Quick scan Onderzoek Woonbeleid

Plan van Aanpak - april 2023

Aanleiding: aangedragen onderwerp door raden en actueel vanwege nieuwe woonvisies

Bij het ophalen van onderwerpen bij de raden van de vijf eilanden is meermaals aandacht gevraagd voor het woonbeleid. Het onderwerp past goed in de doelstelling van de rekenkamer, het is een actueel thema dat op de vijf eilanden speelt.

Alle vijf eilandgemeenten zijn bezig met het vernieuwen van hun woonvisie.[1] Bij de meeste gemeenten was die niet meer actueel. Aanleiding is bovendien de recente aanpassing van de Woningwet, die gemeenten verplicht een woonvisie te hebben (vanaf 1 januari 2024) die maximaal vijf jaar geldig is – eerder was die verplichting er niet.[2] De woonvisie is mede de basis voor de prestatieafspraken met woningbouwverenigingen die belangrijk zijn voor de het huursegment van de woningvoorraad in een gemeente. Daarbij komt ook de komende Wet versterking regie volkshuisvesting, waarin zaken worden geregeld rond aantallen woningen en locaties, betaalbare woningen en evenredige verdeling van de woningen, en versteviging van de lokale prestatieafspraken.[3] Onderdeel is verder dat er (verplicht) aandacht is voor huisvesting van aandachtsgroepen en de zorg- en ondersteuningsbehoefte in relatie tot wonen (de zogenoemde woonzorgvisie). De woonzorgvisie moet onderdeel zijn van de nieuwe woonvisie

Parallel aan het ontwikkelen van een nieuwe woonvisie zijn gemeenten bezig met het aanpassen van de huisvestingsverordening. Dat is extra relevant vanwege de aanpassing in de Huisvestingswet die de gemeente meer mogelijkheden biedt om toeristische verhuur van woonruimte te voorkomen of te beperken en om opkoopbescherming in te voeren.[4] Dit kan via (aanpassing van) de gemeentelijke huisvestingsverordening worden geregeld.

Het vernieuwen van de woonvisies vindt mede plaats in verband met de aan de eilandgemeenten toegekende middelen voor (versnelde) woningbouw en de Regio Deal waarin (passend) wonen een belangrijke plaats inneemt.[5] Recent zijn ook de Regionale Woondeals getekend.[6]

Complex proces

Het komen tot een (nieuw) woonbeleid is een complex proces. Deels vanwege de breedte van de inhoudelijke thema's die op het gebied van woonbeleid spelen en de specifieke woningmarktomstandigheden van de eilanden. Deels ook door de nationale en provinciale regels die

[1] Zie de bijlagen.

[2] Artikel 42 Woningwet.

[3] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-versterking-regie-volkshuisvesting/nieuws/2023/02/16/wetsvoorstel-versterking-regie-volkshuisvesting-in-consultatie (april 2023).

[4] Op 1 januari 2021 is de Wet toeristische verhuur van woonruimte in werking getreden. Deze wet heeft de Huisvestingswet 2014 gewijzigd in verband met de aanpak van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte en de aanpak van woonoverlast. Gemeenten hebben hiermee de bevoegdheid om door middel van de Huisvestingsverordening een registratie-, meld- en/of vergunningplicht of ontheffingsplicht in te stellen om toeristische verhuur van woonruimte te reguleren en te controleren.

[5] De Regio Deal middelen (15,5 miljoen euro van het Rijk; 9 miljoen van de provincies en 9 miljoen van de gemeenten zelf) investeringen) worden ingezet voor het gezamenlijke Programma Waddeneilanden van de vijf Waddengemeente. In het programma is 'Goed Wonen & Leven' een onderdeel en daarvan is weer een onderdeel 'Meer passende woningen realiseren' (zie bijlage). Daarnaast krijgen de Waddeneilanden 5 miljoen euro voor het versneld bouwen van minstens 200 woningen (de verwachting is dat de eerste 75 huizen voor 2025 klaar moeten zijn); tweederde van die huizen moet 'betaalbaar' zijn. De Waddeneilanden beogen om zelf tot 2030 zo'n 50 miljoen euro te investeren.

