsysteem. - Checken of de wachttijd verkleind is voor de BBSH doelgroep. - Opnemen in prestatiecontract: aanbieden van een prijsgedifferentieerd aanbod binnen de kernvoorraad, waaronder voldoende huurwoningen onder de kwaliteitskortingsgrens aan de BBSH doelgroep. - Propageren en nader uitwerken in concrete voorstellen van de Wet Bevordering Eigen Woningbezit. - Opnemen in prestatiecontract: stimuleren van experimenten van nieuwe koopvormen en tussenproducten (zoals MGE en starterlening). - Onderzoeken van andere modellen voor woonruimteverdeling.
	Regionale structuurvisie	<p><i>Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - levensloop bestendige dorpen/kernen kunnen bieden (doorstroming in regio wordt hierdoor bevorderd). - actief grondbeleid waar effectief en mogelijk. - tussen 2015 en 2030 zullen er 12.700 woningen aan regio toegevoegd moeten worden (bevordert doorstroming). - doorstroom processen op gang brengen.
	Strategisch kader	<p><i>In plaats van gemiddeld 400 woningen, 700 woningen per jaar aan de woningvoorraad toevoegen.</i></p>
Deventer	Woonvisie	<ul style="list-style-type: none"> - sociale huurwoningen verkopen waarbij starters voorrang krijgen - kwaliteit van deze woningen verbeteren. - scheefwoners verleiden te verhuizen waardoor doorstroming bevordert wordt. - Nieuwbouw van 700 sociale koopwoningen en 500 koopwoningen < € 200.000 tot 2018 met voorrang voor koopstarters die een sociale huurwoning achterlaten. - Verkoop van ca. 1.000 huurwoningen tot 2018 met voorrang voor zittende huurders en koopstarters die een sociale huurwoning achterlaten. - In 2010 evaluatie van bestaande ondersteunde maatregelen voor starters van de corporaties. - Inspelen op de behoefte aan starterswoningen en huurwoningen voor senioren.
	Regionale structuurvisie	<p><i>Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - levensloop bestendige dorpen/kernen kunnen bieden (doorstroming in regio wordt hierdoor bevorderd). - actief grondbeleid waar effectief en mogelijk. - tussen 2015 en 2030 zullen er 12.700 woningen aan regio toegevoegd moeten worden (bevordert doorstroming). - doorstroom processen op gang brengen.

	Prestatieafspraken gemeente en corporaties	<ul style="list-style-type: none"> - volgens het programma van de Woonvisie in 10 jaar 700 woningen toe te voegen met een koopprijs tot € 174.000 en 500 woningen met een koopprijs tot € 200.000 v.o.n. Van deze woningen zal 75% door de corporaties gerealiseerd worden. - Corporaties verkopen 1.000 huurwoningen tot en met 2018 met voorrang aan zittende huurders en koopstarters die een sociale huurwoning in de gemeente Deventer achterlaten. - In 2013 worden de bestaande ondersteunde maatregelen voor starters van de corporaties geëvalueerd. Het initiatief ligt bij de gemeente, de corporaties leveren de nodige gegevens aan
Hilversum	Woonvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Uitwerken alternatieve koopvormen in prestatieafspraken met de corporaties. - Het instrument starterslening uitwerken. - Bekijken in welke nieuwbouwprogramma's ruimte zit om meer eengezinswoningen te realiseren. - Wonen boven Winkels opstarten en geschikt maken voor jongeren. - Stimuleren van tijdelijke oplossingen voor de huisvesting van jongeren (spaceboxen en tijdelijke verhuur) - Bij ieder bouwproject in de randvoorwaarden een gewogen percentage voor jongerenwoningen opnemen. - Bij nieuwbouw van woningen onderzoeken of het mogelijk is om woningen met extra faciliteiten voor jongeren te realiseren
Leiden	Woonvisie	<ul style="list-style-type: none"> - per jaar wordt maximaal 30% van het aanbod in de sociale huurvoorraad bestemd voor stadsvernieuwingurgenten (jongeren en starters) - woningbouwprogramma
	Structuurvisie	<ul style="list-style-type: none"> - 18 ontwikkellocaties: Commerciële marktpartijen zoals ontwikkelaars en beleggers worden gestimuleerd om voor eigen risico en rekening de in de visie benoemde project- en gebiedsontwikkeling uit te voeren op de 18 ontwikkellocaties. Het programma heeft een beoogde looptijd tot 2025. - Het uitvoeringsprogramma: Het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma bevat een mix van voorbereidende activiteiten (beleidskaders, planvorming) en van daadwerkelijke uitvoerende activiteiten. Deze mix reflecteert de prioriteit. (vanuit hier wordt verwezen naar convernanten)
	Prestatieafspraken	<p>De verwachting is dat tenminste 650 sociale huurwoningen kunnen worden gerealiseerd, ruim meer dan de 540 die op grond van de 20%-norm* nodig zouden zijn. Hiermee wordt ruimschoots aan de 20%-norm voldaan. Bovenop het genoemde aantal sociale huurwoningen willen de corporaties nog eens tenminste 300 markthuurl- en 1.000 koopwoningen in ontwikkeling nemen, wat tot realisatie van tenminste 700 woningen in deze categorieën moet leiden.</p> <p>*20% norm houdt in dat bij nieuwbouwprojecten minimaal 20 % sociale huur of koopwoningen dienen te zijn.</p>
Nijmegen	Woonvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Woonadviesraad platform met corporaties, ontwikkelaars en makelaardij - mogelijkheden van versnelling en verbetering van de woningbouw op de agenda zetten. - Coalitie akkoord: netto 3000 <i>goedkope</i> huurwoningen geprogrammeerd moeten worden. Tot nu toe 1.200 <i>goedkope</i> huurwoningen gebouwd of in aanbouw. Voor tot 2015 nog 2.300 goedkope huurwoningen. - Starterslening + budget verhoogd: Daarnaast continueren we de Starterslening en verhogen we het budget. - Volgordecriterium + passendheidscriteria bij de toewijzing van

		een woning, om zodoende de slaagkans voor starters te vergroten
	Structuurvisie	- Bewoners binden: Voldoende goedkope woningen voor de lage inkomens en vasthouden van middenklassen en sociale stijgers.
	Kansenboek	- Aantrekkelijke stad voor studenten en werknemers Nijmegen staat bekend als stad waar ook veel studenten wonen. Dat geeft levendigheid en cultuur rondom de campus, maar ook in woonwijken en de binnenstad. Dit is een kwaliteit die we willen vasthouden. - Interessante stad zijn voor werknemers van specifieke (internationale) bedrijven. Dit vereist beschikbare woningen in het middensegment en culturele activiteiten die ook deze groep aanspreken. - sterke positie als stad qua aantrekkingskracht voor jonge stedelingen zien te behouden
Wageningen	Woonvisie	- Er is behoefte om qua woningaanbod te voorzien in de diversiteit van de vraag vanuit de Wageningse bevolking. - Een onevenwichtige bevolkingsopbouw, de studenten niet meegerekend, dreigt te ontstaan door een gebrek aan passend woonaanbod. - De dynamische omvang van de studentenpopulatie vraagt om een flexibel aanbod. - De startersgroep moet worden geholpen om te kunnen instromen in de woningmarkt. - Er is om te voorzien in behoefte van de groep doorstarters een groter aandeel grondgebonden koopwoningen nodig. Hetzelfde geldt voor de 'gevorderde' gezinnen. - Er is een noodzaak om tijdig en dynamisch te kunnen inspelen op de steeds groter wordende groep zorgbehoevenden. - Meer aanbod voor doorstromers

Bron: Beleidsdocumentenanalyse

Uit bovenstaande tabel blijkt dat gemeenten met name koopkrachtondersteunende maatregelen nemen en de doorstroming op de woningmarkt proberen te bevorderen. Dit zijn echter geen dwingende maatregelen, waardoor de gemeentelijke invloed op het startersprobleem beperkt blijft.

Om toch zoveel mogelijk dwingend te zijn, stellen gemeenten woningbouwprogramma's op waarin een minimum percentage sociale (huur-) woningen is opgenomen. Gemeenten bouwen echter zelf geen woningen, dus dienen er afspraken met corporaties gemaakt te worden over de uitvoering van deze woningbouwprogramma's. Deze zijn enkel aanwezig bij de gemeenten Deventer en Leiden. Indien gemeenten en corporaties van mening verschillen over de inhoud en of uitwerking van deze prestatieafspraken, kunnen gemeenten echter weinig doen om er toch voor te zorgen dat de beoogde doelen van de woningbouwprogramma's behaald worden. Gemeenten zijn daarom van mening dat ze te weinig instrumenten hebben om de problemen ten aanzien van de startersproblematiek op te lossen. Dit blijkt uit de volgende quote uit het interview met mevrouw Van Soest van de gemeente Wageningen:

'Op dit moment zit de woningmarkt volledig op slot, door allerlei situaties; Europese regelgeving, crisis op de woningmarkt. Het is zeer lastig om als gemeente instrumenten in te zetten die op korte

termijn effecten hebben die deze woningmarkt kunnen lostrekken. Veel is ook afhankelijk van de consumenten zelf.'

