



Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Woonvisies in het vizier

Een aandachtspuntenlijst voor de gemeenteraden

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Colofon

‘Woonvisies in het vizier’, een aandachtspuntenlijst voor de gemeenteraden.

Leden Rekenkamercommissie:

Peter van den Berg, voorzitter
Saskia van der Haagen, vice-voorzitter
William Segers
Bert Jan Smallenbroek
Michiel Sorber
Wim Wensink
Rolf Willemse

Secretaris:

Rini Teunissen

Uitgave:

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

www.rekenkamerwvolv.nl

info@rekenkamerwvolv.nl

8 april 2016

Opmaak: Grapefish Voorschoten

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Aanbiedingsbrief Rekenkamercommissie

1. Aanleiding

In 2015 is de nieuwe Woningwet in werking getreden. Op grond hiervan hebben gemeenten een belangrijke regierol gekregen ten aanzien van de woningcorporaties. Als gemeenten een bod van de corporaties uit willen lokken is het van belang een woonvisie uit te brengen. Belangrijk is dat er een driehoek ontstaan is van gemeenten-corporaties-huurders. De gemeentelijke woonvisie vormt de basis voor prestatieafspraken die gemeenten, huurders en corporaties met elkaar gaan maken. Om tot dergelijke afspraken te komen zullen zij met elkaar de dialoog moeten aangaan over de lokale ambities. In samenhang hiermee stellen in 2016 Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg naar verwachting een nieuwe (dan wel geactualiseerde) woonvisie vast. De woonvisie van de gemeente Oegstgeest dateert van 2012 en heeft een looptijd tot 2020. Het is ons niet bekend of er plannen zijn om de woonvisie al voor die tijd te herzien.

De ontwikkelingen op de woningmarkt maken een goed woonbeleid een topprioriteit voor elke gemeente. In veel delen van het land dreigt een tekort te ontstaan aan woningen in de sociale huursector. Starters op de woonmarkt ondervinden steeds meer problemen om aan een betaalbare huurwoning te komen. De noodzaak steeds meer stathouders, mensen met een verstandelijke beperking en mensen met een psychiatrische aandoening te huisvesten zorgen voor extra druk op de markt voor sociale huurwoningen. De aanpak van scheefwonen leidt tot stijging van de vraag naar woningen in het middensegment. Daarnaast is er de opgave om mogelijk te maken dat ouderen steeds langer zelfstandig thuis kunnen wonen. Op de markt voor koopwoningen stijgt de vraag naar goedkope woningen. Zowel bij de particuliere als de sociale huursector wordt steeds meer de nadruk gelegd op energiebesparing. De betaalbaarheid van woningen vraagt steeds meer aandacht.

2. Doel van het onderzoek

Het ondersteunen van de gemeenteraden in hun oordeelsvorming over de concept woonvisies in de vier gemeenten en inzicht geven in de vraag in hoeverre deze woonvisies de mogelijkheden benutten om sturing te geven aan de sociale huurvoorraad en de particuliere woonvoorraad in de gemeenten en in de relevante regio's.

3. Keuze voor een aandachtspuntenlijst

Het tijdschema voor de voorgenomen woonvisies in Wassenaar, Voorschoten en naar verwachting ook in Leidschendam-Voorburg (inclusief de behandeling in de raden) was zodanig dat de Rekenkamercommissie een korte voorbereidingstijd had, waardoor een onderzoek gericht op de inhoud van de drie woonvisies en toegesneden op afzonderlijke gemeenten, niet mogelijk was. De aandachtspuntenlijst bevat 21 punten die zowel betrekking hebben op het proces als op de inhoud. De aandachtspunten worden in een begeleidende tekst uitgebreid toegelicht (zie aparte tab in het rapport).

De belangrijkste thema's in het woonbeleid zijn samengevat in een matrix (aparte tab rapport). Per thema wordt daarin aangegeven wat de belangrijkste betrokken partijen zijn, de relatie met verwante beleidsterreinen, de sturingsinstrumenten en de risico's.

Het kan zijn dat sommige punten voor de ene gemeente relevanter zullen zijn dan voor de andere. De aandachtspuntenlijst is bedoeld voor de ondersteuning van de raden bij de oordeelsvorming. U ontvangt dus geen conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die zijn gericht op de specifieke inhoud van de (concept) woonvisies.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



4. Onderwerpen in de aandachtspuntenlijst

Hierna gaan we nader in op enkele onderwerpen in de aandachtspuntenlijst (tussen haakjes de verwijzing naar de betreffende aandachtspunten in de rapportage):

- rol van de gemeenteraad ten aanzien van de woonvisie (paragraaf 4.1);
- algemene aandachtspunten bij het woonbeleid (paragraaf 4.2);
- onderbouwing van beleid (paragraaf 4.3);
- relatie met de woningcorporaties en de afstemming met andere gemeenten (paragraaf 4.4).

4.1 Rol van de gemeenteraad (aandachtspunten 18 tot en met 21)

Het vaststellen van het woonbeleid is de taak van de gemeenteraad. De woonvisie is het startpunt voor de gemeenteraad om de kaders vast te stellen voor de verschillende thema's van het woonbeleid: variërend van de omvang van de woningvoorraad tot aan de huisvesting vergunningshouders (zie de matrix bij aparte tab in het rapport). Om invulling te geven aan de kaderstellende rol moet de gemeenteraad goed worden betrokken bij het vormgeven van het woonbeleid zodat de raad een duidelijk beeld heeft van de opgaven op het gebied van het wonen en van de opvattingen en inzichten van stakeholders. In de beleidsdoelen moeten de veranderopgaven en de gewenste effecten duidelijk worden geschetst.

Na het vaststellen van de kaders is het aan de gemeenteraad om de uitvoering van het woonbeleid te controleren en zo nodig bij te sturen. Voorwaarde is dan wel dat de beleidsdoelen zodanig zijn geoperationaliseerd dat de gemeenteraad dit ook daadwerkelijk kan. Het is dan aan het college om aan de raad informatie te verschaffen over de voortgang.

Gegeven de controlerende en sturende taak, is het zaak dat van begin af aan ook duidelijkheid wordt gegeven over hoe de gemeenteraad gedurende de uitvoering van de woonvisie zal worden geïnformeerd: hoe ziet zo'n rapportage er uit en biedt die de gemeenteraad de mogelijkheid om bij te sturen?

4.2 Algemene aandachtspunten bij het woonbeleid (aandachtspunten 1 tot en met 6)

Het gemeentelijk woonbeleid kent vier kerntaken: zorgen voor voldoende woningen, zorgen voor de juiste samenstelling van de woningvoorraad naar prijsniveau en woningtype, zorgen voor de kwaliteit van woningen en zorgen dat in - in geval van schaarste - de woningen op een rechtvaardige manier worden verdeeld. Het opstellen van gemeentelijk woonbeleid is niet verplicht en vormvrij, maar als een gemeente er toe overgaat, dan gelden er wel wettelijke kaders. Dit zijn de Woningwet 2015, de Huisvestingswet 2014, de ladder voor duurzame verstedelijking, de Wet langdurige zorg, Wmo en de Jeugdwet. Als een gemeente een woonvisie opstelt is het logisch dat zij deze wettelijke kaders opneemt en de consequenties hiervan beschrijft.

Een ander algemeen aandachtspunt is het type rolinvulling dat de gemeente op zich neemt (regisserende rol, coördinerende rol of faciliterende rol) en of die rol past bij de gekozen uitwerking (beleid, ambities, gehanteerde instrumenten en inzet van capaciteit). Is dit allemaal duidelijk omschreven? En voor welk type woonbeleid kiest de gemeente? Thematisch, naar doelgroep of wijkgericht?

4.3 Onderbouwing van beleid (aandachtspunten 15 tot en met 17)

De woonvisie bevat doelen die om een deugdelijke onderbouwing vragen. Het gaat dan allereerst om actuele en gangbare cijfers en prognoses ter onderbouwing van het beleid. De keuzes en aannames die in de woonvisie worden gemaakt dienen vervolgens logisch voort te vloeien uit de cijfers. Op basis hiervan kan de gemeenteraad het realiteitsgehalte van de plannen toetsen. Prioriteiten ten aanzien van de sociale en particuliere woningbouwopgave moeten op hun eigen merites beoordeeld worden: zo is het planningsinstrumentarium en daarmee sturing op de particuliere voorraad veel beperkter dan bij de sociale woningbouw.

Het woonbeleid heeft een relatie met andere beleidsterreinen. Het is van belang dat dit in kaart wordt gebracht en concrete verwijzingen worden gegeven naar de betreffende beleidsnota's.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



4.4 De relatie met de woningcorporaties en de afstemming van beleid met andere gemeenten (aandachtspunten 7 tot en met 14).

Voor de inhoud van de woonvisie vormt de relatie met de woningcorporaties die haar weerslag krijgt in de prestatieafspraken een belangrijk onderdeel. Inzicht in de afspraken met de woningcorporaties biedt de raad de mogelijkheid om zijn kaderstellende en controlerende taak in te vullen.

Tussen de woningcorporaties en gemeenten is sprake van wederzijdse afhankelijkheid: woningcorporaties moeten in redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid. Het is aan de gemeenten om het woonbeleid zodanig te formuleren dat de woningcorporaties hun werkzaamheden hierop kunnen afstemmen en hier naar redelijkheid aan kunnen bijdragen.

De Woningwet 2015 is hier het juridische kader: gemeenten moeten voldoende handvatten bieden en geen onredelijke eisen stellen aan de woningcorporaties of eisen stellen die conform de Woningwet niet door de woningcorporaties mogen worden uitgevoerd. Ook schrijft de Woningwet voor dat woningcorporaties jaarlijks overzichten aan de gemeenten sturen met de voorgenomen werkzaamheden. Tegelijkertijd schrijft de Woningwet voor dat de gemeente haar visie geeft over voorgenomen besluiten van woningcorporaties. Het ligt voor de hand om de raad te informeren over deze informatiestromen. Dat geldt ook voor de prestatieafspraken met de woningcorporaties. Dit zijn de belangrijkste sturings-instrumenten. In de matrix (aparte tab in het rapport) is per beleidsterrein aangegeven welke sturingsinstrumenten kunnen worden gebruikt.

Voor de prestatieafspraken met de woningcorporaties is het zaak om tenminste afstemming te vinden met het woonbeleid van andere gemeenten waar de woningcorporaties actief zijn. De woningmarkt in een gemeente staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een regionale markt. In de regelgeving wordt daar ook rekening mee gehouden. Sinds 2012 verplicht de 'ladder voor duurzame verstedelijking' gemeenten om in regionaal verband de actuele (en toekomstige) regionale vraag naar woningen (en bedrijventerreinen) in beeld te brengen ter onderbouwing van nieuwe bouwvoornemens. Als er vraag is, moet een gemeente eerst kijken welke mogelijkheden er zijn voor inbreiding en voor het transformeren van leegstaande gebouwen voordat uitbreiding aan de orde komt. Alleen als er geen mogelijkheden zijn om het gewenste programma binnen het bestaand bebouwd gebied te realiseren, mag een gemeente nieuwe uitbreidingslocaties ontwikkelen, waarbij de locatiekeuze ook weer in regionaal verband moet plaatsvinden.

5. Tot slot

Gezien het karakter van de aandachtspuntenlijst hebben we *geen ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoor* toegepast. De Rekenkamercommissie is desgewenst bereid om samen met bureau Companen een nadere toelichting te geven.

De Rekenkamercommissie dankt Roeland Kreeft van Companen hartelijk voor de prettige samenwerking tijdens het maken van de aandachtspuntenlijst.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Colofon

**Brief
Rekenkamer-
commissie**

Aandachtspuntenlijst

**Aandachts-
puntenlijst**

**Matrix
thema's
woonbeleid**

**Toelichting
aandachts-
puntenlijst**



Aandachtspuntenlijst

Algemene aandachtspunten

- De gemeente kan verschillende rollen kiezen in het woonbeleid (regisserende rol, een coördinerende rol of een faciliterende rol). Ook kan de gemeenten verschillende rollen spelen ten aanzien van verschillende opgaven/aandachtsgebieden. Ongeacht de rol die de gemeente kiest, dient te worden nagegaan:
 - of de gekozen rol past bij de in het beleid beschreven opgaven en ambities
 - of de gekozen rol past bij de bestaande relatie tussen de gemeente en stakeholders
 - of de instrumenten die de gemeente in het woonbeleid wil inzetten in overeenstemming zijn met de gekozen rol
 - of de voorgenomen inzet van menskracht en middelen in overeenstemming is met de gekozen rol
- Om de uitvoering van de woonvisie te kunnen monitoren, is het van belang dat in de woonvisie de opgaven duidelijk zijn beschreven en 'meetbaar' zijn gemaakt. Bij de instrumenten moet zijn aangegeven welke effecten de gemeente ervan verwacht. Zo wordt tevens duidelijk hoe de inzet van instrumenten zich verhoudt tot de urgentie en complexiteit van de opgaven.
- Het woonbeleid kan thematisch worden opgezet, naar doelgroep of wijkgericht. Een combinatie is ook mogelijk. Afhankelijk van de opgaven die de gemeente wil aanpakken, ligt een bepaalde indeling voor de hand. Een doelgroepgerichte aanpak is de aangewezen indeling als de belangrijkste opgave in de gemeente betrekking hebben op de mogelijkheden voor specifieke groepen om een (passende/geschikte) woning te vinden. Een wijkgerichte opzet ligt voor de hand als de opgaven in het woonbeleid sterk per wijk verschillen. Gemeenten die een ambitieus programma willen uitvoeren op enkele specifieke thema's kiezen een thematische opzet van de woonvisie. Als de opzet van de woonvisie niet in lijn is met de (belangrijkste) opgaven, leidt dat tot onduidelijkheid over de prioriteitstelling en is het monitoren van de effecten van beleid moeilijker.
- Als er sprake is van schaarste op de markt voor sociale huurwoningen kan dat aanleiding zijn om een Huisvestingsverordening vast te stellen. Als een Huisvestingsverordening van kracht is of wordt opgesteld, moet de gemeente conform de nieuwe Huisvestingswet onderbouwen dat er sprake is van schaarste.
- De wetgeving ten aanzien van de zorg is in 2015 ingrijpende veranderd (Wlz, Wmo en Jeugdwet). De effecten daarvan zullen gaandeweg zichtbaar worden. In het woonbeleid moet rekening worden gehouden met de nieuwe woonvragen die uit deze veranderingen voortkomen. Het gaat daarbij om de woonvraag van zelfstandig wonende ouderen, maar ook om zelfstandig wonende inwoners met een licht verstandelijke beperking of een psychiatrische aandoening. Ook de uitstroom uit instellingen voor jeugdzorg vraagt om aandacht.