[6] Zie: https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/5140_woondeal_wadden_web.pdf?cb=VU1n_17, en https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Bouwen_Wonen/Regionale_woonafspraken/Woonakkoorden/Woonakkoord_Kop_van_Noord_Holland_2022_2026.pdf.

daarvoor gelden. En deels doordat de gemeente niet als enige beleid voert, maar afhankelijk is van andere publieke en private partijen (zie het kader hiernaast).

Het vernieuwen van de woonvisie neemt dan ook enige tijd in beslag waarbij vaak een extern bureau wordt ingeschakeld. Dat bureau onderzoekt de voor de gemeente relevante trends op woongebied en formuleert een concept plan. De (concept) nieuwe woonvisies zullen naar verwachting in het najaar in de raden worden besproken.

Speelveld met externe stakeholders
Een belangrijk kenmerk van woonbeleid is dat meerdere partijen (stakeholders) invloed hebben. De gemeente is voor de realisatie van woonbeleid afhankelijk van een groot aantal andere partijen. De gemeente is immers zelf bijna nooit de partij die bouwt, sloopt of koop- of huurprijzen bepaalt. Ook moet zij haar woonbeleid afstemmen met hogere overheden. Met name belangrijk zijn het Rijk, de provincie, private bouwers en verhuurders (projectontwikkelaars, beleggers, investeerders, kleinere particuliere verhuurders) en corporaties. Voor alle gemeenten geldt dat woningbouw moet passen binnen de regionale woningbouwafspraken, waar de provincie over gaat. Daarnaast maakt (elke) gemeente zogenoemde 'prestatieafspraken' met woningbouwverenigingen.

Thema's woonbeleid Waddeneilanden
Het lokale woonbeleid is in alle vijf Waddengemeenten al langer een onderwerp dat speelt. Dit met name in verband met de specifieke woningmarktomstandigheden op de eilanden, waarbij er een sterke prijsopdrijvende druk van buitenaf is, die het lastig maakt voor starters om een (eigen) woning te vinden. Ook wordt op de eilanden een wachtlijst voor sociale huurwoningen geconstateerd. In het beleid van de Waddengemeenten wordt daarom een (hoge) grens gehanteerd voor aankoop van niet economisch-maatschappelijk gebonden personen via een huisvestingsvergunning (op basis van de huisvestingsverordening). Ook is een huisvestingsvergunning nodig bij huur van een goedkope (sociale) huurwoning. De huisvestingsvergunning regelt zaken zowel voor aankoop van een woning als huur van een sociale huurwoning, waarbij economisch-maatschappelijke binding het criterium is.
In alle Waddengemeenten is het beleid mede gericht op het bouwen van woningen voor 'de eigen bevolking', juist in het niet-dure segment. Woningbouw heeft daarnaast te maken met het gemeentelijk grondbeleid, dat zowel qua ruimte als financiën de mogelijkheden bepaalt. Ook wordt wel gekeken naar de mogelijkheid *van tiny houses* speciaal voor starters. Op alle eilanden zijn er woningbouwplannen in uitvoering of in planfase, bijvoorbeeld Schiermonnikoog Woningbouwlocatie Oost, Terschelling Kaap West, Texel Project Flexwoningen Marsweg. Onderwerpen die met name op de Waddeneilanden spelen, zijn:

- recreatief gebruik van woningen/oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen;
- huisvesting van (seizoensgebonden) personeel;
- huisvesting voor ouderen en jongeren.