Overigens is de gemeente Apeldoorn van mening dat er voldoende gemeentelijke instrumenten zijn om de startersproblematiek op te lossen. De gemeente Apeldoorn is zeer actief bezig met het startersprobleem en is hierin ook succesvol, want inmiddels is het negatieve migratiesaldo van deze twee doelgroepen starters afgenomen, zo blijkt uit de gemeentelijke basis administratie (GBA) van de gemeente Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, 2010).

Aan de hand van beleidsdocumentenanalyse blijkt dat gemeenten koopkracht ondersteuning als oplossingen zien om de startersproblematiek te verhelpen, in de vorm van startersleningen, vaststellen van het meerjarenwoningbouwprogramma en het bevorderen van de doorstroming (op meerdere wijzen). Dit blijkt uit zowel de documentenanalyse als uit de interviews. Overigens geven de gemeenten hierbij aan dat deze oplossingen slechts marginaal werken en dat echte oplossingen vanuit de rijksoverheid zullen moeten komen. Dit blijkt onder andere uit onderstaande quote uit de woonvisie van Nijmegen:

'Overigens willen we bij voorbaat de verwachtingen ten aanzien van de inzet van deze instrumenten temperen. Daarvoor is het gat tussen huur en koop te groot. De enige manier om daar iets aan te doen ligt op landelijk niveau. Het vergt een totale heroverweging van overheidsingrijpen in de woningmarkt.'

Op de vraag welke methode of combinatie van methoden het meest effectief zijn om het startersprobleem op te lossen, is als volgt gereageerd en weergegeven in tabel 6.5.

Tabel 6.5 Meeste effectieve methode oplossingen startersprobleem

Gemeente	<i>Uit de bestudeerde literatuur blijken er verschillende oplossingen voor het startersprobleem te zijn. Welke methode of combinatie is volgens u de meest effectieve?</i>
Apeldoorn	<i>'Voldoende en betaalbare woningbouw, werkgelegenheid, onderwijs (koersdocument). Dus eigenlijk het vergroten van het aanbod.'</i>
Deventer	<i>'Meest efficiënte middel is afschaffing hypotheekrenteaf trek. Duidelijkheid daarover graag. Veel goedkope koopwoningen bouwen t.b.v. doorstroming en vrijkomen huurwoningen voor starters.'</i>
Hilversum	<i>'Afhankelijk van lokale en regionale omstandigheden, maar altijd een mix. Het heeft eigenlijk altijd met koopkrachtondersteuning te maken. Grondprijzen verlagen en startersleningen zijn ook goede ondersteuning. Maar ook voorrang bij sociale huur. Maar vooral met alertheid, hoe adverteer je, hoe zet je het in de markt. 'starterswoning' dan reageren ook alleen (jongere) starters en geen 40 jarigen die er ook zouden kunnen wonen. In deze range zul je het moeten zoeken. Doorstroming wel het meest effectieve. Nieuwbouw voor starters is economisch het meest inefficiënt. Bij starterswoningen vind ik betaalbaarheid het belangrijkste. Bouwen moet je</i>

	<i>eigenlijk niet aan willen beginnen. Duur product, voor lage koopkracht. Ernstig inefficiënt, starters zullen eerst genoeg moeten nemen met 'incourante' woningen en later doorstromen naar betere woningen.'</i>
Leiden	<i>'Het ambtelijk standpunt hierin is dat we dat zelfstandig niet kunnen.'</i>
Nijmegen	<i>'Starters: alle maatregelen die de doorstroming verbeteren, starters zijn namelijk afhankelijk van het aantal nieuwe verhuisketens dat ontstaat. Voor koopstarters (niet het grootste probleem, want die mensen wonen al zelfstandig) helpen alle financiële maatregelen die de prijs naar beneden brengen. Dus koopsubsidies, lage grondprijzen en hypotheekrenteaftrek. Wat niet wegneemt dat de hypotheekrenteaftrek grondig hervormd moet worden.'</i>
Wageningen	<i>'Integrale aanpak van de woningmarkt.'</i>

Bron: Interviews

Doorstroming bevorderen

De gemeenten Deventer, Hilversum en Nijmegen geven aan dat het bevorderen van de doorstroming de beste methode is. Doorstroming zal de gehele woningmarkt op gang helpen en zal daarmee tevens de startersproblematiek ten goede komen. Dit gebeurt op verschillende manieren. Eén daarvan is het aanpassen van het puntensysteem voor sociale huurwoningen. Voor starters geldt dan dat bij verhuizing de gespaarde punten behouden blijven indien verhuisd wordt naar een andere sociale huurwoning. Hierdoor zullen starters en doorstromers sneller geneigd zijn te verhuizen, in plaats van opnieuw veel punten te moeten sparen voordat verhuisd kan worden naar een betere woning. Daarnaast kunnen maatregelen als koopsubsidies bijdragen aan de doorstroming.

De hypotheekrenteaftrek is op lange termijn (en op korte termijn) een zeer belangrijke factor. De gemeente Deventer en Nijmegen vragen dan ook om duidelijkheid omtrent hypotheekrenteaftrek. Het betreft echter landelijke regelgeving waarop gemeenten nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Tevens geven de gemeenten Nijmegen en Wageningen aan dat er een integrale aanpak van de woningmarkt noodzakelijk is.

Hypothese 2: Gemeentelijke instrumenten om de problemen op de startersproblematiek op te lossen zijn te weinig dwingend, waardoor de gemeentelijke invloed beperkt blijft. De belangrijkste oplossingen dienen door de rijksoverheid geïnitieerd te worden.

Deze hypothese blijkt juist.

6.2.4 ACTIEF OF PASSIEF BELEID

Op de vraag of de betreffende gemeente actief of passief beleid voert ten aanzien van starters op de woningmarkt, is tijdens de interviews als volgt gereageerd:

Tabel 6.6 Actief of passief beleid gemeenten

Gemeente	Voert u actief (sturend) of passief (faciliterend) beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt?
Apeldoorn	Passief, maar zo actief mogelijk binnen passieve rol 'We voeren binnen onze faciliterende rol zo actief mogelijk. We voeren regie, stimuleren, verleiden partijen en brengen partijen bij elkaar. We kunnen sturend zijn door eisen te stellen in het woningbouw programma (percentages sociale huur per project).'
Deventer	Actief 'Actief, wij bouwen woningen om de doorstroming te bevorderen om zo woningen voor starters vrij te maken. Over het woningbouwprogramma maken wij afspraken met ontwikkelaars, dus hier is sprake van een actieve rol.'
Hilversum	Passief 'Beide. Actief: afspraken met corporaties, verloten en bepaalde percentages starters bij woningtoewijzingen. Tevens hebben we startersleningen. Actiever is niet mogelijk, want gemeenten bouwen en financieren geen woningen) gemeente heeft ook nauwelijks grond dus daarmee ook weinig te sturen. Passief: We voeren natuurlijk algemeen beleid, maar het komt vooral neer op stimuleren of faciliteren. Niet alles is af te dwingen.'
Leiden	Passief 'De gemeente heeft de uitvoering van de toewijzing van sociale woningen overgedragen aan de regio Holland Rijnland. In dit systeem, Woonzicht, worden diverse woningen geadverteerd met een bepaald label. In het verleden is een tijdelijke maatregel voor starters gehanteerd namelijk voorrang van starters tot 25/26 jaar bij 20% van de vrijgekomen woningen.'
Nijmegen	Passief 'Wij voeren een actief grondbeleid, waarbij we afspraken maken over het te realiseren woningprogramma. Woningen voor starters maken daar deel van uit.'
Wageningen	Passief 'Wij voeren op dit moment een passief grondbeleid uit, hebben ook maar weinig grond in handen.'

Bron: Interviews

Opgemerkt moet worden dat wat de gemeenten Hilversum en Nijmegen als actief beleid beschouwen feitelijk passief beleid is.

Aan de hand van de beleidsdocumenten valt uit de voorgenomen maatregelen op te maken dat deze maatregelen in zeer beperkte mate dwingend zijn (zie tabel 6.4). Daardoor voeren gemeenten overwegend passief grondbeleid (zie tabel 6.6). Tevens blijkt uit de interviews dat alle geselecteerde gemeenten voornamelijk passief beleid voeren. De gemeente Apeldoorn neemt binnen dit passieve beleid wel een actieve rol aan. Apeldoorn en Hilversum verschillen wat dat betreft aanzienlijk. In beide gemeenten trad al geruime tijd vergrijzing op. Apeldoorn heeft op het voorkomen van vergrijzing aangestuurd en dit blijkt ook geholpen te hebben. Hilversum heeft hier geen actief beleid in gevoerd, waardoor de vergrijzing niet is afgenomen. De actieve houding van de gemeente Apeldoorn heeft gezorgd voor een goed inzicht, waardoor er goede oplossingen zijn uitgevoerd om de problemen op te lossen. Zie hiervoor ook hoofdstuk 6.2.2. Hilversum richt haar beleid met name op de doorstroming en niet op starters, dat blijkt ook uit de volgende quote van het interview met mevrouw Huiskers:

‘Doorstroming is de meest effectieve methode. Nieuwbouw voor starters is economisch het meest inefficiënt. Bij starterswoningen vind ik betaalbaarheid het belangrijkste. Bouwen moet je eigenlijk niet aan willen beginnen. Duur product, voor lage koopkracht. Ernstig inefficiënt, starters zullen eerst genoeg moeten nemen met ‘incourante’ woningen en later doorstromen naar betere woningen.’