Toelichting

Hoofdstuk 5.1 t/m 5.3

Hoofdstuk 5.4
Hoofdstuk 6

Hoofdstuk 7.3

Hoofdstuk 6.15

Hoofdstuk 2.2

Hoofdstuk 2.4

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst





6. Door de samenhang met (en de hiërarchie tussen) ander beleidsnota's duidelijk te beschrijven, wordt voorkomen dat beleidsnota's onderling tegenstrijdig zijn of dat onduidelijk is in welke nota het primaat ligt ten aanzien van een bepaald onderwerp. Als beleid op een aanpalend terrein wordt aangepast, moet duidelijk zijn waar het primaat ligt: moet in dit specifieke onderdeel de woonvisie worden gevolgd of wordt in de woonvisie verwezen naar het meest actuele beleid op het aanpalende terrein?

Hoofdstuk 7.2

Aandachtspunten t.a.v. de relatie met de woningcorporatie(s)

Toelichting

7. Woningcorporaties moeten 'naar redelijkheid' bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid. Dat veronderstelt dat het woonbeleid zo concreet is geformuleerd dat de woningcorporatie(s) hun activiteiten erop kunnen afstemmen. Hoofdstuk 4.1
8. De Woningwet gaat ervan uit dat gemeenten hun woonbeleid op hoofdlijnen formuleren zodat woningcorporaties er hun werkzaamheden op kunnen afstemmen. Deze bepaling is er mede op gericht dat het beleid voldoende ruimte biedt voor onderhandeling over de precieze bijdrage van de woningcorporatie. Het beleid mag geen dictaat zijn. Hoofdstuk 4.3
9. In de Woonvisie mogen geen taken worden neergelegd bij de woningcorporatie(s) die op grond van de Woningwet 2015 niet door woningcorporaties mogen worden uitgevoerd. Hoofdstuk 2.1
Hoofdstuk 4.5
10. De Woningwet 2015 (en het bijbehorende Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting) bevat een aantal voorgeschreven onderdelen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden die de woningcorporatie(s) jaarlijks aan de gemeente moeten sturen. Het gemeentelijk woonbeleid moet voldoende handvaten bieden om op deze onderdelen het overzicht van voorgenomen werkzaamheden vorm te geven. Hoofdstuk 4.1
11. De Woningwet schrijft voor dat gemeenten op een aantal voorgenomen besluiten van woningcorporatie(s) een zienswijze geven. Het verdient aanbeveling de basis voor deze zienswijzen in het woonbeleid vast te leggen. Hoofdstuk 4.1
12. Er mogen in het woonbeleid geen kennelijk onredelijke eisen worden neergelegd bij de woningcorporatie(s) Hoofdstuk 4.6

Aandachtspunten t.a.v. de afstemming van het beleid met andere gemeenten

13. Om prestatieafspraken te kunnen maken met woningcorporaties dient het woonbeleid te zijn afgestemd met andere belanghebbende gemeenten. Dat zijn in ieder geval de andere gemeenten waar corporaties waarmee de gemeente prestatieafspraken wil maken woningen in bezit hebben. Hoofdstuk 4.2
14. De ladder voor duurzame verstedelijking schrijft regionale afstemming voor. Nieuwe woningbouwvoornemens die in de woonvisie worden genoemd, moeten zijn afgestemd met buurgemeenten en getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Hoofdstuk 2.3

Aandachtspunten t.a.v. de onderbouwing van het beleid

Toelichting

15. Woonbeleid bevat doelen voor de korte termijn en doelen voor de (midden) lange termijn. Beiden categorieën doelen vragen om een deugdelijke onderbouwing. Hoofdstuk 4.4
- Cijfers waarop het woonbeleid is gebaseerd, dienen actueel en gangbaar te zijn

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



- De keuzes die in het woonbeleid zijn gemaakt, dienen logisch voort te vloeien uit de cijfers
 - De gemeenteraad moet inzicht worden geboden in de aannames die er onder prognoses liggen (die de basis vormen voor woningbouwprogramma's en ander langetermijnbeleid)
16. De ambities die in het woonbeleid worden geformuleerd, moeten realistisch zijn. Ook is het verstandig in het beleid aan te geven welke prioriteiten de gemeente hanteert, bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet die van andere partijen wordt gevraagd. De bijdrage van woningcorporaties aan het gemeentelijk woonbeleid is wettelijk verankerd. Dat geldt niet voor particuliere eigenaren. Ten aanzien van de particuliere (huur- en koop)voorraad beperkt het wettelijk instrumentarium van de gemeente zich voornamelijk tot het planningsinstrumentarium op grond van de Wro. Bij ambities die betrekking hebben op gewenste ontwikkelingen in de bestaande particuliere woningvoorraad is een kritische blik op het realiteitsgehalte derhalve extra van belang. Hoofdstuk 6
Hoofdstuk 7.2
17. Het woonbeleid hangt samen met verschillende andere beleidsterreinen (afhankelijk van de gekozen doelen). Het kan gaan om duurzaamheids- of klimaatbeleid, Wmo-beleid, verkeersbeleid, beleid op het gebied van recreatie en toerisme, etc. Het is verstandig in het woonbeleid de relatie met beleid op andere terreinen aan te geven. Hierbij dient ook te zijn aangegeven welke nota, visie of ander beleidsdocument leidend is. Zo is ook duidelijk waar het primaat ligt bij beleidsveranderingen op een aanpalend terrein. Hoofdstuk 7.2

Aandachtspunten t.a.v. de rol van de gemeenteraad

Toelichting

18. Het vaststellen van het woonbeleid is de taak van de gemeenteraad. Om de kaderstellende rol goed inhoud te geven, moet de gemeenteraad op een goede manier worden betrokken bij het vormgeven van het beleid zodat de gemeenteraad een duidelijk beeld heeft van de opgaven op het gebied van het wonen en op de opvattingen en inzichten van stakeholders. Hoofdstuk 7.1
19. De gemeenteraad heeft de taak de uitvoering van het woonbeleid te controleren en zo nodig bij te sturen. De beleidsdoelen moeten zodanig zijn geoperationaliseerd dat het voor de gemeenteraad mogelijk is de voortgang van de uitvoering te monitoren en controleren. Dat betekent dat duidelijk is aangegeven wat de veranderopgave is (de richting van de gewenste verandering), welke effecten de gemeente beoogt (bij voorkeur gekwantificeerd) en welke instrumenten worden ingezet om die effecten te bereiken. Hoofdstuk 7.3
20. Als de gemeente de doelen van het woonbeleid neerlegt in een visie (woonvisie), kan de operationalisering van de beleidsdoelen worden opgenomen in een meerjarige uitvoeringsagenda (of woonagenda, uitvoeringsplan, etc.). De veranderopgaven en gewenste effecten horen echter thuis in de woonvisie. Zo kan de gemeenteraad invulling geven aan zijn kaderstellende rol. Hoofdstuk 7.2
21. Het college van B&W faciliteert de gemeenteraad bij het uitoefenen van zijn controlerende taak, bijvoorbeeld door periodiek voortgangsinformatie te verschaffen en door het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het woonbeleid periodiek (op een vergelijkbare wijze) te herhalen. De wijze waarop dit gebeurt kan worden vastgelegd in het woonbeleid. Hoofdstuk 7.3

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Colofon

**Brief
Rekenkamer-
commissie**

**Aandachts-
puntenlijst**

**Matrix
thema's
woonbeleid**

**Toelichting
aandachts-
puntenlijst**

Matrix thema's woonbeleid

Bijlage – Matrix thema's woonbeleid

	Partijen met 'productiekracht'	Relatie met andere beleidsterreinen	Sturingsinstrumenten	Risico's
1. Gewenste omvang en segmentering van de woningvoorraad	Gemeente Woningcorporaties Ontwikkelaars Beleggers	Grondbeleid Armoedebeleid Maatschappelijke ondersteuning Economisch beleid	Bestemmingsplannen Grondbeleid Prestatieafspraken met woningcorporaties Actieve benadering van ontwikkelaars en beleggers Faseren en doseren projecten	Een 'mismatch' tussen vraag en aanbod kan leiden tot het wegtrekken van inwoners, overaanbod in segmenten, betaalbaarheidsproblemen, vertraging in de uitvoering van projecten en daarmee tekorten in de grondexploitatie
2. Kwaliteit woningvoorraad	Ontwikkelaars Woningcorporaties VVE's Particuliere eigenaren	Leefbaarheid Volksgezondheid	Welstandsbeleid Handhaving Onbewoonbaarverklaring Onteigening Woningverberingssubsidies Ondersteuning VVE's Prestatieafspraken met woningcorporaties	Slechte woningkwaliteit leidt tot verloedering van panden en heeft een negatieve invloed op de vastgoedwaarde in een breder gebied. Verloedering brengt leefbaarheidsproblemen met zich mee, kan gevaar opleveren voor bewoners en omwonenden en kan een buurt onaantrekkelijk maken voor potentiële vestigers.

	Partijen met 'productiekracht'	Relatie met andere beleidsterreinen	Sturingsinstrumenten	Risico's
3. Gewenste/voorgenomen transformaties	Woningcorporaties Vastgoedeigenaren	Leefbaarheid Economisch beleid Vastgoedbeleid	Bestemmingsplannen Locatiesubsidies Prestatieafspraken met woningcorporaties Grondbeleid	Transformatie zijn nodig als vastgoed op gronden hun bestemming verliezen of niet meer voldoen aan kwalitatieve eisen. Zonder transformatie ontstaat leegstand en/of verloedering. Transformatie kan ook nodig zijn om meer diverse en leefbare wijken te krijgen. Uitblijven van transformatie in de woningvoorraad kan leiden tot mismatches in vraag en aanbod, verloedering en of leefbaarheidsproblemen.
4. Energieprestatie bestaande woningvoorraad	Woningcorporaties Beleggers Particuliere eigenaren	Milieubeleid Armoedebeleid	Prestatieafspraken met woningcorporaties Voorlichting Subsidiëring	Het uitblijven van investeringen in de energieprestatie van woningen leidt op langere termijn tot stijgende woonlasten en daarmee tot potentiële betaalbaarheidsproblemen. Energieproductie leidt tot CO2-uitstoot en daarmee tot opwarming van de aarde
5. In- en doorstroming op de woningmarkt	Gemeente Woningcorporaties Ouderen(welzijns)organisaties Zorgorganisaties	Maatschappelijke ondersteuning	Prestatieafspraken met woningcorporaties Bestemmingsplannen Voorlichting	Als er onvoldoende doorstroming plaatsvindt op de woningmarkt trekken starters en vestigers weg uit de gemeente. Gebrek aan doorstroming leidt tot overaanbod in bepaalde segmenten op termijn



	Partijen met 'productiekracht'	Relatie met andere beleidsterreinen	Sturingsinstrumenten	Risico's
6. Betaalbaarheid van het wonen	Woningcorporaties Gemeente	Armoedebeleid	Prestatieafspraken met woningcorporaties Bestemmingsplannen Grondbeleid Inkomensondersteuning Budgetcoaching Schuldhulpverlening Kwijtschelding belastingen	Betalingsproblemen kunnen leiden tot schulden. Als huurschuld leidt tot huisuitzetting bestaat het risico van dakloosheid. Betalingsproblemen leiden tot gezondheidsproblemen en verkleinen de kansen op sociale mobiliteit
7. Wonen en zorg	Woningcorporaties Zorginstellingen Welzijnsinstellingen Gemeente Ontwikkelaars en zorgondernemers Particuliere eigenaren	Volksgezondheid Maatschappelijke ondersteuning	Inkoop begeleiding Individuele voorzieningen Woningaanpassing Welzijnssubsidies Prestatieafspraken met woningcorporaties Voorlichting	Onvoldoende voorzieningen voor wonen met zorg kunnen leiden tot hoge zorgkosten, sociale problematiek (bijvoorbeeld eenzaamheid) en overlast in straten en buurten (als er bijvoorbeeld onvoldoende aandacht is voor de ondersteuning van GGZ-cliënten)
8. Bijzondere doelgroepen	Gemeente Zorginstellingen Welzijnsinstellingen GGD Woningcorporaties Politie	Volksgezondheid Maatschappelijke ondersteuning Verslavingszorg OGGZ Maatschappelijke opvang	Inkoop beschermd wonen Inkoop begeleiding Welzijnssubsidies Coördinatie zorgnetwerken Maatschappelijk werk	Onvoldoende aandacht voor mensen met psychiatrische problematiek kan leiden tot dakloosheid en overlast
9. Woningaanpassing voor inwoners met beperkingen	Gemeente Woningcorporaties	Maatschappelijke ondersteuning	Financiering woningaanpassing, prestatieafspraken met woningcorporaties	Zonder woningaanpassing kunnen ouderen en mensen met een beperking hun woning niet goed of niet veilig gebruiken. Dat kan leiden tot incidenten en hoge zorgkosten.

