



Op zoek naar de sleutel: Hoe behouden we sleutelberoepen voor de stad?

Context en achtergrond bij de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt van Amsterdam en de MRA.



Colofon

Dit rapport is geschreven door de Hogeschool van Amsterdam (HvA) en de Universiteit van Amsterdam (UvA) in het kader van het bij het Kenniscentrum Ongelijkheid lopende onderzoeksprogramma 'Wie woont en werkt nog in de stad'. Dit programma wordt gecoördineerd door Stan Majoor (HvA) en Dorien Manting (UvA).

Het onderzoek is begeleid door de deelnemende partners:

Planbureau voor de Leefomgeving

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek

Gemeente Amsterdam, dienst Wonen

Gemeente Amsterdam, dienst Ruimte en Duurzaamheid

Auteurs:

Jaap Draaisma, Hogeschool van Amsterdam

Maria Kapteijns, Hogeschool van Amsterdam

Marco Bontje, Universiteit van Amsterdam

Hogeschool van Amsterdam

Wibautstraat 3B

1091 GH Amsterdam

urbangovernance@hva.nl

j.draaisma@hva.nl

Universiteit van Amsterdam

Nieuwe Achtergracht 166

1018 WV Amsterdam

gpio-fmg@uva.nl

m.a.bontje@uva.nl

Amsterdam, maart 2023

Opmaak: Babette van Bergenhenegouwen

babettevbh@gmail.com

Tijdljn: Ivo Schmetz

Foto voorblad: Aaron Burden

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 6 |
| 1. Hoofdstuk 1: Inleiding | 10 |
| 2. Hoofdstuk 2: Stedelijke Ontwikkeling | 14 |
| 2.1. Bevolkingsontwikkeling van Amsterdam en MRA | 16 |
| 2.1.1. Amsterdam | 16 |
| 2.1.2. Metropoolregio Amsterdam | 18 |
| 2.2. Economische ontwikkeling van Amsterdam en MRA | 20 |
| 2.3. Ontwikkeling van de woningmarkt in Amsterdam en MRA | 22 |
| 2.4. Demografische en sociaaleconomische verklaringen voor stedelijke ontwikkeling | 25 |
| 2.5. Selectieve migratiestromen naar en vanuit stad en stadsregio | 26 |
| 2.6. Nieuwe stedelijke economieën | 29 |
| 2.7. Stedelijke netwerken en hiërarchieën: World Cities, Global Cities en het World City Network | 30 |
| 2.8. Steden als centra van creativiteit, kennis en innovatie | 31 |
| 2.9. Concurrerende stad of rechtvaardige stad? | 32 |
| 2.10. Alternatieve agenda's voor stedelijke ontwikkeling: 'grounded city', 'doughnut city' en 'just city' | 35 |
| 2.11. Ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beleid | 37 |
| 2.12. Stedelijke woningmarkt en woonbeleid | 40 |
| 2.12.1. Wooncrisis | 40 |
| 2.12.2. Historische ontwikkeling van stedelijke woningmarkt en woonbeleid | 40 |
| 2.12.3. Debatten en dilemma's: wie kan er nog wonen in de (grote) stad? | 43 |
| 2.13. Sleutelberoepen op de woningmarkt in andere Europese steden | 46 |
| 2.14. Conclusies | 49 |
| 3. Hoofdstuk 3: Sleutelberoepen | 53 |
| 3.1. Cruciaal, vitaal of onmisbaar: een brede verzameling termen | 54 |
| 3.2. Sleutelberoepen: tegenstrijdigheden en dilemma's | 55 |
| 3.2.1. Sleutelberoepen: de brede discussie | 56 |
| 3.2.1a. Publieke of private sector | 56 |
| 3.2.1b. Economische of sociale waarde | 58 |
| 3.2.2. Sleutelberoepen: toepassingsgerichte kenmerken | 58 |
| 3.2.2a. Inkomen | 59 |
| 3.2.2b. Personeelstekorten | 61 |
| 3.2.2c. Werklocatie | 62 |
| 3.2.3. In- en uitsluiting | 62 |
| 3.3. Scenario's | 63 |
| 3.4. Toelichting keuzes in dit onderzoek | 66 |
| 4. Hoofdstuk 4: De Woningmarkt | 68 |
| 4.1. De woningmarkt nu: Wonen in Amsterdam en Wonen in de MRA | 70 |
| 4.1.1. De verschillende sectoren van de woningmarkt | 72 |
| 4.1.2. Ontwikkeling van de woningvoorraad naar eigendom | 74 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| 4.1.3. | Woningmarktsegmenten en inkomensgroepen | 74 |
| 4.1.4. | Verschillen en overeenkomsten Amsterdam en MRA | 75 |
| 4.1.5. | Conclusies uit de situatie op de woningmarkt | 76 |
| 4.2. | Sleutelberoepen en de woningmarkt: hoe is het zo gekomen? | 76 |
| 4.2.1. | Door de tijd heen | 76 |
| 4.2.2. | Meer koop, minder huur | 77 |
| 4.2.3. | Woningcorporaties primair voor lage inkomens | 77 |
| 4.2.4. | Afname sociale huurwoningen | 77 |
| 4.3. | Situatie nu: Wooncrisis en nieuw beleid | 79 |
| 4.3.1. | Nieuwe nationale beleidsmaatregelen | 83 |
| 4.4. | Toewijzing, urgentie en sleutelberoepen | 83 |
| 4.4.1. | Toewijzing sociale huurwoningen | 84 |
| 4.4.2. | Toegang, toewijzing en urgentie op de Amsterdamse (en regionale) woningmarkt | 85 |
| 4.4.3. | Voorrangsregelingen | 88 |
| 4.4.3a. | Amsterdam, ontstaan en eerste ervaringen | 88 |
| 4.4.4b. | Voorrangsregelingen Beroepsgroepen in andere grote steden | 92 |
| 4.4.4c. | Voorrangsregelingen voor beroepsgroepen elders in de MRA | 93 |
| 4.4.4d. | Voorrangsregelingen nader bekeken | 94 |
| 4.4.4e. | Conclusie Voorrangsregelingen Beroepsgroepen | 97 |
| 4.5. | Conclusie | 97 |
| Bronnen | | 98 |
| Bijlagen | | 114 |
| | Bijlage 1: Overzicht van beroepsgroepen per term | 115 |
| | Bijlage 2: Tijdlijn ontwikkeling Voorrangsregeling Beroepsgroepen Amsterdam | 118 |
| | Bijlage 3: Voorwaarden voor deelname voorrangsregeling | 122 |



Samenvatting

Dit rapport is het eerste product van het onderzoeksprogramma “Wie woont en werkt nog in de stad? Onderzoeksprogramma naar de (on)toegankelijke woningmarkt” in opdracht van het Kenniscentrum Ongelijkheid (KCO). Het rapport biedt een inhoudelijke verkenning van het begrip ‘sleutelberoepen’ en de positie van dergelijke groepen op de woningmarkt in Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Doel is om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de woonsituatie een rol speelt voor sleutelberoepen om in de stad te blijven werken. Beleidsmakers, onderzoekers, professionals in het veld en andere geïnteresseerden bieden wij naast deze context en achtergrond, ook concrete handvatten in de vorm van scenario’s (hoofdstuk 3).

In **hoofdstuk 2** wordt een aantal structurele en bijzondere ontwikkelingen toegelicht die tot de huidige situatie op de woning- en arbeidsmarkt van Amsterdam en de MRA hebben geleid. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van de bevolking, economie en woningmarkt van Amsterdam en de MRA. Daarna worden die trends en de context waarin ze hebben plaatsgevonden verklaard. Hierbij plaatsen we Amsterdam en de MRA in internationaal perspectief en bespreken we literatuur over o.a. selectieve migratiestromen, recente trends in stedelijke economieën, beleidsdilemma’s in stedelijke ontwikkeling zoals de afweging tussen ‘concurrerende stad’ en ‘rechtvaardige stad’, voorstellen voor alternatieve stedelijke ontwikkelingsagenda’s, en de rol van ruimtelijk beleid en woonbeleid in stedelijke ontwikkeling. Amsterdam en de MRA hebben zich in de laatste decennia ontwikkeld tot een economisch succesvolle metropoolregio die voor velen ook een aantrekkelijke woonomgeving is. Amsterdam en de MRA spelen een vooraanstaande rol in de 21e-eeuwse economie, als o.a. creatieve stad, kennisstad, cultureel centrum en favoriete vestigingsplaats van opkomende sectoren als fintech en de platformeconomie. Maar de keerzijde van dat succes is een problematische woningmarkt waarin vooral starters veel moeite hebben een betaalbare woning te vinden. Problemen van betaalbaarheid, toegankelijkheid en passendheid van het woningaanbod spelen intussen niet alleen meer voor lagere inkomensgroepen, maar ook steeds meer voor de middeninkomens, en daarmee ook voor de sleutelberoepen die in ons onderzoek centraal staan. Hoewel de ontwikkeling van Amsterdam en de MRA voor een groot deel door factoren bepaald wordt waar stads- en regiobestuur weinig invloed op hebben, maakt dit hoofdstuk ook duidelijk dat enige sturing van die ontwikkelingen door lokale en regionale beleidskeuzes wel degelijk mogelijk is. De stedelijke en regionale ontwikkelingsproblemen van nu zijn deels ook door beleidskeuzes in het verleden veroorzaakt, maar kunnen wellicht ook door beleidskeuzes nu en in de toekomst opgelost worden. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal voorbeelden van wat steden vergelijkbaar met Amsterdam doen om de positie van sleutelberoepen in hun stad, of bredere categorieën zoals de (lagere) middenklasse waar deze beroepsgroepen deel van uitmaken, veilig te stellen.

In **hoofdstuk 3** vervolgens wordt het begrip ‘sleutelberoep’ nader onderzocht. We zien dat er verschillende termen in omloop zijn om een groep maatschappelijk relevante beroepen te omschrijven. Sommige hiervan zijn redelijk afgebakend (‘maatschappelijk beroep’) en helder gedefinieerd (‘cruciaal’, ‘vitaal’), maar andere zijn onduidelijk en soms zelf sturend (‘onmisbaar’, ‘essentieel’). Niet alle termen duiden op dezelfde typen beroepen. Zo laat bijlage 1 zien dat politie, zorg en onderwijs bij iedere term naar voren komen. Er zijn echter ook beroepen die nergens worden genoemd wanneer het over dit soort belangrijke beroepen gaat. De vraag komt op wat een beroep tot sleutelberoep maakt. Over twee zaken lijkt men het zowel in de wetenschappelijke literatuur als de publieke opinie eens te zijn: sleutelberoepen behoren tot de lage of middeninkomens, en hebben een toegevoegde waarde voor de maatschappij. Toch is hiermee nog allerm minst duidelijk wie er wel of niet een sleutelberoep heeft. Dit hoofdstuk biedt vijf criteria die een inhoudelijke discussie over sleutelberoepen kunnen begeleiden. De eerste twee criteria zijn goed om het gesprek te starten: behoort een sleutelberoep alleen tot de publieke, of ook tot de private sector? En moeten we de toegevoegde waarde van sleutelberoepen op een economische of sociale ma-

nier interpreteren? De tweede set criteria is toegespitster en heeft een pragmatischer inslag: dit zijn inkomen, personeelstekorten en werklocatie. Deze vijf criteria kunnen worden ingezet voor een inhoudelijke discussie, maar kunnen ook leiden tot een selectie van sleutelberoepen voor beleid of onderzoek. Deze zijn uitgezet in drie scenario's aan het eind van het hoofdstuk. Een belangrijke kanttekening die we hierbij plaatsen is dat met een dergelijke selectie er onvermijdelijk ook groepen worden uitgesloten. Het is belangrijk je ervan bewust te zijn dat deze uitsluiting plaatsvindt, mogelijk van groepen die ook al op andere terreinen ongelijkheden ervaren. Mocht er toch een wens voor afbakening zijn, dan kunnen de scenario's hier een helpende hand bieden.

Hoofdstuk 4 bespreekt de situatie op de woningmarkt van Amsterdam en de MRA, met specifieke aandacht voor de positie van sleutelberoepen. Er wordt geconstateerd dat de Amsterdamse woningmarkt, en in iets mindere mate de woningmarkt van de MRA, de laatste jaren in toenemende mate ontoegankelijk geworden is voor mensen uit sleutelberoepen. De liberalisatie van de woningmarkt, gecombineerd met grote prijsstijgingen in zowel de (particuliere) huursector en de koopsector zijn factoren die hier mede toe hebben geleid. Het hoofdstuk biedt naast cijfermatige inzichten ook een overzicht van de voorstellen die begin 2022 vanuit het Rijk zijn gedaan om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de woningvoorraad te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor gemeenten om in de toekomst 50% van de vrijkomende sociale en middeldure huur- en koopwoningen toe te wijzen aan bewoners met een maatschappelijke of economische binding met de gemeente. Ook zijn er maatregelen voorgesteld om de huurprijzen in de vrije sector te reguleren. In hoeverre de Rijksvoorstellen daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden is nu echter nog niet duidelijk.

Hoofdstuk 4 bespreekt ook voorrangregelingen, die enkele gemeenten in de MRA (Amsterdam, Almere, Amstelveen, Lelystad en Zaanstad) recent hebben ingesteld. Omdat de voorrangregelingen van zeer recente datum zijn valt over het effect hiervan nog niet veel te zeggen. In 2023 komt de gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek met een evaluatie van de Amsterdamse regeling. Naast het beoogde positieve effect voor de beroepsgroepen die opgenomen zijn in de regeling is het van belang om ook eventuele negatieve effecten voor andere groepen woningzoekenden, waaronder andere sleutelberoepen, te onderzoeken.

Concluderend laat dit rapport zien hoe verschillende ontwikkelingen op de arbeids- en woningmarkt in Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) er de laatste decennia toe hebben geleid dat de positie van sleutelberoepen verslechterd is. Dit vloeit deels voort uit structurele ontwikkelingen die we ook in andere internationaal succesvolle steden en stedelijke regio's zien.

Concluderend laat dit rapport zien hoe verschillende ontwikkelingen op de arbeids- en woningmarkt in Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) er de laatste decennia toe hebben geleid dat de positie van sleutelberoepen verslechterd is. Dit vloeit deels voort uit structurele ontwikkelingen die we ook in andere internationaal succesvolle steden en stedelijke regio's zien. Maatregelen op de woningmarkt om de positie van sleutelberoepen in de grote stad te verbeteren moeten met veel verschillende situaties rekening houden. De maatregelen die tot nu toe zijn genomen om de positie van bepaalde sleutelberoepen te verbeteren c.q. de personeelstekorten terug te dringen zijn pas zeer recent ingegaan, of moeten nog van kracht worden. De urgentie en de roep om maatregelen wordt echter wel breed gedragen. Dit laat des te meer zien hoe relevant het onderwerp is waar we mee te maken hebben. Dit rapport heeft iets van inzicht kunnen bieden in de wisselwerking tussen de arbeidsmarkt en de woningmarkt, maar is nog niet compleet. Het vervolg van dit onderzoeksprogramma zal hier meer inzichten in bieden.

Een kanttekening die we in dit rapport plaatsen is dat per beroep en functie factoren als nachtdienst, oproepbaarheid en inzet bij calamiteiten de betekenis van woon-werkafstand, vervoerstypen en verbindingen sterk zullen verschillen. Voor het ene sleutelberoep zal daardoor de combinatie werken in de stad en wonen in de regio meer problemen opleveren dan voor andere. Hierbij speelt uiteraard ook het besteedbaar inkomen een grote rol - en dat kan zowel tussen als binnen sleutelberoepsgroepen verschillen. De bevindingen in dit rapport geven de indicatie dat sleutelberoepen niet alleen tot de middenklasse, maar ook tot de lagere inkomensgroepen behoren, vooral aan de start van hun loopbaan. Ook de eerste cijfers van de voorrangsregeling in Amsterdam lijken deze bevinding te ondersteunen. Dit zal in het vervolg van dit onderzoeksprogramma verder worden onderzocht. Hoewel de focus in dit rapport ligt op interventies op de woningmarkt, onderstrepen we tenslotte dat de positie van beroepsgroepen, dus ook van sleutelberoepen, op de arbeidsmarkt op verschillende manieren verbeterd kan worden. Een beter salaris, betere secundaire arbeidsvoorzieningen zoals een vast of een tijdelijk contract, reiskostenvergoeding, vakantiedagen, toeslagen, pensioenregeling, verlof, of begeleiding van werkdruk zijn hier voorbeelden van.

Deze publicatie maakt deel uit van het Onderzoeksprogramma 'Wie woont en werkt nog in de stad?'. In 2023 zullen nog enkele deelpublicaties verschijnen, waarin de resultaten van de kwantitatieve analyse naar woon-werkgedrag en de kwalitatieve diepte-interviews besproken zullen worden.



Hoofdstuk 1: Inleiding



Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit rapport is het eerste product van het onderzoeksprogramma “Wie woont en werkt nog in de stad? Onderzoeksprogramma naar de (on)toegankelijke woningmarkt” in opdracht van het Kenniscentrum Ongelijkheid (KCO). In dit programma onderzoeken we de mogelijke wisselwerking in kansenongelijkheid op de woningmarkt en arbeidsmarkt in Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Voordat we dit rapport introduceren, beginnen we eerst met een korte algemene introductie over het onderzoeksprogramma als geheel.

De toegankelijkheid van de woningmarkt in de MRA staat onder druk. Ondertussen kampen werkgevers in verschillende arbeidsmarktsectoren, zoals onderwijs, zorg en politie met personeelstekorten (Bijman en Lubberman 2020; Groot et al. 2017; Groot et al. 2018). Eerder onderzoek laat zien dat het niet kunnen vinden van geschikte, betaalbare woonruimte in de stad als een van de redenen voor deze personeelstekorten wordt genoemd (Booi 2020). Veel van deze beroepen horen tot de lage- en middeninkomens. De huidige woningmarkt maakt het voor hen steeds lastiger om zich blijvend en betaalbaar in de stad te vestigen, en voor sommigen is dit een reden om de stad te verlaten (ibid.). De woningmarkt maakt het aantrekken of behouden van mensen in de zorg, de politie en het onderwijs dus mogelijk moeilijker, terwijl de stad dit soort beroepen wel heel erg nodig heeft. Toch is er nog weinig bekend over hoe de toegankelijkheid van de woningmarkt de baankansen van beroepsgroepen beïnvloedt of andersom.

De personeelstekorten in deze sectoren hangen samen met het bredere thema van kansenongelijkheid in de stad. Deze kansenongelijkheid heeft meerdere facetten. De ongelijkheid speelt tussen groepen, waarbij sommige wel en andere geen woning kunnen vinden. Het hebben van een tijdelijk woon- of werkcontract heeft mogelijk een negatieve invloed op andere levensdomeinen, zoals relatie- en gezinsvorming. Daarnaast kunnen de personeelstekorten in het onderwijs ook leiden tot een **cumulatie van sociale ongelijkheid**. Personeelstekorten zijn het grootst in de wijken met veel kinderen met leer- en ontwikkelachterstanden (Inspectie Onderwijs 2021). Voor scholen met kwetsbare leerlingpopulaties is het aantrekken en behouden van leerkrachten juist extra belangrijk. Juist waar goed onderwijs van extra belang is, is het vinden van genoeg leerkrachten het moeilijkst. De stapeling en wisselwerking van deze kansenongelijkheid is het uitgangspunt van dit onderzoeksprogramma.

Een van de initiatieven om de personeelstekorten bij de politie, het onderwijs en de zorg aan te pakken, is een voorrangregeling op de woningmarkt. Verschillende gemeenten in de MRA, waaronder gemeente Amsterdam zelf, zijn met een regeling voor voorrang op huurwoningen gestart. Amsterdam hanteert daarbij het begrip ‘maatschappelijke beroepsgroepen’; op grond van hoofdstuk 3 hanteren wij hier het begrip ‘sleutelberoepen’. In dit onderzoeksprogramma kijken we of dergelijke interventies op de woningmarkt nuttig zijn om mensen in deze sectoren aan te trekken of te behouden. Is de voorrangregeling een goed instrument om de ongelijkheid op de woningmarkt aan te pakken, of leidt het mogelijk juist tot verdere ongelijkheid? De focus op de voorrangregeling past zo binnen de bredere onderzoeksdoelstelling om de relatie tussen de woningmarkt en de arbeidsmarkt beter te begrijpen.

Via kwantitatief onderzoek naar de relatie tussen wonen en werken voor verschillende beroepsgroepen en verdiepend kwalitatief onderzoek onder huidige en aankomende leerkrachten in het basisonderwijs willen we bijdragen aan een beter begrip van deze relatie: In hoeverre is er sprake van een wisselwerking in kansenongelijkheid in woon- en werkomstandigheden? In het **kwantitatieve** deel staan algemene ontwikkelingen rond de woonsituatie van mensen met een sleutelberoep centraal. Specifiek kijkt het onderzoek naar hoe veranderingen in woon- of werklocaties

elkaar beïnvloeden. Vragen zoals: wanneer in de levensfase vertrekken mensen met een sleutelberoep Amsterdam als woonplaats? En, veranderen zij dan wel of niet van werkgever en baan? Middels verdiepende interviews in het *kwantitatieve deel*, willen we meer te weten komen over de invloed op individueel niveau van de woonsituatie op het werk en andersom. Een uitgebreidere toelichting over de onderzoeksopzet- en keuzes zijn te vinden aan het eind van hoofdstuk 3. Het onderzoeksprogramma, uitgevoerd door de Hogeschool van Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Gemeente Amsterdam, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Planbureau voor de Leefomgeving en verschillende praktijkpartners, zal december 2023 worden afgerond.

1.1 Over dit rapport

Dit rapport is het eerste product van het onderzoeksprogramma, en biedt achtergrond en context voor de thema's die in dit onderzoeksprogramma aan bod komen. Het rapport vormt zo de basis voor het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek die op dit rapport volgen.

Door middel van drie afzonderlijk te lezen hoofdstukken, wordt inzicht geboden in de structurele en bijzondere ontwikkelingen die tot de huidige situatie op de arbeids- en woningmarkt in de MRA hebben geleid. We werpen licht op belangrijke trends en bieden cijfers en begrippen om de woningmarkt en de positie van bepaalde beroepsgroepen op die markt beter te begrijpen. Zogenaamde 'sleutelberoepen', beroepen met een belangrijke maatschappelijke functie, staan in dit onderzoek centraal. De terminologie om dit soort belangrijke beroepen aan te duiden is divers, en de invulling daarvan des te meer. In dit rapport is een hoofdstuk gewijd aan de discussie wat we onder sleutelberoepen kunnen worden verstaan. Hoewel we de term sleutelberoep in dit rapport hanteren, onderstrepen we dat we hiermee geen afbakening maken over welke beroepen dit allemaal kunnen zijn. We vinden het van belang de positie op de arbeids- en woningmarkt van een breder palet van lage en middeninkomens met elkaar te vergelijken. Een uitzondering hierop zijn de inkomens in hoofdstuk 3 en de bespreking van een voorrangregeling in hoofdstuk 4. In deze twee secties hebben we wel een speciale focus op de beroepsgroepen zorg, onderwijs en politie omdat deze drie beroepsgroepen worden gebruikt in de voorrangregeling van Amsterdam en enkele andere gemeenten.

De hoofdvraag die we in dit rapport willen beantwoorden is: Welke ontwikkelingen op de arbeids- en woningmarkt van Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam zijn relevant voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt?

De hoofdvraag van dit rapport wordt beantwoord aan de hand van zeven deelvragen.

Hoofdstuk 2: Stedelijke ontwikkeling

Deelvraag 1: Welke structurele en bijzondere ontwikkelingen hebben tot de huidige situatie op de woning- en arbeidsmarkt van Amsterdam en de MRA geleid?

Deelvraag 2: Hoe is dat elders in vergelijkbare steden en wat doen zij om de positie van sleutelberoepen in hun stad veilig te stellen?

Hoofdstuk 3: Sleutelberoepen

Deelvraag 3: Op basis van welke afwegingen kan een keuze voor sleutelberoepen worden gemaakt in beleid of onderzoek?

Deelvraag 4: Welke keuze maken wij in het vervolg van dit onderzoek, en waarom?

Hoofdstuk 4: De Woningmarkt

Deelvraag 5: Wat zijn belangrijke algemene ontwikkelingen op de woningmarkt die nodig zijn om de positie van sleutelberoepen beter te begrijpen?

Deelvraag 6: Wat zouden de nationale beleidsmaatregelen voor de woningmarkt kunnen betekenen voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt in Amsterdam en de MRA?

Deelvraag 7: Wat betekenen voorrangregelingen voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt in Amsterdam en de MRA?

1.2 Voor wie is dit rapport?

Dit rapport is interessant voor iedereen die meer wil leren over de huidige situatie op de arbeids- en woningmarkt in Amsterdam en de MRA en wat dit voor sleutelberoepen in de stad betekent. Ook biedt het interessante inzichten in de bredere ontwikkelingen die achter de huidige situatie schuilen. De scenario's in dit rapport kunnen ingezet worden om een gesprek over sleutelberoepen te starten of te begeleiden: over wie hebben we het eigenlijk als we het over sleutelberoepen hebben? Het rapport vormt een geheel, maar de hoofdstukken kunnen ook los van elkaar worden gelezen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de structurele en bijzondere ontwikkelingen in kaart gebracht, die de context vormen om de huidige situatie op de Amsterdamse woning- en arbeidsmarkt te begrijpen.

In hoofdstuk 3 wordt de term sleutelberoep onder de loep genomen. De dilemma's die men tegenkomt bij de afbakening, en de effecten en neveneffecten voor de keuze van sleutelberoepen worden besproken. Dit leidt tot drie mogelijke scenario's voor het selecteren van sleutelberoepen in beleid of onderzoek.

Onderwerp van hoofdstuk 4 is de huidige situatie op de woningmarkt van Amsterdam en de MRA, met specifieke focus op de positie van sleutelberoepen. Welke ontwikkelingen op de woningmarkt zijn belangrijk om te begrijpen, en welke toekomstige ontwikkelingen zijn te verwachten? Belangrijke begrippen en processen, zoals de toewijzing van woningen, urgentie en voorrang voor beroepsgroepen zal worden uitgelegd. Ook zullen de voorrangregelingen voor beroepsgroepen binnen de MRA worden besproken.

1.4 Tot slot

In dit onderzoek werken we zoveel mogelijk met de ruimtelijke indeling van de **Metropool Regio Amsterdam (MRA)** omdat dit op dit moment het belangrijkste regionale samenwerkingsverband is. Onder de MRA vallen, naast Amsterdam ook Diemen, Almere en Lelystad, 't Gooi, de Zaanstreek, Waterland, IJmond, Haarlem, Amstelland en de Haarlemmermeer. In dit rapport hanteren wij de MRA-indeling; wij vermelden het wanneer wij hierop een uitzondering maken.

De Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek voert begin 2023 een evaluatie uit van de eigen voorrangregeling. Deze evaluatie richt zich primair op de (oud) kandidaten van de voorrangregeling, en in hoeverre de regeling eraan heeft bijgedragen dat de professionals in zorg, onderwijs en politie nog werkzaam zijn in de sector. Hoewel de voorrangregeling ook wordt beschreven in dit onderzoeksprogramma, is het uitgangspunt zeer verschillend. Wij onderzoeken vanuit een breder kansenongelijkheidsperspectief, waarbij het woon- en werkgedrag van een grotere groep zal worden meegenomen. De twee onderzoeken zullen elkaar daarom aanvullen.

Hoofdstuk 2: Stedelijke Ontwikkeling

Hoofdstuk 2: Stedelijke Ontwikkeling

Voordat we specifiek inzoomen op de situatie van sleutelberoepsgroepen op de Amsterdamse woningmarkt en de rol die voorrangregelingen hierin kunnen spelen, bespreken we in dit hoofdstuk de context waarin deze situatie tot stand gekomen is. We plaatsen de ontwikkelingen in Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) in internationaal perspectief. De meest relevante internationale context waarop we ons richten is Noordwest-Europa. Maar veel van de toonaangevende theorieën en ideeën over stedelijke ontwikkeling komen uit Noord-Amerika en deze zullen in dit hoofdstuk dus ook aan bod komen. Hierbij is niet alleen de ontwikkeling van de stedelijke en regionale woningmarkt relevant. De ontwikkeling van de woningmarkt wordt sterk beïnvloed door sociaaleconomische ontwikkelingen en beleid op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal schaalniveau. We zullen daarom in dit hoofdstuk niet alleen recente trends in stedelijke woningmarkten bespreken, maar ook de sociaaleconomische ontwikkeling in steden en stadsregio's en trends in stedelijke en regionale planning. Hoewel de verklaringen voor die trends en ontwikkelingen soms verder terug in de tijd kunnen liggen, focussen we vooral op de periode na de Tweede Wereldoorlog. Het hoofdstuk begint met een kort overzicht van recente trends in bevolkingsontwikkeling, economische ontwikkeling en ontwikkeling van woningvoorraad en woningmarkt in Amsterdam en de MRA. Dit wordt gevolgd door een bespreking van invloedrijke theorieën en debatten over stedelijke ontwikkeling in de internationale vakliteratuur en in hoeverre die de ontwikkelingen in Amsterdam en de MRA en daarmee vergelijkbare stadsregio's kunnen verklaren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte bespreking van stedelijk en regionaal planningsbeleid en woningmarktbeleid die ook belangrijke verklarende factoren in deze ontwikkelingen zijn geweest. Op de ontwikkeling van de woningmarkt van Amsterdam en de MRA zullen we in hoofdstuk 4 nader ingaan.

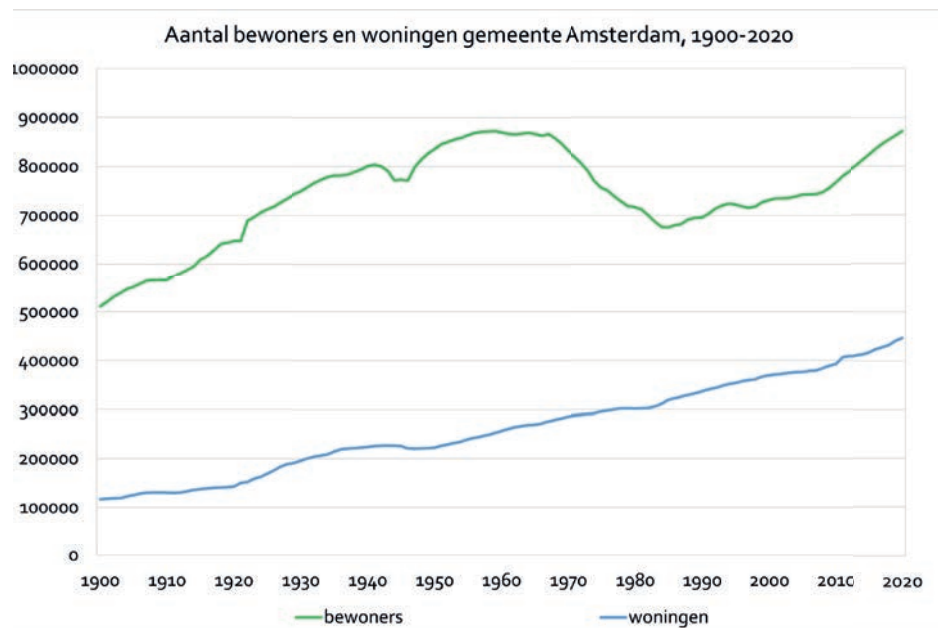
De vragen die we in dit hoofdstuk willen beantwoorden zijn:

- Deelvraag 1: Welke structurele en bijzondere ontwikkelingen hebben tot de huidige situatie op de woning- en arbeidsmarkt van Amsterdam en de MRA geleid?
- Deelvraag 2: Hoe is dat elders in vergelijkbare steden en wat doen zij om de positie van sleutelberoepen in hun stad veilig te stellen?

2.1 Bevolkingsontwikkeling van Amsterdam en MRA

2.1.1 Amsterdam

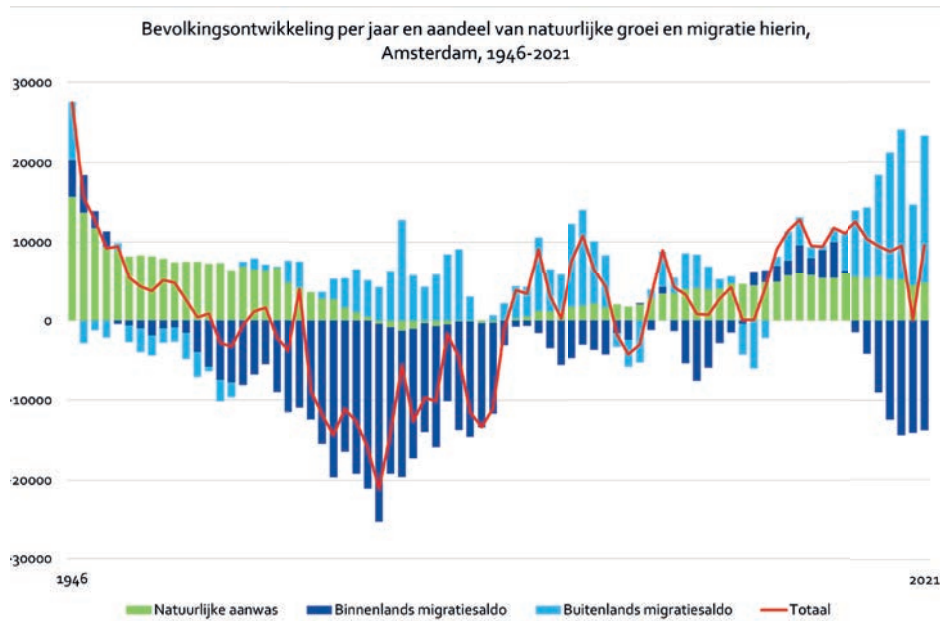
In de eerste zes decennia van de 20e eeuw was Amsterdam een snelgroeiende stad. De bevolkingsgroei die al in de tweede helft van de 19e eeuw was begonnen werd voortgezet. Deze groei werd alleen onderbroken door de Tweede Wereldoorlog. In januari 1959 had Amsterdam ruim 872.000 inwoners, het grootste aantal tot dan toe. Daarna volgden 25 jaar van krimp, naar uiteindelijk 675.000 inwoners in 1985. Amsterdam was dus (netto) bijna 200.000 inwoners kwijtgeraakt. Vanaf 1985 volgde eerst een lichte groei en later, vooral tussen 2008 en 2020, een snellere groei (figuur 2.1). In 2019, 60 jaar na 1959, had Amsterdam weer 872.000 inwoners (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022a). Volgens de meest recente prognose wordt een verdere groei verwacht en zal Amsterdam in 2037 1 miljoen inwoners tellen (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022b).



Figuur 2.1: Aantal inwoners gemeente Amsterdam, 1900-2022. Bron: Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam.

Deze ontwikkeling van het totale aantal inwoners is bepaald door trends in natuurlijke groei (het saldo van geboorte en sterfte), het binnenlandse migratiesaldo en het buitenlandse migratiesaldo. Voor de periode na de Tweede Wereldoorlog worden die trends getoond in figuur 2.2. Na de Tweede Wereldoorlog herstelt de bevolkingsgroei van Amsterdam (zoals ook in Nederland als geheel) zich snel, vooral door een hoog geboortecijfer, bekend als de 'babyboom'. Het buitenlands migratiesaldo was echter licht negatief in de jaren '50, en ook het binnenlands migratiesaldo werd toen licht negatief, waardoor de totale bevolkingsgroei van Amsterdam dus enigszins afgeremd werd. Vanaf begin jaren '60 veranderde dit beeld ingrijpend. De natuurlijke groei nam snel af en werd in de jaren '70 zelfs enkele jaren licht negatief. Het binnenlands migratiesaldo ging dieper in de min, terwijl het buitenlands migratiesaldo juist fors toenam. Het nettoresultaat was een bevolkingskrimp. Deze krimp eindigde halverwege de jaren '80, in eerste instantie vooral door een combinatie van een minder negatief binnenlands migratiesaldo en een positief buitenlands migratiesaldo. Later kwam hier nog een herstel van de natuurlijke groei bij. De laatste jaren (met alleen de eerste maanden van de Covid-19 pandemie in 2020 als uitzondering) zien we een combinatie van een positief buitenlands migratiesaldo (veel meer immigratie dan emigratie) en een negatief binnenlands migratiesaldo (veel meer vertrekkers dan vestigers), terwijl de natuurlijke groei redelijk stabiel en licht positief blijft. Vooral door het uitzonderlijk

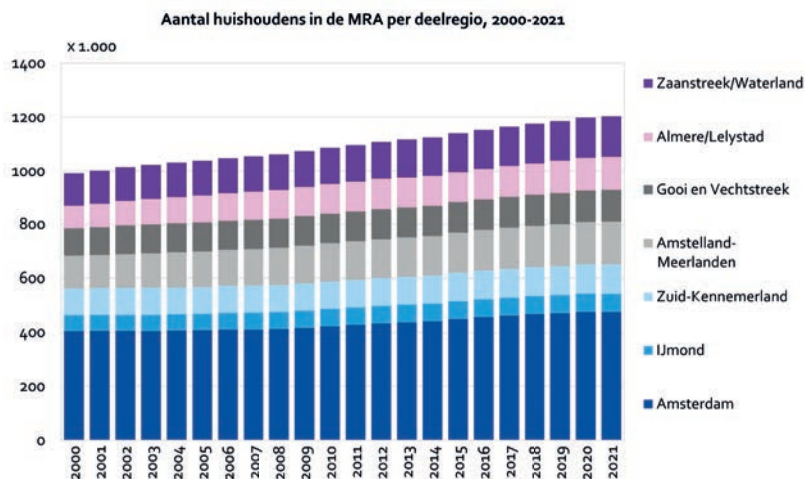
hoge buitenlandse migratiesaldo is de bevolking van Amsterdam de laatste jaren snel gegroeid.



Figuur 2.2: Bevolkingsontwikkeling per jaar en aandeel van natuurlijke groei en migratie hierin, Amsterdam, 1946-2021. Bron: Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam (<https://onderzoek.amsterdam.nl/thema/bevolking>)

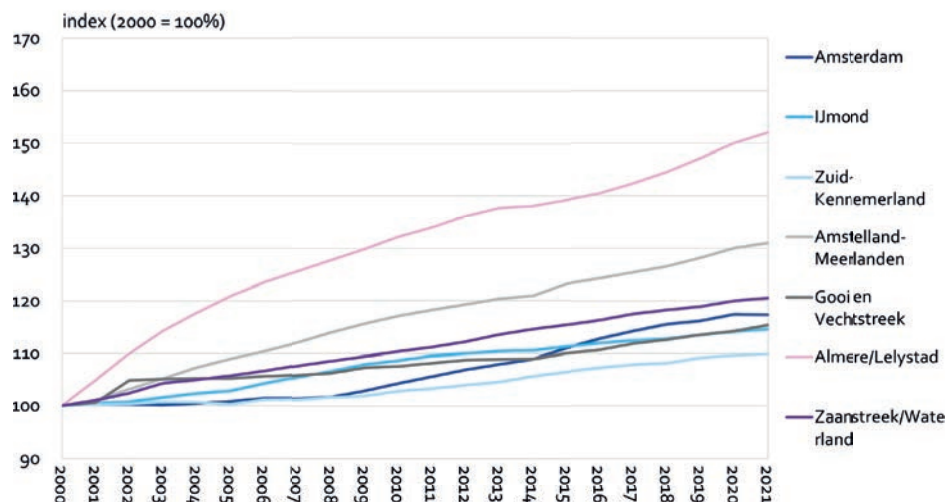
Voor de woningmarkt is behalve de ontwikkeling van het aantal inwoners, ook de ontwikkeling van het aantal huishoudens relevant. Van 2000 tot 2021 nam het aantal Amsterdamse huishoudens toe van 404.579 tot 474.875, een groei van 17,4%. In diezelfde periode nam het aantal inwoners toe van 731.289 tot 881.933, een groei van 20,6%. De gemiddelde huishoudgrootte was in 2000 1,81 personen per huishouden, in 2021 was dit 1,86 personen per huishouden. Ruim de helft (53,4%) van deze huishoudens was in 2021 een 1-persoonshuishouden (<https://onderzoek.amsterdam.nl/dataset/stand-van-de-bevolking-amsterdam>).

In de MRA groeide het aantal huishoudens van 992.785 in 2000 naar 1.203.259 in 2021 (figuur 2.3a). Het groeitempo verschilde wel binnen de MRA, zoals de geïndexeerde cijfers (2000 = 100) in figuur 2.3b laten zien. In alle deelregio's van de MRA groeide het aantal huishoudens, maar de groei-index liep uiteen van 110 in Zuid-Kennemerland tot 152 in Almere-Lelystad.



Figuur 2.3a: Aantal huishoudens in de MRA per deelregio, 2000-2021. Bron: CBS, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam.

Aantal huishoudens in de MRA per deelregio, 2000-2021

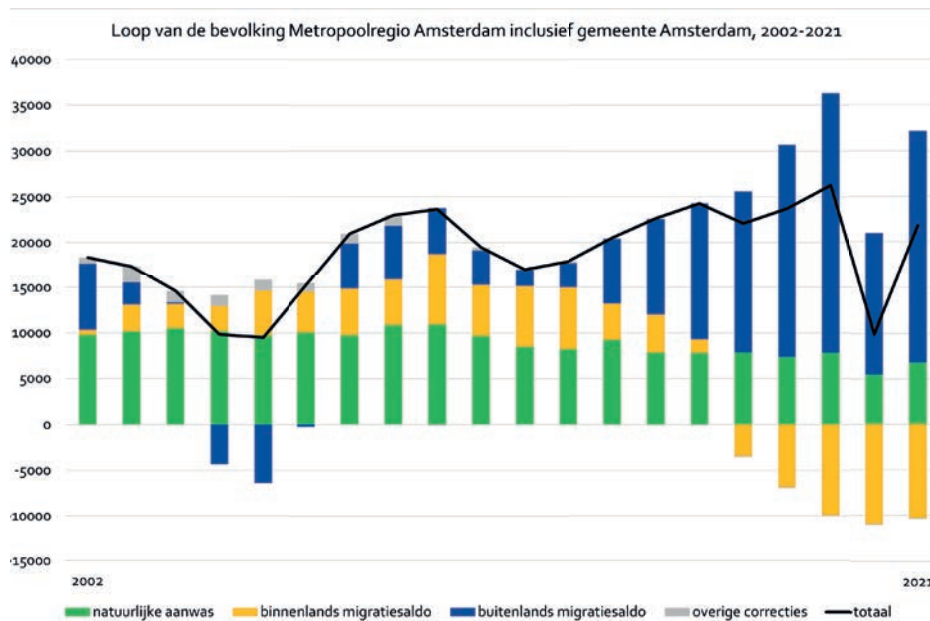


Figuur 2.3b: Aantal huishoudens in de MRA per deelregio, 2000-2021, geïndexeerd (2000 = 100). Bron: CBS, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam.

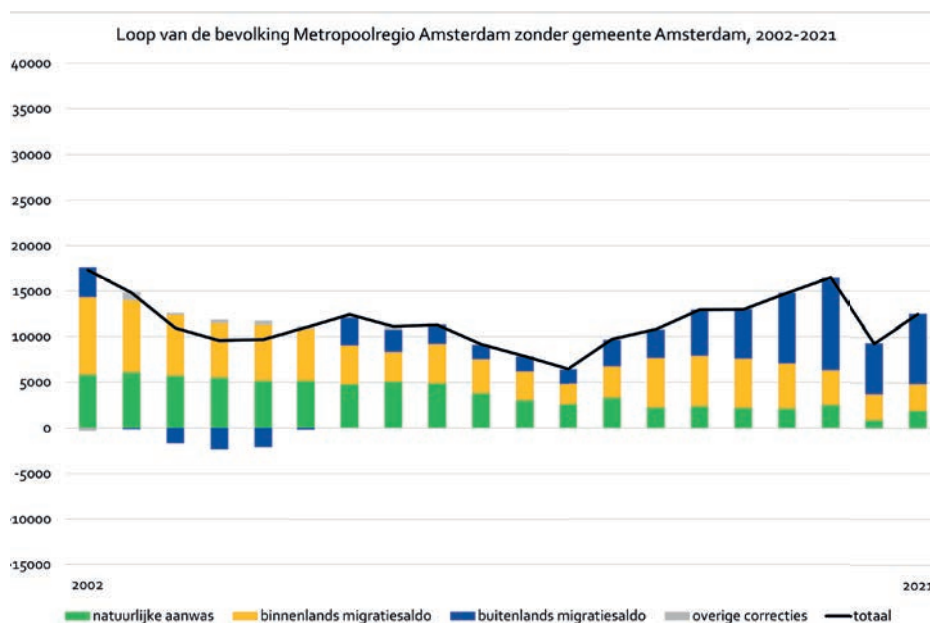
2.1.2 Metropoolregio Amsterdam

De bevolkingsverdeling en ruimtelijke configuratie van de MRA zoals we die nu kennen is grotendeels vanaf de jaren '60 van de 20e eeuw ontstaan. Terwijl de bevolking van Amsterdam in de jaren '60, '70 en begin jaren '80 snel daalde, nam die in de rest van het gebied, dat later de MRA werd, toe. Door suburbanisatie en het groeikernenbeleid groeide de bevolking, deels gepland en deels ongepland, snel in o.a. Almere, Haarlemmermeer, Lelystad, Purmerend en Zaanstad. Ook in de regio's grenzend aan de MRA was sprake van snelle bevolkingsgroei, in groeikernen als Alkmaar, Heerhugowaard en Hoorn maar ook in de gemeenten daar omheen. Een groot deel van die groei betrof verhuizers vanuit Amsterdam. Musterd et al. (2006) analyseerden de bevolkingsdynamiek van 1960 tot 2000 in een wat vergrote versie van de MRA (inclusief Alkmaar en omgeving en Hoorn), bestaand uit 55 gemeenten in 2000. Hieruit bleek dat het aandeel van Amsterdam in de regionale bevolking afnam van 4,6% in 1960 naar 2,9% in 2000.

In de afgelopen twee decennia groeide de bevolking van de MRA van 2,2 miljoen (2002) naar 2,5 miljoen inwoners (2021). Deze groei werd tot en met 2013 vooral veroorzaakt door een combinatie van natuurlijke groei en een positief binnenlands migratiesaldo, terwijl het buitenlandse migratiesaldo fluctueerde en zelfs een paar jaar (2005 en 2006) negatief was. Na 2013 is het buitenlandse migratiesaldo het meest bepalend geworden voor de bevolkingsgroei in de MRA. Het binnenlands migratiesaldo van de MRA als geheel werd vanaf 2017 negatief (figuur 2.4a). Als echter de gemeente Amsterdam buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt het beeld voor de rest van de MRA heel anders (figuur 2.4b). In de rest van de MRA wordt de loop van de bevolking vooral bepaald door een combinatie van positieve buitenlandse en binnenlandse migratiesaldo's, terwijl het saldo van de natuurlijke groei de laatste jaren afneemt. In de instroom naar Amsterdam zijn jongeren die voor hun studie of baan naar Amsterdam komen sterk vertegenwoordigd. De uitstroom vanuit Amsterdam bestaat voor een groot deel uit jonge stellen en gezinnen, die naar andere delen van de MRA verhuizen of naar andere Nederlandse regio's (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022c). Dit migratiepatroon is al vanaf eind jaren '80 min of meer hetzelfde, hoogstens met af en toe wat tijdelijke uitzonderingen tijdens economische crises; en het sluit ook goed aan bij we internationaal in Noordwest-Europa en daarmee vergelijkbare delen van de wereld zien. In paragraaf 2.4 en 2.5 bespreken we een aantal verklaringen voor dit migratiepatroon.