Hypothese 3: Gemeenten die actief grondbeleid voeren hebben beter inzicht in de problemen op de starterswoningmarkt en komen daartoe met concretere en beter haalbare oplossingen dan gemeenten die passief grondbeleid voeren.

Deze hypothese blijkt juist.

6.2.5 POSITIE IN DE BELEIDSLEVENSCYCLUS

Uit de interviews blijkt dat gemeenten zelf van mening zijn dat het beleid ten aanzien van de starters op de woningmarkt zich minimaal in de oplossingsfase bevindt. Dit geldt voor alle geselecteerde gemeenten. De gemeente Apeldoorn is al voorzichtig aan het evalueren. De gemeente Nijmegen geeft aan in de beleidsformuleringsfase en oplossingsfase te zitten. Op de vraag in welke positie van de beleidslevenscyclus het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt zich bevindt, is tijdens de interviews als volgt gereageerd:

Tabel 6.7 Positie in de beleidslevenscyclus

Gemeente	<i>In welke fase van de beleidslevenscyclus vindt u dat uw gemeente zich bevindt ten aanzien van beleid ten aanzien van starters en waaruit blijkt dat?</i>
Apeldoorn	<i>‘In de Oplossingsfase. Dit blijkt uit de aanpak om de ‘jonge vlucht’ tegen te gaan. Waarbij inmiddels cijfers bekend zijn waardoor we tevens al voorzichtig aan het evalueren zijn. Dit blijkt ook uit het persbericht ‘meer jongere gezinnen naar Apeldoorn.’</i>
Deventer	<i>‘Oplossingsfase. (Aanpassing systeem woonruimteverdeling).’</i>
Hilversum	<i>‘Opl. & evaluatiefase. De in vraag 17 genoemde maatregelen die worden nu uitgevoerd en that’s it. Het kan wel zijn dat de werkelijke of politieke context veranderen, bijvoorbeeld een nieuw college. Dan zullen er voor bepaalde zaken meer of minder aandacht kunnen zijn. Maar op dit moment is er geen nieuw beleid in ontwikkeling, het reeds geformuleerde beleid wordt nu uitgevoerd.’</i>
Leiden	<i>‘Er is geen specifiek starterbeleid in ontwikkeling of uitvoering.’</i>
Nijmegen	<i>‘Fase 2 en 3, we beseffen al lang dat starters slecht aan de bak komen, dat is namelijk al sinds jaren een hardnekkig probleem. En binnen de beperkte mogelijkheden verzinnen we oplossingen om daar iets aan te doen.’</i>
Wageningen	<i>‘Oplossingsfase voor wat betreft nieuwbouw en doorstromingsbeleid; Evaluatiefase voor wat betreft startersleningen.’</i>

Bron: Interviews

Wanneer dit vergeleken wordt met de beleidsdocumenten valt op dat er vaak geen direct beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt geformuleerd is. Uiteraard heeft iedere gemeente in haar

woonvisie en structuurvisie een volkshuisvestingsbeleid bepaald, waar starters tevens een aandeel in hebben. Toch kan niet gesproken worden van specifiek beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt.

Ook hierin vormt de gemeente Apeldoorn een uitzondering. Zij heeft duidelijk een beleid geformuleerd en gevoerd ten aanzien van starters op de woningmarkt en bevindt zich in de evaluatiefase.

Voor de overige vijf gemeenten geldt dat het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt zich op dit moment bij de meeste gemeenten bevindt in fase 1; Signalering en beleidsherkenning. Gemeenten zijn weliswaar in de oplossingsfase ten aanzien van de gestelde beleidsdoelen die in de woonvisies en structuurvisies zijn omschreven, maar deze zijn niet specifiek gericht op starters.

Hypothese 4: Het onderwerp starters op de woningmarkt is momenteel veel in het nieuws, met andere woorden, de *policy windows* staan op dit moment open. De verwachting is daarom dat het beleid ten aanzien van starters zich momenteel bevindt in fase een van de beleidslevenscyclus; *Signalering en beleidsherkenning*.

Deze hypothese is grotendeels juist, de hypothese wordt als volgt geherformuleerd:

De *policy windows* staan op dit moment gedeeltelijk open. Gemeenten bevinden zich in fase drie van de beleidslevenscyclus (oplossingsfase) ten aanzien van de gestelde beleidsdoelen die in de woonvisies en structuurvisies zijn omschreven. Deze zijn echter niet specifiek gericht op starters. Specifiek beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt is nauwelijks aanwezig.

6.2.6 MEETBAARHEID BELEID

De meetbaarheid van beleid is erg lastig. Veel beleidsdoelstellingen zijn abstract, waardoor ze nauwelijks meetbaar zijn. Aan de hand van de beleidsdocumentenanalyse blijken de doelstellingen niet (geheel) SMART geformuleerd te zijn (zie tabel 6.4). Ook zijn niet alle SMART onderdelen te extraheren uit het geformuleerde beleid. De woningbouwprogramma's zijn het best gekwantificeerd. Hierin is het beoogd aantal nieuw te realiseren woningen aangegeven en voor wanneer deze gerealiseerd dienen te worden. Wie deze woningen dient te realiseren wordt niet aangegeven. Om dit effectiever te laten verlopen, kunnen gemeenten concretere prestatieafspraken en convenanten met woningcorporaties maken. Enkel de gemeenten Deventer en Leiden hebben dergelijke prestatieafspraken gemaakt met corporaties. Van deze afspraken zijn alle SMART onderdelen af te leiden. Echter zijn er niet veel concrete prestatieafspraken of convenanten tussen gemeenten en woningcorporaties ten aanzien van de starters op de woningmarkt. Hierdoor is het beleid

voortkomend uit de woonvisie en/of structuurvisie leidend. Dat is echter vaak te abstract en onvoldoende gekwantificeerd geformuleerd.

Gemeenten proberen zoveel mogelijk indicatoren te kwantificeren, bijvoorbeeld de slaagkans of het aantal afgegeven startersleningen. Maar door de abstracte formulering van het beleid, zijn er onvoldoende indicatoren om vast te stellen of het gevoerde beleid effectief is geweest.

Hypothese 5: Gemeenten formuleren hun beleidsdoelstellingen ten aanzien van volkshuisvestingsbeleid niet (bewust) door middel van de SMART methode.

Deze hypothese blijkt juist.

6.3 DEELCONCLUSIE

Door middel van de meervoudige *casestudy* zijn in dit hoofdstuk de deelvragen over gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt getracht te beantwoorden. Er is inzichtelijk gemaakt of gemeenten beleid voeren ten aanzien van starters op de woningmarkt en of dit beleid effectief is. Daarmee kan uiteindelijk de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden. Voorts kunnen op basis van dit onderzoek voorlopige aanbevelingen gedaan worden hoe gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt effectiever zouden kunnen zijn.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aan de hand van het literatuuronderzoek en de meervoudige *casestudy* kan de hoofdvraag beantwoord worden. Voorts zijn er conclusies getrokken en zijn er tevens enkele aanbevelingen uiteengezet. Tot slot zal er een reflectie van deze thesis gegeven worden.

7.1 CONCLUSIES

De hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord aan de hand van de meervoudige *casestudy*. De hoofdvraag luidt als volgt:

Hoe effectief is gemeentelijk beleid ten aanzien van de startersproblematiek op de woningmarkt?

Het gemeentelijk beleid blijkt uit dit onderzoek in de meeste gevallen niet effectief genoeg om de startersproblematiek op te lossen. Dit lijkt met name te liggen aan de huidige marktomstandigheden en het feit dat de meest effectieve oplossingen vanuit de rijksoverheid dienen te komen. Wanneer gemeenten belang hechten aan het aantrekken van jonge mensen, of wel potentiële starters, blijkt dat effectief beleid voeren wel mogelijk is. De gemeente Apeldoorn bevestigt dit. Waar een wil is, lijkt een weg te zijn.

Integrale hervorming woningmarkt

Uit zowel het literatuuronderzoek als de meervoudige *casestudy* is gebleken dat een grondige hervorming van de woningmarkt nodig is om de problemen voor starters op een effectieve wijze op te lossen. Dat vraagt om een integrale hervorming van de woningmarkt, waarin de Rijksoverheid leidend is.

Instrumentarium gemeenten

Gemeenten hebben een beperkt instrumentarium, maar wanneer gemeenten echt willen is er wel effectief beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt te voeren. Op dit moment lijkt het bevorderen van de doorstroming het meest effectief te zijn. Dit kan op verschillende manieren, één daarvan is het aanpassen van het puntensysteem voor sociale huurwoningen. Daarnaast kunnen gemeenten koopkrachtondersteuning bieden in de vorm van startersleningen om koopstarters aan een woning te helpen.