Colofon

Brief Rekenkamer-commissie

Aandachtspuntenlijst

Matrix thema's woonbeleid

Toelichting aandachtspuntenlijst

	Partijen met 'productiekracht'	Relatie met andere beleidsterreinen	Sturingsinstrumenten	Risico's
10. Huisvesting vergunninghouders	Gemeente Woningcorporaties Vastgoedeigenaren	Onderwijs Werkgelegenheid Leefbaarheid Integratie	Prestatieafspraken woningcorporaties Coördinatie tijdelijke huisvestingsinitiatieven	Als de gemeente niet voldoet aan de verplichting huisvesting te bieden aan vergunninghouders kan dat leiden tot boetes; onvoldoende aandacht voor de effecten van de huisvesting van vergunninghouders kan leiden tot maatschappelijke onrust; Onvoldoende aandacht voor onderwijs aan vergunninghouders en voor werk kan leiden tot achterstanden en sociale problemen
11. Huisvesting arbeidsmigranten	Woningcorporaties Vastgoedeigenaren	Economisch beleid Volksgezondheid Handhavingsbeleid	Prestatieafspraken met woningcorporaties Afspraken met werkgevers	Onvoldoende aandacht voor arbeidsmigranten kan leiden tot gevaarlijke en/of ongezonde huisvestingssituaties, overlast en uitbuiting
12. Tijdelijke verhuur en recreatief gebruik woningen	Gemeente Brandweer Particuliere eigenaren	Recreatie en toerisme Handhavingsbeleid	Handhaving	Tijdelijke verhuur en recreatief gebruik van reguliere woningen kan leiden tot overlast en gevaarlijke situaties
13. Permanent gebruik recreatiewoningen	Gemeente Eigenaren recreatiewoningen	Recreatie en toerisme Handhavingsbeleid	Handhaving	Permanent gebruik van recreatiewoningen kan leiden tot een verminderde aantrekkelijkheid van de gemeente voor toeristen
14. Woonwagens en woonschepen	Gemeente Woningcorporaties Woonwagenbewoners			Onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van woonwagenstandplaatsen kan leiden tot gevaarlijke en ongezonde huisvestingssituaties



Colofon

**Brief
Rekenkamer-
commissie**

Toelichting aandachtspuntenlijst

**Aandachts-
puntenlijst**

**Matrix
thema's
woonbeleid**

**Toelichting
aandachts-
puntenlijst**



Inhoud Toelichting bij de Aandachtspuntenlijst

1	Het belang van lokaal woonbeleid	6
2	Het wettelijk kader	7
2.1	De Woningwet 2015	7
2.2	De Huisvestingswet 2014	8
2.3	De ladder voor duurzame verstedelijking	8
2.4	Wlz, Wmo en Jeugdwet	9
3	De verhouding tussen de partijen	10
3.1	Een redelijke bijdrage aan het woonbeleid	10
3.2	Geschillen	11
4	Voorwaarden aan gemeentelijk woonbeleid	12
4.1	Beleid concreet en kenbaar	12
4.2	Afstemming met omliggende gemeenten	13
4.3	Beleid op hoofdlijnen	14
4.4	Onderbouwing beleid	14
4.5	Het takenpakket van woningcorporaties	16
4.6	Geen onredelijke eisen	17
5	Gemeentelijke regie op het wonen	18
5.1	Het regiemodel	18
5.2	Het samenwerkingsmodel	19
5.3	Het faciliterend model	19
5.4	Betekenis voor het woonbeleid	19
6	Inhoud van woonbeleid	20
6.1	Gewenste omvang en segmentering van de woningvoorraad	20
6.2	Kwaliteit woningvoorraad	20
6.3	Gewenste/voorgenomen transformaties	21
6.4	Energieprestatie woningvoorraad	21
6.5	In- en doorstroming op de woningmarkt	21
6.6	Betaalbaarheid van het wonen	22
6.7	Wonen en zorg voor ouderen	23
6.8	Bijzondere doelgroepen	23
6.9	Woningaanpassing voor inwoners met beperkingen	24
6.10	Huisvesting vergunninghouders	24
6.11	Huisvesting arbeidsmigranten	25
6.12	Tijdelijke verhuur en recreatief gebruik woningen	25
6.13	Permanente gebruik recreatiewoningen	25
6.14	Woonwagens en woonschepen	26
6.15	Doelgroepenbeleid en wijkgerichte vertaling woonbeleid	26
7	Rol van de gemeenteraad bij het woonbeleid	27
7.1	De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het woonbeleid in verschillende fasen	27
7.2	Realistische ambities en prioriteiten	28
7.3	Monitoring en controle	29

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



1 Het belang van lokaal woonbeleid

‘Bevordering van voldoende woonegelegenheid is voorwerp van zorg der overheid’, stelt de Grondwet in artikel 22. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol omdat zij besluiten nemen over de ruimtelijke ordening en dus bepalen hoeveel en welke woningen er worden gebouwd (op grond van de Wro). De verantwoordelijkheid van de overheid voor het wonen houdt echter niet op bij het bevorderen dat er voldoende woningen zijn. De overheid draagt tevens een verantwoordelijkheid om te voorzien in voldoende betaalbare woningen voor huishoudens met lage inkomens. Hiervoor is de Woningwet ingesteld waarin de taken worden geregeld van ‘toegelaten instellingen’ die deze publieke taak uitvoeren. In geval van schaarste kan de overheid bovendien ingrijpen in de distributie van deze woningen op grond van de Huisvestingswet. De verantwoordelijkheid om te zorgen dat inwoners met beperkingen of chronische ziekten zo mogelijk zelfstandig kunnen wonen, heeft de wetgever neergelegd bij de gemeenten in de Wmo. Tenslotte draagt de overheid een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van woningen. Hierover zijn in de Woningwet regels opgenomen. Hiermee zijn de kerntaken van het gemeentelijk woonbeleid samengevat:

1. Zorgen voor voldoende woningen om de lokale bevolking te huisvesten
2. Zorgen voor de juiste samenstelling van de woningvoorraad naar prijsniveau en woningtype
3. Zorgen voor voldoende kwaliteit van woningen
4. Zorgen dat in geval van schaarste de woningen op een rechtvaardige manier worden verdeeld

Binnen deze vier kerntaken zijn veel beleidskeuzes mogelijk. Wie beschouwt de gemeente bijvoorbeeld als ‘de lokale bevolking’? Zijn dat alleen de huishoudens die al in de gemeente wonen en hun kinderen? Of beschouwt de gemeente ook huishoudens die graag in de gemeenten *zouden willen* wonen als lokale bevolking? Hoe ver gaat de gemeente in het streven naar een goede kwaliteit van de woningvoorraad? Blijven die inspanningen beperkt tot het voorkomen van verkrotting of is het stimuleren van verbetering van woningen (bijvoorbeeld van de energieprestatie) ook de zorg van de gemeente? Hoe zorgt de gemeente voor de juiste verdeling van woningen? Stuur je alleen met een Huisvestingsverordening of neemt de gemeente ook actief stappen om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen.

In geen enkele wet staat de expliciete verplichting van gemeenten om woonbeleid vast te stellen. Wel wijzen verschillende wetten de gemeente taken toe die direct of indirect met het wonen met maken hebben. Denk aan de verplichting bestemmingsplannen vast te stellen of de verplichting in de Wmonota het ‘beschermd wonen’ op te nemen. Vraagstukken rondom het wonen kunnen zich doorgaans verheugen in ruime politieke aandacht, bijvoorbeeld als het gaat om de ontwikkeling van huren, de beschikbaarheid van woningen voor starters, de huisvesting van vergunninghouders, etc. Het ligt daarom voor de hand voor het woonbeleid een integraal kader op te stellen, in de vorm van een woonvisie, een nota woonbeleid of anderszins.

Er bestaan voor gemeentelijk woonbeleid geen vormvereisten. Hoe smal of breed dat kader inhoudelijk is, bepaalt de gemeente zelf. In de toelichting op artikel 42 van de Woningwet schrijft de regering dat het woonbeleid een uitgebreide woonvisie kan zijn maar dat ‘dit vastgelegde volkshuisvestingsbeleid ook zou kunnen bestaan uit meerjarige voorstellen vanuit de gemeente over de uit te voeren werkzaamheden door de toegelaten instellingen in haar gemeente’. Deze kunnen een breed palet aan onderwerpen omvatten, ‘maar kunnen ook bestaan uit alleen speerpunten, bijvoorbeeld de aanpak van

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema’s
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



bepaalde aandachtswijken, wensen ten aanzien van de energieprestatie van de woningvoorraad van de toegelaten instelling en dergelijke'.¹

Het is overigens goed om erbij stil te staan dat de Woningwet bepalingen bevat die betrekking hebben op het *volkshuisvestings*beleid. Hoewel woonbeleid en volkshuisvestingsbeleid vaak als synoniemen worden gebruikt, is de reikwijdte van het volkshuisvestingsbeleid veel beperkter dan die van het woonbeleid. Volkshuisvestingsbeleid gaat over de huisvesting van lage inkomensgroepen (de facto de sociale huursector). Woonbeleid gaat over alle woongerelateerde onderwerpen waarmee de gemeente zich bezighoudt.

2 Het wettelijk kader

Het opstellen van gemeentelijk woonbeleid is niet verplicht en het beleid zelf is vormvrij. Dat neemt niet weg dat als gemeente ertoe overgaan woonbeleid te maken, dit beleid wettelijk is ingekaderd. We behandelen in dit hoofdstuk kort de Woningwet 2015, de Huisvestingswet 2014, de ladder voor duurzame verstedelijking en de Wmo/Wlz en de Jeugdwet. Deze wetten bevatten instrumenten voor woonbeleid of een opdracht aan gemeenten om beleid te maken.

2.1 De Woningwet 2015

Op 1 juli 2015 is de herziene Woningwet in werking getreden. De Woningwet en het daarbij horende *Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting* (Btiv) hebben gevolgen voor het takenpakket van woningcorporaties en voor de relatie tussen gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties. In de Woningwet 2015 is uitputtend vastgelegd wat behoort tot 'het terrein van de volkshuisvesting' en wat niet.

Sociaal en commercieel

De mogelijkheden voor woningcorporaties om te investeren in commercieel en in mindere mate ook in maatschappelijk vastgoed zijn beperkt. Voor bezit met een huurprijs boven de 'liberalisatiegrens' moeten corporaties een aparte juridische entiteit oprichten of hun administratie scheiden. Zij mogen geen 'staatssteun' (geborgde leningen, sociale grondprijs) meer inzetten voor de realisatie van dure (huur)woningen. Dure woningen mogen ze bovendien alleen bouwen als er geen marktpartijen te vinden zijn die dat willen doen.

Verhouding tussen partijen

Onder de Woningwet 2015 is veel gedetailleerder geregeld hoe woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties met elkaar moeten omgaan. Woningcorporaties moeten 'naar redelijkheid' bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestelijk beleid zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Hierover maken ze jaarlijks afspraken met de gemeenten waar ze werkzaam zijn en de huurdersorganisaties. De wet bepaalt dat woningcorporaties in bepaalde gevallen een zienswijze moeten vragen van de gemeente en hun huurders. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verkoop van woningen.

¹ Memorie van Toelichting bij de novelle op de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, pagina 38



Regionale afstemming

Om de lokale binding van woningcorporaties te versterken, krijgen zij tenslotte een werkgebied toegewezen waarbinnen zij investeringen mogen doen. Gemeenten worden gevraagd (in regionaal verband) met voorstellen te komen voor de begrenzing van deze regio's. Gemeenten worden geacht hun woonbeleid op regionaal niveau af te stemmen, minimaal met de gemeenten die tevens behoren tot het werkgebied van de woningcorporaties die binnen hun grenzen werkzaam zijn.

2.2 De Huisvestingswet 2014

Op 1 januari 2015 is een nieuwe Huisvestingswet in werking getreden (Huisvestingswet 2014). De Huisvestingswet geeft gemeenten instrumenten om tot een eerlijke en evenwichtige verdeling van (schaarse) woningen te komen.

Schaarste op de sociale huurwoningmarkt

Als er aantoonbaar sprake is van schaarste op de markt voor sociale huurwoningen of specifieke segmenten daarvan kunnen gemeenten een Huisvestingsverordening vaststellen. In deze verordening kan de gemeente regels opnemen over de distributie (toewijzing) van woningen, waarbij – afhankelijk van de specifieke lokale situatie – in meer of mindere mate voorrang kan worden verleend aan huishoudens die lokaal of regionaal gebonden zijn. Nieuw in de Huisvestingswet is het expliciete verbod voor de gemeente om andere instrumenten dan een verordening in te zetten om de woonruimteverdeling te beïnvloeden. Regels over toewijzing van woningen mogen dus niet meer in prestatieafspraken worden vastgelegd.

Regels voor urgentie

Een huisvestingsverordening kan urgentieregels bevatten. Voor het vaststellen van dergelijke regels hoeft geen schaarste op de woningmarkt aangetoond te worden. Als urgentieregels worden vastgelegd, moeten gemeenten daarin als categorie vergunninghouders benoemen. Minister Blok bereidt een wijziging voor van de Huisvestingswet om die bepaling te laten vervallen.

Naast de woningtoewijzing kan de Huisvestingsverordening regels bevatten over het splitsen, samenvoegen, omzetten en onttrekken van woonruimten.

2.3 De ladder voor duurzame verstedelijking

Drie treden

Om overprogrammering van woningbouw (en bedrijven) tegen te gaan is in 2012 de 'ladder voor duurzame verstedelijking' opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De ladder is een (juridisch) toetsingskader dat gemeenten verplicht om in regionaal verband de actuele (en toekomstige) regionale vraag naar woningen (en bedrijventerreinen) in beeld te brengen ter onderbouwing van nieuwe bouwvoornemens (trede 1). Als er vraag is, moet een gemeente eerst kijken welke mogelijkheden er zijn voor inbreiding en voor het transformeren van leegstaande gebouwen voordat uitbreiding aan de orde komt (trede 2). Alleen als er geen mogelijkheden zijn om het gewenste programma binnen het bestaand bebouwd gebied te realiseren, mag een gemeente nieuwe

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



uitbreidingslocaties ontwikkelen. Hiervoor geldt dat in regionaal verband moet worden gekeken welke locatie(s) zich hiervoor het beste lenen uit het oogpunt van ontsluiting (trede 3).

Onderbouwing

Uit jurisprudentie die inmiddels is ontstaan, blijkt dat de Raad van State zwaar hecht aan de regionale onderbouwing van nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het ontwikkelen van nieuwe plannen zonder daarbij op regionaal niveau afspraken te maken, is sinds 2012 feitelijk niet meer mogelijk.

2.4 Wlz, Wmo en Jeugdwet

Langer zelfstandig wonen

De oplopende kosten in de zorg (mede door de vergrijzende bevolking) zijn aanleiding geweest tot een aantal ingrijpende hervormingen die ook van invloed zijn op het wonen. De eisen voor opname in een intramurale instelling zijn flink verzaamd. Alleen als er sprake is van een (zeer) zware zorgvraag worden mensen nog intramuraal opgenomen. Meer ouderen, mensen met een licht verstandelijke beperking of een psychiatrische stoornis blijven hierdoor zelfstandig wonen en krijgen zorg en ondersteuning thuis. In 2015 is de Wet langdurige zorg (Wlz) ingevoerd. Deze wet vervangt de AWBZ. Een groot deel van de voorzieningen die in de AWBZ werden geregeld, zijn bij deze wijziging overgegaan naar de Zorgverzekeringswet (ZVW) en naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hiertoe is een nieuwe Wmo ingevoerd. Met de invoering van de nieuwe Wmo in 2015 zijn gemeenten aanvullend op de taken die de oude Wmo regelde verantwoordelijk geworden voor de begeleiding en het beschermd wonen (via centrumgemeenten).

Ook in 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet op de jeugdzorg, maar in de wet zijn ook verschillende onderdelen van de jeugdzorg opgenomen die onder de ZVW (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd) vielen.