Figuur 2.4a: Loop van de bevolking Metropoolregio Amsterdam inclusief gemeente Amsterdam, 2002-2021. Bron: CBS, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam (<https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/staat-van-de-metropoolregio-amsterdam>).



Figuur 2.4b: Loop van de bevolking, Metropoolregio Amsterdam zonder gemeente Amsterdam, 2002-2020. Bron: CBS, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam (<https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/staat-van-de-metropoolregio-amsterdam>).

Volgens de meest recente Regionale Bevolkings- en Huishoudensprognose van CBS en PBL zal de bevolking van de MRA van 2022 tot 2035 met 16,6% groeien, van 2,5 miljoen naar 2,9 miljoen inwoners. Die groei gaat veel sneller dan in Nederland als geheel waar 7,8% bevolkingsgroei wordt verwacht tot 2035. Dit past in het algemenere beeld dat de bevolkingsgroei zich vooral in de grote steden en hun metropoolregio's zal concentreren, zoals de laatste jaren ook al het geval was. Dat komt met name door internationale migratie, en dan vooral studie- en arbeidsmigratie, zoals de afgelopen jaren ook al het geval was. De Noordvleugel van de Randstad (metropoolregio's Amsterdam en Utrecht) groeit harder dan de Zuidvleugel (metropoolregio Rotterdam – Den Haag). Binnen de MRA worden grote verschillen verwacht. Bijna alle gemeenten van de MRA kunnen groei verwachten, de snelste groeiers (alle vijf boven de 20%) zijn Amsterdam, Ouder-Amstel,

Diemen, Almere en Lelystad. Er zijn echter ook gemeenten waar lichte krimp wordt verwacht: Bloemendaal, Huizen, Landsmeer, Oostzaan en Wormerland (Metropoolregio Amsterdam, 2022).

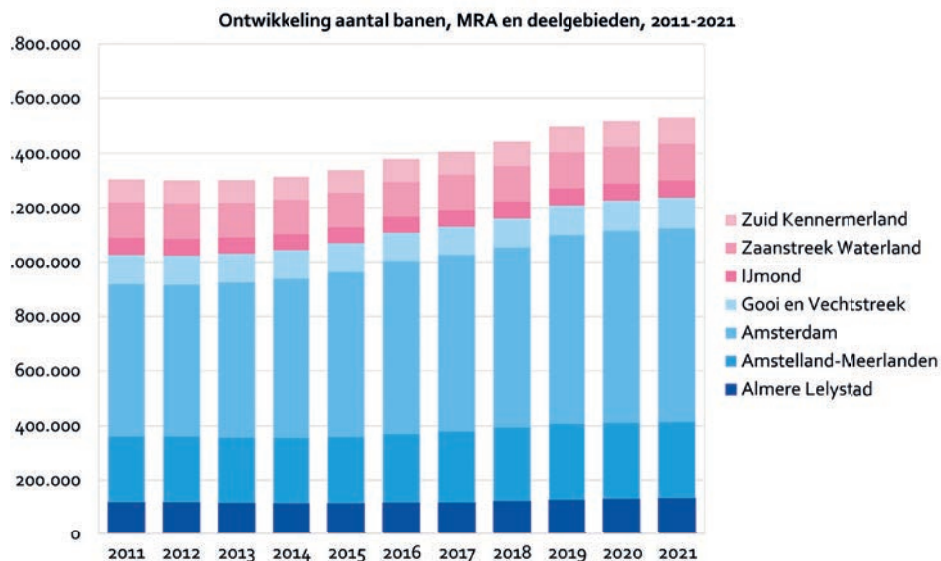
2.2 Economische ontwikkeling Amsterdam en MRA

De economie van de MRA is sterk internationaal georiënteerd en dat is vooral goed te merken aan hoe de regio reageert op internationale crises en het daaropvolgende herstel. Binnen de MRA geldt dit vooral voor Amsterdam (o.a. haven, horeca en financiële sector) en de Haarlemmermeer (Schiphol). Een duidelijk recent voorbeeld is de Covid-19 pandemie en de impact van de beleidsreacties daarop. De economische klappen daarvan kwamen relatief hard aan in de MRA vergeleken met Nederland als geheel. Maar het daaropvolgende economische herstel verliep ook relatief voorspoedig in de MRA vergeleken bij Nederland als geheel. Bij eerdere 'ups' en 'downs' in de economie zagen we dit fenomeen ook al, en dit is ook vergelijkbaar met veel andere metropoolregio's in Noordwest-Europa en andere geavanceerde economieën. Crises als de Covid-19 pandemie maken wel duidelijk dat de economie van de MRA kwetsbaar is voor externe schokken (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022c).

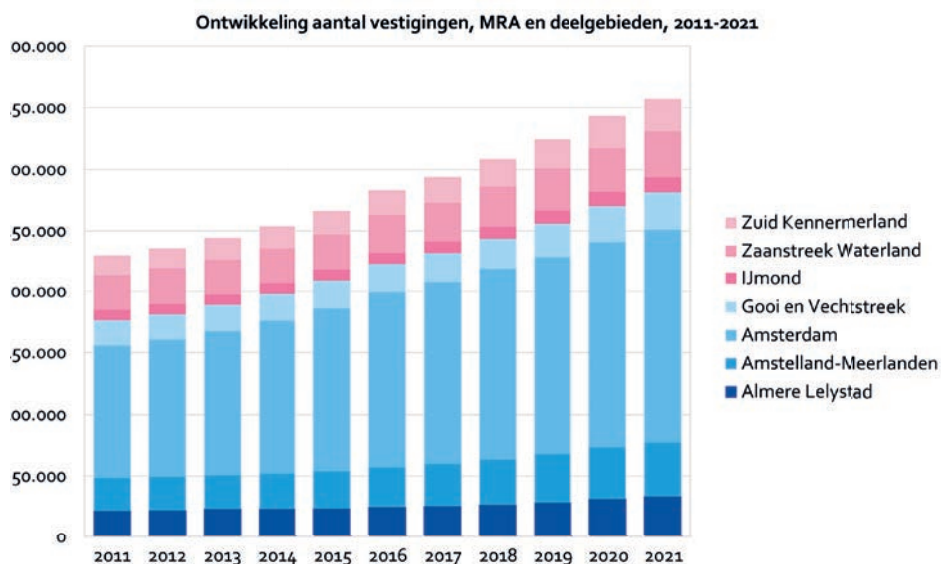
Ondanks dat nationale en internationale economische crises dus grote gevolgen kunnen hebben in de MRA, is de overheersende lange termijn trend toch wel groei. De economie van de MRA heeft een brede en diverse basis, veel sectoren zijn er sterk vertegenwoordigd, wat een voordeel is ten opzichte van steden en regio's die sterk afhankelijk zijn van één of enkele sectoren. Van 2011 tot 2021 groeide zowel het aantal banen als het aantal bedrijfsvestigingen in de MRA aanzienlijk. Het aantal vestigingen groeide echter wel duidelijk harder dan het aantal banen. De groei bestaat namelijk grotendeels uit kleine bedrijven, vooral veroorzaakt door een sterke toename van het aantal zzp'ers. Dit is ook een indicator van de flexibilisering van de MRA-economie, een trend die zich sneller ontwikkeld heeft dan in Nederland als geheel. Door de groeiende tekorten aan arbeidskrachten in steeds meer sectoren kan wel verwacht worden dat deze trend over zijn hoogtepunt heen is. Wellicht kan een deel van die tekorten opgevangen worden door een groei in arbeidsproductiviteit, meer uren werken door deeltijdwerkers, het activeren van groepen die nu nog relatief weinig actief zijn op de arbeidsmarkt en omscholing, maar waarschijnlijk zal er ook dan in sommige sectoren toch een tekort aan arbeidskrachten blijven.

De Nederlandse beroepsbevolking vergrijst snel, wat bijvoorbeeld blijkt uit de arbeidsmarktprognoses van onderzoekscentrum ROA van de Universiteit Maastricht. In de meest recente arbeidsmarktprognose van ROA wordt aangegeven dat tussen 2021 en 2026 80% van de nieuwe vacatures zal bestaan uit vervangingsvraag: het vervangen van mensen die de arbeidsmarkt verlaten, vooral door pensionering (ROA, 2022). Amsterdam en de MRA hebben weliswaar een jongere beroepsbevolking dan Nederland als geheel, maar ook hier is een grote vervangingsvraag te verwachten. Dit geldt ook voor de sleutelberoepen die in ons onderzoek centraal staan, en dan vooral onderwijs en zorg waarin relatief veel mensen uit de leeftijdsgroepen 50-60 jaar en 60-plus werken. Maar ook sectoren als bouw, horeca en logistiek (o.a. Schiphol) hebben structurele personeelstekorten. Naast de vergrijzing (instroom van jongeren is onvoldoende om uitstroom van gepensioneerden op te vangen) noemt het UWV mismatches tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod als belangrijke verklarende factor. Ondanks de terugvallende economische groei en groeiende onzekerheid over hoe de economie zich de komende jaren gaat ontwikkelen, wat tot afname of zelfs stagnatie van de banengroei kan leiden, ziet het er toch naar uit dat het arbeidstekort in Amsterdam en de MRA de komende jaren structureel zal blijven (UWV, 2022).

Binnen de MRA blijkt het aandeel van Amsterdam in zowel het aantal banen als het aantal bedrijfsvestigingen te groeien: van 42,7% van de banen in 2011 naar 46,5% in 2021, en van 46,7% van de vestigingen in 2011 naar 48,6% in 2021 (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022c; zie ook figuur 2.5 en 2.6).



Figuur 2.5: Ontwikkeling aantal banen, Metropoolregio Amsterdam en deelgebieden, 2011-2021 (2021: voorlopige cijfers). Bron: LISA, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam (<https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/staat-van-de-metropoolregio-amsterdam>).



Figuur 2.6: Ontwikkeling aantal vestigingen, Metropoolregio Amsterdam en deelgebieden, 2011-2021 (2021: voorlopige cijfers). Bron: LISA, bewerking Onderzoek & Statistiek, gemeente Amsterdam (<https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/staat-van-de-metropoolregio-amsterdam>).

Naast flexibilisering, dat zich zowel in een groei van het aandeel zzp'ers als in een groei van het aandeel tijdelijke contracten uit, is een andere trend op de MRA-arbeidsmarkt het toenemend aandeel hoog opgeleiden in de beroepsbevolking. In 2020 was de helft van de beroepsbevolking in de MRA hoger opgeleid. Ook de opleidingseisen van banen worden hoger,

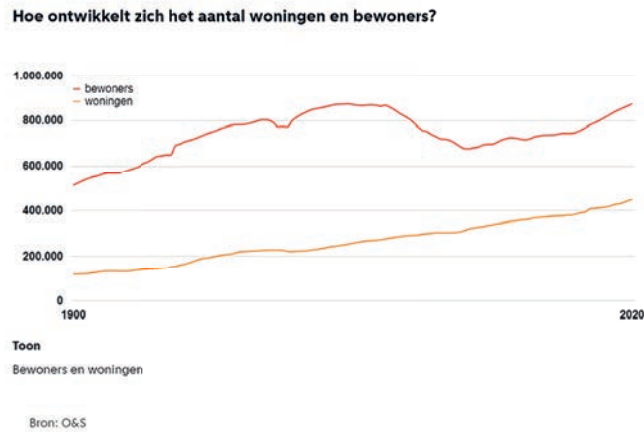
waardoor er minder kansen op de arbeidsmarkt zijn voor lager en middelbaar opgeleiden. Binnen de MRA varieert het aandeel hoger opgeleiden echter wel sterk, hoewel het in de hele regio de afgelopen jaren gegroeid is. In Amsterdam was in 2020 maar liefst 63% van de beroepsbevolking hoog opgeleid, gevolgd door Zuid-Kennemerland met 58%. Daar tegenover staan relatief lage aandelen hoog opgeleiden in IJmond (33%), Zaanstreek-Waterland (33%) en Almere-Lelystad (36%) (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022c).

Ondanks de trend naar hogere opleidings- en vaardigheidseisen, blijft er toch ook veel vraag naar lager en middelbaar opgeleiden in Amsterdam en de MRA. In veel sectoren is er in Nederland, en ook in de MRA, zelfs al enige tijd sprake van een, vaak substantieel, tekort aan personeel in alle sectoren en van alle opleidingsniveaus, ook lager en/of middelbaar opgeleide arbeidskrachten (zie bijvoorbeeld CBS, 2022). Dit geldt ook voor veel beroepsgroepen die we in dit onderzoeksprogramma als 'sleutelberoepen' beschouwen (zie verder hoofdstuk 3), waaronder ook twee van de drie beroepsgroepen waar de Amsterdamse voorrangregeling zich op richt: zorg en politie. Naast banen waarvoor hogere opleidingen vereist zijn hebben deze beroepsgroepen, vooral in startersfuncties, ook veel banen voor middelbaar opgeleiden en in wat mindere mate ook voor lager opgeleiden. Ook zij zullen een goede en betaalbare woonplek in de stad of metropoolregio moeten vinden, liefst binnen redelijke reisafstand van hun werkplek.

2.3 Ontwikkeling van de woningmarkt in Amsterdam en MRA

In hoofdstuk 4 zullen we uitgebreider ingaan op de recente ontwikkeling van de woningvoorraad en woningmarkt in Amsterdam en de MRA en wat deze betekenen voor de sleutelberoepsgroepen waarop we in ons onderzoeksprogramma focussen. Vooruitlopend daarop geven we hier een kort overzicht van de belangrijkste recente trends. Later in dit hoofdstuk (paragraaf 2.12) komen ook het Nederlandse en internationale wetenschappelijke en maatschappelijke debat over woningmarkt en woonbeleid nog aan bod.

Hoewel er in Amsterdam de afgelopen decennia veel woningen zijn gebouwd, kon de woningproductie niet altijd gelijke tred houden met de toename van het aantal huishoudens. Vooral in de eerste decennia van de 21e eeuw, toen de Amsterdamse bevolkingsgroei versnelde, bleef de groei van de woningvoorraad achter bij de groei van het aantal bewoners en het aantal huishoudens. Het aantal huishoudens nam niet alleen toe door bevolkingsgroei, maar ook doordat huishoudens gemiddeld steeds kleiner werden. Dit hangt o.a. samen met de groei van het aandeel alleenstaanden onder jongeren en met de toename van het aandeel gescheiden ouders en eenoudergezinnen. Maar ook de vergrijzing en veranderingen in ouderenzorg spelen hierbij een rol: ouderen blijven langer zelfstandig wonen en het komt vaker voor dat ouderen alleen achterblijven na het overlijden van hun partner. De trend naar kleinere huishoudens begon in Amsterdam al een eeuw geleden. Waar in de eerste decennia van de 20e eeuw de gemiddelde woningbezetting in Amsterdam nog ca. 4,5 personen per woning was, was dit voor de Tweede Wereldoorlog al gedaald naar ca. 3,5. Na de Tweede Wereldoorlog zorgde de 'babyboom' nog even voor groei naar ca. 3,75, maar sindsdien is de gemiddelde woningbezetting gedaald naar rond de 2 personen per woning (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022a; zie figuur 2.7a en 2.7b). De laatste jaren is de gemiddelde woningbezetting echter stabiel. Het zou kunnen dat een verdere daling van de gemiddelde woningbezetting uitblijft omdat bijvoorbeeld jongeren langer bij hun ouders blijven wonen en/of soms na korte tijd weer (tijdelijk) in het ouderlijk huis terugkeren bij gebrek aan toegankelijke en betaalbare alternatieven op de woningmarkt.



Figuur 2.7a: Ontwikkeling aantal woningen en aantal inwoners gemeente Amsterdam, 1900-2020. Bron: Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022), De Amsterdamse bevolking sinds 1900 (<https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/de-amsterdamse-bevolking-sinds-1900>).



Figuur 2.7b: Ontwikkeling gemiddelde woningbezetting gemeente Amsterdam, 1900-2020. Bron: De Amsterdamse bevolking sinds 1900. <https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/de-amsterdamse-bevolking-sinds-1900>.

Ook elders in de MRA zijn de afgelopen decennia veel woningen aan de voorraad toegevoegd, maar daar doet zich, in minder mate dan in Amsterdam, hetzelfde probleem voor. Zo bleek uit de meest recente editie van 'Wonen in de Metropoolregio Amsterdam' (WiMRA, 2021) dat de woningvraag in de MRA sneller groeit dan het woningaanbod. Het gaat daarbij niet alleen om een mismatch in het totaal aantal beschikbare woningen, maar vooral ook in woningtype, sector en prijsklasse. De meeste huishoudens die in de MRA een woning zoeken, zijn op zoek naar een sociale huurwoning of een betaalbare koopwoning. Het beschikbare aanbod bestaat echter voor een steeds groter deel uit particuliere huurwoningen die voor veel van deze woningzoekers te duur zijn. In WiMRA 2021 bleek dat veel huishoudens die recent naar een vrije sector huurwoning verhuisd waren, op korte termijn weer wilden verhuizen vanwege een te hoge huur en/of omdat ze liever een koopwoning wilden. Hun verhuizing naar een vrije sector huurwoning was dus meer een tijdelijke 'noodoplossing' bij gebrek aan andere opties (Metropoolregio Amsterdam, 2022b).

In 1995 bestond nog ca. 55% van de Amsterdamse woningvoorraad uit sociale huurwoningen van

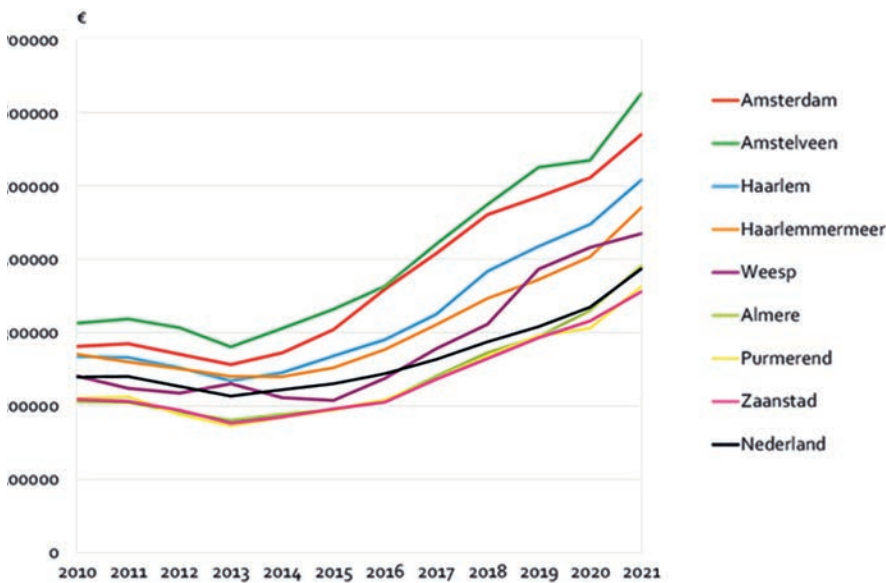
woningcorporaties, naast ca. 15% gereguleerde particuliere huurwoningen met een huur onder de liberalisatiegrens. De overige ca. 30% bestond uit particuliere woningen boven de liberalisatiegrens (vrije sector huur, toen ca. 20 %) en koopwoningen (toen nog maar ca. 10%). Het aandeel corporatiehuur was in 1995 hoger dan ooit en flink gestegen sinds begin jaren '80: in 1983 was het aandeel nog 41%. De particuliere huursector was toen nog de grootste sector in Amsterdam met 52% van de woningen. In 2014 was het aandeel sociale huurwoningen van corporaties al gedaald tot ca. 45% en het aandeel koopwoningen gestegen tot ca. 30%, terwijl ook het aandeel particulier huurwoningen daalde tot ca. 25% (Savini et al., 2015). Binnen de particuliere huursector nam het aandeel gereguleerde woningen onder de liberalisatiegrens af en het aandeel vrije sector huur toe. De afname van het aandeel corporatiewoningen en de toename van het aandeel koopwoningen is ook de afgelopen jaren doorgegaan: in 2021 bestond de Amsterdamse woningvoorraad voor 40,6% uit corporatiewoningen en voor 28,8 % uit koopwoningen. De particuliere huursector (30,5%) groeide wel weer na de eerdere daling, dit was vooral een groei van vrije sector huurwoningen (NUL20, 2022). Voor de sleutelberoepen, die vooral aan de start van hun carrière meestal een lager of middeninkomen hebben, zouden deze veranderingen hun toegang tot en doorstroming op de Amsterdamse woningmarkt moeilijker kunnen maken. Vrije sector huurwoningen en koopwoningen in Amsterdam zijn voor de meesten die in sleutelberoepen werken te duur.

In de MRA als geheel waren de recente ontwikkelingen anders. Wat wel overeenkwam is dat het aandeel van de vrije huursector is gegroeid, en dan vooral in de hogere prijsklassen. De aandelen koopwoningen en sociale huurwoningen van corporaties bleven stabiel. Omdat buiten Amsterdam deze aandelen echter heel anders zijn dan in Amsterdam, zijn ze dat ook in de MRA als geheel: in 2019 30% sociale huurwoningen van corporaties en 48% koopwoningen (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, 2022d). Binnen de MRA zit er overigens wel veel variatie in deze verdeling. Zo hebben ook middelgrote steden als Haarlem en Zaansstad en voormalige groeikernen als Almere, Lelystad, Purmerend en Hoofddorp relatief hoge aandelen sociale huurwoningen, terwijl dat aandeel in andere MRA-gemeenten veel lager is.

Op de koopwoningmarkt hebben de woningprijzen binnen de MRA zich deels verschillend ontwikkeld, maar de algemene trend is (net als overal in Nederland) een snelle stijging van de gemiddelde prijs voor een koopwoning vanaf 2013. In figuur 1.7 is te zien dat na een periode van stabiele of licht dalende koopwoningprijzen tussen 2010 en 2013 als gevolg van de kredietcrisis en Eurocrisis, de prijzen in Amsterdam, Amstelveen en Haarlem vanaf 2013 snel stegen. Andere gemeenten in de MRA volgden die trend in de jaren daarna. In de meeste MRA-gemeenten ging de prijsstijging sneller dan in Nederland als geheel. In sommige gemeenten zoals Almere, Zaansstad en Purmerend was de prijsstijging echter gelijk aan of lager dan in Nederland. Recente cijfers lijken erop te wijzen dat er een (voorlopig?) einde is gekomen aan deze jarenlange stijgende lijn. De afgelopen maanden lijkt er sprake van afvlakking van de prijsstijging, o.a. als gevolg van de stijging van de hypotheekrente. Of dit slechts een korte onderbreking van de kooprijsstijging is of het begin van een structurele dalende trend zullen de komende jaren moeten uitwijzen.

De prijsstijging op de koopwoningmarkt is (soms direct, soms ook indirect) gerelateerd aan een prijsstijging van particuliere huurwoningen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, waaronder bijvoorbeeld het opkopen van woningen door beleggers die ze vervolgens tegen marktprijzen verhuren ('buy to let') of de verkoop van sociale huurwoningen die daarna in vrije sector huur omgezet worden. Vooral in Amsterdam zijn de vrije sector huurprijzen snel gestegen. Hochstenbach (2022) geeft aan dat (gecorrigeerd voor inflatie) de gemiddelde vrije sector huurprijs in Amsterdam steeg van 1050 euro in 2007 naar 1340 euro in 2019. Ook in de andere grote steden is de vrije sector huurprijs snel gestegen, hoewel wat minder extreem dan in Amsterdam. Voor lagere en middeninkomensgroepen die deze prijzen niet kunnen betalen bieden andere gemeenten in

de MRA intussen ook geen veel betaalbaarder alternatief meer, zeker niet als een verhuizing daarheen ook zou leiden tot hogere reiskosten tussen woning en werkplek.



Figuur 1.7: Ontwikkeling van gemiddelde verkoopprijs voor een koopwoning in 8 MRA-gemeenten en in Nederland, 2010-2021. Bron: Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek.

2.4 Demografische en sociaaleconomische verklaringen voor stedelijke ontwikkeling

De hierboven beschreven trends in bevolkingsontwikkeling en economische ontwikkeling in stad en metropoolregio Amsterdam hebben in de afgelopen decennia in veel grote steden en metropoolregio's plaatsgevonden in wat we grofweg het Noorden van de wereld ('the Global North') kunnen noemen. Hiervoor zijn door sociale wetenschappers diverse verklaringen ontwikkeld. In de beperkte ruimte van dit hoofdstuk is het onmogelijk om hiervan een compleet en diepgaand overzicht te bieden dat al deze verklaringen genoeg recht kan doen. Bovendien zien we binnen die bredere ontwikkelingstrends en verklaringen hiervoor in het Noorden van de wereld veel variatie tussen delen van het Noorden, tussen verschillende typen steden en stadsregio's, etc. In wat volgt zal dus vooral gefocust worden op de Amsterdam meest relevante context: Noordwest-Europa.

In de grootsteden in Noordwest-Europa en hun directe omgeving (die zich uiteindelijk ontwikkelde tot metropoolregio) zien we na de Tweede Wereldoorlog achtereenvolgens deze ontwikkelingsfasen:

- Een snelle groei van de stedelijke bevolking en stedelijke economie tot eind jaren '50/ begin jaren '60. Dit waren de jaren van de wederopbouw: herstel van de oorlogsschade, herstel van de economie, maar ook het in hoog tempo bouwen van uitbreidingswijken om de snelle bevolkingsgroei op te kunnen vangen. Vooral zwaar beschadigde steden als Rotterdam en veel Duitse steden werden ingrijpend gemoderniseerd, terwijl in Amsterdam het al in de jaren '30 opgestelde Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) alsnog gerealiseerd kon worden.
- Vanaf de jaren '60 tot begin jaren '80: veel mensen verlaten de stad, vooral jonge gezinnen. Suburbanisatie was in veel stedelijke regio's een trend die al in de late 19e en vroege 20e eeuw begon, maar aanvankelijk was dit alleen voor de elite weggelegd. Vanaf de jaren '60 wordt het echter vooral een middenklasse-fenomeen. Toenemende welvaart en toenemend autobezit en -gebruik brengen de optie suburbanisatie binnen bereik van een groter deel van de stedelijke bevolking. De stedelijke economie van veel grote steden in Noordwest-Europa maakt een diepe crisis door in de jaren '70 en begin jaren '80. Door de-industrialisatie gaat veel stedelijke werkgelegenheid verloren. Oudere stadsbuurten raken in verval. Ste-

delijke overheden ontwikkelen de eerste plannen voor stadsvernieuwing, in reactie op protesten van stedelijke sociale bewegingen tegen de sloop en/of het verval van stadsbuurten.

- Vanaf de tweede helft van de jaren '80 zien we een herstel van de aantrekkingskracht van veel grote steden in Noordwest-Europa, zowel op bewoners als op bedrijven. Maar terwijl steden/ stadscentra zich herstellen, komen tegelijkertijd ook nieuwe economische centra op aan de stadsranden en op afstand van de steden ('edge cities', 'post-suburbia').
- Deze stedelijke opleving wordt enerzijds gedreven door de opkomst van nieuwe (vooral stedelijk georiënteerde) huishoudtypen (singles, samenwonen zonder kinderen, etc.) en groeiende internationale migratie, vooral migratie voor studie en arbeidsmigratie. In Noordwest-Europa heeft de invoering van vrij verkeer in het Schengengebied en de uitbreiding van de EU ook tot meer internationale migratie geleid. Zowel de nieuwe huishoudtypen als veel internationale migranten hebben een relatief sterke voorkeur voor wonen in de stad, liefst zo centraal mogelijk. Anderzijds wordt de stedelijke opleving gedreven door structurele veranderingen in de stedelijke economie: het toenemend belang van de dienstensector en het toenemend belang van creativiteit, kennis, innovatie en technologie. Dit gaat samen met ingrijpende veranderingen in hoe het wereldwijde economische systeem georganiseerd is.
- De ontwikkeling van Noordwest-Europese steden en metropoolregio's en hun economieën vanaf de jaren '90 is natuurlijk niet alleen maar een succesverhaal. Het succes gaat vaak samen met groeiende ongelijkheid, polarisatie en segregatie. Het stedelijke succes is dus selectief binnen steden en metropoolregio's: sommige delen van stad en regio profiteren er meer van dan andere, en sommige bevolkingsgroepen hebben er baat bij en andere bevolkingsgroepen ervaren vooral negatieve gevolgen ervan. Bovendien is dit succes zeker niet voor alle steden in Noordwest-Europa weggelegd: tegenover snelgroeiende steden staan ook krimpende steden.

In de volgende paragrafen zullen we een aantal factoren die deze ontwikkelingen mede verklaren nader beschouwen. Ten eerste bespreken we migratiestromen (zowel buitenlands als binnenlands) naar en vanuit stadsregio's en op welke manieren die selectief zijn: bevolkingscategorieën verschillen in hun verhuisgeneigdheid en woonvoorkeuren, waarbij zowel persoonskenmerken als huishoudenskenmerken van belang kunnen zijn. Dit wordt gevolgd door een overzicht van recente relevante debatten over hoe stedelijke economieën zich de afgelopen decennia ontwikkeld hebben, welke positieve en negatieve gevolgen dit heeft gehad voor stedelijke ontwikkeling en stedelijk (sociaaleconomisch) beleid, en welke (betere?) alternatieven er voor toekomstige stedelijke ontwikkeling kunnen zijn. Tenslotte besteden we ook aandacht aan ruimtelijke ontwikkeling en hoe ruimtelijk beleid hierop van invloed is geweest, en de ontwikkeling van woningmarkt en woonbeleid.

2.5 Selectieve migratiestromen naar en vanuit stad en stadsregio

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in 2 recente studies de bevolkingsontwikkelingen in de 6 grootste steden van Nederland en hun stadsregio's geanalyseerd: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Groningen. De eerste studie (PBL, 2015) richtte zich op de langere-termijnontwikkelingen van 1980 tot 2010. Om deze ontwikkelingen te duiden maakte het PBL gebruik van drie metaforen: de stad als magneet, roltrap en spons. Grote steden zijn altijd magneten geweest met grote aantrekkingskracht voor jongeren en immigranten. In de jaren '70 en '80 ging die aantrekkingskracht op jongeren en immigranten echter gepaard met een afstotende werking op jonge gezinnen. Vanaf de jaren '90 veranderde dit langzaam maar zeker, zodat aan het begin van de 21e eeuw de aantrekkende werking van de magneet sterker was geworden dan de afstotende werking: er vestigden zich meer mensen dan er vertrokken. Op stadsregionaal

niveau is kunnen wooncarrières in grootstedelijke regio's als een roltrap gezien worden. De Britse demograaf Fielding introduceerde deze metafoor op basis van onderzoek in Zuidoost-Engeland (Fielding, 1992). Ook in Nederland bleek de metafoor van toepassing in de jaren '70, '80 en '90. Jongeren verhuisden naar de grote stad en woonden daar enige tijd terwijl ze studeerden en/of hun eerste stappen op de arbeidsmarkt zetten en wellicht ook een partner vonden. Hiermee beklommen ze de maatschappelijke ladder en bouwden sociaal en economisch kapitaal op. Dat kapitaal konden ze dan vervolgens benutten om van de stad naar een ander deel van de stadsregio te verhuizen. Dit gebeurde vooral vlak voor of na gezinsvorming. De eerder sterk stedelijke woonvoorkeur veranderde dan vaak in een suburbane woonvoorkeur. Vooral de groeikernen die in de jaren '70 en '80 rond de grote steden ontwikkeld werden trokken veel jonge gezinnen uit de grote steden. Aan het begin van de 21e eeuw bleek dit beeld echter veranderd te zijn. Jongeren stapten nog steeds op de stedelijke roltrap, maar omdat er meer en betere mogelijkheden kwamen voor jonge gezinnen om in de stad te blijven wonen (o.a. door stadsvernieuwing, en de bouw van de VINEX-locaties waarvan een deel binnenstedelijk werd ontwikkeld), nam de uitstroom van jonge gezinnen naar suburbane gemeenten en groeikernen af. De derde metafoor, de stad als spons, had in de jaren '70 en '80 ook een ander karakter dan eind 20e en begin 21e eeuw. In de jaren '70 en '80 (en deels ook jaren '90) was door o.a. suburbanisatie en de-industrialisatie veel ruimte beschikbaar in de stad, die op verschillende manieren (kraken, stadsvernieuwing, herontwikkeling/ herbestemming) in nieuwe woonruimte voor jongeren, immigranten en soms ook jonge gezinnen omgezet kon worden. De toenemende aantrekkingskracht van de stad leidde er uiteindelijk echter toe dat de leegstand snel afnam. De woningmarkt spons zoog zich als het ware vol.

In een vervolgstudie (Husby et al., 2019) werden voor dezelfde 6 stadsregio's de veranderende verhuispatronen tussen 1996 en 2018 bekeken. Hierin bleek het verhuisgedrag per leeftijdsgroep en levensfase nog steeds grotendeels overeen te komen met de eerdere studie. Vooral jongeren en immigranten trokken naar de grote stad, terwijl de vertrekkers vooral dertigplussers waren. Dit patroon werd tussen 2008 en 2013 kort onderbroken door de kredietcrisis: dertigers stelden toen hun vertrek uit de grote stad uit. Maar vanaf 2014 groeide de stroom vertrekkers uit de grote steden weer. In de hele onderzochte periode waren er meer vestigers dan vertrekkers, maar de samenstelling van de vestigers veranderde wel: het aandeel buitenlandse migranten hierin nam toe. Vanaf 2006 vestigen zich meer buitenlandse migranten dan binnenlandse verhuizers in de 6 grote steden.

De roltrapmetafoor is ook toegepast in de analyse van de binnenlandse migratie van menselijk kapitaal van Kooiman et al. (2018). In deze analyse zijn Nederlandse gemeenten ingedeeld in 3 landsdelen (Randstad, semi-periferie, periferie), stedelijkheidscategorie (4 grote steden, middelgrote steden, kleinere gemeenten) en of zich in de gemeente wel of geen universiteit bevond. Een cohortanalyse van universitair gediplomeerden van 1979 tot 2014 toonde aan dat menselijk kapitaal zich in Nederland sterk concentreerde in de Randstad, en dan vooral in Amsterdam en Utrecht. Daarnaast vonden Kooiman et al. relatief hoge concentraties in kleinere universiteitssteden. Het gevolgde cohort was geboren in 1979 en woonde op 16-jarige leeftijd (1995) nog gelijkmatig verspreid over het land. In 2014, op 35-jarige leeftijd, na de studie en de eerste stappen op de arbeidsmarkt, woonde een groot deel van hen in de Randstad. Ook in deze analyse bleek dat dit cohort vooral tijdens en vlak na hun studie naar de grote steden en universiteitssteden verhuisde, en een deel hiervan op wat latere leeftijd (30-35 jaar) de steden verliet, maar vaak wel in dezelfde stadsregio bleef wonen. Vergelijken met andere opleidingsniveaus van dezelfde leeftijdsgroep verhuisden alumni van de universiteit (of degenen die dit uiteindelijk zouden worden) veel vaker. Ruim 65% van de universiteitsalumni verhuisde minimaal 1 keer tussen hun 16e en hun 35e, en 41% deed dit 2 of meer keer. Van de alumni van hogescholen verhuisde daarentegen maar 39% minimaal 1 keer en 23% 2 of meer keer, en van de lager opgeleiden was dit zelfs maar 20% 1 keer en 10% 2 of meer keer. De alumni van universiteiten verhuisden bovendien vaker naar een andere regio.



Dit hangt natuurlijk ook ermee samen dat hogescholen en middelbare beroepsopleidingen in meer steden gevestigd zijn dan universiteiten en dat banen voor universitair opgeleiden meer geconcentreerd zijn in grote steden en universiteitssteden dan banen waarvoor een diploma van het hoger of middelbaar beroepsonderwijs gevraagd wordt.

Een ander deel van de analyse richtte zich op inkomensgroei van hetzelfde cohort (geboren in 1979) voor zowel lager als hoger opgeleiden in de leeftijdscategorie 27-31 jaar. Hieruit bleek dat het inkomen van werknemers die in de metropoolregio's van de 4 grote steden woonden sneller toenam dan van werknemers die elders in Nederland woonden. Hieruit kan afgeleid worden dat verhuizen naar een metropoolregio bij kan dragen aan opwaartse sociaaleconomische mobiliteit. Factoren die voor dit verschil zorgden waren volgens deze analyse o.a. verschillen in arbeidsaanbod (sectoren met relatief snel stijgende lonen oververtegenwoordigd in metropoolregio's) en aantal gewerkte uren (nam sneller toe in de metropoolregio's). Hoewel dit effect voor zowel lager als hoger opgeleiden gevonden werd, verhuisden hoger opgeleiden toch vaker naar de metropoolregio's dan lager opgeleiden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn o.a. dat voor hoger opgeleiden toch meer te winnen is met een verhuizing naar een metropoolregio (niet alleen hoger loon, maar ook stappen op de carrièreladder) en dat voor lagere inkomensgroepen de betaalbaarheid van verhuizing naar en wonen in een metropoolregio problematisch kan zijn.

Uit een analyse van de woonvoorkeuren in Amsterdam in de periode 2003-2017 van Hester Booi en Willem Boterman blijkt dat de woonvoorkeuren in die periode stabiel zijn gebleven als deze per huishoudtype bekeken worden. Ze onderzochten de woonvoorkeuren die respondenten aangaven in het onderzoek Wonen in Amsterdam, dat om de 2 jaar gehouden wordt. Woonvoorkeuren bleken sterk samen te hangen met inkomen, opleiding, etnische herkomst en huishoudsamenstelling. Ook uit deze studie kwamen jongeren, en dan vooral jonge singles, naar voren als de groep met de sterkst stedelijke woonvoorkeur, terwijl jonge gezinnen vaker overwogen om de stad te verlaten. Booi en Boterman constateerden wel een verschil tussen gezinnen met oudere kinderen, waarvan de kinderen in de stad opgegroeid waren, en gezinnen met jonge kinderen. Vooral de gezinnen met jonge kinderen hadden een duidelijke suburbane woonvoorkeur, de gezinnen met oudere kinderen kozen er vaker voor om in de stad te blijven. Hoger opgeleiden bleken een stedelijke woonvoorkeur te hebben dan middelbaar en lager opgeleiden. Verder hadden vooral eerste generatie migran-

ten een sterk stedelijke woonvoorkeur. Dat de stad als woonmilieu populairder was geworden kon volgens de auteurs vooral verklaard worden doordat de groepen met een stedelijke woonvoorkeur waren gegroeid. Het was dus meer een effect van de veranderende bevolkingssamenstelling dan van een structurele verandering van woonvoorkeuren (Booi & Boterman, 2020). Bovendien is de stedelijke woningvoorraad sinds de jaren '90 fors uitgebreid met Vinexlocaties binnen de stad en aan de stadsrand. Dit zijn ook aantrekkelijke woonmilieus voor gezinnen.

Maar ook het huishoudtype jonge gezinnen is een erg diverse groep. Naast de hierboven al genoemde leeftijd van de kinderen speelt bijvoorbeeld ook de woonbiografie van de ouders (opgegroeid in de stad of niet) een bepalende rol. Ook zijn er verschillen in woonvoorkeuren tussen beroepsgroepen en/of typen opleidingen (niet alleen naar opleidingsniveau, maar ook of het bijvoorbeeld een alfa-, bèta- of gammastudie is) (Boterman et al., 2017). Het beschikbare woningaanbod in stad en stadsregio speelt uiteraard ook een rol in het verhuisgedrag en de kansen om woonvoorkeuren te realiseren. Als het verhuisgedrag van jonge gezinnen in de 4 grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vergeleken wordt, blijkt in Amsterdam een tekort aan grotere gezinswoningen ook een belangrijke reden te zijn waarom jonge gezinnen de stad verlaten. Deze factor speelt ook in de andere 3 grote steden wel een rol, maar minder sterk dan in Amsterdam (Booi et al., 2021).

2.6 Nieuwe stedelijke economieën

Volgens Allen Scott (2011) heeft de ontwikkeling van het kapitalisme sinds de 18e eeuw in de drie fasen plaatsgevonden en ging elk van die fasen ook samen met een nieuwe golf van verstedelijking. Na de industrialisatie vanaf de 18e eeuw tot de vroege 20e eeuw volgde de opkomst van het Fordisme. Hierop volgde vanaf de jaren '80 een ontwikkeling die eerst nog als 'post-Fordisme' werd omschreven bij gebrek aan een specifiekere term. Gaandeweg werd het voor economisch geografen echter duidelijker op welke manieren deze 'post-Fordistische economie' verschilde van de Fordistische economie, zodat specifiekere theorieën ontwikkeld konden worden om deze economische transformatie te verklaren. Scott omschrijft deze fase van het kapitalisme als de opkomst van een 'cognitief-culturele economie': een economie waarin kennis, creativiteit, innovatie en technologie een steeds centralere rol zijn gaan spelen als productiefactoren.

Volgens Scott hebben deze opeenvolgende fasen van kapitalistische ontwikkeling niet alleen impact op stedelijke economieën en arbeidsmarkten, maar ook op de sociale en ruimtelijke ontwikkeling van steden en stadsregio's. In de cognitief-culturele economie groeit het aandeel van 'non-routine work' waarvoor specialistische kennis, creativiteit, aanpassingsvermogen en/of improvisatietalent nodig is. Daar staat een afnemend aandeel van 'routine work' tegenover. Hiermee samenhangend verdwijnt ook het klassieke onderscheid tussen 'white collar' en 'blue collar' werk. Hiervoor in de plaats komt een gepolariseerde arbeidsmarkt met enerzijds 'cognitief-culturele werkers' en anderzijds wat Scott een 'new servile class' noemt. Vrij en enigszins eufemistisch vertaald is dit een 'nieuwe dienstbare klasse', maar letterlijk vertaald zou het zelfs om een 'onderdanige' of 'slaafse' klasse gaan. De vroegere arbeidersklasse die in bijvoorbeeld fabrieken of havens werkte is vervangen door een groeiende categorie werkers in laagbetaalde en laag gekwalificeerde diensten. Een derde verschil tussen het Fordisme en de cognitief-culturele economie is volgens Scott het toenemend belang van consumptie, vooral door de sociaaleconomische bovenlaag van de samenleving die min of meer samenvalt met de 'cognitief-culturele werkers'. Deze bovenlaag kan het zich veroorloven om relatief veel geld te besteden aan niet-essentiële en/of niet-materiële uitgaven in de 'symbolische economie' en 'beleveniseconomie'. Die consumptie wordt echter voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt door de hierboven beschreven 'servile class': de cognitief-culturele economie heeft deze klasse dus ook nodig om in haar behoeften te kunnen voorzien. De sleutelberoepen waar ons onderzoek zich op richt lijken minder

goed in Scott's theorie te passen: ze zitten ergens tussen de cognitief-culturele economie en de 'servile class' in, zowel qua besteedbaar inkomen als qua rol en status in de stedelijke economie.

2.7 Stedelijke netwerken en hiërarchieën: World Cities, Global Cities en het World City Network

Deze fasen van kapitalistische ontwikkeling en fasen van stedelijke ontwikkeling gingen samen met een alsmaar toenemende mondialisering, niet alleen van de wereldeconomie maar ook in andere dimensies zoals cultuur en politiek. Steden zijn belangrijke knooppunten in dit proces, maar in de internationale stedelijke netwerken zit ook een duidelijke hiërarchie. Al vanaf het begin van de 20e eeuw schrijven sociale wetenschappers over 'world cities' als leidende centra in de wereldeconomie (zie Pain, 2017, voor een goed historisch overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het 'world cities' concept). Tot de eerste pioniers in dit onderzoeksveld behoren Patrick Geddes (1915) en Roderick McKenzie (1927). In 1966 zorgt Peter Hall's boek 'The World Cities' voor snelgroeiende aandacht voor 'world cities' in zowel wetenschap als beleid. In dit boek worden zeven 'wereldsteden' vergeleken, waarvan de Nederlandse Randstad er een is; zijn andere casussen waren Londen, New York, Tokyo, Parijs, Moskou en de Rhein-Ruhr regio. Hall besprak dus niet alleen grote steden, maar ook polycentrische stedelijke regio's. In 1986 zet John Friedmann het concept opnieuw op de kaart met zijn 'World City Hypothesis'. Friedmann's uitgangspunt was het wereldwijde economische systeem, de internationale stromen van mensen en kapitaal die met dat systeem verbonden zijn, en hoe steden zich in dit systeem kunnen onderscheiden. Vooral de steden die internationaal toonaangevend waren in de financiële sector en andere geavanceerde zakelijke diensten, zoals New York, Londen en Tokyo, behoorden volgens zijn hypothese tot de top van het wereldstedennetwerk.

In 1991 bouwt Saskia Sassen verder op Friedmann's werk in haar invloedrijke boek *The Global City*. Met New York, Londen en Tokyo als casussen analyseert Sassen 'global cities' als 'commando- en controlecentra' van de wereldeconomie. Deze steden specialiseerden zich als internationale financiële centra en werden vervolgens ook leidende centra in andere gespecialiseerde zakelijke diensten (zoals bijvoorbeeld juridische diensten, consultancy en marketing) en "the key organizing centers for the interdependent material, financial, and cultural flows that together sustain contemporary globalization" (Derudder, 2020: 291).