Heterogeniteit starters

Of het om de Rijksoverheid gaat of de gemeentelijke overheid, een goede onderverdeling van het begrip starters is essentieel om tot een effectief, stuurbaar en meetbaar beleid te komen. Gemeenten gaan uit van een homogene groep starters of passen een onvolledige onderverdeling toe met

betrekking tot starters. Hierdoor wordt er geen doeltreffend beleid gevoerd, want starters en starters met elkaar vergelijken is hetzelfde als appels en peren met elkaar vergelijken.

Het blijkt dat gemeentelijk beleid in veel gevallen niet effectief genoeg is, maar wanneer gemeenten echt willen, er wel voldoende mogelijkheden zijn om effectief beleid te voeren.

Op basis van de geformuleerde hypothesen kan samengevat het volgende geconcludeerd worden:

- Gemeenten gaan uit van een homogene groep starters of passen een onvolledige onderverdeling toe, waardoor er geen doeltreffend beleid gevoerd wordt.
- Gemeentelijke instrumenten om de problemen op de startersproblematiek op te lossen zijn te weinig dwingend, waardoor de gemeentelijke invloed beperkt blijft.
- De oplossingen voor de startersproblematiek zijn in hoge mate afhankelijk van en dienen met name geïnitieerd te worden door de Rijksoverheid.
- Gemeenten die actief (grond-) beleid voeren (of een actieve houding aannemen binnen hun passieve rol) lijken beter inzicht in de problemen op de starterswoningmarkt te hebben dan gemeenten die passief (grond-) beleid voeren (of een passieve houding aannemen).
- Het beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt voor gemeenten lijkt weinig samenhang te vertonen met de opbouw van het starterspubliek in de betreffende gemeente.
- Uit literatuurstudie blijkt dat het onderwerp starters op de woningmarkt momenteel veel in het nieuws is. Met andere woorden, de *policy windows* staan op dit moment gedeeltelijk open. Gemeenten bevinden zich in fase drie van de beleidslevenscyclus (oplossingsfase) ten aanzien van de gestelde beleidsdoelen die in de woonvisies en structuurvisies zijn omschreven. Deze zijn echter niet specifiek gericht op starters. Specifiek beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt is nauwelijks aanwezig.
- Gemeenten formuleren hun beleidsdoelstellingen ten aanzien van volkshuisvestingsbeleid niet (bewust) door middel van de SMART methode, hetgeen toetsing van het gevoerde beleid bemoeilijkt.

7.2 AANBEVELINGEN

Aan de hand van de conclusies zijn er een aantal aanbevelingen te formuleren. De aanbevelingen zijn te onderscheiden in aanbevelingen gericht op effectiever gemeentelijk beleid en aanbevelingen voor verder onderzoek.

7.2.1 AANBEVELINGEN EFFECTIEVER BELEID

- Pas een duidelijke onderverdeling van typen starters toe in het beleid, starters zijn een heterogene groep. Om hier effectief beleid voor te voeren is het van belang om dit te beseffen.
- Stel als gemeente duidelijke beleidsdoelen en formuleer deze SMART. Hierdoor wordt het beleid beter stuurbaar en meetbaar.
- Maak goede en meetbare afspraken met corporaties om zodoende het beoogde woningbouwprogramma uit te voeren.
- Betrek de Rijksoverheid bij de regionale problemen om op deze wijze landelijke regelgeving aan te passen die de starterswoningenmarkt op gang kan helpen.
- Voer als gemeente, binnen de veelal passieve rol, zoveel mogelijk actief beleid. Door een actieve opstelling ontstaat er een betere kennis van de markt waardoor deze effectiever bespeeld kan worden.
- Pas het puntensysteem voor sociale huurwoningen aan. Wanneer starters en doorstromers hun punten behouden bij mutatie, zal men eerder geneigd zijn te verhuizen, wat de doorstroming ten goede komt.
- Beschouw starters als een investering voor de gemeente. Hoewel de grondexploitatie van starterswoningen financieel gezien niet altijd uit kan, kunnen starters voor beperking van de vergrijzing en meer jong talent in de gemeente zorgen. Dit kan op een andere post in de gemeentelijke begroting weer geld besparen. Tevens zullen bij een jongere gemeente meer bedrijven geneigd zijn zich in de gemeente te (blijven) vestigen, wat zal zorgen voor werkgelegenheid en daarmee de woningmarkt op gang brengen. Om een dergelijk probleem als het startersprobleem op te lossen, dienen gemeenten niet enkel naar de post 'volkshuisvesting' op hun begroting te kijken, maar het in een breder perspectief te bezien. Investeren in starters kan gemeenten geld opleveren.

7.2.2 AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

- Doordat dit onderzoek verkennend van aard is, is het zinvol om dieper op de materie in te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door een aparte studie naar de totstandkoming van volkshuisvestingsbeleid van gemeenten uit te voeren of een kwantitatief onderzoek waarin meer gemeenten worden opgenomen.
- Relevant is de invloed van de veranderende gemeentelijke politieke samenstelling op de inhoud en uitvoering van (reeds bestaande) structuurvisies en woonvisies.
- Het startersprobleem is voor een deel een kwalitatief probleem. Daarom kan het relevant zijn om gedegen onderzoek te doen naar de werkelijke wensen van starters, waarbij rekening dient te worden gehouden met het budget van de starters. De wensen dienen dus reëel te zijn.

7.3 REFLECTIE

Het betreft een verkennend onderzoek waarbij er zes cases kwalitatief zijn onderzocht. Door het beperkt aantal cases is de geldigheid van de conclusies beperkt. Om de geldigheid van de conclusies te vergroten kan er kwantitatief onderzoek gedaan worden waarin meer gemeenten zijn opgenomen. Tevens kunnen andere actoren zoals corporaties en marktpartijen in het onderzoek opgenomen worden. In dit onderzoek was dit vanwege de maximale omvang en beperkte tijd niet mogelijk. Daarnaast was de auteur afhankelijk van de openheid en bereidwilligheid van gemeentelijke beleidsmedewerkers tijdens de interviews.

Bij het selecteren van de gemeenten is een arbitraire keuze gemaakt, namelijk de mate van druk op de woningmarkt. De druk op de woningmarkt is niet gedefinieerd en berust op de perceptie van de auteur bij een matige kennis van de locale woningmarkt. Daarnaast bleek het selectie criterium studentenstad en niet-studentenstad geen (zichtbare) invloed te hebben op de uitkomsten. Dit zou bij andere selectiecriteria wel het geval kunnen zijn. Er is overwogen om urbane gemeenten te vergelijken met perifere gemeenten. Echter is de dynamiek tussen urbane en perifere gemeenten dusdanig groot dat dit het maken van juiste conclusies zeer sterk bemoeilijkt. Tevens blijken de geselecteerde gemeenten van dit onderzoek geografisch gezien dicht bij elkaar te liggen. De gemeente Apeldoorn en Deventer bleken zelfs dezelfde regionale structuurvisie te hebben. Ondanks deze beperkingen is tot op zekere hoogte vast gesteld hoe effectief het gemeentelijk beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt is.