Quick scan onderzoek gericht op aandachtspunten voor raad

Tegen deze achtergrond wil de rekenkamercommissie quick scan onderzoek doen naar het woonbeleid. Het onderzoek zal geen standaard (evaluatie-)onderzoek zijn waarin het gevoerde beleid wordt doorgelicht en er aanbevelingen voor beleid(suitvoering) worden gedaan. Het onderzoek is er op gericht om praktische handvatten of aandachtspunten te geven die de raden ondersteunen bij het beoordelen van de nieuwe (concept-)woonvisies.
Het onderzoek is met name gericht op het ondersteunen van de gemeenteraden in zijn *kaderstellende rol*. De rekenkamercommissie wil de raad informeren over opvallende inzichten bij het woonbeleid van de afgelopen jaren, zodat de raad in het najaar van 2023 die inzichten kan meenemen bij het nieuwe beleid. Het onderzoek moet de gemeenteraad helpen zijn *kaderstellende rol* (inhoudelijk en procesmatig) in te vullen in het traject dat na de zomer zal leiden tot de nieuwe lokale woonvisies op de eilanden. Daarmee beoogt het onderzoek bij te dragen aan een goed proces om te komen tot nieuw lokaal woonbeleid waar de rollen van het college, de raad en externe stakeholders helder zijn.

Het doel van het onderzoek is het ondersteunen van de gemeenteraden in hun kaderstellende rol over de (concept-)woonvisies en inzicht geven in de vraag in hoeverre de mogelijkheden worden benut om sturing te geven aan de doelen die met het woonbeleid beoogd worden.

Het quick scan onderzoek is gericht op praktische lessen en concrete aandachtspunten over:

- De formulering van doelen/beleidskaders
- De keuze van instrumenten
- De relatie met stakeholders
- De onderbouwing van beleid(skeuzes)
- Specifieke thema's voor de eilanden (zoals bewoning van recreatiewoningen, recreatief gebruik van woningen, personeelshuisvesting e.d.)
- Rol en sturing raad (monitoring en informatie)

Afbakening quick scan onderzoek woonbeleid
Het onderzoek is een quick scan onderzoek waarbij *alleen* wordt gekeken naar de *huidige* woonvisies uitvoeringsprogramma's en huisvestingsverordeningen en de wijze waarop daarin is omgegaan met de onderwerpen die hiervoor zijn genoemd. Op die onderwerpen zal worden gekeken hoe die in het verleden bij de huidige woonvisies, uitvoeringsprogramma's en verordeningen zijn meegenomen en/of vorm gegeven.

Het onderzoek betreft *niet* een evaluatie van het huidige beleid. En het onderzoek levert ook *niet* een inhoudelijk advies op over de nieuwe woonvisie. Het onderzoek kijkt *niet* inhoudelijk naar de nieuwe woonvisies, maar beoordeelt de huidige (oude) woonvisies en uitvoeringsprogramma's op de formulering en omgang met doelen, thema's, integraliteit en mate van sturing. De rekenkamercommissie geeft geen inhoudelijk oordeel over hoe het beleid in de nieuwe woonvisie er uit zou moeten zien. Dat is immers onderdeel van het proces dat de colleges zelf in werking hebben gezet en waarvoor (externe) adviseurs worden of zijn ingehuurd.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe kunnen de gemeenteraden worden ondersteund in hun kaderstellende rol over de (concept) woonvisies en in hoeverre kunnen de mogelijkheden optimaal worden benut om sturing te geven aan het woonbeleid?

Deelvragen

1. Hoe zijn de doelen tot stand gekomen en geformuleerd, en zijn ze concreet, en navolgbaar?
2. Zijn tussentijdse wijzigingen van de doelen navolgbaar voor de raad?
3. Welke instrumenten zijn ingezet en is die inzet passend bij de doelen?
4. Zijn de financiële gevolgen in beeld gebracht?
5. Is het speelveld en de relatie met stakeholders in kaart gebracht?
6. Hoe is het beleid onderbouwd (met data en onderzoek)?
7. In welke mate en op welke wijze is er aandacht besteed aan voor de eilanden relevante en specifieke thema's?
8. Zijn de beleidsrisico's in kaart gebracht?
9. Is er sprake van een systematische wijze van rapporteren aan de raad over de realisatie van de doelen?
10. Hoe is de rol van en sturing door de raad (monitoring en informatie) georganiseerd?
11. Welke aandachtspunten kunnen worden meegegeven aan de raden bij het proces van kaderstelling richting de nieuwe woonvisies?