Zowel Sassen als Friedmann beargumenteerden dat door mondialisering de organisatiestructuur van multinationale ondernemingen steeds complexer werd en daarmee de behoefte aan een klein aantal controlecentra van hoog niveau groeide. Sassen's perspectief op 'global cities' sluit inhoudelijk goed aan op wat Scott de 'cognitive-cultural economy' noemt: voor het topniveau van zakelijke dienstverlening in deze steden is behalve veel financieel kapitaal ook veel kennis, creativiteit en technische innovatie nodig. Sassen heeft echter ook oog voor wat deze ontwikkeling betekende voor de stedelijke arbeidsmarkt als geheel. 'Global cities' worden volgens haar gekenmerkt door een sterk gepolariseerde arbeidsmarkt en samenleving. Naast een groeiende hoogopgeleide elite met (zeer) hoge inkomens is er ook een groeiende onderkant van de arbeidsmarkt: lager opgeleid, (veel) slechter betaald, met flexibele en onzekere contracten, etc. Deze hypothese leidde tot veel onderzoek in diverse steden, waarin in sommige gevallen Sassen's hypothese met empirisch bewijs ondersteund werd maar in andere gevallen met empirisch bewijs juist verworpen werd. Een tegenargument van critici was bijvoorbeeld dat er in 'global cities' en/of 'world cities' vooral banen aan de top van de arbeidsmarkt toegevoegd worden, maar niet aan de onderkant. Ook bestreden critici Sassen's veronderstelling dat de middenklasse in 'global cities' en/of 'world cities' kleiner wordt. Wie van beide kampen nu uiteindelijk gelijk heeft is onduidelijk gebleven (zie bijvoorbeeld Van der Waal & Burgers, 2009 voor een kritische bespreking van het debat over

sociale ongelijkheid in 'global cities'). Wat wél duidelijk is, is dat de onderkant van de arbeidsmarkt een bredere en meer diverse categorie is dan Scott's 'servile class'. Sommige van de beroepsgroepen (of delen daarvan) die als cruciaal voor het dagelijks functioneren van steden worden gezien maken hier ook deel van uit, bijvoorbeeld in sectoren als bouw, distributie en logistiek (zie verder ook hoofdstuk 3). De sleutelberoepen waar ons onderzoek zich op richt behoren echter vooral tot de (lagere) middenklasse. Maar terwijl de onderkant van de arbeidsmarkt al lange tijd grote moeite heeft om in Amsterdam en de MRA betaalbare woonruimte te vinden, geldt dit de laatste jaren ook steeds meer voor de (lagere) middenklasse, inclusief de sleutelberoepen.

Friedmann (1986) gaf met zijn 'World City Hypothesis' de aanzet tot wat uiteindelijk het 'World City Network' ging heten. Hij keek niet alleen naar de absolute top van dit netwerk, maar ook naar de lagen daaronder en hoe deze steden en lagen met elkaar verbonden waren in netwerken, taakverdelingen en hiërarchieën. Ook Sassen, die zich in eerste instantie dus op drie 'global cities' richtte, analyseert in haar recentere werk een grotere groep van tientallen steden. Vanaf de jaren '90 is een steeds groter groeiende groep van ruimtelijke en sociale wetenschappers ontstaan die het 'World City Network' systematisch in kaart heeft gebracht. Hierin speelt het Globalization and World Cities onderzoeksnetwerk een grote rol, onder leiding van Peter Taylor (Beaverstock et al., 2000; Taylor & Derudder, 2016). Dit stedennetwerk van (in de meest recente editie, 2020) 707 steden is gebaseerd op de locaties van de belangrijkste kantoren van de grootste zakelijke dienstverleners en de stromen van financieel kapitaal en gespecialiseerde kennis die tussen die kantoren plaatsvinden.

Wat is de plek en de rol van Amsterdam in dit wereldwijde stedennetwerk? Hoewel de concepten 'global city' en 'world city' nooit scherp van elkaar onderscheiden zijn, lijkt de term 'world city' toch beter bij Amsterdam te passen dan 'global city'. Peter Hall (1966) noemde de Randstad dus al als een van zijn wereldsteden, maar de stad Amsterdam en/of de MRA op zich kan zeker ook als wereldstad beschouwd worden. Binnen het 'World City Network' van Taylor c.s. neemt Amsterdam een prominente plek in de subtop in. In 2020 classificeerde GaWC Amsterdam in de 'Alpha' categorie, het derde niveau in een classificatie met in totaal 10 niveaus. Na de 'Alpha++' categorie, bestaand uit Londen en New York, en de 'Alpha+' categorie met Hong Kong, Singapore, Shanghai, Beijing, Dubai, Parijs en Tokyo, volgt de 'Alpha' categorie van 15 steden, met naast Amsterdam o.a. Frankfurt, Brussel, Madrid en Milaan (GaWC, 2020). Deze prominente positie heeft Amsterdam vooral te danken aan de sectoren juridische dienstverlening en media, waarin Amsterdam tot de top-20 steden van het World City Network behoort; in de mediasector zit Amsterdam zelfs in de top-10. Maar ook in de sectoren financiële dienstverlening, reclamebureaus en management consultancy scoort Amsterdam bovengemiddeld hoog (Taylor & Derudder, 2016).

2.8 Steden als centra van creativiteit, kennis en innovatie

Zoals Peter Hall in zijn 'magnum opus' *Cities in Civilization* (1998) overtuigend aantoonde, hebben steden altijd een cruciale rol gespeeld in de ontwikkeling van samenlevingen en economieën, als centra van cultuur, creativiteit, kennis, informatie en innovatie. Maar rond de millenniumwisseling leek die rol groter te worden dan ooit. De creatieve industrie groeide vanaf eind jaren '90 in veel Europese en Noord-Amerikaanse steden snel in omvang en belang. Aan het begin van de 21e eeuw werd het in veel steden, zo ook in Amsterdam, één van grootste sectoren wat betreft werkgelegenheid, aantal bedrijven en omzet. Tegelijkertijd groeiden andere kennisintensieve en innovatieve sectoren ook snel, zoals de financiële sector, juridische diensten, consultancy, ICT en biotechnologie. Kennisinstellingen voor hoger onderwijs zagen hun studentenaantallen ook snel toenemen. Scott's cognitief-culturele economie kwam dus duidelijk op in steden als Amsterdam. Overheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau zagen deze ontwikkeling als een veelbelovend toekomstperspectief en begonnen

strategieën te ontwikkelen om deze groeisectoren te faciliteren en stimuleren. Daarbij maakten ze graag gebruik van wetenschappers als Richard Florida en beleidsadviseurs als Charles Landry.

Florida scoorde een bestseller met zijn *The Rise of the Creative Class* (Florida, 2002). Hierin betoogde hij dat steden die aantrekkelijk zijn voor creatief talent economisch succesvol zullen zijn. In plaats van het aantrekken van bedrijven en financieel kapitaal zouden steden zich moeten richten op het aantrekken van creatief talent. Florida's 'creatieve klasse' is een brede en diverse verzameling beroepsgroepen, maar ze delen ook belangrijke kenmerken: ze zijn meestal hoger opgeleid en hebben veel creatieve en/of innovatieve taken in hun dagelijks werk. Florida veronderstelde dat deze creatieve klasse zich aangetrokken zou voelen tot specifieke woon- en werkomgevingen. Ze zouden graag in steden willen wonen en werken, en dan liefst in diverse omgevingen, zowel qua functies (menging van wonen, werken, winkels, horeca etc.) als qua bevolkingssamenstelling. Florida benadrukte tolerantie voor diversiteit van stadsbewoners als een belangrijke aantrekkingsfactor voor de creatieve klasse.

Waar Florida zijn theorie vooral ontwikkelde op basis van een combinatie van economische cijfers en modellen en eigen waarnemingen en observaties, was het 'creative city' betoog van Charles Landry het resultaat van zijn jarenlange ervaring als beleidsadviseur in stedelijke ontwikkeling en cultuurbeleid. Hij ontwikkelde het 'creative city' concept eigenlijk al vanaf de jaren '80, maar vooral zijn boeken *The Creative City* (2000) en *The Art of City-Making* (2006) bereikten een groot internationaal publiek. Landry's focus is op hoe steden beleid maken en hoe dat creatiever en inventiever zou kunnen en moeten om de steeds complexere opgaven en uitdagingen bij stedelijke ontwikkeling aan te kunnen.

Florida en Landry werden in veel steden wereldwijd enthousiast ontvangen als publiekstrekkers bij conferenties en als inspiratiebronnen voor stedelijk ontwikkelingsbeleid. Een soortgelijke status kreeg stedelijk econoom Edward Glaeser enkele jaren later ook, vooral dankzij zijn boek *Triumph of the City* (Glaeser, 2011). Glaeser richt zich niet op specifieke economische sectoren zoals Florida of op hoe beleid verbeterd kan worden zoals Landry. Hij zet zich enerzijds af tegen op dat moment (vooral in de VS) dominante negatieve perspectieven op grote steden als concentraties van problemen en houdt anderzijds een sterk pleidooi voor de kracht van de grote stad en de voordelen van agglomeratie. Met zijn focus op de keuzes van individuen en huishoudens sluit hij aan bij Florida's benadering van stedelijke groei. De locatiekeuze van individuen en huishoudens zou volgens Glaeser de belangrijkste verklarende factor zijn voor welke steden en metropoolregio's het snelste groeien.

De creatieve industrie en daarmee verwante sectoren behoren in steden en metropoolregio's zoals Amsterdam en de MRA nog altijd tot de grootste en belangrijkste economische sectoren en de afgelopen decennia een grote impact op stedelijke en regionale ontwikkeling hebben gehad; niet alleen economisch maar zeker ook sociaal en ruimtelijk. De laatste jaren komen echter nieuwe sectoren op zoals fintech en de platformeconomie. Wellicht passen deze sectoren nog steeds goed in het verhaal van Florida, Landry en/of Glaeser, die nog altijd veelgevraagde stemmen in het internationale stedelijke ontwikkelingsdebat zijn. Maar vooral de opkomst van de platformeconomie lijkt toch ook een impact op steden te hebben waar stedelijke beleidsmakers nog geen goed antwoord op hebben. Hun disruptieve organisatie- en verdienmodellen kunnen voor innovatie zorgen, maar ook voor slechte arbeidsomstandigheden, marktverstoring en/of overlast in de stad.

2.9 Concurrerende stad of rechtvaardige stad?

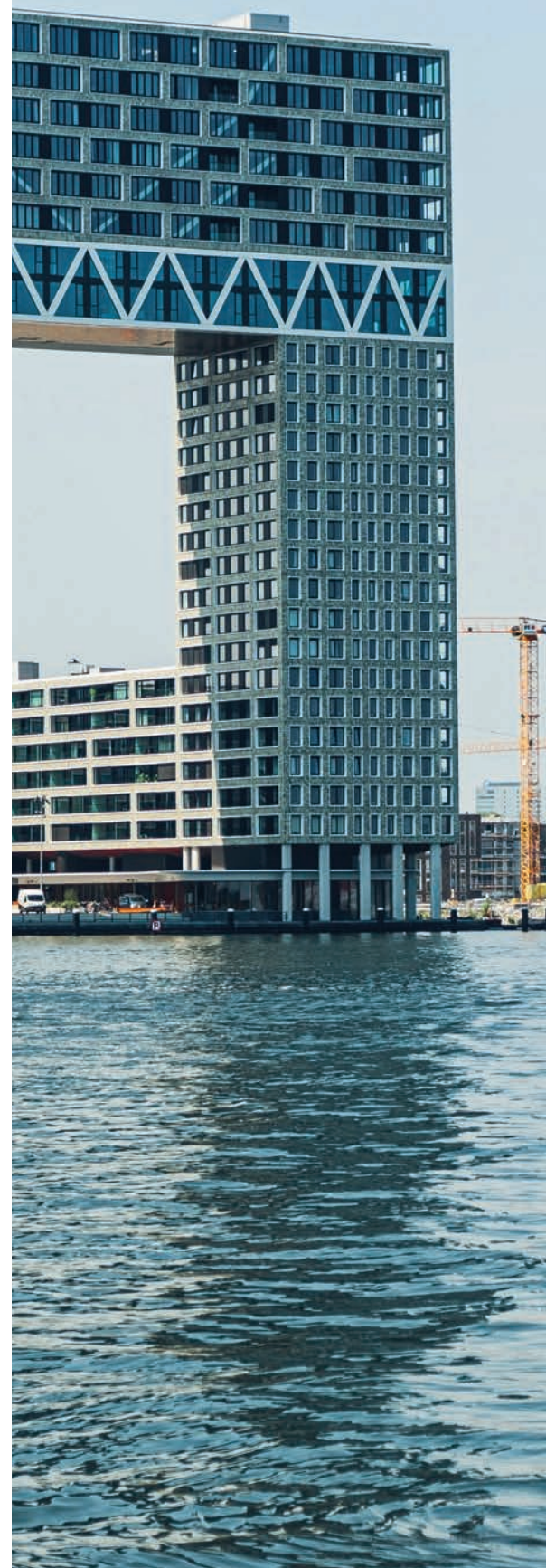
De combinatie van de economische mondialisering, de groeiende dominantie van het neoliberalisme en de opkomst van de cognitief-culturele economie droeg vanaf de jaren '90 ook bij aan veranderingen in stedelijk economisch beleid en onderzoek en beleidsadviezen daarover. Steden werden nationaal en internationaal steeds meer met elkaar vergeleken in hun 'concurrentiekracht'.

Het concept 'urban competitiveness' (te vertalen als stedelijke concurrentiekracht) gaat er van uit dat steden met elkaar in competitie zijn. Hierbij wordt ook verondersteld dat stedelijke overheden, al dan niet in samenwerking met andere stakeholders, strategieën kunnen ontwikkelen om beter te kunnen scoren in die competitie (Begg, 1999; Buck et al., 2005). David Harvey was in 1989 een van de eersten die op de opkomst van zulke ontwikkelingsstrategieën wees, hij omschreef dit als 'urban entrepreneurialism' (Harvey, 1989). De onderlinge concurrentie kan bijvoorbeeld gaan om het aantrekken of vasthouden van investeringen, hoofdkantoren van multinationals of internationale organisaties, evenementen en/of menselijk kapitaal: mensen met de kennis, creativiteit en vaardigheden die nodig zijn in de cognitief-culturele economie. De 'wapens' die steden in deze competitie inzetten kunnen bijvoorbeeld zijn: het voorzieningenaanbod, de fysieke en digitale infrastructuur, gronden vastgoedprijzen, bedrijfslocaties, de woonomgeving, etc.

Hiervoor werden allerlei ranglijsten opgesteld. Dezewarensoms gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, zoals het 'World City Network', maar vaker werden ze opgesteld door consultancyfirma's (op eigen initiatief of in opdracht van overheden) en soms ook door stedelijke overheden zelf. Niet alle ranglijsten zijn even transparant in hoe ze tot stand zijn gekomen en welke data en informatie hiervoor gebruikt is. Toch zijn sommige van deze ranglijsten erg invloedrijk en krijgen ze veel media- én beleidsaandacht. Steden willen zo hoog mogelijk staan op 'de goede lijstjes'. Soms is stedelijk economisch beleid zelfs expliciet erop gericht om hoger op een ranglijst te komen, een bepaalde positie te bereiken (zoals top-5 of top-10) of steden die als directe concurrenten gezien worden voorbij te streven.

In debatten over 'urban competitiveness' is vaak de vraag gesteld of steden (of metropoolregio's) daadwerkelijk met elkaar kunnen concurreren. Of zijn het uiteindelijk toch vooral, of zelfs alleen, bedrijven en investeerders? Wie uiteindelijk de echte actors zijn in deze competitie blijft vaak nogal ongrijpbaar, maar er is wel degelijk sprake van concurrentie op het niveau van steden en metropoolregio's. Stedelijke en regionale overheden spelen hierin een faciliterende en soms ook een aanjagende rol. Ze kunnen bijvoorbeeld 'groeicoalities' organiseren waarin overheden, bedrijfsleven en kennisinstututen samenwerken. Dit 'triple helix' model is bijvoorbeeld een van de uitgangspunten geweest bij de oprichting van de Amsterdam Economic Board, daarbij o.a. geïnspireerd door andere Europese steden als Helsinki en Barcelona.

Het is echter de vraag of en hoestedelijke economieën samenlevingen nu echt baat hebben bij deze concurrentie. Niet alleen steden of regio's als geheel kunnen tot de winnaars of verliezers



van deze competitie behoren, maar ook binnen de steden en regio's zullen er winnaars en verliezers zijn. Het streven naar grotere concurrentiekracht kan ten koste gaan van andere doelstellingen van stedelijk en regionaal beleid, zoals het behouden of vergroten van sociale cohesie, het verminderen van sociaaleconomische ongelijkheid en/of het streven naar een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van welvaart en welzijn. Veel Europese steden en landen kennen een lange traditie van overheidsbeleid waarin gestreefd werd naar een goede balans tussen economische ontwikkeling en sociale cohesie, maar deze balans is vanaf de jaren '90 steeds meer onder druk komen te staan (Ranci, 2011).

Hoewel Florida, Landry, Glaeser c.s. de afgelopen decennia dus, zoals eerder aangegeven, in veel steden met open armen werden ontvangen met hun optimistische boodschap over de toekomst van (grote) steden, kregen ze ook veel kritiek. Nadat veel steden in Europa en Noord-Amerika van de jaren '60 tot en met de jaren '80 een diepe crisis hadden doorgemaakt, en in de jaren '90 de nadruk in het stedelijke ontwikkelingsdebat nog steeds vooral op stedelijke problemen lag, was een positiever geluid over de kracht van steden welkom. Maar daarmee waren problemen als sociaaleconomische en ruimtelijke polarisatie en ongelijkheid niet verdwenen. Sterker nog, critici wezen er op dat succesvolle creatieve kennissteden vaak ook de steden met de grootste ongelijkheid zijn (Scott, 2006; Mc Cann, 2007).

Voor Florida's 'creatieve klasse' werd al snel mikpunt van stevige kritiek. De kritiek richtte zich niet alleen op Florida, maar ook op beleidsmakers en beleidsadviseurs die zijn gedachtegoed in stedelijk beleid wilden toepassen. Een van Florida's felste critici, Jamie Peck, beargumenteerde dat een creatieve-stadbeleid eigenlijk niets nieuws was, maar slechts een volgende versie van neoliberal beleid gericht op het vergroten van stedelijke economische concurrentiekracht. Het toepassen van de ideeën van Florida en andere 'goeroes' van de creatieve stad leidde tot wat Peck 'fast urban policy' noemt. Het is volgens Peck bovendien een beleid dat zich exclusief op creatievelingen richt en niet op de hele stad: "(...) it is about nurturing and rewarding creativity, not compensating the creative have-nots." (Peck, 2005: 762). Andere kritiek richtte zich meer op de soms twijfelachtige empirische onderbouwing van Florida's theorie, en dan vooral zijn hypothese dat creatievelingen aangetrokken worden door tolerantie voor diversiteit. Bovendien bleek uit onderzoek in andere delen van de wereld zoals Europa dat Florida's theorie en beleidsadvies buiten de VS minder van toepassing was, en dat er op alle schaalniveaus (ook binnen Europa bijvoorbeeld) meer aandacht zou moeten zijn voor regio- en plaats specifieke verschillen. Bovendien werd uit dat onderzoek ook duidelijk dat de ene creatieve kenniswerker de andere niet is: factoren als opleiding, beroepsgroep en levensloop kunnen ook binnen deze brede en veelzijdige categorie veel verschil maken (zie bijvoorbeeld Bontje et al., 2017, voor een vergelijking van woonvoorkeuren van kenniswerkers in Amsterdam en Eindhoven). Dit leidde soms ook tot voorstellen voor alternatieven voor Florida's '3 T'-formule (talent, techniek en tolerantie. Musterd en Kovacs (2013) stellen bijvoorbeeld 'PPP-CC-T' voor:

- 'Pathways': padafhankelijkheid van stedelijke ontwikkeling;
- 'Place': plaats specifieke kenmerken van steden;
- 'Personal networks': formele en informele sociale netwerken;
- 'Classic conditions': fysieke en digitale infrastructuur en voorzieningen;
- 'Clustering': stimuleren of faciliteren van de vorming van groepen onderling gerelateerde bedrijven en instituties die elkaar aanvullen;
- 'Tailored policies': stedelijk ontwikkelingsbeleid moet rekening houden met de bovenstaande factoren, dus plaats specifiek beleid in plaats van het 'kopiëren' van beleid uit andere steden.

Uiteindelijk bleek zelfs Florida zelf kritisch op zijn eerdere theorie en zijn daarop gebaseerde beleidsadvies. In *The new urban crisis* (Florida, 2017) richtte hij zich op de keerzijde van stedelijk economisch succes. Volgens hem was dit boek het resultaat van enerzijds zich de kritiek op zijn 'creatieve klasse'-ontwikkelingsagenda steeds meer aantrekken en anderzijds zijn eigen voortschrijdende inzicht. Aan het begin van het boek geeft hij aan dat hij zich realiseerde dat hij te op-

timistisch was geweest over hoe het aantrekken en vasthouden van de creatieve klasse tot betere steden voor iedereen zou leiden. In plaats hiervan zag hij in dat de voordelen van succesvolle creatieve steden beperkt waren tot een kleine groep steden ('winner takes all cities') en binnen die steden ook tot een kleine groep bewoners en ondernemers. In navolging van zijn critici vestigde nu ook Florida de aandacht op de problemen die een creatieve stad-beleid of soortgelijke ontwikkelingsstrategieën veroorzaken of vergroten. Hoewel Florida zijn nieuwe inzichten vooral op Noord-Amerikaanse steden baseerde, maakten Europese steden als Amsterdam een soortgelijke ontwikkeling door en werd Florida's waarschuwing ook daar ter harte genomen (Majoor, 2017).

2.10 Alternatieve agenda's voor stedelijke ontwikkeling: 'grounded city', 'doughnut city' en 'just city'

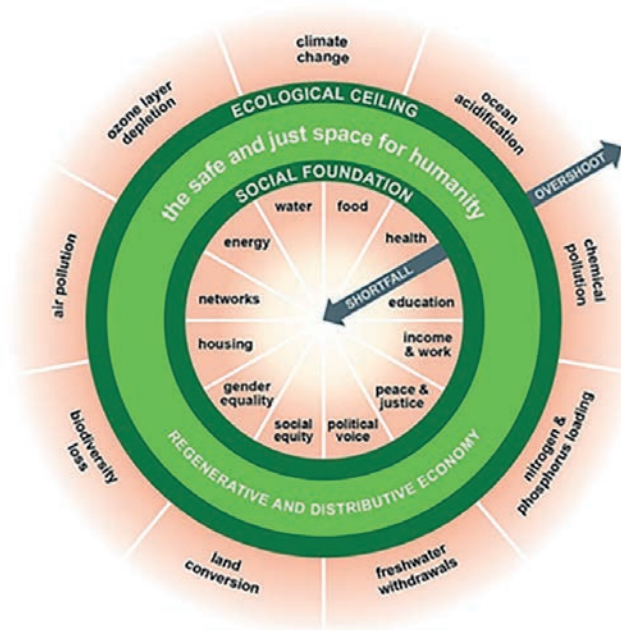
De grote afwezigheid in al deze theorieën en ontwikkelingsstrategieën zijn degenen die niet tot de 'creatieve kenniswerkers' gerekend worden, zoals de 'sleutelberoepen' waar ons onderzoek zich op richt. Naast de hierboven beschreven kritiek op door economische concurrentie en specialisatie gedreven stedelijke ontwikkeling, zijn er ook concrete voorstellen ontwikkeld voor radicaal andere stedelijke ontwikkelingsagenda's. We belichten hier drie van deze alternatieven, waarin de 'sleutelberoepen' beter tot hun recht komen: 'the grounded city' die door o.a. Ewald Engelen voorgesteld wordt, gebaseerd op een 'foundational economy'; het 'doughnut economics' model van Kate Raworth dat veel invloed heeft op het recente beleid van Amsterdam; en de 'just city' van Susan Fainstein.

In een essay in 'The Guardian' presenteerden Ewald Engelen, Sukhdev Johal, Angelo Salento en Karel Williams een manifest voor een rechtvaardigere stedelijke ontwikkeling (Engelen et al., 2014). Dit manifest werd vervolgens verder uitgewerkt in een wetenschappelijk artikel (Engelen et al., 2017) en boeken, zoals het recent verschenen boek 'De essentiële economie' over hoe de Covid-19 pandemie het grote belang van 'essentiële sectoren' voor het dagelijks leven duidelijk heeft gemaakt (Bassens & De Boeck, 2022). Deze auteurs vertegenwoordigen een grotere internationale groep wetenschappers: The Foundational Economy Collective (<https://foundationaleconomy.com/>). De 'mainstream' fixatie op concurrentie, zowel tussen steden als binnen steden, zou ingeruild moeten worden voor een focus op de basisvoorwaarden voor een goed functionerende stad. De auteurs stellen dat slechts een relatief kleine groep bedrijven, investeerders en goedverdienende bewoners profiteren van beleid gericht op het vergroten van stedelijke concurrentiekracht. Dit gaat ten koste van een groot deel van de stadsbewoners, vooral de lagere inkomensgroepen maar ook een groot deel van de middeninkomensgroepen, en draagt bij aan groeiende polarisatie en afnemende sociale cohesie. Als beleid voor een rechtvaardigere en stabielere stad binnen dat concurrentie- 'frame' wordt ontwikkeld zal het weinig aan deze situatie kunnen veranderen. In plaats hiervan zou stedelijk economisch en sociaal beleid zich meer moeten richten op wat Engelen et al. 'the foundational economy' noemen. Het gaat bij deze economie om alledaagse goederen en diensten die nodig zijn in het dagelijks leven en gebruikt worden door alle stadsbewoners: een economie "(...) which meets the everyday needs of citizens for housing, utilities, food and mobility" (Engelen et al. 2017: 407). De auteurs stellen dat ca. 40% van de stedelijke beroepsbevolking in deze economie werkt en dat dit in alle steden zo is, zonder hierbij echter een databron te noemen. Voor ons onderzoek is relevant dat de drie beroepsgroepen waarop de Amsterdamse voorrangregeling zich richt (zorg, onderwijs en politie) deel uitmaken van deze 'foundational economy', maar ook diverse andere beroepsgroepen die ook als 'sleutelberoepen' gezien zouden kunnen worden (zie verder hoofdstuk 3).

Ook Kate Raworth wil radicale veranderingen in het economisch beleid, hoe de economie georganiseerd is, en het economie-onderwijs. Geïnspireerd door haar eerdere ervaringen bij de VN en bij

ngo's als Oxfam, maar ook uit frustratie over hoe economie wereldwijd op universiteiten onderwezen wordt, nam ze zich voor een nieuw sociaaleconomisch model te ontwikkelen als alternatief voor het 'mainstream' neoliberale model. Hierbij gebruikte ze een donut als krachtige metafoor (zie figuur 1.8). De buitenrand van de donut noemt Raworth het 'ecologisch plafond', de binnenrand de 'sociale basis'. Tussen die twee randen bevindt zich de 'veilige en rechtvaardige ruimte voor de mensheid': "(...) the space in which we can meet the needs of all within the means of the planet" (Raworth, 2017: 9). De economie van deze veilige en rechtvaardige ruimte zou gericht moeten zijn op hergebruik, herstel en herverdeling. Als we door de sociale ondergrens van de donut zakken, dreigt 'kritische menselijke deprivatie'. Als we de ecologische bovengrens doorbreken dreigt 'kritische planetaire degradatie'.

Om het donutmodel concreter toepasbaar te maken richtte Raworth het Doughnut Economics Action Lab op. Hieruit resulteerde onder andere de 'Downscaling the Doughnut' benadering waarmee het model op verschillende schaalniveaus toe te passen is, waaronder ook het stedelijk schaalniveau. Amsterdam was een van de eerste steden die zich aansloot bij het 'Thriving Cities Initiative' met als doelstelling: 'How can our city be a home to thriving people in a thriving place, while respecting the wellbeing of all people and the health of the whole planet?' (DEAL et al., 2020). Hiervoor is ook een 'Amsterdam Donut Coalitie' opgericht (<https://amsterdamdonutcoalitie.nl/>). Voor ons onderzoeksproject is vooral het lokale sociale perspectief als onderdeel van dit initiatief relevant. Hierbij gaat het o.a. om betaalbare huisvesting en het tegengaan van sociale ongelijkheid.



Figuur 1.8: Het doughnutmodel van Kate Raworth. Bron: Wikimedia Commons.

Vanuit een andere invalshoek, stedelijke rechtvaardigheid, streeft de Amerikaanse hoogleraar stedelijke planning Susan Fainstein vergelijkbare doelen na. Ze kiest hierbij echter wel voor een pragmatischer benadering dan Engelen et al. en Raworth: geen systeemrevolutie, maar veranderingen binnen het bestaande kapitalistische systeem. In haar boek *The Just City* (Fainstein, 2010) zet ook zij zich af tegen het 'mainstream' stedelijk ontwikkelingsbeleid waarin groei en concurrentiekracht een steeds centralere rol zijn gaan spelen. In een 'rechtvaardige stad' zouden daarentegen in haar visie democratie, rechtvaardigheid en diversiteit centraal moeten staan. Rechtvaardigheid betreft hierin concreet dat kosten en baten van investeringen rechtvaardiger verdeeld worden, waarbij niet alleen rekening gehouden wordt met de belangen van de stedelijke bevolking als geheel, maar ook met de belangen van deelgroepen van die bevolking. Ze toetst haar theorie met empirisch onderzoek naar de stedelijke herontwikkelingsprogramma's tussen 1945 en 2010 in drie steden:

New York, Londen en Amsterdam. Hieruit komt Amsterdam naar voren als de stad die het dichtst bij Fainstein's ideaal van de rechtvaardige stad gekomen is. Ze constateert echter ook dat de recente ontwikkeling (eind 20e en begin 21e eeuw) van alle drie de steden, dus ook Amsterdam, steeds minder goed bij haar uitgangspunten voor een rechtvaardige stadontwikkeling aansluit.

Fainstein's pleidooi voor een rechtvaardige(re) stadsontwikkeling heeft veel stadsplanners en andere belanghebbenden in stedelijke ontwikkeling geïnspireerd. Maar er kwam ook veel kritiek op haar werk, zowel voorafgaand aan het boek als daarna, onder andere vanuit haar 'voorbeeldstad' Amsterdam. Fainstein werkte al decennia aan dit thema voordat haar boek verscheen en had al vanaf eind jaren '70 Amsterdam in het vizier als mogelijk inspirerend voorbeeld. Vergelijken met New York en Londen was Amsterdam destijds (en misschien nog steeds wel) ongetwijfeld een relatief rechtvaardig voorbeeld. Maar de ontwikkelingen die Amsterdam tot een rechtvaardigere stad maakten vonden vooral in de jaren '70 en '80 plaats, met een hoofdrol voor stedelijke sociale bewegingen, die vanaf eind jaren '80 hun grote invloed in de stedelijke politiek en samenleving zijn kwijtgeraakt. Justus Uitermark (2009) stelde daarom dat Amsterdam geen 'just city' meer genoemd kon worden. In een recenter artikel vragen Uitermark en Walter Nicholls zich af of stadsplanners, die Fainstein zo'n cruciale rol geeft in haar streven naar een rechtvaardige stad, wel degenen moeten of kunnen zijn die bepalen wat stedelijke sociale rechtvaardigheid is en hoe dat bereikt kan worden. Stadsplanners hebben veel relevante kennis en kunnen veel invloed hebben op stedelijke ontwikkeling. Maar hoe en in hoeverre ze daarbij rekening kunnen houden met de belangen van stadsbewoners, inclusief de belangen van gemarginaliseerde groepen, blijft een lastig dilemma (Uitermark & Nicholls, 2017). Democratie, diversiteit en rechtvaardigheid zijn moeilijk met elkaar te combineren, zoals Fainstein zelf ook al constateerde.

2.11 Ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beleid

De hiervoor beschreven demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen in Amsterdam en de MRAGingengepaardmetingrijpenderuimtelijkeveranderingen. Ruimtelijkontwikkelingsbeleid heeft hier op verschillende schaalniveaus grote invloed op uitgeoefend. Ruimtelijke dynamieken ruimtelijk beleid in Amsterdam, de MRA en Nederland volgden deels de internationale trends in Noordwest-Europa zoals die in paragraaf 2.4 kort geschetst werden. Maar ze zijn toch ook voor een belangrijk deel wel 'typisch Nederlands' en/of 'typisch Amsterdams' te noemen. Dit gebeurde binnen een beleidscontext waarin planningstaken en machtsverhoudingen in stad en regio meermaals veranderden.

Tot eind jaren '50 was ruimtelijke ordening in Nederland voornamelijk een lokale, gemeentelijke taak, met uitzondering van bovenlokale infrastructuur zoals spoorwegen en kanalen. Nationale wetgeving en beleid hadden al wel enige invloed op lokale ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld via de Woningwet (1901) waarin grotere en snelgroeiende gemeenten de verplichting kregen om uitbreidingsplannen te ontwikkelen (Van der Cammen & De Klerk, 1999). Volkshuisvesting zou tot eind jaren '80 het belangrijkste 'meekoppelend belang' van de nationale ruimtelijke ordening blijven (Van der Wouden et al., 2010). Vroege voorbeelden van zulke plannen zijn de uitbreidingsplannen van Berlage voor Den Haag (1909) en Amsterdam-Zuid (1915) en het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam (1934). Na de Tweede Wereldoorlog nam het belang van de ruimtelijke ordening op alle schaalniveaus toe, als onderdeel van de opbouw van de verzorgingsstaat. Hiervoor werden in de jaren '30 al eerste plannen gemaakt, maar deze plannen werden uiteindelijk pas na de oorlog gerealiseerd. De nationale overheid speelde hierin een steeds belangrijker rol, o.a. via de Wet Ruimtelijke Ordening (1965) en een serie Nota's Ruimtelijke Ordening van eind jaren '50 (Eerste Nota) tot en met begin jaren '90 Vierde Nota Extra – VINEX). Op regionaal niveau kreeg de provincie ook een steeds belangrijker coördinerende rol. Vanaf het einde van de jaren '90 werd echter

een beleidstrend naar 'meer markt, minder overheid' en decentralisatie van ruimtelijke planning ingezet. De ambitieuze Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) haalde het niet en is nooit tot uitvoering gekomen. In 2010 werd zelfs het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) opgeheven. Net als eerder rond 1980, toen het naoorlogse woningtekort weggewerkt leek, ontstond het idee dat Nederland min of meer 'af' was, in ieder geval wat de planning van grootschalige woonlocaties betrof (Van der Wouden et al., 2010). Het begin 2022 aangetreden nieuwe kabinet lijkt echter toch weer meer nationale regie over ruimtelijke ontwikkeling in Nederland te willen; zo is er bijvoorbeeld weer een minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

De eerste decennia na Tweede Wereldoorlog stonden in Europa in het teken van de wederopbouw: herstel van de oorlogsschade en in hoog tempo woningen bouwen om in de woonbehoefte van de snelgroeiende bevolking te voorzien. Tot eind jaren '50 waren hier in Nederland nog geen nationale ruimtelijke plannen of visies voor, hoewel al voor de oorlog over planningsconcepten als Randstad en Groene Hart werd nagedacht. Aan de randen van zowel grote als middelgrote steden werden uitbreidingswijken gebouwd. Ook in dorpen werd wel gebouwd, maar minder grootschalig en vooral voor de eigen dorpsbewoners. Van grootschalige suburbanisatie was aanvankelijk nog geen sprake, dit kwam pas in een stroomversnelling vanaf begin jaren '60 toen de welvaart voor grote delen van de bevolking fors toenam en steeds meer huishoudens over een auto beschikten. In Groot-Brittannië werd in de naoorlogse jaren al wél ruimtelijk beleid op nationaal niveau ontwikkeld. Al kort na de oorlog werd begonnen aan de bouw van 'New Towns', vooral rond Londen maar ook rond andere grote steden in Engeland en Schotland. Deze 'New Towns' (deels geheel nieuwe steden, deels uitbreidingen van bestaande kleine steden) waren bedoeld om de suburbanisatie vanuit de grote steden op te vangen en in goede banen te leiden. In combinatie hiermee werden 'Green Belts' geïntroduceerd, die moesten voorkomen dat stadsregio's volgebouwd werden of aan elkaar groeiden (Hall & Tewdr-Jones, 2020).

Het Nederlandse nationale beleid dat via de Eerste Nota (1958) en Tweede Nota (1966) tot stand kwam komt deels overeen met het eerdere Britse beleid. Hierin stond het concept 'gebundelde deconcentratie' centraal, in combinatie met de concepten 'Randstad' en 'Groene Hart'. Het toen nog grotendeels landelijke gebied tussen de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht moest zoveel mogelijk opgehouden worden en de suburbanisatie moest opgevangen worden in 'groeikernen'. Op een hoger schaalniveau richtte het nationale beleid zich daarnaast op herverdeling van welvaart en ontwikkeling vanuit de Randstad naar andere landsdelen, o.a. via de ontwikkeling van 'groeisteden'. Dit gebeurde in een tijd waarin de bevolking snel groeide en verwacht werd dat Nederland in 2000 20 miljoen inwoners zou hebben, en bovendien het te groot groeien van steden of het dichtgroeien van de Randstad als te voorkomen schrikbeeld werd gezien. De 'gebundelde deconcentratie'-gedachte was in diezelfde tijd ook in andere Europese landen populair. Zo werden in Frankrijk, vooral rond Parijs maar ook bij andere grote steden, 'villes nouvelles' ontwikkeld die veel leken op onze groeikernen, maar dan wel wat grootschaliger. Later, toen in Groot-Brittannië, Nederland en Frankrijk dit concept al ingevuld was voor de 'compacte stad', doken variaties op dit thema ook nog op in o.a. Zwitserland en in de metropoolregio Berlijn-Brandenburg (Bontje, 2001).

De stadscentra en oudere uitbreidingswijken (eind 19e/ begin 20e eeuw) van de grote steden werden intussen steeds meer tot probleemgebieden met groeiende leegstand en verval. Aanvankelijk was het beleidsantwoord hierop, niet alleen in Nederland maar ook in andere Europese landen: sloop/ nieuwbouw en modernisering. Stadscentra moesten beter bereikbaar worden voor autoverkeer en openbaar vervoer moest gemoderniseerd en versneld worden. De toekomst van stadscentra werd ook meer als werkplek dan als woonplek gezien: er werden plannen ontwikkeld om naar Amerikaans voorbeeld 'central business districts' te ontwikkelen. Vanaf eind jaren '60, begin jaren '70 kwam hier echter steeds meer protest van bewoners te

gen. Mede onder invloed van die protesten kwam stadsvernieuwing nieuwe stijl op, gericht op zoveel mogelijk behouden en renoveren van de bestaande bebouwing. Dit leidde uiteindelijk vanaf eind jaren '70 tot het ontwikkelen van beleid gericht op de 'compacte stad'; eerst op lokaal niveau in o.a. Amsterdam en Rotterdam, later ook in het nationale ruimtelijke beleid. In de jaren '80 werden de groeikernen grotendeels volgens plan afgebouwd. Het succes van het gebundelde deconcentratiebeleid beperkte zich echter tot de geplande woningproductie. De ambitie om van de groeikernen ook nieuwe steden te maken, met naast woonwijken ook voldoende werkgelegenheid en voorzieningen, slaagde minder goed. Sommige groeikernen lukte het wel om zich te ontwikkelen tot 'complete steden', andere kregen toch (bedoeld of onbedoeld) een suburbaan karakter. Ook sociaaleconomische hebben de groeikernen zich verschillend ontwikkeld en deels ook anders dan gepland. Door de crisis op de koopwoningmarkt eind jaren '70 kregen de groeikernen een veel hoger aandeel sociale huurwoningen dan aanvankelijk voorzien was, waardoor ook de bevolkingssamenstelling anders werd dan voorzien (Reijndorp et al., 2012). Ook de dagelijkse mobiliteitsproblemen als files en overvolle treinen in de spitsuren zijn toen ontstaan (niet alleen door de groeikernen, ook door suburbanisatie meer algemeen).

Het compacte stadbeleid moest daar een antwoord op bieden, maar sloot ook aan bij de herwaardering van wonen in de stad, vooral in of nabij historische stadscentra. De opvolgers van de groeikernen werden de VINEX-locaties: deels herontwikkelingsgebieden in de grote steden, deels uitbreidingslocaties aan de randen van grote en middelgrote steden. De de-industrialisatie en het verhuizen van o.a. havens en logistiek naar de stadsranden leverde nieuwe mogelijkheden voor binnenstedelijke herontwikkeling op zoals de Kop van Zuid in Rotterdam en het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. Zoals eerder bij de groeikernen en het Groene Hart werd ook dit nieuwe beleid geïnspireerd door internationale voorbeelden. 'Waterfront development' was een populaire trend in Europa en Noord-Amerika vanaf eind jaren '80. Maar er kwamen ook grote nieuwe stadsuitbreidingen tot stand, zoals Leidsche Rijn in Utrecht en IJburg in Amsterdam. Parallel hieraan ging ook de vernieuwing van oudere stadswijken door. Na de vooroorlogse stadsuitbreidingen die in de jaren '70 tot en met '90 aanpak waren, verschoof de focus in de stedelijke vernieuwing naar de naoorlogse uitbreidingswijken.

Hoewel het compacte stadbeleid bijdroeg aan hernieuwde concentratie van mensen en functies in en vlakbij steden, betekende dit zeker niet het einde van de suburbanisatie, en ook de voormalige groeikernen bleven zich ontwikkelen. Zo ontstonden de polycentrische stedelijke regio's zoals we ze nu kennen. Met de geleidelijke schaalvergroting van, en toenemende verbondenheid binnen, die regio's nam de behoefte aan planning op het niveau van stads- of metropoolregio's ook toe. Het ideale schaalniveau hiervoor is echter nog niet gevonden. In metropoolregio's zoals de MRA is een complexe planningssituatie ontstaan waarin soms op het niveau van de hele metropoolregio gepland en samengewerkt wordt maar soms ook in deelgebieden daarvan of juist in grotere gebieden. Dit hangt ook samen met verschillen in schaalniveau per functie: woningmarkten, arbeidsmarkten en mobiliteitsgebieden overlappen deels wel maar vallen niet altijd helemaal samen. Om de situatie nog complexer te maken, moet hierbij ook rekening gehouden worden met allerlei historisch gegroeide instituties (gemeente- en provinciegrenzen, samenwerkingsverbanden, taakverdelingen tussen bestuursniveaus etc.) die niet altijd meer goed aansluiten op hoe de metropoolregio zich intussen ontwikkeld heeft.

2.12 Stedelijke woningmarkt en woonbeleid

In hoofdstuk 4 zullen de recente ontwikkelingen van de Amsterdamse woningmarkt en het Amsterdamse woonbeleid en het debat daarover in meer detail worden besproken, waarbij we ook specifiek aandacht besteden aan de voorrangregeling voor sleutelberoepen in Amsterdam en andere gemeenten in de MRA en elders in Nederland. In deze paragraaf bekijken we de ontwikkeling van stedelijke woningmarkten en stedelijk woonbeleid in nationaal en internationaal perspectief. In de beperkte ruimte van deze paragraaf kunnen we dat alleen beknopt en op hoofdlijnen doen. In de literatuur waarnaar verwezen wordt, wordt veel uitgebreider en dieper op deze thema's ingegaan.

2.12.1 Wooncrisis

Wonen is altijd een prominent thema geweest in maatschappelijke en wetenschappelijke debatten, en crises op de woningmarkt zijn ook een regelmatig terugkerend fenomeen, zowel in Nederland als internationaal. Toch is deze wooncrisis anders dan de eerdere crises, beargumenteren Jonkman et al. (2020). Als verschillen met vorige crises noemen ze o.a. dat de woningprijzen de afgelopen jaren veel sneller zijn gestegen dan de inkomens, de financiële ondersteuning voor wonen sterk verminderd is, de Nederlandse woningmarkt een internationale investeringsmarkt geworden is, en dat wonen steeds meer een statussymbool geworden is. De wooncrisis van nu is niet alleen een crisis van kwantitatieve tekorten, maar ook een crisis van toenemende onhaalbaarheid van woonidealen. Door de Nederlandse wooncrisis van de afgelopen jaren, die wellicht nu over zijn dieptepunt heen is maar nog lang niet voorbij, is wonen sinds een paar jaar terug van enige tijd weggeweest als topprioriteit op nationale en lokale politieke agenda's. Het structurele karakter van de crisis is ook te merken aan de gegroeide aandacht voor wonen in de media en aan de terugkeer van massale woonprotesten die sinds de jaren '70 en '80 (o.a. kraakbeweging en protesten tegen sloop/ nieuwbouw in oude stadsbuurten) niet meer op die schaal voorgekomen waren. Het Woonprotest in het Amsterdamse Westerpark trok in september 2021 18.000 deelnemers en werd gevolgd door de Woonopstand in Rotterdam (oktober 2021) en diverse demonstraties in andere Nederlandse steden. Ook in diverse andere Europese steden vonden recent woonprotesten plaats, zoals in Berlijn (tegen huurverhogingen, september 2021), Antwerpen (tegen woonbeleid, maart 2022) en Barcelona (tegen internationale vastgoedbeurs, oktober 2022). Vooral jongeren organiseerden deze protesten en namen er aan deel. Het zijn dan ook vooral jongeren en starters op de woningmarkt die door deze crisis getroffen worden (Jonkman et al., 2020; Hochstenbach, 2022). Mede onder invloed van deze protestbeweging is het nieuwe kabinet dat begin 2022 aantrad een nieuwe koers gaan varen in het woonbeleid (meer hierover in hoofdstuk 4). Dat er voor het eerst sinds 2010 weer een Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is geeft ook aan dat wonen weer meer als een nationale beleidstaak wordt gezien, nadat het enige tijd vooral als lokale en regionale taak werd gezien en ook meer aan de markt werd overgelaten. Hiermee keerde ook de term 'volkshuisvesting' terug in het nationale beleid.

2.12.2 Historische ontwikkeling van stedelijke woningmarkt en woonbeleid

Nadat eind 19e eeuw door particuliere initiatieven al veel woningbouwverenigingen waren opgericht, kregen deze in de Woningwet (1901) de taak om, met financiële steun van gemeente en Rijk, sociale huurwoningen te bouwen. Hiermee werd woningbouw ook meer een overheidstaak dan het daarvoor geweest was. In de Woningwet werd bewust de term 'volkshuisvesting' gebruikt om aan te geven dat het niet alleen om woningen voor de laagste inkomensgroepen en/of alleen voor arbeiders ging, maar om betaalbare woningen voor een groter deel van bevolking (Hochstenbach, 2022). Ook de middenklasse moest in sociale huurwoningen kunnen wonen. Beroepsgroepen die

we nu als 'sleutelberoepen' zien behoorden toen ook al tot de doelgroepen van sociale woningbouw. Na de Eerste Wereldoorlog nam het aantal en aandeel sociale huurwoningen al snel toe, vooral in grote steden maar ook in kleinere steden. Maar pas na de Tweede Wereldoorlog beleefde Nederlandse volkshuisvesting zijn echte hoogtijdagen (Van der Schaar, 1987). Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven gebeurde dit in samenhang met het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid, als onderdeel van een groeiende verzorgingsstaat en als uiting van een sterke overtuiging dat de samenleving 'maakbaar' was. Deze periode duurde tot begin jaren '80. In diezelfde periode wordt echter het eigen woningbezit ook steeds meer aangemoedigd door de Nederlandse overheid. De geschiedenis van het door de overheid stimuleren van het eigen woningbezit gaat even ver terug als die van de volkshuisvesting. De hypotheekrente werd bijvoorbeeld al in 1893 ingevoerd. Het gelijktijdig stimuleren van sociale huurwoningen en koopwoningen veranderde de woningvoorraad naar eigendom ingrijpend. Vlak na de Tweede Wereldoorlog was nog maar 12% van de Nederlandse woningvoorraad sociale huur, 60% was particuliere huur en 28% was koopwoning. In 1985 was de verdeling veranderd naar 39% sociale huur, 19% particuliere huur en 42% koop (Musterd, 2014). In de grote steden was het aandeel sociale huur en particuliere huur hoger en het aandeel koop lager. Grootschalige naoorlogse stadsuitbreidingen zoals Nieuw-West, Noord en later ook Zuidoost in Amsterdam bestonden grotendeels uit sociale huurwoningen. Ook in de groeikernen werden relatief veel sociale huurwoningen gebouwd, maar ook koopwoningen.