8 LITERATUURLIJST

- ABF (2009), *Primos prognose 2009. De toekomstige ontwikkeling van bevolking, huishoudens en woningbehoefte*, Den Haag: VROM/WWI
- Alma, W.B. (2008). *Vastgoedbeleid van gemeenten: Een verkennend onderzoek naar de invloedsfactoren op het vastgoedbeleid van gemeenten*.
- ANP (2010). 'Geen extra steun voor starters op woningmarkt' via: www.nu.nl (2-12-2010)
- Baarda, D.B., de Goede, M.P.M. (2001). *Basisboek Methoden en Technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Stenfert Kroese: Groningen.
- Bijman, T., Kieft, M. (2008). TV programma 'Jansen en Jansen', aflevering 7: *Hoe kom ik aan een betaalbare starterswoning*. Hilversum:VPRO
- Boogaard, R., Ligtvoet, M. (2007). *Starters aan zet*.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.
- Bouwfonds (2005). *Dossier Starters op de woningmarkt*. Hoevelaken: Bouwfonds MAB.
- CPB (2010) Uitgebreide kerngegevens: *meest recente ramingen 2008-2011*.
- Eek, M. (2011). *Is de renovatiemarkt de reddende engel voor de bouwsector?*
- Ekkers, P. (2006). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.
- Flowerdew, R., Martin, F. (2005). *Methods in Human Geography: A Guide for Students Doing a Research Project*. Amsterdam: Pearson Education Benelux BV.
- Gemeente Amersfoort (2007). B en W-voorstel gemeente Amersfoort: *Plan van aanpak starterswoningen*.
- Gemeente Groningen (2009). *Kwaliteit van Wonen: Structuurvisie Wonen 2010 – 2020*.
- Gestel, N. van. (1994) *De onzichtbare overheid. naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Delft: Eburon.
- Gestel, N.M. van (1996) *Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing, Het stromenmodel van John W. Kingdon*, in: N.J.M. Nelissen, A.J.A. Godfroj en P.J.M. De Goede (red), *vernieuwing van bestuur, inspirerende visies*, Bussum: Coutinho, p.205-227.
- Graaf, H., van de, en Hoppe, R. (1996) *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Bussum: Coutinho
- Groetelaers, D., Ploeger, H., Rij, van, E., (2006) *Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking Nota Ruimte*
- Groot, de, C., Manting, D., Beets, G. (2010). Starters of doorstromers in het nauw In: *Rooilijn*, 2, 122-127
- Harskamp, van, G., 'Hoge grondprijzen gijzelt woningbouw', In: *Dagblad van het Noorden* (20-11-2010).
- Harskamp, van, G., 'Leenbedrag voor huis omlaag', In: *Dagblad van het Noorden* (11-11-2010).
- Have, ten, F. (2010). 'Financieel belang en financiële risico's gemeentelijk grondbeleid steeds groter', In: *BNG, oktober 2010*, p28-30
- Herwijer, M. (1994). 'Effecten van subsidies', in: *Beleidswetenschap*, jrg. 8, nr. 1, p27-44
- Huitema, M. (2008). *De starterproblematiek op de woningmarkt: Is de BoKlok woning een oplossing?*
- Hoogerwef, A., Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer: Alphen aan de Rijn
- Hypotheker.nl (2010) Berekenen maximale leenbedrag: geraadpleegd op 04-11-2010
- Kences (2010) *Studentenhuisvesting; Feiten en trends 2010*
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company
- Klein, H. & Rorink, F. (2005) *Verandermanagement: een plan van aanpak voor integrale organisatieverandering en innovatie*. Amsterdam: Pearson Education Uitgeverij
- Klink, E. (2000) *Pleitbezorgers en policy windows. De institutionalisering van de integratie van emancipatieaspecten in het nieuwe adviesstelsel*.
- Nozeman, E. (2008). *Handboek projectontwikkeling: Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Amsterdam: Reeds Business BV.

- Nozeman, E. (2001). Oratie: Nieuwe wegen in vastgoed., Groningen, RuGPriemus, H. (2000a). *Volkshuisvesting in de 21ste eeuw: naar een nieuw evenwicht tussen markt, overheid en informele sector*, Den Haag: Bank Nederlandse Gemeenten.
- Priemus, H. (2000b). *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*, Utrecht: Nethur.
- RIGO (2003). *Gescheiden markten? De ontwikkelingen op de huur- en koopwoningenmarkt*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Swanborn, P.G. (1996). *Casestudy's: Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Onderwijs.
- Veenstra, D.H.D. (2008). *Het grondbeleid laat zich leiden door de praktijk: Een onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de Grondexploitatiewet voor het gemeentelijk grondbeleid*.
- Vereniging Eigen Huis (2010a). *Hypotheekverstrekking 2011 en de gevolgen voor de woningmarkt*.
- Vereniging Eigen Huis (2010b). *Woningmarkt in beweging*
- Vereniging Eigen Huis (2006). *Onderzoek naar starters op de koopwoningmarkt*.
- Vergeer, M. (2007). *Schoon genoeg?!: bestuursaandacht voor bodemsanering*.
- Visser, M. (2008). *Starters in Groningen: op zoek naar luchtkastelen?*
- VROM (2008) Dossier koopsubsidie.
- VROM/WWI (2010a). *Huurliberalisatie 2008-2009*.
- VROM/WWI en CBS. (2009). *Het wonen overwogen: De resultaten van het WoonOnderzoek 2009*,
- Yin, R. (1989). *Casestudy research: Design and methods* (Rev. ed.). Newbury Park, CA: Sage Publishing.

Geraadpleegde websites

- CBS Statline, (2011). Veranderingen in de woningvoorraad, <http://statline.cbs.nl/statweb/> geraadpleegd april 2011
- Gemeente Apeldoorn (2010). Woonvisie 2010. www.apeldoorn.nl , geraadpleegd maart 2011.
- Gemeente Apeldoorn (2011). Actualisatie woonvisie 2010. www.apeldoorn.nl , geraadpleegd maart 2011.
- Gemeente Apeldoorn (2010). Apeldoorn In Cijfers Buletin nr 12; *Bevolkingsontwikkeling 2010*. <http://apeldoorn.buurtmonitor.nl/report/aic-b%20012%20-%20bevolkingsontwikkeling%202010.htm> geraadpleegd maart 2011
- Gemeente Apeldoorn (2011). Strategisch kader 2010-2020. www.apeldoorn.nl , geraadpleegd maart 2011.
- Gemeente Deventer (2008). Woonvisie 2008+. www.deventer.nl , geraadpleegd maart 2011.
- Gemeente Deventer (2008). Aanvullingen en uitwerking Woonvisie 2008 en Prestatieafspraken Wonen www.deventer.nl , geraadpleegd maart 2011.
- Gemeente Hilversum (2006). Woonvisie 2006-2009. www.hilversum.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Hilversum (2010). Plan van aanpak structuurvisie 2010-2020. www.hilversum.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Leiden (2009). Prestatieafspraken Leiden 2009 – 2015. www.leiden.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Leiden (2010). Structuurvisie 2025 www.leiden.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Leiden (2005). Woonvisie 2005 – 2015 www.leiden.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Nijmegen (2007). Kansenboek Nijmegen. www2.nijmegen.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Nijmegen (2010). Structuurvisie Nijmegen 2010. www2.nijmegen.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Nijmegen (2009). Woonvisie Nijmegen 2009 - 2010. www2.nijmegen.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Gemeente Wageningen (2005). Woonvisie 2008 – 2015. www.wageningen.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Regio Stedendriehoek (2010). Regionale structuurvisie 2030 www.regiostedendriehoek.nl , geraadpleegd in maart 2011.
- Oosterhuis-Geers, J. (2004) Interactieve website Projectvaardigheden: SMART doelen stellen, <http://iwp.cs.utwente.nl/Vaardigheden/F-SMART-doelen/Uitleg/uitleg.html> , geraadpleegd 20-01-2011.
- VROM/WWI (2010b). Citavista WoON informatiesysteem. <http://citavista.databank.nl> , geraadpleegd op 18-10-2010.
- WERV (2005). Regionale structuurvisie WERV. www.werv.nl , geraadpleegd in maart 2011.

BIJLAGEN

Bijlage I; Matriks beleidsdocumentenanalyse gemeenten

Bijlage II; Vragenlijst t.b.v. interviews met beleidsmedewerkers van gemeenten

Apeldoorn

Starter gedefinieerd	Starterswoning gedefinieerd	Speciaal beleid voor starters genoemd	Sub-groep starters genoemd	Speciaal beleid voor deze groep(en)	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar?	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt
nee	nee	nee	ja, studenten	<ul style="list-style-type: none"> - Opnemen in prestatiecontract: corporaties bieden kamers en wooneenheden aan kamerbewoners en studenten aan (oplopend van 80 in 2002 naar 250 eenheden in 2004). - Locatie aanbieden voor bouw van studentenwoningen in het stedelijk woonmilieu. 	<p>De gemeente Apeldoorn propageert waar mogelijk de Wet Bevordering Eigen Woningbezit, evenals experimenten in nieuwe koopvormen en tussenproducten en diensten zoals Maatschappelijk Gebonden Eigendom, Starterslening, e.d.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realiseren van een adequaat marktinformatiesysteem inzake het woonruimteverdelingsysteem. - Checken of de wachttijd verkleind is voor de BBSH doelgroep. - Opnemen in prestatiecontract: aanbieden van een prijsgeïndexieerd aanbod binnen de kernvoorraad, waaronder voldoende huurwoningen onder de kwaliteitskortingsgrens aan de BBSH doelgroep. - Propageren en nader uitwerken in concrete voorstellen van de Wet Bevordering Eigen Woningbezit. - Opnemen in prestatiecontract: stimuleren van experimenten van nieuwe koopvormen en tussenproducten (zoals MGE en starterlening). - Onderzoeken van andere modellen voor woonruimteverdeling. 	Niet smart, ook slecht meetbaar	geen relevante
nee	nee	ja, starters binden aan regio dmv kleinschalige projectontwikkeling	nee	nvt	<p>Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt</p> <ul style="list-style-type: none"> - levensloop bestendige dorpen/kernen kunnen bieden (doorstroming in regio wordt hierdoor bevorderd) - actief grondbeleid waar effectief en mogelijk - - tussen 2015 en 2030 zullen er 12.700 woningen aan regio toegevoegd moeten worden (bevordert doorstroming) - doorstroom processen op gang brengen 	niet geheel, "verkenning mogelijkheden 2010" mbt starters aan regio binden samen met corporaties	geen relevante
nee	nee	nee, wel "smeermiddelen" zoals startersleningen (afspraken met woningcorporaties maken, al gedaan?)	nee	ja, met name het verkorten van wachttijden	<ul style="list-style-type: none"> - starterslening - bevordering van de doorstroming - wachttijden verkorten <p><i>Momenteel is het inzicht over de problematiek per doelgroep (starters) onvolledig. Het ontwikkelen van gerichte maatregelen en instrumenten om deze verschillende groepen te bedienen, is daarom ook nog lastig.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Insteek ten aanzien van starters is dat er in principe voldoende goedkope woningen voor starters zijn, dan wel in de productielijn onderhanden zijn, maar dat de beschikbaarheid een probleem is. 	niet smart, ook niet meetbaar. Wordt doormiddel van stappenplan wel gepoogd zo meetbaar mogelijk te maken.	geen relevante
nee	nee (wel maximum prijs per doelgroep jonge vlucht)	ja, Keren jonge vlucht door: hoogwaardige werkgelegenheid + voldoende woonruimte + voldoende (hoger)onderwijs	ja, studenten en jongeren	ja, groep 18-25 en 26-39 jarigen aantrekken (was negatief migratiesaldo)	<p>In plaats van gemiddeld 400 woningen, 700 woningen per jaar aan de woningvoorraad toevoegen</p>	migratie saldo verschillende leeftijdscategorieën in tijd uitgezet	geen relevante