Nieuwe woonvragen

Op de woningmarkt ontstaan door de veranderingen in de zorg nieuwe vragen. Met het sluiten van de verzorgingshuizen zijn meer woningen nodig die geschikt zijn voor ouderen met fysieke beperkingen. Het gaat dan deels om woningen in een veilige woonomgeving waar bewoners gebruik kunnen maken van diensten en met zorg in de buurt (aanleunwoningen, woonzorgcomplexen). Veel ouderen zullen echter (langer) thuis blijven wonen. Dat stelt eisen aan hun woningen. De woningvoorraad zal geschikter moeten worden voor ouderen (en andere mensen met een beperking).

Ook mensen met een (lichte) verstandelijke beperking en mensen met een psychiatrische aandoening zullen in de toekomst vaker zelfstandig wonen. De verantwoordelijkheid voor hun begeleiding ligt bij de gemeente. Een deel van deze groep loopt een verhoogd risico op problemen. Zij kunnen zorgen voor overlast of zelf in de problemen raken (door middelengebruik, schulden of anderszins). Goede begeleiding en snelle signalering van problemen is van groot belang. Gemeente, woningcorporaties en zorginstellingen moeten daarvoor goed samenwerken.

De huisvesting en begeleiding van jongeren die (wegens omstandigheden) hun ouderlijk huis, een pleeggezin of een instelling voor jeugdzorg verlaten, is voor gemeenten een bijzonder aandachtspunt geworden door de decentralisatie van de jeugdzorg.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Mensen uit al deze doelgroepen zijn doorgaans aangewezen op woningen met een zeer lage huur. Ze behoren vaak tot de laagste inkomensgroep en niet zelden hebben ze schulden. Voor jongeren die zelfstandig gaan wonen geldt dat zij tot hun 23e niet in aanmerking komen voor volledige huurtoeslag en geen volledige bijstandsuitkering ontvangen.

3 De verhouding tussen de partijen

3.1 Een redelijke bijdrage aan het woonbeleid

Artikel 42 van de Woningwet bepaalt dat woningcorporaties:

‘met haar werkzaamheden naar redelijkheid bij[draagt] aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is. De eerste volzin is niet van toepassing, zolang die gemeenten geen bescheiden aan de toegelaten instelling hebben verstrekt, waarin zij op hoofdlijnen een toegelicht inzicht verschaffen in hun voorgenomen volkshuisvestingsbeleid, waarover zij met betrekking tot onderwerpen waarbij andere gemeenten een rechtstreeks belang hebben overleg hebben gevoerd met die gemeenten’.

Woningcorporaties moeten dus een redelijke bijdrage leveren aan het gemeentelijk woonbeleid mits zij van dit beleid op de hoogte zijn gebracht door de gemeente en de gemeente het beleid heeft afgestemd met andere belanghebbende gemeenten. De Woningwet bepaalt niet wat een ‘redelijke bijdrage’ is, maar bevat wel procedures om tot afstemming tussen gemeenten en woningcorporaties te komen over de bijdrage van woningcorporaties aan de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid. Die procedure ziet er als volgt uit:

1. De gemeente maakt woonbeleid en informeert de woningcorporatie(s) daarover.
2. Vanaf dat moment zijn woningcorporaties met woningbezit in de gemeente verplicht jaarlijks vóór 1 juli ‘een overzicht op van voorgenomen werkzaamheden’ aan de gemeente (en haar huurdersorganisatie) te sturen, waaruit de gemeente kan afleiden welke bijdrage de woningcorporatie aan het woonbeleid wil leveren. Het overzicht heeft betrekking op de eerstvolgende vijf kalenderjaren en heeft mede betrekking op de met de toegelaten instelling verbonden ondernemingen.
3. De Autoriteit Woningcorporaties stuurt de gemeente voor 1 juli van elk jaar een indicatie van de investeringscapaciteit van de woningcorporaties die in de gemeente werkzaam zijn.
4. Gelijk met het uitbrengen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden, stuurt de woningcorporatie de gemeente en de huurdersorganisatie(s) een uitnodiging om prestatieafspraken te maken over minimaal het volgende kalenderjaar.
5. Uiterlijk op 15 december stuurt de woningcorporatie de resultaten van de besprekingen met de gemeente en de huurdersorganisatie aan hun lokale gesprekspartners en aan de Autoriteit Woningcorporaties. Dit kunnen dus de prestatieafspraken zijn of het (al dan niet aangepaste) overzicht van voorgenomen werkzaamheden waarover geen afspraken zijn gemaakt.
6. De Autoriteit Woningcorporaties beoordeelt het overzicht. Als er werkzaamheden zijn opgenomen die niet behoren tot de Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) mogen die alleen worden uitgevoerd met voorafgaande toestemming van de Autoriteit Woningcorporaties.
7. Alle betrokken partijen kunnen een geschil over de redelijkheid van de bijdrage van de woningcorporatie(s) aanhangig maken bij de Autoriteit Woningcorporaties. Het geschil wordt voorgelegd aan een commissie waarin de belangen van woningcorporaties, gemeenten en huurders zijn vertegenwoordigd. De commissie brengt een advies uit aan de minister. De minister doet een uitspraak over het geschil.
8. Jaarlijks rapporteert iedere woningcorporatie aan de gemeente(n), huurdersorganisatie(s) en aan de Autoriteit Woningcorporatie over de activiteiten in het voorgaande kalenderjaar (in een financieel verslag en een



volkshuisvestelijk verslag). De gemeente kan een zienswijze indienen op deze stukken bij de woningcorporatie. De woningcorporatie stuurt die zienswijze door naar de Autoriteit Woningcorporaties.

3.2 Geschillen

Als zich een geschil voordoet tussen de gemeente en een woningcorporatie (of tussen de woningcorporatie en de huurdersorganisatie) over de redelijkheid van de bijdrage van de woningcorporatie aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestelijk beleid, wordt dit voorgelegd aan een commissie die is samengesteld uit leden met een gemeentelijke achtergrond, een corporatieachtergrond en een huurdersachtergrond. De commissie brengt een advies uit aan de minister. De minister doet een uitspraak over het geschil.

De commissie betreft in haar advies in ieder geval:

- a. het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid
- b. het volkshuisvestingsbeleid in andere gemeenten waar de betrokken woningcorporatie actief is
- c. de financiële mogelijkheden van de woningcorporatie
- d. de mate waarin de belangen van de huurders zowel inhoudelijk als procesmatig zijn betrokken
- e. de door de minister vastgestelde rijksprioriteiten²

Een aan de woningcorporatie gevraagde bijdrage mag dus niet de financiële mogelijkheden van de woningcorporatie te boven gaan en moet zijn afgestemd met andere gemeenten waar de woningcorporatie bezit heeft. Als een woningcorporatie beschikt over voldoende middelen en het beleid is afgestemd, is het volkshuisvestelijk beleid leidend. Dit beleid is immers democratisch vastgesteld. De beoordeling van de commissie zal dus in beginsel 'marginaal' zijn, dat wil zeggen dat de commissie bekijkt of de door de gemeente gewenste bijdrage daadwerkelijk is vastgelegd in het volkshuisvestelijk beleid of dat beleid is afgestemd met belanghebbende gemeenten (afhankelijk van de aard van het geschil) en of dat beleid niet kennelijk onredelijk is. (Indien het geschil is aangebracht door de huurdersorganisatie(s) kijkt de commissie of de huurders op de juiste wijze zijn betrokken bij het opstellen van de prestatieafspraken en of hun belangen zijn meegewogen bij het maken daarvan.) Van kennelijke onredelijkheid is sprake als de bijdrage die van de woningcorporatie wordt verwacht aantoonbaar is gebaseerd op verkeerde aannames, in strijd is met de wet, te diep ingrijpt in de autonomie van de woningcorporatie of anderszins duidelijk onredelijk is. In die gevallen zal de minister in het voordeel van de woningcorporatie beslissen. De woningcorporatie moet bovendien een redelijke ruimte worden geboden om zelf te bedenken welke bijdrage het beste bijdraagt aan de door de gemeente gestelde doelen, getuige de zinsnede 'waarin zij *op hoofdlijnen* een toegelicht inzicht verschaffen in hun voorgenomen volkshuisvestingsbeleid' in artikel 42 van de Woningwet.

Voldoet het gemeentelijk beleid aan de criteria, dan zal de woningcorporatie in principe de gevraagde bijdrage moeten leveren. De uitspraak van de minister is overigens geen directe aanwijzing. Als een woningcorporatie (meermaals) een uitspraak van de minister naast zich neerlegt, kan de minister in algemene zin optreden, bijvoorbeeld door herbenoeming van de directeur-bestuurder te blokkeren.

² De minister stelt periodiek prioriteiten vast die de woningcorporaties ter harte moeten nemen in hun overzicht van voorgenomen werkzaamheden (zie paragraaf 4.1)

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



4 Voorwaarden aan gemeentelijk woonbeleid

De Woningwet stelt dus (expliciet en impliciet) zeven voorwaarden aan gemeentelijk woonbeleid:

1. Het beleid moet kenbaar zijn voor woningcorporaties en dermate concreet dat de woningcorporatie zijn activiteiten erop kan afstemmen
2. Het beleid moet zijn afgestemd met andere gemeenten, voor zover die een belang hebben bij hetgeen in het beleid is vastgelegd
3. Het beleid dient op hoofdlijnen te worden vastgelegd; er moet ruimte zijn voor onderhandeling over de precieze bijdrage van de woningcorporatie
4. Het beleid moet goed zijn onderbouwd
5. De bijdrage die in het beleid wordt gevraagd van woningcorporaties mag niet strijdig zijn met de bepalingen over hun takenpakket die zijn opgenomen in de Woningwet 2015
6. In het beleid mogen geen onredelijke eisen bij de woningcorporatie(s) worden neergelegd
7. In het beleid moet rekening zijn gehouden met de belangen van de huurders

4.1 Beleid concreet en kenbaar

De inhoud van het woonbeleid behandelen we uitvoerig in hoofdstuk 6. Eén onderdeel noemen we hier. Het betreft de onderwerpen waarover woningcorporaties op grond van de Woningwet verplicht zijn in hun overzicht van voorgenomen werkzaamheden aandacht te besteden (ongeacht of het gemeentelijk beleid hierop betrekking heeft). Als de gemeente ten aanzien van deze onderwerpen invloed wil uitoefenen op de activiteiten van de woningcorporatie(s) moet aan deze onderwerpen in het woonbeleid expliciet aandacht worden besteed. Het gaat hierbij om:

- Liberalisatie en verkoop van sociale huurwoningen
- Nieuwbouw en aankoop van woningen
- Betaalbaarheid en bereikbaarheid voor de doelgroep
- Huisvesting van specifieke groepen
- Kwaliteit en duurzaamheid van woningen
- Leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed

De Woningwet bepaalt verder dat woningcorporaties in hun overzicht van voorgenomen werkzaamheden aandacht dienen te besteden aan specifieke prioriteiten in het rijksbeleid. Deze worden periodiek vastgesteld. Voor de komende jaren gaat het om: betaalbaarheid en beschikbaarheid, duurzaamheid, urgente doelgroepen en wonen en zorg (de 'rijksprioriteiten' vertonen een grote overlap met de vaste onderdelen van het overzicht).

Naast deze voorgeschreven onderdelen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden wijst de Woningwet een aantal onderwerpen aan waarop de gemeente een zienswijze moet geven of een voorstel moet doen. Ook van deze onderwerpen is het verstandig ze een plek te geven in het woonbeleid. Het gaat zowel om eenmalige zienswijzen als om zienswijzen die moeten worden gegeven voordat de woningcorporatie bepaalde besluiten kan nemen.

Eenmalige zienswijzen:

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



- Het voorstel voor de verplichte splitsing van het woningbezit in DAEB en niet-DAEB (het onderbrengen van duurdere woningen en commercieel vastgoed in een dochterorganisatie)
- Het verplichte reglement over sloop woningen
- Het aanwijzen van een regionaal werkgebied voor de woningcorporaties

Zienswijzen wanneer de woningcorporatie een besluit wil nemen over:

- Concrete voornemens voor complexgewijze verkoop van woningen
- Voornemens tot het liberaliseren van sociale huurwoningen
- Het uitvoeren van commerciële (niet-DAEB) werkzaamheden
- Fusie of defusie

4.2 Afstemming met belanghebbende gemeenten

Deze voorwaarde heeft met name betrekking op vragen die bij de woningcorporatie(s) worden neergelegd die effecten kunnen hebben in andere gemeenten. Hierbij kan het gaan om de verdeling van investeringscapaciteit over verschillende gemeenten in het werkgebied van de woningcorporatie(s) of om de afstemming van uitbreidingsplannen. Afstemming over uitbreidingsplannen is ook verplicht op basis van de ladder voor duurzame verstedelijking. De provincie speelt een coördinerende rol in het verdelen van ruimte voor woningbouw over de verschillende gemeenten. Met de ladder voor duurzame verstedelijking wil de wetgever voorkomen dat gemeenten te veel woningen programmeren of te eenzijdig omdat alle gemeenten hun woningbouwprogramma's richten op dezelfde regionale vraag. Hierdoor zou overprogrammering ontstaan. Dat is schadelijk voor gemeenten zelf (omdat grondposities niet kunnen worden verkocht en/of omdat er 'gaten' ontstaan in de bebouwing). De verplichting om het woonbeleid af te stemmen met andere belanghebbende gemeenten is bedoeld om te voorkomen dat woningcorporaties in een spagaat terecht komen tussen gemeenten die allemaal een beroep doen op dezelfde investeringsmiddelen. Gemeenten moeten hun woonbeleid, en daarmee hun vraag aan de woningcorporaties, onderling afstemmen. Het is niet de taak van woningcorporaties om de prioriteiten te bepalen tussen wensen van verschillende gemeenten.