De huidige woonvisies, uitvoeringsprogramma's en huisvestingsverordeningen worden getoetst op een aantal criteria (normen) die de rekenkamercommissie normaliter hanteert, gebaseerd op doelmatigheid, doeltreffendheid en de kaderstellende rol van de raad (zie het kader). Het onderzoek van de rekenkamercommissie beperkt zich tot hoe de raden met behulp van die normen de nieuwe woonvisie kunnen beoordelen.

Criteria (normen) onderzoek
- De doelen en kaders op het gebied van woonbeleid dienen zo geformuleerd te zijn dat het sturen op doelrealisatie goed mogelijk is.
- Het beleid moet zo worden ingericht dat voldaan wordt aan eisen rond doelmatigheid (een goede verhouding tussen inzet en output van beleid) en doeltreffendheid (een goede invulling van beleid in termen van resultaatgerichtheid en mate van doelrealisatie).
- Informatievoorziening en monitoring van het beleid moeten zo ingericht zijn dat de kaderstellende en controlerende taak van de raad goed kan worden ingevuld.

Bij de doelen en onderwerpen zal onder meer worden gekeken naar of de doelen SMART geformuleerd zijn en of ze logisch samenhangen met de gemeentelijke visie en bredere doelen op provinciaal en nationaal niveau. Ook zal worden gekeken of doelen, instrumenten, monitoring en informatievoorziening passen bij een volledige beleidscyclus.
Bij stakeholders wordt gekeken of de betrokkenheid gebaseerd is op een volledige stakeholderinventarisatie en stakeholderanalyse (van invloed en belangen).
Bij de onderbouwing wordt gekeken naar of die gebaseerd is op uitkomsten van (wetenschappelijk) onderzoek en of gebruik wordt gemaakt van actuele en betrouwbare gegevens.

Aanpak onderzoek

Omdat het onderzoek een quick scan betreft, beperkt het onderzoek zich voornamelijk tot analyse op hoofdlijnen van bestaande documenten. De aanpak van het onderzoek bestaat uit een analyse van de huidige woonvisies, uitvoeringsprogramma's en huisvestingsverordeningen op basis van documentanalyse. Indien het beeld uit de onderzoeken nog nadere duiding behoeven zal worden besloten of een beknopte case studie bij een aantal andere gemeenten die een vergelijkbare perifere en toeristische setting kennen nog van toegevoegde waarde is.[7]

Gestart wordt met het inventariseren van de huidige woonvisies, uitvoeringsprogramma's en huisvestingsverordeningen en eventuele actualisaties daarvan. De documenten worden getoetst aan de hand van de vragen en normen zoals hiervoor aangegeven. Bij de toetsing wordt ook gebruik gemaakt van lessen die voortkomen uit het zogenoemde metadossier woonbeleid van de NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers &n Rekenkamercommissies). Onderdeel is verder om de beoogde doelen af te zetten tegen cijfers en trends die beschikbaar zijn over het lokale woonbeleid. Naast de documentanalyse zal per gemeente een (groeps-)interview worden gehouden met meest betrokken beleidsmedewerker(s) en eventueel aangevuld met een groepsinterview met de meest betrokken raadsleden.

Tot slot zullen we ook een vergelijking maken tussen de eilanden van belangrijke inzichten, zodat de eilanden waar mogelijk van elkaar kunnen leren.

Bief en rapportage per eiland

Omdat het om een quick scan onderzoek, gericht op praktische aandachtspunten voor de raad, worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd in een brief aan de raden. De aandachtspunten(smatrix) en de resultaten van de analyse worden in een beknopte bijlage bij de brief gevoegd. De rapportage heeft daarmee niet het karakter van een uitgebreid evaluatieverslag, maar geeft beknopt een overzicht van aandachtspunten.

[7] Bijvoorbeeld: De Bevelanden (samenwerkende gemeenten; Zeeland), Gemeente Veere (Zeeland), Gemeente Schagen (Noord-Holland) en Gemeente Bergen NH.