	Starters gedefinieerd	Starterswoning gedefinieerd	Speciaal beleid voor starters genoemd	Sub-groep starters genoemd	Speciaal beleid voor deze groep(en)	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar?	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt
Woonvisie 2008+	ja, definitie voor starter en koopstarter. Subgroepen starters ook gedefinieerd adv inkomen, (ook type woning en bijvoorbeeld doorstromer gedefinieer volgens WoOn)	nee, wel subgroepen woningen (4) onderverdeeld in prijsklasse (sociaal laag, sociaal hoog, midden, hoog)	Ja, starters vormen een speciale doelgroep.	ja, studenten	"afspraken maken over de huisvesting van studenten."	-sociale huurwoningen verkopen waarbij starters voorrang krijgen - kwaliteit van de woningen verbeteren - scheefwoners verleiden te verhuizen waardoor doorstroming bevordert wordt Nieuwbouw van 700 sociale koopwoningen en 500 koopwoningen < € 200.000 tot 2018 met voorrang voor koopstarters die een sociale huurwoning achterlaten - Verkoop van ca. 1.000 huurwoningen tot 2018 met voorrang voor zittende huurders en koopstarters die een sociale huurwoning achterlaten. - In 2010 evaluatie van bestaande ondersteunende maatregelen voor starters van de corporaties. -Inspelen op de behoefte aan starterswoningen en huurwoningen voor senioren.	gedeeltelijk, woningaantallen, tijdslimiet, maar resultaat niet	- Sinds 2001 is de woningmarkt sterk in beweging. Denk maar eens aan de kooprijontwikkeling. Er zijn vrijwel geschieden koop- en huurmarkten ontstaan. En aan de andere kant is er ook stagnatie, waardoor vooral starters weinig kansen hebben.
(regionale) structuurvisie	nee	nee	ja, starters binden aan regio dmv kleinschalige projectontwikkeling	nee	nvt	Het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt levensloop bestendige dorpen/kernen kunnen bieden (doorstroming in regio wordt hierdoor bevordert) actief grondbeleid waar effectief en mogelijk - tussen 2015 en 2030 zullen er 12.700 woningen aan regio toegevoegd moeten worden (bevordert doorstroming) doorstroom processen op gang brengen	niet geheel, "verkenning mogelijkheden 2010" mbt starters aan regio binden samen met corporaties	geen relevante
prestatieafspraken gemeente en corporaties	nee	nee	ja, zie speciaal beleid	ja, studenten	ja, Partijen brengen in 2010, in overleg met Saxion Hogescholen, de behoefte aan kamers voor buitenlandse studenten in beeld en gaan indien nodig gezamenlijk op zoek naar oplossingen!	- volgens het programma van de Woonvisie in 10 jaar 700 woningen toe te voegen met een koopprijs tot € 174.000 en 500 woningen met een koopprijs tot € 200.000 v.o.n. Van deze woningen zal 75% door de corporaties gerealiseerd worden. - Corporaties verkopen 1.000 huurwoningen tot en met 2018 met voorrang aan zittende huurders en koopstarters die een sociale huurwoning in de gemeente Deventer achterlaten. In 2013 worden de bestaande ondersteunende maatregelen voor starters van de corporaties geëvalueerd. Het initiatief ligt bij de gemeente, de corporaties leveren de nodige gegevens aan	ja (voor een groot deel) aantal woningen in bepaalde tijd ook genoemd hoe duur deze woningen mogen zijn en door wie gebouwd (75% door dorporaties)	geen relevante

Hilversum

Starter gedefinieerd	Starterswoning gedefinieerd	Speciaal beleid voor starters genoemd	Sub-groep starters genoemd	Speciaal beleid voor deze groep(en)	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar?	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt
nee	nee	ja, doortroming bevorderen	"jonge gezinnen (grootweg tussen 25 - 39 jaar)	ja, willen jongeren naar Hilversum trekken, met name jonge gezinnen met lager inkomen. Moet meer voor gebouwd worden - Alternatieve koopvormen - Starterslening - Nieuwbouwprogramma's toespitsen - Bij eerste verhuur toewijzen aan jonge gezinne	- Uitwerken alternatieve koopvormen in prestatieafspraken met de corporaties. Het instrument starterslening uitwerken. Bekijken in welke nieuwbouwprogramma's ruimte zit om meer eengezinswoningen te realiseren. - Wonen boven Winkels opstarten en geschikt maken voor jongeren. Stimuleren van tijdelijke oplossingen voor de huisvesting van jongeren (spaceboxen en tijdelijke verhuur) Bij ieder bouwproject in de randvoorwaarden een gewogen percentage voor jongerenwoningen opnemen. Bij nieuwbouw van woningen onderzoeken of Het mogelijk is om woningen met extra faciliteiten voor jongeren te realiseren	Nee, ekel maatregelen genoemd. Geen tijdspad en gewenst resultaat	- Gestreefd wordt om de kansen van starters en doorstromers in balans te laten zijn en te laten blijven. voor de woningen worden er ook passendheidsseisen ten aanzien van Het inkomen gesteld. Dertig procent van de vrijkomende woningen wordt toegewezen aan jongeren tot Dertig jaar.
Woonvisie (2006-2009)							
Plan van aanpak structuurvisie 2010-2020							
							geen relevante

Nog geen structuurvisie beschikbaar, nu bezig met plan van aanpak structuurvisie

Leiden

Woonvisie	Starter gedefinieerd nee (Tot de zelfstandige huishoudens worden niet de huishoudens gerekend die een onzelfstandige woning bewonen. Dit zijn veelal studenten die op kamers wonen en zij zijn in dit overzicht dus niet meegenomen.)	Starterswoning gedefinieerd nee	Speciaal beleid voor starters genoemd nee	Sub-groep starters genoemd sociale huurwoningen	Speciaal beleid voor deze groep(en) Vergrotten aanbod sociale huurwoningen	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen - per jaar wordt maximaal 30% van het aanbod in de sociale huuroorraad bestemd voor stadsvernieuwingsurgente (jongeren en starters) woningbouwprogramma	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar? woningbouwprogramma, per wijk aantal woningen en ook aantal sociale huur	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt - De koopmarkt biedt vooral woningen aan huishoudens met midden en hoge inkomens. Door de sterke prijsontwikkeling eind jaren '90 is de markt moeilijk toegankelijk voor huishoudens die voor de eerste keer een huis willen kopen (zogenaamde koopstarters). -Hoewel er geen harde gegevens van bekend zijn, lijkt het aantal koopstarters in Leiden te zijn afgenomen. geen relevante
Structuurvisie	nee	nee	nee	ja, student	- een aantal mogelijke locaties aangewezen waar zo'n 2000 studenteneenheden kunnen worden gerealiseerd	18 ontwikkellocaties: Commerciële marktpartijen zoals ontwikkelaars en beleggers worden gestimuleerd om voor eigen risico en rekening de in de visie benoemde project- en gebiedsontwikkeling uit te voeren op de 18 ontwikkellocaties. Het programma heeft een beoogde looptijd tot 2025. het uitvoeringsprogramma: Het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma bevat een mix van voorbereidende activiteiten (beleidskaders, planvorming) en van daadwerkelijke uitvoerende activiteiten. Deze mix reflecteert de prioriteit. (vanuit hier wordt verwezen naar convenanten)	nee, eigenlijk gezins. Er wordt verwezen naar convenanten en "mogelijke" locaties voor "circa" 2000 studenteneenheden.	geen relevante
prestatie afspraken 2009-2015	nee (wel doelgroep sociale sector op basis van inkomen onderverdeeld in alleenstaand of samenwonend)	nee, wel sociale huur (€ 647,43 pm) of koopwoning (€ 163.625,-)	nee	ja, student	- De gemeente Leiden en SLS Wonen blijven zich inspannen om het woningtekort voor studenten sterk te verkleinen. Dit doen zij in de Task Force Studentenhuisvesting. Deze wordt voorgezet door een lid van het college van B&W. - Gemeente Leiden biedt, in vervolg op haar brief van 16-10-2008, uiterlijk in 2009 in het kader van de Structuurvisie duidelijkheid over welke panden/locaties voor studentenhuisvesting beschikbaar komen om de taakstelling van de Task Force te realiseren. Hiermee moet tempo en focus in de bouwopgave worden bevorderd. - Ten einde de realisatie van betaalbare woonruimte voor studenten mogelijk te maken, spreekt de gemeente af dat ook in de toekomst voor studentenhuisvesting aparte sociale grondprijzen gehandhaafd blijven.	De verwachting is dat daarmee tenminste 650 sociale huurwoningen kunnen worden gerealiseerd, ruim meer dan de 540 die op grond van de 20%-norm nodig zouden zijn. Hiermee wordt ruimschoots aan de 20%-norm voldaan. Bovenop het genoemde aantal sociale huurwoningen willen de corporaties nog eens tenminste 300 markthuur- en 1.000 koopwoningen in ontwikkeling nemen, wat tot realisatie van tenminste 700 woningen in deze categorieën moet leiden.	nee: "Voor de periode 2010-2015 zijn er in de Woonvisie geen harde doelstellingen geformuleerd door de gemeente Leiden."	geen relevante