De Woningwet schrijft niet voor dat gemeenten op regionaal niveau beleid maken, maar biedt wel expliciet die mogelijkheid om woonbeleid regionaal vast te stellen (in de vorm van een gemeenschappelijke regeling). Ook kunnen regionaal kaders worden afgesproken voor het lokale woonbeleid. Als er geen regionale afspraken zijn gemaakt die als kader dienen voor het lokale woonbeleid, moet de gemeente alert zijn dat voornemens en doelen die gemeentegrensoverschrijdend effecten kunnen hebben, worden afgestemd met de belanghebbende gemeenten. Verzuimt de gemeente die afstemming dan zijn woningcorporaties niet gehouden een bijdrage aan deze voornemens of doelen te leveren. In de toelichting op de wet schrijft de regering:

'Er worden in de wet [...] geen voorschriften geformuleerd waaraan het vastgelegde volkshuisvestingsbeleid dient te voldoen. Uitzondering daarop is dat, voor zover andere gemeenten een rechtstreeks belang hebben bij dat beleid, er regionaal overleg plaats dient te vinden. De regering acht een tussen gemeenten afgestemd volkshuisvestingsbeleid immers van cruciaal belang voor de invulling van de opgave op het gebied van de volkshuisvesting. Woningzoekenden beperken hun zoekgebied in de meeste gevallen niet tot de

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



gemeentegrens. Daarnaast kan besluitvorming in de ene gemeente ook effecten hebben in andere gemeenten [...].³

4.3 Beleid op hoofdlijnen

Artikel 42 van de Woningwet spreekt van 'bescheiden waarin gemeenten *op hoofdlijnen* een toegelicht inzicht verschaffen in hun voorgenomen volkshuisvestingsbeleid'. Deze terminologie is bewust gekozen om duidelijk te maken dat de Woningwet minder ver gaat dan in het Regeerakkoord uit 2012 werd voorzien. In het Regeerakkoord werd gesproken over het 'onder regie van de gemeenten brengen van woningcorporaties'. De regeling die in de Woningwet is opgenomen, strekt minder ver. De regering is van mening dat 'de verantwoordelijkheid voor het eigen beleid, binnen goede afspraken met de gemeente, bij de toegelaten instelling dient te blijven met een sanctionerende beoordeling bij de externe toezichthouder'.⁴ Dat betekent dat de gemeente bij het formuleren van het woonbeleid niet op de stoel van de woningcorporatie mag gaan zitten. Het is overigens niet altijd makkelijk te beoordelen wanneer hiervan sprake is. Ook bestaat er enige spanning tussen het vaststellen van beleid op hoofdlijnen en het uitgangspunt dat het beleid concreet en kenbaar moet zijn. Als vuistregel kan hiervoor worden gehanteerd dat het gemeentelijk woonbeleid altijd de gewenste uitkomst beschrijft, maar als de uitvoering tot de verantwoordelijkheid behoort van een andere partij (i.c. de woningcorporatie) de specifieke inzet van middelen alleen wordt genoemd als daarvoor speciale redenen zijn.

- In plaats van in het woonbeleid te stellen dat de huren niet mogen worden verhoogd (middel), kan de gemeente de doelstelling vastleggen dat de woonlasten niet stijgen (doel). De woningcorporatie kan er dan ook voor kiezen woonlasten te beheersen door te investeren in energiebesparing.
- In plaats van te stellen dat er in de komende vier jaar 150 sociale huurwoningen moeten worden geïsoleerd (middel), kan worden volstaan met de doelstelling dat er in de sociale huurwoningvoorraad in vier jaar tijd 20% energie wordt bespaard.

Aandachtspunt hierbij is wel dat de doelen die de gemeente stelt voldoende 'meetbaar' moeten zijn om goede afspraken te kunnen maken met de woningcorporatie(s) en om de uitvoering daarvan te monitoren. Als er specifieke redenen zijn om wél gedetailleerde wensen op te nemen aan het adres van de woningcorporatie(s) moet de gemeente dat zeker niet nalaten. Als uit recent onderzoek blijkt dat er behoefte is aan veertig woningen voor ouderen met een zorgbehoefte en de gemeente heeft hiervoor een locatie op het oog, kan de gemeente dit in het woonbeleid opnemen en aangeven dat van de woningcorporatie(s) wordt verwacht dat zij die woningen realiseren. Dit zal bij het maken van prestatieafspraken dan verder worden uitonderhandeld.

4.4 Onderbouwing beleid

Als de gemeente op basis van het woonbeleid (prestatie)afspraken wil maken met de woningcorporatie(s) (en eventueel met andere partijen) moet het beleid goed worden onderbouwd. Dat

³ Memorie van Toelichting bij de novelle op de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, pagina 38

⁴ Idem, pagina 37



geldt voor investeringen die de gemeente vraagt in nieuw vastgoed (sociale woningen, zorgwoningen), maar bijvoorbeeld ook bij maatregelen om betaalbaarheidsproblemen tegen te gaan. Zeker als een onderwerp hoog op de politieke agenda staat, wil de noodzaak van een goede onderbouwing wel eens naar de achtergrond verdwijnen. Als de gemeente echter aan een stakeholder vraagt om hun middelen in te zetten om gemeentelijke beleidsdoelen te (helpen) realiseren, mag worden verwacht dat er gedegen analyses ten grondslag liggen aan deze doelen.

Actuele knelpunten en toekomstige woningvraag

Woonbeleid richt zich enerzijds op het oplossen van actuele knelpunten op de woningmarkt en anderzijds op de toekomstige (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag naar woningen. Beide onderdelen van het beleid vragen om goede (cijfermatige) onderbouwing. Woningen worden gebouwd voor de duur van 50 jaar of langer. Het is niet mogelijk om voor deze termijn beleid vast te stellen. Een 'doorkijk' in het beleid van tien tot twintig jaar is daarentegen mogelijk en noodzakelijk.

Bij het aanpakken van actuele knelpunten is het voor de gemeente zowel van belang om deze goed (cijfermatig of anderszins) te onderbouwen, als om zich te vergewissen dat de belangrijke maatschappelijke partners op het betreffende terrein het knelpunt herkennen en zich kunnen vinden in de door de gemeente voorgestane koers. Dit vraagt om goed overleg met de betrokken partijen voorafgaand aan het formuleren van het beleid.

Voorbeelden van vragen ten aanzien van actuele knelpunten

- Als er in de woonvisie een betaalbaarheidsprobleem wordt geconstateerd, is het dan duidelijk welke huishoudens dit betreft, hoeveel dat er zijn en wat de aard is van het probleem. Zijn de woonlasten in de gemeente in vergelijking met andere gemeenten hoog of wonen er in de gemeente relatief veel mensen met lage inkomens? In het eerste geval ligt de bal vooral bij de woningcorporaties, in het tweede geval kan ook de inzet van inkomensondersteunende maatregelen aangewezen zijn.
- Als er in de woonvisie een startersprobleem wordt geconstateerd, is dat dan een aanbod- of een meer vraaggerelateerd probleem? Met andere woorden: *is* er geen betaalbaar aanbod voor starters of sluit dat aanbod niet aan bij de wensen van starters. In het eerste geval vraagt de situatie om een grotere beschikbaarheid van betaalbare woningen. In het tweede geval zal de gemeente goed moeten onderzoeken welke wensen starters hebben en of inwilliging daarvan haalbaar is.
- Als de gemeente ernaar streeft ouderen en zorgvragers zolang mogelijk zelfstandig te laten wonen, sluit dat dan aan bij de wens van ouderen? En hoe zien zorgorganisaties en woningcorporaties dit? Voor welke groepen is zelfstandig wonen volgens hen de beste oplossing en voor welke niet? Hebben stakeholders ideeën over het wenselijke huisvestingsaanbod voor deze groepen?

Prognoses voor de toekomstige vraag

De toekomstige (kwalitatieve en kwantitatieve) vraag naar woningen kan alleen worden *voorspeld*. Dat betekent dat zij altijd een behoorlijke mate van onzekerheid in zich dragen. Voor een goed gebruik van prognoses hanteren we drie vuistregels:

1. Kijk niet alleen naar de uitkomsten van de prognose, maar ook naar de aannames die aan de prognose ten grondslag liggen
2. Als de prognose een bandbreedte bevat, kies dan voor de middenpositie en stel dit alleen bij als in de praktijk blijkt dat de werkelijkheid positief of negatief afwijkt van de prognose
3. Stel niet alleen een prognose *op*, maar stel hem ook (jaarlijks) *bij* op basis van feitelijke metingen

Bevolkings- en huishoudensprognose

Kwantitatieve bevolkings- en huishoudensprognoses zijn gebaseerd op een set aannames over:

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



- geboorte en sterfte
- instroom vanuit andere gemeenten in Nederland
- instroom vanuit het buitenland (vergunninghouders, maar bijvoorbeeld ook kenniswerkers aan de universiteit)
- vertrek naar andere gemeenten in Nederland
- vertrek naar het buitenland
- de omvang van huishoudens in verschillende leeftijdsgroepen

Meestal maken gemeenten gebruik van de prognose die de provincie hanteert omdat dit het maken van woningbouwafspraken vergemakkelijkt. Als de gemeente een andere prognose hanteert, vaagt dat om een toelichting waarom daarvoor is gekozen, wat de verschillen zijn in de aannames tussen de provinciale prognose en de gemeentelijke en wat de consequenties daarvan zijn voor de uitkomsten.

Prognose voor de kwalitatieve woningvraag

Het voorspellen van de kwalitatieve woningvraag is moeilijker dan het voorspellen van de kwantitatieve woningvraag. In de praktijk worden verschillende instrumenten ingezet.

- Een uitsplitsing van de huishoudensprognose naar prijssegment op basis van een economische prognose
- Een uitsplitsing van de huishoudensprognose naar woningtypes op basis van een economische prognose, huishoudenssamenstelling en leeftijd
- Een uitsplitsing van de huishoudensprognose naar gewenste woonmilieus en woningtypes op basis van woonwensenonderzoek, vertaald naar de toekomst aan de hand van een economische en een demografische prognose
- Een uitsplitsing van de huishoudensprognose naar gewenste woonmilieus en woningtypes op basis van een economische prognose, huishoudenssamenstelling en leeftijd op basis van 'revealed preferences' (waarbij trends in vraagpatronen uit het verleden worden doorgetrokken naar de toekomst)

Elk van deze methodes bevat een grote mate van onzekerheid (ontwikkelt de economie zich zoals voorspeld? maken mensen in werkelijkheid dezelfde keuzes als die zij in onderzoek aangeven? zijn trends uit het verleden accurate voorspellers van toekomstig gedrag? etc.). Bij kwalitatieve prognoses is het van nog groter belang om duidelijk te maken op welke aannames ze zijn gebaseerd en om gegevens regelmatig te actualiseren.

4.5 Het takenpakket van woningcorporaties

Als in de woonvisie wordt uitgegaan van een bijdrage van de woningcorporatie(s) aan het woonbeleid is het van belang om goed na te gaan of de gewenste bijdrage past in het wettelijk takenpakket van woningcorporaties zoals dat in de Woningwet 2015 is vastgelegd. Woningcorporaties hebben niet meer de vrijheid die ze vroeger hadden om naar eigen inzicht activiteiten te ontplooiën.

Alle taken die de Woningwet aan woningcorporaties toekent, hebben betrekking op hun kerntaak: het passend huisvesten van huishoudens met lage inkomens. In het verlengde hiervan mogen corporaties specifiek omschreven maatschappelijk vastgoed bouwen en verhuren en bepaalde diensten voor leefbaarheid uitvoeren. Deze zijn toegestaan als ze zijn gericht op de directe omgeving van het



woningbezit van de corporatie. Deze activiteiten worden beschouwd als *Diensten van algemeen economisch belang* (DAEB). Marktactiviteiten zoals het bouwen van duurdere huurwoningen (‘niet-DAEB-activiteiten’ in jargon) zijn enkel toegestaan als uit een door de gemeente uitgevoerde markttoets blijkt dat zij niet door marktpartijen opgepakt worden. De gemeente moet de noodzaak van deze activiteiten in haar volkshuisvestelijk beleid aantonen.

In de bijlage bij het *Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting* (Btiv; de algemene maatregel van bestuur waarin bepalingen uit de Woningwet nader zijn uitgewerkt), staat een uitputtende lijst van maatschappelijk vastgoed dat woningcorporaties mogen bouwen en beheren.

Ook aan leefbaarheidsactiviteiten zijn voor woningcorporaties beperkingen verbonden. Zij mogen maar een maximaal bedrag per woning uitgeven aan leefbaarheidsactiviteiten. Hierover moeten ze met de gemeente afspraken maken (naar verwachting wordt deze bepaling door een aanpassing van het Btiv iets minder stringent na 1 juli 2016).

Tenslotte mogen woningcorporaties na de aanwijzing van regionale werkgebieden (voorzien in 2017) niet meer investeren in nieuwbouw buiten hun ‘kernwerkgebied’. Voor gemeenten kan de afbakening van de regionale werkgebieden betekenen dat een of meer woningcorporaties niet meer kunnen bijdragen aan uitbreidingsplannen.

4.6 Geen onredelijke eisen

Tenslotte mogen gemeenten geen onredelijke vragen stellen aan woningcorporaties. Als zich een geschil voordoet en de vraag van de gemeente is kennelijk onredelijk, dan zal de adviescommissie zeker besluiten in het voordeel van de woningcorporatie. Figuur 2.1.1 bevat een aantal voorbeelden van ‘onredelijke vragen’ aan woningcorporaties.

Figuur 2.1.1: Voorbeelden van ‘onredelijke vragen’ aan woningcorporaties

Vraag aan de woningcorporatie	Onredelijk, omdat...
‘De volledige investeringscapaciteit van de woningcorporatie dient de komende jaren te worden ingezet voor de herstructurering van de Waterwijk’	... als de woningcorporatie ook bezit heeft in andere gemeenten er afstemming dient plaats te vinden over de verdeling van de investeringsruimte over de opgaven in de verschillende gemeenten
‘De woningcorporatie bouwt 200 sociale huurwoningen. Woonbehoefteonderzoek uit 2008 toont de behoefte hieraan aan’	... de cijfers waarop de vraag is gebaseerd sterk zijn verouderd
‘De woningcorporatie bouwt en beheert een nieuw wijkgezondheidscentrum voor huisartsen en paramedici’	... de Woningwet huisvesting van commerciële functies door woningcorporaties niet toestaat
‘Alle deuren en kozijnen van de sociale huurwoningen aan de Bosweg moeten groen worden geschilderd’	... het bepalen van de kleur van de kozijnen (behoudens die van monumenten) de verantwoordelijkheid is van de eigenaar van het vastgoed en niet van de gemeente; bovendien is de vraag veel te gedetailleerd
‘Om de betaalbaarheid van het wonen te garanderen moet de huur van alle sociale huurwoningen onder de lage aftoppingsgrens worden gebracht’	... de gevraagde maatregel disproportioneel is; niet ieder huishouden met een laag inkomen is aangewezen op een huur onder de lage aftoppingsgrens
‘Het verbeteren van de leefbaarheid in de Waterwijk is de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie’	... het verbeteren van de leefbaarheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is waarvan het primaat ligt bij de gemeente

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema’s
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



‘De woningcorporatie moet het bezit energieneutraal maken voor 2020 zonder dat dit leidt tot verhoging van de huren’

... dit vaak niet mogelijk is omdat de kosten hoger worden en de opbrengsten lager; de gemeente moet prioriteiten stellen

4.7 Belangen van huurders

De huurdersorganisaties zijn een gelijkwaardige gesprekspartner bij het opstellen van prestatieafspraken. Als zij het niet eens zijn met de uitkomsten van de besprekingen kunnen zij net als de gemeente een geschil aanklaarten bij de minister. De commissie zal in dat geval nagaan of de huurders op een goede wijze zijn betrokken in het proces en of de belangen van huurders voldoende zijn betrokken bij de prestatieafspraken. Met betrekking tot het laatste punt kan zich spanning voordoen met het gemeentelijk beleid. De gemeente kijkt niet alleen naar de belangen van huurders, maar tevens naar belangen van inwoners die een huurwoning zoeken en naar toekomstige inwoners. Maatregelen om de doorstroming te stimuleren, kunnen ingaan tegen de belangen van zittende huurders. Het is belangrijk dat de gemeente dit in haar woonbeleid erkent als dit aan de orde is en duidelijk is in de afweging van belangen.