Woonbeleid en woningmarkt hebben zich in Nederlands deels op een 'typisch Nederlandse' manier ontwikkeld, maar volgden deels ook wel internationale trends. De periode van 1945 tot de jaren '80 was in veel andere Europese landen ook een bloeiperiode van volkshuisvesting met een belangrijke rol voor sociale woningbouw (vaak huur, soms ook koop) gericht op zowel lagere inkomens als middeninkomens. Binnen Europa ontstonden wel duidelijke verschillen in hoe het woonbeleid en de woningmarkt georganiseerd, gereguleerd en gefinancierd werden. Deels zijn die te verklaren uit verschillen tussen typen verzorgingsstaten in Europa. Een bekende en veel gebruikte typologie is van Esping-Andersen (1990), die onderscheid maakt tussen:

- Sociaaldemocratische verzorgingsstaten, waarin sociale diensten en voorzieningen vooral door de overheid worden verzorgd en gestreefd wordt naar herverdeling van welvaart. De verzorgingsstaat richt zich op een groot deel van de bevolking en veel diensten en voorzieningen zijn zelfs voor iedereen. Dit type vinden we vooral in Noord-Europa.
- Corporatistische verzorgingsstaten, waarin de overheid ook een belangrijke rol speelt maar sociale diensten en voorzieningen deels ook door andere organisaties verzorgd worden. Deze verzorgingsstaat is minder gericht op herverdeling van welvaart, het aanbod van diensten en voorzieningen verschilt tussen groepen, en het traditionele gezin speelt ook een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn o.a. België, Duitsland, Oostenrijk en Italië.
- Liberale verzorgingsstaten, waarin de rol en omvang van de overheid beperkt is en sociale diensten en voorzieningen (voor zover aanwezig) vooral door bedrijven en NGO's worden aangeboden. De overheid biedt alleen een 'vangnet' aan de laagste inkomensgroepen. In Europa komt dit type minder vaak voor, maar Groot-Brittannië en Ierland kunnen bijvoorbeeld als liberale verzorgingsstaten gezien worden.

Deze verschillen tussen typen verzorgingsstaten vinden we ook nu nog terug, maar de verschillen zijn sinds de jaren '80 wel kleiner geworden. De neoliberalisering van overheidsbeleid, begonnen onder Reagan in de Verenigde Staten en Thatcher in Groot-Brittannië, breidde zich vanaf de jaren '80 geleidelijk over steeds meer landen uit, zo ook veel Europese landen. Dit had ook gevolgen voor het woonbeleid. Hoewel Esping-Andersen zijn typologie niet voor woonbeleid ontwikkelde, is deze hierop wel door andere onderzoekers toegepast. Hoekstra (2003) deed dit bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van de Nederlandse woningmarkt in de jaren '80 en '90. In de jaren '80 was het Nederlandse

woonbeleid nog vooral een mix van sociaaldemocratische en corporatistische elementen. Zo waren er o.a. subsidies voor zowel huurders (huursubsidie) als voor bouwers (objectsubsidies) van huurwoningen en had de overheid veel invloed op de huurprijzen van zowel sociale als particuliere huur (sociaaldemocratisch); maar de overheid had ook veel invloed op de koopwoningmarkt via o.a. premies voor kopers van nieuwbouwwoningen en toewijzingsregels voor wie waar een woning mocht kopen (corporatistisch). In de jaren '90 schoof het Nederlandse woonbeleid op naar een mix van corporatistische en liberale elementen. De overheidsinvloed op particuliere huurprijzen nam af, de subsidies voor bouwers van huurwoningen verdwenen en de beperkingen aan wie zich waar mocht vestigen ook. In deze veranderingen zien we de neoliberalisering van het Nederlandse overheidsbeleid terug.

Vanaf begin jaren'80 werd de Nederlandse verzorgingsstaat afgebouwd, waaronder ook een radicale koersverandering in het woonbeleid. Vooral de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig van staatssecretaris Heerma (1989) leidde tot ingrijpende hervormingen. Hiermee werd een beleid ingezet dat gericht was op het inperken van de sociale huursector en het bieden van meer ruimte voor marktpartijen zoals particuliere verhuurders, investeerders en ontwikkelaars. Naar aanleiding van deze nota werd in de jaren '90 o.a. een liberalisatiegrens tussen sociale huur en vrije sector huur ingevoerd. Er werden toen nog geen inkomensgrenzen aan kandidaten voor sociale huurwoningen gesteld, hoewel Heerma al wel ervoor pleitte dat sociale huurwoningen vooral voor lagere inkomens bedoeld waren (Hochstenbach, 2022). Later (2009) werd alsnog een inkomensgrens ingevoerd. Een andere ingrijpende verandering was de verzelfstandiging van woningcorporaties. De op dat moment nog uitstaande leningen van de Rijksoverheid aan de corporaties werden 'weggestreept' tegen de subsidies die de corporaties nog van de Rijksoverheid tegoed hadden. Vervolgens werden de corporaties omgevormd tot financieel zelfstandige ondernemingen zonder winstoogmerk (Beekers, 2015a). De Rijksoverheid zette zichzelf op afstand, maar bleef toch nog wel betrokken via o.a. het jaarlijks vaststellen van de maximaal toegestane huurverhoging.

Een van de manieren waarop woningcorporaties vanaf toen hun financiering op peil konden houden was de verkoop van sociale huurwoningen. Mede hierdoor is het aandeel sociale huur in de Nederlandse woningvoorraad, vooral in gemeenten waar veel sociale huurwoningen waren zoals de grote steden en de groeikernen, flink afgenomen. Zoals eerder aangegeven bestond in 1985 nog 39% van de Nederlandse woningvoorraad uit sociale huurwoningen. Tot 1900 bleef dat aandeel stabiel, daarna daalde het naar 31% in 2010 en 28% in 2020. Het aandeel koopwoningen steeg naar 58% in 2020, het aandeel particuliere huur daalde eerst verder naar 11% in 2000 om vervolgens licht te stijgen naar 13% in 2020 (Musterd, 2014; Hochstenbach, 2022). Deze veranderende aandelen ontstonden uiteraard niet alleen door de verkoop van sociale huurwoningen, maar ook doordat er in nieuwbouwprojecten veel meer koopwoningen dan huurwoningen werden gebouwd.

In de jaren daarna bleek echter dat corporaties na deze verzelfstandiging te veel ruimte hadden gekregen om te bepalen waar ze in investeerden en hoe ze hun financiering rond kregen. Naast de verkoop van sociale huurwoningen begonnen sommige corporaties aan 'branchevreemde', marktgeoriënteerde projecten die niet pasten binnen hun eigenlijke kerntaak: betaalbare huisvesting. Sommige corporaties waren volgens Beekers (2015b) 'meer commercieel aan het avonturieren dan sociaal aan het ondernemen'. Hoewel het om uitzonderingen ging, bepaalden die wel de beeldvorming dat er iets structureel mis zou zijn bij woningcorporaties. Dit resulteerde o.a. in de invoering van de verhuurderheffing in 2013, de parlementaire enquête woningcorporaties in 2014, en de Woningwet van 2015 waarin de vrijheid van corporaties ingeperkt werd. De verhuurderheffing is inmiddels (begin 2023) weer afgeschaft, wat de mogelijkheden van woningcorporaties om weer meer te investeren in onderhoud, renovatie en nieuwbouw van sociale huurwoningen zou moeten vergroten. Ook andere recente veranderingen in het Nederlandse woonbeleid kunnen wellicht bijdragen aan een terugkeer naar het volkshuisvestingsideaal waarin corporaties

een belangrijke rol kunnen spelen. Toch zien critici zoals bijvoorbeeld Hochstenbach (2022) en de initiatiefnemers van het Woonprotest in 2021 voorlopig nog geen einde aan wat zij als de marginalisering van de sociale huursector zien. Het Nederlandse woonbeleid is dan wel enigszins veranderd, maar volgens deze critici is hiermee het einde van de wooncrisis helaas nog niet in zicht.

2.12.3 Debatten en dilemma's: wie kan er nog wonen in de (grote) stad?

De wooncrisis speelt zich weliswaar de laatste jaren af in heel Nederland, maar de problemen zijn toch duidelijk het grootst in de metropoolregio's, en dan vooral in de centrumsteden daarvan. Dit sluit ook aan op hoe grote steden en hun metropoolregio's zich de afgelopen decennia in Noordwest-Europa ontwikkeld hebben. In het algemeen kan gesteld worden dat de grootste steden in Noordwest-Europa de laatste decennia (vanaf de jaren '90) economisch het meest succesvol zijn geweest. Dit lijkt in vrijwel al die grote steden samen te gaan met een problematische woningmarkt waarin het vooral voor jongeren, starters en lagere inkomensgroepen steeds moeilijker wordt om een betaalbare woning van redelijke kwaliteit te vinden. Maar ook voor middeninkomens lijkt dit steeds moeilijker te worden. De strijd om de ruimte wordt alsmaar heviger in en rondom de grootste steden. Vooral de druk op de historische stadscentra en de oudere uitbreidingswijken is sinds de jaren '90 snel gegroeid: als meest gewilde vestigingsmilieu voor veel bewoners en bedrijven, als favoriete locatie voor investeerders, en als toeristenmagneet. Dit roept de vraag op die journalist en geograaf Floor Milikowski in haar veelbesproken boek centraal stelde: 'Van wie is de stad?' (Milikowski, 2018).

Hoe is deze situatie ontstaan, en hoe kunnen de problemen opgelost worden? In de verklaring hiervoor komen veel factoren samen die deels al eerder in dit hoofdstuk zijn besproken. In deze paragraaf lichten we enkele van de in Amsterdam meest besproken factoren en processen, die met elkaar samenhangen, kort nader toe: gentrificatie, de groeiende invloed van buitenlandse investeerders, en de migratie van kapitaalkrachtige groepen naar de stad zoals expats en kenniswerkers. Vervolgens bespreken we kort enkele mogelijke oplossingen voor de wooncrisis en wat die oplossingen kunnen betekenen voor sleutelberoepen. Hierop zal in hoofdstuk 4 dieper worden ingegaan.

Gentrificatie werd de laatste jaren een van de prominentste en meest omstreden thema's in het Amsterdamse maatschappelijke debat. Maar het proces bestaat internationaal zeker al sinds de jaren '60, toen de Britse socioloog Ruth Glass het als eerste beschreef in Londen. Hierop volgde onderzoek in diverse andere steden in Groot-Brittannië, Noord-Amerika en Australië in de jaren '70 en '80. Vanaf de jaren '80 werd ook in continentaal Europa steeds meer onderzoek naar dit proces gedaan, zoals bijvoorbeeld begin jaren '80 in de Amsterdamse Jordaan, de eerste buurt in Amsterdam waar gentrificatie waargenomen werd. In de decennia daarna spreidde gentrificatie zich over grotere delen van Amsterdam uit: eerst naar de 19e-eeuwse stadsuitbreidingen zoals De Pijp, Oud-West, de Staatsliedenbuurt en de Indische Buurt, later ook in stadsuitbreidingen van de vroege 20e eeuw zoals De Baarsjes en Bos en Lommer. Naast herontwikkeling van woonbuurten kan het bij gentrificatie ook gaan om herontwikkeling van (voormalige) industrie- en havengebieden, zoals bijvoorbeeld in het Oostelijk Havengebied. De laatste jaren is ook in delen van Noord sprake van beginnende gentrificatie.

Aanvankelijk werd gentrificatie door onderzoekers vooral omschreven als een marktproces. Arbeidersbuurten en (voormalige) industrie- en havengebieden werden 'ontdekt' of 'herontdekt' als woon- en/of werkomgeving; eerst door 'pioniers' zoals studenten en kunstenaars die de herontwikkeling en herwaardering in gang zetten, later door meer kapitaalkrachtige bewoners, ondernemers, bezoekers en investeerders. Niet alleen de oorspronkelijke bewoners van (voormalige) arbeiderswijken werden in de loop van dat proces uit hun woonomgeving verdrongen (of vertrokken soms ook op eigen initiatief), ook de 'pioniers' die de transformatie van het gebied begonnen waren. In recen-



ter onderzoek naar gentrificatie is er echter steeds meer aandacht gekomen voor de rol van lokale en soms ook nationale overheden in gentrificatie, en de rol van andere actoren met sleutelposities op de woningmarkt zoals in Nederland bijvoorbeeld woningcorporaties. Deze invalshoek van gentrificatie-onderzoek is geïnspireerd door o.a. David Harvey's 'entrepreneurial urbanism' (Harvey, 1989; zie ook paragraaf 2.9) en Neil Smith's 'revanchist city' concept, waarmee hij duidde op een verschuiving in New York van een politiek van herverdeling van welvaart naar een neoliberale politiek die vooral de belangen van de midden- en hogere inkomensgroepen diende (Smith, 1996). Samenhangend hiermee verbreedde aandacht voor gentrificatie zich van een debat waaraan aanvankelijk vooral sociale wetenschappers en lokale actie- en belangengroepen deelnamen, naar een debat waar iedereen in steden als Amsterdam een uitgesproken mening over heeft. Het debat is in veel steden in Europa politiek zeer gevoelig, de emoties kunnen in dit debat hoog oplopen en hierbij komen (zeker ook in Amsterdam) onderzoekers, belangengroepen, politici en ambtenaren tegenover elkaar te staan. Over de negatieve (en positieve?) gevolgen van gentrificatie, en de vraag in hoeverre sprake is van een 'state-led' (overheid gestuurd) proces, is het laatste woord nog lang niet gezegd (zie bijvoorbeeld de recente boeken van Hochstenbach (2022) en Boterman en Van Gent (2023) én de reacties hierop van wetenschappers, beleidsmakers en andere partijen in dit debat).

Gentrificatie lijkt de laatste jaren in Nederlandse steden als Amsterdam in een stroomversnelling te zijn geraakt. Daarin speelt ook de groeiende invloed van buitenlandse investeerders op zowel de bestaande woningvoorraad als nieuwbouwprojecten een rol. Investeerders zijn hiertoe ook enige tijd actief uitgenodigd door de Rijksoverheid. In het kabinet Rutte-II (2012-2017) zette minister van wonen Stef Blok bijvoorbeeld de Nederlandse woningmarkt internationaal in de etalage om meer buitenlandse investeringen aan te trekken. Blijkbaar was de Nederlandse woningmarkt, en met name in de grote steden, inderdaad interessant voor buitenlandse investeerders, want hun investeringen in Nederland namen in die periode snel toe. Dit gebeurde vaak in de vorm van 'buy to let': kopen om te verhuren, geïnspireerd door eerdere voorbeelden uit o.a. Groot-Brittannië en de VS. Maar inmiddels wordt hier anders tegenaan gekeken en wordt het opkopen van panden om te verhuren juist weer ontmoedigd en ingeperkt door maatregelen van woonminister Hugo de Jonge (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3 voor overzicht en nadere bespreking). Maar de recent sterk teruggelopen belangstelling van buitenlandse investeerders, en ook binnenlandse investeerders, in 'buy-to-let' is niet alleen door de nieuwe maatregelen van de

Rijksoverheid veroorzaakt. Ook gemeentelijk beleid zoals zelfbewoningsplicht of opkoopbescherming spelen hierbij een rol. Bovendien was de markt ook los van deze maatregelen al over zijn hoogtepunt heen door factoren als de stijgende inflatie en rente en een afnemend aanbod in het lagere marktsegment waar deze beleggers vooral interesse in hadden (Baggerman, 2022).

Ook kapitaalkrachtige buitenlandse migranten en/of hun werkgevers hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan de snel stijgende woningprijzen in Nederland. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Deze migranten kunnen op eigen initiatief naar Nederland verhuizen om hier aan een nieuwe baan te beginnen of zich te vestigen als zelfstandige of ondernemer. Maar wat in internationaal georiënteerde steden als Amsterdam ook vaak voorkomt is dat bedrijven buitenlandse werknemers voor kortere of langere termijn over laten komen. Het gaat dan meestal om specialistische goedbetaalde functies waarvoor in het buitenland betere kandidaten te vinden zijn dan in eigen land. Deze bedrijven komen deze 'expats' dan ook vaak tegemoet door woonruimte te regelen of met andere tegemoetkomingen die het vinden van een woning vergemakkelijken. Een vergelijkbare en grotendeels hiermee overlappende migrantencategorie zijn de 'kennismigranten', die als ze aan door de overheid gestelde minimumeisen aan het inkomen voldoen in aanmerking komen voor fiscaal aantrekkelijke regelingen zoals de '30%-regeling': de werkgever mag na goedkeuring door de Belastingdienst de werknemer maximaal 30% van het loon belastingvrij uitbetalen. Maar in maatschappelijke debatten hierover lijkt het er soms op dat alle expats en buitenlandse kenniswerkers zouden bijdragen aan de stijging van de woningprijzen en dat ze met hun kapitaal andere groepen op de woningmarkt zouden verdringen, Dat is zeker niet het geval Niet alle expats en buitenlandse kenniswerkers hebben hoge inkomens, vooral niet aan het begin van hun loopbaan, en ze krijgen ook niet allemaal steun van hun werkgevers om een passende woning te vinden (zie bijvoorbeeld PBL, 2014 voor een inventarisatie van de grote diversiteit van buitenlandse kenniswerkers in Nederland).

Hierdoor komt de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de stedelijke woningmarkt voor lagere inkomensgroepen, maar ook voor middeninkomens, steeds meer onder druk te staan. Er wordt al veel nagedacht over en hard gewerkt aan mogelijke oplossingen voor deze problemen op alle bestuurlijke schaalniveaus van lokaal tot nationaal. Zo heeft de Rijksoverheid het streven om 900.000 nieuwe woningen te bouwen tot en met 2030, en zijn hierover afspraken gemaakt met provincies en regio's over hoe deze nieuwbouwproductie verdeeld wordt. In Noord-Holland gaat het om 184.000 woningen tot en met 2030. Op regionaal niveau wordt dit verder uitgewerkt in regionale woondeals voor de MRA en de regio Noord-Holland Noord, afgestemd met regionale woonakkoorden die de provincie in 2021 en 2022 al had gesloten voor deelgebieden van deze 2 regio's (Provincie Noord-Holland, 2023). Zoveel woningen bouwen in zo korte tijd is al uitdagend genoeg. Maar hierbij moet ook rekening gehouden worden met een toenemend aantal andere ontwikkelingsopgaven, zoals het snel en fors terugdringen van de stikstofuitstoot, het verbeteren van de waterkwaliteit, zo duurzaam en klimaatbestendig mogelijk bouwen etc. Op de langere termijn, na 2030 maar voor 2050, komt hier nog het Europese streven naar 'no net land take' (geen netto toename van het grondgebruik) voor verstedelijking bij. In Nederland wordt al vanaf de jaren '90 zoveel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied gebouwd en herontwikkeld, maar als de Europese plannen doorgaan mag verstedelijking na 2050 helemaal niet meer ten koste gaan van natuur of landbouwgrond (Faas, 2022).

Maar alleen meer woningen bouwen is niet genoeg om de wooncrisis op te lossen, en het is ook nog maar de vraag hoeveel nieuwe woningen er nu uiteindelijk écht nodig zullen zijn. Herontwikkeling van bestaande gebouwen, zowel gebouwen die nu al een woonfunctie hebben als gebouwen die nu nog andere functies hebben, zal de komende jaren ook nodig blijven. Bovendien gaat het niet alleen om woningen toevoegen, maar ook om hoe de woningvoorraad samengesteld is naar o.a. eigendoms categorie, prijsklasse, woninginde-

ling en woninggrootte. De groepen die het nu het moeilijkst hebben op de woningmarkt zouden meer mogelijkheden moeten krijgen om een passende en betaalbare woning te vinden.

Een van de mogelijke oplossingen die nu zowel landelijk als lokaal veel besproken wordt is de verruiming van de mogelijkheden van gemeenten om woningen aan eigen bewoners toe te wijzen. Een herziening van de Huisvestingswet zou dit per 2023 mogelijk moeten maken. Gemeenten konden al 50% van de huurwoningen toewijzen aan mensen met een economische of maatschappelijke binding met de gemeente, maar maximaal 25% mocht worden toegewezen aan mensen met een lokale binding. De Rijksoverheid wil gemeenten nu de mogelijkheid geven om zelf te bepalen hoe ze die 50% verdelen over economische, maatschappelijke en lokale binding; en naast huurwoningen gaat dat nu ook gelden voor koopwoningen onder de NHG-grens. Bij dit herzieningsvoorstel van de Huisvestingswet wordt ook expliciet aangegeven dat gemeenten specifieke beroepsgroepen als 'cruciaal' kunnen aanmerken en hiervoor voorrangstellingen voor woningtoewijzing kunnen invoeren. Hierover moet nog besloten worden door de Tweede en Eerste Kamer. Maar als beide kamers hierin instemmen is het vervolgens nog wel de vraag of het doel van deze herziening wel haalbaar is (is er genoeg woningaanbod?), en of het een goede keuze is (er zijn ook al veel andere urgentiegroepen en lange wachtlijsten voor sociale huur)? Dit wordt in hoofdstuk 4 in meer detail besproken voor Amsterdam en de MRA.

2.13 Sleutelberoepen op de woningmarkt in andere Europese steden

Omdat het voor midden- en lagere inkomensgroepen steeds moeilijker wordt om in Amsterdam een betaalbare woning te vinden die aan hun woonwensen voldoet, en omdat Amsterdam werknemers met sleutelberoepen (die van deze inkomensgroepen deel uitmaken) voor de stad wil behouden of naar de stad wil trekken, heeft Amsterdam sinds enkele jaren een voorrangstelling voor betaalbare woningen voor sleutelberoepen. Hierbij is vooralsnog gekozen voor mensen werkzaam in lager of middelbaar onderwijs, zorg en politie. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op wat sleutelberoepen zijn en waarom in Amsterdam juist voor deze beroepsgroepen gekozen is, en in hoofdstuk 4 bespreken we de Amsterdamse woningmarkt en het Amsterdamse woonbeleid, met specifieke aandacht voor de voorrangstelling voor sleutelberoepen. Voorafgaand daaraan bekijken we hier, als afsluiting van het hoofdstuk over stedelijke ontwikkeling, hoe enkele andere Europese steden, die goed met Amsterdam vergelijkbaar zijn in hun internationale economische status en woningmarktsituatie, in hun beleid omgaan met sleutelberoepen en of ze daar specifiek beleid voor ontwikkeld hebben. Het kan daarbij zowel gaan om maatregelen in het woonbeleid als om maatregelen op andere beleidsterreinen zoals inkomens- of arbeidsmarktbeleid. Het gaat soms om maatregelen voor specifieke sleutelberoepen zoals leraren in basis- en voortgezet onderwijs, maar soms ook om maatregelen voor bredere categorieën waar de sleutelberoepen deel van uitmaken.

Londen

In Londen zijn er zowel 'Housing Associations' als 'Housing Co-operatives' die zich specifiek richten op sleutelberoepen. Vooral voor docenten zijn er diverse initiatieven. 'Housing Associations' lijken op onze woningcorporaties; Housing Co-operatives lijken op de wooncoöperaties die recent ook in Amsterdam en andere Nederlandse steden in opkomst zijn. Er zijn in meerdere stadsdelen en buurten in Londen speciale wooncoöperaties met bijzondere aandacht voor sleutelberoepen, zoals bijvoorbeeld de Coin Street co-ops in Central London (Coin Street Community Builders, 2023) of de Camden Teachers Tenants Co-operative in Camden (Cooperatives UK, 2023). Er is ook een Teachers Housing

Association die deels op nationaal niveau opereert en zich deels ook specifiek richt op de metropoolregio Greater London. Deze is opgericht in 1967 en heeft momenteel 647 panden in bezit om te verhuren aan 'people in housing need', maar vooral aan docenten (Teachers Housing Association, 2023).

In het programma voor betaalbare woonruimte van de burgemeester van Londen is ook bijzondere aandacht voor docenten. In dit programma worden 116.000 betaalbare woningen gebouwd. Over de doelgroep meldt de programma-website: "These will include homes for middle income Londoners, like teachers, who can't afford to buy a home on the open market." (Mayor of London, 2023). Er staat echter helaas niet bij hoeveel van deze woningen voor docenten zullen zijn.

Behalve op de woningmarkt worden in Londen ook maatregelen genomen om de koopkracht van docenten te versterken. Als tegemoetkoming voor het relatief dure leven in Londen krijgen Londense docenten ca. £5,000 per jaar meer dan hun collega's elders in Groot-Brittannië (Prospects, 2022). Ook binnen de metropoolregio Greater London zijn er verschillen in salarissen tussen docenten: in Central London verdienen ze meer dan in de buitenwijken of aan de stadsranden (Department of Education, 2023).

Wenen

Wenen wordt vaak als een voorbeeld gezien van hoe genoeg betaalbare huisvesting en een goed toegankelijke woningmarkt mogelijk blijven in de 21e eeuw. Anders dan in landen als Engeland, Nederland en Zweden is in Oostenrijk de sociale huurwoningenvoorraad de afgelopen decennia niet op grote schaal verkocht en geliberaliseerd. Het grootste verschil met de situatie op de Amsterdamse woningmarkt is dat de corporaties, naast sociale huurwoningen, ook op grote schaal middeldure huurwoningen verhuren. De regulering van de middeldure huursector die zo bereikt wordt heeft een dempend effect op de vrije sector huurprijzen. Maar ook de sociale huursector is in Wenen vergeleken bij veel andere Europese steden relatief groot en stabiel gebleven. Ditzelfde geldt overigens voor Helsinki, volgens een recente vergelijkende analyse van Justin Kadi en Johanna Lilius (Kadi & Lilius, 2022).

De positie van mensen met een laag of midden inkomen, waaronder het grootste deel van de mensen werkzaam in de sleutelberoepen, op de Weense woningmarkt is daardoor sterker dan die op de Amsterdamse woningmarkt. Maar zo groot is het verschil nu ook weer niet: Wenen heeft 60% gereguleerde huur tegenover Amsterdam 52% en de groei van de Weense woningvoorraad vindt nu grotendeels door commerciële ontwikkelaars plaats voor vrijesectorwoningen (gebiedsontwikkeling.nu, 2021). Ook op de Weense woningmarkt is dus wel degelijk sprake van neoliberalisering van de woningmarkt, zoals liberalisatie van huurprijsregulering, en een overheid die meer aan marktpartijen en non-profit organisaties als woningcorporaties overlaat (Kadi, 2015).

We hebben voor Wenen geen specifieke maatregelen voor sleutelberoepen (of voor hiermee vergelijkbare termen in het Duits als 'systemrelevante Mitarbeiter' of 'systemrelevante Branchen') gevonden, maar misschien zijn deze daar ook minder nodig omdat er nog voldoende betaalbare huisvesting beschikbaar is.

Berlijn

Omdat Berlijn tot voor kort een ruime woningmarkt had, met lage huren, weinig huurprijsregulering en een kleine gereguleerde sociale huursector is de vergelijking met Amsterdam lastig. Nu Berlijn sinds enkele jaren ook een verhitte woningmarkt heeft met snel stijgende prijzen lijkt de situatie meer op die van Amsterdam. Sinds een aantal jaren heeft Berlijn een overspannen woningmarkt, waar de prijzen

van zowel de koopsector als de huursector (die voor het overgrote deel geliberaliseerd is) sterk stegen. Ook Berlijn kent ernstige personeelstekorten, zowel voor publieke functies als voor vakmensen. Wij hebben echter geen specifieke maatregelen voor sleutelberoepen op de Berlijnse woningmarkt (of voor hiermee vergelijkbare termen in het Duits als 'systemrelevante Mitarbeiter' of systemrelevante Branchen') kunnen vinden.

Marquardt en Glaser (2020) vergeleken beleid en organisatie van sociale huurwoningen in Berlijn en Wenen en constateerden dat Wenen beter in staat was om een ruim aanbod aan betaalbare woningen te realiseren dan Berlijn. Volgens de auteurs is dat verschil o.a. ontstaan omdat in Wenen de overheid de afgelopen decennia actief betrokken is gebleven bij de bouw van sociale huurwoningen terwijl in Berlijn een meer marktgeoriënteerde koers is gekozen. Het stadsbestuur van Berlijn (dat ook de status van 'Bundesland', deelstaat van Duitsland, heeft) heeft de afgelopen jaren desondanks wel geprobeerd om middels nieuwe regels (voor huurprijzen, voor huurbevoering, voor de bepaling van de jaarlijkse huurverhoging, e.a.) en het opkopen van beleggerswoningen weer grip op de woningmarkt te krijgen. Ook de geplande nieuwbouwproductie moet bijdragen aan een vergroting van het aanbod betaalbare woningen voor lagere en middeninkomensgroepen.

Een van de meest recente initiatieven hiervoor is de 'Berliner Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen' (juni 2022), een overeenkomst tussen o.a. het stadsbestuur, de besturen van de deelgemeenten, woningcorporaties en vastgoedondernemers (Senatzkanzlei Berlin, 2022). Volgens deze 'Bündnis' zouden tot eind 2026 minimaal 100.000 woningen gebouwd moeten worden, waarvan de helft in het lage en middelste prijssegment. Hiervan zouden ook jaarlijks minimaal 5000 sociale huurwoningen deel moeten uitmaken. Ook zijn er afspraken over huurverhogingen gemaakt, o.a. dat de huren in 3 jaar niet meer dan 11% zouden mogen stijgen. Niet alle betrokkenen bij de Berlijnse woningmarkt hebben echter deze overeenkomst ondertekend: de huurdersvereniging Mieterverein Berlin vond de maatregelen niet ver genoeg gaan, en sommige organisaties van vastgoedondernemers vonden ze juist te ver gaan (Süddeutsche Zeitung, 2022). Sommige voorgenomen of al ingevoerde beleidsmaatregelen, ook in de jaren voorafgaand aan deze 'Bündnis', voor zijn inmiddels ook weer door de rechter of de federale regering teruggedraaid: blijkbaar wilde Berlijn verder gaan dan (op dat moment) binnen de federale Duitse wetgeving mogelijk was.

Brussel

Ook Brussel kende de afgelopen decennia een snelle bevolkingsgroei, van ca. 950.000 inwoners midden jaren '90 naar ca. 1,2 miljoen in 2022. Mede door de impact van COVID-19 was de groei in 2020, 2021 en 2022 minder snel. Voor de komende decennia wordt een lichte verdere groei verwacht. Volgens de meest recente prognose zal tegenover het geboorteoverschot en het positieve internationale migratiesaldo een negatief binnenlands migratiesaldo staan, waardoor de Brusselse bevolking uiteindelijk maar weinig zal groeien (Federaal Planbureau, 2022).

De woningmarkt in Brussel kent vergelijkbare problemen als in Amsterdam. Een analyse van Dessouroux et al. gaf in 2016 o.a. aan dat de recente woningproductie achtergebleven was bij de groei van het aantal huishoudens, dat de gemiddelde woningprijzen sneller waren gestegen dan de gemiddelde inkomens, dat een groeiend aandeel huishoudens geen passende woning meer kan vinden en dat de woningmarkt in Brussel minder toegankelijk en minder betaalbaar was geworden (Dessouroux et al., 2016). Recente ontwikkelingen op de woningmarkt, mede beïnvloed door de COVID-19 crisis, hebben de problemen op de Brusselse woningmarkt vergroot. Volgens een rapport van perspective.brussels is de sociale ongelijkheid in Brussel door de COVID-19 crisis vergroot en zijn vooral de problemen in de meest achtergestelde buurten groter geworden. Terwijl in 2020 de gemiddelde huurprijs maar 1% steeg, steeg de huurprijs in het goedkoop-

ste marktsegment 7 tot 8%. Volgens dit rapport moet ca. een derde van de Brusselse huishoudens meer dan 40% van het beschikbare inkomen aan woonkosten besteden (Bruzz.be, 2022).

Brussel heeft ook al lang een groot lerarentekort. Dit probleem speelt in heel België, maar in Brussel is het tekort groter dan in Vlaanderen en Wallonië. Het tekort nam vorig schooljaar nog sterk toe. Zoals bij wel meer beroepen, waaronder ook andere sleutelberoepen, wordt dit tekort in Brussel deels veroorzaakt doordat veel docenten buiten het Brusselse gewest wonen en het dagelijks forensenverkeer vaak druk is, lang kan duren en regelmatig vastloopt. Als dichter bij huis een nieuwe baan gevonden kan worden, heeft dat voor veel docenten de voorkeur. Bovendien speelt taal een rol: er is vooral een groot tekort aan Nederlandstalige docenten (De Morgen, 2022). Daarom wilde Brussel een 'Brusselpremie' invoeren voor docenten die in Brussel gaan werken. Maar Vlaanderen ging hier niet mee akkoord, omdat dit ten juist weer een groter lerarentekort in Vlaanderen zou kunnen veroorzaken. Met ingang van het schooljaar 2022-2023 gaat Brussel wel de lerarenbonus verdubbelen en de opleiding van zij-instromers betalen.

Speciale maatregelen op de woningmarkt voor leraren of andere sleutelberoepen hebben wij niet gevonden.

2.14 Conclusies

Zowel de bevolking als de economie van Amsterdam en de MRA zijn de afgelopen decennia snel gegroeid. Na een forse daling van het inwonertal van Amsterdam van de jaren '60 tot midden jaren '80, die in de jaren '70 en begin jaren '80 ook samenging met een economische crisis, is vanaf midden jaren '80 een groei koers ingezet. Een deel van de vertrekkers uit Amsterdam in de jaren '60, '70 en '80 verhuisde naar een andere MRA-gemeente, een ander deel verliet de metropoolregio. Maar vanaf midden jaren '80 groeiden zowel Amsterdam als de rest van de MRA zowel demografisch als economisch. Deze groei werd soms tijdelijk voor stagnatie of krimp ingeruild, maar de ontwikkelingstrend vanaf midden jaren '80 is toch overwegend groei geweest. Amsterdam en de MRA behoorden vooral vanaf het begin van de 21e eeuw tot de snelst groeiende delen van Nederland.

De bevolkingskrimp van Amsterdam van de jaren '60 tot midden jaren '80 werd vooral veroorzaakt door een negatief binnenlands migratiesaldo. Vooral jonge gezinnen verlieten de stad omdat ze de voorkeur gaven aan wonen in een kleinere stad, suburb of dorp. Deze suburbanisatie werd deels ook door overheidsbeleid gefaciliteerd en gestuurd door de bouw van de groeikernen. Vanaf midden jaren '80 werden grote steden weer populairder als woonomgeving. Dit ging ook samen met een koerswijziging in het lokale en nationale planingsbeleid: van 'gebundelde deconcentratie' naar 'de compacte stad'. De bevolkingsgroei van Amsterdam, en in wat mindere mate ook van de MRA als geheel, werd de afgelopen decennia steeds meer bepaald door een positief buitenlands migratiesaldo. Hier staan voor Amsterdam een bescheiden natuurlijke groei (meer geboorten dan sterfte) en een negatief binnenlands migratiesaldo tegenover. Een deel van de binnenlandse migratie vanuit Amsterdam gaat naar elders in de MRA, een deel ook over de grenzen van de metropoolregio heen. Degenen die Amsterdam als woonplek verlaten blijven overigens nog wel vaak in of vlakbij Amsterdam werken, wat al vanaf de jaren '60 een steeds intensiever woon-werkverkeer via weg en spoor heeft opgeleverd.

Er zit ook een zekere selectiviteit in de bevolkingsgroei van Amsterdam en de MRA en in de verhuisbewegingen naar, van en binnen stad en metropoolregio. In zowel binnenlandse als buitenlandse migratie is sprake van selectiviteit naar o.a. leeftijd, opleidingsniveau, inkomen en herkomst.

Vooraf jongeren trekken graag naar Amsterdam, om er te studeren of om de eerste stappen op de arbeidsmarkt te zetten. Andere leeftijds- en levensfasegroepen vinden we uiteraard ook wel in Amsterdam, maar hun aandeel is daar toch wat lager dan elders in de MRA. Daarnaast zijn het zoals hierboven al aangegeven vooral buitenlandse migranten die een sterk stedelijke woonvoorkeur hebben en binnen de MRA dus vooral een voorkeur voor Amsterdam hebben. Maar ook elders in de MRA zijn de buitenlandse migratie en het bewonersaandeel van niet-Nederlandse herkomst de afgelopen decennia toegenomen. Een ander opvallend kenmerk van de bevolkingssamenstelling in Amsterdam is het relatief hoge aandeel hoger opgeleiden. In de rest van de MRA zijn zowel deelregio's met hoge aandelen hoger opgeleiden te vinden (zoals Zuid-Kennemerland) als deelregio's waar dit aandeel veel lager is (zoals IJmond, Zaanstad-Waterland en Almere-Lelystad).

In de economie van Amsterdam en de MRA is de nadruk de afgelopen decennia steeds meer verschoven van industrie naar publieke en zakelijke diensten. Industriële productie en havenactiviteiten hebben de stad Amsterdam grotendeels verlaten, deels naar elders in de MRA (vooral de haven) maar deels ook de metropoolregio of zelfs het land uit (vooral de industriële productie). De ruimtes die deze sectoren in de stad achterlieten zijn of worden herontwikkeld tot (soms) kantoorlocaties of (vaker) gemengde woon-werkgebieden. Opkomende sectoren vanaf de jaren '90 in Amsterdam en in de MRA als geheel waren bijvoorbeeld de creatieve industrie, de financiële sector, juridische diensten en ICT. Recenter kwamen hier nog sectoren als fintech en de platformeconomie bij. Bovendien is het toerisme naar Amsterdam en de MRA de afgelopen decennia fors gegroeid.

Dit demografische en economische groeverhaal van Amsterdam en de MRA sluit goed aan bij internationale groeitrends in Noordwest-Europa en soortgelijke andere delen van de wereld. De grootste steden en hun metropoolregio's zijn vanaf de jaren '90 bijna overal in het 'mondiale Noorden' van de wereld het snelst gegroeid. Een aantal verklaringen hiervoor zijn in dit hoofdstuk besproken, zoals de transformatie van stedelijke economieën waarin grotere steden steeds belangrijker zijn geworden, de toenemende internationale concurrentie tussen steden waarin grote steden het winnen van kleinere steden, en de verschuiving van fordistische naar post-fordistische economieën die ook vooral voor de grootste steden en hun metropoolregio's economisch gunstig uitpakt. Er zijn echter ook schaduwzijden aan het economische succes van steden en metropoolregio's als Amsterdam en de MRA. Tegenover de winnaars staan ook verliezers, niet alleen buiten de metropoolregio's maar ook daarbinnen. In het sociaalwetenschappelijk debat, maar ook in het maatschappelijk debat komt hiervoor steeds meer aandacht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een aantal voorstellen voor alternatieve sociaaleconomische ontwikkelingspaden die we in dit hoofdstuk besproken hebben: 'foundational economy', 'doughnut city', 'just city'. Dit zijn ook benaderingen waarin de sleutelberoepen waar ons onderzoek zich op richt beter tot hun recht komen dan in het 'mainstream' debat over creatieve stad, kennisstad, concurrerende stad, 'smart city' etc.

De woningmarkt van Amsterdam en de MRA heeft de snelle demografische en economische groei en transformatie niet helemaal kunnen bijbenen. Hoewel er de afgelopen decennia indrukwekkende aantallen woningen zijn bijgebouwd en grote delen van stad en metropoolregio ingrijpend zijn getransformeerd, overtrof de vraag vooral de afgelopen ca. 10 jaar structureel het aanbod. Het is vooral voor jongeren en starters en voor lagere en middeninkomensgroepen steeds moeilijker geworden om een passende en betaalbare plek op de Amsterdamse woningmarkt te vinden. Elders in de MRA hebben deze groepen wat meer kansen, maar ook daar is het de laatste jaren steeds moeilijker geworden, zoals in wat mindere mate in heel Nederland. Nadat de kredietcrisis achter de rug was, zijn de woningprijzen explosief gestegen. In 2022 leek aan die prijsstijging eindelijk een (tijdelijk?) einde te komen, o.a. doordat de hypotheekrente na jaren van daling weer is gaan stijgen. Hierdoor kwam wat meer ontspanning in de jarenlang extreem gespannen woningmarkt. Voor de komende jaren zijn ambitieuze bouwplannen aangekondigd in zowel de MRA

als elders in Nederland, maar of die plannen haalbaar zijn is nog maar de vraag. Voorlopig zal het moeilijk blijven om in Amsterdam of elders in de MRA een passende en betaalbare woning te vinden, vooral voor jongeren en starters en (deels hiermee overlappend) lagere en middeninkomensgroepen. In die context is het dan ook begrijpelijk dat Amsterdam en andere MRA-gemeenten initiatieven willen nemen om bewonersgroepen die het moeilijk hebben op de woningmarkt tegemoet te komen, zoals bijvoorbeeld de voorrangsregelingen voor sleutelberoepen.

Ook dit past goed in wat we internationaal in metropoolregio's in Noordwest-Europa zien: het lijkt erop dat een succesvolle economie en een snelgroeiende bevolking bijna onvermijdelijk samengaan met een problematische woningmarkt. Het is echter zeker niet alleen een marktkwestie, maar kan ook deels een gevolg zijn van bewuste politieke keuzes en/of van onvoorziene gevolgen van beleid. Dat betekent ook dat beleidswijzigingen, zowel lokaal en regionaal als nationaal, tot een beter functionerende woningmarkt in Amsterdam en de MRA kunnen leiden. De meest recente beleidsontwikkelingen bieden hier gelukkig concreet zicht op, hoewel het nog de vraag is of het genoeg zal zijn om de structurele problemen op de stedelijke en regionale woningmarkt op te lossen. Het kan hierbij zowel gaan om directe invloed op de woningmarkt via woonbeleid als ook om indirecte invloed hierop via andere beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, sociaal beleid of economisch beleid. Naast overheidsbeleid kunnen ook andere spelers als maatschappelijke organisaties, NGO's, bedrijfsleven én bewoners hierin een belangrijke rol spelen. Wellicht kunnen Amsterdam en de MRA hiervoor enige inspiratie vinden in steden als Londen, Berlijn, Brussel en Wenen (en wellicht ook Helsinki). In Londen en Brussel vonden we enkele voorbeelden van plannen en initiatieven voor (en deels ook door) sleutelberoepen, met name leraren in het basis- en middelbaar onderwijs. In Berlijn en Wenen vonden we weliswaar geen initiatieven die specifiek op die groepen gericht waren, maar wel beleid dat de woningmarkt toegankelijk(er) en betaalbaar(der) wil maken of houden voor lagere en middeninkomensgroepen, waartoe veel werknemers in de sleutelberoepen ook behoren.



Hoofdstuk 3: Sleutelberoepen

Hoofdstuk 3: Sleutelberoepen

In het vorige hoofdstuk is de woningmarktproblematiek van Amsterdam in de context gezet van bredere mondiale ontwikkelingen. In dit hoofdstuk zullen we een blik werpen op het concept 'sleutelberoep'.

In verschillende gemeenten worden voorrangregelingen toegepast voor het huisvesten van specifieke beroepsgroepen. De Gemeente Amsterdam heeft de keuze gemaakt voor de drie groepen zorg, onderwijs en politie (Gemeente Amsterdam 2022b). Met behulp van de voorrangregeling kunnen burgers uit deze beroepsgroepen, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen, met voorrang een woning krijgen in de gemeente Amsterdam. De personeelstekorten in deze sectoren werden vanaf het begin door de gemeente als reden aangewezen voor het kiezen van juist deze drie groepen. Onze korte beleidsanalyse laat zien dat pas in een later stadium, nadat de voorrangregeling al even liep, ook een meer normatieve dimensie aan de regeling werd gegeven (Gemeente Amsterdam 2022a; Gemeente Amsterdam 2022c). Zorg, onderwijs en politie zijn "beroepen met een maatschappelijke betekenis" (ibid.).

Maar wanneer heeft een beroep maatschappelijke betekenis? Wat vinden we wel of geen sleutelberoep, en waarop worden dergelijke standpunten gebaseerd? Op basis van een kleine literatuurstudie hebben we de argumenten voor bepaalde sleutelberoepen op een rij gezet. Doel van dit hoofdstuk is om overzichtelijk te maken welke afwegingen er gemaakt kunnen worden in het aanwijzen van een bepaalde beroepsgroep als sleutelberoep. Dit leidt aan het einde van het hoofdstuk tot drie scenario's. Ieder scenario heeft zijn sterke en zijn zwakkere kanten. Wat je als beleidsmaker of onderzoeker ook zal kiezen, er zal altijd sprake zijn van een vorm van in- en uitsluiting van andere beroepsgroepen die niet als sleutelberoep worden aangemerkt. Toch, dit in ogenschouw genomen, kan er basis van een aantal hoofdpunten een keuze worden gemaakt. Deze punten zullen in het tweede paragraaf worden toegelicht, alsmede de eigen keuze die we in het vervolg van dit onderzoeksprogramma voor sleutelberoepen zullen maken. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de tweede en derde deelvraag:

Deelvraag 3: Op basis van welke afwegingen kan een keuze voor sleutelberoepen worden gemaakt in beleid of onderzoek?

Deelvraag 4: Welke keuze maken wij in het vervolg van dit onderzoek, en waarom?

Voordat we de inhoudelijke discussie weergevend de basisvormen voor de drie scenario's, bespreken we eerst een aantal termen die er voor sleutelberoepen in omloop zijn. In het publieke debat spreekt men van 'vitale beroepen', 'cruciale beroepen', 'onmisbaar', 'maatschappelijk' of 'essentieel'. Hoe deze termen ingevuld worden en hoe zij zich tot elkaar verhouden is onderwerp van de volgende paragraaf.

3.1 Cruciaal, vitaal of onmisbaar: een brede verzameling termen

De keuze in dit onderzoek valt op de term sleutelberoep, als directe vertaling van de Engelse term *key worker*, omdat deze doorgaans het meest in wetenschappelijke literatuur wordt gehanteerd. De woordcombinaties *essential worker* of *essential key worker* komen ook vaak voor (Gurran et al. 2018; Raco 2008; Fernandez & Hearne 2017). In dit onderzoek zal het daarom gaan over 'sleutelberoepen' die een 'essentieel' beroep uitvoeren.