Woonvisie	Starter gedefinieerd	Starterswoning gedefinieerd	Speciaal beleid voor starters genoemd	Sub-groep starters genoemd	Speciaal beleid voor deze groep(en)	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar?	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt
	nee	nee, wel wordt er gesproken over "goedkope" woningen	Ja, "Slimmer kopen" corporatie financieert 35 % mee en deelt in winst of verlies bij verkoop. Corporatie heeft eerste optie op koop bij verkoop woning.	jongeren, studenten, starters, dinkys en empty nesters	<p>Het centrumstedelijk woonmilieu kent een uitbreidingsbehoefte van ca. 1.150 woningen in de periode 2008-2020. Zowel in huur als koop, voor diverse doelgroepen van meest kleine huishoudens (jongeren, studenten, starters, dinkys en empty nesters).</p> <p>- We willen voldoende goedkope woningen voor de lage inkomens.</p> <p>- Richten we ons op het vasthouden van de middenklassen en sociale stijgers. (inkomensgroep tussen de 30.000 tot 35.000 euro zit onze aandacht (de doelgroep-plus, bijvoorbeeld de twee jonge parttime werkende MBO-ers). Deze groep binden aan de stad.</p>	<p>Woonadviesraad platform met corporaties, ontwikkelaars en makelaardij - mogelijkheden van versnelling en verbetering van de woningbouw op de agenda zetten. Coalitie akkoord: netto 3000 goedkope huurwoningen geïmplementeerd moeten worden. Tot nu toe 1.200 goedkope huurwoningen gebouwd of in aanbouw. Voor tot 2015 nog 2.300 goedkope huurwoningen. Starterslening + budget verhoogd: "Daarmaat continueren we de Starterslening en verhogen we het budget. tevens volgordercriterium + passendheidscriteria bij de toewijzing van een woning, om zodoende de slaagkans voor starters te vergroten</p>	<p>- enkel "studenten", wel met aantallen en tijd. Verder wordt er gesproken over "goedkope woningen" dit wordt verder niet gedefinieerd.</p>	<p>Beste aanpak landelijk niveau "Overigens willen we bij voorbaat de verwachtingen ten aanzien van de inzet van deze instrumenten temperen. Daarvoor is het gaat tussen huur en koop te groot. De enige manier om daar iets aan te doen ligt op landelijk niveau. Het vergt een totale heroverweging van overheidsingrijpen in de woningmarkt."</p>
Structuurvisie	nee	nee	nee	ja, studenten	<p>ja "Studenten willen we passende huisvesting bieden, goede scholing en passende voorzieningen en activiteiten."</p>	<p>Bewoners binden: Voldoende goedkope woningen voor de lage inkomens en vasthouden van middenklassen en sociale stijgers</p> <p>- Bewoners binden en vasthouden van middenklassen en sociale stijgers</p>	1.300 studenteneenheden de komende 5 jaar	geen relevante
Kansenboek	nee	nee	nee	ja, studenten	<p>De komende tijd moeten nog locaties gezocht worden voor de bouw van 1000 studentenwoningen (waarvan de helft voor 2010 gebouwd moet worden).</p>	<p>Aantrekkelijke stad voor studenten en werknemers Nijmegen staat bekend als stad waar ook veel studenten wonen. Dat geeft levendigheid en cultuur</p> <p>rondom de campus, maar ook in woonwijken en de binnenstad. Dit is een kwaliteit die we willen vasthouden. Daarnaast wil Nijmegen meer een interessante stad zijn voor werknemers van specifieke (internationale) bedrijven. Dit vereist beschikbare woningen in het middensegment en culturele activiteiten die ook deze groep aanspreken. tevens, onze sterke positie als stad qua aantrekkingskracht voor jonge stedelingen moeten we zien te behouden</p>	gedeeltelijk	geen relevante

Wageningen

Woonvisie 2008-2015	Starter gedefinieerd	Starterswoning gedefinieerd	Speciaal beleid voor starters genoemd	Sub-groep starters genoemd	Speciaal beleid voor deze groep(en)	Algemene maatregelen die starters kunnen helpen	Beleid SMART geformuleerd of op andere manier meetbaar?	Overige 'opmerkingen' over de woningmarkt
	nee	nee, wel sociale segment	ja, "starters en jonge gezinnen" 30 % sociale huur. -Sociale segment: sociale huur < € 631,73/mnd (prijspeil juli 2008) & sociale koop < € 170.000,- VON.	ja, studenten en doorstarters	<p>- studenten: "Gemeente Wageningen, Wageningen UR, Idealis en De Woningstichting overleggen regelmatig over de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven op het gebied van studentenhuysvesting. Naast het creëren van voldoende aanbod om in de toekomstige vraag te kunnen blijven voorzien, richten partijen zich ook op het verzilveren van kansen met betrekking tot tijdelijke huisvesting in bijvoorbeeld herstructureringscomplexen van De Woningstichting."</p> <p>Doorstarters: meer aanbod voor de doorstarters</p>	<p>- Er is behoefte om qua woningaanbod te voorzien in de diversiteit van de vraag vanuit de Wageningse bevolking.</p> <p>- Een onevenwichtige bevolkingsopbouw, de studenten niet meegerekend, dreigt te ontstaan door een gebrek aan passend woonaanbod.</p> <p>- De dynamische omvang van de studentenpopulatie vraagt om een flexibel aanbod.</p> <p>- De startersgroep moet worden geholpen om te kunnen instromen in de woningmarkt.</p> <p>- Er is om te voorzien in behoefte van de groep doorstarters een groter aandeel grondgebonden koopwoningen nodig. Hetzelfde geldt voor de 'geworde' gezinnen.</p> <p>- Er is een noodzaak om tijdig en dynamisch te kunnen inspelen op de steeds groter wordende groep zorgbehoevenden.</p>	In het woningbouw programma worden de aantallen woningen en type onderscheiden, tevens geldt dit tot 2015.	geen relevante
Regionale Structuurvisie WERV	nee	nee	nee	ja, studenten		worden wel bouwprogramma's gegeven met aantal wooneenheden naar woon milieu verder niet gespecificeerd	nee, slechts aantal en type woonmilieu (is vaag)	geen relevante



Personalia

1. Wat is uw naam?

.....

2. Bij welke gemeente bent u werkzaam?

.....

3. Op welke afdeling?

.....

4. Wat is uw functie?

.....

5. Kunt u uw takenpakket kort omschrijven?

.....

Starters

6. In de structuurvisie en woonvisie van uw gemeente kom ik geen definitie tegen van het begrip starter. Wat is volgens u de definitie van starters op de woningmarkt?

.....

7. Starters zijn te onder te verdelen in zeven verschillende typen, namelijk jeugdig mobiel, jong traditioneel, laatbloeiers, klimmers, vliegende starters, herstarters en bemiddelde herstarters (zie bijlage voor een nadere toelichting). Hanteert uw gemeente dit onderscheid ook of hanteert u een ander onderscheid?

.....

8. Heeft dat onderscheid een bepaalde functie? Zo ja, welke?

.....

9. Wat is volgens u een starterswoning?

.....

Huisvestingsbeleid

10. Wat is volgens u de rol van uw gemeente met betrekking tot huisvesting in het algemeen en starters in het bijzonder?

.....



11. Wat is volgens u de rol van corporaties in uw gemeente met betrekking tot huisvesting in het algemeen en starters in het bijzonder?

.....

12. Vormen starters een aandachtsgroep binnen het gemeentelijke huisvestingsbeleid? Zo ja, waaruit blijkt dat?

.....

13. Voert u actief (sturend) of passief (faciliterend) beleid ten aanzien van starters op de woningmarkt? (zie bijlage voor een toelichting over actief of passief beleid)

.....

14. Acht uw gemeente het startersprobleem een probleem van de gemeentelijke overheid of mede een probleem van anderen, bijvoorbeeld corporaties of hypotheek banken?

.....

15. Wordt er door uw gemeente voldoende en effectief beleid gevoerd wordt ten aanzien van starters op de woningmarkt?

.....

16. Welke actoren binnen de startersmarkt zijn van belang in uw gemeente?

.....

17. Heeft uw gemeente prestatie afspraken met corporaties? Zo ja, wat houden deze prestatie afspraken in?

.....

18. Met welke doelstellingen en intenties voeren deze actoren in uw ogen beleid ten aanzien van starterswoningen?

.....

Beleid algemeen

19. Een theorie die ervan uitgaat dat bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid vier fasen zijn te onderscheiden is de beleidslevenscyclus van Winsemius. De



beleidslevenscyclus bestaat uit 4 fasen; erkenningsfase, beleidsformuleringsfase, oplossingsfase en de evaluatie en beheerfase (zie bijlage voor een toelichting). In welke fase vindt u dat uw gemeente zich bevindt ten aanzien van beleid ten aanzien van starters en waaruit blijkt dat?

.....

20. Heeft de decentralisatie van bevoegdheden geleid tot effectiever beleid van uw gemeente ten aanzien van de startersproblematiek?

.....

21. Meet u de effectiviteit van uw beleid ten aanzien van starters, zo ja hoe?

.....

Oplossingen startersprobleem

22. Uit de bestudeerde literatuur blijken er verschillende oplossingen voor het startersprobleem te zijn. Voorbeelden hiervan kunt u vinden in de bijlage. Welke methode of combinatie is volgens u de meest effectieve?

.....

23. Faciliteert uw gemeente specifiek de bouw van starterswoningen? Zo ja, op welke wijze de afgelopen 3 jaar?

.....

24. Hebt u als gemeente voldoende instrumenten die u effectief in kunt zetten om de problemen op de startersmarkt op te lossen?

.....

25. Stimuleert u het voorkomen van goedkope scheefheid? Zo ja, hoe?

.....

26. Hebt u verder nog suggesties of opmerkingen?

.....

Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking, zonder uw medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen houden.

Bijlagen

Zeven verschillende typen starters

- **Jeugdige mobiel**
De jeugdige mobiel is 20 tot 25 jaar oud en zoekt zijn eerste woning vanuit het ouderlijk huis. Deze groep heeft nog maar weinig te besteden en stelt daardoor betrekkelijk weinig eisen aan woning en woonomgeving. Kiest vaak voor huur en appartementen. Zoekt het meest in grote steden en kleine dorpen.
- **Jonge traditioneel**
De jonge traditioneel is 20 tot 25 jaar oud en gaat vanaf het ouderlijk huis samenwonen. Het inkomen is laag tot modaal. Deze groep kiest vaker voor koop dan voor huur en zoekt een locatie buiten het centrum van de stad.
- **Laatbloeier**
De laatbloeier (30+) gaat laat zelfstandig wonen. Door de relatief hoge leeftijd heeft hij al iets meer te besteden en zal dus kiezen voor koop. De woonlocatie is voor de laatbloeier belangrijk (aan het water of een hofje).
- **Klimmer**
De klimmer is hoogopgeleid (hbo/wo), 20 tot 30 jaar oud en heeft een modaal of bovenmodaal inkomen. Start zijn wooncarrière vanuit een studentenkamer of het ouderlijk huis. Kiest zowel voor koop als voor huur. Wil in de stad wonen, liefst nabij het centrum.
- **Vliegende starter**
De vliegende starter (20-30 jaar) zoekt vanuit zijn studentenkamer en met hulp van zijn hoge inkomen een grote woning in een hoogstedelijk milieu. Is veeleisend, maar heeft ook wat te besteden.
- **Herstarter**
De herstarter zoekt, gedwongen door bijvoorbeeld een relatiebreuk, opnieuw een woning. Door een beperkt inkomen zoekt de herstarter, die vaak kinderen heeft, naar een betaalbare huurwoning in een kindvriendelijke woonbuurt.
- **Bemiddelende herstarter**
De bemiddelde herstarter heeft wat meer te besteden en kan hogere eisen stellen aan woning en woonmilieu. Ook de bemiddelde herstarter heeft vaak kinderen en is dus op zoek naar veiligheid en een vertrouwde omgeving.



Actief of passief (grond)beleid

Wat betreft beleid en grondbeleid is er een onderverdeling te maken tussen passief of actief beleid. Respectievelijk ook wel faciliterend of sturend beleid.

Passief grondbeleid

Passief grondbeleid, ook wel faciliterend grondbeleid genoemd, houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente 'faciliteert' deze grondexploitaties door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan. Het voordeel van het voeren van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren waardoor ze minder risico loopt dan wanneer ze actief grondbeleid zou voeren.

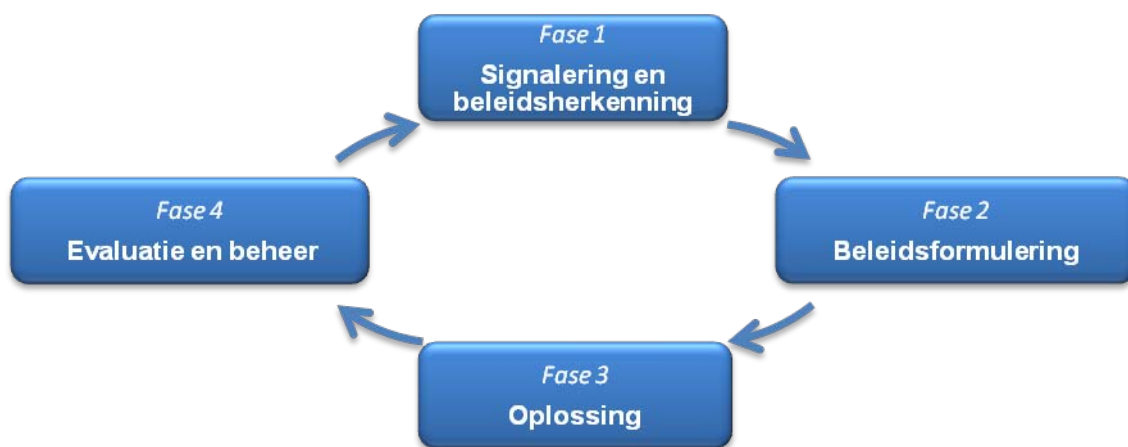
Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dit houdt in dat de gemeente de grond in eigendom heeft en zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken, om de grond vervolgens uit te geven. Bij actief grondbeleid heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden dan bij faciliterend grondbeleid. Daar staat tegenover dat de gemeente wel meer risico loopt, vooral doordat grondaankopen vaak grote investeringen betekenen.

Beleidslevenscyclus

Een theorie die ervan uitgaat dat bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid vier fasen zijn te onderscheiden is de beleidslevenscyclus van Winsemius.

1. **Signalering en beleidsherkenning:** In deze fase worden signalen uit de maatschappij door de politiek herkend als een beleidsprobleem. In de fase daarvoor is het politiek belang van het onderwerp nog beperkt.
2. **Beleidsformuleringsfase:** In deze fase wordt aan consensus gewerkt over de aard van het probleem, beleidsdoelen en mogelijke maatregelen. In deze fase stijgt het politiek belang.
3. **Oplossingsfase:** In deze fase wordt een oplossing gekozen en ingevoerd. In deze fase neemt de politieke belangstelling af. En er volgt een periode waarin het probleem wordt gemanaged. Het probleem verschuift van politiek naar het ambtelijke domein.
4. **Evaluatie- en beheerfase:** In deze fase wordt de doelbereiking gemonitord en het uitgevoerde beleid wordt gehandhaafd en geëvalueerd. In deze fase neemt het politiek belang verder af. Tijdens de evaluatie wordt vastgesteld of de maatregelen het probleem hebben verholpen. Als dat niet het geval is, dan kan een nieuwe cyclus gestart worden voor nieuw of aangepast beleid.



Figuur 5.1 Beleidslevencyclus Winsemius
(bron: eigen bewerking)



Oplossingen startersprobleem

Uit literatuur onderzoek zijn er een aantal oplossingen naar voren gekomen die kunnen helpen bij het oplossen van de problemen op de startersmarkt. Deze oplossingen zijn (in het kort) als volgt:

- Het verlagen van grondprijzen.
- Het aanscherpen van hypotheeknormen, maar niet simpelweg het leenbedrag verlagen. (vanaf 1 januari 2011, kunnen starters zo'n 35.000 euro minder hypotheek krijgen)
- De NHG grens van 350.000 euro behouden zolang dat nodig is.
- Het afschaffen overdrachtsbelasting voor starters.
- Het instellen van een koopsubsidies voor starters.
- Meer woningen voor starters bouwen.
- De doorstroming op de woningmarkt bevorderen, waardoor er woningen voor starters vrij komen.
- Het scheefwonen verminderen.
- Meer bouwen naar behoefte, zodat ook de doorstroming wordt bevordert.
- Duidelijkheid over hypotheekrente aftrek.
- Integrale aanpak (alle actoren binnen gemeente of zelfs landelijk).