5 Gemeentelijke regie op het wonen

De wet schrijft niet voor dat gemeenten woonbeleid opstellen en verplicht gemeenten ook niet om regie te voeren over de partijen die zich met wonen bezighouden. In de praktijk zien we grote verschillen tussen de rol die gemeenten spelen in het woonbeleid. Een deel van de gemeenten speelt een zeer actieve rol in de regie op het wonen, andere gemeenten spelen een passieve rol. We onderscheiden op basis van de praktijk drie ‘modellen’. Als de gemeente alle mogelijke instrumenten benut om regie te voeren, spreken we van het ‘regiemodel’. Laat de gemeente het wonen over aan de markt en woningcorporaties dan spreken we van het ‘faciliterend model’. Als tussenvorm onderscheiden we het ‘samenwerkingsmodel’. In de praktijk kunnen gemeenten ten aanzien van verschillende onderwerpen verschillende rollen spelen.

5.1 Het regiemodel

De gemeente formuleert op basis van onderzoek (en eventueel na consultatie van stakeholders) duidelijke kaders voor het woonbeleid. De gemeente zet het ruimtelijk instrumentarium zeer directief in en voert een actief grondbeleid om ruimtelijke ontwikkelingen aan te sturen. De bijdrage die de gemeente verwacht van de woningcorporatie(s) wordt expliciet vastgelegd. Bij het beoordelen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden, houdt de gemeente strikt vast aan deze bijdrage en controleert zij of de woningcorporatie een maximale bijdrage levert. Geschillen legt de gemeente voor aan de Autoriteit Woningcorporaties. De gemeente heeft een huisvestingsverordening waarin de toewijzing van woningen is geregeld. Waar mogelijk stuurt de gemeente actief op de inzet van andere partijen, bijvoorbeeld door bij de inkoop van producten van zorgaanbieders aanvullende voorwaarden te stellen op het gebied van het wonen en door bij het verlenen van subsidies aan welzijnsorganisaties expliciete voorwaarden op te nemen. Handhaving op het gebruik en op de kwaliteit van woningen is strikt.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



5.2 Het samenwerkingsmodel

De gemeente formuleert in overleg met een brede groep van lokale stakeholders de opgaven in het woonbeleid. De stakeholders wordt gevraagd een bijdrage te leveren aan de aanpak van deze opgaven. Iedere partij doet dat vanuit zijn eigen autonomie. De gemeente speelt een faciliterende rol. Dit doet zij met de inzet van het ruimtelijke instrumentarium, het uitvoeren van onderzoek, en het opstellen van plannen, agenda's en businesscases. De gemeente speelt een coördinerende rol in het bij elkaar brengen van partijen en het voorzitten van overleggen. De gemeente stimuleert partijen hun bijdrage te leveren door de woonopgaven voortdurend te blijven agenderen in de onderlinge contacten. Met de woningcorporatie(s) overlegt de gemeente op deze manier over de inzet van middelen, voorraadbeleid en huurbeleid. Zowel het opstellen van het overzicht van voorgenomen werkzaamheden als van de prestatieafspraken is een coproductie.

5.3 Het faciliterend model

Bij het faciliterend model laat de gemeente de woningbouwprogrammering over aan de ontwikkelende partijen. De gemeente bepaalt binnen de kaders die in de regio zijn afgesproken de maximale omvang van de bouwproductie, maar laat de aankoop van bouwgrond en de kwalitatieve woningbouwprogrammering aan de markt over. Volkshuisvestelijk beleid wordt gevoerd door de woningcorporatie(s) (strategisch vastgoedbeleid en huurbeleid). De gemeente stelt geen woonvisie vast en maakt geen prestatieafspraken met de woningcorporatie(s).

5.4 Betekenis voor het woonbeleid

Het is van belang dat het geformuleerde woonbeleid aansluit bij de sturingsambities van de gemeente (zoals in de drie modellen beschreven). Een uitgebreide en gedetailleerde woonvisie vraagt om een actieve rol van de gemeente (regisserend, volgens het regiemodel of coördinerend, volgens het samenwerkingsmodel). Het heeft geen zin om in het woonbeleid beleidsdoelen te formuleren waarvan de gemeente op voorhand weet (of kan weten) dat de uitvoering daarvan weinig kans van slagen heeft (bijvoorbeeld omdat er veel weerstand tegen het betreffende doel bestaat en de gemeente niet de intentie heeft om 'de strijd aan te gaan' met stakeholders).

Een sturende rol van de gemeente in het woonbeleid (regiemodel) vraagt om een woonvisie waarin duidelijk is aangegeven wat de beoogde doelen zijn en welke bijdrage wordt verwacht van alle betrokken partijen. Een coördinerende rol van de gemeente (samenwerkingsmodel) vraagt om een agenderende woonvisie. De opgaven zijn goed in beeld gebracht. De doelen zijn geformuleerd als 'verbeterpunten'. De woonvisie vormt de uitnodiging aan andere partijen om een bijdrage te leveren aan het bereiken van deze doelen. De inzet van instrumenten is niet precies omschreven. Als de gemeente niet van plan is zich met de uitvoering van woonbeleid te bemoeien, ligt het voor de hand om geen of geen integraal woonbeleid te formuleren. Eventueel kan de gemeente beleid formuleren op een beperkt aantal punten waar de gemeente wel regie wil voeren of samenwerking wil zoeken.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Vanzelfsprekend zijn binnen het woonbeleid combinaties mogelijk van verschillende rollen, bijvoorbeeld regisserend op de bouwproductie, coördinerend op het thema wonen en zorg en faciliterend op duurzaamheid. Van belang is dat de rol die de gemeente in de woonvisie kiest, past bij de werkelijke sturingsambities op de beschreven thema's.

6 Inhoud van woonbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen veertien thema's die in woonbeleid kunnen worden opgenomen. Het is zoals toegelicht in de vorige hoofdstukken niet zo dat deze thema's in iedere woonvisie een plek moeten hebben. Niet alle thema's spelen in iedere gemeente. Bovendien moet de gemeente bij ieder thema in het woonbeleid een afweging maken of zij de instrumenten wil inzetten om op het betreffende thema regie te voeren. Als de middelen voor de uitvoering van het woonbeleid beperkt zijn, zullen gemeenten selectief moeten zijn ten aanzien van de thema's waarop woonbeleid wordt geformuleerd. In de bijlage is een matrix opgenomen waarin is aangegeven welke partijen er bij deze onderwerpen betrokken zijn, welke relaties er bestaan met andere beleidsterreinen en beleid van andere overheden, welke sturingsinstrumenten de gemeente op deze terreinen kan inzetten en welke mogelijke risico's met de onderwerpen samenhangen.

6.1 Gewenste omvang en segmentering van de woningvoorraad

Het gaat bij dit thema om de vraag of de huidige woningvoorraad voldoende aansluit bij de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag nu en in de toekomst. Bij segmentering kan het gaan om de prijs van woningen, de verhouding tussen huur en koop, de diversiteit aan woonmilieus, etc. Een 'mismatch' tussen vraag en aanbod kan leiden tot het wegtrekken van inwoners, overaanbod in specifieke woningsegmenten, betaalbaarheidsproblemen bij huishoudens met lagere inkomens (als er onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn), vertraging in de uitvoering van projecten en daarmee tekorten in de grondexploitatie.

De gemeente bepaalt in bestemmingsplannen (binnen kaders die door de provincie zijn gesteld) welke nieuwbouw er in de gemeente mogelijk wordt gemaakt. Met woningcorporaties kunnen afspraken worden gemaakt over de bouw van sociale huurwoningen. De gemeente kan actief ontwikkelaars en beleggers uitnodigen om te ontwikkelen (en beleggen) in specifieke segmenten. Een actief grondbeleid is hiervoor het meest krachtige instrument.

6.2 Kwaliteit woningvoorraad

Bij de kwaliteit van de woningvoorraad gaat het zowel om de eisen die de gemeente stelt aan nieuwbouwwoningen, als om de zorg om de kwaliteit van de bestaande voorraad. Kwaliteitsproblemen in de bestaande voorraad doen zich doorgaans vooral voor in het lagere koopsegment, bijvoorbeeld door disfunctionerende VVE's of particuliere eigenaren die het onderhoud aan hun woning niet kunnen betalen. Slechte woningkwaliteit leidt tot verloedering van panden en heeft een negatieve invloed op de

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



vastgoedwaarde in een breder gebied. Verloedering brengt leefbaarheidsproblemen met zich mee, kan gevaar opleveren voor bewoners en omwonenden en kan een buurt onaantrekkelijk maken voor potentiële vestigers. De gemeente kan handhavend optreden als de gezondheid of veiligheid van bewoners of van de omgeving in gevaar is. Uiteindelijk kunnen verloederde woningen zelfs worden onteigend. Met particuliere woningverbeteringssubsidies kunnen woningeigenaren worden gestimuleerd om achterstallig onderhoud weg te werken. Dreiging met handhaving kan de bereidheid van eigenaren vergroten.

6.3 Gewenste/voorgenomen transformaties

De gebouwde omgeving van steden en dorpen is constant in ontwikkeling. Gebouwen verliezen hun functie en worden verbouwd of zelfs gesloopt om plaats te maken voor nieuwe functies. In wijken met verouderde woningen vindt herstructurering plaats. Transformatie en herstructurering zijn manieren om de aansluiting van het aanbod op de veranderende vraag te verbeteren. Als gebouwen of gronden die hun functie verliezen geen nieuwe bestemming krijgen, drijft verloedering. Oog voor de noodzaak van transformaties in de gebouwde omgeving draagt bij aan duurzaam ruimtegebruik en aan ruimtelijke kwaliteit. Herstructurering van verouderd woningbezit draagt bij aan een goede match tussen vraag en aanbod op de woningmarkt en aan sociale kwaliteit.

Bij verouderd sociaal woningbezit kan de gemeente afspraken maken met de woningcorporatie(s) over herstructurering. Bij eigen bezittingen van de gemeente (leegkomende scholen) kan de gemeente een ontwikkelaar zoeken die een gebouw wil herontwikkelen of het vastgoed slopen en de grond herbesteden. Bij transformatie van gebouwen of gronden van andere eigenaren heeft de gemeente een faciliterende rol (het planologisch mogelijk maken van nieuwe functies) en kan de gemeente met subsidies transformatie stimuleren. In het meest vergaande scenario koopt de gemeente vastgoed op dat zijn functie verliest om maximale invloed uit te oefenen op het nieuwe programma dat in of in plaats van het bestaande vastgoed wordt ontwikkeld.

6.4 Energieprestatie woningvoorraad

Energieschaarste zal in de toekomst mogelijk leiden tot oplopende woonlasten van slecht geïsoleerde woningen. Ook draagt het energiegebruik in woningen belangrijk bij aan de CO₂-uitstoot die mede verantwoordelijk is voor de opwarming van de aarde. De gemeente kan in prestatieafspraken met de woningcorporatie(s) vastleggen hoe de sociale huurwoningvoorraad wordt verduurzaamd. Particuliere eigenaren kunnen door voorlichting en subsidiëring worden gestimuleerd hun woning te isoleren.

6.5 In- en doorstroming op de woningmarkt

Gebrek aan doorstroming op de woningmarkt zorgt voor mismatches tussen vraag en aanbod nu en in de toekomst. In veel gemeenten hebben huishoudens met lage inkomens moeite een betaalbare woning te vinden, terwijl er voldoende betaalbare woningen zijn. Betaalbare woningen worden dan vaak bewoond door huishoudens met een hoger inkomen. Voor hen zijn er weinig mogelijkheden om door te stromen, waardoor aan de voorkant de instroom stopt.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Een ander voorbeeld van een gebrek aan doorstroming zien we in gezinswoningen die worden bewoond door oudere (een- of tweepersoons-) huishoudens. Omdat de woningvraag van starters vooral uitgaat naar gezinswoningen, maar deze niet vrijkomen, bouwen gemeenten vaak meer gezinswoningen bij, ook als is te voorzien dat de vraag daarnaar na enkele decennia fors zal afnemen.

De gemeente kan samen met de woningcorporatie(s) inzetten op de doorstroming van huishoudens met bovenmodale inkomens die wonen in sociale huurwoningen en van oudere huishoudens. Een belangrijk instrument is het stimuleren van de bouw van woningen gericht op doorstroom. Als de woningen ontbreken voor de doorstroom, zal die niet op gang komen. Voor woningen in de sociale huursector kunnen afspraken worden gemaakt met de woningcorporatie(s). Voor woningen in hogere prijssegmenten kan de gemeente actief ontwikkelaars en beleggers benaderen om de gewenste woningen voor doorstroom te bouwen. De gemeente kan haar bestemmingsplanbevoegdheid inzetten om ontwikkelingen mogelijk te maken. Een actief grondbeleid vergroot de invloed van de gemeente op de te ontwikkelen woningbouwprogramma's.

Met name oudere huishoudens hebben vaak moeite met een verhuizing. Zij wonen vaak al lang in hun huidige woning, hebben een lage huur of hebben hun hypotheek (grotendeels) afbetaald en zien op tegen de rompslomp. Goede voorlichting kan ouderen stimuleren om een vervolgstap in hun wooncarrière te zetten. Voor ouderen die wonen in een sociale huurwoning kan een ingroei huur in de nieuwe woning en/of een verhuiskostenvergoeding de weerstand tegen verhuizing verminderen. Woningcorporaties kunnen tenslotte voor huishoudens met hogere inkomens sinds enkele jaren een extra huurverhoging doorvoeren. Hiermee creëren ze een stimulans voor deze huishoudens om te kijken naar alternatieven.