Omdat het product een brief aan de raad is en geen (evaluatie)rapport met conclusies en aanbevelingen over het beleid wordt geen bestuurlijk wederhoor gedaan. Wel zal een feitencheck (ambtelijk wederhoor) plaatsvinden.

Een mogelijkheid is dat – als daar behoefte aan is – de rekenkamercommissie op eenzelfde wijze naar de *nieuwe* concept woonvisies kijkt en met betrekking tot de aandachtspunten een advies geeft aan de raad.

Planning

Bij start in mei is een eindproduct in september op te leveren.

	mei	juni	juli	aug	sep
Voorbereiding/Plan van Aanpak					
Inventarisatie beleidsdocumenten					
Analyse					
Cases					
Interviews					
Bevindingen					
Feitencheck/ambtelijk wederhoor					
Opstellen brief en bijlage (matrix)					

Ureninzet en budget

In het schema is een schatting gegeven van de inzet in uren en budget.

	Uren	Budget
Voorbereiding/Plan van Aanpak	16	
Inventarisatie beleidsdocumenten	10 (5x2)	
Analyse	80 (5x16)	
Cases	12	
Interviews	20 (5x4)	
Bevindingenrapportage	65	
Feitencheck/ambtelijk wederhoor	15	
Opstellen brief + bijlage	20	
TOTAAL	**238**	**20.000,00***

* 83 euro per uur, inclusief inflatiecorrectie 2023 plus overige kosten.



Meer passende woningen

Meer (flexibele) woningen verlagen de druk op de woningmarkt. Hiermee wordt geschikte woonruimte en betaalbare huisvesting voor seizoenpersoneel en permanent personeel in met name de gastvrijheidssector geboden. Dit zorgt voor een betere doorstroming op de huizenmarkt.

Concreet betekent dit:

a. Woningmarktverstorende ontwikkelingen (zoals het niet volgens bestemming gebruiken van woningen) inventariseren en aanpakken (bijvoorbeeld door handhaving), de aanpak tussen de eilanden verder afstemmen. En waar nodig intensiveren.
b. Kwalitatief onderzoek uitvoeren naar behoefte aan (tijdelijke) woonruimte.
c. Passende woningen realiseren voor personeel/studenten/starters door o.a. inbreiding en herbestemming. Op alle eilanden worden projecten ondersteund om deze flexibele woonruimte te realiseren door bestaande gebouwen te transformeren, leegstaande gebouwen een nieuwe bestemming te geven en/of inbreidingslocaties te ontwikkelen.
d. Passende woningen realiseren voor permanente bewoning.
e. Projecten ontwikkelen voor concepten waar wonen en zorg worden gecombineerd. Dit houdt levensloopbestendige woningen in, woonunits waar mensen met een indicatie dicht bij een zorginstelling kunnen wonen of complete zorgwoningen. Deze woon-zorg-combinaties bieden betaalbare oplossingen voor bewoners met een zorgbehoefte. Bovendien zal een passend aanbod de doorstroom op de woningmarkt kunnen ondersteunen. Door hierin ook andere maatschappelijke functies een plek te geven ontstaat een innovatieve gemeenschappelijke zorginfrastructuur. Zorgdiensten zoals specialistische medische hulp kunnen op die manier op de eilanden gerichter aan het werk.
f. Ruimte bieden voor pilots met slimme woonconcepten zoals coöperatief bouwen om woningen betaalbaar te houden of doorstroomwoningen die mensen kunnen huren om de periode te overbruggen tot ze een koopwoning hebben gevonden. Dit vereist naast middelen ook ruimte om te experimenteren.

Bron: https://www.dewaddeneilanden.nl/meer-passende-woningen (april 2023)

Bijlage II: Stand van zaken en thema's

	Beleidsdocumenten	Ontwikkeling beleid
Ameland	• Raadsvoorstel De Stelp (2022) • Huisvestingsverordening (2019) • Woonvisie Ameland (2017)	Op dit moment loopt de selectie voor een externe adviseur die onze huisvestingsverordening gaat evalueren, die verordening moet uiterlijk in september opnieuw door de raad worden vastgesteld. Daarnaast zitten we in de startfase om een nieuwe woonvisie te formuleren. Dat zou in de loop van dit jaar tot een nieuwe nota moeten leiden. Daarvoor zal ongetwijfeld nader onderzoek nodig zijn (woonwensen, zorgvisie etc.). Het omgaan met tijdelijke pieken voor seizoenspersoneel blijkt (wel) een periodiek terugkomend issue. Dat zou wellicht een idee zijn om voor de eilanden samen eens toekomstgericht verkennend onderzoek naar te doen. Zoiets staat nog niet op de agenda. Ameland heeft eigen Gemeentelijk Woningbedrijf Ameland (verhuur woningen)
Schiermonnikoog	• Huisvestingsverordening 2020-2024 • Plan woningbouwlocatie Oost (2020) • Prestatieafspraken 2022 (2021) – WoonFriesland • Woonvisie (2017)	Wij zijn inderdaad bezig met het opstellen van een Woonvisie. Er is hiertoe opdracht gegeven aan STEC uit Arnhem. (De uitvraag van Schier aan de externe partij wordt gebruik bij de andere eilanden) Parallel hieraan willen we de huisvestingsverordening actualiseren. De planning is dat een en ander zo mogelijk nog net voor het zomerreces aan de gemeenteraad wordt aangeboden voor een eerste beeldvormende behandeling; als het volgens schema gaat, zal het dan in het najaar van 2023 worden vastgesteld. Thema's: - woon-zorg visie - huisvesting voor één en tweepersoonshuishoudens, permanent en seizoensgebonden (personeel) - handhavingsbeleid op het toeristisch gebruiken van permanente woningen.
Terschelling	• Campus Victoria (2023) • Prestatieafspraken (2022) – WoonFriesland • Projectpan 135+ (2019) • Beleidsregels nieuwe woningen (2019) • Huisvestingsverordening 2019 • Uitvoeringsplan Woonvisie 2019 • Woonvisie 2017	De herziening van de woonvisie is in contouren gereed voor de zomer en in najaar de vaststelling. In het collegeprogramma aandacht is voor de woonvisie. Ook: eigen welstandscommissie? Verder is doorstroming een knelpunt.
Texel	• Omgevingsvisie (2022) • Prestatieafspraken 2021-2025 (2021) - Woontij • Huisvestingsverordening (2020) • Woningbouwprogramma 2020-203 (2020) • Actieplan (woningbouw; 2019) • Woonvisie (2016)	Onze Woonvisie dateert van 2016 en er zal in het tweede kwartaal gestart worden met het opstellen van een nieuwe Woonvisie (onderdeel coalitieakkoord) , waaronder ook de Woonzorgvisie. Onderdeel van dit traject zal een behoefteonderzoek zijn, verder zal er in worden gegaan op sub-thema's als: doelgroepenbeleid, doorstroming, hoe hou je betaalbare koop betaalbaar, huisvesting seizoenpersoneel enz.. Daarnaast wordt nieuwe regelgeving betrokken zoals de (in voorbereiding zijnde gewijzigde) huisvestingswet en de wet versterking regie volkshuisvesting.
Vlieland	• Prestatieafspraken 2022 (2021) – WoonFriesland • Ömgevingsvisie Vlieland (2021) • Huisvestingsverordening 2020 • Woonvisie Vlieland (2017)	Woon- Woonzorgvisie op Vlieland, wordt jaarlijks bekeken en iets geactualiseerd Gemeente is bezig met een startnotitie mei 2023 klaar, daarin komt: actualisering van de visie, kansen kaart woonlocaties, seizoensarbeiders, regels, leegstand en oneigenlijk gebruik. Medewerkers nu bezig met regio Deal en in programma 1 zit wonen, heeft nu prioriteit Huisvesting van tijdelijk personeel is ook voor Vlieland actueel De actualisatie van de woonvisies en verordeningen zijn onderdeel van de regio Deal en zal binnenkort op alle vijf eilanden worden opgepakt.