In het publieke debat is de terminologie echter veel minder eenduidig. De termen 'cruciaal', 'vitaal', 'onmisbaar' en 'essentieel' beroep worden door elkaar gebruikt en lang niet altijd met een duidelijke definitie. Zo riep vakbond FNV haar leden in 2020 op tot het tekenen van een petitie voor onmisbare beroepen, met als beschrijving: "de onmisbaren zijn alle mensen waar onze samenleving niet zonder kan" (RTV Oost 2021). Maar wie vallen daar dan onder, en wie niet?

'*Cruciale*' en '*vitale*' beroepen zijn termen die bij de Rijksoverheid vandaan komen. Vitale beroepen zijn beroepen die werkzaam zijn in 'vitale processen': processen waarvan uitval tot ernstige ontwrichting van de samenleving kan leiden, zoals internet en datadiensten, drinkwatervoorziening, de voedselproductie, betalingsverkeer of defensie (NCTV 2022). Cruciale beroepen zijn een aanvulling op de vitale processen. Deze lijst is opgesteld tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 en heeft betrekking op beroepsgroepen die van specifiek belang zijn tijdens een gezondheids-crisis. Het CBS (2020) definieert cruciale beroepen als "beroepsgroepen specifiek voor COVID-19 die nodig zijn om de samenleving draaiende te houden tijdens de COVID-19-uitbraak". Beroepsgroepen die hieronder vallen zijn bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, vervoer van afval en vuilnis en het openbaar vervoer. De twee lijsten kunnen beschouwd worden als complementair – zo ontbreekt de politie bij de cruciale beroepen, omdat deze al onder de vitale processen wordt genoemd. Voor een volledig overzicht van de beroepen per term kan bijlage 1 worden geraadpleegd.

Een veel minder helder gedefinieerde term is '*onmisbaar*' beroep. Volgens vakbond FNV zijn de Onmisbaren "de helden van de coronacrisis" (FNV 2021a). In 2021 kwam de vakbond met het Manifest der Onmisbare beroepen, waarin ze oproept tot een hoger uurloon, vaste contracten en veilige werkomstandigheden (FNV 2021b). Volgens FNV heeft de COVID-19-pandemie laten zien dat onmisbare beroepen meer waardering verdienen. Wie hier precies onder vallen, blijft vaag. Op de site stelt de FNV: "de onmisbaren zijn alle mensen waar onze samenleving niet zonder kan" en "tijdens de coronapandemie is duidelijk geworden wie er in de frontlinie staan" (FNV 2021a). Maar is dat echt zo duidelijk? Vallen hier ook de beroepen onder uit de vitale processen, zoals bankmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor betalings- of effectenverkeer, medewerkers uit nieuwsmedia, of uit de ICT en telecom? Wordt met "helden van de coronacrisis" ook verwezen naar ambtenaren bij gemeente, Rijk of Provincie die vergunningen uitgeven of toeslagen betalen, die ook staan op de lijst met cruciale beroepen? Dat lijkt niet het geval te zijn. De FNV beschrijft de Onmisbaren als "onderbetaald, met een hoge werkdruk en veel onzekerheid" (FNV 2021a). In een nieuwsartikel beschreef een FNV-medewerker ze als "iedereen die tijdens de corona uitbraak niet thuis kon werken" (RTV Oost 2021). De term 'onmisbare' beroepen is dus niet alleen vager, maar ook selectiever dan begrippen '*cruciale*' of '*vitale*' beroepen. Hoewel ook die termen niet waardevrij zijn, beweegt 'onmisbare' beroepen zich meer richting een politiek frame.

De Gemeente Amsterdam heeft het over '*maatschappelijke*' beroepen wanneer ze spreekt over de voorrangsregeling op de woningmarkt voor politie, zorg en onderwijs (Gemeente Amsterdam 2022c). Zo schrijft het college in november 2022 in een Nota van beantwoording: "de keuze voor de drie sectoren van politie, zorg, en onderwijs is weloverwogen en heeft verschillende

redenen. Het gaat hier om beroepen met een maatschappelijke betekenis" (idem, 5). Het college wijst hierbij naar de fundamentele rechten van de mens op onderwijs, zorg en veiligheid. Personeelstekorten van deze beroepsgroepen "leveren spanning" op deze fundamentele rechten en hebben zo "een directe impact op veel van de burgers van de stad" (ibid.). Hoewel de term 'maatschappelijk beroep' ook wordt gehanteerd door bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam 2022), loopt de terminologie onder gemeenten met een voorrangregeling uiteen. Zo spreekt gemeente Amstelveen over "vitale beroepen" (Gemeente Amstelveen 2022) en gemeente Zaanstad over "schaarse beroepen" die "onmisbaar zijn in onze samenleving" (Gemeente Zaanstad 2020). De beroepen die in aanmerking komen voor de regeling zijn echter grotendeels hetzelfde; zowel in Zaanstad als in Amstelveen geldt de regeling voor zorgpersoneel en onderwijzers in het primair onderwijs, en gemeente Amstelveen heeft al aangegeven dat de regeling bij succes ook uitgebreid kan worden naar politie (ibid.; Gemeente Amstelveen 2022).

Zoals eerder gezegd, komt de Engelse term *essential worker* vaak in combinatie voor met *key worker*. De twee termen worden in de wetenschappelijke literatuur vaak binnen eenzelfde artikel gebruikt en verwijzen dan naar hetzelfde. De Nederlandse term 'essentieel beroep' kan echter ook de vertaling zijn van het Engelse *foundational worker* (fundamenteel beroep). Deze '**fundamentele**' of '**essentiële**' beroepen komen voor in het werk van het Collectief voor de Essentiële Economie; een internationaal collectief aan wetenschappers dat pleit voor een radicale heroverweging van economisch beleid, zoals ook besproken is in hoofdstuk 2 (Foundational Economy Collective 2020). Dit collectief pleit voor het belang van de 'fundamentele' of 'essentiële' economie – essentiële goederen en diensten die de basis vormen voor ons welzijn, zoals de zorg, onderwijs, huisvesting, energie, voedsel, veiligheid en schoon water (Engelen et al. 2017). Beroepsgroepen die werkzaam zijn in de essentiële economie "kunnen niet worden stilgelegd zonder de kern van ons bestaan te schaden" (Foundational Economy Collective 2020). Het is dat deel van de economie "dat de infrastructuur vormt van ons collectief welzijn" (ibid.). In hun manifest roepen de auteurs op de essentiële economie opnieuw prioriteit te geven. De lijst met cruciale beroepen tijdens de COVID-19-pandemie is volgens de auteurs een inspiratie geweest (ibid.). Hun beschrijving van de essentiële economie lijkt inderdaad op de definities van vitale en cruciale beroepen – alle drie bevatten het element dat ze noodzakelijk zijn voor het draaiende houden van de maatschappij.

De verschillende definities bevatten dus overeenkomstige elementen, maar hebben ook belangrijke verschillen. Bijlage 1 biedt een overzicht van de beroepen die per term genoemd worden. Hieruit valt op te maken dat onder de vitale processen veruit de meeste beroepen vallen, en onder maatschappelijke beroepen de minste. Enkele beroepen, zoals onderwijs en politie, komen bij iedere term terug. Maar er zijn ook beroepen die slechts bij een enkele term worden genoemd, zoals schoonmakers en pakketbezorgers ('onmisbaar'), of beroepen die belangrijk zijn voor huisvesting ('essentieel'). De verschillen zijn te verklaren door de onderliggende opvattingen over wat een specifieke beroepsgroep zo belangrijk maakt voor een stad. Deze onderliggende inhoudelijke discussie staat centraal in de volgende paragraaf.

3.2 Sleutelberoepen: tegenstrijdigheden en dilemma's

Paragraaf 1 bood een bespreking van de verschillende termen die in omloop zijn voor het aanwijzen van bepaalde belangrijke beroepsgroepen. Hoewel het verschilt wie er precies als sleutelberoepen worden gezien, zijn er toch een aantal kenmerken te onderscheiden die in de discussie omtrent sleutelberoepen terugkomen. De eerste twee kenmerken gaan over de keuze voor sleutelberoepen in de context van een bredere discussie. De tweede set kenmerken gaat over de afwegingen die meespelen wanneer een set sleutelberoepen gebruikt wordt

voor een specifieke toepassing, zoals in onderzoek of beleid. De kenmerken zijn als volgt:

Sleutelberoepen: de brede discussie

1. Publieke of private sector
2. Economische of sociale waarde

Sleutelberoepen: toepassingsgerichte kenmerken

3. Inkomen
4. Personeelstekorten
5. Werklocatie

3.2.1 Sleutelberoepen: de brede discussie

Over wie hebben we het als we spreken over sleutelberoepen? Er is een tweetal kenmerken dat als leidraad kan dienen voor het voeren van deze discussie. We raden aan deze twee punten (publiek/privaat en economische/sociale waarde) te bespreken en af te wegen, alvorens wordt gegaan naar de drie meer toepassingsgerichte kenmerken. Door deze vijf kenmerken in overweging te nemen, wordt het selecteren van sleutelberoepen een meer gestroomlijnd en stapsgewijs proces. Dit verkleint de kans te vervallen in louter voor de hand liggende sleutelberoepen en maakt het maken van een weloverwogen selectie, met een bewustzijn van de voor- en nadelen, gemakkelijker.

3.2.1a Publieke of private sector

Het eerste kenmerk dat meespeelt in de keuze van sleutelberoepen, is het onderscheid tussen de publieke en de private sector. Is een beroep in dienst bij de staat of bij een private partij? In de wetenschappelijke literatuur, noch in het publieke debat is er een consensus over of alleen publieke sector beroepen sleutelberoepen kunnen zijn. Toch is het een veronderstelling die in veel wetenschappelijke artikelen terugkomt. Neem bijvoorbeeld termen als public sector key workers, essential government workers of essential civil servants (Fernandez & Hearne 2017), waarbij het kenmerk van de publieke sector al in de terminologie verweven is. Een veelvoorkomende combinatie van publieke sector sleutelberoepen in de wetenschappelijke literatuur is onderwijs, zorg en politie – de combinatie die ook door de Gemeente Amsterdam wordt gehanteerd (Gurran et al. 2018; Gemeente Amsterdam 2022c). Andere publieke sector beroepen die veel worden genoemd zijn de brandweer (ibid.; Fernandez & Hearne 2017), openbaar vervoer (Engelen et al. 2017; Raco 2008) en personeel in dienst van de lokale overheid (Fernandez & Hearne 2017).

De sectoren onderwijs en politie komen vrijwel altijd naar voren. Volgens de Gemeente Amsterdam behoren onderwijs en veiligheid samen met zorg tot de universele Rechten van de Mens (Gemeente Amsterdam 2022c). De keuze van de gemeente blijft beperkt tot onderwijzers in het primair en secundair onderwijs en reguliere politieagenten, waar bijvoorbeeld Raco (2008) ook gevangenis-personeel en reclasseringsambtenaren noemt als essentieel voor het bewaken van orde en veiligheid (Raco 2008). En ook bij onderwijs wordt soms een bredere waaier aan beroepen aangewezen als sleutelberoep voor een stad, zoals personeel werkzaam op de universiteit (Morrison 2003).

Het lastige van een onderscheid tussen publieke of private sector beroepen, is dat sommige maatschappelijke functies die dienen voor het algemeen belang aan private partijen zijn uitbesteed.

Zo is het openbaar vervoer in Nederland gedeeltelijk gepri-vatiseerd middels bedrijven zoals NS, Arriva en Connexxion. Vergelijkbare private constructies gelden ook voor vuilnisop-haaldiensten en het schoonhouden van openbare ruimtes. Wanneer we vasthouden aan een harde scheiding tussen de publieke en private sector beroepen, zou dat betekenen dat een onderwijzer op een publieke school een sleutelbe-roep is, maar een onderwijzer op een private school niet. Mensen werkzaam in de kinderopvang, gerund door private ondernemingen, zijn geen sleutelberoep. En een schoonma-ker, vaak in dienst van een externe partij, is ook geen sleu-telberoep volgens deze logica. Maar deze schoonmaker maakt wel vaak schoon in publieke ruimtes zoals bibliothe-ken, gemeentehuizen, stations, scholen en ministeries. Het maken van een keuze voor louter publieke sector beroepen kan dus gaan knellen, als hieronder ook de argumentatie schuilt dat hiermee alle publieke diensten worden betrokken.

Om deze valkuil te ondervangen, is een mogelijkheid om niet te spreken van publieke sector beroepen, maar beroe-pen die het publieke belang dienen. Dan is niet zozeer de pu-blieke werkgever, maar de publieke functie van de beroeps-groepen doorslaggevend. Beroepen die een publiek belang dienen, hoewel uitbesteed aan een private partij, vallen dan toch onder sleutelberoepen. Beroepen zoals schoonmakers, de vuilnisophaaldienst, zorgmedewerkers in private instellin-gen, beveiligers en mensen die werken in de kinderopvang kunnen dan ook in de selectie worden meegenomen. Ook dan is er wel nog steeds een lijn van argumentatie nodig wel-ke diensten het publiek belang dienen en waarom. Een dis-cussie over publieke waarden is hiermee dus niet vermeden.

Kortom, wanneer je als beleidsmaker of onderzoeker de wens hebt een set sleutelberoepen te selecteren, is een van de eerste afwegingen of je dit baseert op de scheiding tus-sen publiek en privaat. Er kan gekozen worden voor klassie-ke beroepsgroepen (zorg, onderwijs, politie) met een pu-blieke werkgever. Dan kunnen ook eventuele uitbreidingen worden gemaakt, door bijvoorbeeld universiteitspersoneel, brandweer of openbaar vervoer in de selectie te betrekken. Een andere afweging is om de publieke sector ruimer te ne-men, waarbij niet zozeer de werkgever, maar het publieke belang doorslaggevend is. Deze twee mogelijkheden wor-den beschreven in scenario 1 aan het eind van dit hoofdstuk. Een derde afweging is om de publiek-privaat scheiding in zijn geheel niet mee te nemen. Dan wordt de keuze voor sleutel-beroepen gemaakt op basis van andere kenmerken, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk verder zal worden toegelicht.



3.2.1b Economische of sociale waarde

Een tweede, veel terugkomend kenmerk in de discussie omtrent sleutelberoepen, is dat zij een belangrijke functie vervullen voor een stad (Morrison 2003; Raco 2008; Fernandez en Hearne 2017; Gurrán et al. 2018). Maar wat betekent het hebben van een belangrijke functie en hoe wordt dit bepaald?

Sommige auteurs benadrukken de economische waarde van sleutelberoepen. Sleutelberoepen en de vaardigheden die ze meebrengen zijn een "noodzakelijke vereiste voor het functioneren van een lokale economie", zegt bijvoorbeeld Raco (2006, 581). Raco deed een beleidsanalyse van het Britse sleutelberoepen beleid sinds de Tweede Wereldoorlog, en kwam tot de conclusie dat op verschillende manieren is gedefinieerd en geherinterpreteerd afhankelijk van de politieke, sociale en culturele context van dat moment. Op verschillende momenten in de tijd werden andere beroepen gezien als sleutelberoep, afhankelijk van hoe essentieel hun beroep werd gezien in relatie tot de bredere overheidsdoelstelling van regionale economische groei. Volgens Raco heeft het sleutelberoepenbeleid van de Britse overheid dus een direct verband met de bijdrage van beroepsgroepen aan de economie.

Ook Morrison (2003, 282-283) drukt de waarde van sleutelberoepen uit in economische termen. Sleutelberoepen zoals de gezondheidszorg, onderwijs en veiligheid zijn volgens haar "een vereiste om de lokale economie in de toekomst te waarborgen". Dergelijke beroepsgroepen zijn belangrijk voor "het leveren van publieke diensten en in het ondersteunen van commerciële bedrijven waarvan lokale economische groei afhankelijk is" (ibid.). Maar niet in alle literatuur komt deze opvatting terug. Andere auteurs spreken over een belangrijke sociale functie van sleutelberoepen. "Essentiële beroepen zoals onderwijzers, politieagenten, verpleegkundigen en lokale ambtenaren zijn een essentieel onderdeel van het sociale weefsel van de stad", zeggen bijvoorbeeld Fernandez en Hearne (2017, 756). En ook het Collectief voor de Essentiële Economie spreekt in hun manifest over de "essentiële sociale taken" die werknemers in sleutelberoepsgroepen uitvoeren (Foundational Economy Collective 2020, 2).

Maar waar doelen deze auteurs precies op wanneer ze het hebben over economische waarde of sociale taken? Heeft een onderwijzer sociale waarde omdat hij of zij voor de klas staat in direct contact met leerlingen? Of is het nut van een leerkracht juist uit te drukken in economische termen, omdat het onderwijs toekomstige werknemers op de arbeidsmarkt voorbereidt? Wat is de economische of sociale waarde van zorgpersoneel, van politieagenten of van schoonmakers? De precieze invulling van deze concepten blijft op basis van de huidige literatuurstudie onduidelijk. Wel kunnen we eruit opmaken dat er een consensus is over het feit dat sleutelberoepen een belangrijke rol vervullen voor een stad. Een hard onderscheid tussen sociale en economische waarde is moeilijk hanteerbaar en misschien zelfs onwenselijk. Wanneer je als beleidsmaker of onderzoeker de wens hebt een selectie van sleutelberoepen te maken, raden wij daarom aan beide aspecten mee te nemen. De economische of juist sociale rol van een sleutelberoep hoeven dan niet te concurreren, en de invulling van de waarde van sleutelberoepen voor de stad wordt dan rijker dan een binair onderscheid tussen economisch en sociaal belang kan bieden.

3.2.2 Sleutelberoepen: toepassingsgerichte kenmerken

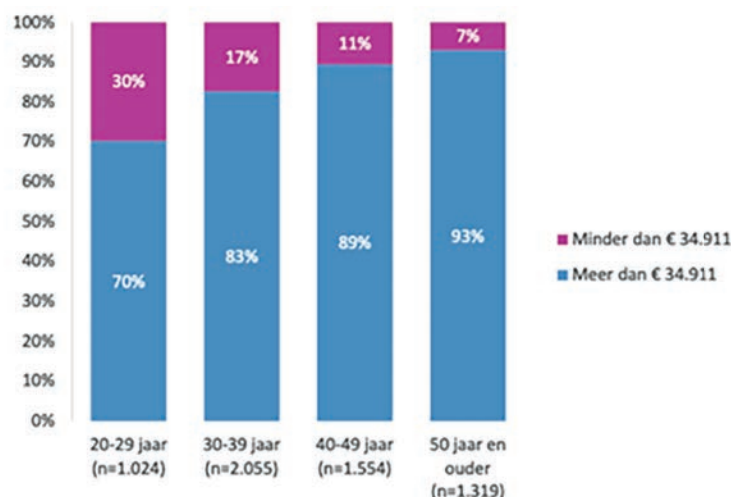
De eerste set aan kenmerken had betrekking op het classificeren van sleutelberoepen in een algemene, meer normatieve discussie. Wanneer sleutelberoepen echter in relatie komen te staan tot de specifieke context van een onderzoeksofzet of beleidsterrein, kunnen ook andere aspecten mee gaan spelen. In het maken van beleidsmaatregelen voor de woningmarkt is het bijvoorbeeld belangrijk om mee te nemen welke groepen moeite hebben een woning te betalen, of voor wie het belangrijk is dicht bij het werk te wonen. Deze kenmerken zijn echter misschien minder belangrijk mee te

nemen wanneer het om een ander beleidsterrein of onderzoek gaat. In de komende paragrafen bespreken we drie aspecten die mogelijk mee kunnen spelen in de selectie van een set sleutelberoepen. Deze geven niet een volledig beeld van de afwegingen die meespelen, maar bieden wel een basis.

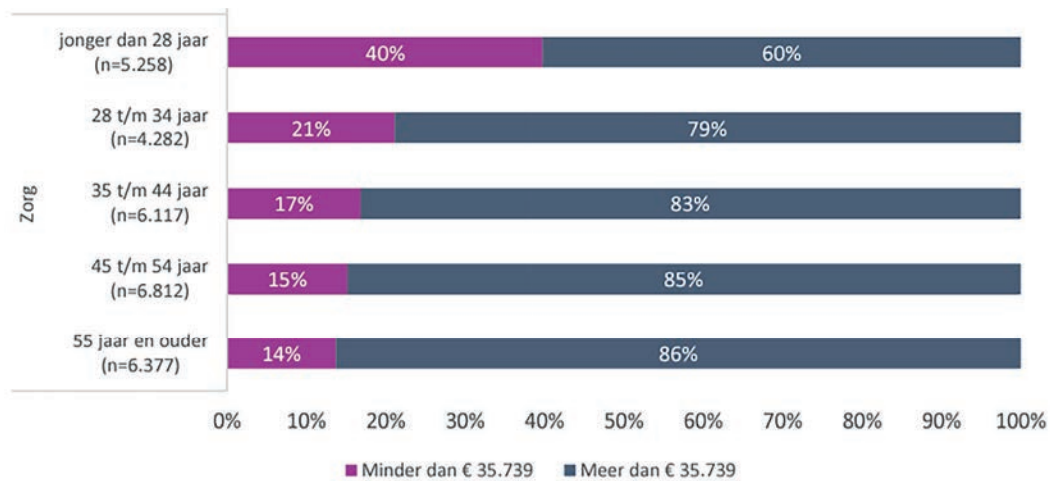
3.2.2a Inkomen

Inkomen is een van de aspecten waarnaar wordt gekeken bij de voorrangsregeling voor beroepsgroepen van gemeentes Amsterdam, Amstelveen en Zaanstad. Maar ook in de wetenschappelijke literatuur wordt inkomen vrijwel altijd genoemd wanneer het over sleutelberoepen gaat. Zo zeggen Gurrán et al. (2018, 6) dat "sleutelberoepen eerder tot de middeninkomens dan tot de hoge inkomens behoren". Ook Fernández en Hearne (2017, 755) stellen dat "sleutelberoepen (...) de middeninkomens zijn in een gemeenschap" en Morrison (2003, 283) geeft aan dat sleutelberoepen vanwege die inkomens "een vorm van overheidssteun nodig hebben om in de regio te kunnen blijven wonen".

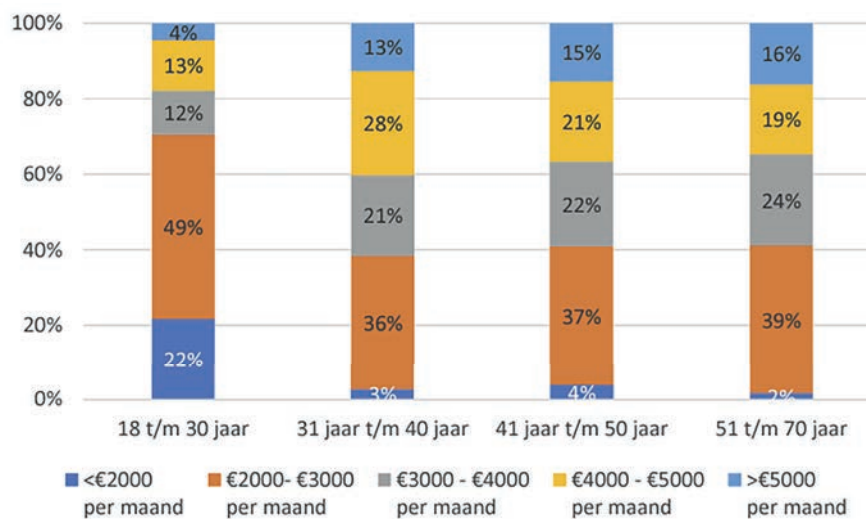
Ook in Nederlandse onderzoeken naar de beroepsgroepen in het onderwijs, de zorg en de politie wordt geconcludeerd dat sleutelberoepen voornamelijk onder de middeninkomens vallen (Bijman en Lubberman (2020); Groot et al. (2017); Groot et al. (2018)). Hoewel dit voor de gemiddelde leraar, politieagent of verpleegkundige inderdaad het geval is, laten de rapporten ook zien dat beginnende werknemers in deze beroepsgroepen echter vaak nog in de lage inkomensgroep horen. Figuur 3.1 laat zien dat 30% van de leraren tot 29 jaar minder dan € 34.911 bruto per jaar verdient - de grens voor sociale huur in 2020. Dit neemt af naar 9% van de leraren boven de 50 (Booi 2020). Voor jonge politieagenten tot 30 jaar heeft 22% een inkomen onder de sociale huurgrens (Bijman en Lubberman 2020, 1), en voor zorgpersoneel is dat zelfs 40% onder de 28 jaar (Groot et al. 2018, 23). Wanneer we ook meenemen dat zorg en onderwijssectoren zijn waar veel medewerkers in deeltijd werken, is het dus beter om te spreken over lage- en middeninkomens dan louter over middeninkomens, wanneer we het hebben over deze specifieke beroepsgroepen.



Figuur 3.1a: Verzamelinkomen Amsterdamse leraren onder en boven de sociale huurgrens, naar leeftijdscategorie. Bron: Booi (2020)



Figuur 3.1b: Verzamelinkomen Amsterdams zorgpersoneel onder en boven de sociale huurgrens, naar leeftijdscategorie. Bron: Groot et al. (2018)



Figuur 3.1c: Verzamelinkomen Amsterdamse politieagenten naar leeftijdscategorie. Bron: Bijman en Lubberman (2020).

Wanneer we ook meenemen dat zorg en onderwijssectoren zijn waar veel medewerkers in deeltijd werken, is het dus beter om te spreken over lage- en middeninkomens dan louter over middeninkomens, wanneer we het hebben over deze specifieke beroepsgroepen.


Volgens de CAO's van 2022, heeft een afgestudeerde MBO-4 politieagent (schaal 6) een startsalaris van minimaal € 2.144 en maximaal € 3.366 bruto per maand, bij een voltijdswerkweek (Nederlandse Politiebond 2022). Een pas afgestudeerde leraar die werkzaam is in het basisonderwijs (L10) had een startsalaris van minimaal €2.678 tot maximaal €4.113 bruto per maand in de voormalige CAO (Ambtenarsalaris 2022). Sinds besloten is het salaris in het primair en het secundair onderwijs gelijk te trekken, is dat voor een beginnende leraar €3.001 tot €4.573 bruto per maand geworden (ibid.). Het salaris van een verpleegkundige verschilt sterk per functie en sector, maar voor een verpleegkundige in een ziekenhuis begint deze bij functiegroep 45, wat neerkomt op €2.554 tot €3.468 bruto per maand (Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen 2022). We zien dus dat er een groot verschil is in startinkomen tussen onderwijs, de politie en in de zorg.

Wanneer er gewerkt wordt met beleid of onderzoek naar sleutelberoepen, is inkomen dus een van de aspecten waarnaar gekeken kan worden om de selectie van sleutelberoepen op te baseren. Daarbij is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat dit inkomen sterk kan verschillen voor startende of juist ervaren werknemers. Leeftijd, huishoudsamenstelling en gezinsvorming is van invloed op het inkomen, en afhankelijk van welke doelgroep met het beleid of onderzoek moet worden bereikt is het noodzakelijk dit in de opzet of uitwerking mee te nemen.

3.2.2b Personeelstekorten

Een ander criterium dat gebruikt kan worden zijn de arbeidsmarkttekorten in een bepaalde beroepsgroep. Gemeente Amsterdam, Zaanstad en Amstelveen wijzen alle drie op de tekorten in het onderwijs en de zorg als reden voor het verlenen van voorrang op de woningmarkt (Gemeente Amsterdam 2022b; Gemeente Amstelveen 2022; Gemeente Zaanstad 2020). En ook in de literatuur worden arbeidsmarkttekorten van beroepsgroepen besproken. Morrison (2003) bijvoorbeeld deed onderzoek naar tekorten in Cambridge, Engeland en kwam tot de conclusie dat de sectoren die tekorten ervaren veel breder zijn dan de sleutelberoepen die de Britse overheid definieert. Overheden zouden volgens haar moeten kijken naar of een specifieke beroepsgroep wel of niet met tekorten kampt, en dit niet opgelost kan worden door de lonen te verhogen of door het werk te verplaatsen (298). Morrison liet zien dat private beroepen zoals schoonmakers, hotel- en catering en kleinere professies zoals kapsters en de detailhandel ook met grote tekorten te maken hadden. Het zijn beroepen met een laag of middeninkomen die moeite hebben een woning te vinden, maar volgens haar wel van belang zijn voor de lokale economie (283). Deze denklijn volgend, is de term sleutelberoep niet zozeer een algemeen geldende, waardegedreven definitie over wie onmisbaar is voor de maatschappij, maar primair een beleidsmatig instrument om lokale problemen op de arbeids- en woningmarkt gericht te kunnen aanpakken. Een voordeel van het gebruiken van personeelstekorten als criterium is dat er een minder normatieve stempel aan bepaalde beroepsgroepen wordt gegeven en meer beroepen als sleutelberoep kunnen worden aangemerkt. Een moeilijkheid van dit kenmerk echter is dat de huidige Nederlandse arbeidsmarkt in bijna alle sectoren met tekorten kampt (CBS 2022). Vooral de tekorten in de ICT, de bouw, de techniek, de zakelijke dienstverlening en tekorten in het onderwijs en de zorg zijn groot (ibid.; Personio 2022). De personeelstekorten in het onderwijs zijn de laatste jaren snel toegenomen, met name in de grote steden (Algemene Onderwijzersbond 2022). De tekorten op de arbeidsmarkt hangen samen met de vergrijzing van de beroepsbevolking. Het UWV (2022, 12) laat zien dat dat juist in sectoren zoals onderwijs en zorg en wel zijn veel 50-ers en 60-ers werken in Groot-Amsterdam. De afgelopen tien jaar werd het effect van de vergrijzing deels opgevangen door de verhoging van de pensioenleeftijd, maar sinds 2020 stijgt deze minder snel. Het feit dat er steeds meer oudere werkenden vervangen moeten worden door de kleinere jonge leeftijdscohorten kan het opvangen van de personeelstekorten bemoeilijken.

Het kenmerk van personeelstekorten raakt daarnaast aan de praktijk dat bepaalde beroepen in het maatschappelijk debat meer aandacht krijgen, wanneer de personeelskrapte plotseling problemen oplevert voor een grotere groep. Neem bijvoorbeeld de COVID-19-uitbraak in 2020, die voor grote druk op de ziekenhuizen zorgde en de belangrijke rol van zorgpersoneel opnieuw onder de aandacht bracht in het publieke debat als wel als in de politiek (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2022). Een ander voorbeeld is de discussie omtrent de herwaardering van praktische beroepen die zich op dit moment afspeelt. De tekorten in de bouw leveren problemen op in de bouw van huizen, en ook de energietransitie kan niet worden uitgevoerd met een gebrek aan vakmensen (Weterings et al. 2022). Wat dergelijke voorbeelden laten zien, is dat het begrip sleutelberoep fluïde is: de discussie wie een belangrijke functie vervult voor de samenleving wordt beïnvloed door huidige problemen en tekorten.



Concluderend kunnen we stellen dat de personeelskrapte in bepaalde beroepsgroepen ook mogelijk als criterium worden meegenomen, wanneer je een selectie maakt voor sleutelberoepen.

3.2.2c Werklocatie

Het laatste aspect wat we in dit hoofdstuk zullen behandelen is werklocatie. In het geval van woonbeleid, maakt het uit of het voor beroepsgroepen noodzakelijk is dicht bij het werk te wonen. Personeel in bijvoorbeeld de zorg of de brandweer werkt met nacht- of calamiteitendiensten, waardoor het belangrijker is om dicht bij de locatie van het werk te wonen. De Gemeente Amsterdam heeft dit ook als reden aangewezen voor de selectie van de beroepsgroepen zorg, politie en onderwijs. In de Nota van Beantwoording (2022) stelt het college: "De sectoren politie en zorg hebben (...) vaker onregelmatige diensten, het verkorten van woon/ werkafstanden zijn daarmee extra van belang" (Gemeente Amsterdam 2022c, 6). Hoewel we het in de wetenschappelijke literatuur nog niet zijn tegengekomen, zien we in de maatschappelijke discussie het begrip 'locatie gebonden beroep' hier en daar opduiken (Vastgoednieuws 2019; Amstelveenz 2019).

Wanneer een keuze gemaakt wordt welke sleutelberoepen worden uitgekozen voor beleid of onderzoek, kan hierin dus meegenomen worden of het voor de beroepsgroep van belang is dicht bij het werk te wonen – of dat er ook naar het werk toe gereisd kan worden. In het tweede geval zijn misschien andere beleidsmaatregelen passender, zoals een goede dienstregeling of het aanbieden van voldoende, betaalbare parkeerplekken.

3.2.3 In- en uitsluiting

Wie je ook aanwijst als sleutelberoep, er altijd sprake zal zijn van een vorm van insluiting of uitsluiting. Dit betekent niet dat er geen keuze gemaakt moet worden. Het feit dat overheden pragmatische keuzes maken en niet iedereen kunnen bedienen, is inherent aan het maken van beleid. Het is wel een appel op beleidsmakers en onderzoekers dat zij zich bewust zijn van de consequenties van een keuze, en om de ogen open te houden voor eventuele andere sleutelberoepen die minder zichtbaar zijn. In dit paragraaf lichten we kort een aantal in- en uitsluitingsgevaaren toe.

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen welke beroe-

pen er als sleutelberoep bestempeld worden, en welke beroepen daadwerkelijke beleidsvoordelen ontvangen – waar de voorrangregeling een voorbeeld van is. Zo liet de protestactie van de eerdergenoemde vakbond FNV zien, dat zorgpersoneel door de COVID-19-pandemie wel meer aandacht kreeg, maar dit niet resulteerde in een hoger loon of betere werkomstandigheden (FNV 2021a).

Andersom zien we dat Gemeente Amsterdam de voorrangregeling voor de beroepen zorg, onderwijs en politie al was gestart, en pas later de uitleg presenteerde dat dit beroepen zijn met een maatschappelijke waarde (Gemeente Amsterdam 2022c). In dit geval was het beleid er dus juist eerder dan de stempel van maatschappelijk beroep.

Voor welke uitsluitingsmechanismen moeten beleidsmakers of onderzoekers waken? Ten eerste is het belangrijk bewust te zijn van de positie van mensen met een flexibel of tijdelijk contract. In de huidige voorrangregeling van gemeente Amsterdam bijvoorbeeld komen alleen werknemers met (zicht op) een vast contract in aanmerking voor de voorrangregeling (zie bijlage 3). Mensen in de flexibele schil ervaren zo een dubbele ongelijkheid: ze hebben al geen vast contract, en komen op dit moment ook niet in aanmerking voor een woning. Ook werknemers die werken op basis van een zzp-contract worden bij dit soort criteria uitgesloten.

Daarnaast zijn er mensen die werk verrichten in kassen, distributiecentra, de horeca of de persoonlijke dienstverlening, zoals de schoonmaak of als oppas van kinderen. Deze mensen hebben vaak een preciaire positie, omdat ze via een uitzendbureau werken, een nul-uren contract hebben of bijvoorbeeld ongedocumenteerd zijn (Adviesraad Migratie 2022). Juist vanwege deze preciaire positie zijn dit soort groepen extra kwetsbaar. Dit soort beroepen worden echter niet als sleutelberoep genoemd. Ook kunstenaars of andere werknemers in de culturele sector ontbreken vaak: op geen enkele lijst in bijlage 1 staat de culturele sector vermeld. Hoewel de precieze selecties verschillen, zijn het veelal dezelfde beroepsgroepen die elke lijst opnieuw ontbreken.

Hoofdstuk 4 gaat verder in op de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt, en hoe zij aanspraak maken op dezelfde voorraad sociale huurwoningen waar ook andere urgente groepen aanspraak op maken. Het hebben van werk wordt dus een extra criterium waarmee bepaalde groepen in de stad eerder een woning kunnen krijgen dan andere.

Kortom, de ontoegankelijkheid van de woningmarkt heeft de ongelijkheid tussen groepen in de stad vergroot. Door via beleidsmaatregelen bepaalde sleutelberoepen voorrang te geven, is het onvermijdelijk dat daarmee elders een ongelijkheid wordt gecreëerd. Niet iedereen kan middels beleid worden bediend. Wel kunnen keuzes weloverwogen en geïnformeerd door onderzoeken zoals deze worden gemaakt, waarbij de in- en uitsluiting benoemd en gezien wordt.

3.3 Scenario's

De paragrafen van dit hoofdstuk leiden tot een aantal scenario's die als leidraad kunnen dienen voor het selecteren van sleutelberoepen in beleid of onderzoek. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat ieder scenario ook bepaalde beroepsgroepen uitsluit. Wij raden aan te benoemen welke groepen niet worden meegenomen en dit van een argumentatie te voorzien. Dit vergroot niet alleen de transparantie van de keuzes, maar zorgt er ook voor dat dit soort uitgesloten groepen in vervolgonderzoek of toekomstig beleid mogelijk wel een plek kunnen krijgen.

Ons onderzoek richt zich op de arbeids- en woningmarktpositie van sleutelberoepen. In dat kader raden wij het aan om alleen de lage- en middeninkomens als zodanig te benoemen. Ieder van

de onderstaande scenario's zou dan gecombineerd moeten worden met een inkomensgrens.

Scenario 1: Beroepen werkzaam in publieke diensten / publiek belang

Basis selectie: onderwijs (primair en secundair), zorg en politie

Uitbreidingen op basis van literatuur

Uitbreiding 1: Vul onderwijs breder in. Betrek bijvoorbeeld ook onderwijsassistenten of onderwijzers in het hoger onderwijs (hbo of wo).

Uitbreiding 2: Neem veiligheid breder, en betrek naast politie ook gevangenispersoneel en reclasseringsambtenaren.

Uitbreiding 3: Ga voorbij onderwijs, zorg en politie en betrek ook de brandweer, het openbaar vervoer of gemeentepersoneel.

Uitbreidingen: eigen suggesties

Uitbreiding 4: Vul publieke sector niet in als publiek werkgever, maar als werkzaam voor het publiek belang. Betrek bijvoorbeeld ook vuilnisophaaldiensten, kinderopvangschoonmakers. Deze uitbreiding vraagt om een argumentatie wat als publiek goed geldt: de door de staat gefinancierde culturele sector (musea, theaters) zouden hier eventueel ook onder kunnen vallen.

Voordelen scenario 1

De basisselectie zorg, onderwijs en politie wordt door meerdere overheden gebruikt en is ook in de wetenschappelijke literatuur zeer gangbaar. Hoewel er wat kan worden aangemerkt op de scheiding tussen publiek en privaat (zie paragraaf 3.2.1a), is het wel een die vaak wordt gehanteerd.

Nadelen scenario 1

In dit scenario begeef je je in een normatieve discussie over welke beroepen er belangrijk zijn voor het publiek belang. Elke afweging welke beroepen er wel of niet het publieke belang dienen, dient onderbouwd te worden. En zo'n onderbouwing is een normatieve keuze.

Scenario 2: Beroepen in de vitale processen

Maak niet de publieke functie leidend, maar benoem in plaats daarvan de lijst met vitale processen tot sleutelberoep. Dit betreft daarmee ook beroepen die nodig zijn voor het ophalen van vuilnis, voor drinkwater of de voedselketen, zoals supermarktmedewerkers en medewerkers van distributiecentra. Andere voorbeelden zijn havenarbeiders, ambtenaren die werken met toeslagen, en werknemers bij defensie.

Basisselectie: vitale processen (bijlage 1)

Voordelen scenario 2

Betrekt ook andere vitale processen buiten de publieke sector in scenario 1. De lijst is opgesteld door de Rijksoverheid, wat afbakening makkelijk maakt en onderzoek of beleid ook een zekere mate van objectiviteit geeft. Bij argumentatie van de keuze kan naar de lijst van de Rijksoverheid worden verwezen.

Nadelen scenario 2

De lijst met vitale processen verwijst niet direct naar een set beroepsgroepen. Zo is de voedselketen aangemerkt als vitaal, maar moet er alsnog worden gekozen welke beroepen vitaal zijn om de voedselketen te laten functioneren. Vallen supermarktmanagers, vrachtwagenchauffeurs of leveranciers van veevoer hier wel of niet onder, en waarom?

Scenario 3: Keuze in dit onderzoek

Beroepen in de lage- en middeninkomens met de belangrijkste werklocatie in Amsterdam

Betrek alle lage- en middeninkomens die hun belangrijkste werklocatie hebben in Amsterdam. Dit kunnen dus ook beroepen zijn uit de private sector. Idee achter deze afbakening is dat het voor bepaalde beroepen van belang is dat ze dicht bij hun werk wonen, zoals mensen die nacht- of calamiteitendiensten draaien. Andere beroepen waarvoor het makkelijker is naar het werk af te reizen, worden dan buiten beschouwing gelaten.

Includeer: 'Locatiegebonden' beroepen

Voordelen scenario 3

Dit scenario gaat voorbij de scheiding tussen wat wel of niet behoort tot de publieke sector of het publiek belang. Het impliceert ook niet dat er een vitale functie bij gemoeid is. Hiermee is het een minder normatieve selectie dan scenario's 1 en 2. Door de brede selectie kunnen ook minder voor de hand liggende beroepen uit het onderzoek naar voren komen. En ook de inkomensgrens maakt het makkelijker om de brede populatie in een beroepsgroep terug te brengen tot de lage- en middeninkomens die je wil onderzoeken.

Nadelen scenario 3

Sommige werknemers in de sleutelberoepen werken op zzp-basis, en hebben daarom meerdere werklocaties. Deze zullen in dit scenario daarom niet onder sleutelberoepen vallen.

3.4 Toelichting keuzes in dit onderzoek

In ons eigen kwantitatieve onderzoek maken we een keuze gebaseerd op scenario 3. Hoewel 'sleutelberoepen' het uitgangspunt blijven in de analyse, wordt deze breed gedefinieerde groep vergeleken met andere lage- en middeninkomens zoals beschreven in scenario 3. 'Sleutelberoepen' worden in het kwantitatieve onderzoek dus bewust breed gedefinieerd. Dit betekent dat we niet alleen beroepsgroepen kiezen die deelnemen aan de voorrangsregeling, maar ook die erbuiten vallen. Door deze groep vervolgens af te zetten tegen een brede groep lage- en middeninkomens, kan inzichtelijk worden gemaakt welke groepen er nog meer ongelijkheid ervaren in hun woon- en werkstandigheden. Zo kunnen bestaande ideeën over wat een sleutelberoep moet of hoort te zijn worden uitgedaagd, en kunnen de onderzoeksresultaten de basis vormen voor een nieuwe discussie over wat het betekent een sleutelberoep te zijn. Samengevat is de onderzoekspopulatie als volgt:

We onderzoeken sleutelberoepen, nadrukkelijk met een brede definitie, en vergelijken deze groep met alle lage en middeninkomensberoepsgroepen die een hoofdwerklocatie hebben in Amsterdam.



Hoofdstuk 4: De Woningmarkt



Hoofdstuk 4: De Woningmarkt

In dit hoofdstuk presenteren we de situatie en ontwikkelingen op de huidige Amsterdamse woningmarkt, waarbij we ook op die van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) zullen ingaan. Hoe ziet de woningmarkt eruit en hoe werkt deze? Wat is de positie van lage en middeninkomens (waaronder de sleutelberoepen) en hoe zou die verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld door maatregelen van het Rijk of een voorrangregeling? Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende drie deelvragen:

- Deelvraag 5: Wat zijn belangrijke algemene ontwikkelingen op de woningmarkt die nodig zijn om de positie van sleutelberoepen beter te begrijpen?
- Deelvraag 6: Wat zouden de nationale beleidsmaatregelen voor de woningmarkt kunnen betekenen voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt in Amsterdam en de MRA?
- Deelvraag 7: Wat betekenen voorrangregelingen voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt in Amsterdam en de MRA?

Het hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het onderzoek Wonen in Amsterdam (WiA) 2021 en het onderzoek Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA) 2021. Door de reeks maatregelen van het Rijk, de opgelopen inflatie en de snel gestegen hypotheekrente is de woningmarkt nu sterk in beweging en kan het zijn dat de situatie de komende tijd sterk verandert. De analyse ter onderbouwing van dit hoofdstuk is afgerond in december 2022.

Zoals aangegeven in de inleiding, werken we in dit onderzoek zoveel mogelijk met de ruimtelijke indeling van de Metropool Regio Amsterdam (MRA) omdat dit nu het belangrijkste regionale samenwerkingsverband is. Onder de MRA vallen, naast Amsterdam: Diemen, Almere en Lelystad, 't Gooi, de Zaanstreek, Waterland, IJmond, Haarlem, Amstelland en de Haarlemmermeer. Hierop zijn drie uitzonderingen. Ten eerste, voorheen werd samengewerkt binnen de *Stadsregio Amsterdam*. Hier vielen Almere, Lelystad, IJmond, Haarlem en 't Gooi niet onder. Woningnet Amsterdam werkt alleen in dit gebied. Daarnaast komen we in deze tekst nog de *Noordvleugel van de Randstad* tegen, waarbinnen bijvoorbeeld de woningcorporaties veel gegevens verzamelen. (Platform Woningcorporaties Noordvleugel Randstad 2022). Tot slot hanteert ook het CBS net een andere ruimtelijke indeling. Het CBS deelt het land in in zogenaamde COROP gebieden; het *COROP-gebied Amsterdam* omvat Amsterdam, Diemen, Waterland, Amstelland en de Haarlemmermeer.

4.1 De woningmarkt nu: Wonen in Amsterdam en Wonen in de MRA

De afgelopen jaren is de voor lage- en middeninkomens toegankelijke en betaalbare woningvoorraad geslonken: zowel door prijsstijgingen in de koop- als in de particuliere huurmarkt. Gecombineerd met een toename van lage inkomensgroepen, is de positie van lagere inkomensgroepen verslechterd. In de WiA (2021, 1) wordt hierover het volgende gezegd:

| | Amsterdam | MRA |
|--|-----------------------|------------------------|
| Aantallen woningen | 449.982 | 1.173.953 |
| Aantallen Corporatiewoningen | 40,6% | 34% |
| | 182.900 | 399.144 |
| Onderverdeeld over de volgende huursectoren: | | |
| Sociale huur | 37% | 30% |
| Middeldure huur | 3,6% | 4% |
| Particuliere huurwoningen | 30,5% | 19% |
| | 137.100 | 223.051 |
| Onderverdeeld over de volgende huursectoren: | | |
| Sociale huur zelfstandig | 29% = 40.000 | |
| Kamerverhuur | 7,8% = 10.400 | |
| Sociale huur totaal | 39,9% = 50.400 | 36,8% = 82.177 |
| Middeldure huur | 17,1% = 23.496 | 15,8% = 35.218 |
| Dure segment | 46% = 63.204 | 47,4% = 105.656 |
| Vrije Sector totaal | 63,1% = 86.700 | 63,2% = 140.874 |
| Dure huur (van de totale woningvoorraad) | 15% | 9% |
| Koopwoningen | 28,8% | 48% |
| | 129.700 | 563.497 |
| Onderverdeeld naar WOZ-waarde: | | |
| Tot 188.000 | 0 | 2% = 11.740 |
| 188.000 - 296.000 | 14% = 17.999 | 25% = 140.874 |

| | Amsterdam | MRA |
|----------------------------|--------------|---------------|
| > 438.000 | 55% = 71.997 | 36% = 199.872 |
| Eengezinswoningen | 15% | 48% |
| Huishoudens | | |
| Aantal huishoudens | 475.000 | 1.203.259 |
| Alleenwonenden | 49% | 39% |
| Stellen met kinderen | 18% | 25% |
| 18 - 24 jaar | 28 | 20 |
| 55 - 75 jaar | 31 | 35 |
| Inkomen < huurtoeslaggrens | 30% | 24% |

Tabel 4.1: Indeling woningmarkt naar sectoren; Amsterdam en Metropoolregio Amsterdam. Alle cijfers zijn afkomstig uit de WiA (2021) en de WiMRA (2021).

Voor we ons echter verder in de woningmarkt verdiepen, biedt het kader een kort overzicht van de verschillende sectoren waaruit de woningmarkt in Amsterdam en de MRA bestaat.

De verschillende sectoren van de woningmarkt

Sociale huur corporaties

Alle zelfstandige woningen met een huur onder de €763 (kale) huurgrens (bedrag per 2022).

Sociale huur marktpartijen

Alle zelfstandige woningen met een huur onder de €763 (kale) huurgrens (bedrag per 2022). Dus ook de woningen van 20-24 m² voor studenten en jongeren die de afgelopen jaren massaal gebouwd zijn door marktpartijen (Draaisma 2022). Huurders in deze kleine zelfstandige woningen komen in aanmerking voor huurtoeslag, op die manier kunnen zij de huur van rond de €700 (gebaseerd op de huurpunten) toch betalen.

De categorie kamerhuur staat apart vermeld. Deze wordt soms wel en soms niet bij de voorraad sociale huurwoningen geteld.

Middeldure huur corporaties en marktpartijen

Deze sector bestaat wettelijk (nog) niet, maar is gebaseerd op afspraken tussen de betreffende gemeente, woningcorporaties en particuliere verhuurders.

De middeldure huursector betreft woningen met een huur tussen €763 en €1069 per maand (bedragen 2022). Het kabinet is voornemens om deze middeldure huur, via aanpassingen van het huurpuntenstelsel, een wettelijke basis te geven.

Vrije sector huur

Officieel zijn dit alle huurwoningen boven de 'liberalisatiegrens'; de huurgrens op basis van het huurpuntenstelsel/ woningwaarderingstelsel (WWS). In 2021 was de grens €752 per maand en in 2022 €763 per maand.

Koopwoningen

Goedkope koopwoningen (onder de €188.000 WOZ-waarde in 2020) komen in Amsterdam niet en in de MRA in geringe mate voor. Betaalbare koopwoningen, dat wil zeggen betaalbaar voor middeninkomens (tot ruim twee keer modaal, ongeveer €80.000 bruto in 2021) worden vaak vertaald naar woningen onder de grens voor het verkrijgen van een Nationale Hypotheek Garantie (NHG). De NHG-grens was €355.000 in 2022 en is €405.000 in 2023.

Ruw geschat vallen de koopwoningen uit het overzicht hierboven met een waarde tot €296.000 (WOZ 2020) hieronder. Zeker wanneer we het fenomeen van het overbieden hierin betrekken. Dit zou betekenen dat er in Amsterdam dus 14% van de koopwoningen voor middeninkomens bereikbaar is, en in de MRA 25%. Het grootste deel van de koopwoningen is zowel in Amsterdam als in de MRA alleen voor de hogere inkomens bereikbaar. Het aanbod van koopwoningen in Amsterdam is vrij stabiel: in 2017 rond de 10.800 woningen; in 2021 rond de 11.500. De gemiddelde koopprijs in Amsterdam was in het 4e kwartaal van 2021 €657.000; in Noord-Holland was dit €549.000 (Makelaars in Amsterdam 2022).

4.1.1 Dynamiek op de Amsterdamse woningmarkt

Ondanks het algemene beeld dat de Amsterdamse woningmarkt op slot zit, vestigen zich elk jaar 70.000 tot 80.000 mensen in Amsterdam. Is de Amsterdamse woningmarkt dan toch nog toegankelijk? Bij een min of meer gelijke omvang van de woningmarkt kan dit alleen wanneer er ook grote aantallen inwoners uit de stad vertrekken. Hoe zit die verhuisdynamiek in elkaar? Kunnen mensen uit de beroepsgroepen zich in Amsterdam of de regio vestigen? En kunnen ze daar ook blijven?

Uit het onderzoek van OIS (2021), blijkt de verhuisdynamiek in de particuliere huursector veel hoger is dan in andere sectoren, en dat huurders in deze sector volgens OIS (2021) veel vaker een tijdelijk huurcontract hebben. Zo wordt daarover het volgende gesteld (2021, 3):

De verhuisdynamiek in Amsterdam is nog steeds relatief hoog, ondanks de lange wachttijden voor sociale huurwoningen en het beperkte aanbod in de koopsector. Dit is vooral toe te schrijven aan de grote verhuisdynamiek in de particuliere huursector. Meer dan de helft (55%) van de recente bewoningen vindt plaats in een particuliere huurwoning, terwijl het aandeel van deze sector in de woningvoorraad nog geen derde deel is.

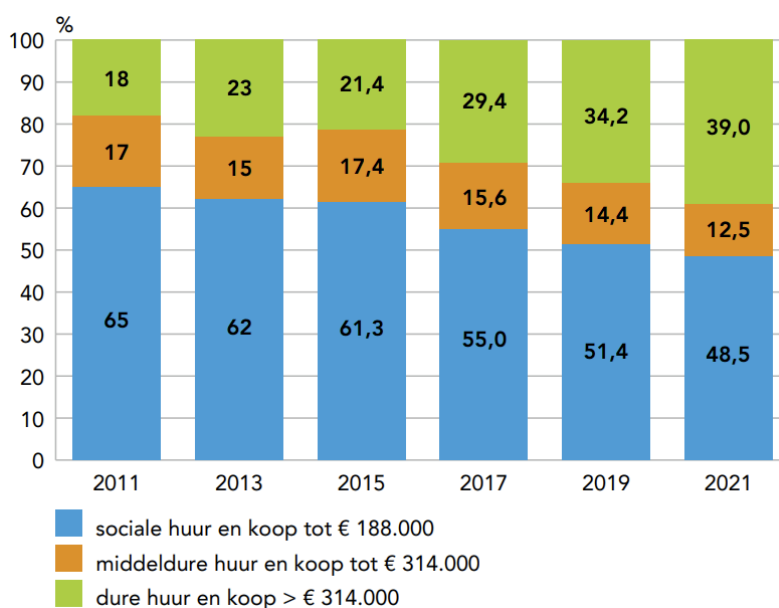
In de particuliere huursector wordt veel met tijdelijke huurcontracten gewerkt, dit mag wettelijk voor 2 jaar. 42 procent van de recent verhuisden in de particuliere huursector heeft zo'n tijdelijk huurcontract.

OIS (2021,3)

We verwachten dat jongvolwassenen die een sleutelberoep beoefenen, vaker een woning zullen zoeken in de particuliere huursector of het woonsegment dat bedoeld is voor jongeren. Beide type woningen kenmerken zich door tijdelijke huurcontracten; bewoners zullen na een periode van 2 tot 5 jaar de woning moeten verlaten. De meer permanente woonsectoren, de sociale huurwoningen en koopwoningen, lijken voor jongeren uit de sleutelberoepen (grotendeels tot 30 – 35 jaar) moeilijk toegankelijk. In de sociale huursector door de wachttijd van gemiddeld 13 jaar, bij de koopwoningen door de prijs. Op latere leeftijd kan men wellicht eerder aan de wachttijd voldoen en, zeker wanneer men dan ook een partner heeft, zou men dan wellicht een (goedkope) koopwoning (met name in de MRA) kunnen betalen. In het kwantitatieve vervolgonderzoek op dit rapport zullen deze vooronderstellingen nader onderzocht worden.

4.1.1a De prijs van het wonen: verschuiving naar het dure segment

Figuur 4.1 laat zien dat de dure huur en koop van de Amsterdamse woningmarkt in 10 jaar tijd meer dan verdubbeld is: van 18% naar 39%. Het betaalbare deel, waar de sleutelberoepen op aangewezen zijn, is dus gedaald van 82% naar 61%.



Figuur 4.1: Woningvoorraadsegmenten 2011-2021 in procenten. Bron: WiA (2021)

Tabel 4.2 laat vervolgens zien dat het vrije sector deel bijna drie keer zo groot geworden is; we zien een toename van 11% naar 29,7%. Dit komt met name doordat de particuliere huursector nu grotendeels vrijesector (middeldure en duur) is geworden: dit ging van 29% naar 63,1% van de particuliere huursector.

De corporatiewoningen in deze sector zijn bijna allemaal middeldure huurwoningen. Het aandeel dure particuliere huurwoningen (huur boven de €1042) is tussen 2017 - 2021 in Amsterdam gestegen van 11% naar 19% van de totale woningvoorraad.

In de MRA steeg dit in dezelfde periode van 5% naar 9% (WiA 2021; WiMRA 2021).

| | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Particuliere huur | 29 | 33 | 39,3 | 45,8 | 54,0 | 63,1 |
| Corporatiehuur | 2 | 4 | 5,9 | 8,4 | 7,6 | 8,8 |
| Totale huur | 11 | 13 | 17,4 | 21,9 | 26,7 | 29,7 |

Tabel 4.2: Aandeel huur > €752,33 in de particuliere huur en corporatiehuur 2011-2021. Bron: WiA (2021)

4.1.2 Ontwikkeling van de woningvoorraad naar eigendom

Figuur 4.2 toont de woningvoorraad naar verschillende eigendomssectoren: koopwoningen, corporatiewoningen en particuliere huurwoningen. We zien een dubbele trend: in deze figuur een groei van de particuliere huursector (van 22,5% in 2011 naar 30,5% in 2021) van de gehele Amsterdamse woningvoorraad, en daarbinnen (tabel 4.2) een groei van het vrije sector deel.



Figuur 4.2: Woningvoorraad en recente bewoners naar eigendomssector 2009-2021. Rood zijn koopwoningen, groen corporatiewoningen en blauw particuliere huurwoningen. Bron: WiA (2021)

4.1.3 Woningmarktsegmenten en inkomensgroepen

Voor het eerst in vele decennia is het aandeel sociale huurwoningen in Amsterdam kleiner dan de groep die hierop aangewezen is (zie figuur 4.3). Mensen in sleutelberoepen behoren tot deze groep. Zoals we in hoofdstuk 3 zagen hebben de meeste mensen in een sleutelberoep een laag (tot ongeveer €40.000) of midden inkomen (tot ongeveer €65.000). Woningen met een lage huur- en koopprijs zijn betaalbaar voor mensen met een bruto jaarinkomen tot €40.024. Woningen met een middeldure huur- en koopprijs zijn betaalbaar voor mensen met een bruto jaarinkomen van €40.024 tot €63.237 (WiA, 5).



Figuur 4.3: Woningmarktsectoren en inkomensgroepen met elkaar vergeleken, 2011-2021 in procenten. Bron: WiA (2021)

4.1.4 Verschillen en overeenkomsten Amsterdam en MRA

In de cijfers van de woningmarkt in Amsterdam en de MRA zien we enkele overeenkomsten en verschillen:

- Het aandeel corporatiewoningen en daarbinnen het aandeel sociale huurwoningen verschilt niet zoveel. Amsterdam heeft 40,6% corporatiewoningen en de MRA 34%. In Amsterdam is 37% van de woningen een sociale huurwoning van een corporatie; in de MRA is dit 30%.
- Het aandeel particuliere huurwoningen verschilt behoorlijk: resp. 30,5% en 19%. Wat opvalt is dat daarbinnen de verdeling sociale huurwoning (36,9% – 36,8%) middeldure huurwoning (17,1% – 15,8%) en dure huurwoning (63,1% – 63,2%) vrijwel hetzelfde is. Ook al is het aandeel dure huurwoningen in de MRA met 9% flink lager dan in Amsterdam (15%), toch is blijkbaar de markt voor dure huurwoningen ook in de MRA fors.
- Zowel binnen Amsterdam als binnen de MRA is het aandeel particuliere huurwoning tussen 2017 en 2021 gegroeid en is daarbinnen het vrijesectoraandeel toegenomen (WiA 2021; WiMRA 2021, 14).
- Het aandeel koopwoningen is in de MRA met 48% fors groter dan in Amsterdam (28,8%).
- In Amsterdam zijn vrijwel geen goedkope koopwoningen (0%) terwijl in de MRA dit 2% is; de MRA heeft aanzienlijk meer betaalbare koopwoningen dan Amsterdam (27% vs. 14%). Daarentegen heeft Amsterdam aanzienlijk meer dure koopwoningen (55% vs. 36%).
- Het grootste verschil zien we in het aandeel eengezinswoningen: Amsterdam 15% tegen MRA 4,8%.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in de cijfers van de MRA de cijfers van Amsterdam zijn verwerkt. Omdat Amsterdam ongeveer 40% van de woningvoorraad van de MRA heeft, zullen de cijfers van de MRA minus Amsterdam, nogal verschillen van die van de MRA. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de zes deelregio's van de MRA, waarbij met name Amsterdam, Zaanstreek-Waterland en Zuid-Kennemerland/ IJmond meer sociale huurwoningen heb-

ben en Gooi en Vechtstreek en Amstelland-Meerlanden meer koopwoningen (WiMRA 2021, 15).

4.1.5 Conclusies uit de situatie op de woningmarkt

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen we het volgende stellen:

1. Voor sleutelberoepen met een laag of middeninkomen zijn in Amsterdam relatief meer corporatiewoningen en sociale en middeldure particuliere huurwoningen aanwezig, terwijl in de MRA meer betaalbare koopwoningen aanwezig zijn. De wachttijden voor een sociale huurwoning zijn echter in Amsterdam het langst.
2. Door de verschuiving binnen de Amsterdamse en MRA-woningmarkt naar meer particuliere huur en een groter aandeel van het dure segment (zowel in de particuliere huur als in de koopsector) lijkt de positie van lage en middeninkomens (waaronder de sleutelberoepen) op de woningmarkt verslechterd.
3. Voor mensen met een sleutelberoep die een betaalbare eengezins-koopwoning zoeken zijn vrijwel alleen in de MRA mogelijkheden.

4.2 Sleutelberoepen en de woningmarkt: hoe is het zo gekomen?



Bron 4.1: Tekening ACOB-blok. Bron: Amsterdam op de kaart (2022)

Vanaf 1852 zijn in Amsterdam woningbouwverenigingen opgericht, vaak door arbeiders, vakbonden of bepaalde beroepsgroepen. Zo werd in 1898 de Woonmaatschappij voor beambten der Politie en Brandweer opgericht. Met de Woningwet van 1901 kregen deze initiatieven een wettelijke grondslag. 'Gemeentewerklieden' richtten in 1903 de Coöperatieve Bouwvereniging Rochdale op (Ottens 1975, 15, 20, 21).

In 1905 werd de ACOB, de Amsterdamse Coöperatieve Onderwijzers Bouwvereniging, opgericht. In 1907 werd zij toegelaten om, binnen de bepalingen van de Woningwet, woningen te bouwen voor onderwijzers. In 2000 fuseerde de ACOB met woningbouwvereniging Ons Belang. Deze ging in 2012 op in Eigen Haard. De ACOB heeft in haar bestaan ruim 1000 woningen gerealiseerd (Amsterdam op de kaart 2022).

Sommige wijken werden voor speciale doelgroepen gebouwd; zo was de Staatsliedenbuurt de Koperen Knoop buurt, naar de knopen op de uniformen van het tram- en ander gemeentepersoneel.

4.2.1 Door de tijd heen

In de naoorlogse jaren had de stedelijke overheid een sterk sturende en bepalende rol. De nieuwbouw van de naoorlogse wijken (Nieuw-West, delen van Noord, de Bijlmer) werd bijna geheel door woningcorporaties gerealiseerd. In de bestaande stad bleef de particuliere huursector dominant. Na 1960 liep de stad langzaam leeg, onder andere door de suburbanisatie naar de regio, wat nu grotendeels onder

de MRA valt (zie hiervoor in hoofdstuk 2, de informatie over de stedelijke ontwikkeling in Amsterdam).

De woningcorporaties wezen een groot deel van hun vrijkomende woningen toe aan hun leden, waarbij lidmaatschapsduur en woonsituatie doorslaggevend waren. Een aantal woningcorporaties wees aan bepaalde beroepsgroepen toe, vaak vanuit hun statutaire doelstellingen (bijv. Rochdale aan gemeenteambtenaren en ACOB aan onderwijzers). De Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting (GDH) verleende aan specifieke groepen een urgentiebewijs, bijvoorbeeld aan mensen met een medische en sociale indicatie of aan mensen die vanwege stadsvernieuwing hun huis uit moesten. Met dit urgentiebewijs kreeg men relatief snel een woning toegewezen.

In de periode 1980 – 1995 vond grootschalige stadsvernieuwing plaats. Het grootste deel van deze woningen werd corporatiebezit. Vanaf 1985 groeit het aantal inwoners van Amsterdam weer, na 25 jaar afname. De groei kwam grotendeels door de toestroom van jongeren uit de rest van Nederland en buitenlandse migratie. Onder jongeren werd de stad weer populair. Zoals hoofdstuk 2 liet zien, kwam dit vanwege de culturele en sociale voorzieningen, de 'sfeer' van de stad, maar ook door de "postindustriële" groei van banen in met name de dienstverlening. Specifieke aandacht voor beroepsgroepen verdween naar de achtergrond.

In 1995 werden, door een wetswijziging van staatssecretaris Heerma, de woningcorporaties verzelfstandigd; hun financiële huishouding veranderde sterk. De sturende en toezichhoudende rol van de gemeenten verdween grotendeels.

4.2.2 Meer koop, minder huur

In het beleid werd al vanaf midden jaren '80 ingezet op het vergroten van de koopsector. Onder meer door het verruimen van de hypotheekrenteaftrek, subsidie voor het bouwen van speciale koopwoningen (premie A, premie B) en het toewijzen van zogenaamde contingenten. Vanaf 1995 werd in het beleid nadrukkelijk ingezet op het verkleinen van de sociale huursector door verkoop, sloop en liberalisatie (Hochstenbach 2022). De particuliere huursector wordt stapsgewijs geliberaliseerd, "vrijgegeven": geen actieve toewijzing en geen controle, met meer mogelijkheden om deze woningen uit de sociale huursector te halen middels verkoop en huurverhoging. In Amsterdam neemt sinds die tijd de voorraad particuliere sociale huurwoningen snel af.

4.2.3 Woningcorporaties primair voor lage inkomens

In 2011 werd de doelgroep van de corporaties ingeperkt tot de lage inkomens (in 2022 is dit tot €40.000 bruto per jaar; grofweg tot modaal) (Rijksoverheid 2011). Lagere middeninkomens hebben hierdoor sindsdien geen toegang meer tot de sociale huurwoningen van corporaties. Dit heeft grote gevolgen voor deze middeninkomens, waaronder een deel van de sleutelberoepen. Zij verdienen nu vaak te veel voor een sociale huurwoning, maar te weinig voor een koopwoning of vrije sector huurwoning.

4.2.4 Afname sociale huurwoningen

Sinds 1998 worden in Amsterdam sociale huurwoningen door woningcorporaties verkocht. In prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties (en huurdersorganisaties) worden aantallen per jaar afgesproken: in de meeste jaren tussen 2003 en 2017 ging het om 1000 tot 2000 woningen per jaar; de laatste jaren gaat het om rond de 900 per jaar. Hierbij is de verkoop van vrijesectorwoningen inbegrepen (AFWC 2022, 25; NUL20 2022). In dezelfde prestatieafspraken worden ook af-

spraken gemaakt over het aantal sociale huurwoningen dat corporaties via liberalisatie onttrekken aan de sociale huurvoorraad en de groei van de voorraad sociale huurwoningen. In 2021 groeide, na vele jaren van afname, het aantal sociale huurwoningen van woningcorporaties weer; per saldo met 619 woningen (Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van Woning Corporaties 2022).

Met de Woningwet 2015 werden de vrijheden van corporaties ingeperkt; zij mogen geen koopwoningen meer bouwen, nog wel – naast sociale huurwoningen - vrije sector huurwoningen (Rijksoverheid 2011, 2015). Met de 'verhuurdersheffing' uit 2013 voor sociale huurwoningen - ook voor particuliere verhuurders met meer dan 50 sociale huurwoningen - kreeg de sociale huursector een jaarlijkse miljarden belasting opgelegd. Het grootste deel is door de (huurders van) corporaties opgebracht; particulieren 'liberaliseerden' hun huurwoningen op grote schaal.

Met het nieuwe woningwaarderingstelsel (wvs; vaak huurpuntenstelsel genoemd) in 2015 werd de WOZ-waarde van een huurwoning medebepalend voor de huurprijs. Daardoor wordt de maximale huurprijs van een woning mede bepaald door de prijs van koopwoningen in de directe omgeving. In de grote steden kon het WOZ-aandeel oplopen tot 40% van het aantal punten, waardoor vanaf medio 2021 binnen de ring A10 van Amsterdam bijna elke woning boven de 30 m² in de vrije huursector valt. Bron 4.2 laat zien hoe de huurprijs van een woning van 44 m² in de Amsterdamse Staatsliedenbuurt zo binnen enkele jaren van 564 naar 1500 euro huur/maand steeg. Als illustratie van hoe de verschuiving van sociale huur naar vrije sector huur in de praktijk vorm krijgt.

| Locatie: Amsterdam, Staatsliedenbuurt | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Woningtype: | 2-kamerappartement |
| Oppervlakte: | 44 m ² |
| Energie label: | C |
| WOZ-waarde: | € 252.000 |
| Max. huur 2013 zonder schaarstepunten | € 468,92 |
| Max. huur 2013 met schaarstepunten | € 546,32 |
| Max. huur 2018 volgens WWS | € 772,82 (boven liberalisatie grens) |
| Gevraagde huurprijs 2018 | € 1.500,00 |

Voorbeeld van De Woonbond

Bron 4.2: Stijging huurprijs woning. Bron: NUL20, september 2020

Op deze manier kan het grootste deel van de huurvoorraad van Amsterdam bij leegkomen in de 'vrije sector' terechtkomen. De gemeente Amsterdam heeft met de woningcorporaties afgesproken dat zij dit slechts op kleine schaal doen. In de particuliere huursector gebeurt dit sindsdien op grote schaal (zie onder meer tabel 4.2). Het aantal sociale huurwoningen van particuliere verhuurders bedroeg in 2019 nog 57.900, in 2021 waren dat er 50.400, oftewel 7.500 sociale huurwoningen minder. Het liberaliseren van huurwoningen, waardoor ze muteren van sociale huur naar vrije markthuurl is daarmee een veel sterkere tendens dan het bijbouwen van sociale huurwoningen (WiA, 8).

Door de **Wet Doorstroming Huurmarkt 2016** werden tijdelijke huurcontracten geïntroduceerd, zowel bij woningcorporaties (jongerencontracten, doelgroep contracten; maximaal 5 jaar, met eventueel nog 2 jaar extra) als voor particuliere huurwoningen (maximaal 2 jaar). Tijdelijk wonen wordt in een groot deel van de particuliere huurmarkt (42% volgens OIS 2021) de norm. Bij huurderswisseling mag de huur opgetrokken worden naar de maximum huur op grond van de

huurpunten (sociale huursector) of naar de 'markthuor' (vrije huursector). Voor particulieren (van individuen tot internationale beleggers) is het daardoor zeer lucratief geworden om vrijsectorwoningen te gaan verhuren, waardoor veel betaalbare koopwoningen zijn verdwenen.

Met deze nieuwe maatregelen en wetten verklaart het kabinet Rutte II de woningmarkt voor "klaar". In het kabinet Rutte III is er geen minister of staatssecretaris voor Wonen meer. Het departement was al in 2013 opgeheven. Onder het bewind van minister Blok worden beleggers gestimuleerd de woningmarkt te betreden. Sindsdien zien we een sterke stijging van koopprijzen en huurprijzen in Amsterdam (Horstenbach 2022).

4.3 Situatie nu: Wooncrisis en nieuw beleid

In deze paragraaf bespreken wij de nieuwe en voorgestelde maatregelen van het Rijk om de wooncrisis aan te pakken en wat dat voor de woningmarktpositie van de sleutelberoepen zou kunnen betekenen. Daarmee beantwoorden wij de volgende deelvraag:

Deelvraag 6: Wat is de positie van sleutelberoepen op de Amsterdamse en MRA woningmarkt en hoe zou die door de nieuwe nationale beleidsmaatregelen verbeterd kunnen worden?

Sinds januari 2022 heeft Nederland weer een Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in de persoon van Hugo de Jonge. Hiermee lijkt op nationaal niveau de noodzaak van maatregelen tegen de wooncrisis erkend te worden. Met een Nationale Woon- en Bouwagenda presenteerde De Jonge in maart 2022 zijn plannen (Rijksoverheid 2022a).

Op basis van de Nationale Woon- en Bouwagenda (ibid.), kunnen we volgende kenmerken noemen van de huidige wooncrisis:

- Grote tekorten aan betaalbare woningen, zowel sociale huurwoningen (voor studenten, jongeren, starters, lage inkomens groepen), middeldure huurwoningen (voor mensen met middeninkomens) als koopwoningen onder de NHG-grens. Mensen in sleutelberoepen vallen hieronder: de eerste jaren in hun baan hebben ze veelal een sociale huurwoning nodig; later vaak een middeldure huurwoning of een betaalbare koopwoning.
- Betaalbaarheid. Sinds 2015 zijn zowel huurprijzen als koopprijzen sterk gestegen, waardoor het aanbod middeldure huurwoningen en betaalbare koopwoningen sterk gekrompen is.
- Vastlopen van de woningmarkt: een slechte doorstroming en lange wachttijden.

De minister heeft een groot aantal beleidsmaatregelen ter beteugeling van de wooncrisis aangekondigd. Sommige zijn inmiddels als voorstel bij de Tweede Kamer ingediend, andere zijn nog in voorbereiding. Wij geven ze hier weer, omdat deze wellicht van belang kunnen zijn of worden voor het versterken van de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt.

Wat zijn nationale beleidsmaatregelen die mogelijk relevant kunnen zijn voor de positie van sleutelberoepen in Amsterdam en de MRA?

1. Maatregelen tegen buy to let

Met buy to let wordt verwezen naar het door beleggers opkopen van koopwoningen voor de dure verhuur. De minister heeft twee maatregelen aangekondigd om dit te beteugelen.

1. Zelfbewoningsplicht, dit geldt sinds 2020 voor veel nieuwbouwwoningen.
2. Opkoopbescherming sinds 1-1-2022. Gemeenten kunnen, ter bescherming van goedkope en middeldure koopwoningen, een verbod instellen op het kopen van woningen voor de verhuur. In Amsterdam gaat het om woningen met een WOZ-waarde tot €512.000. Een gemiddeld appartement kost 3e kwartaal van 2022 in Amsterdam €611.000, de gemiddelde eengezinswoning €831.000 (Hypotheker 2022).

2. Regulering van de woningmarkt

De minister wil een groter deel van de huurmarkt reguleren door de omvang van de vrije sector terug te dringen ten gunste van de middeldure huur. Het voorstel in mei 2022 was om de gereguleerde huursector, m.b.v. de huurpunten, tot €1250 per maand te vergroten. Eind 2022 kwam de minister met het definitieve voorstel, waarin de grens m.i.v. 2024 op €1000 per maand is bijgesteld. De grens gaat van 142 naar 187 huurpunten. De minister verklaarde hierbij dat hij, in plaats van de huidige 80% van de huurwoningenvoorraad, ervoor gaat zorgen dat 90% gereguleerd gaat worden (Rijksoverheid 2022b).

Wat voor effect zou dit kunnen hebben in Amsterdam? In Amsterdam en de MRA is een kleiner deel van de huurwoningenvoorraad nu gereguleerd. In Amsterdam is dit ongeveer 68% en in de MRA ongeveer 70% (eigen berekening op basis van tabel 4.1). Binnen het vrije sector deel is het aandeel dure huurwoningen veel groter, waardoor de meeste particuliere huurwoningen waarschijnlijk boven de €1000 grens zullen vallen. Dat laatste is sterk afhankelijk van het nieuwe huurpuntenstelsel, i.e. de mate waarin zaken als de WOZ-waarde en het energielabel in punten gewaardeerd worden. Afhankelijk van die invulling zal het effect zijn dat de oppervlakte waarbij een woning in de vrije sector valt van de huidige 30 m² (binnen de Ring) naar een grotere oppervlakte, bijvoorbeeld 40 m², gaat.

Wanneer we de huidige middeldure huursector (huur tussen €763 en €1069; prijzen 2022) als het te reguleren deel nemen, dan komen in Amsterdam rond de 25.000 particuliere huurwoningen en in de MRA rond de 35.000 van deze woningen binnen de nieuwe regulering; resp. rond de 5% en rond de 3% van de totale woningmarkt (eigen berekening op basis van tabel 4.1). Mogelijk zou dit ook positief kunnen uitpakken voor de sleutelberoepen die op deze markt zijn aangewezen. Ongeveer de helft (Amsterdam 46%, MRA 47,6%) van de particuliere huurwoningen blijft echter ongereguleerd, d.w.z. met huren boven de €1000. Deze huurprijzen zijn voor de meeste mensen uit sleutelberoepen waarschijnlijk te duur.

3. Meer toewijzing aan eigen bewoners, inclusief beroepsgroepen

Door een wijziging van de Huisvestingswet mogen gemeenten binnenkort tot 50% in de gereguleerde huursector aan eigen inwoners toewijzen, inclusief degenen die economisch en maatschappelijk aan de gemeente gebonden zijn. Dat is nu tot 25% (Rijksoverheid 2022c). Ook wordt voorgesteld om een deel van de koopwoningen onder de toewijzing van gemeenten te brengen. Dit betreft de koopwoningen tot de NHG-grens; per 2023 is deze op €405.000 gesteld. Deze wijzigingen gaan waarschijnlijk per 1 juli 2023 in, afhankelijk van de parlementaire behandeling.

In het coalitieakkoord van B&W Amsterdam, mei 2022, wordt geopperd om – als de wetwijziging wordt aangenomen - in Amsterdam deze mogelijkheid om koopwoningen toe te wijzen te benutten (Gemeente Amsterdam 2022a). In Amsterdam gaat het slechts om een klein deel van het koopwoningen bestand, maar in de MRA is dit deel groter. Beide onderdelen van het voorstel zouden mogelijk voor een verbetering van de positie van mensen uit sleutelberoepen kunnen leiden.

4. Aankondiging Wet Goed Verhuurderschap

De aangekondigde Wet Goed Verhuurderschap zou wellicht de wettelijke basis kunnen worden om als gemeente een verhuurvergunning voor alle woningverhuur verplicht in te voeren. Op die manier is controle op de gehele particuliere huurwoningmarkt mogelijk en kunnen hiervoor toewijzingsregels gaan gelden, waardoor wellicht een groter deel van de huurwoningmarkt voor mensen uit de sleutelberoepen beschikbaar komt. Dit is dan wel afhankelijk van de huurprijvaststelling (Rijksoverheid 2022d).

5. Meer nieuwbouw

Zowel Amsterdam als de andere MRA-gemeenten hebben ambitieuze nieuwbouwplannen. Echter, hoeveel er ook gebouwd wordt, dit zal op jaarbasis altijd slechts een klein deel van de gehele woningvoorraad zijn. Voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt zal nieuwbouw dus van relatief gering belang zijn. Anderzijds komen in grote nieuwbouwcomplexen in één keer een groot aantal woningen beschikbaar; wanneer daarvan een substantieel deel naar sleutelberoepen gaat, zoals bijvoorbeeld recent in Amsterdam met enkele ontwikkelaars is afgesproken, zou dit een grotere impact kunnen hebben. De minister wil meer nieuwbouw: tot 2030 moeten er 900.000 woningen bijkomen. Daarvan moet twee derde 'betaalbaar' worden, gedefinieerd als sociale huur, middeldure huur en 'goedkope' koopwoningen (Rijksoverheid 2022a).

Daarnaast wil de minister ook meer zogenoemde flexwoningen: het Rijk heeft met de gemeenten een deal gesloten waarbij gemeenten geld krijgen om de bouw van extra, nieuwe, tijdelijke sociale huurwoningen rendabel te maken. Deze woningen zijn speciaal voor spoedzoekers bedoeld. Wie precies een 'spoedzoeker' is, is niet vastgelegd; het gaat onder meer om statushouders, gescheiden mensen en mensen die vanwege hun beroep in de stad moeten wonen (Rijksoverheid 2022e). Deze laatste categorie betreft de sleutelberoepen.

6. Betaalbaarheid verbeteren

Er worden een aantal maatregelen ingevoerd die de betaalbaarheid van woningen moeten verbeteren. Ten eerste is dat de afschaffing van de verhuurdersheffing vanaf 2023. Ten tweede krijgt de WOZ-waarde minder gewicht in de huurpunten (het zogenaamde woningwaarderingstelsel). Per 1 mei 2022 is het WOZ-aandeel in de huurpunten gemaximeerd tot 33%. Dit wordt in jargon de WOZ-cap genoemd. Daardoor blijven, met name in Amsterdam, woningen binnen de sociale huursector en komen ook woningen van de vrije sector (weer) in de sociale huursector terecht (Volkshuisvesting Nederland 2022).

Ten derde, nu het huurpuntenstelsel weer verder herzien gaat worden - vanwege het reguleren van de huren zoals beschreven onder punt 2 - gaan er stemmen op om het WOZ-aandeel in de huurpunten weer op te voeren (NRC 2022). Daarmee zou het effect van de regulering mogelijk weer (deels) te niet gedaan worden. Dit heeft gevolgen voor de groepen die op de middeldure huur zijn aangewezen, zoals mensen uit de sleutelberoepen.

Ten slotte is huurmatiging een vierde manier om betaalbaarheid te stimuleren. Dit gebeurt op drie manieren. Ten eerste werd de jaarlijkse huurverhoging in de sociale huursector in 2022 2,3%. Dit is lager dan de huurverhoging had mogen zijn op grond van de verhoging van 2021. Ten tweede krijgen huurders met lage inkomens (tot 120% sociaal minimum) met ingang van 1 juli 2023 een huurverlaging naar 575 euro/maand (Rijksoverheid 2022g). Ten derde mogen huren in de vrije sector vanaf 2023 niet meer met de inflatie meestijgen, maar stijgen deze mee met de loonontwikkeling (Rijksoverheid 2022f).

Ook in de koopsector wil de minister de betaalbaarheid verbeteren door meer betaalbare koopwoningen. De maatregelen tegen buy to let zoals beschreven onder punt 2 zijn hier een voorbeeld van. Daarnaast is de overdrachtsbelasting voor mensen die zelf gaan wonen in het koophuis van 6% naar 2% gebracht. Voor jongeren tot 35 jaar en een koopprijs tot 4 ton (prijs 2022) geldt een vrijstelling van de overdrachtsbelasting (Consumentenbond 2022). Ten slotte wordt de NHG-grens met ingang van 2023 opgetrokken naar €405.000. Met de Nationale Hypotheek Garantie is een gunstigere hypotheeklening te krijgen.

De hogere hypotheekrente (van minder dan 2% begin 2022 naar 4,5% in november 2022) maakt het echter – ondanks deze maatregelen - voor mensen met een middeninkomen moeilijker om de financiering van een koopwoning rond te krijgen.

7. Terugdringen of afschaffen tijdelijke verhuur in de particuliere huursector

In een Initiatiefvoorstel van de Christen Unie (CU) en de Partij van de Arbeid (PvdA) van december 2022 wordt voorgesteld om tijdelijke verhuur in de particuliere sector (weer) af te schaffen (Tweede Kamer 2022). Dit kan gevolgen hebben voor de Amsterdamse woningmarkt, omdat daar in de omvangrijke particuliere huursector tijdelijke verhuur een grote vlucht heeft genomen. Tot de helft van deze woningen wordt tijdelijk verhuurd, d.w.z. voor maximaal 2 jaar.

4.3.1 Conclusie naar aanleiding van het voorgestelde Rijksbeleid

Het voorgestelde beleid van het Rijk is vooralsnog voorgenomen beleid, en nog geen vastgesteld beleid. Echter, het beoogde doel is in beginsel ook van belang voor sleutelberoepen met een laag of middeninkomen.

Eengrootdeelvanhetvoorgesteldenieuwerijksbeleidisnogonduidelijk. De richting van meer regulering van de huurmarkt, meer nadruk op betaalbaarheid, huurprijsvaststelling en meer mogelijkheden voor toewijzing, zou de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt wellicht kunnen versterken. Het doel van het Rijksbeleid, namelijk vergroting van de betaalbare woningvoorraad (door de minister gedefinieerd als de sociale huur- en middeldure huursector en van koopwoningen tot de NHG-grens), is van belang voor de sleutelberoepen die voor een groot deel op deze markt zijn aangewezen.

Mocht bovenstaande Rijksbeleid zodanig uitpakken dat het voor de Amsterdamse woningmarkt weinig verschil met de huidige situatie maakt, dan zouden de volgende ideeën voor Amsterdam wellicht wel tot een wezenlijke verbetering kunnen leiden. Met een aparte wet of noodregeling zou men de overspannen woningmarkt van Amsterdam, die wezenlijk verschilt van de rest van Nederland, dan alsnog kunnen reguleren:

- Dat zou bijvoorbeeld kunnen door een “noodknop voor het middensegment” in te stellen. Daarmee zouden gemeenten in de woningmarkt kunnen ingrijpen (Fris 2022). Dit idee werd door het vorige kabinet voor steden als Amsterdam en Utrecht geopperd, maar toen niet doorgezet.
- Dat zou bijvoorbeeld ook kunnen met behulp van de Wet “bijzondere maatregel grote stedelijke problematiek” (ook wel Rotterdamwet genoemd). Daarmee zouden deze gemeenten de bevoegdheid kunnen krijgen om alle huurwoningen tot bijvoorbeeld €1500 per maand (via het doortrekken van de huurpunten vast te stellen) te reguleren en deze extra woningvoorraad, via toewijzingsregels, ter beschikking te stellen aan middeninkomens- en anderszins speciaal mensen uit sleutelberoepen.

4.4 Toewijzing, urgentie en sleutelberoepen

Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien dat in de 19e eeuw in Amsterdam aparte woningcorporaties werden opgezet door werknemers per beroepsgroep: van trampersoneel tot onderwijzers. Deze paragraaf gaat in op de manier hoe sociale huurwoningen worden toegewezen, met een focus op de positie van sleutelberoepen in dit proces.

Op grond van de Huisvestingswet 2014 mogen gemeenten een huisvestingsverordening vaststellen, waarin ze regels kunnen opnemen voor de verdeling van schaarse huurwoningen. Dit kunnen zowel woningen van corporaties als van particuliere verhuurders zijn. Veel gemeenten, vooral in de Randstad, hebben een huisvestingsverordening ingesteld.

In de huisvestingsverordening mogen gemeenten ook urgente doelgroepen benoemen die bij de toewijzing voorrang krijgen. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om uitstromers uit Blijf van m'n Lijf huizen en mantelzorgverleners en –ontvangers voorrang te verlenen bij de toewijzing (RIGO 2020). Sinds 2017 zijn statushouders geen verplichte urgentiegroep meer. De taakstelling vanuit het Rijk om jaarlijks een aantal statushouders te huisvesten is wel verplicht. Daarnaast kunnen gemeenten zelf kiezen wie zij urgent vinden. Dit vormt de wettelijke basis voor een voorrangregeling voor beroepsgroepen.

Wie is urgent?

Op grond van onderzoek door Companen naar de gemeentelijke huisvestingsverordeningen en de **doelgroepen urgentieregeling** die hier in 2021 in genoemd zijn; in volgorde van omvang van hoe vaak deze groepen genoemd worden:

- Verleners of ontvangers van mantelzorg;
- Sociaal urgenten (zoals echtscheidingsgevallen met kinderen);
- Stadsvernieuwingsurgenten;
- Medisch urgenten en rolstoelafhankelijken;
- Statushouders;
- Mensen die uitstromen uit Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang of een Jeugdhulpvoorziening;
- Blijf van mijn Lijf huizen;
- (Dreigend) dak- en thuislozen;
- Beroepsgroepen zoals politieagenten of zorgpersoneel.

Bron: Companen (2022)

Landelijk komen bijzondere beroepsgroepen dus als de minst genoemde groep in gemeentelijke huisvestingsverordeningen uit de bus.

Gemeenten mogen een deel van het aanbod toewijzen aan mensen die in de gemeente wonen of een maatschappelijke of economische binding mee hebben. Dit kan de lokale jeugd zijn, lokale ouderen, lokale spoedzoekers maar ook beroepsgroepen met lokale binding. Op dit moment ligt het maximum op 25%; in 2023, als het huidige wetsvoorstel wordt aangenomen, wordt dat 50% (Rijksoverheid 2022c).

Alleen gemeenten hebben de bevoegdheid om een huisvestingsverordening vast te stellen; regionale of bovengemeentelijke organen hebben die niet. Binnen de MRA vindt wel veel samenwerking en afstemming plaats. WoningNet, een Nederlands woningzoekportaal voor huur- en koopwoningen, hanteert het gebied van de voormalige stadsregio. Binnen dit gebied gelden grotendeels dezelfde regels. Regelingen voor beroepsgroepen zijn per gemeente verschillend.

4.4.1 Toewijzing sociale huurwoningen

Zoals hoofdstuk 3 heeft laten zien, behoren jongere medewerkers uit de sleutelberoepen vaak tot de lage inkomens. Deze lage inkomens zijn veelal aangewezen op sociale huurwoningen die grotendeels in eigendom zijn van corporaties.

Woningcorporaties zijn bij toewijzing van sociale huurwoningen verplicht om zich te houden aan de toewijzingsregels uit de Woningwet. Het Rijk noemt de volgende toewijzingsregels voor corporatiewoningen op haar website (Rijksoverheid 2022h):

Van de vrijgekomen sociale huurwoningen moeten woningcorporaties minimaal 85% toewijzen aan huishoudens tot €44.035 (eenpersoonshuishouden) of €48.625 (meerpersoonshuishouden) (bedragen 2023). Sociale huurwoningen van corporaties mogen, wanneer er prestatieafspraken met lokale partijen gemaakt zijn, voor maximaal 15% boven deze inkomensgrenzen toegewezen worden.

Voor de toewijzing van particuliere huurwoningen mag de gemeente zelf een inkomensgrens vaststellen. De gemeente Amsterdam heeft dit gedaan (Gemeente Amsterdam 2022b):

De inkomensgrens voor de gemeentelijke huisvestingsvergunning voor sociale huurwoningen van particuliere verhuurders ligt hoger dan de inkomensgrens voor de sociale huur van corporaties, namelijk in 2023 op € 51.356.

Gemeente Amsterdam (2022b)

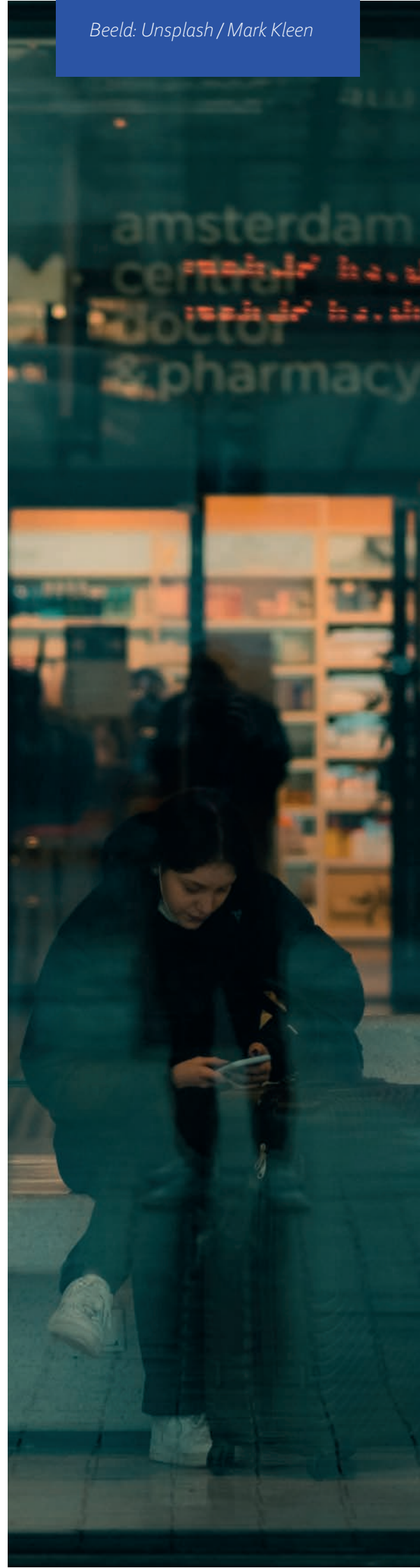
De sociale huurwoningen van corporaties worden toegewezen op grond van passendheid en wachttijd. Dit loopt in Amsterdam via een regionaal woonruimteverdelingsstelsel; Woningnet Stadsregio Amsterdam. Een groot deel van de vrijkomende sociale huurwoningen wordt echter via directe bemiddeling aan urgenten en voorrangsgroepen (waaronder sleutelberoepen) toegewezen – en dus niet via advertenties op Woningnet. We komen hier later dit hoofdstuk nog op terug.

De sociale huurwoningen van particulieren worden door de eigenaren en makelaars toegewezen. Sommige hebben hier een wachtlijst voor, andere bieden hun woningen aan via websites als Pararius en Funda . Het aantal neemt echter snel af, omdat de meeste van deze woningen zodra ze leegkomen geliberaliseerd worden. Dit betekent dat ze voor een huur van meer dan €808 per maand (2023) verhuurd worden.

4.4.2 Toegang, toewijzing en urgentie op de Amsterdamse (en regionale) woningmarkt

Laten we bekijken in welke woonsegmenten nieuwkomers zich in Amsterdam vestigen.

- De particuliere huursector: 15.000-20.000 woningen per jaar. Meer dan de helft van de recente bewoningen vindt in deze sector plaats (WiA 2021), met name in het dure deel waar veel met tijdelijke huurcontracten van twee jaar wordt verhuurd (ibid.).
- De koopsector: 10.000-12.000 woningen per jaar (Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek 2022b).
- De corporatiewoningen: totaal rond de 13.000 per jaar, waarvan 7.345 sociale huurwoningen per jaar via reguliere toewijzing (zie tabel 4.1 en tabel 4.2 in paragraaf 4.1) plus zo'n 6.000 studentenwoningen/ -eenheden, vrijsectorwoningen, tijdelijke verhuur (PWN 2022, tabel 12).
- Zowel door particulieren als door corporaties zijn de afgelopen jaren een aantal complexen met tijdelijke huurwo-



ningen voor doelgroepen ontwikkeld. Voorbeelden van deze doelgroepen zijn (Draaisma 2022):

- Jongeren, studenten en statushouders (corporatie initiatieven als de Stek-projecten, Startblok-projecten e.a.);
- Studenten (Xior, Duwo, De Key, e.a.);
- Hoogopgeleiden (Gray Star, Cohesion, e.a.);
- Short stay formules (Hotel Jansen, Student Hotel, Student Experience, e.a.).

Jaarlijks staan er ongeveer 10.000 woningen te koop (Gemeente Amsterdam Onderzoek en Statistiek 2022b). Daarvan werd de afgelopen jaren een deel door beleggers opgekocht om als dure huurwoningen te verhuren, iets dat ook wel buy to let (kopen voor de verhuur) wordt genoemd. De maatregelen hiertegen (de zelfbewoningsplicht en de opkoopbescherming die in paragraaf 4.3 worden beschreven) lijken effect te krijgen: eind 2022 wordt gemeld dat particuliere beleggers aanzienlijk minder woningen opkopen (Vastgoed Journaal 11-11-2022). Met een gemiddelde koopprijs in Amsterdam van €660.000 en slechts 14% (Amsterdam) en 25% (MRA) in de categorie betaalbare koopwoning (zie tabel 4.1) is deze sector van kleine betekenis voor de meeste mensen in sleutelberoepen met een laag of middeninkomen.

Mensen met een laag inkomen, tot €40.000, kunnen een beroep doen op sociale huurwoningen. Jonge werknemers die starten in het onderwijs, zorg of de politie zijn veelal op deze woningen aangewezen. Zij kunnen, wanneer ze jonger dan 28 jaar zijn, ook een beroep doen op jongerenwoningen. In de pilot in 2019 met de voorrangsregeling voor leerkrachten ging het met name om tijdelijke woningen. Omdat de doelgroep daar weinig belangstelling voor leek te hebben, is de conclusie getrokken dat het aanbod voor de voorrangsregeling vooral uit permanente huurwoningen moet bestaan (Groot et al. 2018a).

In de sociale huursector van de woningcorporaties bestaat het aanbod in Amsterdam uit zo'n 8.000 woningen per jaar. Daarvan worden de meeste verhuurd via Woningnet (zie tabel 4.3). De gemiddelde wachttijd is lang; in Amsterdam 13 jaar.

Voor een reeks van kwetsbare groepen zijn er aparte regelingen om voor een sociale huurwoning van een corporatie in aanmerking te komen. Zij hebben voorrang bij de toewijzing van een woning. Eerder dit hoofdstuk zagen we dat er verschillende vormen zijn van voorrang op de woningmarkt. Wat zien we hier?

- Vanuit de Huisvestingswet zijn er twee verplichte groepen: mantelzorgers en uitstromers uit bijzondere begeleidwonenprojecten. Sinds 2017 zijn statushouders geen verplichte urgentiegroep meer. De taakstelling vanuit het Rijk om jaarlijks een aantal statushouders te huisvesten is wel verplicht.
- Gemeenten mogen, via een eigen Huisvestingsverordening, regels vaststellen voor de toewijzing van sociale huurwoningen (zowel corporatie- als particuliere woningen) aan de lokale bevolking; mensen die in de gemeente wonen of er een maatschappelijke of economische binding mee hebben. Dit kan de lokale jeugd zijn, lokale spoedzoekers maar ook bepaalde beroepsgroepen.

| | Amsterdam | Stadsregio Amsterdam |
|------------------------------|-----------|----------------------|
| Geadverteerd zonder urgentie | 3249 | 5513 |
| Geadverteerd met urgentie | 886 | 1149 |
| Direct bemiddeling | 3210 | 4472 |
| Totaal | 7345 | 11134 |

Tabel 4.3: Verhuringen van sociale huurwoningen van corporaties via Woningnet in Amsterdam en de stadsregio in 2021. Bron: Platform Woningcorporaties Noordvleugel Randstad (2022); AFWC Jaarbericht 2022

De geadverteerde woningen zonder urgentie zijn te beschouwen als toewijzingen zonder voorrang, al zijn deze vaak wel gelabeld voor een bepaalde doelgroep. Deze aantallen zijn zonder de studentenhuisvesting en vrijesectorwoningen van corporaties. Voorrang toewijzen ligt gevoelig: bij gelijkblijvend of nauwelijks groeiend aanbod zal elke toewijzing met voorrang aan aparte groepen een verlenging van de wachttijd voor de rest van de woningzoekenden zijn.

Tabel 4.4 laat zien welk percentage van de vrijgekomen woningen naar de diverse urgente groepen gaan: door verschillende definities komt deze niet geheel overeen met de vorige tabel.

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <i>Niet-reguliere verhuringen</i> | | | |
| Wonen zonder begeleiding (soc. en medisch indicatie) | 10 | 10 | 9 |
| Wonen met begeleiding (vrouwenopvang, etc.) | 8 | 10 | 11 |
| Statushouders | 11 | 8 | 8 |
| Stadsvernieuwing | 6 | 5 | 7 |
| Maatwerk door corporaties | 2 | 2 | 3 |
| <i>Totaal niet-regulier</i> | 33 | 34 | 39 |
| <i>Reguliere verhuringen (volgens samenwerkingsafspraken tussen woningcorporaties en gemeente)</i> | | | |
| Beroepsgroepen | - | 2 | 2 |
| <i>Gewone toewijzingen</i> | 67 | 64 | 59 |
| Totaal toewijzingen | 6521 | 6667 | 7345 |

Tabel 4.4: Vrijgekomen woningen naar urgente groepen in procenten. Bron: Eigen bewerking van AFWC-data uit Jaarbericht 2022.

Tabel 4.3 en 4.4 laten zien dat van de 7345 toegewezen woningen in 2021 er 886 met urgentie zijn bemiddeld en 3210 met directe bemiddeling. In totaal zijn dit dus alle voorrangregelingen, wat een totaal geeft van 4096 woningen (55,8%). Wanneer van het totaal 59% gewone toewijzing is (zie tabel 4.4), komt het aandeel dat naar voorrangsgroepen gaat uit op 41%. Het verschil tussen 55,8 en 41% ontstaat doordat een deel van de "gewone" verhuringen is gelabeld voor een aparte doelgroep.

Concluderend kunnen we het volgende stellen:

- Het aanbod sociale huurwoningen door corporaties neemt de laatste jaren (iets) toe.
- Het aandeel van de sociale huurwoningen dat naar speciale doelgroepen gaat neemt de laatste jaren snel toe. Wanneer ook de woningen die op Woningnet gelabeld zijn voor een aparte doelgroep meegeteld worden gaat in 2021 de meerderheid van de woningen (56%) naar aparte groepen.

4.4.2a Nieuw woonruimte verdeelsysteem per januari 2023

In januari 2023 wordt het toewijzingssysteem van huurwoningen van corporaties in Amsterdam en de voormalige stadsregio Amsterdam veranderd. Het nieuwe systeem werkt met punten. Er zijn vier soorten punten: wachtpunten, zoekpunten, situatiepunten en startpunten. Enkele groepen 'spoedzoekers' (dus geen urgenten) krijgen 'situatiepunten' (WoningNet Stadsregio Amsterdam 2022).

4.4.3 Voorrangsregelingen

In deze paragraaf zullen we een aantal voorrangsregelingen voor sleutelberoepen onder de loep nemen. Voorrangsregelingen voor andere groepen, bijvoorbeeld jongeren uit een stadsdeel, laten we buiten beschouwing.

We zullen eerst de voorrangsregeling van gemeente Amsterdam bekijken. De ontwikkeling hiervan door de tijd is tevens weergegeven in de [tijdlijn in bijlage 2](#). In de paragrafen die volgen zullen we ook ingaan op voorrangsregelingen van de andere grote steden en andere gemeenten binnen de MRA. Hiermee geeft deze paragraaf antwoord op deelvraag 7.

Deelvraag 7: Wat betekenen voorrangsregelingen voor de positie van sleutelberoepen op de woningmarkt in Amsterdam en de MRA?

4.4.3a Amsterdam: ontstaan en eerste ervaringen

Naar aanleiding van het lerarentekort in Amsterdam richtten schoolbesturen en de onderwijsvakbond zich in 2016 tot de gemeente. In 2017 werd een motie aangenomen om van start te gaan met een experiment van een voorrangsregeling op de woningmarkt voor bepaalde beroepsgroepen met personeelstekort, allereerst onderwijzers.

Het bureau Regioplan heeft vervolgens onderzoek gedaan naar de relatie tussen het lerarentekort en de positie van leraren op de Amsterdamse woningmarkt (Groot et al. 2018a). Aansluitend heeft zij dit ook voor de zorgsector gedaan (Groot et al. 2018b) en in 2020 voor politiepersoneel (Bijman et al. 2020). In alle drie de rapporten komt naar voren dat de situatie op de Amsterdamse woningmarkt weliswaar niet de hoofdoorzaak is om uit de hoofdstad te vertrekken en de baan in Amsterdam op te zeggen, maar dat dit zeker bij de drie belangrijkste oorzaken hoort.

De situatie op de Amsterdamse woningmarkt is weliswaar niet de hoofdoorzaak om uit de hoofdstad te vertrekken en de baan in Amsterdam op te zeggen, maar dit hoort zeker bij de drie belangrijkste oorzaken.

Vanaf 2018 is een voorrangsregeling voor leerkrachten van kracht - in 2018 en 2019 als experiment en sinds 2020 als officiële regeling. In 2019 werd dit experiment uitgebreid met de zorgsector. Binnen de voorrangsregeling hebben degenen die voor de klas staan of het directe contact met cliënten verzorgen voorrang. Primair gaat het om spoedzoekers, degenen die vanwege een tijdelijk huurcontract hun woning moeten verlaten, inwonend zijn, te krap wonen of ver (> 20 km) moeten reizen (Gemeente Amsterdam 2021). Met ingang van 2020 is het een structurele voorrangsregeling geworden.

Niet alleen de mensen uit de beroepsgroepen zelf moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Werkgevers moeten een pakket maatregelen presenteren om het personeelstekort in hun branche terug te dringen, zoals het aanbieden van vaste contracten, betere beloning of een betere kilometervergoeding. Een voorbeeld van zo'n pakket is het Noodplan Lerarentekort (Gemeente Amsterdam 2020) dat de gemeente met de schoolbesturen heeft afgesproken.

Per 1 januari 2022 is de regeling uitgebreid naar politiepersoneel. Bijlage 3 geeft de functiegroepen weer die binnen de beroepen in aanmerking komen voor de regeling. Tevens staan daar de voorwaarden waaronder men kan deelnemen, zoals het hebben van een vast contract en het werken van minimaal 28 uren per week.

De gemeente faciliteert de toegang tot woonruimte en bereikbaarheidsoplossingen via het Servicecentrum Onderwijs en Zorg. Op deze website kunnen woningzoekenden in de aangewezen beroepssectoren nagaan of zij in aanmerking komen voor voorrang op woonruimte. Via hun werkgever kunnen zij zich aanmelden voor deze regeling (ibid.)

Hoe ziet deze regeling eruit als we naar cijfers kijken (Gemeente Amsterdam 2021; Gemeente Amsterdam 2022a)? Tabel 4.5 laat zien dat er een groot verschil is tussen het aantal aanmeldingen en het aantal toewijzingen. Kandidaten worden primair beoordeeld op volgorde van aanmelding.

| Jaar | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|
| Aanmeldingen | 1012 | 706 | 754 |
| Waarvan zorg | 788 | 531 | 497 |
| Waarvan onderwijs | 244 | 175 | 202 |
| Waarvan politie | - | - | 55 |
| Afwijzingen | 309 | 397 | 301 |
| Kandidaten op de wachtlijst | 310 | 291 | |
| Aanvragen in afwachting van beoordeling en toekenning | 208 | 100 | |
| Kandidaten niet meer woningzoekend, buiten criteria | 45 | 285 | |
| Succesvol bemiddeld | 140 | 217 | 202 |

Tabel 4.5: Aanmeldingen, afwijzingen en toekenningen voorrangregeling voor beroepsgroepen, in 2020, 2021 en 2022. Bron: Gemeente Amsterdam 2021, 2; Gemeente Amsterdam 2022c, 4; Gemeente Amsterdam 2023 (nog niet gepubliceerd).

In de toelichting schrijft de gemeente: "Voor 36 van de aangeboden adressen in 2020 is geen kandidaat gevonden. (Amsterdam 2021, 3); in 2021 ging het om 66 adressen. (Amsterdam 2022c, 4). Er blijkt meer behoefte aan sociale huurwoningen en meerkamerwoningen. (Amsterdam 2022c, 5)

| Toedeling voorrangswoningen per beroepsgroep, per jaar | | | | |
|--|------|-----------|---------|--------|
| Beroepsgroep | Zorg | Onderwijs | Politie | Totaal |
| 2020 | 71% | 29% | - | 140 |
| 2021 | 84% | 16% | - | 217 |
| 2022 | 77% | 19% | 4% | 202 |

Tabel 4.6: Toedeling voorrangswoningen per beroepsgroep, per jaar. Bron: eigen bewerking van de cijfers van Gemeente Amsterdam 2021; Gemeente Amsterdam 2022c; Gemeente Amsterdam 2023 (nog niet gepubliceerd).

| Geaccepteerde woningen 2020 | Sociaal | Middelduur | Totaal |
|-----------------------------|-----------|------------|------------|
| Corporaties | 94 | 31 | 125 |
| Private verhuurders | 5 | 10 | 15 |
| Totaal | 99 | 41 | 140 |

Tabel 4.7a: Samenstelling van de geaccepteerde woningen in de voorrangregeling voor Beroepsgroepen van de Gemeente Amsterdam in 2020 (Gemeente Amsterdam 2021, 3)

| Geaccepteerde woningen 2021 | Sociaal | Middelduur | Totaal |
|-----------------------------|------------|------------|------------|
| Corporaties | 146 | 22 | 168 |
| Corporatie Vrije Ruimte | 42 | - | 42 |
| Privaat / particulier | 1 | 6 | 7* |
| Totaal | 189 | 28 | 217 |

**Dit is enkel het particuliere aanbod dat via de kandidatenlijst van de regeling loopt; in de praktijk zal er buiten de regeling om ook nog worden aangeboden met voorrang aan beroepsgroepen.*

Tabel 4.7b: Samenstelling van de geaccepteerde woningen in de voorrangregeling voor Beroepsgroepen van de Gemeente Amsterdam in 2021 (Gemeente Amsterdam 2022c, 5).

Reactie van de gemeente (Gemeente Amsterdam 2022c,5): "Opvallend is dat de corporaties meer sociale huurwoningen aan beroepsgroepen hebben verhuurd (188) dan afgesproken (50-100) maar het aanbod middeldure huur met 22 woningen achterblijft op de afspraken. Corporaties en gemeente gaan hierover in gesprek."

| Geaccepteerde woningen 2022 naar doelgroep | Sociaal | Middelduur | Totaal | % |
|--|------------------|-----------------|------------|----|
| Onderwijs | 29 | 10 | 39 | 19 |
| Zorg | 141 | 14 | 155 | 77 |
| Politie | 6 | 2 | 8 | 4 |
| Totaal | 179 (87%) | 26 (13%) | 202 | |

Tabel 4.7c: Samenstelling van de geaccepteerde woningen in de voorrangregeling voor Beroepsgroepen van de Gemeente Amsterdam 2022 (Gemeente Amsterdam 2023, nog niet gepubliceerd).

Hoe komt het woningaanbod tot stand? Dit gebeurt op een viertal manieren.

1. Met de woningcorporaties zijn samenwerkingsafspraken gemaakt. Gaat, "bij gebleken vraag" om 50 - 100 sociale huurwoningen en 50 - 100 middeldure huurwoningen per jaar (Gemeente Amsterdam 2022c).
2. Met de IVBN (Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland) is afgesproken om 200 nieuwe middeldure huurwoningen aan te bieden en met Vastgoedbelang is afgesproken om 100 sociale en middeldure huurwoningen aan te bieden. "Een aantal institutionele beleggers heeft in 2021 nieuwbouwwoningen aangeboden. Vesteda en Syntrus Achmea zijn hier voorbeelden van" (ibid.).
3. Met niet-aangesloten beleggers/verhuurders: "Vanuit de markt is er interesse om woningen aan maatschappelijke beroepsgroepen toe te wijzen. De gemeente zal door gerichte communicatie de voorrangregeling onder hun aandacht brengen" (ibid.).
4. Door verplicht labelen van woningen binnen nieuwbouwprojecten gedurende de gehele exploitatie: "Hiervoor zijn tot op heden 2 projecten aangewezen, in totaal 71 woningen. Dit kan nog worden uitgebreid vanwege de afwijkingsmogelijkheid voor 40/40/20 onder de verplichte) voorwaarde om woningen te labelen voor beroepsgroepen. In 2023 het gaat om een totaal van 179 woningen. Voor de ontwikkeling in het Hamerkwartier zullen 100 woningen gelabeld worden voor beroepsgroepen." (ibid.).

De afspraken met de corporaties worden door gemeente en corporaties gemonitord. De afspraken met de particuliere verhuurders zijn niet-bindende afspraken en zijn moeilijk te monitoren.

Bijzondere initiatieven

Verschillende verhuurders hebben de afgelopen jaren initiatieven ondernomen om mensen uit sleutelberoepen voorrang te geven. Zo gaf belegger Syntrus Achmea voor haar nieuwbouwcomplex op Oostenburg van 136 sociale huurwoningen voorrang aan sleutelberoepen, zoals onderwijzers, politie en zorgmedewerkers. Dit complex werd in 2022 opgeleverd (Nationale Onderwijsgids 22 november 2021). Op IJburg kreeg een nieuwbouwcomplex zelfs speciaal de naam Juf Nienke, om aan

te geven dat onderwijzers hier de primaire doelgroep zijn. Dit complex van 30 middeldure huurwoningen en 31 vrije sector huurwoningen wordt voorjaar 2023 opgeleverd (Juf Nienke.nl 2022).

Aparte afspraak in Zuidoost

Een speciaal initiatief op dit terrein zijn de afspraken tussen corporatie Rochdale en Zonova, het schoolbestuur van negentien basisscholen in Zuidoost. In het kader van het Masterplan Zuidoost nam toenmalig Rochdale-voorzitter Hester van Buren (thans wethouder Financiën Amsterdam) het initiatief om met Zonova een eigen invulling aan de voorrangregeling voor basisschool onderwijzers in Zuidoost te geven. Dit werd het 'Doorbraakplan Amsterdam-Zuidoost Voorrang voor Beroepsgroepen in Zuidoost' (NUL20 2021a; NUL20 2021b).

Het gaat hierbij om een experiment waarbij Rochdale een aantal middeldure huurwoningen in Zuidoost aanbiedt. Er waren in december 2022 negen woningen aangeboden. Dit zijn 3-4 kamerwoningen van 60-70 m² en daarmee geschikt voor leerkrachten met een partner en/of kinderen. Twee van deze huurders hebben geen contact meer met de school. In januari 2023 gaan Rochdale en Zonova het initiatief evalueren.

Andere corporaties hebben veel belangstelling voor dit experiment. Zij worden namelijk benaderd door meerdere scholen voor eenzelfde soort experiment. De corporaties willen en kunnen hiervoor hun 5% beleidsruimte niet zomaar inzetten, omdat er meer doelgroepen zijn die gehuisvest moeten worden (Achtergrondinterview Ellen Boeser, 16-11-2022).

4.4.3b Voorrangsregelingen Beroepsgroepen in andere grote steden

Deze paragraaf gaat in op andere steden die een voorrangregeling hanteren. Het eerst worden de andere drie grote steden van Nederland besproken, die vaak dezelfde problematiek kennen en waar Amsterdam samen de G₄ mee vormt. Vervolgens kijken we naar steden binnen de MRA die ook een voorrangregeling hebben of waar op een andere manier voorrang voor beroepsgroepen bestaat. Met deze steden werkt Amsterdam immers in MRA verband samen.

Rotterdam

In Rotterdam lopen sinds de zomer van 2021 een viertal proefprojecten voor voorrang voor leraren, politieagenten en mensen uit de zorg voor een huurwoning in de stad. Opvallend vanuit het Amsterdamse perspectief is het volgende:

- Ook studenten van een opleiding van een van deze beroepen hebben soms recht op voorrang. Dit is een kameraanbod van een corporatie.
- In bepaalde nieuwbouwprojecten wordt een deel van de woningen met voorrang toegewezen aan leraren, politieagenten en zorgmedewerkers. Zo konden mensen uit deze beroepen zich bij het project Our Domain (ook bekend in Amsterdam) met voorrang voor een tijdelijke woning inschrijven.
- In een wijk, de Tarwewijk, worden sinds 1-1-2022 particuliere huurwoningen met verschillende huurprijzen beschikbaar gesteld voor mensen die (willen) werken in de zorg, het onderwijs of bij de politie (Gemeente Rotterdam 2022).

Den Haag

In de Haagse Woonagenda 2020-2030 staat dat Den Haag afspraken gaat maken met verhuurders, ontwikkelaars en beleggers over het aanbieden van huurwoningen voor maatschappelijke beroepen, namelijk leraren, politieagenten en zorgmedewerkers. In de afgelopen jaren zijn in verschillende nieuwbouwcomplexen van particuliere verhuurders woningen beschikbaar gesteld aan deze groepen. De komende jaren gaat de gemeente hiermee door.

De uitvoering gaat geheel via de verhuurders, hierover konden wij geen cijfers vinden. Opvallend is dat de afspraken zich geheel richten op het middeldure huursegment, huurwoningen tussen ongeveer €760 en €1050 (Gemeente Den Haag 2022).

Utrecht

Begin 2022 heeft de gemeenteraad van Utrecht een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om een voorrangregeling voor leraren op de woningmarkt uit te breiden met personeel uit het onderwijs, de zorg en de politie (Duic 2022). In de gemeente Utrecht krijgen, sinds het najaar van 2022, mensen die werken in de sectoren zorg, onderwijs en politie soms voorrang op sociale huurwoningen in appartementen vanaf de eerste etage. De regeling toont overeenkomsten met de Amsterdamse regeling. Enkele voorwaarden zijn net iets anders: zo is de voorwaarde van een vast contract hier aangevuld met "of een contract voor minimaal 1 jaar" en de voorwaarde van minimaal 28 uur per week is hier 24 uur per week (Woningnet Regio Utrecht 2022).

4.4.3c Voorrangregelingen voor beroepsgroepen elders in de MRA

Bijna alle gemeenten van de MRA hebben een voorrangregeling voor de woningmarkt. In de meeste gevallen is deze regeling erop gericht om eigen bewoners die al langer in de gemeente wonen (3 – 6 jaar) voorrang te kunnen verlenen. Daarnaast is er vaak voorrang voor senioren en voor mensen die een grote woning achterlaten. Slechts enkele gemeenten hebben een voorrangregeling voor beroepsgroepen: in Almere, Amstelveen en Lelystad zijn recent experimenten gestart met toewijzing aan beroepsgroepen, zowel in de vrijehuursector (Almere), als in de sociale huur (Amstelveen). Omdat het om recente initiatieven gaat, zijn er voor zover bekend geen evaluaties van de regelingen beschikbaar.

Almere

In 2019 heeft woningcorporatie GoedeStede 15 vrije sector huurwoningen met voorrang aan leraren toegewezen (Omroep Flevoland mei 2020). In het Noodplan Lerarentekort Almere uit 2020 wordt voorgesteld om voortaan leraren die komen werken in Almere voorrang te geven op vrije sector huurwoningen. Almere hoort bij de steden met het grootste lerarentekort. Door politieke meningsverschillen is er geen formele voorrangregeling voor leraren of beroepsgroepen tot stand gekomen.

Amstelveen

De gemeente Amstelveen heeft met woningcorporatie Eigen Haard een tweejarige proef (2021-2022) afgesproken over een voorrangsregeling op sociale huurwoningen voor leraren in het primair onderwijs en zorgpersoneel. Ook kandidaten van buiten de gemeente komen in aanmerking. Voorwaarden zijn onder meer een arbeidscontract van minimaal 1 jaar en voor minimaal 24 uur per week. In 2021 werden er 17 woningen op deze manier toegewezen. In 2022 zijn er 20 sociale huurwoningen toegewezen.

De regeling wordt in 2023 geëvalueerd. De evaluatie moet ook inzicht geven in de vraag of ze ervoor zorgt dat medewerkers langer werkzaam blijven in de zorg- dan wel onderwijssector. De regeling kan eventueel uitgebreid worden naar andere vitale beroepen zoals politie en brandweer (Gemeente Amstelveen 2022).

Lelystad

Eind 2021 heeft de gemeente Lelystad met woningcorporatie Centrada afspraken gemaakt over het verlenen van voorrang voor een huurwoning voor leerkrachten in het basis-, middelbaar- en speciaal onderwijs. Het betreft een proef voor twee jaar en gaat om tien woningen (Stentor 2022).

Zaanstad

De gemeente Zaanstad werkt sinds begin 2021 samen met de Zaanse woningcorporaties, de onderwijskoepels in het basisonderwijs, ouderenzorgorganisaties en het Zaanse Medisch Centrum om mensen met een cruciaal beroep huisvesting te bieden. Het doel is om door middel van huisvesting een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het personeelstekort in het onderwijs en de zorg.

De Zaanse corporatie Parteon voerde in 2021 de pilot namens de Zaanse corporaties uit. In 2022 sloten de Zaanse corporaties ZVH, WormerWonen en Rochdale zich hierbij aan (Parteon 2022). In 2022 gaat het om maximaal 40 woningen: 18 tijdelijke sociale huurwoningen, 12 reguliere huurwoningen en 10 vrijesectorwoningen, die vaak tot het middeldure segment behoren (Zaanstad 2022). Naast deze voorrangsregeling, heeft Zaanstad ook in de wijken Poelenburg en Peldersveld een voorrangsregeling voor beroepsgroepen.

4.4.3d Voorrangsregelingen nader bekeken

Als we wat breder uitzoomen op de voorrangsregelingen die zijn besproken, dan zien we een aantal interessante overeenkomsten en verschillen tussen de steden. Deze paragraaf benoemt vanuit deze overeenkomsten en verschillen drie kwesties die spelen bij voorrangsregelingen voor beroepsgroepen. Wat kunnen we over de voorrangsregelingen zeggen?

Kwestie 1: Aanvullend tegenover concurrerend

Zijn de voorrangregelingen voor beroepsgroepen, met name binnen de MRA, aanvullend of concurrerend met elkaar? De vraag kan worden gesteld of mensen zich niet liever in een andere gemeente inschrijven om daar voor de voorrangregeling in aanmerking te komen. Het zou onwenselijk zijn wanneer door het bestrijden van het lerarentekort in de ene gemeente het lerarentekort in de andere gemeente zou toenemen.

Een leraar die in Amsterdam op een basisschool werkt en in Zaanstad woont zou zo wellicht kunnen proberen om haar of zijn woonsituatie te verbeteren door in Zaanstad te gaan solliciteren en de voorrangregeling aldaar aan te vragen. Zo zou concurrentie tussen de Amsterdamse en de Zaanse voorrangregeling kunnen ontstaan. Vraag is of dit een puur hypothetische kwestie is of daadwerkelijk op enige schaal plaats gaat vinden. Er zijn natuurlijk ook andere redenen te bedenken waarom deze leraar de school in Amsterdam verlaat voor een Zaanse school. Als de regeling ook voor studenten geldt, zoals in Rotterdam, kan dit in het nadeel werken van gemeenten zonder een betreffende opleiding. Dit is in de MRA niet aan de orde.

Kwestie 2: sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen of een combinatie?

We zien dat de voorrangregeling per gemeente verschillend wordt ingevuld wanneer het gaat over het woningaanbod: alleen sociale huurwoningen, alleen middeldure huurwoningen of een combinatie van beiden.

| | |
|----------------------|---|
| Almere en Den Haag | alleen middeldure huur |
| Amstelveen | alleen sociale huur |
| Zaanstad | gelijke hoeveelheid sociale en middeldure huur |
| Utrecht en Rotterdam | grotendeels sociale huur |
| Amsterdam | in beleid gelijke hoeveelheid sociale en middeldure huur, in de praktijk grotendeels (80%) sociale huur |

Het verschil wordt mogelijk gebaseerd op een verschillende beoordeling van de inkomenspositie van sleutelberoepen. Zowel in de rapporten van Regioplan, die ten grondslag liggen aan het Amsterdamse Voorrangbeleid, als in de studie van Booi (2020) wordt geconcludeerd dat de onderhavige sleutelberoepen een middeninkomen hebben (en soms ook een hoog inkomen) en dus voornamelijk middeldure huurwoningen nodig hebben (Groot et al. 2017; Groot et al. 2018; Bijman & Lubbermans 2020; Volgens Groot et al. (2018) zou 30% van de beginnende leerkrachten voor een sociale huurwoning in aanmerking komen en 15% van alle leerkrachten; de rest verdient te veel. In de Amsterdamse praktijk van de regeling (zie tabel 4.5a en 4.5b) zien we echter een heel ander beeld: 70-80% van de verhueringen betreft een sociale huurwoning.

Zorg en onderwijs verschillend

Omdat tot op heden het in Amsterdam vooral kandidaten uit de zorg zijn die zich aanmelden en toegewezen worden en de lonen in de zorg aanzienlijk lager zijn dan in het onderwijs, kan dit een deel van de verklaring zijn voor de relatief grote behoefte aan sociale huurwoningen binnen de voorrangsregeling. Maar ook startende onderwijzers, die parttime werken en geen meerpersoonshuishouden vormen, zullen met het startinkomen van €3300 per maand bij fulltime werken nog in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.

Welk aanbod

Ook de aanbodkant kan een oorzaak zijn. In de raadsinformatiebrief van Gemeente Amsterdam wordt genoemd (Gemeente Amsterdam 2022a):

"De behoefte aan middeldure huurwoningen valt soms tegen, dit heeft te maken met de kwaliteit (kleine studio's met hoge kale huurprijs) en de beperkte vraag naar middeldure huurwoningen onder spoedzoekers".

Kwestie 3: Jongeren en starters met woningnood of ook oudere medewerkers?

Een voorrangsregeling is een antwoord op personeelstekorten in het onderwijs en soms ook in de zorg en bij de politie. Zij richt zich meestal op medewerkers uit deze sectoren die een woonprobleem hebben (Amsterdam, Lelystad, Amstelveen). In de gemeente Amsterdam is het woonprobleem als volgt gedefinieerd: men moet inwonend zijn, te krap wonen, tijdelijk wonen of meer dan twintig kilometer van het werk wonen (zie ook bijlage 3).

Met name jonge, startende medewerkers (tot 30-35 jaar) zullen inwonend zijn of te krap of tijdelijk wonen. Een mogelijke consequentie kan dan zijn dat meer jonge mensen zich voor de regeling aanmelden en er daarmee een grotere vraag naar sociale huurwoningen is. Op het moment dat men zich richt op het behoud van startende medewerkers in sleutelberoepen, richt men zich niet op het behoud van mensen die al langer werkzaam zijn in deze sectoren. Of de uitstroom van deze groep groter is dan die onder starters is niet bekend. In het vervolg van dit onderzoeksprogramma willen we dit, voor zover mogelijk, verder uitzoeken door de uitstroom tussen werknemers per sector en inkomensklasse te bestuderen.

4.4.3e Conclusie voorrangregeling

Wat kunnen we concluderen over de betekenis van een voorrangregeling voor sleutelberoepen? Het aantal woningen dat in Amsterdam via een voorrangregeling bij mensen uit de sleutelberoepen terechtkomt is relatief gering; zo'n 200 woningen op rond de 7000 woningen die de corporaties toewijzen. Gezien het nijpende personeelstekort is elke medewerker in een sleutelberoep, die op deze manier behouden kan blijven voor het onderwijs, de zorg of de politie in een gemeente, van belang. Ook benadrukt een voorrangregeling het belang dat een gemeentebestuur hecht aan deze beroepsgroepen. Deze erkenning en waardering kan er wellicht toe leiden dat meer mensen het beroep (blijven) uitoefenen.

Veel interessante vragen blijven nog onbeantwoord. Blijven deelnemers aan de voorrangregeling die een woning hebben gekregen ook in de sector werkzaam? Hebben starters in een van deze beroepsgroepen inderdaad behoefte aan een sociale huurwoning? En zijn het deelnemers die wat ouder zijn of een werkende partner hebben die in aanmerking komen voor middeldure huur? De evaluatie van de Gemeente Amsterdam naar de eigen voorrangregeling zal een deel van deze vragen kunnen beantwoorden. Nader onderzoek naar het belang van woonruimte (en dus onder meer de voorrangregeling), naast de andere overwegingen om al of niet in het sleutelberoep in de stad te blijven werken is echter ook van belang.

4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de woningmarkt in Amsterdam en de MRA voor werknemers in de sleutelberoepen verslechterd is. Zowel bij het Rijk als bij gemeenten is recent beleid voorgesteld dat de positie in beginsel zou kunnen verbeteren. Echter, in hoeverre dat inderdaad het geval zal zijn, is nu nog niet empirisch vast te stellen.



Bronnen

Hoofdstuk 1: Inleiding

Bijman, D. en Lubbermans, J. (2020), Woon- en werkoverwegingen Politie Amsterdam. Een onderzoek naar de invloed van de Amsterdamse woningmarkt op de in- en uitstroom van politiemedewerkers. Amsterdam: Regioplan.

Booi, H. (2020). Woonsituatie en woonwensen van leraren. Gemeente Amsterdam, Onderzoek, Informatie en Statistiek.

Boterman, W. R., Manting, D., & Musterd, S. (2018). Understanding the social geographies of urban regions through the socio-economic and cultural dimension of class. *Population Space and Place*, 24(5).

Groot, J., Leemans, A., Lubberman, J. en Rossing, H. (2017). Een eigen huis... Onderzoek naar de relatie tussen de Amsterdamse woningmarkt en het lerarentekort. Amsterdam: Regioplan.

Groot, J., Rossing, H. en Lubberman, J. (2018) Woon- en werkoverwegingen kinderopvang en (jeugd)zorg. Onderzoek naar de Amsterdamse woningmarkt en tekorten in kinderopvang, zorg en jeugdzorg. Amsterdam: Regioplan.

Inspectie van het Onderwijs (2021), De Staat van het onderwijs 2019 , OCW, Den Haag

Hoofdstuk 2: Stedelijke ontwikkeling

Baggerman. K. (2022). Terugval buy-to-let komt niet alleen door Hugo de Jonge. Stadszaken, 10 november 2022. <https://stadszaken.nl/artikel/4722/terugval-buy-to-let-komt-niet-alleen-door-hugo-de-jonge>

Bassens, D. & S. de Boeck (2022). De essentiële economie. Motor voor een sociaal-ecologische transitie. Brussel: ASP.

Beaverstock, J.V., R.G. Smith & P.J. Taylor (2000) World-city network: a new metageography? *Annals of the Association of American Geographers* 90: 123-134.

Beekers, W. (2015a). 1995, Operatie Heerma. Woningcorporaties op eigen benen. In: Canon Volkshuisvesting, https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=21&canon_id=489 .

Beekers, W. (2015b). 2014, Parlementaire enquête woningcorporaties. Uithuilen en opnieuw beginnen. In: Canon Volkshuisvesting, https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=19&canon_id=477 .

Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban Studies* 36 (5-6): 795-809.

Bontje, M. (2001). The challenge of planned urbanization. Urbanisation and national urbanization policy in the Netherlands in a Northwest-European perspective. PhD thesis, University of Amsterdam.

Bontje, M., S. Musterd & B. Sleutjes (2017). Skills and cities: knowledge workers in Northwest-European cities. *International Journal of Knowledge-Based Development* 8 (2): 135-153.

- Booi, H. & W.R. Boterman (2020). Changing patterns in residential preferences for urban or suburban living of city dwellers. *Journal of Housing and the Built Environment* 35: 93–123.
- Booi, H., W.R. Boterman & S. Musterd (2021). Staying in the city or moving to the suburbs? Unravelling the moving behaviour of young families in the four big cities in the Netherlands. *Population, Space and Place* 27:e2398. <https://doi.org/10.1002/psp.2398>
- Boterman, W. & W. van Gent (2023). *Making the middle-class city. The politics of gentrifying Amsterdam*. New York: Palgrave Macmillan.
- Boterman, W.R., S. Musterd & D. Manting (2021). Multiple dimensions of residential segregation. The case of the metropolitan area of Amsterdam, *Urban Geography*, 42 (4): 481-506.
- Bruzz.be (2022). Coronacrisis heeft sociale ongelijkheid in Brussel nog versterkt. 16 mei 2022. <https://www.bruzz.be/samenleving/coronacrisis-heeft-sociale-ongelijkheid-brussel-nog-versterkt-2022-05-16>
- Buck, N., I. Gordon, A. Harding & I. Turok (2005). *Changing cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Co-operatives UK (2023). Camden Teachers Tenants Cooperatives. <https://www.uk.coop/directory/camden-teachers-tenants-co-operative> (geraadpleegd op 13 februari 2023). Cammen, H. van der & L. de Klerk (1999). *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen. De ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland (4e druk)*. Utrecht: Het Spectrum.
- CBS (2022). Spanning op de arbeidsmarkt loopt verder op. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/33/spanning-op-de-arbeidsmarkt-loopt-verder-op> (17 augustus 2022).
- Coin Street Community Builders (2023). Applying for homes at Coin Street. Website van Coin Street Community Builders. <https://coinstreet.org/community/housing/applying-homes-coin-street>.
- DEAL (Doughnut Economics Action Lab), Biomimicry 3.8, Circle Economy & C40 Cities (2020). *The Amsterdam City Doughnut, a tool for transformative action*.
- De Morgen (2022). Lerarentekort in Brussel met helft gestegen in half jaar tijd: 'Op extra volk reken ik niet meer'. 7 juni 2022. <https://www.demorgen.be/nieuws/lerarentekort-in-brussel-met-helft-gestegen-in-half-jaar-tijd-op-extra-volk-reken-ik-niet-meer~b8c3c4a7/>
- Department of Education (2023). Salaries and benefits. <https://getintoteaching.education.gov.uk/salaries-and-benefits>.
- Derudder, B. (2020). World/ Global Cities. In: Kobayashi, A. (ed.) *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)*, p. 291-296. Elsevier.
- Dessouroux, C., R. Bensliman, N. Bernard, S. de Laet, F. Demonty, P. Marissal & J. Surkyn (2016). Huisvesting in Brussel: diagnose en uitdagingen. BSI Synthesenota. *Brussels Studies* 99, <http://journals.openedition.org/brussels/1352>, DOI: 10.4000/brussels.1352
- Engelen, E., S. Johal, A. Salento & K. Williams (2014). How to build a fairer city. *The Guardian*, 24

September 2014.

Engelen, E., Froud, J. Johal, S., Salento, A., Williams, K. (2017). The grounded city: from competitiveness to the foundational economy, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 10 (3): 407-423.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fainstein, S.S. (2010). *The just city*. Ithaca/ London: Cornell University Press.

Fielding, A.J. (1992). Migration and social mobility: South East England as an escalator region. *Regional Studies* 26 (1): 1-15.

Faas, M. (2022). Vergeet de stikstofcrisis, 'No net land take' komt eraan. *Stadszaken*, 2 december 2022. <https://stadszaken.nl/artikel/4778/vergeet-de-stikstofcrisis-no-net-land-take-komt-eraan>

Federaal Planbureau (2022). *Bevolkingsvooruitzichten 2021-2070*. https://www.plan.be/databases/data-35-nl-bevolkingsvooruitzichten_2021_2070

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. New York: Basic Books.

Florida, R. (2017) *The new urban crisis. How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class-and what we can do about it*. New York: Basic Books.

Friedmann, J. (1986). The World City Hypothesis (editor's introduction). *Development and Change* 17 (1): 69-84.

Gebiedsontwikkeling.nu (2021). Vijf tips om de wooncrisis via Wenen op te lossen (auteur: Annius Hoornstra, gepubliceerd op 25 oktober 2021). <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-tips-om-de-wooncrisis-via-wenen-op-te-lossen/>.

Globalization and World Cities research network (GaWC) (2020) *The world according to GaWC 2020*. <https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/world2020t.html>.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022a). *De Amsterdamse bevolking sinds 1900*. <https://onderzoek.amsterdam.nl/artikel/de-amsterdamse-bevolking-sinds-1900>.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022b). *Bevolkingsprognose 2022-2050*. <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/bevolkingsprognose-2022-2050>.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022c). *Staat van de Metropoolregio Amsterdam*. <https://onderzoek.amsterdam.nl/interactief/staat-van-de-metropoolregio-amsterdam>.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022d). *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2021*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: how urban spaces make us human*. London: Pan Macmillan.

- Hall, P. (1966). *The World Cities*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Hall, P. (1998). *Cities in civilization: culture, innovation, and urban order*. New York: Pantheon Books.
- Hall, P. & M. Tewdr-Jones (2020) *Urban and Regional Planning* (6th edition). Abingdon, Oxon / New York: Routledge.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of governance in late capitalism. *Geografiska Annaler* 71B: 3–17.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag Uitgevers.
- Hoekstra, J. (2003). Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's typology. *Housing, Theory and Society* 20 (2): 58-71.
- Husby, T., A. Weterings & J. Groot (2019). *Trek van en naar de stad. Veranderingen in verhuispatronen, 1996-2018*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Jonkman, A., G. van Bortel & M. Elsinga (2020). Van revolutiebouw tot ruimtedieet. *AGORA* 36 (1): 7-10.
- Kadi, J. (2015). Recommodifying housing in formerly 'red' Vienna? *Housing, Theory and Society* 32 (3): 247-265.
- Kadi, J. & J. Lilius (2022). The remarkable stability of social housing in Vienna and Helsinki: a multi-dimensional analysis. *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2022.2135170
- Kooiman, N., J. Latten & M. Bontje (2018). Human capital migration: a longitudinal perspective. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 109 (5): 644-660.
- Landry, C. (2000). *The creative city: a toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.
- Landry, C. (2006). *The art of city-making*. London: Earthscan.
- Majoor, S. (2017). *Mensen maken de stad*. In: S. Majoor (red.) *Mensen maken de stad. Samen werken aan de ruimtelijke en sociale aspecten van Amsterdam*, p. 8-15. Amsterdam: Projectmanagementbureau Gemeente Amsterdam.
- Marquardt, S. & D. Glaser (2020). How much state and how much market? Comparing social housing in Berlin and Vienna. *German Politics*, DOI: 10.1080/09644008.2020.1771696
- Mayor of London (2023). *Housing for Teachers*. <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/education-and-youth/teach-london/housing-teachers>.
- McCann, E.J. (2007). Inequality and politics in the creative city-region: questions of livability and state strategy. *International Journal of Urban and Regional Research* 31 (1): 188-196.

Metropoolregio Amsterdam (2022a). In 2035 16% meer inwoners in MRA, vooral groei in Amsterdam. <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/in-2035-11-meer-inwoners-in-mra-vooral-groei-in-amsterdam/> (8 juli 2022).

Metropoolregio Amsterdam (2022b). Vraag en aanbod woningen in Metropoolregio Amsterdam steeds verder uit elkaar. <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wimra-2021/> (22 maart 2022).

Milikowski, F. (2018). Van wie is de stad. De strijd om Amsterdam. Amsterdam: Atlas Contact.

Musterd, S. (2014). Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies* 29 (4): 467-484.

Musterd, S., M. Bontje & W. Ostendorf (2006). The changing role of old and new urban centers: the case of the Amsterdam Region. *Urban Geography* 27 (4): 360-387.

Musterd, S. & Z. Kovacs (2013). Tailored – context-sensitive – urban policies for creative knowledge cities. In: S. Musterd & Z. Kovacs (Eds.), *Place-making and policies for competitive cities*, p. 315-327. Chichester: Wiley-Blackwell.

NUL20 (2022). NUL20 Dashboard Woningvoorraad Amsterdam. <https://www.nul20.nl/dossiers/dashboard-woningvoorraad-amsterdam>.

Pain, K. (2017). World cities. In: D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. L. Kobayashi, W. Liu, & R. Marston (Eds.), *International encyclopedia of geography: People, the earth, environment, and technology* (pp. 1–9). Wiley-Blackwell.

PBL (2014). Buitenlandse kenniswerkers in Nederland. Waar werken en wonen ze en waarom? Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2015). De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgebied. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Peck, J. (2005). Struggling with the creative class. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (4): 740-770.

Prospects (2022). How much do teachers get paid? <https://www.prospects.ac.uk/jobs-and-work-experience/job-sectors/teacher-training-and-education/how-much-do-teachers-get-paid>.

Provincie Noord-Holland (2023). Woonafspraken. https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Bouwen_Wonen/Regionale_woonafspraken

Ranci, C. (2011) Competitiveness and social cohesion in Western European cities. *Urban Studies* 48 (13): 2789-2804.

Raworth, K. (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. London: Chelsea Green Publishing.

Reijndorp, A., L. Bijlsma, I. Nio & R. van der Wouden (2012). *Nieuwe steden in de Randstad. Verstedelijking en suburbaniteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

ROA (2022). Update arbeidsmarktprognoses tot 2026. Factsheet ROA-F-2022/3. Maastricht: ROA, Maastricht University.

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

Savini, F., (2015), W.R. Boterman, W.P.C. van Gent & S. Majoor (2015). Amsterdam in the 21st century: geography, housing, spatial development and politics. *Cities* 52: 103-113.

Schaar, J. van der (1987). *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Volkshuisvesting in theorie en praktijk*. Proefschrift TU Delft. Delft: Delft University Publishers.

Scott, A.J. (2006). Creative cities: conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs* 28 (1): 1-17.

Scott, A.J. (2011). Emerging cities of the third wave. *City* 15 (3/4): 289-321.

Senatskanzlei Berlin (2022). Vereinbarung zum Bündnis Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen im Roten Rathaus unterzeichnet. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1218203.php>

Smith, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. New York: Routledge.

Süddeutsche Zeitung (2022). Vereinbarung unterzeichnet: Wird Wohnen in Berlin günstiger? <https://www.sueddeutsche.de/politik/wohnungspolitik-berlin-vereinbarung-unterzeichnet-wird-wohnen-in-berlin-guenstiger-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220620-99-732286>
Taylor, P.J. & B. Derudder (2016) *World City Network: A Global Urban Analysis* (second edition). London: Routledge.

Teachers Housing Association (2023). Homepage of Teachers Housing Association. <https://www.teachershousing.org.uk/> (geraadpleegd op 13 februari 2023).

Uitermark, J. (2009). An in memoriam for the just city of Amsterdam. *City* 13 (2-3): 347-361.

Uitermark, J. & W. Nicholls (2017). Planning for social justice: strategies, dilemmas, tradeoffs. *Planning Theory* 16 (1): 32-50.

UWV 2022). *Regio in beeld: Groot Amsterdam*. November 2022. Amsterdam: UWV.

Waal, J. van der, & J. Burgers (2009). Unravelling the Global City debate on social inequality: a firm-level analysis of wage inequality in Amsterdam and Rotterdam. *Urban Studies* 46(13): 2715-2729.

Wouden, R. van der, D. Evers & R. Kuiper (2010). De veranderende positie van de nationale ruimtelijke ordening in Nederland. *Ruimte en Maatschappij* 2 (2-3): 6-24.

Hoofdstuk 3: Sleutelberoepen

Adviesraad Migratie (2022), Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid. Adviesrapport 'Realisme rond richtgetallen - Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid' | Publicatie | Adviesraad Migratie

Algemene Onderwijsbond (AOB) (2022), Torenhooch lerarentekort po groeit naar bijna 10 procent. <https://www.aob.nl/nieuws/torenhooch-lerarentekort-po-groeit-naar-bijna-10-procent/>

Ambtenarensalaris (2022), Salarisschalen primair onderwijs (PO) per 01-07-2022. Salarisschalen Primair onderwijs (PO) (ambtenarensalaris.nl)

Amstelveenz (2019), 'Woonbeleid Amstelveen desastreus: mensen worden stad uitgejaagd'. 14 december 2019, Amstelveenz. 'Woonbeleid Amstelveen desastreus: mensen worden stad uitgejaagd' - Amstelveenz Geraadpleegd op 19 januari 2023.

Amsterdam Urgentiewijzer (2022), Urgentiewijzer voor beroepsvoorrang, <https://amsterdam.urgentiewijzer.nl/Landingpage.aspx>

Bijman, D. en Lubbermans, J. (2020), Woon- en werkoverwegingen Politie Amsterdam. Een onderzoek naar de invloed van de Amsterdamse woningmarkt op de in- en uitstroom van politiemedewerkers. Amsterdam: Regioplan.

Booi, H. (2020). Woonsituatie en woonwensen van leraren. Gemeente Amsterdam, Onderzoek, Informatie en Statistiek.

Boterman, W. R., Manting, D., & Musterd, S. (2018). Understanding the social geographies of urban regions through the socio-economic and cultural dimension of class. *Population Space and Place*, 24(5).

CBS (2020). Hoeveel mensen werken er in cruciale beroepen? <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/corona/economie/hoeveel-mensen-werken-er-in-cruciale-beroepen->

CBS (2022), Spanning op de arbeidsmarkt loopt verder op. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/33/spanning-op-de-arbeidsmarkt-loopt-verder-op>

Companen (2022). Rapport voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen, BZK, mei 2022. rapport-voorrang-bij-toewijzing-sociale-huurwoningen.pdf

Engelen, E., Froud, J. Johal, S., Salento, A., Williams, K. (2017) The grounded city: from competitiveness to the foundational economy, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 10, Issue 3, November 2017, Pages 407-423, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx016> <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx016>

Foundational Economy Collective (2020), Manifest voor de Essentiele Economie. What comes after the pandemic? a ten-point platform for foundational renewal (wordpress.com)

Fernando, F. N., Hearne, Robert "Housing for Essential Service Workers During an Oil Boom: Opportunities and Policy Implications." *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 32, no. 4,

2017, pp. 755–86, <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9539-9>.

FNV (2021a), 'Steun de ode aan de onmisbare beroepen!', FNV. <https://www.fnv.nl/acties/ode-aandeonmisbaren#/https://www.fnv.nl/acties/odeaandeonmisbaren#/https://www.fnv.nl/acties/odeaandeonmisbaren#/>

FNV (2021b), 'Manifest der onmisbare beroepen', FNV. <https://www.fnv.nl/acties/standbeeld/manifest.https://www.fnv.nl/acties/standbeeld/manifest.https://www.fnv.nl/acties/standbeeld/manifest>.

Gemeente Amstelveen (2022), Opnieuw voorrang sociale huurwoning onderwijzers en zorgpersoneel, 20 januari 2022. <https://www.amstelveen.nl/bestuur-organisatie/persbericht/opnieuw-voorrang-sociale-huurwoning-onderwijzers-en-zorgpersoneel>

Gemeente Amsterdam (2022a), Raadsinformatiebrief Stand van zaken regeling voorrang huisvesting beroepsgroepen, 15 juni 2022.

Gemeente Amsterdam (2022b), Voorrang op huurwoningen voor onderwijs, zorg en politie – Sociaal Domein. <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/servicecentrum-onderwijs/voorrang-huurwoningen-onderwijs-zorg/#h5ca8f25d-897b-4c1b-bdc7-cdcb49a419b6>.

Gemeente Amsterdam (2022c). Wijziging Huisvestingsverordening Amsterdam per 2023. Nota van beantwoording inspraakacties. <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/12008020/1#search=%22nota%20van%20beantwoording%20hvv%22>

Groot, J., Leemans, A., Lubberman, J. en Rossing, H. (2017). Een eigen huis... Onderzoek naar de relatie tussen de Amsterdamse woningmarkt en het lerarentekort. Amsterdam: Regioplan.

Gemeente Rotterdam (2022), Huisvesting voor maatschappelijke beroepen. <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen/>

Gemeente Zaanstad (2020). 'Raadsinformatiebrief Voorrang schaars onderwijs- en zorgpersoneel op woningen en woningcorporaties, d.m.v. experiment (pilot) op grond van de Huisvestingsverordening'. 22-12-2020. <https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/9600747/1#search=%22voorrang%20zorg%20leraren%22>

Groot, J., Rossing, H. en Lubberman, J. (2018) Woon- en werkoverwegingen kinderopvang en (jeugd)zorg. Onderzoek naar de Amsterdamse woningmarkt en tekorten in kinderopvang, zorg en jeugdzorg. Amsterdam: Regioplan.

Gurran, N, Phibbs, P, Gilbert C, Zhang, Y. 2018 "Options to improve key worker access to home ownership", Report prepared for Teachers Mutual Bank, Firefighters Mutual Bank, Police Bank and My Credit Union, The University of Sydney, Sydney.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022). Kamerbrief over nieuwe prognose verwacht personeelstekort. [kamerbrief-over-nieuwe-prognose-verwachte-personeelstekort.pdf](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/kamerbrief-over-nieuwe-prognose-verwachte-personeelstekort.pdf) (overheid.nl)

Morrison, N. (2003), Assessing the need for key-worker housing: a case study of Cambridge. *The Town Planning Review*, 74(3), 281–300. <http://www.jstor.org/stable/40112562> <http://www.jstor.org/stable/40112562>

NCTV (2022), Overzicht vitale processen. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. Overzicht vitale processen | Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (nctv.nl)

Nederlandse Politiebond (2022), Salaristabellen 2022-2024, 17 juni 2022. Nederlandse Politiebond (NPB). Salaristabellen 2022-2024 » NPB (politiebond.nl)

Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (2022), Salarisschalen, premies & vergoedingen, NVZ. Salarisschalen, premies & vergoedingen | NVZ Cao Ziekenhuizen (cao-ziekenhuizen.nl)

Personio (2022), Personeelstekort, wat is het en wat zijn de oorzaken? Personeelstekort: Wat is het en wat zijn oorzaken? | Personio. Geraadpleegd op 22 december 2022.

Raco, M. (2006), Moving workers with the work: State selection, key workers and spatial development policy in post-war Britain. *Geoforum*, Volume 37, Issue 4, pp. 581-595, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2005.09.006>.

Raco, M. (2008), Key Worker Housing, Welfare Reform and the New Spatial Policy in England. *Regional Studies*, vol. 42, no. 5, pp. 737-51, <https://doi.org/10.1080/00343400701543280>.

Rijksoverheid (2020). Noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen. Noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Rijksoverheid (2022). Kom ik in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie? Rijksoverheid. Kom ik in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie? | Rijksoverheid.nl

Rodenburg, Hans; van der Wel, Roelien (2022), Voorbij het economisme, Wetenschappelijk Bureau GroenLinks, 21 februari 2022: <https://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/onderzoek/voorbij-het-economisme/voorbij-de-bv-nederland>

UWV (2022). Regio in beeld: Groot Amsterdam. November 2022. Amsterdam: UWV. Vastgoedmarkt (2019), 'Agent en leraar kunnen huis dichtbij werk vergeten'. 28 november 2019, Vastgoedmarkt. Agent en leraar kunnen huis dichtbij werk vergeten (vastgoedmarkt.nl) Geraadpleegd op 19 januari 2023.

Weterings, A. et al. (2022), Inzicht in arbeidsmarktknelpunten voor de uitvoering van het klimaatbeleid. Opzet en uitkomsten van het PBL-ROA-model, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving/Maastricht ROA. Inzicht in arbeidsmarktknelpunten voor de uitvoering van het klimaatbeleid | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Hoofdstuk 4: De woningmarkt

AFWC (2022). Jaarbericht 2022 Verkoop huurwoningen en Data verhuringen. Amsterdam 2022.

Amsterdam op de Kaart (2022). Archief ACOB. <https://amsterdamopdekaart.nl//p/162/acobhttps://amsterdamopdekaart.nl//p/162/acob> (geraadpleegd 4 november 2022).

Booi, H. (2020). Woonsituatie en woonwensen van leraren. Gemeente Amsterdam, Onderzoek, Informatie en Statistiek.

Bijman, D. en Lubbermans, J. (2020), Woon- en werkoverwegingen Politie Amsterdam. Een onderzoek naar de invloed van de Amsterdamse woningmarkt op de in- en uitstroom van politiemedewerkers. Amsterdam: Regioplan.

Companen (2022). Rapport voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen, BZK, mei 2022. <rapport-voorrang-bij-toewijzing-sociale-huurwoningen.pdf>

Consumentenbond (2022). Overdrachtsbelasting. <https://www.consumentenbond.nl/hypotheek/starter/overdrachtsbelasting-hoeveel-betaal-je-en-wanneer> (geraadpleegd 9 december 2022)

Draaisma, J. (2022). Marktpartijen bouwen massaal woningen voor studenten en jongeren. www.amsterdamsorteermachine.nl
www.amsterdamsorteermachine.nl
www.amsterdamsorteermachine.nl

Duic (2022), Cruciale beroepen gaan in Utrecht voorrang krijgen op de woningmarkt, Duic, 07-02-2022. <https://www.duic.nl/?s=Cruciaal+beroep>.

Fris (2022), De noodknop van Ollongren: wat is haar plan?. Fris, website. De noodknop van Ollongren: wat is haar plan? (fris.nl)

Gemeente Amstelveen (2022), Opnieuw voorrang sociale huurwoning onderwijzers en zorgpersoneel, 20 januari 2022. <https://www.amstelveen.nl/bestuur-organisatie/persbericht/opnieuw-voorrang-sociale-huurwoning-onderwijzers-en-zorgpersoneel>

Gemeente Amsterdam (2020). Noodplan Lerarentekort Amsterdam. Gemeente Amsterdam en Schoolbesturen.

Gemeente Amsterdam (2021). Raadsinformatiebrief Stand van zaken regeling voorrang huisvesting beroepsgroepen, 15 april 2021

Gemeente Amsterdam (2022a). Amsterdams Akkoord – Coalitieakkoord 2022-2026. PvdA, GroenLinks, D66. Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2022b). Inkomensgrens particuliere sociale huurwoning. https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B5362EE4B-6834-4D1A-B8F8-D4622EF25437%7D#-case_%7BE4F1B211-3407-4BC0-9662-308096A48DFE%7D

Gemeente Amsterdam (2022c), Raadsinformatiebrief Stand van zaken regeling voorrang huisvesting beroepsgroepen, 15 juni 2022.

Gemeente Amsterdam (2022d), Voorrang op huurwoningen voor onderwijs, zorg en politie – Sociaal Domein. <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/servicecentrum-onderwijs/voorrang-huurwoningen-onderwijs-zorg/#h5ca8f25d-897b-4c1b-bdc7-cdcb49a419b6>.

Gemeente Amsterdam (2022e). Wijziging Huisvestingsverordening Amsterdam per 2023. Nota van beantwoording inspraakacties. <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/12008020/1#search=%22nota%20van%20beantwoording%20hvv%22>

Gemeente Amsterdam (2023). Cijfers voorrangregeling maatschappelijke beroepsgroepen 2022. Nog te publiceren.

Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van WoningCorporaties AFWC (2022). Wonen in Amsterdam (WiA) 2021 Woningmarkt. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Amsterdam en Amsterdamse Federatie van WoningCorporateis AFWC (2022). Monitor Samenwerkingsafspraken 2020-2023 Meting 2 resultaten 2021.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2017). Factsheet Amsterdamse Docenten – wie staan erin Amsterdam voor de klas. Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022a). Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA) 2021. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek.

Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek (2022b). Databestand Verkochte bestaande koopwoningen naar stadsdeel 2015-2021. <https://onderzoek.amsterdam.nl/dataset/woningmarkt-amsterdam>

Gemeente Den Haag (2022). Woningen voor leraren, politieagenten en zorgmedewerkers. <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/wonen-en-bouwen/woningen-voor-leraren-politieagenten-en-zorgmedewerkers.htm>

Gemeente Lelystad (2021). Voorrang leraren. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=Lelystad+Voorrang+leraren>

Gemeente Rotterdam (2022), Huisvesting voor maatschappelijke beroepen. <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen/>

Gemeente Zaanstad (2020). 'Raadsinformatiebrief Voorrang schaars onderwijs- en zorgpersoneel op woningen en woningcorporaties, d.m.v. experiment (pilot) op grond van de Huisvestingsverordening'. 22-12-2020. <https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/9600747/1#search=%22voorrang%20zorg%20leraren%22> en www.zaanstad.nl/pilot-voorrang

Groot, J., Leemans, A., Lubberman, J. en Rossing, H. (2018a). Een eigen huis... Onderzoek naar de relatie tussen de Amsterdamse woningmarkt en het lerarentekort. Amsterdam: Regioplan.

Groot, J., Rossing, H. en Lubberman, J. (2018b) Woon- en werkoverwegingen kinderopvang en (jeugd)zorg. Onderzoek naar de Amsterdamse woningmarkt en tekorten in kinderopvang, zorg en jeugdzorg. Amsterdam: Regioplan.

Hochstenbach, C. (2022). Uitgewoond. Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek. Amsterdam: Das Mag Uitgevers.

Hypotheker (2022). Huizenprijzen in Amsterdam. <https://www.hypotheker.nl/actueel/huizenprijzen-amsterdam/> (geraadpleegd 9 december 2022) <https://www.hypotheker.nl/actueel/huizenprijzen-amsterdam/> (geraadpleegd 9 december 2022) <https://www.hypotheker.nl/actueel/huizenprijzen-amsterdam/> (geraadpleegd 9 december 2022)

Juf Nienke (2023). Juf Nienke voor onderwijzers. <https://www.jufnienke.nl> (geraadpleegd 31 januari 2023)

Makelaars van Amsterdam (2022). Gemiddelde prijs van een koopwoning. www.makelaars-in-amsterdam.nl (geraadpleegd 9 december 2022).

Metropoolregio Amsterdam (2022a). In 2035 16% meer inwoners in MRA, vooral groei in Amsterdam. <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/in-2035-11-meer-inwoners-in-mra-vooral-groei-in-amsterdam/> (8 juli 2022).

Metropoolregio Amsterdam (2022b). Vraag en aanbod woningen in Metropoolregio Amsterdam steeds verder uit elkaar. <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/wimra-2021/> (22 maart 2022).

Nationale Onderwijsgids, 22 november 2021. Voorrang voor onderwijzers bij verhuur appartementen Syntrus Achmea.

NRC Handelsblad, 11-11-2022. Beleggers trekken zich terug uit de woningmarkt.

NUL20 (2021a). Doorbraakplan Zuidoost; voorrang voor beroepsgroepen in Zuidoost. September 2022.

NUL20 (2021b). Voorrang voor leraren in Zuidoost. December 2021.

NUL20 (2022). Dashboard Woningcorporaties – Verkoop huurwoningen (geraadpleegd 3 oktober 2022)

Omroep Flevoland (2020). Plan lerarentekort Almere: docenten moeten voorrang op woning houden. 26 mei 2020.

Ottens, E. (1975). Ik moet naar een kleinere woning omzien want mijn gezin wordt te groot. Amsterdam, Gemeentelijke Dienst Volkshuisvesting.

Parteon (2022), Voorrangsregelingen. Website, www.parteon.nl/voorrangsregelingen. Geraadpleegd op 10-02-2023.

Platform Woningcorporaties Noordvleugel Randstad (2022). Jaarbericht 2022 met informatie over verhuringen van sociale huurwoningen in 2021.

RIGO (2022). Evaluatie Huisvestingswet 2014. <https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2020/11/20200512-Evaluatie-Huisvestingswet-def.pdf>

Rijksoverheid (2011, 2015). Herzieningswet Toegalaten Instellingen (ingediend 2011; vastgesteld

2015; deels in 2011 in werking getreden. Daarom ook Woningwet 2011 en Woningwet 2015 genoemd)

Rijksoverheid (2015). Het Woning Waarderings Stelsel (WWS) 2015. Staatsblad 2015, 290.

Rijksoverheid (2016). Wet Doorstroming Huurmarkt 2015. Staatsblad 2016, 158.

Rijksoverheid (2022a). Kamerbrief Nationale Woon- en Bouwagenda en Programma Woningbouw. Kamerstuk 11-03-2022.

Rijksoverheid (2022b). Kamerbrief over regulering middenhuur. Kamerstuk 9 december 2022.

Rijksoverheid (2022c). Voorstel van wet tot wijziging van de Huisvestingswet 2014. Ingediend bij de Tweede Kamer 9 september 2022.

Rijksoverheid (2022d). Wetsvoorstel Goed Verhuurderschap. Ingediend bij de Tweede Kamer 7 juni 2022.

Rijksoverheid (2022e). Meer flexwoningen. Kamerbrief Versnelling Woningbouw 10 juni 2022.

Rijksoverheid (2022f). Huurders in vrije sector beter beschermd tegen te hoge huurprijsstijgingen. Nieuwsbericht 7 oktober 2022.

Rijksoverheid (2022g). Lagere huur voor de laagste inkomens en meer huurtoeslag vanaf 2023. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/20/lagere-huur-voor-de-laagste-inkomens-en-meer-huurtoeslag-vanaf-2023>

Rijksoverheid (2022h). Toewijzing sociale huurwoning. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning-zoeken/vraag-en-antwoord/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-een-sociale-huurwoning> (geraadpleegd 12 december 2022)

Stentor (2022), Tekort aan leraren is het grootst in Flevoland en de Randstad: 'Het is zeer krap'. De Stentor, 16-06-2022. Tekort aan leraren is het grootst in Flevoland en de Randstad: 'Het is zeer krap' | Flevoland | destentor.nl

Tweede Kamer (2022i). Wetsvoorstel Wet Vaste Huurcontracten. Ingediend door CU en PvdA bij de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken op 13 december 2022.

Vastgoedjournaal 11-11-2022. Beleggers kopen minder woningen op.

VNG-Nieuws 07-11-2022. Huisvestingswet: Urgentie niet combineren met lokale binding.

Volkshuisvesting Nederland (2022) WOZ-waarde meetellen in de huurprijs. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/passende-huur/maximering-meetellen-woz-waarde-in-huurprijsbepaling>

WoningNet Stadsregio Amsterdam (2022). Een sociale huurwoning zoeken gaat veranderen. <https://socialehuurwoningzoeken.nl/> <https://socialehuurwoningzoeken.nl/> <https://socialehuurwoningzoeken.nl/>

Woningnet Regio Utrecht (2022). Voorwaarden voorrangregeling beroepsgroepen. www.woning-

Zaanstad (2022), Pilot voorrang op een woning voor leraren en verpleegkundigen. Zaanstad.nl, website. Zaanstad.nl - Pilot voorrang op een woning voor leraren en verpleegkundigen - Pilot voorrang op een woning voor leraren en verpleegkundigen . Geraadpleegd op 10-02-2023.

Bijlage 2: Tijdlijn

Amstelveen (2020), Voorrang op sociale huurwoning voor onderwijzers en zorgpersoneel Amstelveen. 25-11-2020. Voorrang op sociale huurwoning voor onderwijzers en zorgpersoneel Amstelveen - Amstelveen

De Stentor (2021), Lelystad lokt leerkrachten met iets waar in heel Nederland een tekort aan is. Lelystad lokt leerkrachten met iets waar in heel Nederland een tekort aan is | Flevoland | destentor.nl

Financieel Dagblad (2019), Amsterdam maakt woningen vrij voor onderwijzers en verplegers. 12-12-2019. Amsterdam maakt woningen vrij voor onderwijzers en verplegers (fd.nl)

Gemeente Amstelveen (2020), Opnieuw voorrang sociale huurwoning onderwijzers en zorgpersoneel. 20-02-2022. <https://www.amstelveen.nl/home/persbericht/opnieuw-voorrang-sociale-huurwoning-onderwijzers-en-zorgpersoneel>

Gemeente Amstelveen (2022), Voorrang op huurwoningen voor leraren en zorgpersoneel in Amstelveen. Oktober 2022. Voorrang op huurwoningen voor leraren en zorgpersoneel in Amstelveen

Gemeente Amsterdam (2022), Vaste percentages in voorrangsregeling voor woningzoekenden bij politie, zorg en onderwijs vanaf 2023. Vaste percentages in voorrangsregeling voor woningzoekenden bij politie, zorg en onderwijs vanaf 2023 - Gemeente Amsterdam

Gemeentebld Amsterdam (2019a), Instemmen met verlenging en uitbreiding experiment voorrang huisvesting beroepsgroepen maatschappelijke sector, gemeente Amsterdam. 19-07-2019. Gemeentebld 2019, 180024 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Gemeentebld Amsterdam (2019b), Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam. 31-12-2019. Gemeentebld 2019, 320767 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Gemeente.nu (2018), Amsterdam geeft jonge docenten voorrang op woningen. 24-01-2018. Gemeente.nu. Amsterdam geeft jonge docenten voorrang op woningen - Gemeente.nu

Monitor Samenwerkingsafspraken 2020-2023 (2021), Amsterdamse prestatieafspraken tussen de woningcorporaties, de huurderskoepels en de gemeente. [samenwerkingsafspraken_2020_2023_met_gemeente_amsterdam_corporaties_huurdersk.pdf](#) (openresearch.amsterdam)

Parool (2021a), Amsterdams politiepersoneel krijgt, na docenten en zorgverleners, ook voorrang op huurwoningen. 22-04-2021. Amsterdams politiepersoneel krijgt, na docenten en zorgverle-

ners, ook voorrang op huurwoningen (parool.nl)

Parool (2022), Woningnood groeit: Amsterdam komt duizenden huizen tekort voor kwetsbare groepen. 27-06-2022. Woningnood groeit: Amsterdam komt duizenden huizen tekort voor kwetsbare groepen (parool.nl)

Syntrus (2020), Akkoord in Amsterdam moet leiden tot meer betaalbare huurwoningen. 03-02-2020. <https://www.syntrus.nl/nieuws/akkoord-in-amsterdam-moet-leiden-tot-meer-betaalbare-huurwoningen>

Vastgoedweb (2018), Amsterdam aantrekkelijker voor beginnende docenten in woningnood. 23-04-2018. Vastgoedweb. Amsterdam aantrekkelijker voor beginnende docenten in woningnood - VastgoedWeb

Voortgangsreportage Amsterdamse Lerarenagenda (2018-2019), 'Voortgangsrapportage 2019 – 2020 Amsterdamse Lerarenagenda. Liever voor de klas'. voortgangsrapportage_lerarenagenda_2020.pdf (openresearch.amsterdam)

Woningnet Regio Utrecht (2022), Woningen met voorrang, website, www.woningnetregioutrecht.nl. Geraadpleegd op 10-02-2023.



Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van beroepsgroepen per term

| Cruciaal | Vitaal | Onmisbaar | Maatschappelijk | Essentieel |
|--|--|---------------------------------|-----------------|----------------------|
| Zorg | Politie | Zorg | Zorg | Zorg |
| Onderwijs | Voedselvoorziening | Politie | Politie | Politie |
| Voedselvoorziening | Gasproductie, landelijk transport en distributie | Onderwijs | Onderwijs | Onderwijs |
| Openbaar vervoer | Olievoorziening | Openbaar vervoer | | Kinderopvang |
| Transport van brandstoffen | Basisregistraties personen en organisaties | <i>Schoonmaak</i> | | <i>Ouderenzorg</i> |
| Vervoer van afval en vuilnis | Digitale overheidsprocessen | Vervoer van afval en vuilnis | | Voedselvoorziening |
| Kinderopvang | <i>Interconnectiviteit (transactie-infrastructuur voor informatie uit basisregistraties)</i> | <i>Post- en pakketbezorgers</i> | | Gas en elektriciteit |
| <i>Media en communicatie</i> | Landelijk transport en distributie elektriciteit | <i>Boa's</i> | | Drinkwater |
| Continuïteit hulpverleningsdiensten | <i>Internet en datadiensten</i> | <i>Chauffeurs</i> | | <i>Huisvesting</i> |
| Noodzakelijke overheidsprocessen van Rijk, provincie en gemeente | <i>ICT /Telecom</i> | Kinderopvang | | |
| | <i>Internettoegang en dataverkeer</i> | Distributiemedewerkers | | |
| | <i>Spraakdienst en SMS</i> | Supermarktmedewerkers | | |
| | <i>Plaats- en tijdsbepaling middels GNSS</i> | Brandweer | | |

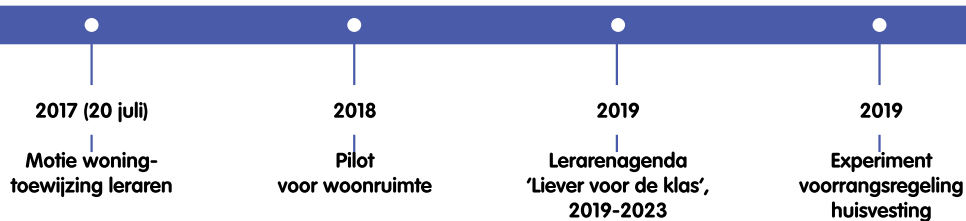
| Cruciaal | Vitaal | Onmisbaar | Maatschappelijk | Essentieel |
|----------|---|-----------|-----------------|------------|
| | Drinkwater-voorziening | | | |
| | Drinkwater | | | |
| | <i>Keren en beheren waterkwantiteit</i> | | | |
| | <i>Vlucht- en vliegtuigafhandeling</i> | | | |
| | <i>Scheepvaartafwikkeling</i> | | | |
| | <i>Grootschalige productie/ verwerking en/of opslag chemische stoffen</i> | | | |
| | <i>Opslag, productie en verwerking nucleair materiaal</i> | | | |
| | <i>Toonbankbetalingsverkeer</i> | | | |
| | <i>Massaalgiraal betalingsverkeer</i> | | | |
| | <i>Hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken</i> | | | |
| | <i>Effectenverkeer</i> | | | |
| | Communicatie met en tussen hulpdienstenn middels 112 en C2000 | | | |
| | Elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing aan burgers | | | |
| | <i>Identificatie en authenticatie van burgers en bedrijven</i> | | | |

| Cruciaal | Vitaal | Onmisbaar | Maatschappelijk | Essentieel |
|----------|-----------------------|-----------|-----------------|------------|
| | <i>Inzet defensie</i> | | | |

In bovenstaande figuur zijn de in groen aangegeven woorden beroepsgroepen die in andere lijsten niet voorkomen.

Bron: NCTV (2022), FNV (2021a), FNV (2021b), Foundational Economy Collective (2020), Gemeente Amsterdam (2022c).

Bijlage 2: Tijdlijn ontwikkeling Voorrangsregeling Beroepsgroepen Amsterdam en MRA-gemeenten Amstelveen, Almere, Lelystad en Zaanstad.



Tijdlijn ontwikkeling Voorrangsregeling Beroepsgroepen Amsterdam en MRA-gemeenten Amstelveen, Almere, Lelystad en Zaanstad.

20 juli 2017:

Motie woningtoewijzing leraren

Aangenomen in Gemeenteraad Amsterdam

De raadsleden Van Dantzig (D66), Timman (D66), Moorman (PvdA) en Nuijens (GroenLinks) dienen een motie in (motienummer 739.17) waarin ze het College van B&W verzoeken:

1. Samen met woningcorporaties en huurdersverenigingen te realiseren dat een significant percentage van de starterswoningen wordt toegewezen aan startende leerkrachten;
2. De voorrangsregeling die binnen het Actieplan Middeldure Huur van toepassing zal zijn voor mensen die komen uit een sociale huurwoning (doorstromers) uit te breiden met leraren;
3. In kaart te brengen welke andere beroepsgroepen, naast leraren, in aanmerking zouden kunnen komen voor een voorrangsregeling;
4. Bij de transformatie van kantoorpanden naar woningen naast statushouders ook een deel voor leraren te reserveren;
5. De mogelijkheden te onderzoeken voor het realiseren van een campus voor studenten aan een Amsterdamse lerarenopleiding waarvan de woningen tijdelijk voor de bewoners beschikbaar blijven zolang ze in het Amsterdamse onderwijs werkzaam zijn;
6. De resultaten van het onderzoek en de maatregelen in gezamenlijkheid bij de volgende wijziging van de huisvestingsverordening aan de raad voor te leggen.

In de raadsvergadering van 20 juli 2017 wordt de motie aangenomen.

Voor: 32 stemmen (CDA, D66, Groenlinks, Partij van de Ouderen, PvdA)

Tegen: 12 stemmen (SP, VVD)

In dezelfde raadsvergadering wordt de Woonagenda 2025 vastgesteld, waarin ook een onderzoek naar een voorrangsregeling voor middeldure huurwoningen voor woningzoekenden in de sectoren zorg, onderwijs en politie wordt aangekondigd. Dat onderzoek wordt door Regioplan gedaan en in oktober 2017 opgeleverd.

2018

Pilot voor woonruimte

Voor leraren die vanwege een tijdelijk huurcontract hun woning moeten verlaten, ver moeten reizen of inwonen bij anderen: 'Experiment voorrangsregeling huisvesting Amsterdamse leraren'.

Zie ook: Brief College van B&W aan gemeenteraad over afhandeling motie 739.17, 16 januari 2018.

Op 24 januari 2018:

"De gemeente Amsterdam start met een pilot waarbij zo'n honderd huizen worden gereserveerd voor jonge leraren om zo het lerarentekort in de stad terug te dringen." Voorwaarden / criteria moesten volgens dit (korte) nieuwsbericht toen nog worden vastgesteld in overleg met scholen. Onderdeel van actieplan om lerarentekort aan te pakken (Gemeente.nu 2018).

Op 23 april 2018:

"De gemeente Amsterdam biedt 100 studenten- en jongerenwoningen aan, hiermee krijgen jonge docenten en laatstejaars pabo-studenten voorrang op de Amsterdamse huurmarkt. Met deze regeling wil de gemeente het almaar oplopende lerarentekort in de stad tegengaan. "Ben je laatstejaars pabo-student, zit je in het laatste jaar van je lerarenopleiding of ben je net begonnen voor de klas in Amsterdam? Ben je tussen de 18 en 27 jaar oud en nog op zoek naar een woning? Dan hebben wij goed nieuws voor je!" meldt de gemeente op haar website (Vastgoedweb 2018).

2019

Lerarenagenda 'Liever voor de klas', 2019-2023

Vastgesteld op 4 april 2019 door gemeenteraad. Tot stand gekomen in overleg met schoolbesturen en lerarenopleidingen. Taskforce Lerarentekort opgericht.

Ambities:

- 1) Geen lerarentekort meer – in 2023 500 fte meer leraren beschikbaar voor baan in Amsterdams onderwijs dan in 2019;
 - 2) Onderwijspersoneel ook op lagere termijn voor Amsterdam behouden zodat lerarentekort zoals nu in de toekomst niet meer voorkomt.
- Maatregelen: o.a. voorrangsregeling huisvesting.



2019

Experiment voorrangsregeling huisvesting

Tweede fase: nu ook voor zorgmedewerkers
B&W maakt bekend in te stemmen met verlenging en uitbreiding van het experiment voorrang huisvesting beroepsgroepen (met terugwerkende kracht vanaf maart 2019). Experiment was tot 1 maart:

Op 19 juli 2019:

'Instemmen met verlenging en uitbreiding experiment voorrang huisvesting beroepsgroepen maatschappelijke sector, gemeente Amsterdam' (Gemeentebled 2019a).

Experiment is in 2018 begonnen, toen nog alleen voor leraren. Dit wordt nu uitgebreid met de beroepsgroepen jeugdzorg, zorg en kinderopvang. In deze bekendmaking staat ook aangegeven om welke wooncomplexen/ buurten het gaat. De betrokken woningcorporaties zijn De Key, De Alliantie, Rochdale, Stadgenoot en Eigen Haard (max. 100 woningen in gemengde complexen) en Ymere (max. 10 sociale huurwoningen).

2020

Voorrangsregeling voor leraren en zorgmedewerkers

Deze wordt nu structureel.

- Per 1 januari 2020 is de voorrangsregeling opgenomen in de Huisvestingsverordening (Gemeentebled 2019b). Artikel 2.3.7 Voorrang bij lokale economische binding.
- Prestatieafspraken met woningcorporaties: jaarlijks 50-100 sociale huurwoningen en 50-100 middeldure huurwoningen.
- Afspraak met IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland), Vastgoed Belang en NEPROM: jaarlijks minimaal 300 middeldure huurwoningen met voorrang aanbieden aan leraren en zorgmedewerkers.
- Verhuurders vrije sector door College van B&W uitgenodigd om deel van leegkomende bestaande woningen met voorrang aan leraren en zorgmedewerkers aan te bieden.

Uit: Voortgangsrapportage Amsterdamse Lerarenagenda (2018-2019).

Voor afspraken met beleggers en ontwikkelaars, zie ook Syntrus (2020) of Financieel Dagblad (2019).

2020

Voortgangsrapportage 2019-2020 Amsterdamse Lerarenagenda

Woningen (p.15): in eerste en tweede fase experiment zijn in totaal 127 woningen bemiddeld, bewoond door 83 leraren en 45 zorgmedewerkers. Van hen wonen 70 in jongerenwoningen in gemengd complex, 10 in zelfstandi-

ge jongerenwoningen, 46 in middeldure huurwoning en 2 in vrije sector huurwoning. (NB: de middeldure en vrije sector huurwoningen zijn 'buiten het experiment' toegevoegd: middeldure huur door projectontwikkelaar en vrije sector huur door woningcorporatie).
(Voortgangsrapportage Amsterdamse Lerarenagenda (2018-2019).

2021

Ook Amstelveen voert een voorrangsregeling in

(Amstelveen, 25 november 2020): "Gemeente Amstelveen heeft met woningcorporatie Eigen Haard afgesproken dat volgend jaar twintig sociale woningen direct worden toegewezen aan medewerkers in de zorg en het primair onderwijs."

Dit is onderdeel van de Woonagenda Amstelveen 2020-2023. Ook in 2022 wordt 'een nog nader te bepalen aantal woningen' gereserveerd voor deze beroepsgroepen. Vooralsnog in het onderwijs dus alleen primair onderwijs, niet voortgezet onderwijs. Als de regeling goed blijkt te werken, "kan deze wellicht uitgebreid worden naar andere vitale beroepen zoals politie en brandweer."

(Gemeente Amstelveen, 20 januari 2022): in 2021 blijken 17 woningen via deze regeling toegewezen te zijn. Ook in 2022 worden 20 woningen van Eigen Haard aangeboden. In 2023 wordt de regeling geëvalueerd.

(Gemeente Amstelveen, oktober 2022): In oktober 2022 wordt gemeld dat de aanmeldperiode voor 2022 al afgelopen is.

2021 (januari)

"Zaanstad heeft geleerd van de fouten van Amsterdam"

Noordhollands Dagblad, 15 januari 2021:

Zaanstad start een pilot van 2 jaar voor beginnende leraren en verpleegkundigen. 30 woningen in 2 jaar via de corporaties.

"Bij de voorrangsregeling voor onderwijs- en zorgpersoneel, heeft de gemeente Zaanstad nadrukkelijk gekeken naar de ervaringen uit Amsterdam. Daarom kunnen alleen werkgemers kandidaten voordragen die een vacature vervullen."

"We denken daarbij niet aan studentencomplexen of containerwoningen. Kwaliteit van de woning is inderdaad ook belangrijk om de personeelsleden aan te trekken en te behouden. Daarom hebben we de corporaties ook gevraagd om bij nieuwbouw met deze groep rekening te houden."

2021 (april)
Politieagenten toegevoegd aan voorrangregeling

2021 (september)
Monitor samenwerkingsafspraken

2021 (november)
Nu ook een voorrangregeling in Lelystad

2021 (december)
Lerarentekort groeit nog steeds

“Met dit maatwerk hoopt de wethouder succesvol te werk te gaan. Maar was er niet al eerder een voorrangregeling in Poelenburg en Peldersveld? „Daar is de inzet anders. Daar is het probleem dat de wijken voor zeventig procent uit sociale huurwoningen bestaan. We willen daar meer diversiteit. Dat willen we bereiken door woningen met voorrang beschikbaar te stellen voor woningzoekenden met een baan bij een maatschappelijke organisatie, overheid, in de zorg of het onderwijs. Daarbij is het uitgangspunt de opbouw van de wijk. De regeling die er nu bijkomt geldt voor heel Zaanstad en heeft als uitgangspunt het personeelstekort.”

2021 (april) Politieagenten toegevoegd aan voorrangregeling

Per 1 januari 2022

Per 1 januari 2022, krijgt Amsterdams politiepersoneel, na docenten en zorgverleners, ook voorrang op huurwoningen (Parool 2021).

2021 (september) Monitor samenwerkingsafspraken

Meting 1 – 2020

Monitor Samenwerkingsafspraken 2020–2023 (2021).

P. 15, Beroepsgroepen: “De regeling blijft onverminderd populair: in 2020 zijn 1.012 kandidaten aangemeld door werkgevers. Er is wel een aantal aanpassingen in voorbereiding om de regeling te verbeteren; de informatie voor woningzoekenden kan duidelijker en het aantal weigeringen en beoordelingen moet worden verminderd. In 2020 zijn 125 corporatiewoningen verhuurd aan huurders uit de beroepsgroepen.”

Uit de monitor blijkt dat:

1. veel meer kandidaten aan voorwaarden voldoen dan er woningen beschikbaar gesteld worden,
2. aanbieden van een woning lang niet altijd tot daadwerkelijk verhuren leidt

2021 (november) Nu ook een voorrangregeling in Lelystad

De Stentor, 25 november 2021: ‘Lelystad lokt leerkrachten met iets waar in heel Nederland een tekort aan is’ (De Stentor 2021).

“In een poging om meer leraren van buiten aan te trekken, gaat de stad de komende twee jaar met een voorrangregeling werken. Anders gezegd: als een leraar aan de slag gaat in Lelystad, hoeft hij of zij niet lang te wachten op een woning. „Je krijgt een soort concurrentie onder leerkrachten, dan moet je als lokale samenleving proberen om het voor leerkrachten aantrekkelijk te

houden”, zegt wethouder Adam Elzakalai. „Het is belangrijk om te bieden. Het niet hebben van een woning is voor leraren een van de zaken waarom ze niet naar Lelystad komen.” De gemeente heeft Centrada gevraagd om tien woningen beschikbaar te houden. De regeling geldt voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.”

In dit artikel wordt ook gemeld dat Almere toen al een voorrangregeling voor leraren had.

2021 (december) Lerarentekort groeit nog steeds

Ondanks maatregelen groeit het lerarentekort nog steeds. Maar was het tekort zonder de maatregelen wellicht nog groter geworden?

Het Parool, 14 december 2021:

“Het lerarentekort in Amsterdam is met bijna een kwart toegenomen sinds februari dit jaar. De stad komt 563 fulltime docenten tekort, waardoor de kwaliteit van het onderwijs nog verder afneemt.”

“Vandaag gepubliceerde cijfers van de gemeente, op basis van een meting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), bevestigen hoe groot het probleem is. In februari 2021 kampte de stad met een tekort van 12,5 procent, inmiddels is dat 15,3 procent. Dat komt neer op 563 fulltime docenten die de stad te weinig heeft; een stijging van liefst 22,4 procent. Het gaat met name om verborgen vacatures; 482 banen worden nu ingevuld door onderwijsondersteunend personeel of zijinstromers, terwijl kinderen eigenlijk een volwaardige docent verdienen, zegt wethouder Marjolein Moorman (Onderwijs), die de cijfers met ‘zwaar gemoed’ bekendmaakt. “Het leraarschap is een vak. Het betekent dat je met klassenassistenten, hoe goed zij ook hun best doen, inboet aan kwaliteit.” Het zijn met name de basisscholen Nieuw-West, Zuidoost en Noord die hard worden geraakt, waardoor de kwaliteit van het onderwijs in deze buurten nog verder wordt aangetast en de ongelijkheid toeneemt.”

2021 (23 december) Wethouder wil minder urgenten

Op 23 december 2021 debatteerde de gemeenteraad over een voorstel van SP-wethouder Wonen, Jakob Wedemeijer, om minder mensen voor een urgentiebewijs in aanmerking te laten komen. Op die manier zou voorkomen worden dat de wachttijd voor urgenten steeds langer wordt. Dit heeft dus geen directe betrekking op de voorrangregeling voor beroepsgroepen. De

2021 (23 december)

Wethouder wil minder urgenten

2022 (april)

Zaanstad voorrangregeling

2022 (december)

"Noodplan helpt niet: tekort groeit"

Vanaf 2023

Jaarlijks vaststellen percentages per beroepsgroep

raad wees het voorstel van de wethouder af (Parool 2022).

2022 (april)

Zaanstad voorrangregeling

'Zaanstad wil in Helden en Stelling voorrang voor zorgpersoneel, leerkrachten en politie'

Raadsbesluit op voorstel van PVV voor een voorrangregeling voor deze beroepsgroepen in dit nieuwbouwproject (449 appartementen).

Het is onduidelijk of dit ook daadwerkelijk gelukt is.

Wethouder kreeg de opdracht van de raad om dit af te spreken met ontwikkelaar en verhuurder.

2022 (december)

"Noodplan helpt niet: tekort groeit"

Het Parool, 13 december 2022:

"Het lerarentekort op Amsterdamse basisscholen is weer gestegen. Nu maatregelen niet werken maken schoolbestuurders en de onderwijswethouder zich grote zorgen"

"Dit betekent dat de meest kwetsbare kinderen op scholen zitten met het grootste tekort aan leraren, schrijft wethouder Marjolein Moorman (onderwijs) in een gisteren gepubliceerde raadsbrief."

"In de grote steden is het lerarentekort groter dan het landelijke gemiddelde van 9,2 procent. Almere kampt met 19,2 procent met het grootste tekort. Daarna komt Den Haag met 17,3 Amsterdam sluit de top drie af."

"Die tekorten zijn ongelijk verdeeld over de stadsdelen. Nieuw West komt met 25,8 procent tekort, Centrum slechts 3,1 procent."

"Met het Noodplan Lerarentekort wordt sinds 2020 gepoogd de groeiende schaarste een halt toe te roepen. Een investering van 23 miljoen euro moest ervoor zorgen dat de stad er in 2023 vijfhonderd leraren bij zou krijgen. Het geld is onder meer ingezet voor het werven en begeleiden van zij instromers, voor betaalbare woningen, parkeervergunningen en een uitgebreidere reiskostenvergoeding voor leraren. Het is duidelijk dat de ambitie van 2023 niet wordt gehaald."

Vanaf 2023

Jaarlijks vaststellen percentages per beroepsgroep.

Voor 2023 wordt dit: 22% politie, 34% onderwijs, 44% zorg.

Percentages gebaseerd op aantal functies per beroepsgroep dat in aanmerking komt voor voorrang. Binnen onderwijs: prioritering voor basisschooldocenten. Daarbinnen prioriteit voor kandidaten van basisscholen met een hoge schoolweging.

De afgelopen jaren gingen de meeste woningen naar

zorgpersoneel en door de quota wil men onderwijzers en politieagenten meer aan bod laten komen.

Afspraak met corporaties: jaarlijks 50-100 woningen sociale segment en 50-100 woningen middeldure huur.

Daarnaast met private partners zoals IVBN en Vastgoedbelang afgesproken dat ze zich inspannen voor woningen voor deze beroepsgroepen (geen streefaantallen genoemd) (Gemeente Amsterdam, 2022).

Bijlage 3: Voorwaarden voor deelname voorrangstelling

Om met voorrang een huurwoning te krijgen moet u aan deze voorwaarden voldoen:

- U werkt in Amsterdam
- U had de afgelopen 12 maanden geen zelfstandige woonruimte binnen een straal van 20 km van uw werklocatie.
- Een van de onderstaande woonsituaties is van toepassing:
 - Uw tijdelijk huurcontract of campuscontract loopt af en daarom moet u binnen 1 jaar uw woonruimte verlaten.
 - U woont buiten een straal van 20 kilometer van uw werklocatie. Deze afstand wordt hemelsbreed gemeten
 - U hebt geen zelfstandige woonruimte.
 - U hebt nu een jongerenwoning of een sociale huurwoning van een woningcorporatie en u wilt doorstromen naar een middeldure huurwoning.
- Uw werkgever ondersteunt uw aanvraag.
- U hebt een vast contract of een contract voor minimaal 1 jaar voor ten minste 28 uur per week in een van onderstaande functies.

Functiegroepen en categorieën

Beroepsvoorrang geldt voor de volgende functiegroepen en categorieën:

Zorg:

- bevoegd verpleegkundige
- bevoegd verzorgende IG
- gezinscoach jeugd, gezinsmanager jeugd
- begeleider gehandicaptenzorg
- doktersassistent, apothekersassistent, operatieassistent
- praktijkondersteuner huisarts
- anesthesiemedewerker

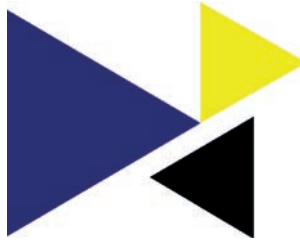
Onderwijs:

- bevoegd leerkracht primair onderwijs (ook speciaal onderwijs)
- bevoegd docent voortgezet onderwijs (eerste- of tweedegraads)

Politie:

- een functie in de uitvoering volgens het Landelijk functiehuis Nederlandse Politie

Bron: Gemeente Amsterdam (2022), Voorrang op huurwoningen voor onderwijs, zorg en politie'. Gemeente Amsterdam, Servicecentrum Welzijn en Zorg, website. <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/servicecentrum-onderwijs/voorrang-huurwoningen-onderwijs-zorg/#h-5ca8f25d-897b-4c1b-bdc7-cdc749a419b6>



Urban Governance
and Social Innovation |  Hogeschool
van Amsterdam

Hogeschool van Amsterdam
Wibautstraat 3B
1091 GH Amsterdam
urbangovernance@hva.nl

 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Universiteit van Amsterdam
Nieuwe Achtergracht 166
1018 WV Amsterdam
[gpios-fmg@uva.nl](mailto:gpio-fmg@uva.nl)