6.6 Betaalbaarheid van het wonen

Als de hoogte van woonlasten niet in overeenstemming is met de hoogte van het inkomen ontstaan betaalbaarheidsrisico's. Als huishoudens de huur niet meer betalen, hebben zij vaak al op veel andere zaken bezuinigd. Uit onderzoek blijkt dat voeding, gezondheid en lidmaatschap van verenigingen en deelname aan sociale activiteiten belangrijke bezuinigingsposten zijn. Betaalbaarheidsproblemen brengen dus niet alleen risico's met zich mee op het gebied van het wonen, maar ook risico's voor de gezondheid, sociale participatie en de ontwikkeling van kinderen.

De gemeente heeft geen inzicht in de inkomens van inwoners, maar kan op basis van beschikbare data wel een goede benadering maken van het aantal huishoudens met lage inkomens. Als de inkomenssamenstelling en/of de inkomensontwikkeling geen gelijke tred houdt met de ontwikkelingen van woonlasten, kan dat voor de gemeente aanleiding zijn om in de prestatieafspraken vast te leggen dat de huren minder of niet stijgen. Ook kan de gemeente afspraken maken met de woningcorporatie(s) over huurverlaging bij betaalbaarheidsproblemen of het bieden van de mogelijkheid te verhuizen naar aan goedkopere woning.

Op de koopwoningmarkt heeft de segmentering van nieuwbouwwoningen invloed op de prijs en daarmee op de betaalbaarheid van de woningen voor lagere inkomensgroepen. Hoewel prijzen hier tot stand komen via vrije prijsvorming kan de gemeente de prijsontwikkeling beïnvloeden door de bouw van kleine koopwoningen en kleine woningen in het liberale huursegment te stimuleren. Ook het bieden

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



van de mogelijkheid om woningen te splitsen draagt bij aan de omvang van de voorraad goedkope huur- en koopwoningen. Startersleningen, duurzaamheid en/of geschiktheidsleningen kunnen positief bijdragen aan de betaalbaarheid van de woonlasten van kopers.

Tenslotte speelt de gemeente ook een rol in de betaalbaarheid van het wonen door het bieden van kwijtschelding van lokale heffingen en bijvoorbeeld door het al dan niet in rekening brengen van eigen bijdragen aan mensen die gebruikmaken van maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo. Ook schuldhulpverlening en (daaraan voorafgaand) budgetcoaching dragen bij aan het voorkomen van betaalbaarheidsproblemen.

6.7 Wonen en zorg voor ouderen

Ouderen zullen in de toekomst steeds langer zelfstandig thuis blijven wonen. Dat vraagt om goede ondersteuning. Hiervoor ligt een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor de begeleiding (individueel of groepsgewijs), hulp bij het huishouden, eventueel de aanpassing van de woning, vervoer en de beschikbaarheid van algemene voorzieningen. Zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor het zorgpakket (dat kan variëren van lichte thuiszorg tot verpleegzorg thuis). Naast zorg en ondersteuning zijn echter ook andere randvoorwaarden van belang: wijkvoorzieningen, ontmoetingsruimten, welzijnsdiensten en de inrichting van de openbare ruimte. Allemaal zaken waarvoor de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid draagt.

Een alternatief voor zelfstandig wonen met beperkingen, is verhuizing naar een geschikte woonvorm (waar zorg en welzijn aanwezig zijn). Dergelijke woonvormen kunnen nieuw worden ontwikkeld, maar kunnen soms ook worden gerealiseerd door transformatie van bestaand vastgoed (bijvoorbeeld leegkomend zorgvastgoed). De gemeente kan hierin stimuleren door partijen bij elkaar te brengen, te begeleiden bij het opstellen van businesscases en het inzetten van het ruimtelijk-juridisch instrumentarium. Als het niet mogelijk is een sluitende businesscase te formuleren, kan de gemeente een bijdrage vragen van de woningcorporatie(s) en hierover prestatieafspraken maken of zelf een financiële bijdrage leveren.

6.8 Bijzondere doelgroepen

Een andere groep die langer zelfstandig woont bestaat uit mensen met een (licht) verstandelijke beperking en mensen met een psychiatrische aandoening. Vaak worden zij aangeduid als 'bijzondere doelgroepen'. De gemeente is met de invoering van de nieuwe Wmo verantwoordelijk geworden voor het aanbieden van 'beschermd wonen'. Een groeiend deel van de bijzondere doelgroepen zal naar verwachting echter wonen in reguliere woningen. Dat vraagt om extra aandacht voor (woon)begeleiding, schuldhulpverlening, verslavingszorg, etc. Als de adequate voorzieningen ontbreken om deze groepen in hun zelfstandigheid te ondersteunen, kan dat risico's met zich meebrengen. Deels zijn dat risico's die vooral de betreffende personen zelf raken (zoals schuldenproblemen, vereenzaming of dakloosheid), deels raken die risico's ook hun omgeving (bijvoorbeeld als er sprake is van overlastgevend of suïcidaal gedrag).

De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en dient vanuit die verantwoordelijkheid actief ondersteuning te bieden aan mensen met psychiatrische problemen (en

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



bijvoorbeeld dak- en thuisloosheid te voorkomen en/of op te lossen). De gemeente kan daarvoor een palet aan instrumenten inzetten, zoals het regisseren van ketensamenwerking, het bieden van maatschappelijke opvang, maatschappelijk werk, verslavingszorg, dagbesteding, etc.

6.9 Woningaanpassing voor inwoners met beperkingen

De Wmo legt een verantwoordelijkheid neer bij gemeenten voor de ondersteuning van mensen met een beperking. Het aanbrengen van aanpassingen aan woningen om die geschikt te maken voor het gebruik met een beperking, maakt onderdeel uit van het instrumentarium dat de gemeente hiervoor ter beschikking heeft. Veel gemeenten kiezen ervoor inwoners met een beperking te laten verhuizen naar een geschikte woning in plaats van de ongeschikte woning aan te passen (het 'primaat van verhuizen'). Dit beleid veronderstelt dat er voldoende geschikte woningen beschikbaar zijn. Hierover kan de gemeente afspraken maken met woningcorporaties.

Of en wanneer gemeenten overgaan tot het aanpassen van woningen hangt mede samen met hun visie op welke woningaanpassingen behoren tot de 'normale' aanpassingen die tot de eigen verantwoordelijkheid van de bewoner behoren en welke woningaanpassingen voor rekening van de gemeente mogen komen. Gemeenten zijn daarin strenger geworden. Veel gemeenten passen bijvoorbeeld geen woningen aan van ouderen omdat ouderdomsgebreken te voorzien zijn en deze gemeenten van mening zijn dat oudere huishoudens zelf tijdig moeten verhuizen naar een geschikte woning. Uitgangspunten voor woningaanpassing worden doorgaand vastgelegd in de Wmo-nota. Eventueel kunnen ze ook in de woonvisie een plaats krijgen.

6.10 Huisvesting vergunninghouders

Gemeenten zijn verplicht huisvesting te bieden aan vluchtelingen met een vergunning voor verblijf ('vergunninghouders'). Hierover maken gemeenten doorgaans afspraken met de woningcorporatie(s). Als in een Huisvestingsverordening urgentieregels worden opgenomen, zijn gemeenten verplicht vergunninghouders als urgentiecategorie aan te wijzen. Het kabinet is voornemens deze verplichting uit de Huisvestingswet te schrappen. Dat verandert echter niets aan de verplichting om vergunninghouders te huisvesten. De provincie ziet erop toe dat gemeenten aan hun huisvestingsopgave voldoen. In het meest vergaande geval kan de provincie maatregelen nemen om 'onwillige' gemeenten te dwingen aan hun verplichting te voldoen.

Door de hoge huisvestingsopgave van de afgelopen jaren zoeken veel gemeenten naar alternatieve huisvestingsvormen, bijvoorbeeld tijdelijke wooneenheden (woonunits of een tijdelijke woonfunctie aan leegstand vastgoed). Of hiertoe aanleiding bestaat, hangt mede af van de vraag welke ongewenste bijeffecten de huisvesting van vergunninghouders heeft. Tijdelijke huisvesting blijkt vaak lastig te realiseren en roept vragen op met betrekking tot de integratie van vergunninghouders. Bijzondere maatregelen kunnen echter zijn aangewezen als de slagingskansen van reguliere woningzoekenden door de voorrang van vergunninghouders ernstig worden verminderd. Of daarvan sprake is, hangt af van de omvang van de voorraad sociale huurwoningen en de mutatiegraad. Een goede analyse van de effecten van de huisvestingsopgave geeft inzicht in de noodzaak om bijzondere (tijdelijke) huisvestingsvormen te ontwikkelen.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Naast huisvesting is de integratie van vergunninghouders een aandachtspunt voor gemeenten. Dit ligt buiten de sfeer van het wonen, maar de gekozen woonoplossingen kunnen de integratie wel vergemakkelijken of juist bemoeilijken. Huisvestingsbeleid voor deze groep moet daarom goed zijn afgestemd met beleid op het sociaal-maatschappelijk terrein.

6.11 Huisvesting arbeidsmigranten

Een thema dat in een deel van Nederland hoog op de woonagenda staat, is de huisvesting van arbeidsmigranten uit landen in voormalig Midden en Oost-Europa (MOE-landers). Deze arbeidsmigranten verblijven legaal in Nederland, maar hebben doorgaans niet de intentie om lang te blijven. Zij zoeken daarom naar zo goedkoop mogelijke huisvesting. Er doen zich regelmatig problemen voor met overbewoning van reguliere woningen, permanente bewoning van recreatiewoningen of zelfs van huisvesting in objecten die niet voor bewoning bestemd (en geschikt) zijn. De gemeente heeft een handhavende taak, bijvoorbeeld uit het oogpunt van brandpreventie en de volksgezondheid. Als de genoemde problemen zich voordoen, is handhaving doorgaans niet voldoende. De gemeente zal – in samenwerking met bijvoorbeeld woningcorporaties en werkgevers – moeten zoeken naar alternatief woningaanbod. Omdat (een groot deel van) deze arbeiders zoekt naar een tijdelijke woonplek met zo laag mogelijke lasten, vinden zij niet hun weg op de reguliere woningmarkt. Pensionachtige faciliteiten zoals (gemeubileerde) kamers kunnen een goed alternatief bieden.

6.12 Tijdelijke verhuur en recreatief gebruik woningen

Door websites als Airbnb, Booking.com en Wimdu kunnen mensen een kamer of zelfs hun hele huis aanbieden voor toeristisch gebruik. In de praktijk worden er echter steeds meer woningen permanent aangeboden voor toeristisch gebruik. Als er in een woning meerdere ruimten worden gebruikt voor kortdurende verhuur, is er feitelijk sprake van een hotel. Deze ‘illegale hotels’ kunnen gevaar opleveren voor de bezoekers en omwonenden (omdat ze niet voldoen aan de strengere gebruiksvoorwaarden), maar leveren ook oneerlijke concurrentie aan reguliere hotels en vergroten eventuele schaarste op de woningmarkt. Als er in een gemeente op enige schaal reguliere woningen worden gebruikt voor kortdurende verhuur, kan dat voor de gemeente reden zijn om de handhaving daarop aan te scherpen. Van belang is dan goed vast te leggen welke regels er gelden en hierover inwoners voor te lichten.

6.13 Permanent gebruik recreatiewoningen

Een ander probleem waar gemeenten tegenaanlopen is het permanente gebruik van recreatiewoningen. Zeker op recreatieparken waar de woningen in particulier bezit zijn, komt dit veel voor. Permanent gebruik van recreatiewoningen kan strijdig zijn met economische belangen van de gemeente. In dat geval ligt handhavend optreden voor de hand. Als er langere tijd niet is gehandhaafd, blijkt het in de praktijk vaak lastig bewoners met juridische instrumenten uit hun recreatiewoning te krijgen. Soms kiezen gemeenten ervoor een bestaande situatie van permanent gebruik te legaliseren als handhaving niet mogelijk is. Ook wordt vaak gekozen voor een ‘uitsterf beleid’. De permanente bewoning wordt dan gedoogd, maar na het vertrek van de huidige bewoner(s) wordt weer handhavend opgetreden. Als in een gemeente recreatieparken aanwezig zijn (of verspreide vakantiewoningen die als

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



zodanig zijn bestemd) doet de gemeente er verstandig aan het handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van deze woningen duidelijk te formuleren. Dat zal normaal gesproken gebeuren in de Nota Handhavingsbeleid. In de woonvisie kan daarnaar worden verwezen.

6.14 Woonwagens en woonschepen

Een laatste categorie woningen waaraan in woonvisies vaak aandacht wordt besteed, zijn woonwagens en woonschepen. Deze categorie woningen is specifiek benoemd in de Woningwet. Het beleid kan betrekking hebben op het aantal stand- en ligplaatsen en de spreiding daarvan, het beheer van de stand- en ligplaatsen (door de gemeente of door een woningcorporatie) en de toewijzing van woonwagens –schepen en/of stand- en ligplaatsen. Als de gemeente specifieke regels wil stellen voor de toewijzing van woonwagens of –schepen moeten die worden vastgelegd in de Huisvestingsverordening. Woonschepen zijn overigens vrijwel altijd particulier bezit. Ten aanzien van woonwagens is in het verleden door veel gemeenten in samenwerking met woningcorporaties een ‘opkoopbeleid’ gevoerd om zo meer greep te krijgen op de kwaliteit van de wagens en op de toewijzing ervan. Woonwagens zijn daardoor vaker eigendom van een woningcorporatie.

6.15 Thematische, doelgroepgerichte of wijkgerichte indeling woonbeleid?

Het woonbeleid kan op verschillende manieren worden ingedeeld. Het beleid kan gericht zijn op doelgroepen die bijzondere aandacht vragen vanwege hun bijzondere positie op de woningmarkt (starters, huishoudens met lage inkomens, ouderen, bijzondere doelgroepen, vergunninghouders, etc.). Per doelgroep wordt in dat geval beschreven wat de actuele situatie is (woningaanbod, slagingskansen, woonquote, etc.), welke veranderingen de gemeente ziet, welke doelen de gemeente zichzelf stelt en welke instrumenten de gemeente wil inzetten om de positie van doelgroepen op de woningmarkt te verbeteren.

Het woonbeleid kan ook wijkgericht zijn vormgegeven. Hiervoor kan worden gekozen als zich specifieke opgaven voordoen in delen van de gemeente. Per wijk (of kern) wordt in dat geval beschreven welke opgaven zich voordoen (in de omvang, samenstelling of kwaliteit van de woningvoorraad, in de bewonerssamenstelling, leefbaarheid, etc.), welke veranderingen de gemeente ziet, welke doelen de gemeente zichzelf stelt en welke instrumenten de gemeente wil inzetten om tot de gewenste situatie in de betreffende wijken te komen.

Een opzet aan de hand van thema’s ligt voor de hand als de gemeente op deze thema’s een extra grote inzet wil plegen in de periode waarop het beleid betrekking heeft. Ook in dat geval beschrijft het woonbeleid de veranderingen, de doelen en de instrumenten.

Combinaties zijn eveneens mogelijk, waarbij een aantal onderwerpen thematisch worden behandeld en een aantal thema’s per wijk of per doelgroep. Van belang is dat de gekozen indeling goed aansluit bij de opgaven in het woonbeleid. In het woonbeleid zou moeten worden onderbouwd welke redenen er ten grondslag liggen aan de gekozen indeling. Als de opzet van het woonbeleid slecht aansluit bij de

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema’s
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



geconstateerde opgaven, maakt dat het voor de gemeenteraad lastig om te volgen welke voortgang de gemeente boekt in het bereiken van de gewenste effecten.

7 Rol van de gemeenteraad bij het woonbeleid

Als hoogste orgaan van de gemeente stelt de gemeenteraad het woonbeleid vast. Het is vervolgens aan het college van B&W om binnen de in het woonbeleid gestelde kaders het instrumentarium in te zetten om de gestelde doelen te behalen, zoals het maken van prestatieafspraken met woningcorporaties. Voor de gemeenteraad is het van belang bij het vaststellen van woonbeleid te kijken:

- Of de veranderopgaven helder in beeld zijn gebracht en goed zijn onderbouwd
- Of de geformuleerde doelen en uitgangspunten aansluiten bij de politieke agenda van de gemeenteraad
- Of de ambities zoals die in het beleid zijn verwoord realistisch zijn en of er een goede prioriteitstelling heeft plaatsgevonden
- Of het woonbeleid concreet en meetbaar is en voldoende mogelijkheden biedt voor monitoring en controle

7.1 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het woonbeleid in verschillende fasen

Het vaststellen van woonbeleid is een taak van de gemeenteraad. Het geniet daarom aanbeveling om als gemeenteraad voorafgaand aan het opstellen van het beleid na te denken (en met het college van B&W van gedachten te wisselen) over de opgaven waarop het beleid zich dient te richten. Wat gaat er goed in de gemeente op het gebied van het wonen? En wat gaat er minder? Zijn er doelgroepen die moeilijk aan huisvesting kunnen komen? Is het bouwprogramma goed afgestemd op de toekomstige woningvraag? Welke relevante ontwikkelingen vinden er plaats in de regio? Etc. De gemeenteraad kan voorafgaand aan het opstellen van het beleid de thema's en de opgaven van het beleid formuleren. Een dergelijk proces kan vragen oproepen die beantwoord moeten worden voorafgaand aan het opstellen van het beleid. De tijd die wordt besteed aan de voorbereiding van het beleid betaalt zich doorgaans terug in de kwaliteit ervan.

De fase voorafgaand aan het opstellen van het beleid is belangrijk omdat in deze fase de opgaven, de urgenties en de prioriteiten van het beleid worden bepaald. Is het woonbeleid eenmaal in concept gereed, dan zijn de mogelijkheden om fundamentele aanpassingen door te voeren vaak beperkt omdat al afstemming heeft plaatsgevonden met stakeholders en inwoners. Het kan daarom ook nuttig zijn om als gemeenteraad voorafgaand aan het opstellen van het beleid met stakeholders van gedachten te wisselen over hoe zij aankijken tegen de woonopgaven voor de komende jaren. Dat kan in de vorm van werkbezoeken, een hoorzitting of bijvoorbeeld een werkconferentie.

Als het beleid is geformuleerd en vastgesteld, is het de taak van de gemeenteraad de uitvoering van het beleid te monitoren en controleren. Afspraken bij het vaststellen van het beleid over de wijze waarop het college dit faciliteert (bijvoorbeeld met een jaarlijkse voortgangsrapportage) kunnen ervoor zorgen dat de controlerende taak van de gemeenteraad niet ondersneeuwt in de drukte van de beleidsagenda.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



7.2 Realistische ambities, prioriteiten en afstemming tussen beleidsterreinen

In hoofdstuk 5 beschreven we drie modellen voor de gemeentelijke rol op het gebied van het wonen. Binnen de mogelijkheden die de wet biedt, kunnen gemeenten kiezen voor een meer of minder sturende rol. De rol die de gemeente kiest moet passend zijn bij de opgaven, maar ook bij de aard van de gemeente zelf. Als de cultuur tussen de gemeente en stakeholders zeer informeel is, kan een directieve rol van de gemeente leiden tot spanningen. De sturingsambities van de gemeente moeten realistisch zijn. Als wordt afgeweken van wat gangbaar is in de relatie tussen gemeente en stakeholders, vraagt dat om extra onderbouwing (zowel van de reden om op een andere manier te sturen als van de instrumenten die de gemeente daarvoor wil inzetten).

Realistische ambities

De gemeenteraad dient ook te beoordelen of de inhoudelijke ambities voldoende realistisch zijn. De vraag die de gemeenteraad moet beantwoorden is of de geformuleerde doelen voorzien zijn van een (voldoende overtuigende) operationalisering. Als beleidsdoelen niet of onvoldoende worden geoperationaliseerd, is het voor de gemeenteraad onmogelijk te beoordelen of de doelen realistisch zijn. De vereiste mate van onderbouwing is evenredig aan het ambitieniveau in het woonbeleid. Als het gaat om de taken van woningcorporaties kan vaak worden verwezen naar de prestatieafspraken. In de wetenschap dat de sturingsinstrumenten van de gemeente in de particuliere voorraad beperkt zijn, vragen hoge ambities voor de particuliere voorraad echter om een duidelijke uitwerking in doelen en middelen.

De woningvoorraad energieneutraal in 2030

Als in het woonbeleid wordt vastgelegd dat de gemeente streeft naar een energieneutrale woningvoorraad in 2030, kan niet worden volstaan met de mededeling dat de gemeente dit zal meenemen in de prestatieafspraken met de woningcorporatie(s) en hierover voorlichting zal geven aan particuliere woningeigenaren. Een dergelijke ambitie vraagt om een duidelijk tijdspad, een heldere toelichting van de verwachte effecten van de ingezette instrumenten en een onderbouwde indicatie van de met de uitvoering gemoeide kosten. Kan het college deze onderbouwing niet geven, volsta dan met het doel om samen met stakeholders te zoeken naar manieren om het energiegebruik in woningen te verminderen. Minder ambitieus, maar wel realistischer in het licht van de instrumenten die de gemeente kan/wil inzetten.

Prioriteitstelling

Een realistische prioritering van doelen is van belang, zeker als de gemeente een beroep doet op andere organisaties om de eigen ambities te verwezenlijken. Als in het woonbeleid hoge ambities zijn opgenomen ten aanzien van de bijdrage van woningcorporaties, is het goed mogelijk dat onderhandelingen niet op alle onderwerpen (tegelijk) tot prestatieafspraken leiden. Als de gemeente prestatieafspraken wil maken met de woningcorporatie(s) over duurzaamheid, betaalbaarheid én nieuwbouw moet zij daarbij ook aangeven waar de prioriteit ligt als de beschikbare middelen van de woningcorporatie(s) niet toereikend zijn om alle doelen (in korte tijd) in hun volle omvang te realiseren.

Ten aanzien van de inzet van de gemeente geldt dat de voorgenomen inzet van instrumenten in lijn moet zijn met de beschikbare menskracht en middelen.

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



Afstemming tussen beleidsterreinen

Het woonbeleid heeft doorgaans een grote samenhang met andere gemeentelijke beleidsterreinen. Het kan gaan om duurzaamheids- of klimaatbeleid, Wmo-beleid, verkeersbeleid, economisch beleid, beleid op het gebied van recreatie en toerisme, etc. Het is verstandig in het woonbeleid de relatie met beleid op andere terreinen aan te geven. Hiermee voorkomt de gemeente dat beleidsnota's onderling tegenstrijdig zijn.

Omdat beleidsontwikkeling een continu proces is, ligt het ook voor de hand duidelijk aan te geven bij welke beleidsnota het primaat ligt ten aanzien van een bepaald thema. Als in de woonvisie beleidsdoelen worden opgenomen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, geef dan aan dat de Wmo-nota leidend is. Als die nota een jaar na de woonvisie is vastgesteld, wordt herzien, is duidelijk dat de nieuwe (geactualiseerde) beleidsdoelen in de Wmo-nota leidend zijn. Kies bovendien geen thema's in de woonvisie waarvoor de gemeente separaat beleid heeft geformuleerd (of nog gaat formuleren). Als het beleid op het gebied van duurzaamheid en klimaat uitputtend is beschreven in een duurzaamheids- of klimaatnota, neem dan in de woonvisie geen separaat hoofdstuk op over dit onderwerp.

Door de samenhang met (en de hiërarchie tussen) beleidsnota's duidelijk te beschrijven, wordt ook voorkomen dat in het woonbeleid wordt verwezen naar toekomstige beleidsontwikkelingen, waarna bij deze beleidsontwikkeling het 'wonen' buiten beschouwing wordt gelaten omdat de uitgangspunten daarvoor al in het woonbeleid zijn vastgelegd.

Meerjarige uitvoeringsagenda

Als een gemeente ervoor kiest het woonbeleid vast te leggen in een *woonvisie* is dat doorgaans een document op hoofdlijnen. De opgaven worden benoemd en de doelen. Visies bevatten doorgaans geen (of beperkt) informatie over de concrete activiteiten en instrumenten die de gemeente wil inzetten. De concrete activiteitenplanning wordt dan idealiter opgenomen in de programmabegroting, afdelingswerkplannen, etc. In de praktijk vindt de vertaling van een woonvisie naar concrete activiteiten vaak pas plaats na de vaststelling van de visie door de gemeenteraad. Niet zelfden blijkt na vaststelling dat de ambtelijke capaciteit en/of de financiële middelen ontbreken om de beschreven ambities waar te maken. Het opstellen van een meerjarige uitvoeringsagenda bij een woonvisie kan helpen te bepalen hoe realistisch de omvang van het programma is en (zodanig) bij het bepalen van prioriteiten en posterioriteiten. Als het woonbeleid op hoofdlijnen is beschreven, doet de gemeenteraad er goed aan te vragen om een meerjarige uitvoeringsagenda (en om jaarlijkse voortgangsinformatie).

7.3 Monitoring en controle

Om de uitvoering van het woonbeleid goed te kunnen monitoren, moet de gemeenteraad beschikken over objectieve informatie. De operationalisering van de gestelde beleidsdoelen bepalen voor een groot deel de 'controleerbaarheid' van de uitvoering. Het is daarom van belang dat voorafgaand aan het opstellen van het woonbeleid informatie is verzameld over de actuele stand van zaken en deze cijfers periodiek te actualiseren. Zo kan de gemeenteraad volgen wat de effecten zijn van het beleid en/of hoe de woningmarkt zich autonoom ontwikkelt. Gebeurt dit niet dan ligt het gevaar op de loer dat bijsturing uitblijft als omstandigheden veranderen. Hierbij doen zich drie valkuilen voor:

1. Het beleid wordt gebaseerd op onderzoek maar er vindt geen monitoring/herhaling plaats;

Colofon

Brief
Rekenkamer-
commissie

Aandachts-
puntenlijst

Matrix
thema's
woonbeleid

Toelichting
aandachts-
puntenlijst



2. Het beleid wordt gebaseerd op onderzoek, maar vervolgonderzoek is niet vergelijkbaar;
3. Het beleid wordt gebaseerd op onderzoek, maar het onderzoek is niet repeteerbaar (bijvoorbeeld door het gebruik van niet-transparante analysemodellen).

Als vuistregel hanteren we dat als beleidsdoelen worden gebaseerd op onderzoek, altijd wordt aangegeven dat de effecten daarvan periodiek worden gemeten met vergelijkbaar onderzoek. Vanzelfsprekend dient in de woonvisie aangegeven te worden op welke wijze onderzoek is vertaald naar beleidsdoelen. Als in een onderzoek naar de potentiële vraag naar nieuwbouwwoningen bijvoorbeeld een bandbreedte wordt aangegeven en het college van B&W kiest ervoor uit te gaan van de meest positieve raming, vraagt dat om een nadere onderbouwing.

Monitoring van beleidsdoelen

Beleidsdoelen moeten ten behoeve van monitoring meetbaar zijn. Bij een meetbare operationalisering hoeft het echter niet perse te gaan om een *kwantificering* van doelen. Een te grote nadruk op kwantificeerbaarheid kan het zicht kan ontnemen op de werkelijke beleidseffecten of leidt tot een verkeerde focus in de uitvoering van het beleid. Waar doelen meetbaar kunnen worden gemaakt en dit zinvol is, heeft de gemeenteraad daarmee een effectief monitoringinstrument in handen. Denk daarbij aan:

- 'het verkorten van de wachttijd van starters op de sociale huurwoningmarkt van drie naar twee jaar'
- 'het voldoen aan de door het rijk opgelegde huisvestingsopgave voor vergunninghouders' of
- 'het realiseren van 100 seniorenwoningen in het dure huursegment'.

Er zijn echter ook doelen die niet zo eenvoudig zijn te kwantificeren. Daarbij is het van belang dat in het woonbeleid wordt beschreven hoe de effecten van het beleid inzichtelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld:

- 'we streven naar een groter sociale samenhang in buurt X; we organiseren jaarlijks een buurtbijeenkomst om de effecten van de aanpak te bespreken' of
- 'we verbeteren de positie van koopstarters op de woningmarkt met startersleningen; jaarlijks rapporteren we hoeveel starters een beroep op de regeling hebben gedaan en hoeveel er een lening hebben gekregen'.

Autonome ontwikkelingen en de kwaliteit van prognoses

Monitoring zal daarnaast betrekking hebben op autonome ontwikkelingen op de woningmarkt (hoe verloopt de bevolkings- en huishoudensontwikkeling in relatie tot de prognose; hoe ontwikkelt zich de toestroom van vergunninghouders) en ontwikkelingen in beleid van andere overheden die van invloed zijn op de uitvoering van het gemeentelijk beleid.

Het verdient aanbeveling bij de vaststelling van het beleid afspraken te maken over monitoring en evaluatie. Een jaarlijkse voortgangsrapportage (waarin bijvoorbeeld ook wordt gerapporteerd over de uitvoering van de met de woningcorporatie(s) gemaakte prestatieafspraken, kan de gemeenteraad helpen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak.



Colofon

**Brief
Rekenkamer-
commissie**

**Aandachts-
puntenlijst**

**Matrix
thema's
woonbeleid**

**Toelichting
aandachts-
puntenlijst**



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg