thuis in cijfers

onderzoek woonbeleid Rotterdam

Rekenkamer
ROTTERDAM

Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Een dak boven het hoofd, een fijn thuis en wonen waar je wilt zijn fundamentele behoeften en wensen. Krapte op de woningmarkt is een voelbare realiteit. Dat maakt het gemeentelijke woonbeleid tot een prioriteit voor alle politieke partijen.

De gemeente heeft geen huizen, bouwt geen huizen, knapt ze niet op en sloopt ze niet. Dat doen woningcorporaties, marktpartijen en huiseigenaren. De woningmarkt wordt beïnvloed door economische dynamiek en onvoorspelbare internationale ontwikkelingen. Ook de Rijksoverheid en de provincie maken woonbeleid. De gemeente opereert dus in een complex krachtenveld van afhankelijkheden, beperkingen, maatschappelijke verwachtingen en politieke dynamiek. Tegelijkertijd heeft de gemeente ook een wezenlijke rol, want beleidskeuzes beïnvloeden de stedelijke en regionale woningmarkt wel.

De gemeentelijke Woonvisie heeft zich ontwikkeld van een voorwaarde voor prestatieafspraken tot een inmiddels verplicht integraal beleidsdocument, dat de kern van het woonbeleid vormt. In Rotterdam is “woonvisieën” zelfs een werkwoord geworden, als verwijzing naar de intensieve politieke discussies tussen raad en college. Gezien de gemeenteraadsbrede interesse is het woonbeleid, en de woonvisie in het bijzonder, dus een logisch onderwerp voor rekenkameronderzoek.

In cijfers kun je niet wonen. Toch spelen in dit rapport cijfers en het begrijpen van cijfers een hoofdrol, omdat ze zo cruciaal zijn in de probleemdiagnose die de basis vormde voor de woonvisie en in de monitoring van het beleid. Het is niet gemakkelijk de gebruikte cijfers te doorgronden, vandaar dat het onderzoek ook de nodige tijd in beslag heeft genomen. In dit rapport worden de cijfers die de gemeente gebruikt heeft afgepeld, met als doel de gemeenteraad inzicht te verschaffen.

De cijfers zijn onzekerder dan ze leken en dat is te weinig meegenomen in de totstandkoming en uitvoering van het woonbeleid. Als harde cijfers ontbreken, is het belangrijk om voeling te houden met de woningmarkt. Met de aanbieders op de woningmarkt heeft Rotterdam interessante overlegvormen ontwikkeld, die in andere gemeenten navolging krijgen. Met de vragers op de woningmarkt, de (potentiële) huurders en kopers, is de wisselwerking echter beperkt tot een magere invulling van wat wettelijk verplicht is en een incidenteel gesprek. De gemeenteraad heeft wel zorgen van en over burgers ingebracht, maar kreeg weinig gehoor. Als er geen harde cijfers zijn, is zo’n disbalans een probleem. Dan is het juist belangrijk dat de gemeente signalen van vragers en aanbieders even sterk opvangt.

De rekenkamer doet in dit rapport aanbevelingen om het woonbeleid en de woonvisie inhoudelijk te verbeteren. In de motie Woonakkoord is de politieke polarisatie aan de kaak gesteld. Deze raad wil het anders doen. Ook het college benadrukt in de bestuurlijke reactie de noodzaak tot anders samenwerken in het woonbeleid. De

aanbevelingen die de rekenkamer doet passen bij die keuze om patronen te doorbreken en nieuwe werkwijzen en omgangsvormen te ontwikkelen.

Prof.dr.ir. Marjolein van Asselt
directeur

Rekenkamer ROTTERDAM

	voorwoord	**3**
	bestuurlijke nota	**9**
1	inleiding	11
2	bestuurlijke conclusies	13
2-1	conclusies op hoofdlijnen	13
2-2	conclusies toegelicht	15
3	aanbevelingen	29
4	bestuurlijke reactie	33
5	nawoord: aandachtspunten gemeenteraad	47
	nota van bevindingen	**55**
1	inleiding	57
1-1	aanleiding	57
1-2	doelstelling onderzoek	57
1-3	afbakening	59
1-4	aanpak	59
1-5	bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid	60
1-6	leeswijzer	60
2	rolverdeling binnen woonbeleid	61
2-1	inleiding	61
2-2	recente bestuurlijke ontwikkelingen wonen en volkshuisvesting	61
2-3	wettelijke kaders en landelijk beleid	63
2-3-1	rol rijksoverheid	63
2-3-2	wettelijke kaders	63
2-3-3	landelijk beleid	66
2-4	provinciaal en regionaal beleid	68
2-4-1	rol provincie	68
2-4-2	samenwerking binnen regio	70
2-5	woonbeleid gemeente Rotterdam	73
2-5-1	rol gemeente	73
2-5-2	Woonvisie	73
2-5-3	addendum op de Woonvisie	75
2-5-4	gebiedsatlas en wijken in balans	78
2-5-5	actieplannen	79
2-6	samenvatting	81
3	inzicht in vraag en aanbod	83

Rekenkamer
ROTTERDAM

3-1	inleiding	83
3-2	definities vraag, woningaanbod en doelgroepen	84
3-2-1	vooraf	84
3-2-2	doelgroep sociale huurwoningen	84
3-2-3	doelgroepen in de Woonvisie	85
3-2-4	wijzigingen doelgroepen tijdens uitvoering Woonvisie	86
3-3	inzicht in omvang vraag en aanbod	91
3-3-1	vooraf	91
3-3-2	inzicht in vraag	92
3-3-3	inzicht in aanbod bestaande voorraad	96
3-3-4	inzicht in nieuwbouw	103
3-4	samenvatting: analyse informatievoorziening gemeenteraad	109
4	aansluiting vraag en aanbod	113
4-1	inleiding	113
4-1-1	beoordelen van 'overmaat'	113
4-2	vraag en aanbod sociaal segment	114
4-2-1	ontwikkeling vraag en aanbod sociaal segment	116
4-2-2	slaagkansen sociale huur	117
4-2-3	kopers woningen sociaal segment	121
4-2-4	verhouding vraag en aanbod op basis van CBS-microdata	124
4-2-5	sloop en nieuwbouw sociaal segment	125
4-3	vraag en aanbod midden- en hoge inkomens	128
4-3-1	ontwikkeling vraag en aanbod midden- en hoge inkomens	128
4-3-2	kopers woningen midden-, hoog en topsegment	129
4-4	samenvatting	131
5	gemeentelijke instrumenten	133
5-1	inleiding	133
5-2	regulering bestaande voorraad	133
5-2-1	vooraf	133
5-2-2	Woningwet: passend toewijzen	134
5-2-3	Huisvestingswet: Verordening woonruimtebemiddeling	134
5-2-4	Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad	137
5-3	ruimtelijk instrumentarium	140
5-3-1	vooraf	140
5-3-2	bestemmingsplan	140
5-3-3	grondbeleid	142
5-3-4	grondprijsbeleid	143
5-3-5	erfpacht	144
5-3-6	Wet voorkeursrecht gemeenten	144
5-3-7	onteigening	145
5-4	overige instrumenten	146
5-4-1	vooraf	146
5-4-2	starterslening	146
5-4-3	seniorenmakelaar	148
5-4-4	verhuurdersvergunning	148
5-5	samenvatting	149
6	samenwerkingsafspraken	152

6-1	inleiding	152
6-2	regionale afspraken	152
6-3	prestatieafspraken met woningcorporaties	155
6-3-1	vooraf	155
6-3-2	proces opstellen prestatieafspraken	157
6-3-3	bewonersparticipatie bij herstructurering en renovatie	162
6-4	overige samenwerkingsafspraken met woningcorporaties	165
6-4-1	vooraf	165
6-4-2	NPRZ	165
6-4-3	bestuurlijke overeenkomst Wijken in Balans 2019-2030	167
6-4-4	afspraken beschikbaarheid: ijkpunten	170
6-4-5	woonruimtebemiddeling	175
6-5	afspraken marktpartijen	177
6-5-1	vooraf	177
6-5-2	overleg met marktpartijen	177
6-5-3	ingezet privaatrechtelijk instrumentarium	182
6-5-4	overige afspraken	187
6-6	samenvatting	191
7	samenvatting en conclusies	195
7-1	onderzoeksvraag	195
7-2	rolverdeling binnen het woonveld	195
7-3	inzicht in woonbehoefte en -aanbod	196
7-4	aansluiting vraag en aanbod	199
7-5	gemeentelijke instrumenten	200
7-6	samenwerkingen in het woonveld	201
7-7	gemeentelijk analyse op aansluiting vraag en aanbod	204
	bijlagen	**207**
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	209
bijlage 2	WOZ analyse	218
bijlage 3	toepassing coördinatieregeling	223
bijlage 4	bronnenlijst	224
bijlage 5	begrippenlijst	233
bijlage 6	lijst van afkortingen	235

Rekenkamer
ROTTERDAM

bestuurlijke nota

1 inleiding

Het is al jaren een uitgangspunt van het Rotterdamse woonbeleid: een stijging van het aantal woningen in het midden- en hoge segment en een afname van het aantal goedkope woningen – in het bijzonder op Zuid.[1] Eind 2016 stelde de toenmalige gemeenteraad de 'Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020' vast. Onderdeel daarvan was onder meer een grote nieuwbouwambitie en een flinke sloopopgave voor de hele stad.[2] Dit was volgens de woonvisie nodig om de vraag – te weten de Rotterdamse huishoudens verdeeld naar inkomensgroepen – beter te laten aansluiten op het aanbod – de Rotterdamse woningen in verschillende prijsklassen. Het college dat in 2018 aantrad, paste het beleid in een 'addendum op de Woonvisie' op onderdelen aan. De nieuwbouwdoelstelling tot 2030 ging fors omhoog en de sloopopgave werd naar beneden bijgesteld.

De Rotterdamse woonvisie is daarmee een ambitieus plan dat alle Rotterdammers aangaat. De woonvisie en de ontwikkelingen daaromtrent stonden en staan dan ook volop in de aandacht van de Rotterdamse media en politiek. Bovendien is er vanaf 2021 ook in de landelijke politiek, de media en het maatschappelijk debat veel meer aandacht voor wat inmiddels de Nederlandse wooncrisis heet. Voor het eerst sinds de vroege jaren tachtig liepen in verschillende steden, waaronder Rotterdam, demonstranten weer protestmarsen tegen het woonbeleid.

In dit rapport onderzoekt de rekenkamer hoe en in welke mate het woonbeleid van de gemeente Rotterdam heeft geleid tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt.

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

[1] Zo deed de Rekenkamer Rotterdam eerder onderzoek naar de Rotterdamse woonvisie 'Wonen in de stad: koers naar 2017, aanpak tot 2006', die eveneens het doel bevatte om meer (middel)dure woningen toe te voegen en goedkope woningen te slopen. Rekenkamer Rotterdam, 'Een steentje bijgedragen', 2007.

[2] Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016.

2 bestuurlijke conclusies

2-1 conclusies op hoofdlijnen

Wonen is een fundamentele behoefte en een zorgplicht van de overheid; de bijdrage van de gemeenten hieraan is het vormen van het lokale woonbeleid. Tegelijkertijd is volkshuisvesting - tegenwoordig ook de woningmarkt genoemd - een enorm complexe dynamiek, waarin de gemeenten te maken hebben met sterke externe invloeden. Die invloeden zijn vooral het rijksbeleid over wonen, de demografische veranderingen en de nationale maar ook internationale economische ontwikkelingen op de woning- en geldmarkt en de keuzes van marktpartijen en corporaties. Het zorgdragen voor voldoende en passende woningen voor haar burgers stelt de gemeente dus voor een ingewikkelde opgave, waarbij duidelijk is dat zij lang niet alle touwtjes in handen kan hebben.

Bij zo'n moeilijke opgave van zo'n groot maatschappelijk belang, is het zaak dat college en raad elkaars kracht optimaal benutten. De raad besluit als volksvertegenwoordiging, stelt kaders, toetst en controleert. Het college geeft het beleid vorm en is verantwoordelijk voor de uitvoering. Het college moet de raad dus optimaal informeren over wat zij doet en op belangrijke momenten de raad welgeïnformeerd laten sturen. Alleen zo kunnen beide gezamenlijk en in ieder hun eigen rol, het best mogelijke gemeentelijke woonbeleid (blijven) ontwikkelen.

De rekenkamer heeft in deze wisselwerking als belangrijke taak de raad te laten zien of en hoe het college informeert en de raad in staat stelt (bij) te sturen. Een rekenkamerrapport heeft dus aandacht voor de kwaliteit van de gemeentelijke probleemanalyse, doelstellingen, maatregelen en monitoring van gemeentebeleid. Een rekenkamerrapport kan daardoor overkomen als een afvinklijst met veel focus op technische gebreken in beleidsvorming en -monitoring. Dit rekenkamerrapport over de woonvisie is daardoor mogelijk op het eerste gezicht teleurstellend voor wie een oordeel verwacht over de visie zelf. Het is echter niet de taak van de rekenkamer de politieke visie achter beleid te beoordelen. De rekenkamer is er om te onderzoeken of het college de raad goed geïnformeerd heeft over beleid en beleidsuitvoering, en zo niet, welke informatie heeft gemist en wat de gevolgen daarvan zijn. Ook moet de rekenkamer onderzoeken wat de effecten van het beleid zijn geweest. Het gaat er dan om te laten zien hoe de woningmarkt zich gedurende de looptijd van de woonvisie heeft ontwikkeld en wat de gemeente in de praktijk heeft gedaan. Dergelijk onderzoek is bedoeld om de raad te ondersteunen in het vormen van een politiek oordeel en zicht te bieden op welke lessen voor de toekomst kunnen en moeten worden geleerd.

Op basis van haar onderzoek naar de Woonvisie Rotterdam formuleert de rekenkamer de volgende acht hoofdconclusies:

1 In de periode 2015-2020 is de spanning tussen vraag en aanbod voor de lage inkomensgroepen zeer waarschijnlijk toegenomen. Een van de vele aanwijzingen hiervoor is dat de verdeling tussen, lage, middelhoge en hoge Rotterdamse

huishoudensinkomens nauwelijks veranderde, terwijl het percentage goedkope woningen flink afnam. De nieuwbouwproductie heeft deze spanning niet verkleind.

2 De gemeente Rotterdam gebruikte voor de probleemanalyse in het woonbeleid en voor de monitoring van beleidseffecten veel relatief zachte en beperkte gegevens als harde en complete feiten. Vraag en aanbod waren in de probleemanalyse en monitoring veel minder precies in beeld dan gepresenteerd werd.

3 Een leidende aanname in de probleemanalyse van de woonvisie en het addendum is dat het goedkope aanbod in de gemeente groter was dan de vraag: een overmaat in het goedkope segment. Gezien de tekortkomingen in de probleemanalyse was 'overmaat' onvoldoende feitelijk onderbouwd. Het is ook mogelijk dat er in plaats van een overmaat een tekort bestond en bestaat.

4 De gemeente stelt in de woonvisie en het addendum cijfermatige doelen betreffende de ontwikkeling en prijsstelling van de bestaande en nog toe te voegen Rotterdamse woningvoorraad. Op de bestaande voorraad was voor de gemeente echter maar beperkte sturing mogelijk. Voor nieuwbouw van goedkope woningen door marktpartijen heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden, maar deze heeft zij beperkt ingezet. Op nieuwbouw en herstructurering door corporaties heeft de gemeente meer invloed gehad.

5 Tot 2019 had de gemeente voor de middeninkomensgroep geen specifiek beleid. Daarna had zij wel doelstellingen, maar deze waren weinig concreet en zijn onvoldoende gemonitord. Daarnaast had de gemeente weinig zicht op de omvang van het tekort aan middeldure woningen en heeft zij in de praktijk maar beperkt gestuurd op het realiseren en bestendigen van meer middelduur aanbod in de stad.

6 De mate waarin aanbieders en vragers op de woningmarkt gelegenheid wordt geboden om gehoord te worden in het gemeentelijk woonbeleid, is in disbalans. Terwijl de gemeente velerlei vormen van structureel overleg met corporaties en marktpartijen heeft opgezet, kent de gemeente richting vragers op de woningmarkt ((aspirant-)huurders en kopers) alleen het wettelijk verplichte overleg met huurdersorganisaties in het kader van de prestatieafspraken. De overleggen over prestatie-afspraken zijn echter zo ingewikkeld dat het de vrijwillige huurdersorganisaties aan professionele kennis en voorbereidingstijd ontbreekt om deze goed te kunnen volgen. De gemeente waarborgt bovendien onvoldoende dat bewoners van herstructureringsprojecten tijdig en goedgeïnformeerd kunnen participeren.

7 Het college heeft de raad zeer beperkt toegerust om kaders te stellen en beleid te controleren. De kwaliteit van de aan de raad gepresenteerde beleidsstukken en monitoring was daarvoor onvoldoende. Zo zijn bijna alle woonvisiedoelstellingen[3] over de ontwikkeling van de Rotterdamse voorraad niet gemonitord, waardoor de doelstellingen niet fungeren als meetlat voor de maatschappelijke prestaties.

3 Apart van de woonvisie en het addendum stelde de gemeente zichzelf in het coalitieakkoord van 2018 het doel om tussen 2018 en 2022 de bouw van 18.000 woningen te laten starten. Dit doel is bijna gehaald, zo stelde de rekenkamer vast. Zie: Rekenkamer Rotterdam, 'Tijd voor targets – beoordeling eindverantwoording 2018-2022, lessen 20 jaar collegetargets', februari 2022.

8 Belangrijke maatschappelijke signalen in het politiek debat en in de Rotterdamse samenleving hebben het college niet geïnspireerd tot het kritisch (laten) toetsen van de probleemanalyse op validiteit en actualiteit en het aanpassen van haar doelstellingen en het beleid naar de uitkomsten daarvan.

2-2 conclusies toegelicht

1 In de periode 2015-2020 is de spanning tussen vraag en aanbod voor de lage inkomensgroepen zeer waarschijnlijk toegenomen. Een van de vele aanwijzingen hiervoor is dat de verdeling tussen, lage, middelhoge en hoge Rotterdamse huishoudensinkomens nauwelijks veranderde, terwijl het percentage goedkope woningen flink afnam. De nieuwbouwproductie heeft deze spanning niet verkleind.

De rekenkamer analyseerde op basis van CBS-data over inkomensverdeling en woningwaarden de ontwikkeling van vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt. Tabel 2-1 toont de uitkomsten op basis waarvan inzicht verkregen kan worden in de trends. Zoals in de eerste regel van de tabel te zien is, veranderde het aandeel lage-inkomensgroep in Rotterdam nauwelijks (huishoudens die horen tot de 30% minst verdienende huishoudens van Nederland), maar daalde het aandeel van de Rotterdamse woningvoorraad dat tot de landelijk goedkoopste 30% hoort, wel flink. Het percentage van de woningvoorraad in de dure categorie groeide daarentegen met 8 procentpunt, terwijl het percentage huishoudens in de hoge inkomensgroep ongeveer gelijk bleef. Het aandeel middeldure woningen in de gemeente nam het sterkst toe. Het percentage Rotterdamse huishoudens met een middeninkomen, veranderde niet.

tabel 2-2-1: verhouding ontwikkelingen inkomens en woningwaarden in Rotterdam (2015-2020)

inkomens	2015	2020	mutatie	mutatie	2020	2015	woningwaarden
lage inkomens	41,2%	39,3%	**- 1,9**	**- 17,8**	46%	63,8%	goedkope woningen
middeninkomens	28,6%	29,1%	**+ 0,5**	**+ 10,1**	31,6%	21,5%	middeldure woningen
hoge inkomens	30,2%	31,7%	**+ 1,4**	**+ 7,7**	22,4%	14,6%	dure woningen

De analyse betreft een grove trendanalyse van de Rotterdamse woningmarkt. De rekenkamer heeft in haar onderzoeksverantwoording uitgebreid beschreven hoe deze tot stand is gekomen en welke voorbehouden voortvloeiend uit de mate en kwaliteit van de gebruikte data, er van toepassing zijn. Hoewel er dus mitsen en maren gelden als het gaat om de weergegeven ontwikkeling in absolute percentages, staat overeind dat er een trend van verslechtering is wat betreft de aansluiting tussen vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt in de periode 2015-2020.

De gemeente stelde zichzelf in de woonvisie en het addendum op de woonvisie verschillende doelen over de ontwikkeling van de Rotterdamse woningvoorraad tot 2030 naar prijssamenstelling. De voortgang op deze doelen is echter nauwelijks gemonitord, en waar dit wel gebeurde maken methodologische problemen de monitoringscijfers vaak minder betrouwbaar (zie conclusie 2). Daarnaast stelde de gemeente zich in het coalitieakkoord van 2018 het doel om tussen 2018 en 2022 de bouw van 18.000 woningen te laten starten. Het gaat dan om nieuwbouw, om sloop-nieuwbouw, om transformatie van andere typen gebouwen naar woningen en om grootschalige renovatie van woningen met (tijdelijke) uitverhuizing. Dat laatste heet vernieuwbouw. Dit doel werd bijna gehaald, in de periode 2018-2022 werden de

(ver)bouwwerkzaamheden gestart voor circa 15.500 woningen. Een deel hiervan bestond uit vernieuwbouw.[4] Circa 35% van de door de gemeente gerapporteerde nieuwbouw uit de periode 2018 - 2020 is sociaal, een substantieel deel hiervan betreft echter vernieuwbouw waarbij er geen toevoeging aan de sociale voorraad werd gedaan. Hoe groot dit deel is, is bij de gemeente – en dus ook bij de rekenkamer – niet bekend. Ook is onbekend hoeveel van de sociale nieuwbouw herstructurering betrof en dus voorafgegaan werd door onttrekkingen van sociale woningen. Het is wel bekend dat de Rotterdamse sociale corporatievoorraad in zijn geheel tussen 2017 en 2020 iets in omvang afnam (er zijn geen cijfers over de periode 2015-2017 beschikbaar). De voorraad goedkope sociale woningen van de vier grootste corporaties die in Rotterdam actief zijn, kromp tussen 2015 en 2019 met 6%, zo vermeldt een gemeentelijke overeenkomst uit 2019.

Wat betreft de vraag op de woningmarkt valt op dat deze in het lage prijssegment sterk is toegenomen. Een belangrijke indicator voor deze vraag zijn de zogeheten slaagkansen voor een corporatiewoning. De kans dat een actief woningzoekende uit de regio (inclusief Rotterdam) een Rotterdamse sociale corporatiewoning vindt, is tussen 2016 en 2020 meer dan gehalveerd. Dit komt met name doordat het aantal actief woningzoekenden bijna verdubbelde (van 45.500 in 2016 naar 76.500 in 2020) en huurwoningen minder vaak van huurder wisselden. Het aantal nieuwe huurcontracten per jaar daalde van 7.300 in 2016 naar 5.500 in 2020.

De rekenkamer stelt op basis hiervan vast dat de spanning tussen vraag en aanbod voor de lage inkomensgroepen is toegenomen en dat de nieuwbouwproductie dit probleem niet heeft verminderd.

2 De gemeente Rotterdam gebruikte voor de probleemanalyse in het woonbeleid en voor de monitoring van beleidseffecten veel relatief zachte en beperkte gegevens als harde en complete feiten. Vraag en aanbod waren in de probleemanalyse en monitoring veel minder precies in beeld dan gepresenteerd werd.

ook op landelijk niveau is inzicht in woningmarkt complex
Iedere gemeente die lokale vraag en aanbod in kaart wil brengen, merkt dat harde gegevens en betrouwbare metingen over de woningmarkt schaars zijn in Nederland.

Een moeilijkheid is dat sommige beschikbare gegevens alleen door enkele commerciële partijen worden geleverd. Daardoor is niet tot in detail bekend hoe ze berekend zijn. Dat maakt het onmogelijk voor gemeenten om ze zelf na te rekenen of te actualiseren en moeilijk om ze bijvoorbeeld te vergelijken met andere jaren of gebieden of naar een specifiek vraagstuk te vertalen.

Een belangrijk gemis in de landelijke data zijn de huurprijzen van de particuliere huurvoorraad. Deze zijn (landelijk en op gemeenteniveau) niet bekend. De landelijk beschikbare data over de omvang van de sociale particuliere huurvoorraad zijn gebaseerd op een schatting. Deze schatting is gebaseerd op een steekproefsgewijze enquête onder verhuurders. De enquêteresultaten geven waarschijnlijk een

4 De gemeente stelde zichzelf in het coalitieakkoord van 2018 het doel om tussen 2018 en 2022 de bouw van 18.000 woningen te laten starten zie Rekenkamer Rotterdam, 'Tijd voor targets – beoordeling eindverantwoording 2018-2022, lessen 20 jaar collegetargets', februari 2022.

rooskleuriger beeld van de particuliere huurmarkt dan realiteit is, zo geven ook de opstellers van deze data naar de rekenkamer aan.

Een ander landelijk dataprobleem is gelegen in het tellen van woningen. Het is namelijk niet zo eenvoudig om de woningvoorraad in een gemeente in beeld te brengen als dit misschien lijkt. Door het gebruik van uiteenlopende definities binnen het landelijke registratiesysteem BAG ('Basisregistratie Adressen en Gebouwen') is het namelijk geen kwestie van 'huizen tellen'. De BAG kent onder meer de volgende drie problemen:

- het is onduidelijk wat precies een woning is in de BAG-definitie. Er is een verschil tussen het aantal 'objecten met woonbestemming' en het aantal 'zelfstandige woningen' in de BAG en in Rotterdam scheelt het ongeveer 10.000 woningen.
- de BAG geeft geen inzicht in verkamerde woningen: woningen die in meerdere delen worden verhuurd staan vaak als slechts één woning geregistreerd in BAG.
- de BAG is soms onbetrouwbaar: het CBS corrigeert soms achteraf, waardoor eerdere cijfers achterhaald blijken.

Een derde probleem betreft de informatie over de waarde van woningen in particulier bezit. Om te weten of er genoeg middeldure – en soms ook of er genoeg goedkope – particuliere woningen in de gemeente staan, kijken gemeenten bijna altijd naar de WOZ-waarden van de particuliere woningvoorraad. Die lopen echter, gezien de berekeningssystematiek van WOZ, standaard twee jaar achter op de actuele marktwaarde. Bij een sterk aantrekkende woningmarkt, zoals het geval was in de uitvoeringsperiode van de woonvisie, levert dit een onderschatting van de woningwaarden van de bestaande voorraad op waarvoor bij beleidsvorming gecorrigeerd zou moeten worden.

Met bovengenoemde databronnen over vraag en aanbod vormde de gemeente Rotterdam haar probleemanalyse voor het woonbeleid. Zij stelde daarbij definities, doelstellingen en wijzen van monitoring vast. Daarbij geldt dus dat landelijke beperkingen aan data-hardheid gemeld moeten worden in beleid en beleidsmonitoring. Dat heeft de gemeente echter bijna altijd nagelaten. Problemen vanuit de landelijke data werden door de gemeente niet gecorrigeerd. Zo ging de gemeente eraan voorbij dat WOZ-waarden bij een sterk aantrekkende markt minder overeenkomen met de actuele marktwaarde en dat hiervoor gecorrigeerd zou moeten worden, of in ieder geval melding van het probleem gemaakt moet worden. De overschatting van het aantal goedkope en middeldure particuliere huurwoningen werd door de gemeente niet genoemd. Het feit dat de BAG geen rekening houdt met verkamering is in een studentenstad ook een probleem. Ook hieraan besteedde de gemeente in Woonvisie, Addendum of voortgangsrapportages geen aandacht.

onzekerheid en incompleetheid door gemeentelijke data-verwerking en data-analyse
Verder heeft de gemeente door haar eigen manieren van gebruik en verwerking van de data nieuwe onzekerheden en nieuwe dataproblemen geïntroduceerd in haar beleidsvorming. Hieronder noemt de rekenkamer drie van zulke problemen en in hoofdstuk 3 van dit rapport zijn nog verschillende andere beschreven.

Een dergelijk probleem is dat de gemeente haar keuzes voor de hoogte van de inkomens- of prijsgrenzen, die woonvisie-doelgroepen en aanbodsegmenten definiëren, regelmatig niet onderbouwde. Gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie heeft zij de WOZ-grenzen voor met name het particuliere goedkope

segment nog verschillende malen gewijzigd. Het kwam daarbij tevens voor dat de gemeente een prijsgrens voor woningen koos die voor (een deel van de) bijbehorende doelgroep niet financierbaar was. Daardoor werd dan in feite de omvang van het aanbod te groot ingeschat ten opzichte van de omvang van de bijbehorende vraag.

Iets soortgelijks gold voor de bepaling van de vraag voor sociale woningen in de beleidsdocumenten en voortgangsrapportages. In de gemeentelijke berekening van de vraag ontbreekt de woonvraag van Rotterdamse studenten en zogeheten institutionele huishoudens, huishoudens die op dit moment in een instelling verblijven zoals bijvoorbeeld de daklozenopvang. Het gevolg daarvan is dat de gemeentelijke weergave van de vraag naar woningen in het sociale segment te laag uitkomt.

Een derde voorbeeld is de ongeoorloofde doorvertaling van data naar een te klein geografisch schaalniveau. Uit de Rotterdamse woonvisie komen doelstellingen op wijkniveau voort. De opstellers van de bijbehorende doelbereikingsmonitor – de zogeheten gebiedsatlasmonitor – waarschuwden voor het gebruik van deze gegevens over de particuliere huurvoorraad op wijkniveau. Het gevaar is dat dit de onnauwkeurigheden verder versterkt. Toch heeft de gemeente opdracht gegeven dit te doen en zijn deze cijfers op wijkniveau aan de raad gepresenteerd.

forse marges

De genoemde problemen leiden uiteindelijk tot forse marges op de gerapporteerde inzichten in vraag en woningaanbod. Zo nam de particuliere sociale voorraad door een correctie in het schattingsmodel in 2019 ineens met 5.000 woningen af. Nog een voorbeeld: omdat de gemeente studenten niet meerekent, ontbreekt in de monitoring van de vraag naar goedkope woningen een groep van naar schatting zo'n 13.000 bewoners van een Rotterdamse sociale huurwoning (cijfers over 2020). Een ander voorbeeld komt uit de twee monitors die de gemeente gebruikt om onder andere het goedkoopste deel van de sociale particuliere voorraad te schatten: de gebiedsatlasmonitor en de regiomonitor. Volgens de eerste monitor zijn er circa 37.000 van deze woningen in Rotterdam, terwijl de tweede monitor het op circa 30.000 houdt. De gemeente noch de onderzoeksbureaus kunnen precies aanwijzen waardoor dit verschil veroorzaakt wordt.

Ieder voor zich leveren deze problemen onzekerheden die regelmatig in de orde van grootte 5.000 zijn. Tezamen schat de rekenkamer in dat er bij zowel vraag als aanbod sprake is van een onzekerheidsmarge van royaal tienduizend of een veelvoud daarvan in het aantal woningen.

fouten en marges niet vermeld

De informatie die de gemeente presenteert, presenteert zij bijna altijd als harde, feitelijke informatie. Maar de informatie is, zoals hierboven beschreven, niet zo precies en compleet als deze lijkt. Bij data die is verkregen uit modelschattingen zijn er per definitie onzekerheidsmarges die de gemeente dient te melden om de informatie op waarde te kunnen schatten. In gemeentelijke rapportages of beleidsdocumenten wordt echter bijna nooit gemeld dat gegevens bijvoorbeeld 'bij benadering' zijn of dat daarop een onzekerheidsmarge van toepassing is, laat staan hoe groot deze onzekerheidsmarge is.

belangrijke cijfers ontbreken
Naast de bovengenoemde tekortkomingen van gerapporteerde cijfers, is ook het ontbreken van belangrijke andere cijfers in die rapportages over de druk op het goedkope en middensegment een probleem. Zo communiceerde het college in de beleidsstukken en voortgangsrapportages over het aantal reacties per woningadvertentie, noch over scheefwonen of over leegstand in de corporatievoorraad. Ook met betrekking tot de particuliere huursector en goedkope koopsector ontbreken cijfers over de druk.

Kanalen als Funda of Pararius zijn niet benut om bijvoorbeeld het aantal aangeboden goedkope woningen in kaart te brengen of de periode dat deze gemiddeld te koop c.q. te huur aangeboden staan. Noch is er gebruik gemaakt van de inzichten van wijkteammedewerkers, de nationale huurcommissie of van stedelijke huurdersondersteuning (aangezien er tot mei 2022 geen stadsbrede huurdersondersteuning bestond). Evenmin bevatten beleidsstukken of voortgangsrapportages cijfers over de druk die urgente woningzoekenden ervaren. Zo zijn er geen cijfers over de gemiddelde wachtduur van het verkrijgen van urgentie tot het betrekken van een woning.[5] De gemeente heeft al deze cijfers intern ook niet beschikbaar. Aan de vraagkant ontbreken cijfers over ongewenst inwonende huishoudens, over ongewenst nog thuiswonen en over dak- en thuisloosheid.

3 Een leidende aanname in de probleemanalyse van de woonvisie en het addendum is dat het goedkope aanbod in de gemeente groter was dan de vraag: een overmaat in het goedkope segment. Gezien de tekortkomingen in de probleemanalyse was 'overmaat' onvoldoende feitelijk onderbouwd. Het is ook mogelijk dat er in plaats van een overmaat een tekort bestond en bestaat.

constatering overmaat
Om te beoordelen in hoeverre de lage-inkomensgroepen in hun gemeente genoeg woonruimte kunnen vinden, kijken veel gemeenten naar omvang van de sociale corporatievoorraad ten opzichte van de doelgroep daarvoor. In de woonvisie schrijft de gemeente Rotterdam dat de voorraad goedkope sociale corporatiewoningen enkele duizenden kleiner is dan het aantal huishoudens dat hierop is aangewezen. Dat betekent volgens de gemeente echter niet dat er een tekort is. Zij hanteert namelijk een bredere definitie voor het goedkope aanbod in de stad dan alleen het corporatiebezit: ook de goedkope particuliere huur- en koopvoorraad tellen mee. Omdat er veel goedkope particuliere woningen (huur en koop) in Rotterdam staan, zijn er in totaal 40.000 goedkope woningen te veel in de stad, zo schrijft de gemeente in de woonvisie. De particuliere voorraad is een belangrijk onderdeel van de door de gemeente geschetste overmaat. Sterker nog: zonder de particuliere voorraad zou er, uitgaande van de door de gemeente gepresenteerde cijfers bij de start van de woonvisie, sprake zijn van een tekort aan woningen voor de lage inkomens van enkele duizenden woningen.

5 Alleen de gemiddelde wachttijd van *een deel van* de urgenten tot de *aanbieding* van een woning is wel bekend. Het betreft hier urgenten die in een zorg- of opvanginstelling verblijven en directe bemiddeling naar een sociale huurwoning krijgen door een corporatie vanwege hun zorgbehoefte. Voor hen is de wachttijd tot de aanbieding gemiddeld iets minder dan 3 maanden. Bij uitstromers uit zorg- of opvanginstellingen die met urgentie zelf moeten zoeken, kan het wel langer duren, zo geeft de gemeente aan. Deze laatste groep is ongeveer 25% kleiner als de eerste groep. Het is daarnaast niet bekend welke deel van de urgenten die een woningaanbieding krijgt, daar ook mee akkoord gaat. Het is met andere woorden niet bekend hoe lang de gemiddelde uitstromer uit zorg- of opvanginstelling wacht tot hij een woning heeft.

In het addendum (2019) concludeert de gemeente opnieuw dat er een overmaat is aan de onderkant van de woningmarkt.[6] De studie waar het addendum zich op baseert komt tot een overmaat van ongeveer 27.000 woningen. Echter, de onderbouwende cijfers slaan, vanwege het achterlopen van de onderliggende inkomenscijfers, op de situatie van twee jaar daarvoor. In deze berekening gaat het om de hele sociale voorraad (dus de corporatievoorraad, de goedkope koopwoningen en de goedkope particuliere woningen) tegenover de hele sociale doelgroep exclusief studenten en institutionele huishoudens. Volgens deze cijfers horen 88.200 Rotterdamse woningen in particulier bezit tot het sociale segment. Als alleen het aanbod aan sociale corporatiewoningen tegenover de doelgroep wordt gezet, is de doelgroep 50.000 huishoudens groter dan het aanbod en is er dus een tekort.

meerekenen particuliere voorraad riskant

Zoals gezegd, heeft de gemeente ervoor gekozen om de goedkope particuliere huur- en koopvoorraad onderdeel van de goedkope voorraad te laten zijn. Verschillende meetonzekerheden, die voor de particuliere voorraad groter zijn dan voor de goedkope corporatievoorraad, maken het risicovol om dit deel van de voorraad mee te tellen als sociale of goedkope voorraad. Zoals eerder genoemd, zijn de aantallen particuliere huurwoningen per prijssegment bepaald door middel van een modelschatting, waarvoor forse marges gelden. Verder werkt de gemeente met WOZ-waarden om de bereikbaarheid van koopwoningen voor de lage inkomensgroepen in beeld te brengen. De WOZ-waarde loopt echter twee jaar achter op de marktwaarde. Een ander probleem is de mate waarin het sociale particuliere segment ook daadwerkelijk beschikbaar is voor de lage-inkomenshuishoudens. De rekenkamer analyseerde de inkomens van kopers van sociale koopwoningen en vond dat slechts een kwart van deze kopers behoorde tot de sociale doelgroep, de doelgroep waarvan de gemeente vindt dat deze bij dit woningprijssegment past.[7] Ook hanteerde de gemeente soms WOZ-grenzen voor haar definitie van het particuliere sociale segment die voor delen van de doelgroep niet financierbaar waren.

huishoudens die bij vraag voor sociaal segment horen, niet meegerekend

Zoals hierboven reeds opgemerkt, rekende de gemeente studentenhuishoudens en institutionele huishoudens niet mee in de vraag naar sociale woningen. Een groot deel van de studenten en van de uit instellingen ontslagen institutionele huishoudens is echter aangewezen op het sociale segment. Het niet meerekenen van deze huishoudens leidt daardoor tot een grotere geconstateerde overmaat c.q een kleiner tekort aan sociale woningen.

meetonzekerheden en incomplete data ondermijnen overmaat

Zoals bij conclusie 2 reeds toegelicht, geldt dat de meetonzekerheid op door de gemeente gehanteerde gegevens over vraag en aanbod tezamen tienduizend of een veelvoud daarvan is. Die onzekerheid geldt volgens de rekenkamer dus ook voor de door de gemeente geconstateerde overmaat. Dat maakt dat bij een geschatte overmaat van 27.000 woningen in het Addendum zulke brede onzekerheidsmarges zouden moeten worden gehanteerd dat ook de situatie van een tekort binnen die marge viel. Dit lijken technische kwesties, maar de beleidsmatige, politieke en maatschappelijke consequenties van de veronderstelde overmaat waren groot.

6 Deze keer vergelijkt de gemeente de gehele sociale corporatievoorraad (dus niet alleen het goedkope deel daarvan) met het aantal lage-inkomenshuishoudens (waarbij ze de inkomensgrens ook iets hoger legt dan in de woonvisie gebeurde).

7 Het gaat in de analyse van de rekenkamer om de eigenaar-bewoners die woningen kopen. Beleggers zijn hier buiten beschouwing gelaten.

4 De gemeente stelt in de woonvisie en het addendum cijfermatige doelen betreffende de ontwikkeling en prijsstelling van de bestaande en nog toe te voegen Rotterdamse woningvoorraad. Op de bestaande voorraad was voor de gemeente echter maar beperkte sturing mogelijk. Voor nieuwbouw van goedkope woningen door marktpartijen heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden, maar deze heeft zij beperkt ingezet. Op nieuwbouw en herstructurering door corporaties heeft de gemeente meer invloed gehad.

In de woonvisie en het addendum stelt de gemeente kwantitatieve doelen voor de ontwikkeling van de Rotterdamse particuliere en corporatievoorraad per prijssegment tot 2030. Ook geeft ze aan op welke manieren en in welke mate dat moet gebeuren. Het gaat om:

- sloop;
- nieuwbouw;
- prijsverhoging bestaande woningen na woningverbetering;
- prijsverhoging bestaande woningen zonder woningverbetering.[8]

Het betreft hier subdoelen want de door de gemeente geformuleerde aantallen per manier tellen op tot de ten doel gestelde totale voorraadontwikkeling.

sturingsmogelijkheden bestaande voorraad beperkt

De gemeente heeft een beperkt instrumentarium om te sturen op de bestaande voorraad. De gemeente is immers geen eigenaar van deze woningen. Wel heeft de gemeente de afgelopen jaren gelobbyd bij het Rijk voor uitbreiding van dergelijk instrumentarium. Zeer recent is de opkoopbescherming beschikbaar gekomen en de gemeente zet deze sinds 1 januari 2022 in 16 wijken in.

De rekenkamer constateert dat de feitelijke inzet van bestaand instrumentarium voor de bestaande voorraad tot nu toe laat en op beperkte schaal is geweest. In de onderzoeksperiode was bijvoorbeeld de verhuurdervergunning, een middel om in te zetten bij excessen bij particuliere verhuurders, nog niet ingezet.

De gemeente heeft op de bestaande sociale corporatievoorraad geen directe sturingsmogelijkheden, maar kan met de corporaties wel afspraken hierover maken. Dat gebeurde wel, maar vaak op beperkte schaal, zo blijkt bijvoorbeeld uit de inzet van de seniorenmakelaars die in de periode van 2020 tot halverwege 2021 voor de doorstroom van slechts 19 huishoudens hebben gezorgd. De gemeente maakte ook maar weinig afspraken met corporaties over de labeling van hun woningen voor bepaalde leeftijdsgroepen.

Daarbij speelt dat voor effectieve afspraken een goede verstandhouding tussen de partijen noodzakelijk is. Echter, in Rotterdam verschilden de corporaties en de gemeente sinds het uitkomen van de woonvisie fundamenteel van mening over de uitgangspunten in de woonvisie, met name over de afname van de voorraad sociale woningen. Dit leidde zelfs tot het meerdere malen voorleggen van dit geschil aan de minister. Door onder andere deze meningsverschillen is het voor de gemeente en corporaties ingewikkeld gebleken goed samen te werken op het gebied van de woonvisiedoelstellingen voor prijssegmentatie van de bestaande corporatievoorraad.

8 In de woonvisie zijn de laatste twee manieren samengenomen.

sturing op sociale nieuwbouw
De gemeente heeft een nieuwbouwdoelstelling voor sociale woningen. Volgens de woonvisie zouden er 5.000 goedkope sociale woningen nieuw gebouwd gaan worden tot 2030, volgens het addendum zouden er daarnaast nog 3.400 duurdere sociale woningen gebouwd worden en 2.000 goedkope sociale onzelfstandige studenteneenheden. Het gaat dan zowel om nieuwbouw door corporaties als door corporaties.

De gemeente heeft invloed op nieuwbouw in de sociale corporatievoorraad door haar afspraken met woningcorporaties. Dit doet zij bijvoorbeeld in de bestuurlijke overeenkomst Wijken in Balans (de BOK), waarin de gemeente met de vier grotere corporaties heeft afgesproken dat het goedkoopste deel van de sociale corporatievoorraad in de periode tot 2030 met bijna 10.000 woningen dient af te nemen en dat corporaties ter compensatie nieuwbouwgrond van de gemeente mogen kopen. In de BOK heeft zij met de deelnemende corporaties afgesproken dat zij, ter compensatie van deze afname, in totaal ruim 4.800 sociale nieuwbouwwoningen mogen bouwen op zogenaamde 'compensatielocaties' in de stad. De corporaties geven echter aan dat het tempo waarop zij kunnen bijbouwen op deze locaties veel te laag ligt omdat zij veel sneller sociale huurwoningen willen toevoegen aan de stedelijke voorraad.
Daarnaast lobbyde de gemeente Rotterdam intensief bij het rijk voor financiele steun voor de aanpak van woningen binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het rijk droeg mede daardoor tot nu toe al vele tientallen miljoenen bij aan met name de herstructureringsactiviteiten op Zuid door corporaties. Het rijk doet dit door kortingen te geven op aan de corporaties opgelegde belastingen ('verhuurdersheffing'). In interviews met de rekenkamer geven de grote corporaties aan tevreden te zijn over de lobby van de gemeente Rotterdam.

De gemeente kan daarnaast ook met marktpartijen afspraken maken over sociale nieuwbouw. Dit kan middels eisen bij verkoop van grond en in zogeheten anterieure overeenkomsten, privaatrechtelijke contracten waarin bouwer en gemeente afspraken maken over het bebouwen van een bepaalde locatie. De gemeente Rotterdam heeft zich echter onvoldoende ingezet om te zorgen dat deze marktpartijen langjarig en voor de doelgroep bereikbare sociale nieuwbouwwoningen bouwen. Een aanzienlijk deel van de sociale nieuwbouw in Rotterdam is namelijk niet bereikbaar voor de gehele doelgroep. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningen die te klein zijn voor gezinnen en die boven op de kale huurprijs hoge servicekosten hebben. Verder wordt een deel van de nieuw gebouwde sociale huurwoningen na eerste mutatie of na een afgesproken aantal jaar geliberaliseerd[9], waardoor deze op termijn dus buiten het sociale segment komen te vallen.

De gemeente heeft de mogelijkheid om de wet voorkeursrecht gemeenten in te zetten (en vervolgens wanneer nodig tot onteigening over te gaan) om woningen op te kopen en op die manier de regie te nemen over gebiedsontwikkeling. Dit instrumentarium werd voornamelijk ingezet in het NPRZ-gebied. De gemeente deed in de periode 2015-2021 bij elf bouwprojecten een beroep op de wet voorkeursrecht gemeenten, het

9 Bij liberalisatie krijgt een huurwoning een huurprijs boven de zogeheten liberalisatiegrens. Dit is de bovengrens voor woningen in het sociale huursegment. Woningen boven deze grens vallen in het vrije huursegment, er kan geen huurtoeslag voor worden aangevraagd. In 2021 lag deze grens op € 752,33

merendeel daarvan betrof woningbouw. In de periode 2015-2021 deed de gemeente voor vijf keer een beroep op de onteigeningswet.

5 Tot 2019 had de gemeente voor de middeninkomensgroep geen specifiek beleid. Daarna had zij wel doelstellingen, maar deze waren weinig concreet en zijn onvoldoende gemonitord. Daarnaast had de gemeente weinig zicht op de omvang van het tekort aan middeldure woningen en heeft zij in de praktijk maar beperkt gestuurd op het realiseren en bestendigen van meer middelduur aanbod in de stad.

pas vanaf 2019 beleid voor middeninkomens
In de woonvisie geeft de gemeente aan dat middeninkomens een aandachtsgroep zijn. Daarbij stelt de gemeente echter niet vast welke inkomens zij tot middeninkomens rekent en hoeveel woningen er voor middeninkomens bij zouden moeten komen. Pas in 2019 neemt de gemeente in het Addendum doelstellingen op voor de voorraadontwikkeling specifiek voor middeninkomens. In actieplannen heeft zij vanaf die tijd maatregelen opgenomen rondom de uitbreiding van en het langjarig behouden van woningen in het middensegment.

maatregelen middensegment
Het actieplan middenhuur bevat enkele maatregelen voor het creëren van meer middelduur aanbod, waaronder het inzetten op afspraken over het opnemen en langjarig behouden van middenhuur in nieuwe projecten, door bijvoorbeeld voorwaarden bij verkoop van gemeentegrond en afspraken in anterieure overeenkomsten. De gemeente heeft voor de periode 2018-2022 voor 17 projecten afspraken over het aandeel middenhuur gemaakt. Het betreft in totaal 950 woningen. Wanneer de ontwikkelaar geen afspraken over middenhuur wil maken, kan de gemeente sinds 2021 terugvallen op de doelgroepenverordening. Reeds in 2017 heeft het rijk het voor gemeenten mogelijk gemaakt om een doelgroepenverordening vast te stellen waarmee zij ook percentages middeldure nieuwbouw in bestemmingsplannen kan vastleggen. Een dergelijke doelgroepenverordening heeft de gemeente echter pas in 2021 ingevoerd en de gemeente geeft hierover aan deze “alleen als stok achter de deur te gebruiken”. Tot dusver heeft zij deze verordening dus niet ingezet.

weinig zicht op doelgroep en aanbod middensegment
De gemeente heeft in de beleidsperiode de vraag naar middenhuur zeer beperkt gemonitord. Zij gaf in het actieplan middenhuur voor het eerst een idee van de grootte van deze doelgroep: 13% van de Rotterdamse huishoudens zou een middeninkomen hebben, wat zou neerkomen op zo’n 42.000 huishoudens. In de gemeentelijke beleidsstukken en in de voortgangsrapportages is echter niet aangegeven hoe groot de voorraad woningen in het middensegment is, dus hoe groot de druk op dit segment is kan niet op basis van de gemeentelijke informatie worden bepaald of ingeschat.

De rekenkamer heeft in haar analyse van de kopers van woningen in het middensegment geconcludeerd dat de middeninkomens wel flinke concurrentie hebben van andere doelgroepen op de koopmarkt. Slechts circa 40% van de koopwoningen in het middensegment werden in de periode 2015-2020 aan middeninkomens verkocht.[10]

10 Het gaat in de analyse van de rekenkamer om de eigenaar-bewoners die woningen kopen. Beleggers zijn hier buiten beschouwing gelaten.

6 De mate waarin aanbieders en vragers op de woningmarkt gelegenheid wordt geboden om gehoord te worden in het gemeentelijk woonbeleid, is in disbalans. Terwijl de gemeente velerlei vormen van structureel overleg met corporaties en marktpartijen heeft opgezet, kent de gemeente richting vragers op de woningmarkt ((aspirant-)huurders en kopers) alleen het wettelijk verplichte overleg met huurdersorganisaties in het kader van de prestatieafspraken. De overleggen over prestatie-afspraken zijn echter zo ingewikkeld dat het de vrijwillige huurdersorganisaties aan professionele kennis en voorbereidingstijd ontbreekt om deze goed te kunnen volgen. De gemeente waarborgt bovendien onvoldoende dat bewoners van herstructureringsprojecten tijdig en goedgeïnformeerd kunnen participeren.

aanbieders en vragers
Op het speelveld van de Rotterdamse woningmarkt zijn marktpartijen (investeerders, verhuurders en ontwikkelaars) de aanbieders van woningen. De groep vragers wordt gevormd door huishoudens (zowel (aspirant) huurders als (aspirant) eigenaar-bewoners). Bij de vragers gaat het deels om huishoudens die nog niet in Rotterdam wonen maar er zouden willen wonen.[11]

veel en vaak overleg met aanbieders
De gemeente heeft drie terugkerende overlegmomenten met bouwende partijen opgezet (naast het overleg op bouwprojectniveau): het Platform Ontwikkeling Rotterdam (POR), de zogeheten Kopgroep POR en het wekelijkse bouwuurtje met de wethouder. In de eerste twee overleggen zijn ook de corporaties vertegenwoordigd en het bouwuurtje is ook voor hen toegankelijk. Na consultatie van de POR en kopgroep heeft de gemeente in de afgelopen jaren enkele onderdelen van haar beleid gewijzigd. Het overleg is dus vruchtbaar en wordt door betrokkenen positief gewaardeerd. De rekenkamer merkt wel op dat de gemeente onvoldoende transparant is over wie de deelnemers zijn en wat de gespreksonderwerpen zijn.

Met corporaties heeft de gemeente daarnaast nog veel andere overleggen over hun te (ver)bouwen voorraad en hun bestaande voorraad. Het gaat om bilaterale en gezamenlijke algemene overlegcycli tussen corporaties en ambtenaren en om besprekingen tussen corporaties en de wethouder wonen. Ook zijn er verschillende gezamenlijke thematische periodieke overleggen tussen ambtenaren en de grote corporaties, bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van woningen of over duurzaamheid. Ten slotte is er met elke corporatie jaarlijks nog de - wettelijk verplichte - overlegcyclus rondom de prestatieafspraken.

overleg met vragers: weinig overlegstructuren, bestaand overleg functioneert niet goed
Overleg tussen gemeente en de vragers op de woningmarkt heeft in Rotterdam nauwelijks vorm gekregen. Structureel overleg bestaat maar met één geleding van de grote groep vragers, namelijk het overleg met huurders van corporatiewoningen. Dit gebeurt middels het wettelijk vereiste overleg tussen gemeente, corporatie en (uit vrijwilligers bestaande) huurdersorganisaties ten behoeve van de prestatieafspraken. Dit zogeheten tripartiete overleg was echter voor de huurdersorganisaties in de regel nauwelijks goed te volgen, zo blijkt uit de gemeentelijke evaluatie uit 2021 en de

11 in de definitie van Woonvisie en Addendum zijn de vragers de bestaande Rotterdamse huishoudens, maar de rekenkamer ziet in deze conclusie vragers daarnaast ook als de huishoudens die zich nog moeten vormen (nog thuis wonen) en/of die van buiten Rotterdam naar Rotterdam willen komen.

interviews van de rekenkamer met deze huurdersorganisaties. De door corporaties gefinancierde professionele ondersteuning van deze organisaties is in uren beperkt. Er blijft daardoor een groot kennisverschil aangaande wet- en regelgeving, volkshuivestingsjargon en inzicht in de bedrijfsvoering bestaan tussen de vrijwilligers van de huurdersorganisaties en de professionals van corporaties en gemeente. Bovendien is ook wettelijk gezien de doorzettingsmacht voor huurdersorganisaties beperkt.

De gemeente heeft erg weinig gedaan om het kennistekort bij huurderorganisaties te verminderen en hun gevoel van invloed te vergroten. Dat de vier grote Rotterdamse huurdersorganisaties zich onvoldoende betrokken en begrepen voelen bij het beleid van gemeente en corporaties blijkt onder meer uit het feit dat zij meerdere malen de prestatieafspraken weigerden te ondertekenen: een van de vier huurdersorganisatie weigerde de prestatieafspraken voor 2017 en 2018 (geheel) te tekenen, bij de prestatieafspraken voor 2020-2021 tekenden drie van deze huurdersorganisaties niet mee en de prestatieafspraken 2022-2023 werden door geen van hen ondertekend.

De gemeente acht wijzigingen in de corporatievoorraad nodig die in het nadeel van (aspirant-)corporatiehuurders werken, namelijk dat een deel van de bestaande corporatiewoningen duurder wordt – al dan niet na renovatie - en dat een deel gesloopt wordt om plaats te maken voor nieuwe woningen. Zij is er als hoeder van het publiek belang toe verplicht ook deze vragers goed te informeren en te horen. Het gaat dan niet alleen om de huurdersorganisaties maar in ieder geval ook om de bewoners van de te herstructureren woningen. Het feit dat de gemeente het recht van bewonersparticipatie bij herstructurering en renovatie nergens heeft vastgelegd, is problematisch. Als bewoners ervaren dat corporatie en gemeente hun te weinig participatiemogelijkheden bieden, hebben ze nu geen afsprakendocument om deze bij of via de gemeente af te dwingen.

Meer in het algemeen heeft de gemeente bovendien geen structureel overleg opgezet met aspirant-kopers en aspirant-huurders die nu in Rotterdam niet terecht kunnen (zoals inwonende gezinnen en zogeheten bankslapers uit Rotterdam en woningzoekers van buiten de gemeente). Richting particuliere huurders valt op dat de gemeente tot voor kort geen huurdersondersteuning bekostigde en deze er dus ook niet was. Daardoor was er nauwelijks een informatiekanaal tussen particuliere huurders en gemeente over de behoeften en problemen van particuliere huurders.

Alles bij elkaar koos de gemeente wat betreft het overleg met vragers op de woningmarkt voor een minimale invulling van wat wettelijk minimaal verplicht is, namelijk de overleggen met huurdersorganisaties in het kader van de prestatieafspraken. Woningzoekers van binnen en buiten Rotterdam vragen echter steeds nadrukkelijker om de aandacht van de gemeente. Dit kwam onder meer tot uiting in de woonprotesten van de zomer van 2021 onder meer in Rotterdam en de oprichting van de actiegroep Recht op de Stad.

7 **Het college heeft de raad zeer beperkt toegerust om kaders te stellen en beleid te controleren. De kwaliteit van de aan de raad gepresenteerde beleidsstukken en monitoring was daarvoor onvoldoende. Zo zijn bijna alle woonvisiedoelstellingen over de ontwikkeling van de Rotterdamse voorraad niet gemonitord, waardoor de doelstellingen niet fungeren als meetlat voor de maatschappelijke prestaties.**

raadsleden dienen door college in positie te worden gebracht
Raadsleden moeten in staat gesteld worden het door het college uitgewerkte en uitgevoerde woonbeleid te toetsen, te controleren en zonodig bij te sturen. De woningmarkt is een zeer complexe dynamiek. Wet- en regelgeving van het rijk is veranderlijk, ingewikkeld en gaat gepaard met veel jargon. Bovendien is sturen op wonen lange-termijnwerk, terwijl rijksbeleid, nationale en internationale economische en demografische ontwikkelingen maar beperkt te voorzien zijn. Ook hebben gemeenten, en zeker raadsleden, maar zeer beperkt zicht en invloed op wat marktpartijen en corporaties in hun bedrijfsvoering voor ogen hebben. Dat alles maakt dat de informatievoorziening van het college richting de raad cruciaal is om de raad te kunnen laten doen wat zij moet doen. Het gaat dan niet om de hoeveelheid informatie, maar om het inzicht dat wordt verschaft.

Aangezien onzekerheid een grote factor is in het woonbeleid, dient het college vooral met de raad te delen met welke informatiebasis zij haar beleid inricht en uitvoert. Het college moet op een overzichtelijke manier de data delen die zij heeft en daarbij aangeven wat de hardheid en beperkingen van de data zijn. Ook moet zij uiteenzetten welke data zij niet heeft. Daarbij is het belangrijk dat het college dat op een toegankelijke manier doet, dus zonder dat raadsleden experts in woonbeleid hoeven te worden. Het gaat er om de raadsleden door de bomen het bos te laten zien.

kwaliteit aan raad gepresenteerde informatie onvoldoende
De informatievoorziening van het college over het woonbeleid sinds 2015 schoot op drie manieren tekort. Het college verzaakte in de eerste plaats om de raad voldoende inzicht te geven in de methodologische tekortkomingen in de dataverzameling en in het datagebruik door haarzelf of door derden. Die tekortkomingen leveren afwijkingen en onzekerheidsmarges op, zoals bij de toelichting op conclusie 2 reeds genoemd, waarvan de raad op de hoogte gesteld had moeten worden om deze data te kunnen beoordelen. Zo stuurde het college de raad in 2020 een zeer gedetailleerd overzicht van verschillende herberekeningen door ABF van de omvang van de Rotterdamse voorraad per prijssegment in 2017. Die herberekeningen waren nodig vanwege fouten en correcties door ABF, CBS, corporaties en gemeente, zo stelt het college, en komen uit op een bijstelling van de totale voorraad met -1.522 woningen. In het raadsvoorstel schrijft het college dat de onderliggende cijfers berusten op onderzoeken; het betreft in werkelijkheid voor een aanzienlijk deel schattingen en benaderingen. Door dit niet te vermelden en wel een tot op de woning nauwkeurige bijstelling te communiceren, suggereert het college aan de raad dat zij een niveau van zekerheid heeft dat niet klopt met de realiteit. Zoals bij conclusie 2 aangegeven bestond er in werkelijkheid immers een forse onzekerheidsmarge. Dat het college de beperkingen in kennis onderbelicht, maakt het voor de raad moeilijk te weten wanneer zij het college moet bijsturen.

In de tweede plaats werd de controlerende taak van de raad bemoeilijkt doordat het college herhaaldelijk de door haar gehanteerde definities voor vraag en aanbod aanpaste, zoals ook reeds in de toelichting bij conclusie 2 aan de orde kwam. Gedurende de uitvoeringsperiode van de Rotterdamse woonvisie wijzigde de gemeente meermaals de definities van de doelgroepen van het beleid en de definities van wat voor hen bereikbaar woningaanbod is. Deze aanpassingen bemoeilijken het inzicht in de woningmarkt: wijzigende doelgroepen en prijssegmenten maken de gerapporteerde cijfers over verschillende jaren moeilijk vergelijkbaar voor raadsleden. De trend is niet meer zichtbaar.

In de derde plaats boden de gemeentelijke voortgangsrapportage nauwelijks inzicht in de mate waarin de woonvisie- en addendum voorraaddoelen bereikt werden (zie ook conclusie 4). In de woonvisie stelt de gemeente met hoeveel woningen de goedkope respectievelijk de duurdere voorraad tot 2030 moet veranderen. Dit moet gebeuren via de manieren:

- nieuwbouw;
- prijsverhoging bestaande woningen, al dan niet na woningverbetering;
- sloop.

De voortgangsrapportages over de woonvisie van vóór het addendum, laten zien welke nieuwbouw er per segment is gestart. In welke mate sloop en prijsverhoging van bestaande woningen de voorraad veranderen, wordt in deze rapportages echter niet weergegeven.
In het addendum geeft de gemeente ten opzichte van de woonvisie uitgebreider weer hoe de totale Rotterdamse voorraad, en de voorraad per prijssegment daarbinnen, zich dient te ontwikkelen. In het addendum geeft zij namelijk voor zes manieren aan met welke aantallen de woningvoorraad dient te veranderen tot 2030. Die manieren zijn:

- nieuwbouw;
- sloop;
- het duurder worden van sociale huurwoningen na woningverbetering;
- het duurder worden van sociale huurwoningen door waardeontwikkeling;
- de liberalisatie van sociale woningen door corporaties;
- het verschuiven van woningen van het sociale naar het middensegment door waardeontwikkeling.

Na het verschijnen van het addendum laten de voortgangsrapportages echter nog steeds alleen zien hoeveel nieuwbouw er per prijssegment aan de voorraad zal[12] worden toegevoegd. Voor de overige bovenstaande manieren wordt niet gerapporteerd hoezeer zij de segmenten hebben doen groeien of krimpen. Tevens wordt vanaf het verschijnen van het addendum slechts gerapporteerd hoe de nieuwbouwproductie aansluit bij de doelstelling uit het collegeakkoord 2018-2022 (de start bouw van 18.000 woningen) en niet hoe deze past bij de doelen gesteld in het vigerende woonbeleid.

Zoals aangegeven in de toelichting op conclusie 4 had de gemeente voor de meeste van deze doelen weinig mogelijkheden om te sturen op de bereiking ervan. De rekenkamer oordeelt dat het hebben van doelstellingen over de bestaande voorraad, gemeentelijke controle op de prijssegmentatie van de Rotterdamse voorraad suggereert, waar deze controle in werkelijkheid nauwelijks bestond.

Ten slotte is in het addendum aangegeven hoe de sociale corporatievoorraad en de particuliere voorraad zich volgens de gemeente tot 2030 gaan ontwikkelen. Ook de doelbereiking van deze ontwikkeling wordt in de voortgangsrapportages niet duidelijk weergegeven. Alleen de verandering van de sociale voorraad ten opzichte van 2017 wordt cijfermatig aangegeven, niet hoe groot de sociale voorraad nu is. De rapportages laten niet duidelijk zien in welke mate de voorraad nu past bij de vraag en bij het bereiken van de van de voor 2030 ten doel gestelde totale omvang en prijsverdeling daarbinnen.

12 De gemeente rapporteert namelijk de start van de bouw van deze woningen en niet de oplevering. Ook geeft het cijfer niet alleen het aantal gestarte nieuwbouwwerkzaamheden weer maar is ook het aantal gestarte transformatie- of vernieuwbouwwerkzaamheden erin meegenomen.

8 Belangrijke maatschappelijke signalen in het politiek debat en in de Rotterdamse samenleving hebben het college niet geïnspireerd tot het kritisch (laten) toetsen van de probleemanalyse op validiteit en actualiteit en het aanpassen van haar doelstellingen en het beleid naar de uitkomsten daarvan.

signalen inspireerden niet tot bijstellen

Gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie waren er velerlei signalen van hoge druk in het sociale segment. De jaarlijkse voortgangsrapportages van de woonvisie vermeldden onder meer steeds lagere slaagkansen voor sociale corporatiewoningen. Voor het zicht op de druk op het goedkope segment hanteerde de gemeente ijkpunten betreffende de nieuwe verhuringen van corporaties. Deze ijkpunten werden steeds vaker overschreden. De signalen werden ook actief verwoord: corporaties stuurden brieven over hun zorgen over de plannen voor een kleinere sociale woningvoorraad[13] en het Gemeenschappelijk Overleg Huurdersorganisaties stuurde brieven naar de wethouder waarin zij haar ongenoegen uitte over het beleid[14]. Vanaf maart 2021 roerde actiegroep Recht op de stad zich in het debat en benaderde wethouder en raad met een alternatief voor de woonvisie. In april 2021 ontving het rijk een brief van de vijf speciale VN-rapporteurs, waaronder de VN-gezant op het gebied van huisvesting. In deze brief waarschuwen de rapporteurs dat de betrokkenheid van de gemeente Rotterdam bij de sloopplannen voor de Tweebosbuurt mogelijk in strijd is met de mensenrechten aangaande huisvesting. Ook geven de rapporteurs aan dat de constatering van overmaat in het goedkope segment onderliggend is aan de gemeentelijke wens om dit segment te laten krimpen, maar dat deze constatering betwist wordt. In oktober 2021 liep een Rotterdamse demonstratie tegen het landelijke woonbeleid, en voor meer sociale woningen, uit de hand.

Het college heeft deze signalen ontvangen maar niet onderzocht of haar probleemanalyse nog actueel en valide was. In plaats daarvan verwees zij in het addendum uit 2019 naar een ABF-rapportage waarin staat dat er in 2017 meer sociale woningen waren dan huishoudens met een laag inkomen. Het betrof toen al reeds verouderde cijfers en aan de methodologische beperkingen van die studie werd voorbijgegaan. Ook kwam erin 2020 een gemeentelijk actieplan beschikbaarheid, maar dat plan betreft alleen de corporatievoorraad en legt bovendien niet vast welke stappen gezet gaan worden; het biedt alleen een inventarisatie van wat er zou kunnen. Het college hield vast aan de ten doel gestelde afname in het sociaal segment en daarbinnen naar de ten doel gestelde verschuiving naar duur sociaal.

Dat de signalen niet gebruikt werden is problematisch gezien de zachtheid en beperktheid van de data waarmee de gemeente haar probleemanalyse en doelstellingen had onderbouwd en de eenzijdigheid in de contacten met de markt. Juist dan zijn maatschappelijke signalen van en over woningzoekenden immers onmisbaar om beter zicht te krijgen op de realiteit.

13 zie onder meer de brief van de vier grote corporaties en SOR Aanvullende reactie op het concept Addendum op de Woonvisie 2030' van 1 april 2019.

14 zie onder meer de brief van GOH 'reactie op het bod van de gemeente Rotterdam t.b.v. "Thuis in Rotterdam – Addendum op de Woonvisie 2030 (CONCEPT)", aangeboden op 20 februari 2019' van 13 maart 2019.

3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar bevindingen tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

1 Houd in de nieuw op te stellen woonvisie rekening met de volgende uitgangspunten:
   - Ga niet uit van overmaat in het goedkope of sociale segment. Er is namelijk geen harde cijfermatige onderbouwing voor (zie conclusie 3). Het inschatten van de omvang en toekomstige ontwikkeling van de goedkope particuliere voorraad is problematisch (zie conclusie 2). Gebruik daarom als indicator voor de spanning in het goedkope segment de zelfstandige sociale corporatievoorraad vergeleken met het aantal lage-inkomenshuishoudens in de gemeente. Houdt daarbij rekening met studenten.
   - Wanneer sloop eventueel een onderdeel blijft van het nieuwe gemeentebeleid past een kaderstellende insteek beter bij de huidige krapte op de woningmarkt en de positie van de gemeente, dan een doelstellende. Immers, niet alleen het bovengenoemde ontbreken van een harde onderbouwing voor de overmaat maar ook de huidige woningnood in alle prijssegmenten in Nederland en Rotterdam en het feit dat de gemeente zelf geen eigenaar is van woningen, maken een gemeentelijke doelstelling over sloop onlogisch. Het is dan zaak dat de gemeente een afwegingskader voor sloop ontwikkelt zodat de raad kaders stelt en kan controleren of eventuele sloopplannen aan die kaders voldoen.
   - Presenteer in de nieuwe woonvisie een goede onderbouwing voor de te onderscheiden inkomensgroepen en bijbehorende woningprijssegmenten. Ga daartoe na welke huren en koopprijzen maximaal financierbaar zijn voor de lage- en middeninkomensgroepen (met aparte prijsgrenzen voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens).
   - De spanning tussen het aanbod van en de vraag naar woningen in het sociale segment is niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief van aard. Leg in de nieuwe woonvisie vast dat als marktpartijen sociale woningen bouwen, deze passen bij de behoeften van de sociale doelgroep. Dat betekent dat het (ook een substantieel aandeel) meerpersoonswoningen betreft en dat er weinig of geen eisen aan huishoudensvorm en contractduur worden gesteld. Daarnaast is het belangrijk dat er geen hoge servicekosten boven op de kale huur gerekend worden waardoor de maandelijkse kosten boven de liberalisatiegrens uitkomen (als dat wel het geval is moet de gemeente de woning als middelduur beschouwen).
   - Neem in de woonvisie SMART geformuleerde doelstellingen op over nieuwbouw en de langjarige bescherming van het prijssegment daarvan. Overweeg de prijssegmentering via de bestemmingsplannen te regelen, zodat voor alle burgers en bouwers openbaar en inzichtelijk is wat het beleid van de gemeente is.
   - Zorg ervoor dat de woonvisie zich ten aanzien van de bestaande particuliere voorraad concentreert op hetgeen de gemeente in deze sector werkelijk kan

sturen: namelijk op het inzetten van subsidies, de Wet voorkeursrecht gemeente en opkoopbescherming.
- Beleidscontinuïteit is cruciaal binnen het woondossier, waar het jaren duurt voor een nieuwbouwproject is gerealiseerd. Toch kan en moet het beleid tussentijds herijkt worden als daar aanleiding toe is. Aanleiding kunnen gelegen zijn in de prijs- en renteontwikkelingen op de woningmarkt en -bouw, veranderende regelgeving of regionale of landelijke afspraken. Het rijk heeft immers voor de aankomende jaren een aantal verstrekkende woonbeleidswijzigingen aangekondigd - waaronder verhoging van de prijsgrens voor gereguleerde huursegment en sterkere sturing van rijk en provincie op gemeentelijk beleid- die bijstelling zeer waarschijnlijk nodig maken. Zorg dus dat de woonvisie tenminste tweejaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Bij de evaluatie wordt beoordeeld of de uitgangspunten, probleemanalyse en doelstellingen nog actueel zijn.

2 Investeer in een actieve burgerparticipatie van huurders, eigenaar-bewoners en woningzoekenden in het woonbeleid. Rotterdam heeft een zeer minimale invulling gegeven aan hetgeen wettelijk minimaal verplicht is aangaande bewonersparticipatie van huurders. Leg het recht op participatie vast in gemeentebeleid. Daarbij is participatie bij herstructureringsprocessen een belangrijk onderwerp. Zorg dat de tijdige informering over, en participatie van bewoners bij het gehele herstructureringsproces geborgd is, niet alleen wat betreft hun herhuisvesting. Wees vanaf nu proactief in het horen van bewoners (huurders en eigenaren) van potentiële herstructureringslocaties, door hen vroegtijdig en uitgebreid te betrekken.

3 Verbeter de informatievoorziening van het college aan de raad. Zorg dat de raad goed zicht kan hebben op de kwaliteit van de probleemanalyse en de doelstellingen en vervolgens gedurende de uitvoeringsperiode op de voortgang van de doelbereiking. In de politieke arena moeten twijfels over de feitelijke onderbouwing ruimhartig worden onderkend en onderzocht.

Maak hiervoor als college in de eerste plaats aan de raad inzichtelijk:
- hoe hard de gepresenteerde cijfers zijn: welke marges er gelden en welke methodologische problemen in de dataverzameling leiden tot mogelijke over- en onderschatting of blinde vlekken.
- In het geval van definitiewijzigingen: waarom de nieuwe definitie nodig is en wat de monitoringscijfers zijn volgens de nieuwe én de eerdere definitie(s).

Verbreed en verbeter in de tweede plaats de monitoring van de beschikbaarheid van de verschillende prijssegmenten:
- Het verkrijgen van cijfermatig inzicht in de bestaande particuliere huur- en koopvoorraad per prijssegment is bepaald niet makkelijk. Bovendien is het moeilijk om te meten en te sturen door wie de woningen worden bewoond en of voldoende voorraad dus ook voldoende beschikbaarheid betekent voor huishoudens die niet kunnen uitwijken naar een goedkoper segment. Monitor daarom een breed palet aan indicatoren van beschikbaarheid (oftewel schaarste) van de verschillende prijssegmenten koop en huur. Het gaat dan in ieder geval om slaagkansen en gemiddelde wachttijden in de corporatiesector. Ook het aantal dagen dat woningen in de verschillende prijssegmenten gemiddeld te koop staan of geadverteerd worden voor verhuur, verdient monitoring.

- Heb in bredere zin meer oor voor woningzoekenden, juist ook om naast de per definitie beperkte cijfers rechtstreeks geïnformeerd te worden over de vraagkant van de woningmarkt. Ga als afdeling wonen bij welzijnspartijen, wijkteams, Jongerenloket, Centraal Onthaal en de huurdersondersteuning na hoe de inwoners de woningdruk ervaren. Wat weten deze welzijnspartijen en gemeenteonderdelen over de mate waarin Rotterdammers noodgedwongen inwonen bij anderen? Wat weten zij over de mate van thuis- of dakloosheid? Wat is volgens hen de trend hierin? Via enquête-onderzoek kan de gemeente ook haar inwoners vragen naar hun eigen ervaringen met de krapte op de woningmarkt en de problemen die zij hier eventueel door hebben ondervonden. Hetzelfde kan zij doen bij makelaars.
- Het verdient aanbeveling dergelijk breed schaarsteonderzoek ook in regionaal verband op te pakken.
- Stel logische ijkpunten op als signaalwaarden voor actie. Daarvoor is in ieder geval nodig dat de ijkpunten betrekking hebben op de aansluiting tussen vraag en aanbod (oftewel schaarste), en niet slechts op het aanbod.
- Rapporteer over al deze gegevens en de beperkingen daarvan in de jaarlijkse woonvisie voortgangsrapportages. Geef als college ook aan welke cijfers (dat jaar) niet zijn verzameld.

4 bestuurlijke reactie

Op 28 juni jl ontvingen wij van u het vertrouwelijke conceptrapport 'woonvisie Rotterdam' voor bestuurlijk wederhoor. U heeft ons conform de Verordening Rekenkamer Rotterdam in de gelegenheid gesteld te reageren op de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Via deze brief ontvangt u onze reactie.

Ons college spreekt haar dank en waardering uit voor het onderzoek naar de Woonvisie van de gemeente Rotterdam. Uw Rekenkamer toetst of het gemeentebestuur effectief en doelmatig is in haar handelen. U vervult daarmee een belangrijke rol in het scherp houden op de wijze waarop wij beleid maken, uitvoeren en monitoren.

We herkennen veel observaties en leren hiervan. Het gaat dan onder meer om het transparant zijn over de hardheid van de gebruikte cijfers, het belang van een goede monitoring op de breedte van de woondoelstellingen en het gesprek daarover met de gemeenteraad en het belang van een goede, structurele betrokkenheid van Rotterdammers en stakeholders.

Samen met de raad gaan we aan de slag met de conclusies en aanbevelingen. Dit zal landen in een nieuwe Woonvisie, zoals al aangekondigd in ons coalitieakkoord, met als doel het verder toe werken naar een evenwichtige, betaalbare en toegankelijke Rotterdamse woningmarkt. Samen stad maken is daarbij ons uitgangspunt. We doorlopen een inclusief en zorgvuldig proces waarbij we relevante partijen en bewoners betrekken.

De conclusies en aanbevelingen sluiten aan bij hetgeen de afgelopen jaren gaandeweg in gang is gezet om het beleid bij te sturen. Op die zaken zetten we onverminderd door. Denk daarbij aan:

- uitvoeren van maatregelen uit bijvoorbeeld het actieplan 'Goed Huren en Verhuren', 'actieplan Beschikbaarheid' en 'actieplannen Middenhuur/koop'
- inzet op meer betaalbaar segment (20% sociaal en 35% midden) in het nieuwbouwprogramma zoals opgenomen in ons coalitieakkoord
- lobby richting het Rijk voor middelen (Woningbouwimpuls, Volkshuisvestingsfonds)
- structurele overleggen met aanbieders op de woningmarkt

Een tweetal noties vooraf

Voordat we ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen, geven we graag inleidend een tweetal noties mee.

De *eerste* notie betreft de onderzochte periode van 2015 tot en met halverwege 2021. Deze is uitzonderlijk vanwege de twee extremen in de woningmarkt in een relatief korte periode. Kwamen we in 2015 voorzichtig opgekrabbeld vanuit een lange en diepe

(krediet)crisis, vervolgens is de woningmarkt in ongekend snel tempo en tot ongekende hoogte verhit geraakt. Voor Rotterdam betekende dit een belangrijke omslag. Van een stad waarin woningzoekenden makkelijk een woning konden vinden, met (ook vergeleken met andere steden) gemiddeld zeer lage vierkante meter prijzen en korte wachttijden, en zelfs plekken met leegstand, woningen "onder water" en impopulaire wijken met (zeer) lange verkooptijden. Om vervolgens een razendsnelle ontwikkeling door te maken naar een stad waar woningen in waarde zijn gestegen, in lijn met landelijke gemiddelden, met oplopende wachttijden in de huursector, kortere verkooptijden en overbiedingen op de vraagprijs. Tegelijkertijd was er in die periode de onzekerheid van de coronapandemie (die tegen de verwachtingen in de prijsstijgingen heeft versterkt in plaats van afgeremd) en hebben we nu te maken met de onzekerheid van de effecten van de oorlog in Oekraïne en toenemende inflatie. In de door u onderzochte periode zijn als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen de sturingsvraagstukken veranderd (van een stad en wijken in balans, naar betaalbaarheid van wonen). Daarmee is ook de sturingsrol van de gemeente, van faciliterend naar meer regie en sturen, veranderd. Het is belangrijk te blijven beseffen dat de Rotterdamse woningmarkt afhankelijk is van veel externe invloeden, waar de gemeente zelf geen directe invloed op heeft.

In het Rekenkamerrapport wordt op verschillende plekken gesproken over bijsturing, zowel op ambitieniveau als in de praktijk. Graag benadrukken we als *tweede* notie dat bijsturing op ambitieniveau een ander tempo kent dan bijsturing op strategie en uitvoeringsniveau. Een woonvisie kent nu eenmaal een langjarige horizon en het voeren van consistent beleid is van groot belang voor de betrouwbaarheid van de gemeente naar Rotterdammers en partners in de stad. Het past dan ook niet bij het instrument woonvisie om deze bijvoorbeeld jaarlijks bij te stellen. Dit is anders voor bijsturing op een strategie of op uitvoeringsniveau. Dat kan en moet frequenter. Daarbij gelden wel uitdagingen die maken dat het effect van bijsturen beperkter is dan idealiter geambieerd dan wel langer duurt voordat effecten optreden. Dat komt doordat we als gemeente veelal niet zelf aan het stuur zitten en afhankelijk zijn van andere partijen die ook belangen hebben. Ook geldt dat we waarde hechten aan het zijn van een betrouwbare overheid en aan het nakomen van onze afspraken. Daarom willen we plannen die al een point-of-no-return zijn gepasseerd niet zonder meer open breken, zoals vastgelegd in ons coalitieakkoord. Alsmede omdat plannen maken/stadsontwikkeling tijd kost: het duurt al snel 3 tot 5 jaar voordat nieuw beleid ook echt tot uiting komt in concrete projecten en nog eens 7 tot 10 jaar voordat gebiedsontwikkeling tot realisatie wordt gebracht.

Reflectie op conclusies rekenkamerrapport

1 *In de periode 2015-2020 is de spanning tussen vraag en aanbod voor de lage inkomensgroepen zeer waarschijnlijk toegenomen. Een van de vele aanwijzingen hiervoor is dat de verdeling tussen, lage, middelhoge en hoge Rotterdamse huishoudensinkomens nauwelijks veranderde, terwijl het percentage goedkope woningen flink afnam. De nieuwbouwproductie heeft deze spanning niet verkleind.*

Wij onderschrijven uw conclusie dat de spanning tussen vraag en aanbod de afgelopen jaren voor de lage inkomensgroepen is toegenomen. Dit is overigens geen specifiek Rotterdams punt, maar geldt voor heel Nederland. Algemeen geldt echter dat een zekere spanning tussen vraag en aanbod hoort bij een gezond functionerende

woningmarkt. Bovendien hoort het bij een stad die meer in balans komt qua woningvoorraad. De onbeantwoorde vraag zit daarbij van oudsher vooral in het midden en hoge segment en dat was ook de reden dat de nieuwbouwproductie zich vooral ook op die segmenten heeft gericht. Dit met als doel dat voor onder meer gezinnen met een midden tot hoger inkomen of studenten na afronding van hun studie meer aanbod binnen de stadsgrenzen kwam.

In het nieuwe Regionale Woningbehoefteonderzoek wordt dit beeld herbevestigd. Met dat verschil dat uit dit onderzoek volgt dat de situatie voor lagere inkomensgroepen op dit moment een hele andere is dan in 2015 en de directe jaren daarna en van een overmaat geen sprake meer is.

Het is aan dit college om een goed antwoord op de gesignaleerde behoefte te bieden. Daarbij kijken we voor de sociale voorraad niet alleen naar nieuwbouw van sociale woningen om de spanning te verlichten, maar ook naar interventies in de bestaande voorraad om de sociale voorraad te vergroten. Deels omdat al veel plannen vastliggen qua programmering en het point-of-no-return voorbij zijn, en deels omdat er spanning is tussen inhoudelijke ambities, beschikbaar geld, ruimte in de stad en capaciteit. Hierbij zullen we steeds de afweging moeten maken in de programmering. Belangrijke interventies in de bestaande voorraad die dit college voor zich ziet zijn het verruimen kamerverhuurregels, doorzetten van de opkoopbescherming en de vraag aan corporaties om particuliere voorraad op te kopen (en zo reguleren).

2 *De gemeente Rotterdam gebruikte voor de probleemanalyse in het woonbeleid en voor de monitoring van beleidseffecten veel relatief zachte en beperkte gegevens als harde en complete feiten. Vraag en aanbod waren in de probleemanalyse en monitoring veel minder precies in beeld dan gepresenteerd werd.*

Het is onze plicht om – in lijn met artikel 22 van de grondwet – te zorgen voor voldoende (kwalitatief goede) woongelegenheid voor alle huidige en toekomstige Rotterdammers. Om te weten wat voldoende is, hechten we veel waarde aan een objectieve basis voor het woonbeleid. Zoals u in de toelichting aangeeft is het een algemeen probleem voor gemeenten dat harde gegevens en betrouwbare metingen over de woningmarkt schaars zijn in Nederland. Op stedelijk niveau en zeker op nog lagere schaalniveaus. De afgelopen jaren is dit dilemma voor ons ook meer en meer duidelijk geworden. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de feitelijke huurhoogtes in de particuliere huursector. In dit licht is het interessant te weten dat in het Rijksprogramma Betaalbaar Wonen een onderzoek is aangekondigd naar de haalbaarheid van een huurregister waarin huurcontracten worden geregistreerd.

Met de informatie die wel voor handen was en rekening houdend met nieuwe inzichten, is gestuurd op het woonbeleid en zijn verbeteringen doorgevoerd in bronbestanden.

Het dilemma rond de hardheid van cijfers en metingen is regelmatig aan de orde geweest in debatten en technische sessies met de raad en commissie en in de beantwoording van schriftelijke vragen. Het college omarmt dan ook de conclusie dat het belangrijk is in beleidsstukken aan te geven hoe hard en volledig de cijfers zijn met een toelichting waarom de gebruikte cijfers het best mogelijke beeld geven. Wij gaan dit in het vervolg nadrukkelijk doen.

3 *Een leidende aanname in de probleemanalyse van de woonvisie en het addendum is dat het goedkope aanbod in de gemeente groter was dan de vraag: een overmaat in het goedkope segment. Gezien de tekortkomingen in de probleemanalyse was 'overmaat' onvoldoende feitelijk onderbouwd. Het is ook mogelijk dat er in plaats van een overmaat een tekort bestond en bestaat.*

Voor de probleemanalyse heeft de gemeente Rotterdam, samen met de Provincie, regiogemeenten en corporaties in de regio gespecialiseerde onderzoeksbureaus ingeschakeld. Zij hebben een Regionale woningbehoefteonderzoek uitgevoerd met gebruik van in den lande bruikbare methodieken om de spanning in beeld te brengen. Hieruit volgde de afgelopen jaren een 'overmaat' in het goedkope (sociale) segment. Zoals hierboven aangegeven onderschrijven wij dat de spanning tussen vraag en aanbod meer recent voor de lage inkomensgroepen is toegenomen. Dit blijkt ook uit het nieuwe Regionale woningbehoefteonderzoek dat eind 2021 is gepubliceerd.

In de toelichting op deze conclusie geeft u aan dat het meerekenen van de particuliere voorraad als onderdeel van de goedkope voorraad riskant is vanwege meetonzekerheden. Ondanks dat deze onzekerheden zeker een rol spelen, is het voor het college geen reden om dit buiten beschouwing te laten. Het betreft namelijk vele tienduizenden particuliere huurwoningen, die voorzien in de behoefte van veel Rotterdammers die een huurwoning zoeken die een corporatie niet kan bieden (wegens locatie, wachttijd, woningtype). Daarnaast geldt dat jarenlang door de relatief (zeer) lage vierkante meterprijzen, de Rotterdamse koopvoorraad voor veel mensen met een lager inkomen en een wens tot eigen bezit in Rotterdam een serieus alternatief was. Pas recent is dit veranderd als gevolg van de sterke prijsontwikkelingen op de woningmarkt.

Daarnaast merken we op dat we ons niet helemaal herkennen als het gaat om een ander punt uit de toelichting op deze conclusie, namelijk dat er geen zicht zou zijn op de vraag van studentenhuishoudens en institutionele huishoudens. In het Regionaal Woningbehoefteonderzoek is zowel in 2018 als in 2021 de vraag van de gehele sociale doelgroep verwerkt, dus alle huishoudens vanaf 18 jaar met een inkomen tot de inkomensgrens die landelijk is bepaald voor de sociaal doelgroep. Via andere bronnen hebben we meer gedetailleerd inzicht in de vraag van studenten en institutionele huishoudens. Dit is van belang omdat de vraag van deze huishoudens zich niet alleen op zelfstandige, maar ook onzelfstandige woonruimte richt. Via de jaarlijkse monitor studentenhuisvesting hebben we inzicht in de woonbehoefte van studenten en via het Plan van aanpak Wonen en Zorg voor Kwetsbare Rotterdammers hebben we inzicht in de woonbehoefte van institutionele huishoudens.

4 *De gemeente stelt in de woonvisie en het addendum cijfermatige doelen betreffende de ontwikkeling en prijsstelling van de bestaande en nog toe te voegen Rotterdamse woningvoorraad. Op de bestaande voorraad was voor de gemeente echter maar beperkte sturing mogelijk. Voor nieuwbouw van goedkope woningen door marktpartijen heeft de gemeente meer sturingsmogelijkheden, maar deze heeft zij beperkt ingezet. Op nieuwbouw en herstructurering door corporaties heeft de gemeente meer invloed gehad.*

Sturingsmogelijkheden nieuwbouw

Zoals in de inleiding van deze bestuurlijke reactie aangegeven heeft de Rotterdamse woningmarkt gedurende de onderzoeksperiode van de Rekenkamer een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt. Met die ontwikkeling van een zeer ontspannen naar een meer gespannen woningmarkt is ook het belang van een versterkte gemeentelijke regie gegroeid.

In eerste instantie was dit gericht op het tegengaan van misstanden op de woningmarkt (vaak ook in bepaalde wijken waar de leefbaarheid onder druk staat), maar later ook op het beter borgen van de betaalbare woningvoorraad in de huur (Actieplan Middenhuur uit 2019) en koop (Actieplan Middenkoop uit 2021). Daarbij gaan we echter zoveel mogelijk uit van de welwillendheid van partijen en grijpen we alleen in indien nodig.
Prijsstijgingen waren aan het begin van de onderzoeksperiode zeer beperkt, en afname van goedkope voorraad was onderdeel van de strategie, om meer differentiatie in de woningvoorraad te maken. Op dat moment was er geen noodzaak tot het maken van harde afspraken over langjarige borging binnen betaalbare segment van marktpartijen. De opdracht destijds lag veel meer in het bereid vinden van partijen om te investeren in nieuwbouwontwikkelingen in de stad.

Na signalering van veranderende marktomstandigheden hebben we afgelopen jaren lopende trajecten bijgestuurd om zaken met betrekking tot goedkope nieuwbouw mogelijk te maken. Denk hierbij aan de Bestuurlijke Overeenkomst Wijken in Balans met daarin afspraken met de corporaties over nieuwbouwlocaties, het regelen van Rijksfinanciering voor betaalbare nieuwbouw (bijvoorbeeld Woningbouw Impulsmiddelen en inzet NPRZ) en sinds kort ook de langjarige borging van sociale huur bij nieuwe plannen door marktpartijen.

Sturingsmogelijkheden bestaande voorraad
Zoals u in uw rapport aangeeft wordt vanuit Rotterdam, vaak samen met andere gemeenten, een stevige lobby gevoerd om meer sturing te krijgen op de bestaande voorraad. En met succes. Het heeft onder meer geleid tot de introductie van de verhuurdervergunning en de opkoopbescherming. Het stemt ons tevreden dat het Rijk open staat voor de roep op meer speelruimte voor lokale overheden.
Uw conclusie dat de gemeente dit instrumentarium laat en op beperkte schaal inzet vraagt wat ons betreft om een belangrijke nuancering. Rotterdam heeft de Tijdelijke regeling opkoopbescherming per datum van inwerkingtreding (01-01-2022) en conform de door de wetgever beoogde systematiek ingevoerd. Dat wil zeggen dat alleen die wijken zijn aangewezen die conform de regeling goed onderbouwd konden worden. Hiermee was Rotterdam de eerste gemeente in Nederland die van dit nieuwe instrument gebruik maakt. Overige aangekondigde regelgeving, zoals de verhuurdervergunning, is nog volop in ontwikkeling. Bovendien lopen gemeenten in Nederland tegen beperkingen aan die een grootschalige uitrol (nog) niet logisch of wenselijk maken. Daarnaast zijn lokaal acties ondernomen om bij te sturen op de bestaande voorraad, zoals de pilot met de verhuurdersvergunning in Carnisse.

5 *Tot 2019 had de gemeente voor de middeninkomensgroep geen specifiek beleid. Daarna had zij wel doelstellingen, maar deze waren weinig concreet en zijn onvoldoende gemonitord. Daarnaast had de gemeente weinig zicht op de omvang van het tekort aan middeldure woningen en heeft zij in de praktijk maar beperkt gestuurd op het realiseren en bestendigen van meer middelduur aanbod in de stad.*

Het aantrekken van middeninkomens was in de woonvisie een ambitie, alleen was geen specifiek actieplan nodig omdat de verwachting was dat met het uiten van die ambitie al ontwikkelende partijen uit eigen beweging al meer woningen in het middensegment zouden ontwikkelen. Op het moment dat het aandeel middensegment in de marktontwikkelingen minder werd, en er wel aanvullende maatregelen noodzakelijk waren hebben we geacteerd met specifieke actieplannen. Het effect van al deze ingrepen ispas enkele jaren later zichtbaar omdat tussen het moment van het vastleggen van afspraken over programmering en de oplevering van de betreffende woningen al snel 3 tot 5 jaar tijd zit.

Door de groeiende gemeentelijke regie op de woningmarkt is ook de regie en sturing op het middensegment gegroeid. Wat betreft de conclusie dat de gemeente beperkt gestuurd heeft op het realiseren en bestendigen van meer middensegment, spreken wij eerder van tot dusverre beperkte gerealiseerde effecten. Wat ons betreft hangt dit namelijk samen met de door de rekenkamer gekozen onderzoeksperiode. Zo heeft het rapport Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad (RIGO) in het najaar van 2020 meer kwantitatief inzicht gegeven in de behoefte in het middensegment. Daarnaast heeft het middenhuurbeleid ervoor gezorgd dat er de afgelopen twee jaar een stijgende lijn te zien is in het aandeel middenhuur in plannen en aanvragen voor vergunningen voor nieuwbouwwoningen. Bij onderhandelingen met marktpartijen en verkoop van gemeentegrond zijn alle kansen aangegrepen om meer middenhuur vast te leggen in de lopende bouwplannen (onder andere bij Delftseplein, Grote Beer, De Machinist, etc.). Het klopt dat veel van deze projecten nog niet opgeleverd zijn, maar er is zeker een toename waarneembaar. Bovendien worden bij alle nieuwe gebiedsontwikkelingen inmiddels standaard eisen voor middensegment opgenomen (zowel qua aantallen als langjarige borging), zie bijvoorbeeld Rijnhaven, Brainpark, Feijenoord City, etc. De focus ligt daarbij op privaatrechtelijk afspraken.
Tot slot heeft de gemeente juist vanwege de prijsstijgingen in het koopsegment eind 2021 aanvullend een actieplan gericht op middenkoop opgesteld, met als doel het verbeteren en langdurig borgen van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van middenkoop verspreid over de stad en in verschillende woonvormen.

6 *De mate waarin aanbieders en vragers op de woningmarkt gelegenheid wordt geboden om gehoord te worden in het gemeentelijk woonbeleid, is in disbalans. Terwijl de gemeente velerlei vormen van structureel overleg met corporaties en marktpartijen heeft opgezet, kent de gemeente richting vragers op de woningmarkt ((aspirant-)huurders en kopers) alleen het wettelijk verplichte overleg met huurdersorganisaties in het kader van de prestatieafspraken. De overleggen over prestatieafspraken zijn echter zo ingewikkeld dat het de vrijwillige huurdersorganisaties aan professionele kennis en voorbereidingstijd ontbreekt om deze goed te kunnen volgen. De gemeente waarborgt bovendien onvoldoende dat bewoners van herstructureringsprojecten tijdig en goedgeïnformeerd kunnen participeren.*

We onderschrijven net als u het belang van het zowel aanbieders als vragers goed in de gelegenheid stellen gehoord te kunnen worden in het woonbeleid. In ons coalitieakkoord “Eén stad” hebben we ons als college hier ook nadrukkelijk aan gecommitteerd, vanuit het uitgangspunt “samen stad maken”. Dit geldt zowel op projectniveau, als op thema’s (bijvoorbeeld de oprichting van Platform Particuliere Verhuurders), als op wijkniveau en bij ons voornemen om de woonvisie te herzien. Ook het voornemen tot een Woonakkoord speelt hierin een belangrijke rol.

Het klopt dat er op stedelijk niveau geen structureel overleg is tussen de gemeente richting vragers op de woningmarkt. Dit is ook ingewikkeld aangezien de vragers niet op dat niveau georganiseerd zijn, representativiteit een uitdaging is en de ervaring leert dat het stedelijk schaalniveau onvoldoende aansluit op de belevingswereld en interesse van de vragers. We proberen dan ook op andere manieren zicht te krijgen in de wensen van (aspirant)huurders en kopers, bijvoorbeeld door gebruik te maken van landelijke en regionale onderzoeken (het WoOn, behoefteramingen, community Wonen in Rotterdam) en gesprekken met partijen die signalen van potentiële huurders/kopers direct ervaren, zoals makelaars.

Recent is er met Recht op de Stad wel verandering gekomen in een georganiseerde afvaardiging, maar daarbij lijkt de achterban vooral te bestaan uit Rotterdamse huurders, niet kopers, met een focus op het betaalbare segment en nog niet op andere wensen van verschillende doelgroepen (ook toekomstige Rotterdammers) en prijssegmenten.

Graag benadrukken we dat goede participatie bij visievorming én op projectniveau (bij nieuwbouw of herstructurering) al lange tijd speerpunt van de gemeente is en o.m. is vastgelegd in het programma De Betrokken Stad en belegd in de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) dat de ambtelijk leidraad vormt bij projecten. Onlangs is het belang van een goede participatie herbevestigd in de Omgevingsvisie Rotterdam en Stadsvernieuwing 2.0. Daarbij blijven de corporaties op grond van de “Wet op het overleg huurders verhuurder” een belangrijke verantwoordelijkheid houden richting hun huurdersorganisaties en marktpartijen en op grond van de Omgevingswet ook verantwoordelijkheid dragen voor een goede participatie.

Wij herkennen de door de rekenkamer omschreven worsteling van de huurdersorganisaties om hun rol goed te kunnen pakken. Iets wat zeker onze aandacht heeft voor het vervolg van de prestatieafspraken. Bovendien is er vanuit de huurdersorganisaties ook een behoefte gesignaleerd aan procesmatige ondersteuning in de wijk voor alle bewoners die te maken krijgen met herstructurering (dus ook particuliere huurders en eigenaar bewoners). In de “Uitgangspuntenovereenkomst stedelijk sociaal statuut Rotterdam” van maart 2022 is afgesproken tussen gemeente, corporaties en huurdersorganisaties nader onderzoek wordt gedaan naar deze bewonersondersteuning.

7 *Het college heeft de raad zeer beperkt toegerust om kaders te stellen en beleid te controleren. De kwaliteit van de aan de raad gepresenteerde beleidsstukken en monitoring was daarvoor onvoldoende. Zo zijn bijna alle woonvisiedoelstellingen over de ontwikkeling van de Rotterdamse voorraad niet gemonitord, waardoor de doelstellingen niet fungeren als meetlat voor de maatschappelijke prestaties.*

Een goede monitoring op beleidsprestatie zien wij net als u als wezenlijk onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus. De Voortgangsrapportage is hiervoor het belangrijkste instrument. De inhoudsopgave van de voortgangsrapportage is het directe resultaat van inbreng (vaak via moties) vanuit de gemeenteraad, met verzoeken om daarin informatie op te nemen. Het college en de raad zijn ons inziens dan ook samen opgetrokken in de opbouw van de monitor. We wegen de door u gepresenteerde conclusie dus anders; de raad is wel degelijk toegerust met gewenste informatie om kaders te stellen. Dit staat overigens los van de vraag of het anders en

beter kan. Dit college gaat – mede naar aanleiding van uw rapport - samen met de gemeenteraad het gesprek verder voeren over de gewenste inhoud van de Voortgangsrapportage.

Daarbij merken we graag op dat, gezien de overvloed aan beschikbare informatie over de ontwikkelingen op de woningmarkt, dit altijd een selectie zal zijn, waarbij we ons voor indicatoren ook zullen laten leiden (of inspireren) door hetgeen landelijk gangbaar en logisch is (om een vergelijk met andere gemeenten te kunnen maken). In dit verband zal ook de nog op te zetten monitoringsystematiek gekoppeld aan de afspraken tussen het Rijk en de Provincies rondom voorraadontwikkeling van belang zijn.

8 *Belangrijke maatschappelijke signalen in het politiek debat en in de Rotterdamse samenleving hebben het college niet geïnspireerd tot het kritisch (laten) toetsen van de probleemanalyse op validiteit en actualiteit en het aanpassen van haar doelstellingen en het beleid naar de uitkomsten daarvan.*

Ook ons college heeft nieuwe signalen waargenomen. Bijvoorbeeld dat ook in Rotterdam de afgelopen jaren de prijzen ongekend stijgen, waardoor het moeilijker wordt voor mensen een betaalbare woning te vinden en zien we door die druk ook ongewenste praktijken ontstaan.

Het college is het politieke debat over ontwikkelingen op de woningmarkt niet uit de weg gegaan. Er zijn ieder jaar verschillende debatten geweest over het woonbeleid. Deze leidden altijd bij een meerderheid in de raad tot een herbevestiging van de koers en soms tot bijsturing op accenten. Voor een herziening van het woonbeleid werd het echter van groot belang geacht, om eerst ook de uitkomsten van het nieuwe regionaal woningbehoefteonderzoek, dat begin 2021 was opgestart, af te wachten.
Op basis van deze inzichten zijn eerste stappen in het aanpassen van doelstellingen al zichtbaar in ons nieuwe coalitieakkoord, zoals de verhoging van het aandeel middensegment en op termijn (vanaf 2026) ook het aandeel sociaal segment.

Reflectie op aanbevelingen

1 Woonvisie
Het college neemt de aanbevelingen met betrekking tot de Woonvisie voor het merendeel over. Hieronder volgt een toelichting van het standpunt per aanbeveling.

Houd in de nieuw op te stellen woonvisie rekening met de volgende uitgangspunten:

- Ga niet uit van overmaat in het goedkope of sociale segment. Er is namelijk geen harde cijfermatige onderbouwing voor (zie conclusie 3).
Deze aanbeveling neemt het college over, met daarbij de volgende opmerking. Het nieuwe Regionale woningbehoefteonderzoek laat inderdaad geen overmaat sociaal meer zien. Tegelijkertijd volgt uit diezelfde behoefteraming dat de uitbreidingsbehoefte in het midden en hogere segment nog vele malen groter is dan in het sociale segment. Bij de herziening van de regionale woningmarktafspraken én de woonvisie gaan we van die raming uit en maken we inzichtelijk welke inzet wordt

gepleegd, en tegelijkertijd ook welke afhankelijkheden er zijn van zaken waar de gemeente niet of niet direct op kan sturen.

- Het inschatten van de omvang en toekomstige ontwikkeling van de goedkope particuliere voorraad is problematisch (zie conclusie 2). Gebruik daarom als indicator voor de spanning in het goedkope segment de zelfstandige sociale corporatievoorraad vergeleken met het aantal lage-inkomenshuishoudens in de gemeente. Houdt daarbij rekening met studenten.
Deze aanbeveling neemt het college niet over. We kiezen er nadrukkelijk niet voor, om de particuliere sociale huur buiten beschouwing te laten, omdat daarmee een onvolledig beeld zou ontstaan. We gaan onderzoeken of in nieuwe Woonvisie beter sturing in toewijzing in de particuliere voorraad mogelijk is. Wat betreft omvang van de particuliere huursector, worden er stappen ondernomen (o.a. uitvoering motie Zicht op particuliere huur) om dat inzicht te verbeteren. Wel zullen we in dit verband nauw volgen wat de nieuwe definitie voor sociaal wordt zoals door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangekondigd in het Rijksprogramma Betaalbaar wonen.

- Wanneer sloop eventueel een onderdeel blijft van het nieuwe gemeentebeleid past een kaderstellende insteek beter bij de huidige krapte op de woningmarkt en de positie van de gemeente, dan een doelstellende. Immers, niet alleen het bovengenoemde ontbreken van een harde onderbouwing voor de overmaat maar ook de huidige woningnood in alle prijssegmenten in Nederland en Rotterdam en het feit dat de gemeente zelf geen eigenaar is van woningen, maken een gemeentelijke doelstelling over sloop onlogisch. Het is dan zaak dat de gemeente een afwegingskader voor sloop ontwikkelt zodat de raad kaders stelt en kan controleren of eventuele sloopplannen aan die kaders voldoen.
Deze aanbeveling neemt het college over, met daarbij de volgende opmerking. Het college is namelijk zeker terughoudend met het toestaan van sloop, maar als instrument voor woningverbetering sluit het college dit niet uit. Het voorstel van de rekenkamer voor het opstellen van een afwegingskader voor sloop kunnen we omarmen. Daar werken we nu al aan specifiek voor de particuliere voorraad. De insteek van de rekenkamer lijkt breder qua inzet en instrumentarium. Wij zijn bereid dit te overwegen.

- Presenteer in de nieuwe woonvisie een goede onderbouwing voor de te onderscheiden inkomensgroepen en bijbehorende woningprijssegmenten. Ga daartoe na welke huren en koopprijzen maximaal financierbaar zijn voor de lage- en middeninkomensgroepen (met aparte prijsgrenzen voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens).
Daarnaast is het belangrijk dat er geen hoge servicekosten boven op de kale huur gerekend worden waardoor de maandelijkse kosten boven de liberalisatiegrens uitkomen (als dat wel het geval is moet de gemeente de woning als middelduur beschouwen).
Deze aanbeveling neemt het college niet over, als dit afwijking betekent van afspraken met andere overheden en rijksregelgeving. Grenzen voor de inkomensgroepen en prijsklassen in de sociale huur worden van rijkswege bepaald. De hoogte van de sociale koopgrens wordt wel regionaal vastgesteld, bij gebrek aan landelijke definitie (de wettelijke term 'sociale koop' slaat verwarrend genoeg op de bovengrens van ons middensegment), en is afgeleid van het leenvermogen van huishoudens in de sociale doelgroep. Voor afbakening van prijs- en inkomensgrenzen in het middensegment huur en koop is rijksbeleid geformuleerd of aanstaande, waarop Rotterdam wil aansluiten.
Wat betreft het meerekenen van servicekosten bij huurwoningen geldt, dat ook de rijksoverheid uitgaat van kale maandhuur om woningen te classificeren als sociaal. De

hoogte van servicekosten moet redelijk en wettelijk verantwoord zijn, maar staat los van de kale huur.

- De spanning tussen het aanbod van en de vraag naar woningen in het sociale segment is niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief van aard. Leg in de nieuwe woonvisie vast dat als marktpartijen sociale woningen bouwen, deze passen bij de behoeften van de sociale doelgroep. Dat betekent dat het (ook een substantieel aandeel) meerpersoonswoningen betreft en dat er weinig of geen eisen aan huishoudensvorm en contractduur worden gesteld.
Deze aanbeveling neemt het college over. Het college vindt ook dat deze woningen sociaal moeten blijven. Bij nieuwe projecten spannen we ons maximaal in, om dit privaat- of publiekrechtelijk te regelen.

- Neem in de woonvisie SMART geformuleerde doelstellingen op over nieuwbouw en de langjarige bescherming van het prijssegment daarvan. Overweeg de prijssegmentering via de bestemmingsplannen te regelen, zodat voor alle burgers en bouwers openbaar en inzichtelijk is wat het beleid van de gemeente is.
Deze aanbeveling kan het college overnemen, met een opmerking. De langdurige borging van een prijssegment is inzet van beleid, de feitelijke uitvoering daarvan gebeurt bij voorkeur via privaatrechtelijke overeenkomsten. Het bestemmingsplan, een publiekrechtelijk instrument, is een minder flexibel instrument. Privaatrechtelijke afspraken bieden maatwerk per project, bijvoorbeeld om - gemotiveerd afwijkend van beleid - een ander aandeel in een bepaald segment te realiseren. Ook biedt dit de mogelijkheid om aanvullende bepalingen op te nemen. Opname van een segment in het bestemmingsplan, door van toepassing verklaren van de doelgroepenverordening, is de spreekwoordelijke stok achter de deur.
Over de duur van bescherming moet worden opgemerkt, dat dit in de koopsector om wettelijke redenen (recht op vrij verkeer van middelen) veel minder lang kan zijn dan in de huursector. Dit is ongeacht of afspraken privaat- of publiekrechtelijk worden vastgelegd.

- Zorg ervoor dat de woonvisie zich ten aanzien van de bestaande particuliere voorraad concentreert op hetgeen de gemeente in deze sector werkelijk kan sturen: namelijk het inzetten op subsidies, de Wet voorkeursrecht gemeenten en opkoopbescherming.
Deze aanbeveling neemt het college over en is in lijn met hetgeen de gemeente al doet, onder meer in het kader van de opgave van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

- Beleidscontinuïteit is cruciaal binnen het woondossier, waar het jaren duurt voor een nieuwbouwproject is gerealiseerd. Toch kan en moet het beleid tussentijds herijkt worden als daar aanleiding toe is. Aanleiding kunnen gelegen zijn in de prijs- en renteontwikkelingen op de woningmarkt en -bouw, veranderende regelgeving of regionale of landelijke afspraken. Het Rijk heeft immers voor de aankomende jaren een aantal verstrekkende woonbeleidswijzigingen aangekondigd - waaronder verhoging van de prijsgrens voor gereguleerde huursegment en sterkere sturing van rijk en provincie op gemeentelijk beleid- die bijstelling zeer waarschijnlijk nodig maken. Zorg dus dat de woonvisie tenminste tweejaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Bij de evaluatie wordt beoordeeld of de uitgangspunten, probleemanalyse en doelstellingen nog actueel zijn.
Hoewel het college veel belang hecht aan het goed vinger aan de pols houden (vandaar de jaarlijkse Voortgangsrapportage Woonvisie) met betrekking tot de situatie op de Rotterdamse woningmarkt, acht het college een interval van twee jaar te kort voor een evaluatie op het woonbeleid. Er is langere tijd stabiliteit van beleid nodig. Niet alleen

om maatregelen in gang te zetten, maar ook om effecten te kunnen meten. Bovendien kost formuleren en vaststellen van beleid ook tijd. Het is wettelijk verplicht om minimaal eens in de vijf jaar een actualisatie te doen.

2 Participatie

Wat betreft de aanbevelingen ten aanzien van de participatie, neemt het college alle aanbevelingen over.

- Investeer in een actieve burgerparticipatie van huurders, eigenaar-bewoners en woningzoekenden in het woonbeleid. Rotterdam heeft een zeer minimale invulling gegeven aan hetgeen wettelijk minimaal verplicht is aangaande bewonersparticipatie van huurders. Leg het recht op participatie vast in gemeentebeleid.

Deze aanbeveling neemt het college over. Dit nemen we ook mee in de uitvoering van de motie over het Woonakkoord. Daarnaast hebben burgers en andere belanghebbenden via de wijkraden en de gemeenteraad ook invloed op het beleid. Daarbij merken we op dat woningbouwprogrammering altijd een stedelijke afweging blijft.

-Daarbij is participatie bij herstructureringsprocessen een belangrijk onderwerp. Zorg dat de tijdige informering over, en participatie van bewoners bij het gehele herstructureringsproces geborgd is, niet alleen wat betreft hun herhuisvesting. Wees vanaf nu proactief in het horen van bewoners (huurders en eigenaren) van potentiële herstructureringslocaties, door hen vroegtijdig en uitgebreid te betrekken.

Deze aanbeveling neemt het college over. Dit is deels reeds in gang gezet met stadsvernieuwing 2.0. Vanuit de Omgevingsvisie is de stelregel om 'samen stad' te maken. Verschillende vormen van participatie zijn ook vastgelegd in het programma 'De Betrokken Stad' en de leidraad de 'Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken'. Per project zal een afweging gemaakt worden over de precieze vorm van participatie, welke kan variëren van informeren, meedenken tot aan meebepalen.

3 Informatievoorziening

Het college omarmt de aanbeveling in algemene zin. Dit college is voornemens om – mede naar aanleiding van uw rapport – met de gemeenteraad het gesprek te voeren over de gewenste inhoud van de voortgangsrapportage. Daarbij merken we graag op dat, gezien de veelheid aan beschikbare informatie over de ontwikkelingen op de woningmarkt, dit altijd een selectie zal zijn, waarbij we ons voor indicatoren ook zullen laten leiden (of inspireren) door hetgeen landelijk gangbaar en logisch is. Zodoende blijft ook een vergelijking met andere gemeenten mogelijk. Het aanleveren van meer informatie leidt in onze ogen niet per definitie tot betere besluitvorming. We zullen samen met de raad bezien welke informatie nodig en beschikbaar is, om het beleid gezamenlijk vorm te geven en te monitoren.

Het college neemt de meer specifieke aanbevelingen ten aanzien van de Informatievoorziening voor het merendeel over. Hieronder volgt een toelichting van het standpunt per aanbeveling.

- Hoe hard de gepresenteerde cijfers zijn: welke marges er gelden en welke methodologische problemen in de dataverzameling leiden tot mogelijke over- en onderschatting of blinde vlekken.

Deze aanbeveling neemt het college over. We zullen in het vervolg benoemen hoe nauwkeurig cijfers zijn en benoemen daarbij – indien bekend of van toepassing – de bandbreedtes.

- In het geval van definitiewijzigingen: waarom de nieuwe definitie nodig is en wat de monitoringscijfers zijn volgens de nieuwe én de eerdere definitie(s).
Deze aanbeveling neemt het college over. Bij woonruimtebemiddeling en in het addendum, evenals in de herziening van het addendum zijn de redenen en effecten van wijzigingen toegelicht en inzichtelijk gemaakt. Dit zetten we door.

- Het verkrijgen van cijfermatig inzicht in de bestaande particuliere huur- en koopvoorraad per prijssegment is bepaald niet makkelijk. Bovendien is het moeilijk om te meten en te sturen door wie de woningen worden bewoond en of voldoende voorraad dus ook voldoende beschikbaarheid betekent voor huishoudens die niet kunnen uitwijken naar een goedkoper segment. Monitor daarom een breed palet aan indicatoren van beschikbaarheid (oftewel schaarste) van de verschillende prijssegmenten koop en huur. Het gaat dan in ieder geval om slaagkansen en gemiddelde wachttijden in de corporatiesector. Ook het aantal dagen dat woningen in de verschillende prijssegmenten gemiddeld te koop staan of geadverteerd worden voor verhuur, verdient monitoring.
Deze aanbeveling kan het college overnemen, met daarbij de volgende opmerking. Wij zijn het eens met de conclusie van de rekenkamer dat het verkrijgen van cijfermatig inzicht in de bestaande particuliere huur- en koopvoorraad per segment inderdaad lastig is. Wij laten hier naar aanleiding van een motie uit de raad onderzoek naar doen. Daarnaast is het CBS bezig om een database met huurgegevens op te bouwen. Zie ook reactie op aanbeveling 1.
De informatie die er is, bij het opstellen van rapportages, wordt niet in volledigheid standaard naar de raad gestuurd. We kunnen en zullen in voortgangsrapportages over het jaar 2022 en in daaropvolgende rapportages zo mogelijk verwijzingen opnemen naar onderliggend onderzoek. Bijvoorbeeld de monitor woonruimtebemiddeling.

- Heb in bredere zin meer oor voor woningzoekenden, juist ook om naast de per definitie beperkte cijfers rechtstreeks geïnformeerd te worden over de vraagkant van de woningmarkt. Ga als afdeling wonen bij welzijnspartijen, wijkteams, Jongerenloket, Centraal Onthaal en de huurdersondersteuning na hoe de inwoners de woningdruk ervaren. Wat weten deze welzijnspartijen en gemeenteonderdelen over de mate waarin Rotterdammers noodgedwongen inwonen bij anderen? Wat weten zij over de mate van thuis- of dakloosheid? Wat is volgens hen de trend hierin? Via enquête-onderzoek kan de gemeente ook haar inwoners vragen naar hun eigen ervaringen met de krapte op de woningmarkt en de problemen die zij hier eventueel door hebben ondervonden. Hetzelfde kan zij doen bij makelaars.
Deze aanbeveling neemt het college over. Er zijn doelgroepenloketten/-tafels en vastgestelde visies rondom huisvesting kwetsbare doelgroepen, onderzoeken naar onder andere Housing First, Project010, bankslapen, gerichte woonwensonderzoeken en het WoON. De raad wordt over deze diverse groepen geïnformeerd via de commissie die daarvoor bestemd is.

- Het verdient aanbeveling dergelijk breed schaarsteonderzoek ook in regionaal verband op te pakken.
Deze aanbeveling kunnen wij met de volgende opmerking overnemen. Er is reeds een regionaal en lokaal onderzoek, gericht op sociaal- en middensegment, met als doel onderbouwing te bieden voor vast te stellen verordeningen.

- Stel logische ijkpunten op als signaalwaarden voor actie. Daarvoor is in ieder geval nodig dat de ijkpunten betrekking hebben op de aansluiting tussen vraag en aanbod (oftewel schaarste), en niet slechts op het aanbod.
Deze aanbeveling kunnen wij overnemen, met de volgende opmerking. De signaalwaarden gaan op dit moment enkel over de aanbodkant. Het zou inderdaad het verkennen waard zijn, om in een nieuwe woonvisie ook indicatoren over de vraagkant (bijvoorbeeld wachttijd) op te nemen, met de notie dat er moeilijk(er) op te sturen is. Deze indicatoren worden meegenomen bij de monitoring van dit ijkpunt en hebben een signaalfunctie om de ontwikkelingen op de sociale woningmarkt te duiden.

- Rapporteer over al deze gegevens en de beperkingen daarvan in de jaarlijkse woonvisie voortgangsrapportages. Geef als college ook aan welke cijfers (dat jaar) niet zijn verzameld.
Deze aanbeveling neemt het college niet over, want wij bepalen samen met de raad welke gegevens relevant zijn en opgenomen worden. Voor het overige zullen we wel verwijzen naar de aanvullende informatie.

Wij danken u voor de mogelijkheid te kunnen reageren en hopen u hiermee voldoende input te hebben gegeven om het Rekenkamerrapport over de Woonvisie tot een afronding te brengen.

5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraad

Op 30 augustus 2022 ontving de rekenkamer een schriftelijke reactie van het college op dit rapport. Hierin gaat zij eerst in op de conclusies van het rekenkamerrapport. Deze reflecties bieden meer politieke context en geven aan hoe de conclusies politiek-bestuurlijk worden geduid met het oog op de toekomst. Op die manier is beter te begrijpen hoe het college aan de slag gaat met de aanbevelingen in dit rapport. De aanbevelingen hebben als doel om bevindingen over het verleden om te zetten in lessen voor de toekomst.

Uiteindelijk is het de gemeenteraad die het college verzoekt de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen. Daarom geeft de rekenkamer in dit nawoord enkele aandachtspunten mee die relevant zijn of zouden kunnen zijn voor de gedachtewisseling met het college en de besluitvorming over opvolging van de aanbevelingen.

Na haar reflectie op de conclusies reageert het college op de aanbevelingen. De eerste aanbeveling betreft een achttal voorstellen waarmee het college volgens de rekenkamer de nieuwe woonvisie kan verbeteren ten opzichte van de huidige. Het college neemt deze aanbevelingen voor het merendeel over, zo geeft zij aan. De tweede hoofdaanbeveling gaat over participatie van burgers in het woonbeleid. Deze aanbeveling neemt het college over. Het college omarmt “in algemene zin” ook de derde aanbeveling. Deze luidt dat het college haar informatievoorziening aan de raad zou moeten verbeteren, zodat de raad goed zicht kan hebben op de kwaliteit van de woonvisie-probleemanalyse en doelstellingen en vervolgens gedurende de uitvoeringsperiode op de voortgang van de doelbereiking.

In haar reactie gaat het college ook in op de in totaal 17 deelaanbevelingen die onderdeel zijn van bovenstaande drie algemene aanbevelingen. De rekenkamer stelt vast dat het college acht van de 17 deelaanbevelingen overneemt, twee deelaanbevelingen deels overneemt, drie deelaanbevelingen niet overneemt, en voor vier deelaanbevelingen is de reactie van het college voor de rekenkamer onvoldoende duidelijk om te kunnen beoordelen of ze worden overgenomen.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de reactie van het college per deelaanbeveling.

tabel 5-1: reactie college op deelaanbevelingen

aanbeveling		reactie college
1: M.b.t. tot nieuw op te stellen woonvisie:		
1a	Ga niet uit van overmaat in het goedkope of sociale segment	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
1b	Het inschatten van de omvang en toekomstige ontwikkeling van de goedkope particuliere voorraad is problematisch (zie conclusie 2). Gebruik daarom als indicator voor de spanning in het goedkope segment de zelfstandige sociale corporatievoorraad vergeleken met het aantal lage-inkomenshuishoudens in de gemeente. Houdt daarbij rekening met studenten.	**Het college neemt deze aanbeveling niet over.**
1c	Wanneer sloop eventueel een onderdeel blijft van het nieuwe gemeentebeleid .... Het is dan zaak dat de gemeente een afwegingskader voor sloop ontwikkelt zodat de raad kaders stelt en kan controleren of eventuele sloopplannen aan die kaders voldoen.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
1d	Presenteer in de nieuwe woonvisie een goede onderbouwing voor de te onderscheiden inkomensgroepen en bijbehorende woningprijssegmenten. Ga daartoe na welke huren en koopprijzen maximaal financierbaar zijn voor de lage- en middeninkomensgroepen (met aparte prijsgrenzen voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens).	**Het college neemt deze aanbeveling deels over**
1e	Leg in de nieuwe woonvisie vast dat als marktpartijen sociale woningen bouwen, deze passen bij de behoeften van de sociale doelgroep.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
1f	Neem in de woonvisie SMART geformuleerde doelstellingen op over nieuwbouw en de langjarige bescherming van het prijssegment daarvan. Overweeg de prijssegmentering via de bestemmingsplannen te regelen, zodat voor alle burgers en bouwers openbaar en inzichtelijk is wat het beleid van de gemeente is.	**Het college neemt deze aanbeveling deels over.**
1g	Zorg ervoor dat de woonvisie zich ten aanzien van de bestaande particuliere voorraad concentreert op hetgeen de gemeente in deze sector werkelijk kan sturen: namelijk op het inzetten van subsidies, de Wet voorkeursrecht gemeente en opkoopbescherming.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
1h	Zorg dat de woonvisie tenminste tweejaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Bij de evaluatie wordt beoordeeld of de uitgangspunten, probleemanalyse en doelstellingen nog actueel zijn.	**Het college neemt deze aanbeveling niet over.**
M.b.t meer burgerparticipatie in woonbeleid		
2a	Investeer in een actieve burgerparticipatie van huurders, eigenaar-bewoners en woningzoekenden in het woonbeleid. Leg het recht op participatie vast in gemeentebeleid.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
2b	Daarbij is participatie bij herstructureringsprocessen een belangrijk onderwerp. Zorg dat de tijdige informering over, en participatie van bewoners bij het gehele herstructureringsproces geborgd is, niet alleen wat betreft hun herhuisvesting. Wees vanaf nu proactief in het horen van bewoners (huurders en eigenaren) van potentiële herstructureringslocaties, door hen vroegtijdig en uitgebreid te betrekken.	**De reactie van het college op deze aanbeveling is onduidelijk.**
M.b.t. verbetering informatievoorziening aan de raad		

3a	Maak als college aan de raad inzichtelijk hoe hard de gepresenteerde cijfers zijn: welke marges er gelden en welke methodologische problemen in de dataverzameling leiden tot mogelijke over- en onderschatting of blinde vlekken.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
3b	Maak in het geval van definitiewijzigingen inzichtelijk waarom de nieuwe definitie nodig is en wat de monitoringscijfers zijn volgens de nieuwe én de eerdere definitie(s).	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
3c	Verbreed en verbeter de monitoring van de beschikbaarheid van de verschillende prijssegmenten. Monitor daarom een breed palet aan indicatoren van beschikbaarheid (oftewel schaarste) van de verschillende prijssegmenten koop en huur. Het gaat dan in ieder geval om slaagkansen en gemiddelde wachttijden in de corporatiesector. Ook het aantal dagen dat woningen in de verschillende prijssegmenten gemiddeld te koop staan of geadverteerd worden voor verhuur, verdient monitoring.	**De reactie van het college op deze aanbeveling is onduidelijk.**
3d	Heb in bredere zin meer oor voor woningzoekenden, juist ook om naast de per definitie beperkte cijfers rechtstreeks geïnformeerd te worden over de vraagkant van de woningmarkt. Ga als afdeling wonen bij welzijnspartijen, wijkteams, Jongerenloket, Centraal Onthaal en de huurdersondersteuning na hoe de inwoners de woningdruk ervaren. Wat weten deze welzijnspartijen en gemeenteonderdelen over de mate waarin Rotterdammers noodgedwongen inwonen bij anderen? Wat weten zij over de mate van thuis- of dakloosheid? Wat is volgens hen de trend hierin? Via enquête-onderzoek kan de gemeente ook haar inwoners vragen naar hun eigen ervaringen met de krapte op de woningmarkt en de problemen die zij hier eventueel door hebben ondervonden. Hetzelfde kan zij doen bij makelaars.	**De reactie van het college op deze aanbeveling is onduidelijk.**
3e	Het verdient aanbeveling dergelijk breed schaarsteonderzoek ook in regionaal verband op te pakken.	**De reactie van het college op deze aanbeveling is onduidelijk.**
3f	Stel logische ijkpunten op als signaalwaarden voor actie. Daarvoor is in ieder geval nodig dat de ijkpunten betrekking hebben op de aansluiting tussen vraag en aanbod (oftewel schaarste), en niet slechts op het aanbod.	**Het college neemt deze aanbeveling over.**
3g	Rapporteer over al deze gegevens en de beperkingen daarvan in de jaarlijkse woonvisie voortgangsrapportages. Geef als college ook aan welke cijfers (dat jaar) niet zijn verzameld.	**Het college neemt deze aanbeveling niet over.**

1 aandachtspunten nieuwe woonvisie

De rekenkamer beveelt aan de verhouding tussen de zelfstandige sociale corporatievoorraad en het aantal lage-inkomenshuishoudens in de gemeente te gebruiken als indicator voor de spanning in het goedkope segment. Het college wil deze aanbeveling niet overnemen, omdat zij de particuliere sociale huur niet buiten beschouwing wil laten. Dit is echter niet wat de rekenkamer aanbeveelt. Ook de particuliere huur kan beschouwd worden, als een aanvullende indicator bijvoorbeeld, maar dan met inachtneming van passende onzekerheidsmarges.

Verder raadt de rekenkamer de gemeente aan een afwegingskader voor sloop te ontwikkelen. Het college geeft aan reeds een afwegingskader voor de particuliere voorraad te ontwikkelen, en geeft aan nu te willen overwegen om een bredere insteek te nemen dan alleen de particuliere voorraad. De rekenkamer beveelt inderdaad aan dat de gemeente een afwegingskader opstelt waar ook de sloopplannen van corporatiecomplexen aan getoetst gaan worden. Sloop van goedkope voorraad betreft immers vaak corporatiebezit. Gezien de krapte in (ook) dit segment is het van belang dat de gemeente kaders kan stellen aan sloop. Dat is belangrijk vanuit de gemeentelijke zorgplicht voor voldoende woningen, beschreven in artikel 22 van de Grondwet.

Wat betreft de aanbeveling om in de nieuwe woonvisie een goede onderbouwing voor de te onderscheiden inkomensgroepen en bijbehorende woningprijssegmenten op te nemen, verwijst de gemeente onder meer naar de regio die regionaal de sociale koopgrens vaststelt. De rekenkamer wijst erop dat de gemeente in dit gremium een partij is die meebeslist en dus kan aansturen op een goede onderbouwing van de sociale koopgrens vanuit financierbaarheid door de doelgroep. Ook is het van belang dat de gemeente voor de middeninkomens werkt met prijsgrenzen die voor hen financierbaar zijn. Het blijft nodig dat het college bij nieuwe of gewijzigde prijsgrenzen van het middensegment onderbouwt dat deze passen bij de financieringsmogelijkheden van de door haar afgebakende middeninkomensgroep. Dat blijft ook het geval als het college er voor kiest om de boven- en ondergrenzen van middeninkomens, middenhuur- en/of middenkoopsegment te laten samenvallen met rijksbeleid dat nu nog niet geschreven is maar bij het vaststellen van de nieuwe woonvisie voor Rotterdam mogelijk wel. Uitgaande van financierbaarheid vanuit het perspectief van de burger zullen ook servicekosten op de een of andere manier meegewogen moeten worden in de definitie van prijsgrenzen.

Onderdeel van aanbeveling 1f is om te overwegen of prijssegmentering via bestemmingsplannen kan worden geregeld, omdat zo voor alle burgers en bouwers openbaar en inzichtelijk is wat het beleid van de gemeente is. Het college geeft aan dat prijssegmentering van nieuwbouw alleen via het bestemmingsplan zal worden afgedwongen als de betrokken marktpartij hier niet via een privaatrechtelijke overeenkomst toe te bewegen is. Het college beschouwt dit als gezegd alleen als uitwijkmogelijkheid, daarmee onderschrijft zij de aanbeveling slechts deels. Gezien de uitdagingen op de woningmarkt wil de rekenkamer het instrument om prijssegmentering te regelen via het bestemmingsplan en niet alleen als uitwijkmogelijkheid nadrukkelijk onder de aandacht van de raad brengen.

De aanbeveling om de nieuwe woonvisie tenminste tweejaarlijks te evalueren en zo nodig bij te stellen, neemt het college niet over omdat zij vindt dat twee jaar te kort is voor stabiliteit van beleid. Die stabiliteit is volgens haar nodig om maatregelen in gang te zetten en effecten te kunnen meten. De rekenkamer wil meegeven dat een langetermijnperspectief en tussentijdse evaluaties heel goed kunnen samengaan. Zoals het college in haar reactie zelf ook aangeeft, raakte de woningmarkt de afgelopen jaren “in een ongekend snel tempo en tot ongekende hoogtes” verhit. Ook wijzigde het rijk de afgelopen jaren heel regelmatig onderdelen van haar woonbeleid. Juist omdat de woningmarkt en -beleid zich dus heel snel anders kunnen ontwikkelen dan voorzien, is het belangrijk om niet alleen 5-jaarlijks te actualiseren, zoals wettelijk verplicht is, maar om middels tussentijdse evaluaties vinger aan de pols te houden.

Op die manier komen veranderingen in rijks- en regionaal beleid en in de aansluiting tussen lokale vraag en aanbod eerder in beeld. Dergelijke veranderingen hebben vaak ook consequenties voor de langetermijn-ambities van het woonbeleid. Dat betekent niet dat de woonvisie zomaar wordt bijgesteld, wel dat de gemeente beter en eerder in beeld heeft of de ambities nog steeds goed aansluiten op de realiteit in de woningmarkt.

2 aandachtspunten burgerparticipatie in woonbeleid

De rekenkamer beveelt het college aan te borgen dat zittende bewoners bij herstructureringsprocessen goed kunnen participeren, door hen vroegtijdig en uitgebreid te betrekken. Het college geeft aan deze aanbeveling over te nemen maar licht toe dat de participatie ook slechts het informeren van bewoners kan betreffen. Bewoners alleen informeren over het proces is echter niet wat de aanbeveling behelst: het gaat erom dat bewoners ondersteund en in staat worden gesteld op het hele proces input te leveren, die vervolgens gewogen en gemotiveerd afgewezen of gevolgd wordt. De rekenkamer doet deze aanbeveling niet omdat zij burgerparticipatie als doel op zich beschouwt maar vanuit de noodzaak dat de gemeente beter in contact komt met de vraagkant van de markt. Juist omdat de cijfers alleen onvoldoende basis zijn voor beleid en uitvoering, is die voeling met bewoners en woningzoekenden bijzonder belangrijk. Aan de kant van de aanbieders heeft de gemeente innovatieve participatie ontwikkeld. De uitdaging is nu om burgerparticipatie op hetzelfde niveau te brengen. Het vergt innovatie en creativiteit om dat te realiseren. Die uitdaging verhoudt zich niet goed met de zuinige opvatting dat informeren ook genoeg kan zijn.

3 aandachtspunten verbetering informatievoorziening raad

Aanbeveling 3c houdt in dat de raad betere monitoringsgegevens over de beschikbaarheid van de verschillende prijssegmenten zal krijgen. Dat betekent dat in ieder geval de slaagkansen en gemiddelde wachttijden in de corporatiesector in beeld worden gebracht. Ook het aantal dagen dat woningen in de verschillende prijssegmenten gemiddeld te koop staan of geadverteerd worden voor verhuur, verdient monitoring. In de reactie schrijft het college dat zij in voortgangsrapportages “zo mogelijk verwijzingen [zal] opnemen naar onderliggend onderzoek.” Hiermee is de reactie weinig concreet; de rekenkamer kan dus niet bepalen of de aanbeveling wordt overgenomen.

Aanbeveling 3d is gericht op betere monitoring van de beschikbaarheid per prijssegment dan nu het geval is. De rekenkamer vindt het daarvoor, gezien de beperkingen die er per definitie aan de vraag- en aanbodcijfers van de woningmarkt kleven, nodig dat de raad ook data en cijfers ontvangt over de ervaringen van Rotterdammers op de woningmarkt. Het is met andere woorden van belang dat het college periodiek rapporteert over de data en indrukken van welzijnspartijen, wijkteams, Jongerenloket, Centraal Onthaal, huurdersondersteuning, makelaars en de woningmarktervaringen van Rotterdamse woningzoekenden in het kader van de woonvisie. In reactie op deze deelaanbeveling geeft het college aan dat er onderzoeken zijn naar onder andere Housing First, Project010 en bankslapen en dat de raad hierover wordt geïnformeerd “via de commissie die daarvoor bestemd is”, dat wil zeggen de commissie over zorg. De rekenkamer bedoelde aan te bevelen dat dergelijke informatie periodiek wordt verzameld en besproken, niet (alleen) in de commissie over zorg maar juist (ook) in de commissie over wonen, als onderdeel van de voortgangsrapportages over de Woonvisie.

In reactie op de aanbeveling dergelijk breed schaarsteonderzoek ook in regionaal verband op te pakken, geeft de gemeente aan dat dit reeds bestaat. Het door het college aangehaalde regionale schaarsteonderzoek is gestoeld op cijfers van verhuurders en cijfers vanuit het woononderzoek van het CBS onder woningzoekenden. De rekenkamer bedoelt onderzoek waarbij bijvoorbeeld aan instanties en bedrijven die woningzoekenden bemiddelen en/of ondersteuning verlenen wordt gevraagd in hoeverre hun cliënten of klanten erin slagen om een passende woning te vinden en hoe zich dit verhoudt tot eerdere perioden. Het gaat dus niet om onderzoek onder verhuurders, maar om instanties die woningzoekenden proberen te helpen bij hun zoektocht naar een woning. De opgehaalde gegevens zullen deels bestaan uit registratiedata (bijvoorbeeld uit de keten van maatschappelijke opvang), maar ook de ervaringen, indrukken en signalen van professionals op de werkvloer van die dienstverlening horen erbij. Zulk regionaal onderzoek is de rekenkamer nog niet tegengekomen.

De rekenkamer beveelt verder aan logische ijkpunten op te stellen als signaalwaarden voor actie die betrekking hebben op de aansluiting tussen vraag en aanbod (oftewel schaarste), en niet slechts op het aanbod. Het college geeft aan dat dit “het verkennen waard” zou zijn. De rekenkamer wil graag onderstrepen dat het zeker het verkennen waard is en beveelt de raad aan het college te verzoeken deze verkenning ook daadwerkelijk te starten.

Samenvattend: de aanbevelingen van de rekenkamer zijn er in de eerste plaats op gericht het college te helpen de raad beter in positie te brengen. De raad moet de politieke besluiten die genomen moeten worden goed geïnformeerd kunnen nemen. Terecht neemt het college hierbij het standpunt in dat meer informatie niet altijd beter is. Beter geïnformeerd houdt immers ook in dat de raadsleden door de bomen het bos kunnen zien. Dat vergt een slag in de informatievoorziening, want die is nu nog te weinig ingericht op het inzicht bieden in complexiteit aan lekenbestuurders die parttime deze verantwoordelijkheid dragen. Het onderzoek van de rekenkamer geeft aan welke onzekerheidsmarges politiek relevant zijn, welke sets van indicatoren in aanvulling behulpzaam zijn om de woningmarkt te volgen en welke analyses inzicht bieden in complexiteit. Dat kan het college benutten om de informatievoorziening zodanig te verbeteren dat de raad in de toekomst beter is toegerust om besluiten te nemen over het woonbeleid.

extra aandachtspunt
Eén extra aandachtspunt wil de rekenkamer nog meegeven. Dit aandachtspunt wordt hier apart genoemd omdat het geen betrekking heeft op de collegereactie op de aanbevelingen maar op de collegereactie op de conclusies. Naar het oordeel van de rekenkamer laat het college in haar reactie op conclusie 1 namelijk zien dat zij bepaalde oude patronen nog niet helemaal afgeschud heeft. Het betreft het in conclusie 2 beschreven patroon van weinig transparantie over geldende beperkingen van de aangehaalde cijfers, waarbij deze cijfers bovendien als vaststaande feiten worden gepresenteerd in plaats van als benaderingen waarvoor substantiële onzekerheidsmarges gelden.

In de eerste conclusie van de rekenkamer komt aan de orde dat het aandeel lage inkomenshuishoudens in Rotterdam tussen 2015 en 2020 nauwelijks veranderde maar het aandeel goedkope woningen flink afnam. Het college schrijft in haar reactie dat het meest recente Regionale Woningbehoefteonderzoek door ABF herbevestigt dat “de

onbeantwoorde vraag vooral in het midden en hoge segment" zit. De rekenkamer heeft in haar rapport de achtergrond van deze cijfers niet onderzocht, aangezien het verscheen na de onderzoeksperiode van de rekenkamer. Maar na bestudering van dit nieuwste Regionale Woningbehoefteonderzoek merkt de rekenkamer op dat ook ten aanzien van deze ABF-cijfers passende onzekerheidsmarges in acht zouden moeten worden genomen, zoals in conclusie 2 van de rekenkamer aan de orde komt. Bovendien geeft deze studie wat betreft haar inventarisatie van de bestaande woningmarkt weinig grond voor een herbevestiging van het beeld dat de vraag vooral in het midden en hoge segment zit (De studie becijferde de samenstelling van de bestaande woningmarkt van het jaar 2020 en werkt daarna toekomstscenario's uit. Het aantal Rotterdamse middeninkomens was in 2020 volgens de studie 37.000 woningen kleiner dan het aantal woningen in het middensegment, hetgeen niet duidt op onbeantwoorde vraag.) De rekenkamer stelt daarom vast dat het college hier doelt op de in de studie gepresenteerde toekomstige behoeftecijfers. Uit die scenariocijfers volgt namelijk een grotere behoefte bij het midden- en hoge segment dan bij het sociale segment. Dit betreft echter modelberekeningen voor de toekomst, waarin prognoses over inkomensontwikkeling, huishoudensontwikkeling en huishoudensgroei altijd een belangrijke rol hebben. Die prognoses werden de afgelopen jaren vaak door de realiteit ingehaald, zo blijkt ook uit brief die de regio schreef ter geleide van deze ABF-studie. [15] Dit leidde in 2021 tot een sterk grotere behoefte aan goedkope woningen dan in 2018 geprognotiseerd.

Het college verwijst in haar reactie op de conclusie van de rekenkamer over de achterliggende periode dus naar geprognotiseerde, toekomstige vraag en niet naar de (meest recente) cijfers over bestaande vraag en bestaand aanbod. In lijn met de aanbevelingen van de rekenkamer zou het college dit duidelijk moeten vermelden, omdat dit de aangehaalde cijfers een stuk zachter maakt. Het college gaf in haar reactie op aanbeveling 3a aan in het vervolg te zullen benoemen hoe nauwkeurig cijfers zijn, maar in deze reactie brengt ze haar voornemen niet in de praktijk.

Deze insteek kan er uiteindelijk toe leiden dat ook de probleemanalyse van de nieuwe woonvisie een wankele cijfermatige onderbouwing zal kennen. De rekenkamer wil met dit voorbeeld onderstrepen dat het opvolgen van de aanbevelingen echt het doorbreken van ingesleten patronen vergt en een continue alertheid bij alle cijfers die worden benut in het woonbeleid.

15 SvWrR, 'Brief aan de Colleges van Burgemeester & Wethouders en de Gemeenteraden van alle veertien gemeenten in de regio Rotterdam die via hun wethouders Wonen participeren in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam over de aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 19 november 2021, p.3.

Rekenkamer
ROTTERDAM

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het is al jaren een uitgangspunt van het Rotterdamse woonbeleid: een stijging van het aantal woningen in het midden- en hoge segment en een afname van het aantal goedkope woningen – in het bijzonder op Zuid.[16] Eind 2016 stelde de toenmalige gemeenteraad de 'Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020' vast. Onderdeel daarvan was onder meer een flinke sloopopgave en een grote nieuwbouwambitie voor de hele stad.[17] Het college dat in 2018 aantrad, paste het beleid in een 'addendum op de Woonvisie' op onderdelen aan. De sloopopgave werd iets naar beneden bijgesteld en de nieuwbouwdoelstelling tot 2030 ging omhoog naar 42.000 zelfstandige woningen (en 2.000 onzelfstandige woningen).

De Rotterdamse woonvisie is daarmee een ambitieus plan dat alle Rotterdammers aangaat. De woonvisie en de ontwikkelingen daaromtrent staan dan ook volop in de aandacht van de Rotterdamse media en politiek. Tijdens een stemsessie van de rekenkamer onder raadsleden eindigde het onderwerp woonvisie hoog en ook veel Rotterdamse burgers hebben belastingstelling voor het onderwerp. Medio 2019 vroeg de rekenkamer bewoners via het Digitaal Stadspanel suggesties aan te dragen voor de onderzoeksprogrammering. De 2.591 respondenten droegen in totaal 760 ideeën aan over thema's met betrekking tot bouwen en wonen, waaronder de beschikbaarheid van goedkope woningen en woningen voor starters.[18] Dit heeft de rekenkamer ertoe gebracht onderzoek te doen naar de Rotterdamse Woonvisie en het addendum daarop.

1-2 doelstelling onderzoek

De Woonvisie staat uitgebreid stil bij de relatie tussen vraag en aanbod naar woningen in verschillende segmenten. Het eerste doel bevat het streven naar een beter "evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment". Ook in het Addendum staat dit centraal. "Met het Addendum wil de gemeente de woningvoorraad in Rotterdam nog beter laten aansluiten bij de behoefte van Rotterdammers", schrijft de gemeente.[19] De Woonvisie stelt dat het aantal woningen in het sociale segment groter is dan de omvang van de doelgroep voor deze woningen. Ook het Addendum constateert een dergelijke overmaat.[20]

De gemeente hecht dus veel belang aan een betere afstemming van het woonaanbod op de -vraag. In dit onderzoek heeft de rekenkamer daarom de kwantitatieve

[16] Zo deed de Rekenkamer Rotterdam eerder onderzoek naar de Rotterdamse woonvisie 'Wonen in de stad: koers naar 2017, aanpak tot 2006', die eveneens het doel bevatte om meer (middel)dure woningen toe te voegen en goedkope woningen te slopen. Rekenkamer Rotterdam, 'Een steentje bijgedragen', 2007.

[17] Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016.

[18] Rekenkamer Rotterdam, 'Rotterdammers geven hun suggesties voor rekenkameronderzoek'. Verkregen op 10 oktober 2020 via https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/11/R.P.19.07-20191114-analyse-burgerpanel-enquete.pdf

[19] https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/addendum/, geraadpleegd op 7 oktober 2020.

[20] Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam, Addendum Woonvisie Rotterdam 2030', 11 maart 2019, p. 3.

onderbouwing van het beleid onderzocht. Met andere woorden: hoe goed is het inzicht dat de gemeente heeft in de samenstelling van vraag en aanbod op de lokale woningmarkt? Ook wilde de rekenkamer weten hoe de relatie tussen vraag en aanbod zich gedurende onderzochte periode heeft ontwikkeld, om zo de effecten van het gemeentelijk woonbeleid te kunnen beoordelen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de gemeente voor de uitvoering van het woonbeleid afhankelijk is van andere partijen, zoals woningcorporaties, marktpartijen en andere overheden. De rekenkamer onderzocht daarom ook hoe de gemeente deze samenwerkingen invult.

De centrale vraag van het onderzoek luidt daarom als volgt: *In hoeverre en op welke manier heeft de Woonvisie koers naar 2030, agenda 2020, en het addendum daarop, tot nu toe geleid tot een woningvoorraad die meer aansluit bij de behoefte van de Rotterdammers?*

Daarbij hanteert de rekenkamer de volgende deelvragen:

rolverdeling binnen het woonbeleid

4 Wat is de rolverdeling tussen overheden binnen het woonbeleid en welke formele positie heeft de gemeente daarin?
5 Hoe geeft de gemeente Rotterdam binnen deze rolverdeling invulling aan het eigen woonbeleid?

ontwikkeling vraag en aanbod

6 Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?
7 Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?
8 Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?

gemeentelijke instrumenten

9 Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet met het oog op een betere aansluiting van vraag en aanbod?
10 In hoeverre zijn deze instrumenten ingezet zoals in het beleid is beoogd?

samenwerking in het woonveld

11 Hoe geeft de gemeente invulling aan de samenwerkingen binnen het woonveld?
12 In hoeverre passen de afspraken die de gemeente maakt met samenwerkingspartners bij haar ambities en de waargenomen problemen in het woonveld?
13 In hoeverre voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners de afspraken uit, en hoe ziet de gemeente hierop toe?

De rekenkamer heeft in dit onderzoek onder meer gebruik gemaakt van microdatabestanden van Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ze wil op die manier meer inzicht bieden in de huishoudenskarakteristieken van mensen op de Rotterdamse woningmarkt. Zo heeft de rekenkamer de vraag willen beantwoorden in welke mate mensen met een inkomen behorend bij het sociale segment, erin slagen een koop- of huurwoning te vinden die volgens de gemeente past bij dit inkomen. Hetzelfde wil zij ook weten voor mensen met respectievelijk een middeninkomen en een hoog inkomen. Hiermee wil de rekenkamer nagaan in welke mate het

Rotterdamse woonbeleid tot nu toe heeft geleid tot een woningvoorraad die aansluit bij de behoefte van de Rotterdammers.

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeente kan sturen op deze aansluiting – en de mate waarin ze dit ook doet – wil de rekenkamer verder ook de samenwerkingsafspraken in het woonveld onderzoeken. Belangrijke samenwerkingsrelaties zijn die met de regio (en daarboven de provincie) in het kader van de regioafspraken, met het rijk, met private partijen (projectontwikkelaars, beleggers, investeerders) en private verhuurders en woningcorporaties.

1-3 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek op de periode 2015 tot zomer 2021. Hoewel de rekenkamer ernaar heeft gestreefd om ook de relevante recentere beleidsontwikkelingen in het onderzoek te verwerken, is de beoordeling van het beleid beperkt tot de genoemde onderzoeksperiode.
- De rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot de doelen en activiteiten in het woonbeleid gericht op het versterken van de aansluiting tussen behoefte en aanbod, omdat deze opgave centraal staat in de Woonvisie en het Addendum. De behoefte verwijst naar de inkomensverdeling van de Rotterdamse huishoudens en het aanbod naar de prijssegmentatie van de woningvoorraad. De Woonvisie gaat ook over thema's als kwaliteitsbeleid, tijdelijke woonruimte en milieuvriendelijk wonen. Deze onderwerpen vormen geen onderdeel van het rekenkameronderzoek.
- Andere actuele onderwerpen in het woondomein – zoals de aansluiting tussen wonen en zorg of de huisvesting van arbeidsmigranten – blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

1-4 aanpak

Het onderzoek bestaat uit verschillende delen (een uitgebreidere onderzoeksverantwoording is opgenomen in de bijlage):

- Documentstudie: waaronder beschikbare gemeentelijke beleidsdocumenten, interne en externe onderzoeken en samenwerkingsafspraken met partners.
- Data-analyse: op basis van CBS-microdatabestanden is de ontwikkeling van inkomens van huishoudens en woningwaarden geanalyseerd. Op basis van beschikbare monitors en voortgangsrapportages is de inzet van de gemeente getoetst en de ontwikkeling van vraag en aanbod geduid.
- Interviews: in totaal heeft de rekenkamer met 28 mensen gesproken die werkzaam zijn bij de gemeente, samenwerkingspartners en andere overheden, en onderzoeksbureaus die gespecialiseerd zijn in de woningmarkt. Onder de geïnterviewden zijn ook vertegenwoordigers van verschillende bewonersorganisaties.
- Expert meeting: in februari 2022 heeft de rekenkamer een digitale expertmeeting georganiseerd waarin zes experts vanuit verschillende perspectieven (academisch onderzoek, bestuur en beleid) werden uitgenodigd om kritisch te reflecteren op de onderzoeksbevindingen. Bij de selectie van de expertgroep is gekozen voor vertegenwoordigers van buiten Rotterdam.

1-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de woonvisie ligt vooral bij de wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving. Ook de wethouder Werk, Inkomen en NPRZ is inhoudelijk vaak betrokken, aangezien veel van de actiepunten uitgewerkt zijn in het beleidsprogramma NPRZ.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het onderwerp ligt bij het cluster Stadsontwikkeling, met name bij afdeling Wonen. Deze afdeling bestond in 2021 uit 18,4 fte.[21]

1-6 leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk schetst hoofdstuk 2 de rolverdeling en het woonbeleid op het landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Hoofdstuk 3 gaat in op de mate waarin de gemeente inzicht heeft in vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt en de kwaliteit van de beschikbare data. In hoofdstuk 4 kijkt de rekenkamer op basis van beschikbare monitors en een eigen analyse van CBS-microdata naar de verhouding tussen vraag en het aanbod tussen 2015 en 2020, om zo te kunnen beoordelen of beide (gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie) beter op elkaar zijn gaan aansluiten. In hoofdstuk 5 komen de instrumenten aan bod waarmee de gemeente kan sturen binnen haar woonbeleid. Vervolgens behandelt hoofdstuk 6 de samenwerkingsafspraken die de gemeente in de onderzochte periode maakte met haar partners in het woondomein. Hoofdstuk 7 sluit af met een samenvatting en bevindingen.

In de bijlagen zijn verder opgenomen: de onderzoeksverantwoording, lijsten met bronnen, afkortingen en begrippen, en aanvullende gegevens over de WOZ-analyse die de rekenkamer uitvoerde en een inventarisatie van gevallen waarin de coördinatieregeling is toegepast.

opbouw hoofdstukken

Elk hoofdstuk start met een korte inleiding waarin de onderzoeksvraag is weergegeven die in het betreffende hoofdstuk wordt behandeld. De hoofdstukken eindigen met een samenvattende paragraaf.

In deze nota zijn gele en groene tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld. De groene tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten.

21 e-mail ambtenaar. Peildatum 1 september 2021.

2 rolverdeling binnen woonbeleid

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de context waarin het gemeentelijk woonbeleid zich afspeelt. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- *Wat is de rolverdeling tussen overheden binnen het woonbeleid en welke formele positie heeft de gemeente daarin?*
- *Hoe geeft de gemeente Rotterdam binnen deze rolverdeling invulling aan het eigen woonbeleid?*

In paragraaf 2-2 volgt eerst een korte beschrijving van de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen op het gebied van wonen in de afgelopen jaren. In paragraaf 2-3 wordt ingegaan op de rol van het rijk en vervolgens op het beleid van de rijksoverheid inzake volkshuisvesting, alsook de wettelijke kaders. Daarna zal in paragraaf 2-4 worden het woonbeleid op het regionale niveau en de rol van de provincie erin worden beschreven. Tot slot wordt in paragraaf 2-5 het woonbeleid op het gemeentelijke niveau toegelicht.

2-2 recente bestuurlijke ontwikkelingen wonen en volkshuisvesting

Gedurende de twintigste eeuw is de overheid een steeds actievere rol gaan spelen waar het woningbouw betreft: van het stellen van kaders tot het direct subsidiëren van woningbouw. De rijksoverheid stond vaak aan de basis van grote nieuwbouwontwikkelingen en kon daarvoor zelfs bouwlocaties aanwijzen en daarvoor subsidies verstrekken.

In de jaren ’90 trad er echter een kentering op: de periode sinds de jaren ’90 kenmerkt zich door een geleidelijke decentralisatie van de ruimtelijke ordening in het algemeen en het woonbeleid in het bijzonder. Dit uitte zich onder meer in de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de afbouw van nieuwbouwsubsidies. In 2001 verdween de Rijksplanologische Dienst die de overheid adviseerde over de ruimtelijke ordening. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu werd in 2010 opgesplitst tussen verschillende ministeries. Het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) werd verantwoordelijk voor het woonbeleid, de overige taken gingen over naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In 2012 verscheen de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, waarin de rijksoverheid veertien nationale belangen binnen het ruimtelijk beleid benoemde.[22] Het realiseren van voldoende woningen was sinds dit stuk geen ‘nationaal belang’ (meer).

De verantwoordelijkheid voor het woonbeleid is sindsdien verdeeld over meerdere bestuurslagen (gedecentraliseerd). Figuur 2-1 toont een samenvatting van deze taakverdeling. Tot de taakomschrijving van de provincie hoort het simuleren van

[22] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ‘Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte’, maart 2012. De ‘nationale belangen’ zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, zie: https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/algemene-regels/besluit-algemene.

intergemeentelijke samenwerking op regionaal niveau. Hoewel de regio geen formele bestuurslaag is, werken gemeenten in de regio Rotterdam intensief samen (de samenwerking in de regio wordt in paragraaf 2-4-2 uitgebreid behandeld).

figuur 2-1: verdeling verantwoordelijkheden woonbeleid

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
Verantwoordelijk voor het **systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt.** Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen.	Verantwoordelijk voor de **integratie, afstemming en afweging** van gemeentelijk woonbeleid in het **geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau.**	Verantwoordelijk voor **voldoende woningen** binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. **De realisatie gebeurt door (markt)partijen.**

bron: I&O Research, 'Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten', in opdracht van het ministerie van BZK, 3 maart 2020, p. 20.

Uit het onderzoek van I&O Research in opdracht van het ministerie van BZK, waarin de bovenstaande figuur is opgenomen, blijkt dat er niet altijd een eenduidig beeld is van de precieze taken en bevoegdheden binnen het huidige stelsel. Ook in de regio Rotterdam is er onduidelijkheid over het stelsel. Zo liet de provincie Zuid-Holland in 2017 onderzoeken welke sturingsinstrumenten zij nu precies tot haar beschikking heeft binnen het woonbeleid.[23] Het hierboven genoemde rapport van I&O Research constateerde op basis van gesprekken met ambtenaren bij verschillende bestuurslagen het volgende:

"Bij die decentralisatie zijn de taken en rollen en instrumenten voor provincies en gemeenten naar het oordeel van veel geïnterviewden op diverse schaalniveaus niet scherp gedefinieerd, ofwel het Rijk heeft volgens hen die decentralisatie niet ingekaderd in 'systeemwijzigingen' binnen de rolverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente. Geïnterviewden bij provincies en gemeenten geven aan dat het ontbreekt aan een rijksdienst voor ruimtelijke vraagstukken, een landelijke ruimtelijke visie en instrumenten en middelen om ontwikkelingen af te dwingen. Het huidige stelsel laat volgens geïnterviewden ruimte aan zowel een brede als een smalle taakopvatting van provincies en gemeenten. Die is volgens hen niet eenduidig en wordt verschillend ingevuld. Dit kan volgens de geïnterviewden leiden tot ad-hoc beleid, te weinig efficiency of een gebrekkige doorwerking van nationale doelen naar feitelijke uitvoering."[24]

Ook schreven de onderzoekers dat rijk, provincie en gemeente "elk zelfstandig te weinig capaciteit, financiële middelen en instrumenten hebben om het doel [t.a.v. woningbouw] te bereiken". Doordat een strikte taakomschrijving ontbreekt, hebben gemeenten ruimte om te kiezen voor een bredere of juist een smallere taakopvatting binnen de lokale woningmarkt.[25] Een meer of juist minder actieve rol kan bijvoorbeeld tot uiting komen in de mate waarin de gemeente bereid is om sturingsinstrumenten in te zetten om 'in de grijpen' in de markt.

[23] RIGO Research en Advies, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017.

[24] I&O Research, 'Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten', 3 maart 2020, p. 10, 26-27.

[25] I&O Research, 'Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten', 3 maart 2020, p. 27 en 54.

Met het aantreden van het kabinet Rutte 4 in 2022 vond er een kentering plaats in de taakopvatting van de rijksoverheid binnen het woondossier. Het regeerakkoord kondigde een nieuwe minister voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening aan, met een "regiefunctie voor het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van verstedelijking als ten aanzien van andere opgaven met een sterke ruimtelijke component".[26] De 'Nationale woon- en bouwagenda', die in maart 2022 verscheen, werkt de aanpak en taakopvatting van de rijksoverheid nader uit. Het ministerie schrijft daarin:

"Wonen is een grondrecht. Een kerntaak van de overheid. De afgelopen jaren hebben we de rol van de Rijksoverheid voor dit grondrecht te klein gemaakt. Te veel is gedacht dat de markt als vanzelf en alleen een oplossing zou bieden voor de woningnood. Te lang is geloofd dat de optelsom van alle gedecentraliseerde keuzes zou leiden tot de oplossing."[27]

De doelstellingen van de agenda zijn samengevat onder de noemers beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het streven om tussen nu en 2030 landelijk 900.000 woningen te bouwen, waarvan twee derde woningen in het sociale en middensegment, evenals voldoende woningen voor verschillende aandachtsgroepen.[28] Ook wil het ministerie een ondergrens introduceren voor de sociale huurvoorraad. Elke gemeente zou moeten streven naar een woningvoorraad die voor ten minste 30% uit sociale huurwoningen bestaat.[29]

2-3 wettelijke kaders en landelijk beleid

2-3-1 rol rijksoverheid

De rijksoverheid geldt binnen het woondomein als systeemverantwoordelijke die door middel van financiële middelen, wet- en regelgeving en kaderstelling invloed kan uitoefenen op het woonbeleid.[30] De rijksoverheid hanteert daarbij als doelstelling dat zij wil zorgen voor "een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben".[31] Om de woningmarkt toegankelijk, betaalbaar en toekomstbestendig te maken streeft het rijk naar samenwerking tussen partijen. Met name provincies, gemeenten, woningcorporaties en projectontwikkelaars spelen een grote rol hierin. Het rijk "jaagt die samenwerking aan" en "neemt zoveel mogelijk belemmeringen weg en biedt perspectief in wetten en regels (…), zodat prettig en betaalbaar wonen voor iedereen mogelijk is én blijft."[32]

2-3-2 wettelijke kaders

Via wet- en regelgeving is vastgelegd welke bevoegdheden en juridische instrumenten de verschillende overheden hebben. De meest relevante wetten, die hieronder nader toegelicht worden, zijn in dit verband de Woningwet 2015, de Huisvestingswet, de Wet

26 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', 15 december 2021, p. 17.

27 Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022, p. 5.

28 Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda, maart 2022.

29 Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda, maart 2022, p. 36.

30 Randstedelijke rekenkamer, bijlage 'overzicht rolverdeling wonen' in: Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', december 2019.

31 Rijksoverheid, 'Rijksbegroting 2020, VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', p. 49.

32 Rijksoverheid, 'Rijksbegroting 2020, VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', p. 49.

ruimtelijke ordening, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek 2005 (de 'Rotterdamwet'), de Wet op de Huurtoeslag en de Wet doorstroming huurmarkt. [33] De gemeente Rotterdam voert op verschillende onderwerpen een actieve lobby richting het rijk gericht op een verruiming van het instrumentarium. Zo zette de gemeente zich in voor een uitbreiding van de Huisvestingswet met een opkoopbescherming voor bestaande woningen. [34]

Woningwet 2015

De Woningwet 2015 omvat regels voor de sociale huursector en regelt met name de rol van de woningcorporaties. Deze wet is erop gericht dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. [35] Daarnaast regelt de wet de wijze waarop gemeenten prestatieafspraken kunnen maken met lokale corporaties. In de Woningwet is tevens vastgelegd dat in Nederland woningmarktregio's gevormd moeten worden en dat woningcorporaties mar actief mogen zijn in één woningmarktregio. Ook bevat de Woningwet toewijzingsregels voor woningcorporaties.

80-10-10 regeling

Een toewijzingsregel uit de Woningwet waar alle woningcorporaties mee te maken hebben is de 80-10-10 regeling. [36] De regeling schrijft voor dat woningcorporaties minimaal 80% van hun vrijkomende sociale woningvoorraad (d.w.z. woningen met een huur tot € 752,33, prijspeil 2021) verhuren aan de sociale doelgroep. De sociale doelgroep zijn de huishoudens met een gezamenlijk jaarinkomen tot € 40.024 (prijspeil 2021). Corporaties mogen daarnaast 10% van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tussen € 40.024 en € 44.655 euro (prijspeil 2021), de zogeheten lage middeninkomens. Daarnaast mogen corporaties 10% van de woningen toewijzen aan huurders met een hoger inkomen. Dit wordt aangeduid als de 10% vrije ruimte.

Vanaf 2022 verdwijnt de tussencategorie voor lage middeninkomens. Corporaties dienen dan 92,5% van hun woningen toe te wijzen aan de sociale doelgroep. Daarnaast mogen zij 7,5% vrij toewijzen. Corporaties mogen dit verhogen tot 15% als zij daarover prestatieafspraken maken met de gemeente en huurdersorganisatie. [37]

passend toewijzen

De Woningwet 2015 schrijft voor dat corporaties moeten voldoen aan de zogeheten passendheidsnorm. Waar de 80-10-10 regel geldt voor de gehele sociale woningvoorraad en de gehele sociale doelgroep, is de passendheidsnorm specifiek voor de laagste inkomens. Corporaties zijn verplicht om een groot deel van hun woningen te reserveren voor huishoudens die op basis van hun inkomen recht hebben op huurtoeslag, ook wel de 'primaire doelgroep' genoemd (zie voor meer toelichting

[33] Er zijn meer wettelijke kaders die van invloed zijn op de lokale woningmarkt, zoals bijvoorbeeld de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte waarop het woningwaarderingsstelsel is gebaseerd dat de huurprijzen van sociale huurwoningen bepaalt. Deze en andere regelgeving wordt hier buiten beschouwing gelaten.

[34] interview ambtenaar.

[35] Rijksoverheid, 'Woningwet in vogelvlucht', verkregen op 12 juni 2021 via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht.

[36] Platform 31, '80-10-10 toewijzing', verkregen op 12 juni 2021 via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/80-10-10-toewijzing.

[37] Aedes, 'Huurbeleid in 2022', 22 november 2021, verkregen via: https://aedes.nl/huurbeleid-en-betaalbaarheid/huurbeleid-2022

paragraaf 3-2-2). Zij moeten aan minimaal 95% van de huishoudens met een jaarinkomen onder de inkomensgrenzen van passend toewijzen een woning toewijzen met een huur tot aan de aftoppingsgrens (d.w.z. de maximale huur tot waar huurders huurtoeslag ontvangen). In 2021 lag deze grens bij een maandhuur van € 633,25; voor huishoudens vanaf drie personen was dat € 678,66.

Huisvestingswet 2014
De Huisvestingswet geeft gemeenten instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woningvoorraad. Het voornaamste instrument is de huisvestingsverordening.[38] Hierin kunnen gemeenten regels opnemen over de toewijzing van huurwoningen aan voorrangscategorieën en over de verlening van urgentie aan een deel van de woningzoekenden. Ook is het mogelijk om wijzigingen aan de woningvoorraad (bijvoorbeeld door splitsing) vergunningplichtig te maken. Sinds 2022 kunnen gemeenten tevens in de huisvestingsverordening gebieden aanwijzen waar een 'opkoopbescherming' geldt, om te voorkomen dat beleggers betaalbare woningen opkopen.[39] Hoofdstuk 5 gaat nader in op de huisvestingsverordening.

Wet ruimtelijke ordening
De Wet ruimtelijke ordening regelt de totstandkoming en wijziging van ruimtelijke plannen. Deze wet beschrijft de taken en bevoegdheden van het Rijk, de provincie en gemeente op het gebied van het vaststellen van ruimtelijke plannen. Hieronder vallen bijvoorbeeld bestemmingsplannen, die gemeenten kunnen vaststellen. Deze wet maakt tevens de provincie verantwoordelijk voor het landschapsbeleid in de gehele provincie (zie ook paragraaf 2-4-1).

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek
Deze wet (ook wel bekend als de Rotterdamwet, omdat het initiatief uit Rotterdam kwam) bestaat sinds 2005 en is gewijzigd in 2014. De wet maakt het mogelijk om op de leefbaarheid in bepaalde buurten of wijken te sturen en biedt mogelijkheden voor selectieve woningtoewijzing op basis van inkomen, bepaalde sociaaleconomische kernmerken (zoals een beroep in de maatschappelijke dienstverlening) of een verklaring omtrent het gedrag (VOG) of informatie uit politiegegevens. Doel van de wet is om overlastgevend en crimineel gedrag tegen te gaan.[40] Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

Wet op de Huurtoeslag
De Wet op de Huurtoeslag regelt wie huurtoeslag kan ontvangen en hoe hoog deze is. Dit is van belang voor de definitie van de primaire doelgroep die bestaat uit huishoudens die recht hebben op huurtoeslag. De primaire doelgroep waaraan corporaties het grootste deel van hun woningen dienen te verhuren, wordt vastgesteld op basis van de inkomensgrenzen die gelden voor de huurtoeslag (huishoudens met een verzamelinkomen tot € 32.200 (in 2021).

38 Randstedelijke rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.

39 VNG, 'Huisvestingswet', verkregen op 18 oktober 2021 via https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/huisvestingswet.

40 Ministerie van BZK, factsheet 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek', oktober 2016.

Wet doorstroming huurmarkt
De Wet doorstroming huurmarkt bestaat sinds 2015 en richt zich op het verruimen van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur van woonruimte. Ook maakt deze wet het mogelijk dat corporaties een inkomensafhankelijke huurverhoging kunnen berekenen aan zogeheten 'scheefwoners' die een te hoog inkomen hebben voor de sociale huurwoning waarin zij wonen.[41]

maatregelen om positie starters en middeninkomens te verbeteren
Dankzij enkele beleidswijzigingen vergrootte de rijksoverheid de mogelijkheden van gemeenten om starters en middeninkomens op de woningmarkt te ondersteunen. Zo geldt sinds 1 januari 2022 de hierboven genoemde opkoopbescherming die het voor gemeenten mogelijk maakt om in bepaalde buurten de opkoop van woningen door beleggers en investeerders te verbieden.[42] Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

Voor woningcorporaties is het makkelijker gemaakt om middeldure huurwoningen te bouwen. Dit gebeurde onder meer door een vereenvoudiging van de markttoets, een toets van interesse uit de markt die woningcorporaties sinds de invoering van de Woningwet 2015 bij commerciële activiteiten (waaronder de bouw van middeldure huurwoningen) verplicht moeten doorlopen. Vanaf 1 januari 2021 is deze toetsplicht voor corporaties voor drie jaar opgeschort.[43] Koopstarters op de woningmarkt zijn per 1 januari 2021 vrijgesteld van overdrachtsbelasting, terwijl deze voor beleggers verhoogd is naar 8%.[44] Tot slot heeft de minister van Binnenlandse Zaken in mei 2020 besloten de jaarlijkse huurstijging voor vrije-sector huurwoningen te maximeren.[45]

2-3-3 landelijk beleid

Naast wetgeving heeft het rijk ook invloed op het woonveld door middel van beleidsprogramma's. In het regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst' constateerden de regeringspartijen dat het woningaanbod al een aantal jaren sterk achterbleef bij de vraag.[46] Zij stelden dat er woningschaarste is en stelden als doel om meer nieuwe koop- en huurwoningen te bouwen, voldoende koop- en huuraanbod voor specifieke groepen te realiseren en flinke stappen te zetten in de verduurzaming van de woningvoorraad. Hiervoor was samenwerking nodig met private partijen, medeoverheden en corporaties. Daaraan is onder andere invulling gegeven middels de 'Nationale Woonagenda 2018-2021', die oplossingsrichtingen en maatregelen formuleert voor het versnellen van de woningbouw, het betaalbaar houden van (sociale) woningen en het bevorderen van doorstroming.[47] De agenda schrijft onder andere voor dat partijen "een lokaal woningmarktoverleg (…) oprichten", waarin

41 Scheefwoners zijn uit mensen met een te laag inkomen die in een sociale woning zitten (dure scheefwoners) of mensen met een te hoog inkomen die in een sociale woning zitten (goedkope scheefwoners).

42 Rijksoverheid, 'Nota van wijzigingen Wet maatregelen middenhuur', 31 januari 2019. Voor de toekomst werkt het rijk momenteel een set aan maatregelen uit die de betaalbaarheid en beschikbaarheid van betaalbare woningen moet verbeteren, zoals de zelfbewoningsplicht en de mogelijkheid voor gemeenten om opkoopbescherming in te voeren.

43 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over wonen en ouderenzorg', 23 november 2020.

44 In de Woon- en Bouwagenda schrijft het ministerie een verhoging van de overdrachtsbelasting voor beleggers naar 9% voor te bereiden, zie: Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022, p. 48.

45 De jaarlijkse maximale huurverhoging bedraagt 2,5% + inflatie, conform de maximale huurverhoging in de sociale sector. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, kamerbrief 'Betaalbaar wonen voor starters en mensen met een middeninkomen', 15 mei 2020.

46 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017, p. 31.

47 Ministerie van BZK, Aedes, Bouwend Nederland, e.a.., 'Nationale Woonagenda 2018-2021', 23 mei 2018.

spelers op de lokale woningmarkt samen afspraken maken.[48] Daarnaast is een jaarlijkse woningbouwopgave van 75.000 woningen tot 2025 vastgesteld.[49]

Het kabinet Rutte 4 verhoogde de doelstelling naar jaarlijks 100.000 nieuwbouwwoningen, ofwel 900.000 woningen erbij tot 2031. De nieuwe minister voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening heeft daarbij een "regiefunctie die nader werd uitgewerkt in de 'Nationale woon- en bouwagenda'."[50] De woningbouwdoelstellingen zouden onder meer moeten worden gerealiseerd door middel van "afdwingbare prestatieafspraken" die het ministerie gaat maken met gemeenten, provincies en woningcorporaties.[51] Op het moment van dit onderzoek was echter nog niet duidelijk hoe het ministerie hier invulling aan gaat geven.

versnellen woningbouw

Het rijk kan het woningmarktbeleid verder beïnvloeden met specifiek op gemeenten en lokale partijen (zoals ontwikkelaars en woningcorporaties) gerichte maatregelen. Een maatregel om de woningbouw te versnellen zijn de zogeheten Woondeals die het ministerie van Binnenlandse Zaken met zes (stedelijke) regio's heeft gesloten. In 2019 sloten het rijk, de provincie Zuid-Holland en 24 gemeenten waaronder Rotterdam de Woondeal Zuidelijke Randstad. Doel hiervan was om tot 2025 binnen deze regio 100.000 woningen te bouwen. Hiervoor zijn een aantal (binnenstedelijke) "versnellingsprojecten en verstedelijkingslocaties" aangewezen die ondersteuning krijgen van het rijk in de vorm van "procesgeld en expertise". In Rotterdam werd hier onder meer de gebiedsontwikkeling Kralingse Zoom-Stadionpark genoemd.[52]

Een tweede instrument dat het rijk heeft opgezet om de woningbouw te versnellen, is de regeling Woningbouwimpuls. Daarmee krijgen gemeenten een financiële bijdrage voor de bouw van betaalbare woningen.[53] Minimaal de helft van de woningen waarvoor subsidie wordt aangevraagd, dient in de categorie "betaalbaar" te vallen.[54] De regeling is in mei 2020 van start gegaan. In totaal stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken € 1 mld. beschikbaar, verspreid over meerdere jaren.[55] In de eerste tranche is in totaal € 290 mln. (exclusief btw) toegekend aan 27 projecten in 21 gemeenten.[56] In de tweede tranche van de Woningbouwimpuls is € 226 mln. (exclusief btw) toegekend aan 30 projecten in 28 gemeenten. In de derde tranche is € 216 mln. (exclusief btw) toegekend aan 36 projecten in 33 gemeenten.[57] Rotterdam ontving uit

48 Ministerie van BZK, Aedes, Bouwend Nederland, e.a.., 'Nationale Woonagenda 2018-2021', 23 mei 2018, p. 3.

49 Ministerie van BZK Koninkrijkrelaties, Aedes, Bouwend Nederland, e.a.., 'Nationale Woonagenda 2018-2021', 23 mei 2018, p. 1.

50 Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022.

51 Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022, p.23.

52 Minister van BZK e.a., 'Woondeal zuidelijke Randstad. Samenwerkingsagenda voor toekomstbestendige verstedelijking', 3 juni 2019.

53 Betaalbare woningen zijn in dit verband sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen tot € 1.000 en koopwoningen tot de NHG-grens.

54 Hieronder vallen sociale huurwoningen, huurwoningen voor middeninkomens met een huurprijs van maximaal € 1.000 per maand of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld en betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de NHG-kostengrens (voor 2020 is dit € 310.000). Bron: https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/woningbouwimpuls, geraadpleegd op 25 september 2020.

55 RVO, 'woningbouwimpuls', geraadpleegd op 25 september 2020 via https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/woningbouwimpuls.

56 Ministerie van BZK, kaart 'Locaties Woningbouwimpuls', geraadpleegd op 19 juli 2021 via https://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ca16054497b144409162953b93bb82a1.

57 Ministerie van BZK, 'projecten woningbouwimpuls', geraadpleegd op 17 december 2021 via https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls/projecten-woningbouwimpuls.

de eerste en derde tranche van de woningbouwimpuls ruim € 57 miljoen aan rijksbijdragen voor de volgende drie projecten:

- tranche 1: projecten Feyenoord City (rijksbijdrage: € 21.212.761) en Noordrand Zuiderpark (rijksbijdrage: € 25.000.000)
- tranche 3: ontwikkeling Codrico-terrein (rijksbijdrage: € 11.000.000).[58]

Regio Deal Rotterdam Zuid
In het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ, waarover meer in hoofdstuk 6), sloten het rijk en de gemeente in december 2018 de Regio Deal Rotterdam Zuid.[59] Daarin stelt het rijk € 130 mln. beschikbaar voor de periode 2019-2022 voor de aanpak van Rotterdam Zuid. De rijksoverheid reserveerde € 60 mln. van de beloofde € 130 mln. voor het onderwerp wonen, met de afspraak dat de gemeente hetzelfde bedrag zou investeren.[60] Op het gebied van wonen is de doelstelling van de deal gelijkgetrokken met de doelstelling van het werkprogramma NPRZ voor de particuliere voorraad.

2-4 provinciaal en regionaal beleid

2-4-1 rol provincie

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt de provincie verantwoordelijk voor het landschapsbeleid en 'zorgvuldig ruimtegebruik'.[61] De provincie voert de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Op het gebied van wonen houdt dit onder andere in dat de programmering van verstedelijking een taak is van de provincies en (samenwerkende) gemeenten.[62] De provincie kan hiervoor woningmarktregio's aanwijzen. Als de samenwerking tussen gemeenten uitblijft is het aan de provincies om ervoor te zorgen dat deze alsnog tot stand komt. De wijze waarop de provincies invulling geven aan hun regierol is echter niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen hier tot op zekere hoogte zelf invulling aan geven door enkele sturingsinstrumenten die zij kunnen inzetten.[63]

Dat neemt niet weg dat het sturingsinstrumentarium van de provincie beperkt is. De provincie kan door middel van subsidies stimuleren. In 2021 en 2022 is er in totaal zo'n € 27 mln. aan verschillende subsidies beschikbaar voor gemeenten in de gehele provincie Zuid-Holland.[64] Daarnaast controleert de provincie of gemeenten met hun bestemmingsplannen aansluiten bij het provinciaal belang. In de praktijk zijn de voorbereidingen voor bouwprojecten echter al in een vergevorderd stadium als het bestemmingsplan eenmaal ter beoordeling wordt voorgelegd. Een betrokkene sprak in een interview met de rekenkamer van een "al bijna gestolde werkelijkheid" waarop inhoudelijke bijsturing nog maar beperkt mogelijk is.[65] Dit maakt de effectiviteit van

[58] Een overzicht van alle projecten die een woningbouwimpuls ontvingen is te vinden op: https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls/projecten-woningbouwimpuls.

[59] Rijk en Gemeente Rotterdam, 'Regio Deal Rotterdam Zuid', 25 december 2018.

[60] Andere thema's binnen het NPRZ zijn school (waarvoor het rijk € 44 mln. beschikbaar stelde), werk (€ 24 mln.) en cultuur (€ 2 mln.).

[61] In 2022 gaat de Wro naar verwachting over in de Omgevingswet. Bron: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

[62] Randstedelijke rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', december 2019, p.23.

[63] Randstedelijke rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.

[64] Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, voorstel 'Vaststellen diverse subsidieregelingen woningbouw', 23 maart 2021.

[65] interview medewerker provincie Zuid-Holland.

de controle van het bestemmingsplan als sturingsinstrument op het woonbeleid beperkt. In zijn algemeenheid blijken provincies tevens terughoudend om formele instrumenten in stelling te brengen uit vrees dat dit de bestuurlijke verhoudingen onder druk zet.[66]

regionale samenwerking bevorderen
Als verantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening ziet de provincie toe op de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en uitvoering van de woningbouwprogramma's.[67] De provincie stelt visies op met daarin de contouren van het ruimtelijk beleid binnen de provincie. Doel is dat gemeenten hun woningbouwprogramma's op regionaal niveau op elkaar af te stemmen: zowel kwantitatieve (in de zin van aantallen te bouwen woningen), als kwalitatieve afstemming (over bijvoorbeeld prijsklasse, woningtypen en de verhouding tussen koop en huur).

Als samenwerking tussen gemeenten uitblijft, dient de provincie deze actief te stimuleren. Dit met als doel te zorgen voor voldoende woningen en een gedifferentieerde voorraad. Hierbij maakt de provincie gebruik van regionale (afspraken)kaders en intergemeentelijke overleggen.

Als ontwikkelingen in het woondomein niet naar wens verlopen, kan de provincie de volgende maatregelen treffen:[68]

- voorbereidingsbesluit
  Door middel van een voorbereidingsbesluit kan de provincie ongewenste ontwikkelingen in bestemmingsplannen (tijdelijk) tegenhouden. Zo kunnen sloopwerkzaamheden tijdelijk worden tegengehouden, in afwachting van een omgevingsplan.
- inpassingsplan
  Een inpassingsplan is een soort bestemmingsplan, maar dan vastgesteld door de provincie. Een inpassingsplan kan alleen worden vastgesteld als er sprake is van een provinciaal belang en na overleg met de betreffende gemeente(n). Beleid uit inpassingsplannen dient te worden doorgevoerd in bestemmingsplannen van lagere overheden.
- aanwijzing
  Een aanwijzing volgt op een zienswijze die de provincie tegen een bestemmingsplan of projectbesluit indient. Dit kan gebeuren als een bestemmingsplan niet overeenkomt met een provinciaal belang. Neemt de gemeente de zienswijze niet over, dan kan een aanwijzing een bestemmingsplan of projectbesluit buiten werking stellen, of de provincie kan de gemeente verplichten om het bestemmingsplan aan te passen. Dit kan zowel proactief (vooraf), actief als reactief (achteraf) plaatsvinden. De provincie Zuid-Holland omschrijft het in een brief zelf als volgt: "In de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) is opgenomen dat op lokaal niveau wordt bijgedragen aan een evenwichtig gespreide sociale woningvoorraad over de regio. De individuele bijdragen zullen getoetst worden aan de hand van de regionale doelen. Daar waar gemeenten onvoldoende bijdragen aan de regionale doelen zullen we zo nodig proactieve aanwijzingsbesluiten [op basis van artikel 4.2 van de Wet ruimtelijke ordening] nemen en in het uiterste geval regels opnemen in het ruimtelijke beleid

66 I&O Research, 'Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten', 3 maart 2020, p. 34-35

67 RIGO, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017, p. 9 en 10.

68 RIGO Research en Advies, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017, p. 20.

om meer sociale woningbouw te realiseren (bijvoorbeeld door het benoemen van een te hanteren percentage sociale bouw bij nieuwbouw)".[69]

ladder voor duurzame verstedelijking
Bij zowel de overkoepelende regionale woningbouwprogrammering als bij individuele bouwplannen hanteren provincie en gemeenten als kader de Ladder voor duurzame verstedelijking. Deze 'ladder' is ontwikkeld door de rijksoverheid bij wijze van uitwerking van artikel 3.1.6 van het 'Besluit ruimtelijke ordening', dat zorgvuldig ruimtegebruik nastreeft. De provincie heeft de ladder vertaald naar de lokale situatie.[70] Het doel van de ladder is om bouwactiviteiten hoofdzakelijk binnen verstedelijkt gebied te laten plaatsvinden. Gemeenten moeten in de toelichting bij bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken en de behoefte aan deze bouwplannen onderbouwen. Bij een rechtsgang toetst de bestuursrechter of de gemeente de behoefte voldoende heeft onderbouwd.[71] De provincie stelt hiervoor behoefteramingen op, gebaseerd op de bevolkingsontwikkeling.[72]

2-4-2 samenwerking binnen regio

Gemeenten werken binnen het woondossier samen in woningmarktregio's. Hun woonbeleid en ruimtelijke plannen stemmen ze af op de kaders die de provincie daarvoor vaststelt.[73] Daarnaast hebben gemeenten in de regio Rotterdam een gezamenlijke huisvestingsverordening (bekend als de Verordening woonruimtebemiddeling), waarin zij regels hebben opgenomen over de toegang tot sociale huurwoningen (zie ook hoofdstuk 5).

Regionale samenwerking vond tot 2015 plaats binnen de Stadsregio Rotterdam. Deze zogeheten WGR-plus-regio (naar de Wet gemeenschappelijke regelingen) gold als een wettelijke verplichte bestuurslaag waarbinnen samenwerkende gemeenten onder meer gezamenlijke regels konden stellen op basis van de huisvestingswet.[74] Met de afschaffing van de plusregio's kwam de Stadsregio Rotterdam te vervallen. Betrokken gemeenten vormden toen het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR).[75] Figuur 2-2 toont de gemeenten die deelnemen aan de SvWrR.

69 Provincie Zuid-Holland, brief 'Inzet bij de beoordeling van de nu regionale woningmarktafspraken regio Rotterdam', 20 november 2018.

70 zie ook https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/ladder/

71 De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hierover een overzichtsuitspraak gedaan, zie: uitspraak 201608869/1/R3, 28 juni 2017, verkregen via: https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@107931/201608869-1-r3/

72 interview medewerker provincie Zuid-Holland.

73 Randstedelijke rekenkamer, 'Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.

74 De memorie van toelichting op het kamerstuk over de afschaffing van de plusregio's bevat een beknopte beleidsgeschiedenis van deze bestuurslaag: Minister van BZK, Kamerstuk 33 659 'Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's', 19 juni 2013.

75 De andere betrokken gemeenten zijn: Albrandswaard, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Nissewaard, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne. De bestuursovereenkomst werd in 2019 verlengd.

figuur 2-2: gemeenten in Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam

bron: SvWrR

Het samenwerkingsverband is daarnaast opgedeeld in subregio's waarin gemeenten samenwerken. De gemeente Rotterdam vormt één van deze subregio's. Andere subregio's zijn bijvoorbeeld 'Waterweg-Noord' (bestaande uit Maassluis, Schiedam en Vlaardingen) en 'Zuidrand' (bestaande uit Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk). Rotterdam is 'agendalid' bij alle subregio's, wat inhoudt dat de gemeente deel kan nemen aan overleggen binnen alle subregio's.[76]

De SvWrR kent verschillende vormen van periodiek overleg:

- Subregiotafel wonen: overleg tussen wethouders met de portefeuille wonen binnen de subregio.
- Regiotafel wonen: minimaal drie keer per jaar vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen alle wethouders met de portefeuille wonen van alle regiogemeenten over regionale afstemming van beleid, uitvoering en monitoring van de afspraken in het regioakkoord. Hierbij worden ook vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland en Maaskoepel namens de woningcorporaties uitgenodigd.
- Stuurgroep wonen: overleg van vertegenwoordigers van de verschillende subregiotafels ter voorbereiding op de Regiotafel Wonen.[77]

Op ambtelijk niveau vindt voorbereiding van deze overlegmomenten plaats. De SvWrR heeft zelf geen personeel in dienst. Ondersteuning komt van een stafbureau dat is gekoppeld aan de gemeente die als voorzitter optreedt – op het moment van schrijven is dat de gemeente Nissewaard. De deelnemende gemeenten dragen hier financieel aan bij naar rato van hun inwoneraantal.[78]

Binnen de huidige vorm van regionale samenwerking dienen alle gemeenten in te stemmen met genomen beslissingen:

"Tot 2015 waren er de zogenaamde WGR-plus-regio's, waarin sprake was van besluitvorming bij meerderheid. Door de afschaffing van de WGR-plus-regeling is er nu een lichtere vorm van regionale samenwerking. Besluiten kunnen alleen met

76 SvWrR, 'Bestuursovereenkomst voor het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', 10 oktober 2019, p. 9.

77 SvWrR, 'Bestuursovereenkomst voor het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', 10 oktober 2019, p. 4-5.

78 In 2020 bedroeg de bijdrage van Rotterdam aan de kosten voor het stafbureau, de regiomonitor en overige projectkosten € 236.168,73. SvWrR, 'Financiële consequenties samenwerkingsverband', 10 oktober 2019.

instemming van alle colleges of gemeenteraden in de regio genomen worden. Uit de interviews komt naar voren dat dit de besluitvorming lastiger maakt dan voorheen. Er ontstaan gemeentelijke biedingen en onderhandelingen. Overigens zijn er ook gemeenten die wel positief zijn over de lichtere samenwerking in de regio."[79]

regionale woonvisie

De provincie Zuid-Holland heeft haar visie op het ruimtelijk beleid uitgewerkt in een provinciale structuurvisie.[80] Dit visiedocument vormde weer het uitgangspunt voor de provinciale woonvisie die invulling geeft aan ontwikkelingen op de provinciale woningmarkt.[81] Binnen deze kaders maken de verschillende woningmarktregio's binnen de provincie Zuid-Holland samenwerkingsafspraken. In 2010 publiceerde de voormalige Stadsregio Rotterdam het 'Verstedelijkingsscenario 2020', dat het uitgangspunt bevatte dat 80% van de nieuwbouwproductie binnenstedelijk (en dus niet 'in het groen') moet plaatsvinden.[82] In 2014 ondertekenden regiogemeenten de Stadsregionale woonvisie 2014-2020 'Dat spreken we af', dat voortborduurde op het Verstedelijkingsscenario. Deze stadsregionale woonvisie legde onder meer nadruk op zoveel mogelijk binnenstedelijk bouwen en het streven naar een kleinere sociale voorraad die beter verspreid is over de regio.[83]

regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam 2019

Begin 2019 sloten de veertien regiogemeenten in de SvWrR samen met 25 woningcorporaties en de provincie Zuid-Holland een akkoord dat in het bijzonder gericht was op een "evenwichtigere" spreiding van de sociale voorraad over de regio.[84] Directe aanleiding van de totstandkoming van het akkoord was een oproep daartoe van de provincie. Voor de periode na 2020 was namelijk onduidelijk hoe invulling zou worden gegeven aan de spreiding van de sociale voorraad en het dreigende tekort aan betaalbare woonruimte.[85]

Het streven is een scenario waarin naar 2030 toe meer spreiding van de sociale voorraad over de regio plaatsvindt, het zogenaamde 'meer evenwicht-scenario'. Opvallend in dit 'meer evenwicht-scenario' is dat de vraag naar woningen in de sociale voorraad regionaal in plaats van lokaal wordt gedefinieerd. Daarmee vormt het akkoord een nieuwe fase in een langer lopende discussie over een verdeling van de sociale voorraad. Zo meldden regiogemeenten in het Verstedelijkingsscenario uit 2010 al dat "sociale huurwoningen overmatig [zijn] geconcentreerd in oudere delen van Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maassluis." Deze gemeenten zouden graag zien dat gemeenten met weinig goedkope woningen een deel van de huisvesting van de lagere inkomens zouden overnemen.[86] Dit regioakkoord vormt zo een trendbreuk, in

79 I&O Research, 'Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten', in opdracht van het ministerie van BZK, 3 maart 2020, p. 44.

80 Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, 'Visie op Zuid-Holland. Provinciale structuurvisie', 27 november 2012.

81 Provincie Zuid-Holland, 'Woonvisie 2011-2020 Provincie Zuid-Holland', 2011.

82 Stadsregio Rotterdam, 'Op weg naar een gezonde woningmarkt. Verstedelijkingsscenario 2020 Regio Rotterdam', augustus 2010.

83 Gemeenten stadsregio Rotterdam, 18 woningbouwcorporaties en 17 projectontwikkelaars, 'woonvisie Regio Rotterdam 'Dat spreken we af', februari 2014, p.51. In Barendrecht gaat het om 4.000 woningen, te weten 21,9% van de toenmalige totale woningvoorraad in die gemeente. SvWrR, 'Dat spreken we af! Actualisatie. Woningmarktstrategie & woonvisie Regio Rotterdam 2014 tot 2020', 28 juni 2017.

84 SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019.

85 Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, brief 'Informatie voortgang proces woonregio Rotterdam naar aanleiding van de regionale woonvisie 2017', 23 februari 2018.

86 Stadsregio Rotterdam, 'Op weg naar een gezonde woningmarkt. Verstedelijkingsscenario 2020 regio Rotterdam', augustus 2010, p. 23.

die zin dat gemeenten een herverdeling van de sociale voorraad afspraken. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de onderbouwing van de afspraken uit het regioakkoord en hoofdstuk 6 gaat in op de uitvoering en monitoring ervan.

2-5 woonbeleid gemeente Rotterdam

2-5-1 rol gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale afstemming en uitvoering van woningbouwprogramma's en is daarmee een belangrijke speler in het woonbeleid. De gemeente kan de bouw van (nieuwbouw)woningen ruimtelijk mogelijk maken en faciliteren door het vaststellen van een structuurvisie, de woonvisie, bestemmingsplannen en grondbeleid.

In een woonvisie zet de gemeente haar woonbeleid uiteen – sinds 1 januari 2022 zijn gemeenten verplicht een woonvisie op te stellen die een periode van maximaal vijf jaar beslaat.[87] Dit vormt het uitgangspunt voor het maken van prestatieafspraken met lokale woningcorporaties.[88] Een gemeente zonder vastgesteld volkshuisvestingsbeleid (vaak een woonvisie) kan geen prestatieafspraken afdwingen. De corporaties en de huurdersorganisaties worden bij voorkeur bij de totstandkoming van de woonvisie betrokken. De gemeente blijft echter verantwoordelijk voor het woonbeleid.

Een gemeente beschikt over enkele publieksrechtelijke instrumenten op basis van wet- en regelgeving en kan ook gebruikmaken van financiële instrumenten zoals subsidies. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in. Daarnaast zijn gemeenten aangewezen op goede samenwerkingsafspraken met marktpartijen, particuliere verhuurders en vooral woningcorporaties aangezien gemeenten zelf geen woningen bouwen. Hoofdstuk 6 gaat nader in op deze regierol van de gemeente

2-5-2 Woonvisie

Eind 2016 stelde de gemeenteraad als gezegd de 'Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020' vast. Eerst worden de beleidsdoelen behandeld zoals deze in de Woonvisie staan. In 2019 zijn verschillende onderdelen van de Woonvisie aangepast middels een Addendum. Deze wordt in de volgende paragraaf besproken.

De gemeente heeft in de Woonvisie drie hoofddoelen met verschillende subdoelen gedefinieerd. De eerste doelstelling is "Meer aantrekkelijke woonmilieus realiseren". Het betreft het streven naar een "evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment" in de Rotterdamse woningvoorraad, zowel gemeentebreed als op wijkniveau.

De gemeente geeft prioriteit aan de vraag van modale en hogere inkomens, "sociale stijgers" en "young potentials". Daarbij streeft de gemeente naar "een meer gedifferentieerd woningbestand in gebieden waar dit nu nog eenzijdig is en de kwaliteit van wonen onder druk staat." Om dit te bereiken moet het aantal woningen in het midden- en hoge segment tot 2030 flink toenemen. Dat gebeurt op drie

[87] Ministerie van BZK, 'In vogelvlucht De Woningwet vanaf 1 januari 2022', december 2021.

[88] Platform 31, 'woonvisie en prestatieafspraken, verkregen op 15 mei 2021 via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/woningwet/woonvisie-en-prestatieafspraken.

manieren: door nieuwbouw in het (middel)dure segment te realiseren, door transformatie van bestaand vastgoed en door goedkope woningen (vaak na renovatie of samenvoeging) in een hoger prijssegment te verhuren (of te verkopen tegen een middeldure prijs). Al met al gaat de gemeente tot 2030 uit van een uitbreiding van het midden- en hoge segment met 36.000 woningen.

In de goedkope voorraad ziet de gemeente een overmaat van ruim 40.000 woningen. Deze voorraad moet in de periode tot 2030 met ongeveer 10.000 woningen afnemen door het "benutten [van het] waardepotentieel bestaande voorraad" en door de sloop van 15.000 goedkope woningen. Daarvoor moeten 5.000 goedkope nieuwbouwwoningen terugkomen. De gemeente schrijft: "Bij elkaar is het resultaat dat het goedkope marktsegment tot 2030 met 20.000 woningen kleiner wordt".[89] Verder streeft de gemeente binnen dit hoofddoel naar het realiseren van verschillende en geprofileerde woonmilieus in de verschillende wijken.

De tweede doelstelling uit de Woonvisie, 'een woningvoorraad met toekomstwaarde', gaat over woningkwaliteitsbeleid en het bieden van mogelijkheden voor tijdelijk, flexibel en innovatief wonen. Ook het bevorderen van energiezuinig wonen hoort bij dit thema. Binnen het doel 'de basis op orde', ten slotte, streeft de gemeente naar voldoende en goed aanbod in het goedkope segment. Om dit te waarborgen stelt zij drie ijkpunten voor verhuringen in de sociale sector vast. Deze zullen later in het rapport uitgebreid worden behandeld.[90] Verder wil de gemeente binnen dit doel werken aan onder andere het aanpakken van betaalbaarheidsproblemen, goed verhuurderschap en (langer) zelfstandig thuiswonen.[91]

de redenen voor de sloopopgave volgens de Woonvisie

Dat de gemeente een deel van de goedkope voorraad wil slopen, staat in paragraaf 1.1 van de Woonvisie. Deze paragraaf is gewijd aan het tekort aan middeldure en dure woningen en het overschot aan goedkope woningen. Het aantal goedkope woningen wordt daarbij vergeleken met de vraag: de goedkope voorraad is 168.000 woningen groot terwijl de doelgroep daarvoor slechts 125.000 Rotterdamse huishoudens omvat. De overmaat, oftewel het teveel aan goedkope woningen, is dus 43.000 woningen. Dit heeft volgens de gemeente een "aanzuigende werking op huishoudens in de primaire doelgroep van elders", want "aanbod creëert vraag". De goedkope voorraad moet daarom tot 2030 20.000 woningen kleiner worden, onder meer door de sloop van 15.000 woningen. Tegelijkertijd formuleert de gemeente de ambitie om voor "Rotterdammers met een smalle beurs" voldoende aanbod te behouden.[92]

In een andere paragraaf (1.2) geeft de gemeente aan waarom zij in bepaalde wijken streeft naar een meer gedifferentieerd woningbestand. De bouwtechnische staat van sommige woningen in die wijken is reden voor sloop. Ook zouden de wijken nu vooral als een instap- of doorstroomgebied functioneren, wat "uitdagingen met zich meebrengt voor de kwaliteit van wonen en leven". De gemeente overigens niet aan of een gedifferentieerder woningbestand door sloop tot stand moet

89 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 15.

90 Het eerste ijkpunt gaat over het minimaal aantal jaarlijkse nieuwe verhuringen in de sociale sector, het tweede over het aantal daarvan dat zeer goedkoop is. Het derde ijkpunt gaat over het maximum aandeel nieuwe verhuringen waarbij sprake is van een huurder met urgentie-status.

91 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, pp. 27-30.

92 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020', 15 december 2016, p. 14 en 27.

komen, of bijvoorbeeld door het opwaarderen van de woningen, prijsstijgingen van huren of het toevoegen van duurdere nieuwbouw.[93]

De gemeente onderbouwt in de Woonvisie haar sloopopgave vooral vanuit cijfers over overmaat in het sociale segment. Op meer indirecte wijze presenteert de Woonvisie ook de behoefte de mutatiegraad in bepaalde wijken omlaag te brengen, als een argument voor sloop.[94]

2-5-3 addendum op de Woonvisie

Het coalitieakkoord 2018-2022 bevat verschillende woondoelstellingen die afwijken van de Woonvisie, in het bijzonder ten aanzien van de sloop- en nieuwbouwdoelstellingen.[95] Zo moeten er 12.000 (in plaats van 15.000) goedkope woningen worden gesloopt en streven de coalitiepartijen naar een versnelling van de bouw van woningen: 18.000 woningen in de periode 2018-2022. Nieuwbouw moet tevens gaan plaatsvinden volgens de verdeling 20% goedkoop, 30% middelduur, 30% hoger segment en 20% topsegment. Om deze afspraken uit te werken stelde het college een addendum op de Woonvisie op, met daarin de bijgestelde doelen en een nieuwe agenda tot 2022.[96] De raad stelde het Addendum in mei 2019 vast. Hieronder volgt een opsomming van de doelstellingen zoals zij vanaf het Addendum gelden ten aanzien van de omvang van de sociale, middeldure en dure woningvoorraad.

kwantitatieve doelstellingen t.a.v. sociale voorraad

Het Addendum bevat de doelstelling dat de “sociale voorraad” tussen 2017 en 2030 met 13.500 woningen afneemt.[97] In het Addendum is ook uitgewerkt hoe deze afname gerealiseerd moet worden (zie ook figuur 2-3):

93 Gemeente Rotterdam, ‘Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020’, 15 december 2016, p. 17.

94 Met betrekking tot de inspanningen van het NPRZ op de woningvoorraad (dus niet specifiek de sloop) vermeldt de Woonvisie nog dat deze zullen “bijdragen aan het versterken van sociale netwerken en sociale cohesie en het vergroten van het investerend vermogen aan de focuswijken en stad.” Gemeente Rotterdam, ‘Woonvisie Rotterdam. Koers naar 2030, agenda tot 2020’, 15 december 2016, p. 17.

95 VVD, D66, Groenlinks e.a., ‘Coalitieakkoord 2018-2022 Nieuwe energie voor Rotterdam’, 26 juni 2018.

96 Gemeente Rotterdam, ‘Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030’, vastgesteld op 16 mei 2019. In oktober 2020 stelde de gemeenteraad overigens een herziening op het addendum vast. (Gemeente Rotterdam, ‘Herziening 2020 van ‘Thuis in Rotterdam - Addendum Woonvisie 2030’, vastgesteld door de gemeenteraad op 1 oktober 2020. Enkele woningvoorraad-cijfers uit het addendum moesten namelijk gecorrigeerd worden, onder andere vanwege het beschikbaar komen van nieuwe gegevens.) De doelstellingen van het addendum bleven ongewijzigd. Wel zijn de ijkpunten voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen herzien en aangevuld. Deze aanpassingen vonden plaats naar aanleiding van het amendement ‘Zekerheden inbouwen sociale voorraad’. Gemeenteraad Rotterdam, amendement ‘Zekerheden inbouwen sociale voorraad’, 16 mei 2019.

97 De sociale voorraad definieert het addendum als de corporatiewoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens (zie voor uitleg paragraaf 3-3-1), de particuliere huurwoningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens en de door eigenaar-bewoners bewoonde woningen met een WOZ waarde tot €220.000 (In alle drie de groepen worden onzelfstandige woningen niet meegerekend).

figuur 2-3 voorraadontwikkeling Addendum (2019)

Voorraadontwikkeling tot en met 2030		*Sociaal basis*	*Sociaal*	*Midden*	*Hoger*	*Top*	*Totalen* [12] [13]
Totalen		***-18.900***	***+5.400***	***+25.600***	***+12.600***	***+8.400***	***+33.100***
Nieuwbouw – Zelfstandig [4] [5] [6]		+5.000	+3.400	+12.600	+12.600	+8.400	42.000
Nieuwbouw – Onzelfstandig [7]		>+2.000	-	-	-	-	>+2.000
Sloop [8] [9]		-10.900	-	-	-	-	-10.900
Upgrading [10]	blijft *binnen* sociaal	-5.000	+5.000	-	-	-	-
Huurontwikkeling	blijft *binnen* sociaal	-5.000	+5.000	-	-	-	-
Liberalisatie	naar vrije *sector*	-5.000	-5.000	+10.000	-	-	-
Waardeontwikkeling [11]	naar vrije sector	0	-3.000	+3.000	-	-	-

- 10.000 huurwoningen moeten een duurdere huurprijs krijgen en in de vrije sector (en dus buiten de sociale voorraad) terecht komen. Dit heet 'liberalisatie'.
- 3.000 koopwoningen moeten van de sociale voorraad in de duurdere koopvoorraad overgaan. Dit is de zogenaamde 'waardeontwikkeling.
- Verder wordt de sloop van 10.900 woningen uit de sociale voorraad voorzien.
- Daar tegenover staat de bouw van 8.400 woningen in de sociale voorraad. De gemeente geeft aan dat corporaties "zo'n 80% van de totale nieuwbouw in het sociale segment voor hun rekening nemen."
- Daarnaast is er het doel 2.000 onzelfstandige studentenwoningen nieuw te bouwen, geprijsd in het goedkope deel van de sociale voorraad.[98]

Naast het doel om de sociale voorraad te laten afnemen, is er ook de doelstelling de sociale voorraad een andere samenstelling te laten krijgen. Alles bij elkaar zal het goedkoopste deel van de voorraad daardoor in 2030 18.900 woningen kleiner zijn, en het duurdere deel 5.400 woningen groter.

- 10.000 woningen moeten namelijk vanuit het goedkoopste deel van de sociale voorraad (de huurwoningen tot de bovenste aftoppingsgrens (woningen waarvoor huurders huurtoeslag kunnen ontvangen, zie voor uitleg zie paragraaf 3-3-1) en de koopwoningen met een WOZ-waarde tot €180.000) opschuiven naar het duurdere deel van de sociale voorraad (de huurwoningen tot de liberalisatiegrens en de koopwoningen met een WOZ-waarde tot €220.000).
- Voor de helft van deze woningen moet de prijsverhoging gepaard gaan met een opknapbeurt, voor de andere helft niet.
- Ten slotte moeten 5.000 woningen uit de hierboven genoemde nieuwbouwopgave in het goedkoopste deel van de sociale voorraad vallen en 3.400 in het duurdere deel, terwijl alle sloop het goedkoopste deel betreft (zoals hierboven reeds beschreven).

98 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p.7.

de redenen voor de sloopopgave volgens het Addendum

Paragraaf 1.1 van de Woonvisie stelt dat de afname van de goedkope voorraad door o.a. sloop nodig is vanwege de stedelijke overmaat in het sociale segment. Het Addendum vervangt deze paragraaf door een nieuwe tekst. Deze geeft als reden voor de sloopopgave dat de woningen technisch niet goed zijn. De gemeente noemt de bouwtechnische staat, funderingsproblemen, de aanwezigheid van asbest en de verduurzamingsopgave.

Paragraaf 1.2 van de Woonvisie wordt door het Addendum niet vervangen. Het idee dat diversificatie van de woningvoorraad helpt om de mutatiegraad in armere wijken omlaag te brengen, maakt dus nog deel uit van het vigerend beleid. Daarbij staat als gezegd niet dat sloop (een van de) manier(en) is om die diversificatie te bewerkstelligen (zie kader in paragraaf 2-5-2). Ook op andere plaatsen beschrijft het Addendum voordelen van een meer gemengde wijk, maar het gaat dan om diversificatie door nieuwbouw, niet door sloop.

kwantitatieve doelstelling t.a.v. midden-, hoger- en topsegment

Naast de sociale voorraad, het onderste deel van de Rotterdamse woningmarkt, benoemt het Addendum de segmenten ‘midden’, ‘hoger’ en ‘top’. Aan elk van deze segmenten verbindt de gemeente nieuwbouwdoelstellingen.

Zoals eerder is beschreven, streeft het Addendum naast nieuwbouw ook naar de waardeontwikkeling van 13.000 bestaande woningen van het sociale segment naar het midden en het dure segment. Tabel 2-1 biedt een overzicht van de doelstellingen in de verschillende segmenten.

tabel 2-1: doelstellingen Addendum voor de periode 2017 tot en met 2030 (aantallen zelfstandige woningen)

	goedkope sociale voorraad	duurdere sociale voorraad	middense gment	hoger segment	top segment
voorraadontwikkeling tot 2030	-20.900	+5.400	+25.600	+12.600	+8.400

bron: Gemeente Rotterdam, ’Thuis in Rotterdam – Addendum’, maart 2019.

kwalitatieve doelstellingen

Naast de kwantitatieve doelstellingen noemt de gemeente in de Woonvisie ook enkele kwalitatieve doelstellingen die betrekking hebben op de aansluiting tussen vraag en aanbod. Het gaat dan voornamelijk om doelstellingen voor de particuliere (huur)voorraad, een voorraad waarbinnen de gemeente minder mogelijkheden heeft om direct te sturen op aantallen.

In de Woonvisie staat dat de gemeente grip wil houden op de samenstelling van de woningvoorraad. Dit gaat zij doen middels “voorraadbeleid op grond van de

Huisvestingswet".[99] Het gaat vooral om de beschikbaarheid van eengezinswoningen in de bestaande voorraad in het goedkope en (lage) middensegment. De gemeente heeft in het beleid niet uitgewerkt op welke manier ze dit tracht te doen en er is geen kwantitatieve doelstelling aan verbonden.

In het addendum op de Woonvisie stelt de gemeente dat het middensegment "in de knel" zit (de vraag is hoog, maar door stijgende huren wordt het aanbod te klein). Een doelstelling is om het midden- en hoge segment beter toegankelijk te maken voor middeninkomens. De gemeente wil door het toevoegen van woningen (door liberalisatie van corporatiebezit en door nieuwbouw) de beschikbaarheid vergroten.[100] Verder wil ze middels "onder meer voorrangsregels en huurprijsmaatregelen" de toegankelijkheid vergroten. Verder wordt genoemd dat de mogelijkheid (en de wenselijkheid) van een zelfbewoningsplicht zal worden onderzocht en een actieplan middenhuur wordt opgesteld. Ook hier zijn geen kwantitatieve doelstellingen aan verbonden.

Een andere doelstelling die vooral op de particuliere huursector is gericht, is het toezien op goed verhuurderschap. [101] Naar aanleiding van misstanden in de particuliere verhuur, zoals te hoge huurprijzen en slecht onderhoud, gaat de gemeente toezien op goed verhuurderschap. In 2020 heeft de gemeente dit verder uitgewerkt in het actieplan goed huren en verhuren (zie paragraaf 2-5-5).[102] Hierin stelt de gemeente dat het doel is, om "de voorraad van betaalbare woningen in particulier bezit én de mensen die daarop zijn aangewezen te beschermen."[103]

2-5-4 gebiedsatlas en wijken in balans

In februari 2018 verscheen de eerste zogeheten Gebiedsatlas bij de Woonvisie.[104] Dit is een uitwerking van het eerste Woonvisie-doel: het creëren van aantrekkelijke woonmilieus. Zoals hierboven beschreven streeft de gemeente binnen die doelstelling naar "evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment" op stedelijk niveau maar ook op wijkniveau. Meer differentiatie en kwaliteit in woonmilieus is het streven.[105] De gebiedsatlas benoemde per wijk wat het huidige percentage sociaal segment is (per 1-1-2017) en wat dit volgens de gemeente in 2030 zou moeten zijn. Ook de ontwikkeling van de middeldure voorraad per wijk tussen nu 2017 en 2030 wordt geschetst, maar dit wordt niet gekwantificeerd.

Naar aanleiding van het uitbrengen van het Addendum herijkte de gemeente in augustus 2020 de gebiedsatlas. De Gebiedsatlas 2020 2.0 geeft voor drie woningprijssegmenten aan welk percentage er in 2017 per wijk aanwezig was en welk percentage dit in 2030 zou moeten zijn. Die drie segmenten zijn 'sociaal', 'middelduur' en 'hoger & topsegment', aansluitend bij de indeling die het Addendum gebruikt.[106] In oktober 2019 heeft de gemeente ook een bestuurlijke overeenkomst met de vier grote corporaties afgesloten, zo vermeldt de atlas, waarin de partijen de koers voor het

99 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 24.

100 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019.

101 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 30.

102 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan goed huren en verhuren', 13 oktober 2020.

103 College van B & W, aanbiedingsbrief 'Actieplan goed huren en verhuren Rotterdam, 13 oktober 2020.

104 Gemeente Rotterdam, 'gebiedsatlas ontwikkeling woningvoorraad', februari 2018.

105 Gemeente Rotterdam, collegebrief 'gebiedsatlas 2030 en afdoeningsvoorstel inzicht prijssegment', 20 maart 2018.

106 Gemeente Rotterdam, 'gebiedsatlas 2.0 ontwikkeling woningvoorraad', augustus 2020.

segment sociaal basis, het goedkoopste deel van de sociale voorraad, hebben afgesproken die uit deze gebiedsatlas volgt. Dit is de Bestuurlijke Overeenkomst 'wijken in balans' 2030 (zie ook paragraaf 6-4). De overeenkomst bevat tevens een kaart waarop 26 locaties zijn gemarkeerd, waarop ruimte is voorzien voor nieuwbouw in het sociale segment, uitgevoerd door een van de vier corporaties.[107]

2-5-5 actieplannen

Sinds de verschijning van de Woonvisie stelde het college een reeks actieplannen op, die de raad vervolgens vaststelde. Dit zijn uitwerkingen van doelstellingen of aandachtspunten uit de Woonvisie of het Addendum. Daarnaast maakten gemeenten, corporaties en marktpartijen in het 'woningbouwakkoord 2018-2021' afspraken om de bouw van 18.000 woningen te realiseren.[108] De afspraken met derden komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

actieplan middenhuur

In april 2019 stelde de raad 'Actieplan middenhuur' vast, gericht op "behoud en uitbreiding van het Rotterdamse middenhuursegment".[109] Onder meer vermeldt het actieplan de doelstelling om 8.000 middenhuurwoningen te bouwen, evenals een reeks acties om dat te bespoedigen. Daaronder zijn bijvoorbeeld het uitvragen van middenhuur bij nieuwbouwprojecten en kwaliteitseisen over nieuwbouw in dit segment (paragraaf 6-5 gaat hier nader op deze en andere samenwerkingsafspraken in). Marktpartijen die de vrije keuze hebben om een bouwprogramma in het middensegment in te vullen, realiseren volgens de gemeente waarschijnlijk meer koop- dan huurwoningen. Het gevolg is dat marktpartijen zonder ingrijpen waarschijnlijk minder van dit type woningen bouwen dan nodig is om in de vraag te voorzien. Die vraag blijft door toename van het aantal één- en tweepersoonshuishoudens namelijk "onverminderd groot".[110]

actieplan coöperatieve woonvormen

In maart 2020 stelde de raad het 'Actieplan coöperatieve woonvormen' vast. Het actieplan sluit aan bij de passage uit het coalitieakkoord 2018-2022: "We starten met een pilot rondom coöperatieve woonvormen waarbij huurders gezamenlijk eigenaar zijn van de woning." Het gaat hierbij om niet-commerciële wooncomplexen waarbij het bestuur in handen is van leden-bewoners. Zij regelen samen het onderhoud en de bedrijfsvoering.[111] Om het ontstaan van dergelijke woonvormen te bevorderen, kondigt de gemeente de volgende acties aan:

- Informatiebrochures publiceren op Rotterdam.nl en www.woneninrotterdam.nl.
- Het aanstellen van een adviseur bijzondere woonvormen. Hij of zij is contactpersoon voor initiatiefnemers richting de gemeente, geeft advies en verzorgt afstemming binnen de gemeente.
- Samenstellen van een ambtelijk interdisciplinair expertteam Wooncoöperaties, dat tot 1.750 uur ondersteuning per jaar biedt.
- (aspirant-)Wooncoöperaties krijgen mogelijkheden voor enkelvoudige gunning van, en het indienen van *unsollicited proposals* (zie ook paragraaf 5-4) voor gemeentegrond.

107 Gemeente Rotterdam, 'gebiedsatlas 2.0 ontwikkeling woningvoorraad', augustus 2020, p.3 en 18.

108 Gemeente Rotterdam e.a., 'Woningbouwakkoord 2018-2021', 18 december 2018.

109 Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Vaststelling actieplan middenhuur', 2 april 2019.

110 Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, pp. 6, 9.

111 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan coöperatieve woonvormen', 3 december 2019.

Daarbij wordt overigens geen andere wijze van prijsbepaling door de gemeente voorgesteld dan de methoden van het staande grondprijsbeleid.

actieplan beschikbaarheid
Het 'Actieplan beschikbaarheid' verscheen in september 2020 en biedt een reeks stappen die gezet kunnen worden om de beschikbaarheid van sociale huurwoningen te verbeteren.[112] De Woonvisie bevat namelijk drie ijkpunten om te monitoren of er voldoende en goed aanbod is in het goedkope sociale huursegment (woningen tot de tweede aftoppingsgrens). Wanneer dit niet het geval blijkt, kunnen stappen uit het actieplan gezet worden. Dit zijn maatregelen gericht op toewijzingsbeleid, doorstromingsbeleid, het toevoegen van tijdelijke woningbouw of tussenvoorzieningen, en als laatste mogelijkheid nieuwbouw in het sociale segment.

actieplan goed huren en verhuren
De Woonvisie vermeldt dat "actief en gericht overheidsingrijpen" nodig is om misstanden in de particuliere huurmarkt tegen te gaan.[113] In het 'Actieplan goed huren en verhuren' uit 2020 geeft de gemeente hier nadere invulling aan. De gemeente omschrijft de eigen rol daarin als die van "marktmeester op de particuliere woningverhuurmarkt". De gemeente schrijft dat de relatie tussen huurder en verhuurder weliswaar een privaatrechtelijke aangelegenheid is waar de gemeente "in principe geen partij is", maar dat negatieve effecten in de hele stad gevoeld worden.[114]

Aan het actieplan ging een casestudy vooraf in de wijk Carnisse. Daaruit bleek onder meer dat 75% van de woningen in het sociale segment werd verkocht aan beleggers en dat huurders gemiddeld ruim dubbel zoveel huur betalen dan op basis van het puntenstelsel is toegestaan. Verder bleek dat 64% van de onderzochte huurders in Carnisse meer huur betaalde dan op basis van het woningwaarderingsstelsel is toegestaan.[115] Dit resulteerde eind 2019 in de uitvoeringsaanpak '(Ver)huren in Carnisse', waarin onder meer werd ingezet op voorlichting en advisering van huurders en verhuurders.[116]

Het 'Actieplan goed huren en verhuren' vormt de stadsbrede vertaling van deze aanpak. Het actieplan is vooral gericht op de sociale particuliere voorraad, al stelt de gemeente dat veel regels gelden voor (ver)huurders in alle segmenten. In zes wijken is sprake van extra inzet in de vorm van extra handhaving en voorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van huurteams.[117] De gemeente noemt in dit verband enkele acties gericht op voorlichting (zoals een online huurprijscalculator en huurdersondersteuning), samenwerking met private verhuurders, lobbyactiviteiten bij de rijksoverheid en extra handhaving op misstanden als illegale kamerverhuur of woonoverlast.

[112] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan beschikbaarheid', september 2020.

[113] Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 30.

[114] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan goed huren en verhuren', 13 oktober 2020, p. 3.

[115] Gemeente Rotterdam, '(Ver)huren in Carnisse', 30 november 2019, p. 24-25.

[116] Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsaanpak (Ver)huren in Carnisse. Naar aanleiding van een casestudy naar de huur en verhuur van woningen in Carnisse 2018-2019', december 2019.

[117] Dit zijn de wijken Carnisse, Bloemhof, Hillesluis, Oud-Mathenesse en Oud-Charlois. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat per 1 mei 2022 stadsbrede huurondersteuning via het huurteam is ingevoerd.

actieplan middenkoop
In oktober 2021 verscheen het 'Actieplan middenkoop', gericht op koopwoningen in de koopprijscategorie € 181.000 tot € 325.000 (prijspeil 2021).[118] De gemeente schrijft daarin dat het aanbod in dit prijssegment van oudsher voldoende was en er meer werd ingezet op huurwoningen in dat segment. Als gevolg van marktontwikkelingen is dit echter veranderd. Onderzoek voorspelt dat 68% van de middenkoopwoningen over tien jaar uit dat segment zal zijn verdwenen.

Het actieplan noemt het streven om langdurig te borgen dat deze woningen in het middensegment geprijsd blijven en bij nieuwbouw 10% middeldure koop te realiseren. Het actieplan bevat geen nieuwe instrumenten of financiële middelen, maar is een uiteenzetting van maatregelen die in ander verband al zijn geïntroduceerd. Zo zouden projecten vanaf zeventig woningen waarvoor nog geen afspraken zijn vastgelegd standaard voor 30% uit woningen in het middensegment moeten bestaan. Voor woningen in het middensegment wil de gemeente gebruik maken van een zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding (waarover meer in paragraaf 6-4-4). Daarnaast noemt de gemeente een reeks maatregelen die buiten het actieplan om worden genomen, zoals de starterslening (zie paragraaf 5-4-2) en de opkoopbescherming (zie paragraaf 5-2-4). Omdat het plan heel recent in werking is getreden, heeft de rekenkamer de doelstellingen uit dit actieplan niet beoordeeld.

2-6 samenvatting

Binnen het woonveld regelt de rijksoverheid als systeemverantwoordelijke de wet- en regelgeving, bevoegdheden en instrumenten waarmee partijen op de woningmarkt werken. Zo bevat de Woningwet 2015 regels voor de sociale huursector en bakent deze de rol van de woningcorporaties af: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De Huisvestingswet geeft gemeenten instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Gemeenten in de regio Rotterdam namen op basis daarvan in 2015 een gezamenlijke Verordening woonruimtebemiddeling aan.

De provincie dient samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en ziet toe op 'zorgvuldig ruimtegebruik'. In de regio Rotterdam werken gemeenten samen in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam. De huidige vorm van regionale samenwerking kenmerkt zich door onderhandeling tussen en biedingen door gemeenten, die overeenstemming moeten bereiken over regionale overeenkomsten. Dit resulteerde in 2019 bijvoorbeeld in regionale afspraken over een "herverdeling" van sociale huurwoningen over regiogemeenten. De provincie kan daarnaast sturen op woningbouw door middel van subsidies en het toezicht op gemeentelijke bestemmingsplannen.

De gemeente is binnen het woonbeleid verantwoordelijk voor lokale woningbouw. De gemeenteraad van Rotterdam stelde eind 2016 de Woonvisie vast. Daarin streeft de gemeente naar "evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment". Om dit te realiseren, wilde de gemeente de goedkope woningvoorraad met zo'n 20.000 woningen doen afnemen, terwijl de middeldure en dure woningvoorraad met 36.000 woningen moest toenemen. De gemeente constateerde namelijk een "overmaat" van ruim 40.000 woningen. Een te groot aanbod aan goedkope woningen zou een "aanzuigende

[118] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenkoop', oktober 2021.

werking" hebben op mensen met lage inkomens van buiten de gemeente. Dit streven werd nader uitgewerkt in de Gebiedsatlas, waarin de woningvoorraad op wijkniveau wordt gemonitord.

Het college dat in 2018 aantrad, wijzigde het beleid op onderdelen door middel van een addendum op de Woonvisie. Zo werd de sloopopgave verlaagd van 15.000 naar 12.000 goedkope woningen en streefden de partijen naar de bouw van 18.000 woningen in 2022. Nieuwbouw moest voortaan plaatsvinden volgens de verdeling 20% woningen in het goedkope segment, 30% middelduur, 30% hoger segment en 20% topsegment. Het beleid bleef erop gericht om de sociale voorraad te laten afnemen. Nieuw in het Addendum was het streven de samenstelling van de sociale voorraad te wijzigen. 10.000 woningen in het goedkoopste deel van de sociale voorraad zouden namelijk moeten opschuiven naar het duurdere deel van de sociale voorraad. Het midden, hogere en topsegment moest tot 2030 flink in omvang toenemen. Om zicht te houden op de voortgang werd de Gebiedsatlas uitgebreid met het 'middeldure' en 'hoger & topsegment'.

Enkele doelstellingen en aandachtspunten uit de Woonvisie en het Addendum werden naderhand uitgewerkt in enkele actieplannen gericht op het middeldure huursegment, coöperatieve woonvormen, de beschikbaarheid van sociale huurwoningen, de private huursector en middeldure koopwoningen.

3 inzicht in vraag en aanbod

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk analyseert de rekenkamer de kwaliteit van de informatie die de gemeente heeft over vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Hierbij gaat het niet alleen over de vraag of deze gegevens *beschikbaar* zijn, maar ook wat de *kwaliteit* daarvan is. De achterliggende vraag is daarbij ook, of de gemeenteraad in staat wordt gesteld om op basis van deze data een eigen oordeel te vormen over beleidskeuzes en de probleemanalyse die daaraan ten grondslag ligt.

In dit hoofdstuk komt deelvraag 4 aan bod: *Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?*

definities en data

De rekenkamer beperkt zich in deze analyse tot databronnen die inzicht geven in de verhouding tussen vraag en aanbod. De gemeente gebruikt hiervoor in de Woonvisie de zogeheten 'statische vraag'. Dit is de vraag naar woningen in een bepaald segment op basis van de grootte van verschillende doelgroepen, met andere woorden: het aantal huishoudens in een bepaalde doelgroep bepaalt het aantal benodigde woningen. Dat betekent dat de gemeente minder belang hecht aan woonvoorkeuren en verhuiswensen (de 'dynamische vraag').

Twee elementen zijn van belang voor een beoordeling van de beschikbare gegevens en de kwaliteit daarvan. Ten eerste zijn dat de *definities* die de gemeente in haar beleid hanteert voor vraag en aanbod. In paragraaf 3-2 analyseert de rekenkamer hoe de gemeente de doelgroepen van het woonbeleid en hun woningbehoefte definieert. Daarbij valt op dat definities gedurende de looptijd van de Woonvisie meermaals veranderden – wat de consistentie van het beleid bemoeilijkt, evenals de beoordeling daarvan. Ook zijn gekozen definities, en de wijzigingen daarin, vaak niet of maar beperkt onderbouwd.

Het tweede element dat cruciaal is binnen het woonbeleid is *data*: de cijfermatige informatie die de gemeente het inzicht verschaft in vraag en aanbod op de woningmarkt. Dit onderwerp komt aan bod in paragraaf 3-3. De rekenkamer behandelt in paragraaf 3-3 de verschillende databronnen die de gemeente als onderbouwing van het gevoerde beleid presenteert. In dit hoofdstuk passeren enkele aandachtspunten de revue. Zo lijken gegevens over de woningmarkt vaak 'harder' dan ze in werkelijkheid zijn: veelal zijn het prognoses en schattingen, zonder dat hierbij een onzekerheidsmarge wordt vermeld. Niet zelden blijken gepresenteerde cijfers over vraag en aanbod onzeker of zelfs onjuist. De rekenkamer gaat daarom in paragraaf 3-3 vooral in op verschillende meetproblemen die aan de data ten grondslag liggen.

3-2 definities vraag, woningaanbod en doelgroepen

3-2-1 vooraf

De gemeente hanteert verschillende definities die inzicht geven in het woningaanbod en de doelgroepen die deze woningen op basis van hun inkomen kunnen kopen of huren. De gemeente definieert deze doelgroepen door grenzen te stellen, bijvoorbeeld op basis van het inkomen of de woningwaarde. In de meeste gevallen kiest de gemeente zelf hoe zij vraag en aanbod op de woningmarkt definieert. In het geval van de sociale huurvoorraad bepaalt de rijksoverheid echter welke woningen hiertoe behoren en wie daar aanspraak op maakt. Deze paragraaf beschrijft hoe de definities in het Rotterdamse woonbeleid tot stand kwamen. Daarbij valt op dat de gemeente op verschillende momenten andere definities introduceerde en dat onderbouwing van deze definities vaak ontbrak.

3-2-2 doelgroep sociale huurwoningen

De rijksoverheid stelt jaarlijks de doelgroepen en de huren voor sociale huurwoningen vast. Dit is van belang omdat de Woningwet 2015 voorschrijft aan wie woningcorporaties hun woningen vooral dienen te verhuren, namelijk aan de zogeheten ‘sociale doelgroep’ (zie de inkomensgrenzen in tabel 3-1). Binnen deze sociale doelgroep wordt een onderscheid gemaakt tussen huishoudens die op basis van hun inkomen recht hebben op huurtoeslag (de ‘primaire doelgroep’) en huishoudens die dat niet hebben (de ‘secundaire doelgroep’). Afhankelijk van het type huishouden (alleenstaande of meerpersoonshuishouden) en de leeftijd (onder of boven de AOW-leeftijd) geldt een lagere inkomensgrens.

tabel 3-1: inkomensgrenzen primaire en secundaire doelgroep (2021)

huishouden	inkomensgrenzen 1-1-2021
primaire doelgroep	
eenpersoonshuishouden	€ 23.725
meerpersoonshuishouden	€ 32.200
secundaire doelgroep	
een- of meerpersoonshuishouden	€ 40.024

bron: belastingdienst.nl

In het beleid wordt de sociale doelgroep, het totaal van de primaire en secundaire doelgroep, ook wel aangeduid als de ‘EC-doelgroep’ (zie figuur 3-1), omdat regelgeving omtrent toewijzing van sociale huurwoningen met instemming van de Europese Commissie (EC) is ingevoerd.[119] Dit met het oog op het beperken van staatssteun.

[119] Dit moest voorkomen dat corporaties staatsteun ontvangen voor commerciële activiteiten. Zie voor een toelichting: https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/beleidsterreinen/woningcorporaties/

figuur 3-1: EC-doelgroep

Het onderscheid tussen de primaire en secundaire doelgroep is ook van toepassing op het 'passend toewijzen' uit de Woningwet 2015. Dit houdt in, dat een woningcorporatie aan minimaal 95% van de woningzoekenden uit de primaire doelgroep een goedkope sociale huurwoning toewijst. Een 'goedkope' sociale huurwoning voor deze doelgroep is een huurwoning tot de zogeheten 'tweede aftoppingsgrens', ofwel de bovengrens waarbij een huurder huurtoeslag ontvangt.[120] In 2021 lag deze grens op € 678,66.[121] De aftoppingsgrens ligt iets lager dan de 'liberalisatiegrens'. De liberalisatiegrens is de maximale huurprijs waaronder een woning nog tot het sociale segment wordt gerekend (in 2021 was dit € 752,33).

3-2-3 doelgroepen in de Woonvisie

In de Woonvisie onderscheidt de gemeente drie doelgroepen met hun eigen woonbehoefte. Deze zijn vermeld in tabel 3-2.

tabel 3-2: doelgroepen en woonbehoefte volgens Woonvisie (2016)

doelgroep	woonbehoefte/vraag
primaire doelgroep[122]	'goedkope voorraad': corporatiewoningen tot tweede aftoppingsgrens en woningen met een WOZ tot €122.000
sociale stijgers en young potentials	'goedkope koopwoning' of huurwoning met huurprijs 'rond 711 euro'
modaal of hoger inkomen	koopwoningen met een prijs van €180.000 en hoger of huurwoningen in de vrije sector (huurprijs boven liberalisatiegrens (€711)

bron: Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020, december 2016.

De onderbouwing van doelgroepen in de Woonvisie is op onderdelen beperkt. Dit is vooral het geval bij de doelgroep 'sociale stijgers en young potentials'. De gemeente noemt geen inkomensgrenzen, maar schrijft dat deze groep "vaak net beneden modaal" verdient. Aangezien modaal in de Woonvisie gelijkgesteld wordt aan de grens van de EC-doelgroep, lijkt de gemeente hiermee te verwijzen naar de secundaire

120 De website van de Woonbond geeft de volgende uitleg: "Ieder huishouden met recht op huurtoeslag betaalt hoe dan ook een deel van de huurprijs zelf. Het (inkomensafhankelijke) bedrag dat ieder huishouden met toeslag zelf moet betalen heet ´basishuur´. Over het deel van de huurprijs dat tussen de basishuur en de aftoppingsgrens valt is huurtoeslag mogelijk. Over het eerste stukje (tot de kwaliteitskortingsgrens) krijg je 100% toeslag, over het tweede stukje (tot de aftoppingsgrens) 65%. Ligt de huurprijs boven de aftoppingsgrens dan moet je een groot deel van de huurprijs zelf betalen. De aftoppingsgrens wordt ieder jaar door de overheid vastgesteld", zie: https://www.woonbond.nl/beleid-belangen/huurtoeslag/aftoppingsgrens.

121 De tweede aftoppingsgrens wordt soms ook de 'hoge aftoppingsgrens' genoemd. Deze geldt voor meerpersoonshuishoudens. Voor eenpersoonshuishoudens hanteert de overheid de 'eerste aftoppingsgrens'. Die was in 2021 € 633,25.

122 De grenzen van de primaire doelgroep zijn in de woonvisie niet genoemd maar bedroegen in 2015 € 21.950 voor een eenpersoons- en € 29.825 voor een meerpersoonshuishouden.

doelgroep. Onduidelijk is ook de grens tussen de groep 'sociale stijgers en young potentials' en de groep 'huishoudens met een modaal of hoger inkomen'.[123]

De gemeente is niet altijd duidelijk in de omschrijving van de vraag die deze doelgroepen uitoefenen op het woningaanbod. De primaire doelgroep is volgens de Woonvisie aangewezen op de 'goedkope voorraad', die wordt omschreven als: corporatiewoningen met een huurprijs tot de tweede aftoppingsgrens en particuliere woningen met een WOZ-waarde tot € 122.000 (in 2014). De gemeente onderbouwt niet waarom koopwoningen in deze prijscategorie voor de doelgroep bereikbaar zouden zijn. Uit onderzoek van RIGO uit 2014 blijkt dat de aanschaf van een woning met een WOZ-waarde van € 122.000 slechts haalbaar is voor meerpersoonshuishoudens in de primaire doelgroep en niet voor eenpersoonshuishoudens.[124] Een deel van de goedkope voorraad zou voor een deel van de doelgroep dus onbereikbaar zijn.

De woonbehoefte van de doelgroep sociale stijgers en young potentials is onduidelijk. Volgens de gemeente zijn zij op zoek naar een goedkope koopwoning, maar het blijft onduidelijk welke prijsklasse hierbij hoort. In het huursegment zoekt deze groep een woning met een huur "rond 711 euro", ofwel de liberalisatiegrens. Tot slot is er de groep 'huishoudens met een modaal of hoger inkomen' die in de Woonvisie de doelgroep is voor koopwoningen met een prijs vanaf €180.000 of huurwoningen in de vrije sector (dit zijn woningen met een huur boven de liberalisatiegrens, dus boven € 711 in 2016).

3-2-4 wijzigingen doelgroepen tijdens uitvoering Woonvisie

Gedurende de uitvoering van de Woonvisie veranderden de doelgroepen van het beleid enkele keren. In sommige gevallen betrof het een specificatie van doelgroepen die eerder niet werden uitgewerkt. In andere gevallen legde de gemeente nieuwe accenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de middeninkomens. Deze paragraaf behandelt de belangrijkste beleidsdocumenten die nieuwe of gewijzigde doelgroepen en woonbehoeftes vermelden en na de inwerkingtreding van de Woonvisie verschenen.

voortgangsrapportage 2017: de 'niet-doelgroep'

Al in de voortgangsrapportage 2017, de eerste na het ingaan van de Woonvisie, zijn enkele veranderingen in gemeentelijke doelgroepindeling doorgevoerd ten opzichte van de Woonvisie. De doelgroepen 'sociale stijgers en young potentials' en de 'modaal of hogere huishoudens' uit de Woonvisie komen in de voortgangsrapportage niet meer voor. Wel gaat het over de 'secundaire doelgroep' en de groep 'midden- en hoge inkomens'. Tabel 3-3 toont de woonsegmenten per doelgroep zoals deze in de voortgangsrapportage zijn opgenomen.

123 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p.13.

124 VNG en RIGO, 'Betaalbaarheid van wonen', 2014. VNG en RIGO berekenen dat eenpersoonshuishoudens in de primaire doelgroep een maximale hypotheek van € 70.000 kunnen krijgen (in 2014).

tabel 3-3: doelgroepen en woonbehoefte voortgangsrapportage 2017

doelgroep	inkomenssegment	aansluitende prijscategorie huur en koopwoningen
primaire doelgroep	conform wettelijke grens (zie tabel 3-1)	'goedkope voorraad' (corporatiewoningen tot tweede aftoppingsgrens) en particuliere huur en koop met een WOZ tot € 122.000 (nieuwbouw tot € 140.000)
secundaire doelgroep	conform wettelijke grens (zie tabel 3-1)	lage middensegment (corporatiewoningen tussen tweede aftoppingsgrens en liberalisatiegrens) en particuliere huur en nieuwbouw koopwoningen met een WOZ tussen € 122.000 en €140.000)
middeninkomens	ondergrens is de wettelijke inkomensgrens voor de secundaire doelgroep, bovengrens niet gegeven	bestaande woningvoorraad: niet gegeven nieuwbouw: huurwoningen met huur tussen liberalisatiegrens (€711 in 2017) en € 1.000 en koopwoningen tussen € 180.000 en € 250.000 v.o.n.
hoge inkomens	ondergrens niet gegeven	bestaande woningvoorraad: niet gegeven nieuwbouw: huurwoningen vanaf € 1.000 en koopwoningen vanaf € 250.000 v.o.n.

bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangrapportage Woonvisie Editie 2017', oktober 2017.

De gemeente geeft geen definitie voor de midden- en hoge inkomens, maar het is aannemelijk dat het gaat over de groep met een inkomen hoger dan dat van de EC-doelgroep. De woningen die voor deze doelgroep geschikt zijn, zijn volgens de voortgangsrapportage woningen in het hoge middensegment en in het hoge segment. Voor deze segmenten geeft de gemeente alleen prijsgrenzen die voor nieuwbouw gelden, voor de bestaande voorraad noemt zij hier geen prijsgrenzen. Het is dus onduidelijk welke bestaande woningen de gemeente als de voor deze doelgroep geschikte voorraad ziet.[125] Het is bovendien niet duidelijk hoe de genoemde huur- en koopprijzen aansluiten bij de doelgroep en wat deze kunnen betalen.

Opvallend is, tot slot, dat de midden- en hoge inkomens in de voortgangsrapportage samengenomen worden en worden omschreven als de "niet-doelgroep". Een betrokken ambtenaar legt aan de rekenkamer uit dat een relatief groot deel van het nieuwbouwprogramma destijds geschikt was voor middeninkomens. De vraag leek daarmee voldoende bediend te worden, wat beleid voor deze doelgroep onnodig maakte.[126]

voortgangsrapportage 2018: alleen EC-groep

In maart 2019 verscheen de voortgangsrapportage over 2018, tegelijkertijd met het Addendum op de Woonvisie (zie volgende alinea). In tegenstelling tot voorgaande stukken benoemt de gemeente hierin slechts één doelgroep: de EC-doelgroep (d.w.z. de primaire doelgroep plus de secundaire doelgroep). De EC-doelgroep is "op de sociale voorraad aangewezen", die bestaat uit het geheel van wat eerder de 'goedkope voorraad' en het 'lage middensegment' werden genoemd. [127] Dit zijn dus

125 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangrapportage Woonvisie Editie 2017', oktober 2017, p.9.

126 interview ambtenaar.

127 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2018', maart 2019, p.14.

huurwoningen met een huur tot de liberalisatiegrens (zowel corporatiewoningen als particuliere huurwoningen) en koopwoningen met een WOZ-waarde tot € 140.000 (prijspeil 2017).

Addendum op de Woonvisie: middeninkomens onderdeel van beleid

In 2019 verscheen ook het Addendum op de Woonvisie, dat delen van de Woonvisie 2016 verving. In het Addendum introduceert de gemeente ten eerste twee nieuwe definities voor respectievelijke het goedkopere en het duurdere deel van de sociale voorraad:

- sociaal basis: woningen met een huur onder de aftoppingsgrens of een WOZ-waarde tot € 180.000. Volgens het raadsvoorstel bij het Addendum wordt de vraag hiernaar voornamelijk uitgeoefend door de primaire doelgroep.[128]
- sociaal: woningen met een huur tussen de bovenste aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens, of een WOZ-waarde tussen € 180.000 en € 220.000. Deze woningen passen vooral bij huishoudens die op basis van hun inkomen behoren tot de secundaire doelgroep, zo stelt het raadsvoorstel.

verschil prijsgrenzen bestaande bouw en nieuwbouw

Tot en met 2017 werkte de gemeente met twee verschillende indelingen naar woningprijs. Zoals te zien in de onderstaande tabel golden er verschillende prijsgrenzen voor de bestaande voorraad en voor nieuwbouw (in het geprogrammeerde bouwprogramma). Dit leidde tot de situatie dat een woning van € 200.000 tijdens de bouw in het middeldure segment viel, maar bij oplevering direct in het dure segment. Omdat dit volgens ambtenaren veel verwarring opleverde, is in 2020 (bij het Herzien Addendum) besloten deze tweedeling niet meer te hanteren.[129]

tabel 3-4: prijsgrenzen woonvisie

segment	bestaande voorraad	nieuwbouw
goedkoop	< € 122.000	< € 140.000
lage middensegment	€ 122.000 - € 140.000	€ 140.000 - €180.000
hoge middensegment	€ 140.000 - € 180.000	€ 180.000 - €250.000
duur	> € 180.000	> €250.000

Ten tweede benoemt de gemeente in het Addendum voor het eerst de middeninkomens als aparte doelgroep van het beleid, los van de hoge inkomens. De “middeninkomens” hebben een “groeiende vraag naar wonen in het midden en hogere segment”. Het betreft “vaak kleinere huishoudens, zoals net afgestudeerden met hun eerste baan, maar ook ouderen die hun koopwoning hebben verkocht en boven de inkomensgrens van de sociale doelgroep uitkomen. Ook gaat het om gezinnen met één of twee werkende ouders die (samen) net wat meer dan een modaal inkomen hebben (€ 38.035 tot € 55.000 per jaar in 2019).”[130] De Woonvisie-doelgroepen ‘sociale stijgers en young potentials’ en huishoudens met een modaal of hoger inkomen zijn

128 College van B & W Rotterdam, raadsvoorstel ‘Vaststelling Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030’, 19 maart 2019, p. 5

129 interview ambtenaar.

130 Gemeente Rotterdam, ’Thuis in Rotterdam – Addendum’, maart 2019, p. 3.

daarmee definitief vervangen. Het beleid ten aanzien van het sociale segment is alleen nog gericht op de EC-doelgroep in zijn geheel.

Het Addendum is daarmee het eerste beleidsstuk waarin de gemeente de groep middeninkomens als zelfstandige doelgroep van beleid noemt.[131] Ook bakent de gemeente een middensegment af, met een huurprijs tussen € 711 en €1.000 (prijspeil 1-1-2018) en voor koopwoningen een WOZ-waarde van € 220.000 - € 265.000. Als bovengrens van het middensegment hanteert de gemeente een WOZ-waarde die de NHG-grens volgt. De gemeente licht niet toe waarom het maximale bedrag waarvoor de Nationale Hypotheek Garantie geldt, overeenkomt met een woningwaarde die bereikbaar is voor middeninkomens.

Vanaf het Addendum hanteert de gemeente ook de categorie woningen in het hoger- en topsegment, zonder echter te bepalen welke doelgroepen bij het hoger en bij het topsegment passen. Verder heeft zij ook geen beleid wat zich richt op een betere aansluiting tussen doelgroep en aanbod voor deze segmenten. Dit alles resulteert in de doelgroepen en bijbehorende woonbehoeften die zijn samengevat in tabel 3-5.

tabel 3-5: doelgroepen en woonbehoefte in voortgangsrapportage (2018) en Addendum (2019)

doelgroep	woonbehoefte
voortgangsrapportage 2018	
EC-doelgroep	corporatie- en particuliere huur tot liberalisatiegrens en koopwoningen tot € 140.000 (prijspeil 2017)
Addendum	
EC-doelgroep	corporatie- en particuliere huur tot liberalisatiegrens en koopwoningen tot € 220.000 (prijspeil 2018)
binnen EC-doelgroep:	
primaire doelgroep	sociaal basis (tot tweede aftoppingsgrens)
secundaire doelgroep	bovenkant sociaal (tweede aftoppingsgrens tot liberalisatiegrens)
middeninkomens (net afgestudeerden, ouderen boven sociale grens, net boven modaal inkomen (€38.035 tot €55.000 in 2019)	middensegment (en hoger en topsegment)

bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2018', maart 2019 en Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019.

actieplan middenhuur

De gemeente geeft in het 'Actieplan middenhuur' uit april 2019 een concrete invulling aan de doelgroep middeninkomens: het gaat om alle huishoudens met een inkomen tussen de € 36.800 en € 55.000.[132] In het Addendum noemde de gemeente als ondergrens "net wat meer dan een modaal inkomen".[133] In het actieplan hanteert de

131 interview ambtenaar.

132 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, p.7.

133 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p. 3.

gemeente de grens van de EC-doelgroep. In navolging van het PBL heeft de gemeente gekozen voor een bovengrens die grofweg 1,5 maal de ondergrens is (dus € 55.000).[134]

Voor het segment middenhuur houdt de gemeente de afbakening uit het addendum aan, namelijk: woningen met een kale huurprijs tussen € 711 (de liberalisatiegrens) en € 1.000 (prijspeil 1-1-2018, de bovengrens wordt jaarlijks geïndexeerd en is voor 2021 vastgesteld op €1.060). De gemeente geeft geen onderbouwing van de bovengrens van dit segment en of/hoe dit segment betaalbaar is voor de doelgroep.[135]

Herzien Addendum: prijsgrens sociale koop omlaag
In 2020 voerde de gemeente middels een herziening enkele wijzigingen door in het Addendum op de Woonvisie. De belangrijkste wijziging betreffen de prijsgrenzen van de sociale koopvoorraad, ofwel de koopvoorraad die de gemeente bereikbaar acht voor de EC-doelgroep. Zoals hierboven beschreven, bevatte het Addendum een forse verhoging van de prijsgrens van de sociale koopvoorraad. In overleg met regiogemeenten is daarop afgesproken om de grenzen voor de sociale koopvoorraad in de hele regio gelijk te trekken en deze jaarlijks te indexeren.

In 2020 geldt in Rotterdam daarom een lagere grens voor sociale koopwoningen van € 174.000. Met terugwerkende kracht wordt deze grens ook voor 2019 gehanteerd (in plaats van de € 220.000 uit het Addendum). In het bijbehorende raadsvoorstel onderbouwt de gemeente dit met de vermelding dat een tweepersoonshuishouden met een verzamelinkomen van € 39.055 (de inkomensgrens van de sociale (EC)doelgroep) een maximale hypotheek van € 174.460 kan krijgen. De gemeente geeft tevens aan, dat de voorraad sociale koopwoningen na deze verhoging ongeveer even groot blijft als de voorraad die zij in een eerdere voortgangsrapportage weergaf (waarin de grens van € 140.000 werd gehanteerd). De verhoging van de prijsgrens met € 34.000 zou de woningwaardeontwikkeling in de voorafgaande twee jaren namelijk compenseren.[136]

Gebruik makend van dezelfde systematiek rondom betaalbaarheid voor de doelgroep, stelt de gemeente ook de prijsgrens voor de voorraad sociaal basis bij van € 122.000 (Addendum) naar € 141.000 (voor zowel 2019 als 2020). Over het deelsegment 'sociaal basis' zijn geen regionale afspraken gemaakt en deze bijstelling geldt dus alleen voor Rotterdam.

waar komt de 'sociale voorraad' vandaan?
De minst kapitaalkrachtige huishoudens zijn aangewezen op woningen in de sociale voorraad. Vaak worden hiermee corporatiewoningen bedoeld. Hiermee wordt verwezen naar woningen in bezit van woningcorporaties. Binnen de regio Rotterdam geldt echter een ruimere definitie, waardoor meer woningen meetellen in dit segment. De voorbije jaren veranderde de regionale telling van de sociale voorraad meerdere keren.

In 2011 stonden gemeenten binnen de toenmalige Stadsregio Rotterdam op het punt om gezamenlijke woningmarktafspraken te ondertekenen. Rotterdam en Schiedam stelden dit echter uit tot het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (nu 'Onderzoek en Business Intelligence, ofwel OBI) de omvang van de sociale voorraad opnieuw had onderzocht. De Rotterdamse wethouder

134 interview ambtenaar.

135 Maaskoepel, notitie 'Afspraken middenhuur', 8 december 2020.

136 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2019,' september 2020, p. 18.

Wonen sprak in een raadsbrief over een “mismatch” in sommige gemeenten, waar de sociale voorraad kleiner was dan de doelgroep, terwijl andere gemeenten juist een grote sociale voorraad hadden.[137]

Het onderzoek introduceerde een nieuwe definitie van de sociale voorraad.[138] Deze bestond niet langer alleen uit corporatiewoningen tot de liberalisatiegrens, maar ook uit woningen in particulier bezit met een WOZ-waarde tot €140.000. De definitie van de sociale voorraad is daarna nog enkele keren verruimd. Zo telt het Regioakkoord uit 2019 ook sociale huurwoningen die in de toekomst een commerciële functie krijgen (zgn. niet-DAEB woningen onder de liberalisatiegrens, zie ook paragraaf 3-3-3) mee.[139] Zoals beschreven, verschuiven de prijsgrenzen voor de ‘sociale’ woningen in particulier bezit enkele keren. In onderstaande tabel is te zien dat met de ruimere definitie het aantal woningen in het sociale segment toeneemt.[140]

tabel 3-6: goedkope voorraad

jaar	bron	sociale	sociaal	bestaat uit
2010	Verstedelijkingsscenario (Stadsregio)	233.069 woningen	42% van totale voorraad	sociale corporatievoorraad
2012	Monitor sociale voorraad (COS)	317.069 woningen	57% van totale voorraad	corporatievoorraad, deel particuliere huurvoorraad en deel particuliere koopvoorraad
2017	Woonvisie Rotterdamse regio	320.823 woningen	55% van totale voorraad	corporatievoorraad, deel particuliere huurvoorraad en deel particuliere koopvoorraad
2019	Regioakkoord	341.412 woningen	58% van totale voorraad	corporatievoorraad, deel particuliere huurvoorraad en deel particuliere koopvoorraad

3-3 inzicht in omvang vraag en aanbod

3-3-1 vooraf

De gemeente heeft om te kunnen sturen op het woningaanbod inzicht nodig in de samenstelling van de woningvoorraad en de woningbehoefte van haar inwoners. Op basis van inkomensgegevens en woningwaarden berekent zij de zogenaamde ‘statische vraag’ en het ‘statische aanbod’ (zie kader).

137 Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening en Vastgoed (Rotterdam), raadsbrief ‘Regionale woningmarktafspraken 2010-2015’, 10 juni 2011.

138 Centrum voor Onderzoek en Statistiek, ‘Monitor sociale woningvoorraad stadsregio Rotterdam’, april 2012.

139 Maaskoepel, Provincie Zuid-Holland en SvWrR, ‘Regioakkoord: Nieuwe woningmarktafspraken Regio Rotterdam’, 28 januari 2019, pp. 10-11.

140 Stadsregio Rotterdam, ‘Op weg naar een gezonde woningmarkt Verstedelijkingsscenario 2020 Regio Rotterdam’, augustus 2010, pp. 23-24; Centrum voor Onderzoek en Statistiek, ‘Monitor sociale woningvoorraad stadsregio Rotterdam’, april 2012, pp. 7; april 2012; SvWrR, ‘Dat spreken we af! Actualisatie’, 28 juni 2017, pp. 55, Maaskoepel, Provincie Zuid-Holland en SvWrR, ‘Regioakkoord: Nieuwe woningmarktafspraken Regio Rotterdam’, 28 januari 2019, pp. 21.

statische en dynamische vraag
De gemeente maakt een onderscheid tussen statische en dynamische vraag. Het verschil daartussen omschrijft de gemeente als volgt: "Statische schaarste of overschot gaat over de verhouding tussen de doelgroep en de daarvoor bestemde voorraad, dus over de balans in de [woning]voorraad. De dynamische schaarste of overschot gaat over de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod voor woningzoekenden in de voor hun bestemde voorraad en zegt vooral iets over de dagelijkse druk."[141] De gemeente gebruikt in haar woonvisie en voortgangsrapportages de verhouding tussen doelgroep en daarvoor bestemde voorraad om overschot (en schaarste) in de voorraad aan te tonen en maakt daar beleid op, de statische vraag dus. Dynamische vraag en aanbod houden ook rekening met verhuiskansen en woonwensen en dus met scheefwonen, leegstand (bij mutatie), instroom van huishoudens van buiten de gemeente en instroom van Rotterdammers die tot dan toe geen zelfstandig huishouden vormden of die daarvoor tijdelijk niet meer zelfstandig woonden.

De gemeente brengt, naar aanleiding van de motie 'voortgangsrapportage Woonvisie', jaarlijks verschillende cijfers over de voortgang in beeld in de voortgangsrapportage Woonvisie.[142] Verder zijn er verschillende lokale en regionale monitors waarin de grootte van doelgroepen en de grootte van de woningvoorraad worden bijgehouden.

De volgende paragrafen beschrijven het inzicht dat de gemeente heeft in de vraag enerzijds en het aanbod anderzijds. Daarbij behandelt de rekenkamer enkele methodologische vraagstukken die achter deze (wijzen van) monitoren schuilgaan. De rekenkamer behandelt het inzicht in de vraag (en dus in de grootte van de doelgroepen) in paragraaf 3-3-2. Problemen in het monitoren van het aanbod in de bestaande voorraad komen aan bod in paragraaf 3-3-3. Ten slotte plaatst de rekenkamer enkele kanttekeningen bij het gemeentelijke inzicht in nieuwbouw (paragraaf 3-3-4).

3-3-2 inzicht in vraag

De voornaamste bron van informatie over de grootte van de doelgroepen (en daarmee hun woonbehoefte) ten tijde van de Woonvisie was OBI, de onderzoeksafdeling van de gemeente Rotterdam (Onderzoek en Business Intelligence, onderdeel van het cluster Bestuurs- en concernondersteuning). OBI gebruikt voor deze informatie cijfers uit bronnen als het CBS.

inzicht ten tijde van de Woonvisie

De Woonvisie uit 2016 bevat enkel gegevens over de omvang van de primaire doelgroep. De gemeente beroept zich hiervoor op gegevens uit eind 2013. Toen behoorden 125.600 Rotterdamse huishoudens tot de primaire doelgroep. Dit stond gelijk aan 44% van alle Rotterdamse huishoudens. Daarvan woont het overgrote deel in een huurwoning van een corporatie of particuliere verhuurder. Een klein deel (18.000 huishoudens) woonde in een eigen koopwoning, stelt de gemeente in de Woonvisie, maar geeft hiervoor geen bron.[143] Tabel 3-7 toont een overzicht van de doelgroepen uit de Woonvisie en, indien vermeld, de omvang van deze doelgroepen.

141 College van B & W, raadsvoorstel 'Vaststelling Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 18 mei 2021.

142 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Voortgangsrapportage Woonvisie', 15 december 2016.

143 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam – koers naar 2030, agenda tot 2020', 15 december 2016, p. 69.

tabel 3-7: inzicht woonbehoefte Woonvisie

doelgroep	huishoudens	woonbehoefte
primaire doelgroep	125.600 (eind 2013)	goedkope voorraad (woningen tot tweede aftoppingsgrens en woningen met een WOZ tot € 120.000 (2014)
sociale stijgers en young potentials	onbekend	goedkope koopwoning of huurwoning in prijsklasse "rond € 711"
huishoudens met een modaal of hoger inkomen	onbekend	vrije sector huurwoningen en koopwoningen vanaf € 180.000

bron: Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016.

inzicht in vraag middensegment

Zoals eerder vermeld, maakte het middensegment (d.w.z. woningen geschikt voor middeninkomens) tot de invoering van het Addendum op de Woonvisie uit 2019 geen onderdeel uit van het beleid. De gemeente vermeldt in de Woonvisie slechts de vraag naar vrije sector huurwoningen, te weten een jaarlijkse behoefte 2.900 tot 4.000 vrije sector huurwoningen (ofwel middeldure en dure huurwoningen met een huur boven de liberalisatiegrens). Deze behoefte is gebaseerd op onderzoek van OBI uit 2015.[144]

In het Addendum spreekt de gemeente over een tekort aan woningen in het middensegment en daarboven en zij spreekt over de "noodzaak [...] om het aantal woningen in de vrije sector (middensegment en daarboven) fors te laten groeien".[145] De gemeente verwijst hierbij naar woningbehoefteonderzoek van onderzoeksbureau ABF, dat in opdracht van de regiogemeenten is uitgevoerd.[146] Het onderzoek is een toekomstinschatting die is gebaseerd op, in de woorden van de gemeente: "de te verwachten huishoudensontwikkeling, economische ontwikkeling en de bekende woonwensen." Het Addendum gaat niet in op de omvang van de doelgroepen en daarmee de vraag die zij uitoefenen op de woningmarkt.

In het actieplan middenhuur uit 2019 introduceert de gemeente voor het eerst de doelgroep 'middeninkomens die geïnteresseerd zijn in middenhuur' – tot dan werd geen onderscheid gemaakt tussen huur en koop.[147] Zo'n 13% van de Rotterdamse huishoudens verdient een middeninkomen, aldus de gemeente, waarvan "een deel geïnteresseerd [is] in middenhuur". Hoe groot dit deel is, blijft onduidelijk. Volgens de gemeente bestaat de groep middeninkomens die in een middenhuurwoning willen wonen voor 85% uit één of tweepersoonshuishoudens zoals starters op de woningmarkt. Een ambtenaar geeft desgevraagd aan dat dit is gebleken uit woonbehoefteonderzoeken zoals het WoON-onderzoek van het CBS en een woonbehoefteonderzoek dat de gemeente door ABF heeft laten uitvoeren.[148] ABF baseert zich daarin op schattingen van de doelgroep en hun behoeften – volgens de gemeente uiten middeninkomens in woonbehoefteonderzoeken vaak de wens naar

144 Gemeente Rotterdam, OBI, 'verkenning vrije sector huurwoningen Rotterdam' 2015. OBI baseerde zich voor deze berekening van de vraag naar vrije sector huurwoningen op woonwensen uit het WoonOnderzoek 2012 van het CBS en huishoudensprognoses.

145 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p. 3.

146 ABF, 'Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 18 mei 2018.

147 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, p.6.

148 ABF, 'Woningbehoefteonderzoek gemeente Rotterdam', februari 2018 en interview ambtenaren. WoOn staat voor 'Woon Onderzoek Nederland' en is een driejaarlijks onderzoek naar de woonervaring van Nederlanders dat het CBS in samenwerking met het ministerie van BZK uitvoert.

een koopwoning, maar kiezen zij uiteindelijk vaak voor huur.[149] Dit betekent dat de vraag naar middenhuurwoningen volgens de gemeente in de praktijk groter is dan puur op basis behoefteonderzoek blijkt.

Voor de nieuwbouwopgave middenhuur verwijst de gemeente in het actieplan middenhuur naar een recent woningbehoefteonderzoek voor Rotterdam. Dit onderzoek voorspelt tot 2030 een vraag naar toevoeging van 3.500 tot 6.000 middensegment huur. Volgens de gemeente "is het in dit onderzoek genoemde aantal middensegment huurwoningen echter te laag".[150] In het onderzoek zou de overspannen koopmarkt namelijk buiten beschouwing zijn gelaten, zo geeft de gemeente aan. Dit maakt koopwoningen onbetaalbaar of niet beschikbaar, waardoor aspirant-kopers uitwijken naar de huursector.

Op basis van de beschikbare gegevens heeft de rekenkamer niet kunnen reconstrueren waar de gemeente de exacte vraag naar middeldure huurwoningen op baseert. Wel ziet de rekenkamer verschillende ramingen van het aantal te bouwen huurwoningen:

- In 2017 raamde OBI de vraag naar nieuwe huurwoningen in de vrije sector op 10.000 tot 16.000 (zowel in het midden- als het dure segment) in de periode van 2017 tot 2025, ofwel een totale nieuwbouwopgave van zo'n 1.250 tot 2.000 woningen per jaar tot 2025.[151]
- Begin 2018 raamde ABF de vraag naar nieuwe huurwoningen in de vrije sector op 4.600 tot ruim 8.100, ofwel een nieuwbouwopgave van 380 tot 675 woningen per jaar tot 2030.[152]
- In 2019 raamde de gemeente in het actieplan middenhuur de vraag naar nieuwe middenhuurwoningen (dus niet de volledige vrije sector) op minimaal 8.000 tot 2030, ofwel een nieuwbouwopgave van ongeveer 800 woningen per jaar.[153]

Opvallend is dat ABF en OBI zich voor hun raming op dezelfde data baseren. ABF staat in het behoefteonderzoek stil bij dit verschil en uit daarbij kritiek op de werkwijze van OBI. De verschillen zouden te maken hebben met aannames (ABF rekent met een groter aantal liberaliseringen en verkoop van sociale corporatiewoningen). Ook stelt ABF dat OBI een incompleet beeld geeft van de markt door bijvoorbeeld geen rekening te houden met de verschillen in verhuiswensen per type huishouden en woning.

monitoring vraag

Monitoring van de woonvraag door de gemeente is voornamelijk gericht op de sociale (ofwel EC-) doelgroep. Er is minder zicht op de vraag van andere doelgroepen. De gemeente geeft in haar voortgangsrapportages wel de totale grootte van de midden- en hoge inkomens samen weer, maar geeft geen afzonderlijk inzicht in de grootte van de groep midden- of hoge inkomens.

De omvang van de primaire doelgroep en de EC-doelgroep is afkomstig uit de 'feitenkaarten aandachtsgroepen volkshuisvestingsbeleid' die OBI jaarlijks opstelt. De

149 interview ambtenaar.

150 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak middensegment huur Rotterdam, april 2018, p2.

151 Gemeente Rotterdam, OBI, 'verkenning vrije sector huurwoningen Rotterdam' 2017. OBI raamde dat er boven op de toen bekende nieuwbouwplannen vrije sector huur (zo'n 4.500 tussen 2016 en 2025) nog aanvullende marktruimte was voor zo'n 800 tot 1.400 woningen per jaar.

152 ABF, 'Woningbehoefteonderzoek gemeente Rotterdam', februari 2018, p 18.

153 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, p. 9.

gemeente gebruikt de feitenkaarten voor onder meer de voortgangsrapportages over de woonvisie. Tabel 3-8 toont gegevens uit de feitenkaarten over de omvang van de totale EC-doelgroep per jaar en het aantal huishoudens dat daarvan tot de primaire doelgroep behoort. Ongeveer driekwart van de EC-doelgroep bestaat in Rotterdam dus uit huishoudens in de primaire doelgroep. Overigens loopt de beschikbaarheid van de gegevens altijd enkele jaren achter, omdat OBI gebruik maakt van inkomensgegevens van het CBS die met enige vertraging beschikbaar komen.

tabel 3-8: aantal huishoudens in primaire doelgroep en totale EC-doelgroep

jaar	EC-doelgroep	waarvan primaire doelgroep	primaire doelgroep in %
2014	174.350	129.730	74%
2015	175.490	132.120	75%
2016	177.400	131.200	74%
2017	176.900	129.600	73%
2018	175.700	126.500	72%

bron: Gemeente Rotterdam, OBI, 'Feitenkaart aandachtsgroepen volkshuisvestingbeleid', edities 2014-2018.

De gegevens uit de feitenkaarten komen niet altijd overeen met de cijfers in de rapportages van de gemeente. In de Woonvisie meldt de gemeente 125.600 huishoudens in de primaire doelgroep eind 2013. De feitenkaart op 1-1-2014 vermeldt er daarentegen fors meer: 129.730. Tevens vermeldt de voortgangsrapportage voor 2018 een primaire doelgroep van 129.600 huishoudens, zo'n 3.000 huishoudens meer dan de 126.500 huishoudens die OBI noemt in de feitenkaart voor 2018.[154] In een eerdere voortgangsrapportage rapporteert de gemeente, met verwijzing naar de cijfers van ABF, dat de EC-doelgroep in 2017 een omvang had van 185.600 huishoudens. Zoals te zien in tabel 3-8 komt OBI in de feitenkaart voor datzelfde jaar zo'n 10.000 huishoudens lager uit.[155]

Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor deze afwijkingen. Afwijkingen kunnen bijvoorbeeld te verklaren zijn door verschillend brongebruik door de onderzoekers. En ook cijfers die het CBS als bron hebben, kunnen veranderen. Zo voert het CBS soms bestandsverbeteringen door, ook op oudere bestanden.[156] In de laatste voortgangsrapportage over 2020 zijn de cijfers over de primaire en EC-doelgroep vergelijkbaar met de cijfers uit de feitenkaart, maar zijn alle cijfers een jaar opgeschoven: de cijfers voor 2018 worden in deze voortgangsrapportage als cijfers van 2019 gepresenteerd.[157] De rekenkamer kan niet beoordelen welke berekening juist is en welke niet. De gemeente geeft in haar rapportages echter geen duiding van de veranderende cijfers. Evenmin zijn afwijkende cijfers reden geweest om doelstellingen over de balans tussen sociale voorraad en sociale doelgroep aan te passen.

154 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2019', september 2020.

155 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2018', maart 2019, p.14.

156 Zoals te lezen is in de metadata achter de CBS microdata-bestanden: https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata.

157 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2020', september 2021, p.19.

Tot slot valt in de monitoring van de vraag op dat de gemeente geen rekening houdt met institutionele huishoudens (mensen die in een instelling verblijven) en studentenhuishoudens. Het onderstaande kader beschrijft waarom dit bijdraagt aan een incompleet beeld van de vraag.

institutionele huishoudens en studenten buiten beeld

In geen van de hierboven behandelde monitors houdt de gemeente rekening met institutionele huishoudens en woningen waar (meerdere) studenten wonen. Naar het oordeel van de rekenkamer maakt dit de monitoring onvolledig. Juist mensen die in een instelling verblijven worden geacht zo snel mogelijk weer zelfstandig te gaan wonen. Het zou dus logisch zijn om deze vraag wel mee te nemen in de bepaling van de doelgroepen (vaak zal het om mensen uit de EC-doelgroep gaan). Voor studenten geldt dat zij vaak in goedkope woningen wonen, een deel van hen in (eventueel verkamerde) zelfstandige woningen. Studenten 'bezetten' dus een deel van de goedkope voorraad. Omdat studenten en institutionele huishoudens buiten beschouwing blijven, is er geen volledig beeld van de vraag van lage inkomensgroepen ten opzichte het aanbod aan goedkope Rotterdamse woningen. In 2021 behoorden in Rotterdam 9.840 personen tot institutionele huishoudens.[158] Pas in de actualisatiestudie van ABF die eind 2021 verscheen, met het oog op de actualisatie van het Regioakkoord (zie paragraaf 6-2) kwam er inzicht in het aantal studenten dat in een sociale huurwoning woont. In 2020 waren dit er in Rotterdam volgens ABF 13.320.[159]

3-3-3 inzicht in aanbod bestaande voorraad

Om inzicht te krijgen in de bestaande woningvoorraad beroept de gemeente zich op verschillende monitoren. Daarbij valt op dat onderzoek van externe bureaus gedurende de onderzochte periode een belangrijkere rol ging spelen in het woonbeleid. Bij het opstellen van de Woonvisie putte de gemeente voornamelijk uit studies van onderzoeksafdeling OBI, dat daarvoor gebruik maakte van eigen databases of gegevens van het CBS. Sinds in 2019 het Addendum verscheen, beroept de gemeente zich voor de bepaling van de woningvoorraad op cijfers van ABF, een commercieel onderzoeksbureau dat met haar modellen in heel Nederland een belangrijke bijdrage levert aan het woonbeleid. Daarnaast maakten gemeenten in regionaal verband gebruik van de diensten van de commerciële onderzoeksbureaus Stec en RIGO.

BAG: beperkt inzicht

Het lijkt misschien eenvoudig om de woningvoorraad in een gemeente in beeld te brengen. Toch is dit door het gebruik van uiteenlopende definities en verschillende databastanden geen kwestie van 'huizen tellen'. Om de woningvoorraad inzichtelijk te maken, zijn onderzoekers meestal aangewezen op de BAG ('Basisregistratie Adressen en Gebouwen'). Dit is sinds 2011 het landelijke systeem voor registratie van adressen en gebouwen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een correcte vulling van de BAG.

De BAG kampt met drie problemen die het 'tellen' van de voorraad lastig maken:

- wat is precies een *woning* in de BAG?
- de BAG geeft geen inzicht in verkamerde woningen;
- de BAG is soms onbetrouwbaar.

158 CBS Statline, 'Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari,' verkregen op 11 oktober 2021.

159 ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021, p.10.

Allereerst zijn categorieën uit de BAG niet altijd eenduidig. Zo bevat de BAG de categorieën 'objecten met een woonbestemming' en 'zelfstandige woningen'. ABF en Stec gebruiken voor hun analyses van de woningvoorraad het *aantal objecten met een woonbestemming*.[160] Dit komt overeen met de definitie die het CBS hanteert om de woningvoorraad vast te stellen. De gemeente Rotterdam gaat, in lijn met de collegedoelstellingen, echter uit van *zelfstandige woningen*. Het collegeakkoord bevat als doelstelling de 'start bouw' (dus niet de oplevering) van 18.000 zelfstandige woningen. Zoals te zien in tabel 3-9 bestaat er een groot verschil tussen de aantallen bij deze twee verschillende definities.

tabel 3-9: definitieverschil BAG

type	woningvoorraad (2017)
objecten met woonbestemming	310.300
zelfstandige woningen	298.000

bron: College van B & W, brief 'Bod Rotterdam t.b.v. nieuwe regionale Woningmarktafspraken', 3 oktober 2018.

De wijze waarop de BAG is opgebouwd, draagt bovendien het risico in zich dat een deel van de woningvoorraad buiten beeld blijft. In de BAG is het namelijk onduidelijk of een zelfstandige woning in de praktijk 'verkamerd' wordt verhuurd en dus bestaat uit meerdere onzelfstandige woningen. Dit wordt namelijk niet als zodanig geregistreerd.[161] Het gevolg is dat de monitors die de gemeente gebruikt in de praktijk weinig rekening houden met eventuele verkamering. In interviews met de rekenkamer geven medewerkers van ABF en Stec aan dat in Rotterdam wel rekening gehouden dient te worden met veel verkamerde woningen.[162] In grote (studenten)steden is verkamering immers een veel voorkomend fenomeen.

In de praktijk komt een deel van de verkamerde woningen terug in de monitors. ABF heeft namelijk een deel van de studentenkamers in zelfstandige woningen wél meegenomen als losse woningen. Deze woningen bleken, na controle door Stec, vooral het bezit te zijn van de Stichting Studentenhuisvesting (SSH).[163] Stec heeft daarop besloten om deze woningen ook afzonderlijk mee te tellen, zodat de monitors beter op elkaar zouden aansluiten. Ook voor intramurale woningen (d.w.z. in een zorginstelling) geldt dat deze in de gemeentelijke monitoren niet als aparte woningen meetellen.[164]

Verder blijken de gegevens in de BAG soms simpelweg niet op orde. Dit bleek bijvoorbeeld in het Herzien Addendum, waarin alle voorraadcijfers over 2017 zijn aangepast. De reden hiervoor was dat ABF bij de actualisatie van de gebiedsatlas – die de woningvoorraad op gebiedsniveau in kaart brengt – eerder gerapporteerde cijfers

160 Dit was onder andere het geval in de gebiedsatlas (ABF) en de regiomonitor (Stec).

161 Volgens de BAG richtlijnen is een object met woonfunctie zelfstandig wanneer deze voorzien is van eigen sanitair, eigen kookgelegenheid en een eigen opgang heeft. Als er meerdere eenheden zijn die hun voorzieningen delen, staan deze gezamenlijk als 1 woonobject in de BAG.

162 interview onderzoeksbureau.

163 interview onderzoeksbureau.

164 interview onderzoeksbureau.

niet kon reproduceren.[165] De totale voorraad bleek in 2017 ruim 1.500 woningen kleiner dan eerder was gemeld: 900 woningen betroffen recreatiewoningen bij Hoek van Holland en 600 woningen bleken na bestandsverbeteringen niet meer aanwezig in de data.[166] In gesprek met de rekenkamer gaf een medewerker van een onderzoeksbureau aan dat de BAG de beste beschikbare bron is, maar dat de kwaliteit per gemeente verschilt. Gemeenten zijn immers zelf verantwoordelijk voor het doorgeven van juiste gegevens voor de BAG.[167] Het is dus erg moeilijk om op basis van de BAG een eenduidig beeld te vormen van de bestaande woningvoorraad.

huur of koop

Naast de BAG maken onderzoeksbureaus en gemeenten gebruik van microdata van het CBS. Voor het in beeld brengen van de voorraad wordt gebruik gemaakt van informatie van het CBS dat per woning aangeeft of het een huur- of koopwoning is. Het CBS weet immers wie de eigenaar van een woning is.[168] Toch kan ook het CBS voor een deel van de woningen het type eigendom niet vaststellen.

Het is dan aan de gemeente of het onderzoeksbureau om te bepalen hoe zij omgaan met deze woningen met 'onbekende' eigenaar. ABF hanteert bijvoorbeeld een model om woningen toe te delen aan de verschillende eigendomscategorieën.[169] Dit betekent, dat de onderzoekers op basis van een model een inschatting maken van het aantal woningen in deze categorieën. Deze schatting kan afwijken van de werkelijke eigendomssituatie. Zo kunnen woningen bijvoorbeeld meetellen in de huurvoorraad, terwijl het in werkelijkheid geen huurwoningen zijn.

sociale corporatievoorraad

De corporatievoorraad wordt landelijk gemonitord. In het kader van de financiële verantwoording delen corporaties jaarlijks hun zogeheten dVi en dPi's met de rijksoverheid. DVi staat voor 'de verantwoordingsinformatie', waarin corporaties onder andere hun bezit vermelden. In de dPi, of 'de prospectieve informatie' geven corporaties prognoses voor de komende vijf jaar.

Ook deze data hebben beperkingen. Zo is de informatie weergegeven per corporatie en niet per gemeente. Verder blijkt de informatie uit de dVi's niet goed te koppelen aan bijvoorbeeld de BAG: adresregistraties en peilmomenten komen regelmatig niet overeen.[170] Gemeenten moeten daarom andere manieren zoeken om hun (sociale) corporatievoorraad te monitoren.

De Rotterdamse situatie ziet er zo in de diverse monitors verschillend uit. De regiomonitor van Stec en de gebiedsmonitor van ABF bevatten bijvoorbeeld verschillen in de samenstelling van de sociale corporatievoorraad. De regiomonitor toont dat het Rotterdamse corporatiebezit in 2017 en 2019 voor 87% uit sociaal basis (de goedkoopste categorie) bestond, terwijl dit volgens de gebiedsmonitor 79% was. Uit interviews leidt de rekenkamer af dat dit verschil te verklaren is door de wijze waarop

165 De eerder gerapporteerde cijfers die ABF niet kon reproduceren waren opgenomen in het regioakkoord en het addendum.

166 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2019', september 2020.

167 interview onderzoeksbureau.

168 CBS, Eigendom Woningvoorraad. Verkregen op 7 oktober 2021 van https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/eigendom-woningvoorraad.

169 interview onderzoeksbureau.

170 interview onderzoeksbureau.

wordt omgegaan met corporaties die niet zijn aangesloten bij de Maaskoepel, de koepelorganisatie die gegevens aanlevert voor de monitor. Voor de regiomonitor verzamelden de onderzoekers van Stec gegevens van corporaties die niet bij de Maaskoepel zijn aangesloten. In de gebiedsmonitor hebben de onderzoekers van ABF daarentegen de ongeveer 8.000 woningen met een onbekende huurprijs zelf toebedeeld aan een prijscategorie. Zij maakten daarvoor gebruik van de verhoudingen tussen prijscategorieën van woningen waarvan de huurprijs wel bekend was.[171]

DAEB en niet-DAEB
Woningcorporaties voeren vooral taken uit die DAEB worden genoemd. Dit staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang, ofwel de kerntaak van woningcorporaties. Onder DAEB-activiteiten vallen in ieder geval het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen, maar ook het beheren van bepaald maatschappelijk vastgoed. Woningcorporaties kunnen daarnaast ook woningen bouwen en verhuren in de vrije sector. Deze (en enkele andere) activiteiten worden aangemerkt als 'niet-DAEB'. In de Woningwet is vastgelegd dat woningcorporaties hun bezit administratief en/of juridisch moeten verdelen in een DAEB en een niet-DAEB tak.

Voor het bepalen van de samenstelling van de voorraad, kan het verschil maken welke huurwoningen meetellen in de sociale voorraad. Zo bestaat de sociale voorraad volgens het Addendum (gebaseerd op cijfers van ABF) uit 212.900 woningen. RIGO komt daarentegen uit op een hoger aantal, namelijk 214.751 woningen. Dit verschil is te verklaren doordat RIGO redeneert dat woningen die nu boven de liberalisatiegrens worden verhuurd, maar tot het DAEB-bezit behoren, weer een huur onder de liberalisatiegrens krijgen zodra de zittende huurder verhuist. Overigens gebruikt RIGO hiervoor de cijfers van ABF, maar voegt daar extra DAEB-woningen aan toe (het cursieve deel in tabel 3-10).

tabel 3-10: Rotterdamse sociale voorraad in 2017 volgens het RIGO-rapport

corporatie voorraad < €710 (ABF)	particuliere huur <€710 (ABF)	koop < €140k (ABF)	*corporatie DAEB-voorraad >€710 (dPi)*	sociale voorraad totaal RIGO	% van totale voorraad
124.700	51.500	36.700	*1.851*	214.751	69%

bron: RIGO, 'Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad', 23 januari 2019, p. 4.

De gemeente kiest er in de voortgangsrapportages voor om alle niet-DAEB sociale huurwoningen in de voortgangsrapportages mee te tellen in de sociale voorraad.[172] De sociale voorraad wordt zo een stuk groter, terwijl corporaties over deze woningen geen afspraken hoeven te maken met de gemeente. Volgens het onderzoek van RIGO

171 interviews onderzoeksbureaus.

172 In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dit te doen in lijn met regionale afspraken.

zouden 9.418 niet-DAEB woningen na de verhuizing van de zittende huurder niet meer in het sociale segment vallen.[173]

sociale particuliere voorraad
Zoals eerder vermeld, bestaat de sociale voorraad volgens de gemeente niet alleen uit (sociale) corporatiewoningen, maar ook uit particuliere huurwoningen in het gereguleerde segment en goedkope koopwoningen. In 2014 bestond de totale 'goedkope voorraad', die geschikt zou zijn voor de primaire doelgroep, uit 167.700 woningen. Hiervan waren 118.600 woningen in corporatiebezit en 49.100 in particulier bezit.

Voor de berekening van zowel de particuliere goedkope huur- als koopvoorraad ging de gemeente in de Woonvisie uit van de WOZ-waarde van een woning. Omdat in Nederland geen registratiecijfers beschikbaar zijn over de huurprijzen van particuliere verhuurders, bepaalde de gemeente zowel de sociale huur- als koopvoorraad op basis van een WOZ-waardegrens. Hiervoor gebruikte zij de maximale prijs van een koopwoning die iemand uit de primaire doelgroep kan financieren. In 2014 werd deze grens voor alle woningen in particulier bezit vastgesteld op een WOZ-waarde tot € 120.000. Deze woningen rekende de gemeente tot de sociale voorraad. De gedachte hierachter was dat mensen met een laag inkomen niet alleen een sociale corporatiewoningen kunnen betalen, maar ook een goedkope huur- of koopwoning. Het is in de beleidsstukken niet duidelijk op welke aanname de gemeente baseert dat deze maximale WOZ-waarde zich vertaalt in een sociale huurprijs (d.w.z. een huurprijs gericht op de primaire doelgroep).

sociale particuliere huur
De gemeente bepaalt particuliere huur vanaf het Addendum (2019) niet meer aan de hand van de WOZ-waarde, maar van de huurprijs. Zoals gezegd bestaat er echter geen dataset waarin de huurprijs van elke Nederlandse particulier verhuurde woning staat. Het bureau ABF heeft in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een dataset met huurprijzen gemaakt op basis van een modelmatige benadering: een schatting. Deze dataset heet de Lokale Monitor Wonen (LMW). Het model gebruikt als belangrijkste input de huurenquête van de rijksoverheid. Dit is een jaarlijks vragenlijstonderzoek onder verhuurders. Voor de huurenquête wordt een steekproef van verhuurders van ongeveer 14.000 woningen gevraagd naar onder andere de huurprijs van de woning(en) die zij verhuren. ABF schat met deze data de huurprijs in van alle particuliere huurwoningen.[174]

De LMW is echter niet perfect in de benadering van de huurprijzen. Een eerste beperking is dat CBS-data meestal niet vermelden of een woning in zijn geheel of in delen (d.w.z. verkamerd) wordt verhuurd. Het model kan daarom geen goede inschatting maken van de huurprijs. Ten tweede kan de data van de huurenquête gekleurd zijn – want hoe waarschijnlijk is het dat verhuurders die uit zijn op maximale winst, de vrijwillige enquête (naar waarheid) zullen invullen? Dit maakt de voorspellingen op basis van deze data minder representatief. Een goed alternatief is overigens niet voor handen. Stec en de gemeente geven aan dat dit de enige openbare

173 RIGO, 'Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad', 23 januari 2019, p. 4. Dit risico is ook beschreven in de regionale woningmarktafspraken.

174 ABF doet deze voorspelling op basis van een regressiemodel, gemaakt op basis van de bij het CBS bekende karakteristieken van alle andere particuliere huurwoningen.

bron is die particuliere huurprijzen weergeeft en waarvan goed en publiek beschreven is hoe het model werkt. Niettemin schreef de gemeente pas in de voortgangsrapportage 2020 dat de cijfers over de sociale particuliere huur, kunnen afwijken van de werkelijkheid: “Tevens moeten we ons beseffen, dat het beeld over huurprijsniveaus uit de gebruikte bron (ook over eerdere jaren) rooskleuriger kan zijn dan de realiteit, die wij vanuit steekproeven voor Goed Huren en Verhuren aantreffen.”[175]

In het bijzonder bevat de LMW bevat onzekerheden ten aanzien van de inschatting van de goedkope particuliere huurvoorraad. ABF geeft hierover aan de rekenkamer aan dat het model ongeveer 69% van de woningen (in Nederland) in de juiste huurprijscategorie voorspelt.[176] Bezien vanuit verschillende prijscategorieën, valt echter op dat het model vooral woningen boven de liberalisatiegrens juist inschat. Dit is te verklaren doordat het sociale segment uit meerdere gedetailleerdere prijscategorieën bestaat, wat het moeilijker maakt een juiste inschatting van de huurprijs te maken:[177]

- Het model voorspelde 17% van de woningen in de prijscategorie tot de kwaliteitskortingsgrens (d.w.z. een huur van € 432,51 in 2020) correct.[178]
- Het model voorspelde 61% van woningen tussen de kwaliteitskortingsgrens (tussen € 432,51 en € 663,40) correct.
- Het model voorspelde 28% van de woningen tussen de aftoppingsgrens en de liberalisatiegrens (tussen € 663,40 en € 737,14) correct.
- Het model voorspelde 90% van de woningen boven de liberalisatiegrens (vanaf € 737,14 in 2020) correct.

De ontwikkelaars van de LMW onderkennen de onzekerheden in de schattingen, en stellen de huurprijsdata daarom alleen beschikbaar op gemeenteniveau. De gemeente Rotterdam heeft er echter voor gekozen om deze informatie in de monitor gebiedsatlas op buurtniveau weer te (laten) geven. Het buurtniveau is een laag schaalniveau: de gemeente Rotterdam bestaat uit 69 buurten (waar woningen staan). Hierdoor kunnen onnauwkeurigheden uitvergroot worden op buurtniveau, wat leidt tot slecht zicht op de particuliere sociale (basis) voorraad in een buurt.[179]

Zowel ABF als Stec maken voor hun monitors (de monitor gebiedsatlas en de regiomonitor) gebruik van de LMW. Zoals te zien in tabel 3-11 vertoont de samenstelling en omvang van de particuliere sociale sector in Rotterdam in beide monitors flinke verschillen. Zo is de categorie ‘sociaal basis’ volgens ABF ruim 7.000 woningen groter dan in de weergave van Stec, terwijl die laatste een grotere categorie ‘sociaal’ ziet.

175 Gemeente Rotterdam, ‘Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2020’, september 2021, p 17.

176 Voor het meten van de voorspelkracht van een model wordt meestal gebruik gemaakt van een ‘testset’: het voorspelmodel wordt toegepast op een deel van de huurprijsdata die niet gebruikt is voor het maken van het voorspelmodel. Zo kan de voorspelde huurprijs naast de werkelijke huurprijs worden gelegd en kunnen verschillen beoordeeld worden.

177 onderstaande gegevens gebaseerd op mail onderzoeksbureau.

178 De kwaliteitskortingsgrens is de (op rijksniveau vastgestelde) huurprijs tot waar een deel van de huur volledig door de huurtoeslag wordt betaald.

179 interview onderzoeksbureau.

tabel 3-11: particuliere sociale voorraad Rotterdam (2017)

woningen	ABF, monitor gebiedsatlas	Stec, regiomonitor
sociaal basis (huur < €635)	37.558	30.280
sociaal (huur €635 - €711)	8.017	12.375
totaal	45.575	42.655

bron: Monitor gebiedsatlas (2019) en Regiomonitor (2021)

Stec kan de verschillen desgevraagd niet verklaren.[180] ABF zoekt de verklaring in de schatting van de eigendomsstatus of huurprijs wanneer deze onbekend is. De gemeente (of het samenwerkingsverband van regiogemeenten, SvWrR) heeft dit verschil overigens niet aan Stec voorgelegd. De berekeningen van het gehele sociale segment (corporatievoorraad plus particuliere voorraad) liggen bij ABF en Stec met 3.000 woningen iets minder ver uit elkaar.

samenvattend: gebiedsatlasmonitor is stapeling van onnauwkeurigheden

De gebiedsatlasmonitor volgt de veranderingen in de samenstelling van het woningaanbod op gebiedsniveau. Zoals eerder aangegeven voorziet ABF elke woning van een eigendomsstatus, ook als onbekend is in de data van het CBS. Voor woningen waarvan de eigendomsstatus onbekend is, wordt een inschatting gemaakt. Verder is niet van alle corporatiewoningen de huurprijs(categorie) bekend. Deze woningen (10% van het totaal aantal corporatiewoningen) worden op basis van een schatting toebedeeld aan een huurprijscategorie. Ten slotte zijn alle huurprijscategorieën van particuliere huurwoningen bepaald op basis van een voorspelmodel. De inschattingen en voorspellingen zullen op het stads- of wijkniveau de werkelijkheid redelijk benaderen. Echter, bij het verder inzoomen op buurten, zoals in de gebiedsatlasmonitor gebeurt, kunnen deze inschattingen mogelijk zorgen voor relatief grote afwijkingen op buurtniveau, voornamelijk in buurten met veel particuliere huurwoningen.

Het gebruik van de LMW in de regiomonitor levert voor recentere jaren nog een onnauwkeurigheid op. De cijfers over de particuliere huurprijzen lopen in de LMW namelijk twee jaar achter. Om toch uitspraken te kunnen doen over de omvang van de sociale particuliere huursector, wordt in de regiomonitor het aandeel sociale particuliere huur op de totale particuliere huur doorgerekend naar de volgende jaren. De totale grootte van de particuliere huur is namelijk wel voor alle jaren bekend in de data van het CBS. De regiomonitor stelt het aantal sociale particuliere huurwoningen voor de jaren 2018 en 2019 dus procentueel gelijk aan de situatie in 2017. Gezien de ontwikkeling van de woningmarkt is het echter aannemelijk dat het aandeel sociale particuliere huur is gedaald. Huurprijzen zijn de afgelopen jaren hard gestegen, waardoor private huurwoningen die voorheen een huurprijs onder de liberalisatiegrens hadden daar nu boven kunnen vallen. Dit kan betekenen dat de regiomonitor het aantal particuliere sociale huurwoningen overschat.[181]

sociale koop

Om de sociale koopvoorraad vast te stellen, maakt de gemeente gebruik van de WOZ-waarde (Waarde Onroerende Zaken) van de woning. In het Herzien Addendum uit 2020 rekent de gemeente koopwoningen met een WOZ-waarde tot € 174.000 tot het

180 interview onderzoeksbureau.

181 Stec, 'Monitor Regioakkoord Regio Rotterdam', Excel.

sociale koopsegment. De gemeente stelt de WOZ-waarde van alle woningen jaarlijks vast op basis van een modelmatige benadering van de woningwaarde uit het recente verleden. Bijvoorbeeld: de WOZ-waarde van een woning in 2020, wordt bepaald op basis van de woningwaarde op 1 januari 2019 (de 'peildatum'). De waarde op die datum is berekend op basis van transacties van vergelijkbare woningen die in 2018 plaatsvonden. Met andere woorden, het inzicht in de koopwoningvoorraad uit 2020 is gebaseerd op transacties van twee jaar daarvoor.

Het gebruik van de WOZ-waarde als maatstaf draagt risico's met zich mee bij het vaststellen van het aanbod, in het bijzonder dat van goedkopere woningen. De snelle opwaartse prijsontwikkeling van de afgelopen jaren (zie tabel 3-12) wordt immers pas met een vertraging weergegeven. De kans is daarom groot dat de voorraadverdeling al achterhaald is op het moment van rapporteren. Vooral voor het inzicht in de sociale koopvoorraad zal dit consequenties hebben: een deel van de weergegeven sociale koopvoorraad zal op het moment van rapporteren niet meer voor een sociale koopprijs beschikbaar zijn. Bovendien wordt een groot deel van de woningen boven de WOZ-waarde verkocht – in 2021 betaalden kopers in Zuid-Holland voor 75% van de woningen zelfs meer dan de vraagprijs.[182] Het is daarom de vraag wat de WOZ-waarde zegt over de beschikbaarheid van de sociale koopvoorraad voor de doelgroep.

tabel 3-12: prijsontwikkeling bestaande koopwoningen Rotterdam

jaar	prijsontwikkeling t.o.v. vorige jaar (in %)
2015	4,4
2016	7,1
2017	13,0
2018	14,5
2019	8,2
2020	8,5
2021	14,0

bron: CBS Statline, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen, regio'

middensegment
Het middensegment bestaat (voornamelijk) uit particuliere huurwoningen en koopwoningen. In de voortgangsrapportages wordt geen inzicht geboden in de grootte van het middensegment. In sommige van de eerdergenoemde monitors, zoals de gebiedsmonitor, is het middensegment wel inzichtelijk gemaakt. Echter, dezelfde problemen als eerder genoemd voor sociale particuliere huur en sociale koop gelden ook voor deze weergaven.

3-3-4 inzicht in nieuwbouw

In deze paragraaf analyseert de rekenkamer het gemeentelijk inzicht in de nieuwbouwontwikkeling. De gemeente legt gegevens over de nieuwbouwproductie van woningen en projectplanning sinds 2018 vast in het intern registratiesysteem BoPro (voluit: Bouwprogrammering).[183] BoPro valt onder de afdeling Gebiedsontwikkeling (GO) en wordt continu bijgewerkt. Tot 2018 hield de afdeling

182 NVM, 'Marktinformatie Koopwoningen', verkregen op 5 januari 2022 van https://www.nvm.nl/wonen/marktinformatie/.
183 interview ambtenaar.

Wonen de bouwproductie bij in de Monitor Fysieke Projecten (MFPR). Deze monitor werd slechts twee keer per jaar bijgewerkt. BoPro werd ontwikkeld om verschillende informatie over bouwplanningen samen te brengen in één systeem. De voortgangsrapportages over de Woonvisie bevatten verschillende gegevens uit BoPro.

renovatie en nieuwbouw

Met BoPro monitort de gemeente de Rotterdamse woningbouwproductie. Daarbij hanteert zij de volgende categorieën:

- nieuwbouwwoningen;
- transformatie naar nieuwe woningen (d.w.z. functiewijziging van bijvoorbeeld kantoor naar woonruimte);
- vernieuwbouw (d.w.z. grootschalige renovaties vanaf € 65.000 waarvoor uitverhuizing plaatsvindt).[184]

In tabel 3-13 is te zien dat het grootste deel van de woningbouwproductie bestaat uit nieuwbouw. In sommige jaren bestaat een flink deel van de totale productie uit transformatie; in 2018 was dit een derde van de totale woningbouwproductie. In 2019 en 2020 is tevens te zien dat vernieuwbouw toeneemt tot bijna een vijfde van de totale productie in 2020.

tabel 3-13: woningbouwproductie 2015-2020

	nieuwbouw	vernieuwbouw	transformatie	totaal
2015	1.109	235	27	1.371
2016	1.212	184	125	1.521
2017	2.570	122	1.003	3.695
2018	2.920	132	1.506	4.558
2019	1.999	302	430	2.731
2020	1.816	545	764	3.125

bron: Gemeente Rotterdam, gegevens uit 'BoPro', bewerking rekenkamer.

Vernieuwbouw telt mee voor de doelstellingen die als 'upgrading' in het Addendum staan. Maar de gemeente rapporteert vernieuwbouw ook als onderdeel van de totale woningbouwproductie. In een brief naar het college gaven de vier grote corporaties in de stad aan geen voorstander te zijn van het meerekenen van renovaties bij de (in dit geval sociale) nieuwbouwproductie: zij zijn van mening dat de nieuwbouwproductie moet weergeven hoeveel woningen er aan de voorraad worden toegevoegd en van toevoegingen aan de voorraad is bij vernieuwbouw meestal geen sprake.[185]

startbouw in plaats van oplevering

De gemeente kijkt in haar monitoring niet naar het aantal opgeleverde woningen, maar naar het aantal woningen waarvan de bouw is gestart – ook wel 'startbouw' genoemd. Dit komt overeen met het collegetarget in het coalitieakkoord 2018-2022: de

[184] De gemeente geeft de volgende definitie: Vernieuwbouw zijn grote renovaties (investeringssom > 65.000 euro per woning), die ten behoeve van deze renovatie volledig leeg zijn gemaakt en waar na de renovatie een nieuwe toewijzing plaatsvindt"" (ambtelijk wederhoor). Verder worden in BoPro ook kleine renovaties gemonitord, maar deze behoren niet tot het gemeentelijk deel van de bouwproductie en daarom betrekt de rekenkamer deze woningen niet in haar analyse. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Definities gehanteerd in Bopro, versie 1', 4 maart 2021.

[185] Woonstad Rotterdam, brief namens vier Rotterdamse corporaties 'Reactie voortgangsrapportage Woonvisie', 25 oktober 2021.

startbouw van 18.000 nieuwe woningen tussen 2018 en 2022. Onder startbouw wordt verstaan “de datum waarop de feitelijke starthandeling van de bouwwerkzaamheden plaatsvindt”, oftewel de eerste paal. Bij transformatie en/of renovatie verwijst startbouw naar de eerste verbouwingswerkzaamheden. De datum waarop dit plaatsvindt, bepaalt tot welk ‘bouwjaar’ de woning in BoPro wordt meegerekend. [186] Met andere woorden, niet de opleverdatum, maar de datum waarop de bouw is gestart is leidend in BoPro.

In BoPro wordt ook de status van het project bijgehouden. Wanneer de dataverantwoordelijke van een project constateert dat de gebouwde woning bewoond is, krijgt deze in het systeem de status ‘opgeleverd’. De gemeente geeft echter aan, dat opleveringen door de gemeente niet accuraat worden bijgehouden, omdat BoPro er specifiek is voor de monitoring van het bouwprogramma en de startbouw. Voor de oplevering van woningen worden cijfers uit de BAG gebruikt als bronbestand. Tegelijk geeft de gemeente aan, dat de BAG regelmatig achter lijkt te lopen.[187] De gemeente rekent zelf voor dat er ongeveer een tot drie jaar tijd zit tussen startbouw en oplevering.[188] De doelstellingen uit de Woonvisie (en het (Herzien) Addendum) hebben echter als definitie ‘bewoonbare woningen die via nieuwbouw aan de woningvoorraad zijn toegevoegd’, wat betekent dat de woningen in 2030 opgeleverd dienen te zijn.[189] Aangezien BoPro hier niet op ingericht is, is op basis van gegevens uit BoPro niet te zeggen in hoeverre de woonvisiedoelstellingen op schema liggen.

In de registratie van de bouwproductie vermeldt de gemeente enkel bruto gegevens (d.w.z. alleen toegevoegde nieuwbouwwoningen) en niet de netto bouwproductie (d.w.z. nieuwbouw minus sloop en onttrekking). De totale voorraadontwikkeling valt dus lager uit dan de bouwproductie in een bepaald jaar. Ook valt op dat de gemeente in BoPro enkel zelfstandige woningen meetelt, aansluitend bij het collegetarget over de startbouw van zelfstandige woningen. Dit sluit echter niet aan bij de doelstellingen uit het Addendum die zijn gericht op de toename of afname van het aantal zelfstandige én onzelfstandige woningen.

prijssegmenten

De gemeente registreert in BoPro per project de prijssegmenten van te bouwen woningen (d.w.z. de prijscategorie, geen exacte prijzen) en of het om een huur- of koopwoning gaat. Om het prijssegment vast te stellen, gaat de gemeente als volgt te werk. Bij startbouw in de koopsector wordt gekeken naar de koopprijs bij startbouw. De gemeente geeft aan dat dit bijna altijd overeenkomt met de uiteindelijke door de koper betaalde koopprijs.[190] Huurprijzen worden bij aanvang van de huur bepaald en op dat moment in een huurprijscategorie ingedeeld. Tot het moment van oplevering bevat het systeem alleen prognoses van de huurprijzen (gebaseerd op verhuurlijsten).

Maar ook het prijssegment is niet altijd bekend. Het project kan bijvoorbeeld nog ver in de toekomst liggen, in andere gevallen beschikt de gemeente over weinig tot geen informatie. In dat geval vermeldt BoPro bij het type eigendom of prijssegment

186 Gemeente Rotterdam, ‘Definities gehanteerd in Bopro, versie 1’, 4 maart 2021.

187 interview ambtenaar.

188 interview ambtenaar.

189 Gemeente Rotterdam, ‘Thuis in Rotterdam – Addendum’, maart 2019, p 7.

190 interview ambtenaar.

'onbekend' of 'nader te bepalen'.[191] Voor projecten waarvan de prijs op geen enkele wijze kan worden bepaald (bijvoorbeeld omdat de ontwikkelaar de informatie niet met de gemeente deelt), maakt de gemeente een schatting van de nieuwbouwprijs van de woning op basis van oppervlakte en gemiddelde waarden.[192] De gemeente weet niet hoe vaak dit voorkomt en in BoPro is niet te onderscheiden welke projecten dit betreft.[193] Een ambtenaar licht toe dat deze categorie vaak verwijst naar kleine transformaties, zoals een winkel die wordt omgezet naar een woning. De gemeente beschikt vaak niet over informatie over de prijs van deze woning en maakt een schatting aan de hand van de oppervlakte. Het schatten van informatie kent echter een grote onzekerheidsmarge. De gemeente heeft sinds 2020 besloten woningen met een onbekende prijs niet nader in te delen.[194] In de voortgangsrapportages staat niet dat de gerapporteerde bouwproductie in categorieën deels op schattingen is gebaseerd.

woningbouwproductie sociaal segment

Tabel 3-14 geeft een overzicht uit BoPro van het aantal woningen in het sociale segment waarvan de bouw tussen 2015 en 2020 is gestart (tabel 3-13 bevatte de totale nieuwbouwproductie). Het gaat om zowel sociale koop als sociale huur.

tabel 3-14: aantal startbouw sociaal segment

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
huur						
sociaal basis	354	321	418	142	698	493
sociaal	155	190	144	917	439	702
koop						
sociaal basis	50	48	2	25	17	1
sociaal	69	100	151	15	16	25
onbekend						
sociaal basis					12	62
sociaal					4	71
totaal	**628**	**659**	**715**	**1.099**	**1.186**	**1.354**
% van de bouwproductie	**46%**	**43%**	**19%**	**24%**	**43%**	**43%**

bron: Gemeente Rotterdam, 'BoPro', bewerking rekenkamer

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de bouw van woningen in het sociale segment sinds 2015 sterk is gestegen. Echter, het aandeel woningen in het sociaal segment ten opzichte van de totale bouwproductie bleef ongeveer gelijk en beleefde in 2017 en 2018 een dieptepunt. Zo'n 47% van de productie in het sociale segment betreft het segment sociaal basis.

Tevens heeft de rekenkamer een analyse gemaakt van de bouwproductie naar opdrachtgever: woningen gebouwd door woningcorporaties en door marktpartijen.

191 interview ambtenaar.

192 Dit doet ze aan de hand van de oppervlakte van de woning en de gemiddelde prijs van nieuwbouwwoningen in het gebied/ de wijk. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Definities gehanteerd in Bopro, versie 1', 4 maart 2021.

193 Gemeente Rotterdam, 'Definities gehanteerd in Bopro, versie 1', 4 maart 2021.

194 interview ambtenaar en ambtelijk wederhoor.

tabel 3-15: bouwproductie sociaal segment naar ontwikkelaar (huur en koop)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
woningcorporaties	391	245	176	179	583	872
marktpartijen	237	414	539	920	603	482
totaal	628	659	715	1.099	1.186	1.354

bron: Gemeente Rotterdam, 'BoPro', bewerking rekenkamer

Wat opvalt in tabel 3-15 is dat vanaf 2016 tot 2018 het merendeel van de sociale woningen door marktpartijen is gebouwd: marktpartijen bouwden 1.873 woningen in het sociaal segment en woningcorporaties 600. In 2017 en 2018 bouwden marktpartijen zelfs ruim driekwart van het sociale segment. Sinds 2019 nam het aandeel sociale woningen gebouwd door corporaties weer toe tot bijna twee derde in 2020. Echter, een groot deel hiervan betreft vernieuwbouw of betreft nieuwbouw waaraan een onttrekking vooraf ging. In een brief aan de raad schrijven de vier corporaties namelijk: "Wanneer in de periode 2018-2020 sloop-nieuwbouw en vernieuwbouw buiten beschouwing worden gelaten, hebben de corporaties nog geen 300 sociale huurwoningen toegevoegd aan de Rotterdamse woningvoorraad."[195] Volgens BoPro is er in die periode sprake van 1.813 nieuwbouwwoningen door corporaties en in de voortgangsrapportage 2020 wordt voor deze periode 1.626 sociale nieuwbouw door corporaties vermeld.[196] De paragrafen 6-3 en 6-4 gaan nader in op de samenwerking met woningcorporaties, onder meer ten aanzien van nieuwbouw.

Dat marktpartijen sociale woningen ontwikkelen, betekent niet dat zij deze ook zelf verhuren. In een interview met de rekenkamer vertelde een medewerker van een woningcorporatie dat het regelmatig voorkomt dat een marktpartij de grond is gegund en de ontwikkeling van de woningen op zich neemt. Om de sociale woningen te kunnen overnemen, moet de corporatie dan met deze commerciële partij onderhandelen.[197] Hierdoor blijft het in de cijfers over de bouw van sociale huur onduidelijk hoeveel woningen sociale corporatiewoningen zijn en hoeveel door een andere partij worden verhuurd. In het geval dat woningen door een marktpartij worden verhuurd, is het namelijk minder zeker dat deze voor langere tijd in de sociale sector behouden worden.[198] Uit deze analyse blijkt tevens dat het de gemeente niet is gelukt om 80% van de sociale productie door woningcorporaties te laten uitvoeren, hetgeen een doelstelling uit het Addendum is.

studenten- en starterswoningen in het sociale segment

Tot de sociale bouwproductie rekent de gemeente ook woningen met een kale huur onder de liberalisatiegrens, gericht op studenten en starters. In de voortgangsrapportage Woonvisie 2019 verklaart de gemeente dat het hoge percentage sociaal segment dat wordt gebouwd mede wordt veroorzaakt door een groot aantal

195 Havensteder, Vestia, Woonbron en Woonstad Rotterdam, raadsbrief 'Reactie voortgangsrapportage Woonvisie', 25 oktober 2021.

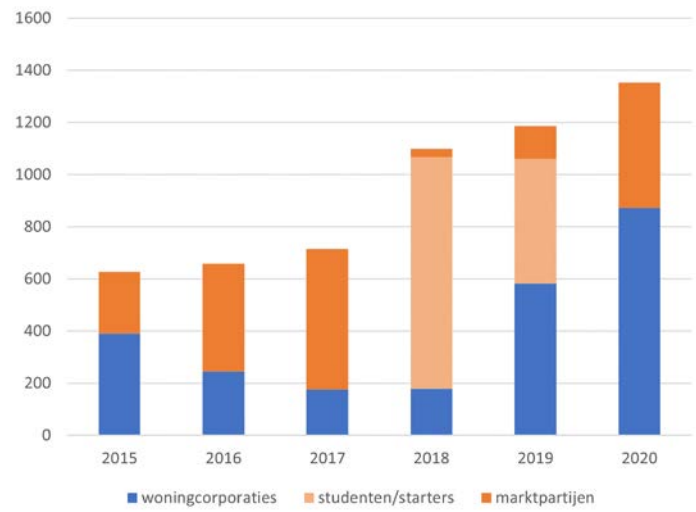
196 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie 2020', september 2021, p.24.

197 interview corporatie.

198 De WOZ-waarde van een woning telt mee voor de punten uit het WWS (die de maximaal aanvaardbare huurprijs bepaalt). Wanneer de WOZ-waarde stijgt, kan dit effect hebben op de huurprijs en of een woning geliberaliseerd mag worden. bron: Woonbond, 'beperking WOZ-waarde gaat binnenkort in', verkregen op 12 april 2022 van https://www.woonbond.nl/nieuws/beperking-woz-waarde-gaat-binnenkort.

studenten- en starterswoningen. Uit de analyse van de rekenkamer, weergegeven in figuur 3-2, blijkt dat in 2018 en in 2019 een flink deel van de door marktpartijen gebouwde sociale woningen, inderdaad woningen voor starters- en studenten waren.

figuur 3-2: studenten- en starterswoningen in het sociale segment



bron: Gemeente Rotterdam, 'BoPro', bewerking rekenkamer

In de bovenstaande grafiek verwijst de kleur lichtoranje naar de studenten- en startershuisvesting in het sociale segment die is gebouwd door marktpartijen. In 2018 betrof het bijna de gehele sociale bouwproductie van marktpartijen. Grote projecten in dit segment zijn 'de Startmotor' met 522 woningen in het sociale segment en de Marconitorens (ook wel 'Lee Towers' genoemd) met 366 woningen in het sociale segment. Ook in 2019 bestaat een fors deel van de sociale bouwproductie door marktpartijen uit studenten/starterswoningen. Het project 'Our Domain' (478 woningen in het sociale segment) maakt hier een groot deel van uit.

Het is echter de vraag in hoeverre deze woningen betaalbaar zijn voor mensen uit de sociale doelgroep (d.w.z. met een inkomen tot € 39.055 in 2020). De gemeente gaat namelijk uit van de kale huurprijs en rekent overige kosten (zoals servicekosten) niet mee. De kritiek vanuit de politiek[199] en media[200] op deze projecten is vaak gericht op de servicekosten die boven op de huur komen; voor de Startmotor is dit bijvoorbeeld zo'n € 150 per maand bij een huur van ruim € 700.[201] Bovendien zijn deze woningen maar voor een deel van de sociale doelgroep beschikbaar omdat aan huurders verschillende eisen worden gesteld. De woningen in de startmotor zijn bijvoorbeeld alleen geschikt voor mensen met een leeftijd tussen 18 en 27 jaar, die werken/ondernemen, minimaal € 1.750 per maand verdienen en alleenstaand zijn.[202] De woningen zijn bovendien erg klein: de website van de Startmotor geeft een voorbeeld van een studio met eigen keuken, badkamer en één kamer om te wonen en

199 Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving (Rotterdam), 'beantwoording technische vragen, toezegging 21bb00930', 5 oktober 2021.

200 Vers Beton, 'All inclusive wonen met een contract dat niet helemaal deugt', verkregen op 3 januari 2022 van https://www.versbeton.nl/2020/12/startmotor-all-inclusive-wonen-met-een-contract-dat-niet-helemaal-deugt/

201 Startmotor Rotterdam, 'FAQ', verkregen op 10 juni 2021 van https://startmotor-rotterdam.nl/faq/.

202 Startmotor Rotterdam, 'Voorwaarden', verkregen op 10 juni 2021 van https://startmotor-rotterdam.nl/voorwaarden/.

slapen met een totaaloppervlakte van 24,7 m². In de schriftelijke beantwoording van raadsvragen geeft het college aan dat de gevraagde huurprijs in lijn is met het WWS-puntensysteem op basis waarvan de maximale huurprijs wordt berekend.[203]

In de landelijke politiek kregen ook de Marconitorens aandacht. De SP vroeg de minister van BZK[204] en de gedeputeerde staten Zuid-Holland[205] of het terecht is dat de gemeente Rotterdam deze huurwoningen toewijst aan het sociale segment. De minister antwoordde het wenselijk te achten om deze woningen apart mee te tellen en los te zien van de behoefte aan reguliere sociale huurwoningen.[206] Vooralsnog heeft dit antwoord niet geleid tot aanpassingen van het gemeentelijke beleid..

Een ander punt van aandacht bij de nieuwbouwcijfers over het sociaal segment zijn de woningen die worden geliberaliseerd zodra de eerste huurder verhuist. In de periode 2018-2020 werden 242 woningen gestart waarvoor dit gold. Voor nog eens 60 woningen is het mogelijk om deze na tien jaar te liberaliseren.[207] Van de sociale bouwproductie van 3.639 woningen in de onderzochte periode, is voor 302 woningen dus expliciet afgesproken dat deze in niet in het sociale segment hoeven te blijven. De rekenkamer acht het aannemelijk dat hetzelfde geldt voor de 400 sociale koopwoningen die in de periode 2016-2020 zijn gebouwd. Mogelijk hebben deze woningen door prijsontwikkeling op de woningmarkt inmiddels een waarde die het sociale koopsegment ontstijgt. Dit alles is niet in lijn met de doelstellingen van het Addendum. Daar telt de nieuwbouw in de verschillende segmenten namelijk mee in de segmentverdeling van de totale voorraad in 2030. [208]

3-4 samenvatting: analyse informatievoorziening gemeenteraad

In dit hoofdstuk analyseerde de rekenkamer de kwaliteit van de informatie waarop de gemeente haar beleid heeft gebaseerd en waarmee zij de voortgang van haar doelstellingen monitort. Een adequaat inzicht in vraag en aanbod is niet alleen relevant voor het maken en monitoren van beleid, het is tevens belangrijk dat de gemeenteraad op basis van de beschikbare informatie tot een onafhankelijk oordeel kan komen om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Uit dit hoofdstuk komen enkele zaken naar voren die dit bemoeilijken.

definities

Definities van vraag en aanbod zijn de basis van het woonbeleid omdat ze inzicht geven in het woningaanbod en de doelgroepen die deze woningen op basis van hun inkomen kunnen kopen of huren. De definities van de doelgroepen van het beleid en wat voor hen bereikbaar woningaanbod is, wijzigden echter gedurende de periode. Het verschuiven van definities is van invloed op het inzicht in de woningmarkt: wijzigende doelgroepen en prijssegmenten maken de situatie in verschillende jaren

203 Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving (Rotterdam), 'beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid K. Jonkers (SP) 'Verlaag de huren van de Startmotor', 13 april 2021.

204 SP, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 'Antwoord op vragen van het lid Beckerman over studentenwoningen niet meetellen als sociale huurwoningen', 16 juni 2021, pp. 1-2.

205 Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Ver achterblijven sociale nieuwbouw Rotterdam', 5 februari 2021.

206 Minister van BZK, vergaderjaar 2020-2021, Vragen 'Studentenwoningen niet meetellen als sociale huurwoningen', 3 mei 2021.

207 Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving (Rotterdam), 'beantwoording technische vragen, toezegging 21bb00930', 5 oktober 2021.

208 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam, Addendum Woonvisie Rotterdam 2030', 11 maart 2019, p. 6.

moeilijk vergelijkbaar. Ten slotte was de gemeentelijke keuze voor de hoogte van de inkomens- of prijsgrenzen die doelgroepen en segmenten definiëren, regelmatig niet onderbouwd.

De wisselende definities met betrekking tot het sociale segment vallen in het bijzonder op. Hoewel de rijksoverheid jaarlijks de inkomensgrenzen en prijzen voor de sociale huursector bepaalt, hanteert Rotterdam een ruimere definitie voor de sociale sector. Zo rekent Rotterdam ook koopwoningen met een 'sociale koopprijs' tot de sociale voorraad. De gemeente wijzigde de prijsgrens meerdere keren: van een WOZ-waarde van € 140.000 naar € 220.000 en later naar € 174.000. Ongeacht de vraag of deze koopwoningen inderdaad bereikbaar zijn voor de doelgroep, heeft dit gevolgen voor het inzicht in het aanbod. Hoe hoger de prijsgrens ligt, hoe groter de sociale voorraad wordt.

Bezien vanuit de gehanteerde definities, valt tevens op dat het woonbeleid aanvankelijk bijna volledig gericht was op de (reductie van de) sociale voorraad. De doelgroep voor woningen in het middensegment werd aanvankelijk niet als zodanig benoemd en heette in een voortgangsrapportage de 'niet-doelgroep'. Dit veranderde pas met de verschijning van het addendum op de Woonvisie in 2019, toen ook middeninkomens een plek als aandachtsgroep van het woonbeleid kregen.

beperkingen data
De informatie die de gemeente presenteert, presenteert zij als harde, feitelijke informatie. Maar de informatie is niet zo eenduidig als deze lijkt. Tevens leverden in de onderzochte periode private onderzoeksbureaus, en niet de gemeentelijke statistische dienst, een groter aandeel aan de onderbouwing van het gemeentelijk woonbeleid. OBI heeft daarin geen toetsende rol. Een analyse door de rekenkamer van de beschikbare gegevens wijst op enkele problemen:

onzekerheid van data wordt niet gemeld
Harde gegevens en betrouwbare metingen over de woningmarkt zijn schaars. De samenstelling van de woningvoorraad, doelgroepen en de ontwikkeling daarvan zijn veelal gebaseerd op schattingen en modelberekeningen. Zo is de omvang van de particuliere sociale huurvoorraad gebaseerd op een schatting, die gebaseerd is op een enquête onder verhuurders. Dit zijn beperkingen waarmee iedereen binnen het woonveld te maken heeft, maar die de gemeente dient te melden om de informatie op waarde te kunnen schatten. In gemeentelijke rapportages of beleidsdocumenten wordt echter doorgaans niet gemeld dat gegevens bijvoorbeeld 'bij benadering' zijn of dat daarop een foutmarge van toepassing is.

In sommige gevallen gaat de gemeente bewust voorbij aan bekende onzekerheden. Zo waarschuwen de opstellers van de Lokale Monitor Wonen ervoor om gegevens op een kleiner schaalniveau dan dat van de gemeente toe te passen. Toch heeft de gemeente opdracht gegeven om deze op gebiedsniveau te verwerken in de gebiedsatlasmonitor, met als risico dat onnauwkeurigheden die inherent zijn aan de monitor extra worden uitvergroot.

data zijn beperkt of onvolledig
Er zijn meerdere voorbeelden van gebreken aan data die het inzicht in de woningmarkt beperken. Zo heeft de gemeente geen zicht op de woonvraag van studenten en institutionele huishoudens. Het gevolg daarvan is dat de monitoring van

de vraag naar woningen in het sociale segment onvolledig is. De monitor waarin medewerkers van de gemeente nieuwbouw bijhouden vermeldt bijvoorbeeld geen gegevens over sloop en onttrekking, waardoor er geen zicht is op de netto ontwikkeling van de woningvoorraad. Ook is verkamering nog onvoldoende in beeld, wat op de woningvoorraad een forse invloed kan hebben.

data bevatten fouten
De rekenkamer is tot slot enkele gevallen tegengekomen waar gepresenteerde data fouten of tegenstrijdigheden bevatten. Zo wijkt de omvang van de primaire doelgroep in enkele voortgangsrapportages af van de gegevens die OBI jaarlijks rapporteert in de 'Feitenkaarten aandachtsgroepen volkshuisvesting'. De gemeente licht deze afwijkingen in de bestuurde rapportages niet toe. Een ander voorbeeld is het effect van fouten in de BAG, de voornaamste bron over de woningvoorraad. Na een correctie van onder meer BAG-gegevens uit 2017 bleek de omvang van de particuliere sociale voorraad 5.000 woningen kleiner dan was aangenomen.

Ook kunnen beschikbare gegevens achterhaald zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de WOZ-waarde van woningen, die standaard twee jaar achterloopt. Hetzelfde geldt voor de Lokale Monitor Wonen die de gemeente gebruikt om de omvang van de particuliere sociale voorraad vast te stellen.

forse marges in de cijfers
De genoemde problemen leiden uiteindelijk tot forse marges op de gerapporteerde inzichten in vraag en woningaanbod. Zo neemt de particuliere sociale voorraad na een bestandsverbetering met 5.000 woningen af en kan het wel of niet rapporteren van niet-DAEB-bezit dat na mutatie zal liberaliseren een verschil maken van 10.000 woningen. Tegelijk worden in de monitor gebiedsatlas verschillende onzekerheden 'gestapeld', waardoor het woningaanbod op gebiedsniveau grote onzekerheden kent.

4 aansluiting vraag en aanbod

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de aansluiting tussen vraag en aanbod sinds de Woonvisie. De rekenkamer behandelt in dit hoofdstuk de deelvraag: *Is de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod in Rotterdam sinds 2015 verbeterd?*
Deze vraag valt uiteen in twee subvragen:

- Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?
- Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?

Paragraaf 4-2 behandelt de verhouding tussen vraag en aanbod in het sociale segment. Hierbij gaat het over de slaagkansen van aspirant huurders en kopers in het sociale segment, de ontwikkeling Rotterdamse woningwaarden in relatie tot inkomens, en tot slot een beschouwing op de sloop- en nieuwbouwopgave. Paragraaf 4-3 behandelt de slaagkansen van aspirant huurders en kopers in het midden- en hoge segment

4-1-1 beoordelen van 'overmaat'

Bijzondere aandacht gaat in dit hoofdstuk uit naar de overmaat aan goedkope woningen die de gemeente waarneemt in de Woonvisie en Addendum. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 koppelt de gemeente prijssegmenten aan huishoudens in bepaalde inkomenssegmenten. De gemeente verwacht bijvoorbeeld dat huishoudens in de EC-doelgroep in staat zijn om sociale koopwoningen kopen. Huishoudens met een middeninkomen kunnen woningen met een prijs in het middensegment betalen.

De aanname daarbij is dat de aansluiting tussen vraag en aanbod in orde is, indien er voldoende woningen in een bepaalde prijscategorie zijn voor huishoudens met een bijpassend inkomen. Het kan echter voorkomen, dat woningen die op papier 'goedkoop' zijn in werkelijkheid worden verkocht aan huishoudens met een hoger inkomen en dus niet beschikbaar zijn voor de doelgroep waarvoor de woning volgens het gemeentelijk beleid bedoeld is. De rekenkamer heeft CBS-microdata geanalyseerd om te achterhalen in hoeverre de aannames van de gemeente aansluiten bij de werkelijke verkoop van woningen in de stad.[209] Door informatie over inkomens en woningwaarden (op adresniveau) voor de periode 2015-2020 te koppelen, ontstaat een beeld van de woningen (op basis van WOZ-waarde) die Rotterdamse huishoudens (op basis van inkomen) hebben gekocht. De rekenkamer heeft voor elk analysejaar de categorisering van inkomens en WOZ-waarde gelijkgetrokken met de door de gemeente in dat jaar gehanteerde definities. De rekenkamer heeft voor dit onderzoek de verkoop geanalyseerd waarbij de koper van de woning daarna ook de bewoner van de woning was. Beleggers zijn dus achterwege gelaten. Zoals in hoofdstuk 2 al genoemd werd, is uit een onderzoek van de gemeente in de wijk Carnisse bekend, dat

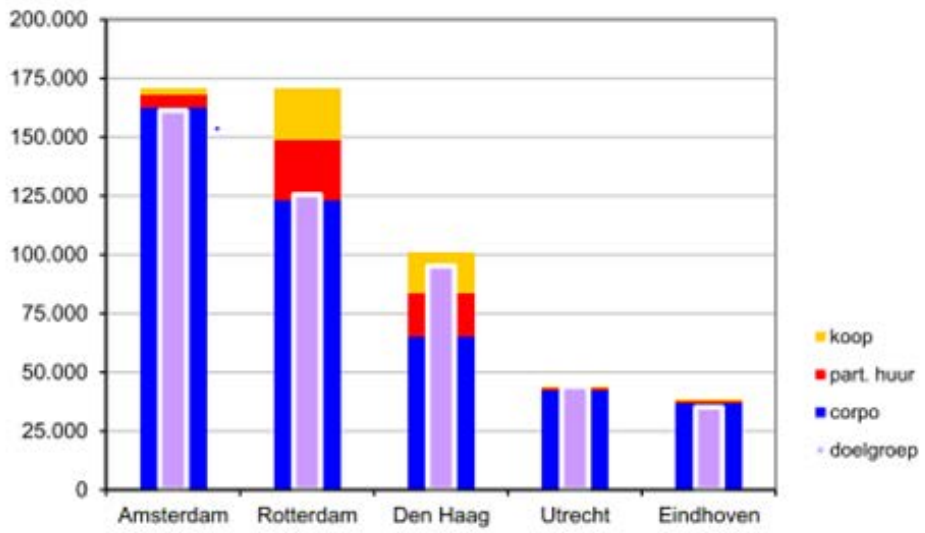
209 CBS-microdata is niet-openbare data (op persoons- en adresniveau) die onderzoeksinstellingen via een beveiligde CBS kunnen analyseren en verwerken. Meer informatie over de CBS-microdata is te vinden in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

75% van de woningen die verkocht werden in 2019, werden verkocht aan beleggers. Dat wil zeggen: aan mensen die de woning kochten als beleggingsobject, maar er zelf niet gingen wonen en de woning bijvoorbeeld verhuurden. In 2020, zo bleek uit onderzoek van het Kadaster, werd 38% van de verkochte woningen in Rotterdam gekocht door een belegger.[210] Naast CBS-microdata heeft de rekenkamer voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt van monitors van bijvoorbeeld OBI en onderzoeksbureaus die in hoofdstuk 3 zijn besproken.

4-2 vraag en aanbod sociaal segment

Een belangrijk uitgangspunt van de Woonvisie uit 2016, is dat er in het sociaal segment sprake is van overmaat. Dit illustreert de gemeente aan de hand van een figuur waarin de Rotterdamse situatie wordt vergeleken met de overige steden van de G5 (zie figuur 4-1). De figuur vergelijkt de primaire doelgroep (de paarse balk) met de goedkope woningvoorraad. Op basis van gegevens uit 2013, concludeert de gemeente dat 125.600 huishoudens tot de primaire doelgroep behoorden. Omdat de goedkope voorraad bestond uit 168.000 woningen, was er volgens de gemeente sprake van een overmaat van ruim 40.000 woningen.

figuur 4-1 Omvang goedkope voorraad en doelgroep in G5, in absolute aantallen woningen en huishoudens, 2013



bron: Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016.

De gemeente stelt in de Woonvisie het doel om deze overmaat te laten afnemen ten gunste van middeldure en dure woningen. Hiervoor zou de goedkope woningvoorraad tot 2030 met 20.000 goedkope woningen moeten dalen. Daarvoor dienen 10.000 tot 15.000 woningen gesloopt te worden. Een deel van de woningen moet in dit segment worden teruggebouwd.

210 Volkskrant, 'In Rotterdamse wijken komt tot de helft van verkochte woningen in handen van beleggers', 9 september 2021, verkregen van https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-rotterdamse-wijken-komt-tot-helft-van-verkochte-woningen-in-handen-van-beleggers

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, bleef de sloopopgave in het Addendum uit 2019 overeind maar verlaagde de gemeente deze licht. Volgens het Addendum volgt uit "onderzoek (…) [dat] er een overmaat is in het sociale segment en daar een afname kan plaatsvinden."[211] Het betreft de studie 'Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad' van adviesbureau RIGO uit januari 2019, zo geeft de gemeente desgevraagd aan.[212] RIGO baseert zich hierin op de cijfers van ABF uit het rapport 'Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam' uit 2018. Volgens deze cijfers was de EC-doelgroep in 2017 185.600 huishoudens groot en betrof de sociale voorraad 124.700 corporatiewoningen en -op basis van modelmatige schattingen - 51.500 particuliere huurwoningen en 36.700 koopwoningen (oftewel gezamenlijk 212.900 woningen).[213]

In het Herzien Addendum is te lezen dat in de periode 2017-2030 10.900 woningen in het sociaal basissegment moeten worden gesloopt. Daarnaast verwachtte de gemeente dat 10.000 particuliere sociale huurwoningen en 3.000 sociale koopwoningen door liberalisatie en waardeontwikkeling aan de sociale voorraad zouden worden onttrokken. In totaal is dit een afname van 23.900 woningen in het sociale segment. Daar tegenover staat de bouw van 8.400 zelfstandige woningen (en 2.000 onzelfstandige, bijvoorbeeld voor studenten). Netto zou de sociale voorraad tot 2030 dus met 13.500 woningen dalen – of met 15.500 woningen, indien de onzelfstandige woningen buiten beschouwing worden gelaten.[214] In figuur 4-2 is de samenvatting van deze opgaven te zien zoals deze in het herzien Addendum staat.

figuur 4-2 voorraadontwikkeling herzien Addendum 2020

Voorraadontwikkeling tot en met 2030		*Sociaal basis*	*Sociaal*	*Midden*	*Hoger*	*Top*	*Totalen (12) (13)*
Totalen		***-18.900***	***+5.400***	***+25.600***	***+12.600***	***+8.400***	***+33.100***
Nieuwbouw – Zelfstandig (4) (5) (6)		+5.000	+3.400	+12.600	+12.600	+8.400	42.000
Nieuwbouw – Onzelfstandig (7)		>+2.000	-	-	-	-	>+2.000
Sloop (8) (9)		-10.900	-	-	-	-	-10.900
Upgrading (10)	blijft *binnen* sociaal	-5.000	+5.000	-	-	-	-
Huurontwikkeling	blijft *binnen* sociaal	-5.000	+5.000	-	-	-	-
Liberalisatie	naar vrije *sector*	-5.000	-5.000	+10.000	-	-	-
Waardeontwikkeling (11)	naar vrije sector	0	-3.000	+3.000	-	-	-

bron: Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum herziening 2020', september 2020.

Na deze voorgestelde voorraadontwikkeling zou in 2030 de sociale voorraad 199.400 woningen groot zijn en de rest van de voorraad (midden, hoger en top) 144.000 woningen.

211 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', 2019, p.3.

212 e-mail ambtenaar.

213 ABF, 'Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 18 mei 2018, p.14.

214 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum herziening 2020', september 2020.

Opvallend is dat de gemeente in 2015 en in 2020 onderzoek door RIGO heeft laten uitvoeren naar schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad, om aan te tonen dat er weldegelijk schaarste is in de sociale voorraad.[215] Dit lijkt tegenstrijdig met de doelstellingen om overmaat in de sociale woningvoorraad te verminderen.

4-2-1 ontwikkeling vraag en aanbod sociaal segment

Bij bestudering van de beschikbare gegevens over vraag en aanbod in het sociaal segment blijken deze niet eenduidig. De verschillende monitors en voortgangsrapportages bieden licht afwijkende weergaven van de omvang van zowel vraag als aanbod. Ook wijzigt de gemeente soms de manier waarop zij over vraag en aanbod rapporteert. De voortgangsrapportage 2017 vermeldt bijvoorbeeld afzonderlijk de overmaat of het tekorten aan woningen voor de primaire en secundaire doelgroep. Vanaf de voortgangsrapportage 2018 vermeldt de gemeente enkel nog cijfers voor de gehele EC-doelgroep. Dit heeft als gevolg dat er in 2018 sprake was van overmaat aan woningen voor de gehele EC-doelgroep (van 27.300 woningen), terwijl de gemeente in 2017 nog een tekort van 16.000 woningen voor de secundaire doelgroep rapporteerde.[216]

De verschillende weergaven van vraag en aanbod sinds het regioakkoord van 2017 zijn weergegeven in tabel 4-1. Wat opvalt, is dat de gemeente de particuliere sociale huurvoorraad op basis van cijfers van ABF in 2017 schatte op 45.575 woningen. In de regionale monitor kwam het bureau Stec tot een schatting van 42.655 woningen, ofwel zo'n 3.000 woningen minder. Dit is onder andere te verklaren doordat de beide bureaus hun cijfers baseren op een modelschatting (zie ook paragraaf 3-3-3).

De voorraad sociale corporatiewoningen bleef in deze periode volgens de monitoren ongeveer gelijk. Toch geven verschillende monitors een ander beeld van deze voorraad op hetzelfde moment in de tijd. Zo bestond deze in 2017 volgens het regioakkoord uit 127.573 woningen, terwijl de regionale monitor 128.457 woningen vermeldde. Ook de sociale koopvoorraad toont flinke variatie in de gegevens. Tussen 2017 en 2019 daalde deze met bijna 16.000 woningen. Nadat de sociale koopgrens in 2019 werd verhoogd van € 140.000 naar € 174.000, was het aanbod in het sociale koopsegment weer op het niveau van 2017.[217]

215 RIGO, 'Schaarste in de regio Rotterdam. Bouwstenen bij de nieuwe huisvestingsverordening', 14 januari 2015 en 'RIGO, 'Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad', 29 oktober 2020. Deze rapporten schreef RIGO om schaarste aan te tonen, een wettelijke voorwaarde om een huisvestingsverordening te mogen inzetten (hierover meer in hoofdstuk 5).

216 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangrapportage Woonvisie Editie 2017', oktober 2017 en Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2018', maart 2019.

217 Vanwege de wijziging van de bovengrens van sociale koop naar € 174.000, zijn in de regionale monitor 2019 twee waarden gegeven voor de sociale koopvoorraad. Die laten goed zien wat het veranderen van de prijsgrens doet met dat deel van de voorraad.

tabel 4-1: vraag en aanbod EC-doelgroep

	particuliere huur	corporatiehuur	koop	totaal (aanbod)	EC-doelgroep (vraag)
cijfers regioakkoord 2017	45.575	127.573	34.712	207.860	176.900
regionale monitor 2017	42.655	128.457	33.950	205.062	176.900
regionale monitor 2018	42.805	128.333	25.780	196.918	175.700
regionale monitor 2019 (grens €140k)	41.334	128.081	18.060	187.475	-
regionale monitor 2019 (grens €174k)	41.334	128.081	33.100	202.515	-
ABF monitor gebiedsatlas 2019	42.255	128.982	33.639	204.876	-
cijfers actualisatiestudie regio 2020	totaal 172.600		21.900	194.500	199.200
regionale monitor 2020	41.207	127.504	21.940	190.651	-

bron: cijfers regioakkoord uit Voortgangsrapportage 2019, cijfers regionale monitor uit Regionale Monitor (Exceldocument) cijfers ABF gebiedsmonitor uit ABF gebiedsmonitor (Exceldocument), cijfers regioakkoord 2020 uit Actualisatie studie 'Naar een meer evenwichtige regio', ABF. Doelgroepcijfers uit feitenkaarten 'aandachtsgroepen volkshuisvesting'. Cijfers over 2017 uit het addendum/regioakkoord zijn in de tabel buiten beschouwing gelaten. Deze zijn bij het herzien Addendum in 2019 gecorrigeerd (zie ook paragraaf 3-3-3).

Uit de tabel blijkt verder dat het waargenomen overschot in de sociale woningvoorraad gedurende de onderzochte periode veranderde in een tekort. Het 'Meer evenwicht'-scenario, de ambitie in het Regioakkoord, beoogt een afname van de Rotterdamse sociale woningvoorraad tot 194.000 woningen in 2031.[218] Het herzien Addendum ging uit van een sociale woningvoorraad van 199.400 woningen in 2030. Uit recente ramingen blijkt dit aantal bijna te zijn bereikt of zelfs overschreden:

- ABF schat de sociale woningvoorraad in haar recentste onderzoek uit 2021 op 194.500 woningen, ofwel 500 woningen boven de doelstelling voor het Regioakkoord en 5.000 woningen onder de doelstelling uit het herzien Addendum. ABF ziet tevens een toename van het aantal huishoudens in de EC-doelgroep tot 199.200.[219] Dit heeft echter wel te maken met de landelijke verruiming van de EC-doelgroep per 1 januari 2022, waarbij grote huishoudens met een middeninkomen ook zijn meegerekend. Wanneer deze verruiming gehandhaafd wordt, zou er een tekort van 4.700 woningen in het sociale segment zijn ontstaan.
- Uit de regionale monitor 2020 blijkt de doelstelling uit het regioakkoord zelfs al overschreden. De sociale voorraad bestaat daar uit 190.651, zo'n 4.000 woningen minder dan in de monitor van ABF. Ten opzichte van de gewenste voorraadontwikkeling in het herzien Addendum is dit een tekort van bijna 9.000 woningen.

4-2-2 slaagkansen sociale huur

De gemeente geeft in de Woonvisie en daaropvolgende beleidsstukken aan, dat er een overmaat aan woningen in het sociale segment is. Indien er sprake is van overmaat aan sociale woningen, zou dit moeten betekenen dat de druk op de sociale woningmarkt laag is. Het aanbod is volgens de gemeente immers fors groter dan de vraag. In deze paragraaf analyseert de rekenkamer de druk op de sociale woningvoorraad aan de hand van twee indicatoren uit de beschikbare monitors: de slaagkans en de inschrijfduur van woningzoekenden.

218 Dit is de basis onder het regioakkoord, zie paragraaf 2-4-2.

219 ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021.

slaagkansen
Een stijging of daling van de kans dat een woningzoekende in een bepaald jaar een woning vindt, is een indicator voor de druk op het sociale segment. OBI berekent deze slaagkansen twee keer per jaar voor de 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam'. De monitor geeft inzicht in aangeboden en verhuurde corporatiewoningen tot de liberalisatiegrens. De gemeente gebruikt deze monitor onder meer voor de voortgangsrapportages Woonvisie. OBI baseert zich bij het opstellen van de monitor op data die Maaskoepel, de regionale koepelorganisatie voor woningcorporaties, over verhuringen verzamelt onder woningcorporaties.[220]

De slaagkans is een percentage dat wordt berekend door het aantal geslaagde woningzoekenden te delen door het aantal actief woningzoekenden. Actief woningzoekenden zijn woningzoekenden die in een bepaald jaar op (minimaal) één woning hebben gereageerd in desbetreffende gemeente.[221] Het gaat hier echter over alle actief woningzoekenden uit de regio die in Rotterdam een woning zoeken. Dit maakt deze indicator minder geschikt om de voortgang van de Woonvisie te monitoren. De Woonvisie streeft immers naar voldoende aanbod aan woningen voor de Rotterdammer. Ter illustratie: over 2020 meldde OBI voor Rotterdam 46.086 lokale en 30.359 niet-lokale woningzoekenden.[222] Met andere woorden: zo'n 60% van deze indicator heeft betrekking op de doelstellingen uit de Woonvisie.

Zoals te zien in tabel 4-2, daalde de slaagkansen van actief woningzoekenden in de onderzochte periode. In 2020 waren de slaagkansen van actief woningzoekenden ruim gehalveerd ten opzichte van 2016. Dit komt doordat het aantal actief woningzoekenden steeg (van 45.512 in 2016 naar 76.445 in 2020) en het aantal geslaagden daalde (van 7.266 in 2016 naar 5.514 in 2020).[223] Dat betekent, dat slechts een op de twintig actief woningzoekenden in 2020 een huis in Rotterdam kon krijgen.

tabel 4-2: ontwikkeling slaagkansen (in %) in Rotterdam

jaar	2016	2017	2018	2019	2020
primaire doelgroep	12,2	8,5	6,8	5,9	5,2
secundaire doelgroep	13,3	10,6	7,6	5,7	4,4
niet EC-doelgroep	4,1	5,5	3,7	3,4	2,6
totaal	11,6	8,7	6,8	5,7	4,9

bron: Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, tabel 4, p.35.

220 Zelf publiceert Maaskoepel overigens ook een monitor over verhuringen van regionale corporaties die gebruik maken van de verhuurwebsite Woonnet Rijnmond.

221 Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 15. Onder actief woningzoekenden worden ook mensen die via directe bemiddeling zijn geslaagd, meegeteld. Deze reageren niet via de reguliere kanalen op woningen, maar tellen wel als woningzoekende.

222 Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 65.

223 Het aantal actief woningzoekenden bestaat uit mensen die in Rotterdam naar een sociale huurwoning zoekt. Deze hoeven niet per se uit Rotterdam te komen.

inschrijfduur

Een andere indicator voor de druk op het sociale segment is inschrijfduur: de tijd tussen de inschrijving voor een sociale huurwoning en het moment waarop hij of zij een woning gevonden heeft. Hoewel slaagkansen ruim halveerden, bleef de mediane inschrijfduur volgens de monitors woonruimtebemiddeling in de periode 2017-2020 constant op ongeveer 16 maanden. Hiervoor zijn enkele redenen.

Ten eerste veranderde de wijze waarop de inschrijfduur wordt gerapporteerd. In overleg met regiogemeenten is besloten om vanaf 2020 de mediane inschrijfduur te hanteren in plaats van de gemiddelde inschrijfduur.[224] De mediaan is de middelste waarneming in een reeks en wordt minder beïnvloed door uitschieters, legt de gemeente uit in de voortgangsrapportage 2020. In 2020 was de gemiddelde inschrijfduur bijvoorbeeld 36 maanden, maar de mediane inschrijfduur slechts 16 maanden.[225] De mediaan verhult als het ware de extreme wachttijden die voor sommige woningzoekenden de realiteit zijn. Daarbij verwijst de gerapporteerde inschrijfduur enkel naar mensen die daadwerkelijk een woning vonden. Woningzoekenden die geen woning vonden, hun zoektocht staakten of besloten om de gemeente uit te verhuizen zijn hierin niet meegenomen.

Een tweede verklaring voor de 'achterblijvende' inschrijfduur, is een geleidelijke verandering in de wijze waarop corporaties sociale huurwoningen toewijzen, de zogenaamde aanbodmodellen. In toenemende mate worden corporatiewoningen namelijk niet toegewezen op basis van de langste inschrijfduur bij Woonnet Rijnmond, maar op basis van directe bemiddeling (zie paragraaf 5-2-3) of loting.[226] Zo blijkt uit de monitor:[227]

- Het percentage corporatiewoningen dat werd toegewezen op basis van inschrijfduur van de woningzoekenden daalde van 56% in 2016 naar 37% in 2020.
- Het percentage directe bemiddeling steeg van 25% in 2016 naar 39% in 2020. Dat betekent, dat ruim een derde van de beschikbare woningen direct door de corporatie wordt verhuurd aan een woningzoekende (bijvoorbeeld omdat die urgentie heeft).
- Een deel van de woningen wordt aangeboden via aanbiedingsvormen waarop inschrijfduur niet van toepassing is. Tussen 2016 en 2020 werd tussen de 11 en 15% van de woningen door middel van loting toegewezen en 6 tot 9% via 'directe kans' (waarbij woningzoekenden een hele korte tijd op een woning kunnen reageren en daarna geloot wordt).

Hoewel de inschrijfduur van woningzoekenden bij directe bemiddeling en bijvoorbeeld loting niet van toepassing is, betekent dit niet dat de druk op de woningmarkt afneemt. In het hypothetische geval waarin alle woningen door middel van loting zouden worden toegewezen, zou de gemiddelde inschrijfduur lager zijn, maar de druk op de woningmarkt nog steeds hoog.

Zoals hierboven te lezen is, komt ruim een derde van de verhuringen in 2020 via directe bemiddeling tot stand. Directe bemiddeling kan ingezet worden bij woningzoekenden met een urgentiestatus die bijvoorbeeld begeleiding nodig

224 De gemeente vermeldt in de voortgangsrapportage 2020 zowel de gemiddelde inschrijfduur als de mediane inschrijfduur, maar geeft aan dat vanaf volgende voortgangsrapportage alleen de mediane inschrijfduur wordt genoemd.

225 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage 2020', september 2021, p.34

226 Woonnet Rijnmond is het (online) platform dat voor de regio Rotterdam wordt gebruikt om te reageren op corporatiehuurwoningen.

227 Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p.35.

hebben.[228] Directe bemiddeling wordt, naast voor specifieke groepen urgenten, ook ingezet bij onder andere woningzoekenden:

- met een herhuisvestingsverklaring;
- met een reden rondom zorg, zoals medische noodzaak of mantelzorg;
- wanneer een woningzoekende zelf niet in staat is een woonruimte te vinden door persoonlijke omstandigheden;
- met woonwensen aansluitend bij een bijzondere vorm van wonen (zoals woongroepen).[229]

Woningen die direct bemiddeld worden, komen niet beschikbaar in de reguliere aanbodmodellen voor woningzoekenden op Woonnet Rijnmond. Deze woningen zijn dus alleen beschikbaar voor specifieke doelgroepen.

Verder zijn er nog woningzoekenden met een urgentieverklaring die voorrang hebben op regulier woningzoekenden (tabel 4-3).

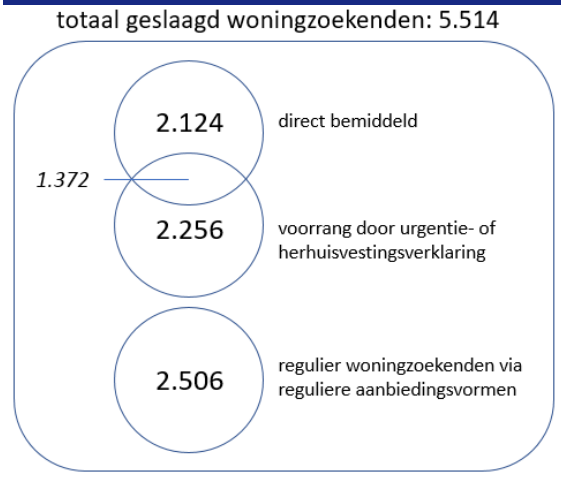
tabel 4-3: geslaagd woningzoekenden in Rotterdam 2020

status	aantal	percentage
urgentie	1.682	31%
herhuisvesting	574	10%
geen voorrang	3.258	59%
totaal	5.514	100%

Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p.35.

41% van de geslaagd woningzoekenden had voorrang op regulier woningzoekenden vanwege een urgentieverklaring of omdat deze geherhuisvest moest worden. 59% van de geslaagd woningzoekenden had geen voorrang (in 2015 was dit nog 81%).

figuur 4-3 geslaagd woningzoekenden 2020



228 Urgenten zijn woningzoekenden met een dringend huisvestingsprobleem waarvoor ze een urgentieverklaring toegekend hebben gekregen. Hieronder vallen ook vergunninghouders. Woningzoekenden met een urgentieverklaring krijgen voorrang op een woning.

229 RIGO, hoofdlijnennotitie 'Actualisatie Verordening woonruimtebemiddeling regio Rotterdam', 21 november 2019, p.15.

Zoals in figuur 4-3 te zien is, zit er enige overlap tussen directe bemiddeling en urgentie/herhuisvestingsverklaring: van de 2.124 woningen die direct bemiddeld zijn, gingen 921 woningen naar urgenten en 451 naar herhuisvestingskandidaten. Totaal gingen dus 1.372 woningen via directe bemiddeling naar mensen met voorrang. Maar totaal, zoals te zien in tabel 4-3, gingen er 2.256 woningen naar mensen met voorrang. Dat betekent, dat er buiten directe bemiddeling nog 884 woningen naar mensen met een urgentieverklaring of herhuisvestingsverklaring gingen. [230] Bij elkaar opgeteld, gaan er dus 2.124 woningen naar direct bemiddelden en daarnaast nog 885 via de aanbodmodellen zoals inschrijving naar mensen met voorrang. Totaal komt dat neer op 3.009 geslaagd woningzoekenden die op enige manier voorrang hebben gehad op de andere woningzoekenden. Dan blijven er 2.505 woningzoekenden over die zonder voorrang en zonder directe bemiddeling een woning hebben gevonden in 2020, 45% van het totaal aantal geslaagden (zie figuur 4-3 voor een grafische weergave).

In de voortgangsrapportage 2020 meldt de gemeente tevens dat het aandeel sociaal basiswoningen (het goedkope sociale segment onder de aftoppingsgrens) dat is verhuurd aan regulier woningzoekenden daalde van 50,9% in 2017 naar 41,8% in 2020. Dit terwijl het percentage regulier woningzoekenden van het totaal aantal actief woningzoekenden nagenoeg gelijk is gebleven in diezelfde periode (94%). [231]

4-2-3 kopers woningen sociaal segment

In de Woonvisie en het Addendum doet de gemeente de aanname dat een deel van de EC-doelgroep terecht kan in de sociale koopsector. Aan de hand van CBS-microdata is door de rekenkamer geanalyseerd wie de woningen in het sociale koopsegment kochten.

Zoals te zien in tabel 4-4 werd 60 tot 70% van de woningen in het sociale koopsegment daadwerkelijk gekocht door een huishouden uit de EC-doelgroep (de laatste kolom). Het aantal beschikbare woningen in dit segment daalde wel fors: van 1.377 in 2015 naar 499 in 2020 (de één-na-laatste kolom). Opvallend is verder de afname van het percentage woningen dat in 2018 aan de EC-doelgroep werd verkocht. In dat jaar ging slechts 46% van de allergoedkoopste woningen (sociaal basis, tot € 180.000) en 26% voor van de sociale koopwoningen (sociaal 'plus', € 180.000 - € 220.000) naar de EC-doelgroep. Dit is (mede) te verklaren met de verruiming van de definitie van sociale woningen in dat jaar (zie paragraaf 3-2-4) en de mate waarin de gehanteerde prijzen betaalbaar waren voor de doelgroep. Tevens is te zien, dat het aanbod over de jaren krimpt: in 2020 werden slechts circa 500 sociale koopwoningen verkocht aan een eigenaar-bewoner: op een doelgroep van circa 190.000 Rotterdamse huishoudens een zeer laag aantal.

230 Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p.82.

231 Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p.15.

tabel 4-4: aantal verkochte woningen in het sociaal koopsegment per inkomenscategorie (2015-2020)

jaar	segment	sociaal (primair)	sociaal (secundair)	midden	hoog	totaal	naar EC-doelgroep
2015	goedkoop	368	517	346	146	1.377	64%
2016	goedkoop	293	456	248	125	1.122	67%
2017	goedkoop	248	338	214	77	877	67%
2018	sociaal basis	367	521	683	371	1.942	46%
	sociaal	124	125	349	355	953	26%
2019	sociaal basis	127	122	82	46	377	66%
	sociaal	120	133	138	65	456	55%
2020	sociaal basis + sociaal	134	200	119	46	499	67%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De gerapporteerde absolute aantallen en totalen kunnen afwijken van elders gerapporteerde cijfers door o.a. missende informatie en bestandsfilters. In de omschrijving van het sociale koopsegment volgt de rekenkamer de definities van de gemeente in het betreffende jaar. De gemeente koos vanaf 2018 voor de termen 'sociaal basis' en 'sociaal' i.p.v. 'goedkoop'.

Volgens de gemeente doen niet alle huishoudens een beroep op dezelfde sociale koopwoningen. De gemeente maakt hierbij een onderscheid tussen koopwoningen waarop de primaire doelgroep een beroep doet, en woningen voor de secundaire doelgroep. De gemeente hanteerde in de onderzochte periode de volgende definities:

- In de periode 2015 tot 2017 hanteerde de gemeente het uitgangspunt dat het goedkope segment bedoeld was voor de primaire doelgroep (en dus niet voor de gehele EC-doelgroep). De secundaire doelgroep was aangewezen op het segment 'onderkant middelduur'.
- In de periode 2018 t/m 2020 hanteerde de gemeente het uitgangspunt dat de primaire doelgroep een beroep deed op het sociaal basissegment. De secundaire doelgroep was aangewezen op het segment daarboven: 'sociaal'.[232]

De rekenkamer analyseerde op basis van CBS-microdata in hoeverre het hierboven beschreven aanbod aan sociale koopwoningen daadwerkelijk terecht kwam bij de daarbij behorende doelgroep. Zoals te zien in tabel 4-5 is dit slechts in beperkte mate het geval: ongeveer één vijfde tot één derde van de verkochte woningen in het sociale segment werd gekocht door een huishouden waarvoor de woning volgens de gemeente bereikbaar was. Zo werd in 2015 bijvoorbeeld 27% van de verkochte koopwoningen tot € 140.000 verkocht aan een huishouden in de primaire doelgroep. Met andere woorden: iets meer dan een kwart van de sociale koopwoningen ging in 2015 naar de doelgroep.[233]

232 De gebruikte prijsgrenzen zijn gebaseerd op de grenzen die de gemeente hanteerde voor de verschillende jaren. Deze zijn te vinden in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

233 Zoals eerder aangegeven, gaat het wederom enkel om verkochte woningen aan eigenaar-bewoners.

tabel 4-5: deel goedkoop segment naar bijbehorende doelgroep

segment	2015	2016	2017	segment	2018	2019	2020
goedkoop	27%	26%	28%	**sociaal basis**	19%	34%	35%
onderkant middelduur	25%	33%	28%	**sociaal**	13%	29%	41%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De doelgroep van sociale koopwoningen ondervindt niet alleen concurrentie van andere inkomensgroepen, maar ook van kopers van buiten Rotterdam. In tabel 4-6 heeft de rekenkamer een splitsing gemaakt naar waar kopers van woningen in het sociale koopsegment vandaan komen. Ruim een derde van de kopers kwam in de onderzochte periode niet uit Rotterdam. Dit is relevant, aangezien de gemeente in het beleid uitgaat van de Rotterdamse vraag naar sociale koopwoningen. De gegevens in tabel 4-6 tonen dat dit beeld onvolledig is.

tabel 4-6: aan eigenaar-bewoners verkochte woningen sociaal segment naar herkomst kopers

jaar	herkomst	deel totaal	waarvan EC-doelgroep
2015	Rotterdam	66%	64%
	Buiten Rotterdam	34%	65%
2016	Rotterdam	60%	67%
	Buiten Rotterdam	40%	66%
2017	Rotterdam	63%	66%
	Buiten Rotterdam	37%	66%
2018	Rotterdam	65%	37%
	Buiten Rotterdam	35%	41%
2019	Rotterdam	66%	58%
	Buiten Rotterdam	34%	61%
2020	Rotterdam	62%	65%
	Buiten Rotterdam	38%	70%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tot slot heeft de rekenkamer berekend welk deel van de woningen in het sociale (op WOZ-waarden gebaseerde) koopsegment, daarin ook op basis van de verkoopprijs valt. Een hoge verkoopprijs van een woning kan immers reden zijn dat een woning die op basis van de WOZ-waarde tot het sociale koopsegment behoort, in werkelijkheid niet bereikbaar is voor de doelgroep. Zoals beschreven in paragraaf 3-3-3, wijkt de WOZ-waarde van een woning vaak af van de prijs waarvoor deze wordt verkocht. Dit komt onder andere doordat de WOZ-waarde enige tijd achterloopt. Wanneer de marktwaardes van woningen snel stijgen, zullen de WOZ-waarden lager zijn dan de transactieprijzen.

Zoals te zien in tabel 4-7 daalde het percentage woningen dat op basis van de transactieprijs in het sociale koopsegment valt. In 2015 kwam het segment op basis van de WOZ-waarde en het segment op basis van de verkoopprijs voor goedkope woningen in 82% van de transacties overeen. In 2020 zakte het aantal koopwoningen

dat qua koopsom overeenkwam met het sociaal basis of sociaal segment echter naar respectievelijk 32% en 45%. Dit betekent dat bijvoorbeeld een kleine 70% van de verkochte woningen met een WOZ-waarde van een sociaal basiswoning in dat jaar voor een hogere prijs is verkocht en dus volgens de gemeentelijke definitie onbereikbaar was voor de doelgroep.

tabel 4-7: aansluiting categorie WOZ-waarde op categorie werkelijke koopsom

	2015	2016	2017		2018	2019	2020
goedkoop	82%	82%	74%	**sociaal basis**	79%	50%	32%
onderkant middelduur	63%	68%	60%	**sociaal**	58%	52%	45%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

4-2-4 verhouding vraag en aanbod op basis van CBS-microdata

De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd op de verhouding tussen WOZ-waarden en inkomens in Nederland en Rotterdam. Dit maakt het mogelijk om de ontwikkelingen daarvan door de jaren te vergelijken en af te zetten tegen het landelijke beeld.[234] De rekenkamer heeft de totale Rotterdamse woningvoorraad hiervoor verdeeld in de WOZ-categorieën 'goedkoop', 'middelduur' en 'duur'. Deze prijsgrenzen hangen niet samen met de door de gemeente gehanteerde grenzen in Woonvisie of Addendum, ze zijn gebaseerd op de prijzen van de 30% goedkoopste, 30% middelste en 40% duurste woningen in Nederland. De 30% goedkoopste woningen in Nederland waren in 2015 maximaal € 140.000 – deze prijsgrens is voor elk jaar vastgesteld op basis van de Nederlandse verdeling in dat jaar.

Zoals te zien in tabel 4-8, bestond de Rotterdamse woningvoorraad in 2015 voor ruim 63% uit woningen onder de prijsgrens voor 30% goedkoopste woningen. Met andere woorden: de Rotterdamse woningvoorraad bestond in 2015 relatief uit veel meer goedkope woningen dan het Nederlandse gemiddelde. De tabel toont ook hoe de drie categorieën zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. In 2018 viel bijvoorbeeld 59% in de goedkoopste prijscategorie waartoe landelijk 30% van de woningen behoorden. Een categorie kan groeien of krimpen doordat bestaande woningen als gevolg van waardedaling- of stijging in een andere WOZ-categorie terecht komen of door nieuwbouw.

tabel 4-8: verdeling woningwaarden Rotterdam

	Nederland	2015	2016	2017	2018	2019	2020	mutatie 15-20
goedkoop	30%	63,8%	63,5%	62,8%	59,1%	53,0%	46,0%	-17,8
middelduur	30%	21,5%	22,0%	22,3%	24,9%	27,9%	31,6%	10,1
duur	40%	14,6%	14,6%	15,0%	16,0%	19,1%	22,4%	7,7

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

234 De volledige versie van deze analyse is te vinden in bijlage 2. In deze paragraaf worden enkel opvallende conclusies uit die analyse gedeeld.

Maar ook te zien is, dat het aandeel goedkopere woningen in Rotterdam hard daalde in de periode 2015-2020.[235] De grootste toename is te zien in de middeldure categorie. Dit is ook terug te zien in de gemiddelde woningwaarde: deze steeg in Rotterdam harder dan het landelijk gemiddelde. Uit CBS-cijfers blijkt dat in 2020 de gemiddelde woningwaarde landelijk 31% hoger was dan in 2015 (die steeg namelijk met € 64.000 van € 206.000 naar € 270.000). In Rotterdam stegen de woningwaardes in diezelfde periode met 34% (met €76.000 van €146.000 naar €222.000).[236]

In tabel 4-9 heeft de rekenkamer eenzelfde verdeling gemaakt voor de inkomens van huishoudens: laag (30% laagste inkomens), midden(30% middeninkomens) en hoog (40% hoogste inkomens). Ook deze categorieën zijn bepaald op de Nederlandse decielen en hangen niet samen met de Woonvisie. Hier valt op dat de groep lage inkomens (d.w.z. de groep die gelijk staat aan de laagste 30% inkomens van Nederland) met 41,2% relatief groot is. Hoewel het aandeel van deze groep ten opzichte van de gehele Rotterdamse bevolking daalt, is de afname met 1,9 procentpunt in vijf jaar beperkt. De goedkope woningvoorraad daalde dus veel sneller dan het percentage huishoudens met een laag inkomen.

tabel 4-9: inkomensverdeling Nederland en Rotterdam (2015-2020)

	Nederland	2015	2016	2017	2018	2019	2020	mutatie 15-20
laag	30%	41,2%	41,1%	40,7%	40,1%	39,7%	39,3%	-1,9
midden	30%	28,6%	28,7%	28,8%	29,0%	29,0%	29,1%	0,5
hoog	40%	30,2%	30,2%	30,5%	31,0%	31,3%	31,7%	1,4

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

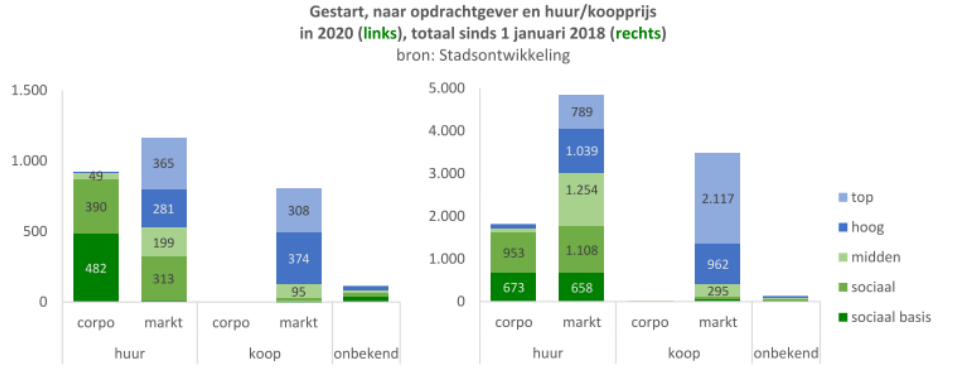
4-2-5 sloop en nieuwbouw sociaal segment

Zoals eerder beschreven, beschrijven de Woonvisie en het Addendum hoe de woningvoorraad zich dient te ontwikkelen door enerzijds een afname van woningen in het sociale segment (door sloop, liberalisatie en waardeontwikkeling) en anderzijds een compensatie door nieuwbouw, renovatie en samenvoegingen. In het sociale segment gaat het in dat laatste geval om de bouw van 8.400 zelfstandige (en 2.000 onzelfstandige) woningen. In de voortgangsrapportages maakt de gemeente inzichtelijk hoeveel woningen gebouwd worden (figuur 4-4).

235 Niet alle sociale huurwoningen zitten in de goedkope categorie. Het komt namelijk voor, dat sociale corporatiewoningen een hogere WOZ-waarde hebben dan zou passen bij de lage huur.

236 CBS Statline, ‘regionale kerncijfers, Waarde onroerende zaken’, geraadpleegd op 18 maart 2021.

figuur 4-4 voortgang nieuwbouw: start bouw



bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2020', september 2021.

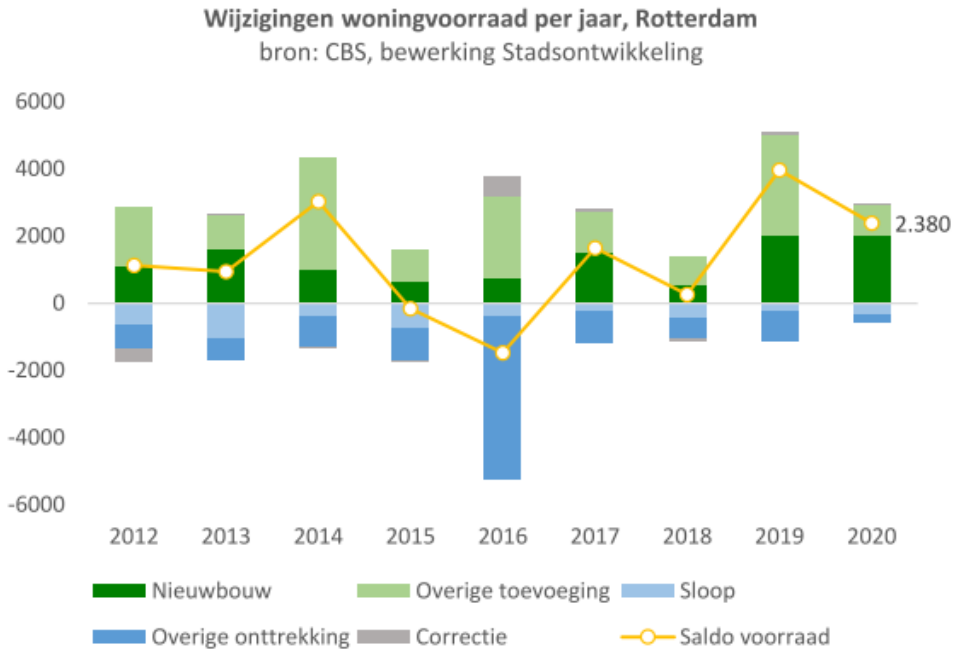
Het is op basis van de voortgangsrapportage niet te zeggen in hoeverre de gemeente op schema ligt voor het behalen van de nieuwbouwdoelstellingen uit de Woonvisie en het Addendum. De gemeente rapporteert namelijk alleen over de periode vanaf 1 januari 2018, de periode van de coalitiedoelstellingen. Bovendien telt in het Addendum en Woonvisie de nieuwbouw in de verschillende segmenten mee in de segmentverdeling van de totale voorraad in 2030. [237] In de voortgangsrapportages is alleen de prijs bij eerste verhuring of verkoop meegenomen, zodat niet is na te gaan of de nieuwbouw inmiddels (en uiteindelijk in 2030) nog tot het desbetreffende segment behoort. De rekenkamer heeft in paragraaf 3-3-4 al laten zien dat de totaal gestarte bouw van nieuwbouwwoningen in het sociale segment in de periode 2015-2020 ligt op 5.641 woningen (en 4.354 woningen in de periode 2017-2020).

Zoals in paragraaf 3-3-4 is aangegeven, telt de gemeente echter ook vernieuwbouw (d.w.z. grootschalige renovaties waarvoor bewoners moeten uitverhuizen) mee als nieuwbouw. Sinds 1 januari 2018 bestaat 9% van de nieuwbouwproductie volgens de gemeente uit vernieuwbouw. Dit betekent dat een deel van de gerapporteerde start bouw geen 'echte' toevoeging aan de woningvoorraad betekent.

Hoewel de gemeente ook een sloopdoelstelling heeft ten aanzien van de sociale voorraad, bevatten de voortgangsrapportages weinig gegevens over de hoeveelheid gesloopte woningen. In figuur 4-5, afkomstig uit de voortgangsrapportage 2020, toont de lichtblauwe balk de hoeveelheid gesloopte woningen per jaar.

237 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p. 6.

figuur 4-5 wijzigingen woningvoorraad



bron: Gemeente Rotterdam, voortgangsrapportage 2020, 2021.

Het CBS registreert per gemeente de ontwikkeling van de woningvoorraad. Tabel 4-10 vermeldt de gegevens over sloop en nieuwbouw. Het CBS definieert nieuwbouw als "door nieuwbouw aan de voorraad toegevoegd", wat overigens niet overeenkomt met de start bouw waarover de gemeente rapporteert bij haar nieuwbouwcijfers.[238] Zoals blijkt uit tabel 4-10 bedraagt de totale sloop over de periode 2015-heden 2.632 woningen.

tabel 4-10: sloop en nieuwbouwwoningen Rotterdam

	nieuwbouw	sloop
2015	660	727
2016	754	384
2017	1.526	240
2018	525	400
2019	2.006	219
2020	2.005	298
2021	1.091	364
Totaal	**8.567**	**2.632**

bron: CBS Statline, Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio

Tevens monitort de gemeente de overige doelstellingen uit het Addendum met betrekking tot de bestaande voorraad niet. Het gaat dan om upgrading, waardeontwikkeling en huurontwikkeling (waaronder liberalisatie). Dit alles komt in de voortgangsrapportages niet aan de orde.

238 Verschillen zijn onder meer dat het bij het CBS om opleveringen gaat en bij de gemeentelijke rapportages om de start bouw. Vernieuwbouw en transformatie valt bij het CBS onder 'overige toevoegingen'.

brief van rapporteurs mensenrechten VN

In april 2021 ontving het rijk een brief van vijf zogeheten speciale rapporteurs van de Verenigde Naties, waaronder de VN-gezant op het gebied van huisvesting.[239] De speciale rapporteurs zijn ingesteld door de VN-Mensenrechtenraad. Zij doen als onafhankelijke deskundigen onderzoek naar mensenrechtelijke thema's en doen daarvan verslag in -bijvoorbeeld- een brief. In de brief van april 2021 waarschuwen de rapporteurs dat de betrokkenheid van de gemeente Rotterdam bij de sloopplannen voor de Tweebosbuurt mogelijk in strijd is met de mensenrechten aangaande huisvesting. Ook geven de rapporteurs aan dat de constatering van overmaat in het goedkope segment onderliggend is aan de gemeentelijke wens om dit segment te laten krimpen, maar dat deze constatering betwist wordt.

4-3 vraag en aanbod midden- en hoge inkomens

De beoogde afname van de sociale voorraad moet ten gunste zijn van de woningen in het midden, hogere en topsegment:

- De gemeente wil in het middensegment een toename van totaal 25.600 woningen: 12.600 door nieuwbouw, 10.000 door liberalisatie van sociale woningen (door corporaties) en 3.000 door waardeontwikkeling (van particuliere sociale woningen).
- Voor het hogere- en topsegment gaat zij uit van een toename van respectievelijk 12.600 en 8.400 woningen door nieuwbouw.[240]

Dit is een verhoging ten opzichte van de oorspronkelijke doelen in de Woonvisie. In het Addendum gaat de gemeente uit van een totale toename van 46.600 woningen in het midden-, hoger en topsegment, tegenover een toename van 36.000 woningen in de Woonvisie.

4-3-1 ontwikkeling vraag en aanbod midden- en hoge inkomens

Het Addendum bevat geen gegevens over het aanbod aan woningen in het middensegment. Wel geeft de gemeente een overzicht van de (zelfstandige) woningvoorraad voor de jaren 2000, 2017 en 2030. Hierin combineert de gemeente echter het aanbod aan midden- hoger en topsegment.[241] De totale woningvoorraad voor het midden- hoger en topsegment bestond ten tijde van het Addendum uit 97.400 woningen, waarvan 9.500 geliberaliseerde corporatiewoningen. In het herzien Addendum is deze woningvoorraad bijgesteld naar 100.900 woningen, waarvan 10.000 geliberaliseerde corporatiewoningen. De regiomonitor vermeldt de omvang van de totale particuliere huurvoorraad voor midden- en hoge inkomens. De gemeente schatte het aanbod voor deze groep in 2016 op 28.300 vrije sector huurwoningen, en baseerde zich daarbij op onderzoek van OBI.[242] Onduidelijk is welk deel daarvan huurwoningen in het middensegment zijn.

Het is opvallend dat de gemeente geen zicht heeft op de omvang van de middeldure huurvoorraad. In 2018 stelde de gemeente immers een 'plan van aanpak middenhuur' op dat specifiek betrekking heeft op de middenhuur en dus niet op de totale voorraad

239 Brief van vijf rapporteurs Verenigde Naties aan de rijksoverheid, 'reference AL NLD 3/2021', 19 april 2021.

240 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum herziening 2020', september 2020, p.6.

241 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p.8.

242 De gemeente baseert dit op een vervolgonderzoek van het eerdere OBI onderzoek in maart 2017. Gemeente Rotterdam, OBI, 'Verkenning vrije sector huurwoningen Rotterdam'. 2017.

aan vrije sector huurwoningen.[243] In dit plan van aanpak vermeldt de gemeente de bovenstaande totaalcijfers over 2016. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente geen specifieke cijfers heeft over het middenhuursegment.

De rekenkamer kon vanuit bestanden over de monitor gebiedsatlas iets meer inzicht krijgen in het aanbod voor middeninkomens.[244] In tabel 4-11 is te zien dat de voorraad middenkoop toeneemt. Dit is vooral te wijten aan de aangepaste prijsgrenzen voor deze voorraad vanaf 2019. Zoals in paragraaf 3-3-3 te lezen valt, zijn de grenzen namelijk veranderd: van €122.000 tot € 180.000 ('onderkant middelduur' plus 'bovenkant middelduur') naar €174.000 tot €290.000.

tabel 4-11: aanbod middeninkomens

	particuliere huur	corporatiehuur	middenkoop
ABF Gebiedsatlas cijfers 2017	12.764	9.498	36.974
ABF Gebiedsatlas cijfers 2019	13.739	9.894	48.458

bron: ABF, 'Oplevering voorraad Rotterdam' (Excel). Bovengrens middenhuur is €1.000 in 2017 en €1.015 in 2019.

De vraag naar middenhuur, de omvang van de doelgroep van deze woningen, wordt zeer beperkt gemonitord. De gemeente geeft in het actieplan middenhuur aan, dat circa 13% van de Rotterdamse huishoudens een middeninkomen heeft. Aangenomen dat dit voor 2019 geldt, zou de groep middeninkomens in dat jaar bestaan uit zo'n 42.000 huishoudens. Wanneer al deze huishoudens op zoek gaan naar middenhuur, dan zou er inderdaad een tekort van zo'n 20.000 huurwoningen voor deze doelgroep zijn. Wanneer echter ook middenkoop wordt meegeteld, uitgaande van de gemeentelijke definities van vraag en aanbod in het middensegment, is er geen sprake van een tekort.

4-3-2 kopers woningen midden-, hoog en topsegment

Evenals voor woningen in het sociale koopsegment woningen, is het voor middeldure koopwoningen de vraag in hoeverre deze gekocht worden door de doelgroep. Tabel 4-12 toont welk deel van de woningen in het middeldure en het hogere of topsegment zijn verkocht aan de huishoudens die volgens het gemeentelijk beleid de doelgroep waren voor dit segment.

Uit de tabel blijkt dat in de periode 2015-2017 zo'n 40% van de middeldure woningen werd gekocht door middeninkomens. Dat percentage daalde vanaf 2018: in 2020 werd 37% van de woningen in het middensegment door middeninkomens gekocht. Dit betekent, dat een deel van de middeldure koopwoningen wordt gekocht door huishoudens met een lager (huishoudens in de EC-doelgroep die toch een middeldure woning kopen) of een hoger inkomen.

243 Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak middensegment huur Rotterdam, april 2018.

244 Deze cijfers zijn gebaseerd op de informatie van ABF en bevatten dezelfde meetonzekerheden als in 3-3-3 genoemd.

tabel 4-12: deel midden- en hoog segment naar bijbehorende doelgroep

segment	2015	2016	2017	segment	2018	2019	2020
bovenkant middelduur	40%	41%	41%	**middensegment**	24%	36%	37%
hoog	69%	65%	63%	**hoger + top segment**	77%	73%	76%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Bovenkant middelduur en middensegment zijn volgens de gemeente geschikt voor middeninkomens. Hoog en het hoger + topsegment zijn volgens de gemeente geschikt voor hoge inkomens. De gehanteerde grenzen staan in bijlage 1.

Tabel 4-13 laat zien wie de kopers van woningen in het middensegment zijn. Grofweg een derde van de middeldure koopwoningen wordt gekocht door huishoudens met een lager inkomen (dus behorende tot de EC-doelgroep). Ongeveer een even groot deel wordt gekocht door huishoudens met een hoger inkomen dan middeninkomens. De dure woningen (hoger en topsegment) worden voornamelijk door huishoudens met een hoog inkomen gekocht. Ongeveer een derde van die woningen gaat naar huishoudens met een lager inkomen.

tabel 4-13: kopers middensegment

	deel naar EC-doelgroep	deel naar hogere inkomens
2015	29%	31%
2016	30%	29%
2017	34%	25%
2018	16%	61%
2019	31%	34%
2020	33%	30%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Ook kopers van middeldure en dure woningen ondervinden concurrentie van kopers van buiten Rotterdam. In tabel 4-14 heeft de rekenkamer inzichtelijk gemaakt wat de herkomst is van kopers in beide segmenten. Daaruit blijkt dat de herkomst van kopers van middeldure woningen redelijk stabiel blijft. Wel nam het aandeel Rotterdammers (t.o.v. niet-Rotterdammers) dat een middeldure woning koopt iets toe tot 74% in 2020.

tabel 4-14: kopers midden en hoog segment naar herkomst

jaar	herkomst	middelduur	duur
2015	Rotterdam	71%	73%
	Buiten Rotterdam	29%	27%
2016	Rotterdam	68%	73%
	Buiten Rotterdam	32%	27%
2017	Rotterdam	67%	74%
	Buiten Rotterdam	33%	26%
2018	Rotterdam	67%	72%
	Buiten Rotterdam	33%	28%
2019	Rotterdam	72%	73%

	Buiten Rotterdam	28%	27%
2020	Rotterdam	74%	61%
	Buiten Rotterdam	26%	39%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Ten slotte is ook voor de middeldure en dure woningen bepaald in hoeverre de uiteindelijke verkoopprijzen aansluiten bij de WOZ-waarden (tabel 4-15). Daarbij valt op dat deze woningen vaak een verkoopwaarde hebben die aansluit bij het segment waarin de woning op basis van de WOZ-waarde is ingedeeld. Dit is te verklaren door de ruime prijsgrenzen die voor deze segmenten gelden: zo had een middeldure woning in 2020 een waarde tussen €174.000 en €310.000. Bijna 90% van de woningen met een dergelijke WOZ-waarde werd verkocht voor een prijs die binnen deze grenzen valt.[245]

tabel 4-15: aansluiting categorie WOZ-waarde op categorie werkelijke koopsom

	2015	2016	2017		2018	2019	2020
bovenkant middelduur	78%	79%	71%	**middensegment**	64%	86%	87%
hoog	97%	98%	99%	**hoger segment**	85%	85%	87%
				topsegment	100%	97%	98%

bron: resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

4-4 samenvatting

Een belangrijk uitgangspunt van zowel de Woonvisie als het Addendum is de bewering van de gemeente dat er een ‘overmaat’ is van ruim 40.000 woningen in het sociale segment ten opzichte van het aantal Rotterdamse huishoudens dat daar op basis van het inkomen aanspraak op kon maken. Er was volgens de gemeente vooral sprake van overmaat in het sociale koop- en particuliere huursegment. Sloop, waardestijging en liberalisering moest die overmaat terugbrengen ten gunste van het middeldure en dure segment.

Voor een ingrijpende beslissing als de sloop van ruim 10.000 woningen ontbrak een goede onderbouwing. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, is het moeilijk om de particuliere voorraad goed in beeld te krijgen. Monitors werken daarom veelal met modelschattingen. Deze kunnen per onderzoeksbureau sterk uiteenlopen. Zo kwamen twee onderzoeksbureaus tot schattingen van de particuliere sociale huurvoorraad in 2017 die zo’n 3.000 woningen van elkaar verschilden. In 2020 bleek de voor 2030 gestelde doelstelling zo goed als behaald, schatte ABF. Stec berekende zelfs een tekort van zo’n 9.000 sociale woningen ten opzichte van de doelstelling in het Addendum.

245 Ook hier gaat de analyse alleen over woningen die aan eigenaar-bewoners worden verkocht. Een deel van de woningen zal ook aan bijvoorbeeld beleggers worden verkocht:

slagingskansen
Ook de slaagkansen in het sociaal segment wijzen eerder op tekorten dan op overmaat. OBI berekende voor de monitor woonruimtebemiddeling dat de kans dat een woningzoekenden een sociale corporatiewoning vindt sinds 2016 ruim halveerde en inmiddels slechts 4,9% is. De mediane inschrijfduur ligt sinds 2017 op zo'n 16 maanden, al is er reden om te geloven dat het beeld negatiever is. Een groeiend deel van de woningen wordt namelijk toegewezen op basis van andere criteria dan wachttijd (zoals loting) of gereserveerd voor woningzoekenden met een urgentiestatus, wat de inschrijfduur omlaag brengt. In 2020 was slechts 41,8% van de vrijgekomen corporatiewoningen beschikbaar voor woningzoekenden met de langste inschrijftijd, tegenover 50,9% in 2017. Tevens hanteert OBI sinds 2020 de mediane inschrijfduur en niet langer het gemiddelde, wat het zicht ontneemt op de extreme wachttijden waarmee een deel van de woningzoekenden te maken heeft.

Ook in het sociale koopsegment stijgt de druk. Het aantal te koop staande woningen in dit segment daalde met bijna twee derde. Door prijsstijgingen zijn veel van deze woningen bovendien niet altijd bereikbaar voor de doelgroep. In 2020 viel bijvoorbeeld een kleine 70% van de verkochte sociaal basiswoningen op basis van de verkoopprijs in een hoger prijssegment. De sociale doelgroep ondervindt daarbij concurrentie van andere inkomensgroepen en woningzoekenden van buiten de gemeente: maar ongeveer een kwart van de sociale koopwoningen wordt gekocht door de daarbij behorende doelgroep en ruim een derde van de kopers van sociale koopwoningen kwam van buiten Rotterdam. Dit alles tezamen betekent dat de gemeente ten onrechte uitgaat van een overmaat aan woningen voor de lokale sociale doelgroep.

Uit de beschikbare gegevens spreekt een toenemende druk op de Rotterdamse woningmarkt. Het verbaast de rekenkamer dan ook dat de overmaat en de bijbehorende sloopopgave in bij de herziening van de Woonvisie (in het Addendum en de herziening daarvan) niet zijn heroverwogen. In 2019 kon overmaat in het goedkope segment geen reden (meer) zijn om de sloopopgave van ruim 10.000 woningen te onderbouwen. In hoeverre er naast deze overmaat ook andere argumenten zijn meegewogen bij het bepalen van deze doelstelling, heeft de rekenkamer niet kunnen beoordelen.

Voor vraag en aanbod in het middensegment geldt, dat de gemeente weinig zicht heeft op de behoefte en het aanbod. Uit de analyse van kopers in het middensegment, blijkt ook nog dat de middeninkomens concurrentie hebben van zowel huishoudens met een lager als met een hoger inkomen en van niet-Rotterdammers die ook woningen kopen in Rotterdam. Tegelijk hebben alle doelgroepen wat koopwoningen betreft te maken met flinke concurrentie van beleggers.

5 gemeentelijke instrumenten

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk onderzoekt de rekenkamer in hoeverre het gemeentelijk instrumentarium past bij de opgave om de aansluiting tussen aanbod en vraag te verbeteren. Dit gebeurt aan de hand van de volgende deelvragen:

- *Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet met het oog op een betere aansluiting van vraag en aanbod?*
- *In hoeverre zijn deze instrumenten ingezet zoals in het beleid is beoogd?*

De rekenkamer richt zich in dit hoofdstuk op publieksrechtelijke instrumenten waarmee de gemeente kan sturen op de verhouding tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Samenwerkingsafspraken die de gemeente maakt met partners in het woonveld, zoals woningcorporaties en ontwikkelaars, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

In dit hoofdstuk behandelt paragraaf 5-2 de instrumenten gericht op toegang tot de sociale voorraad en de regulering van de woningvoorraad. In paragraaf 5-3 staat het ruimtelijk instrumentarium waarover de gemeente beschikt centraal. In 5-4 komen de gemeentelijke instrumenten gericht op starters en ouderen aan de orde. Een samenvattende paragraaf sluit het hoofdstuk af.

5-2 regulering bestaande voorraad

5-2-1 vooraf

Deze paragraaf behandelt instrumenten waarmee de gemeente kan sturen op de toegang tot de sociale huursector en de regulering van de bestaande woningvoorraad. Voor de volledigheid begint deze paragraaf met een beschrijving van de Woningwet, die onder meer beschrijft aan wie woningcorporaties hun woningen dienen te verhuren. Hoewel gemeenten hiermee geen directe sturing op uitoefenen, is het weldegelijk indirect van invloed op de beschikbaarheid van de sociale voorraad.

Voor gemeenten biedt de Huisvestingswet instrumenten om te sturen op de bestaande woningvoorraad. Om deze instrumenten in te zetten, dient de gemeente een huisvestingsverordening op te stellen. Rotterdam heeft twee verordeningen die in hun gezamenlijkheid de functie van huisvestingsverordening vervullen. Ten eerste voeren alle gemeenten in de regio dezelfde Verordening woonruimtebemiddeling, waarin regels zijn opgenomen voor de verhuring van sociale corporatiewoningen. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de wijze waarop de woningen worden aangeboden en categorieën woningzoekenden waaraan corporaties voorrang kunnen geven. Ten tweede heeft Rotterdam de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad waarin de gemeente regels heeft opgenomen over het gebruik van de woningvoorraad, met daarin bijvoorbeeld regels voor woningsplitsing en gebieden waar de Rotterdamwet geldt.

5-2-2 Woningwet: passend toewijzen

Zoals beschreven in paragraaf 3-2-2 dienen corporaties vanuit de wet aan ten minste 95% van de huurtoeslaggerechtigde huishoudens (ofwel de primaire doelgroep) een passende woning toe te wijzen. Een passende woning heeft een huur onder de aftoppingsgrens (d.w.z. de maximale huur tot waar huurders huurtoeslag ontvangen, in 2020 was dit € 663,40). Dit moet voorkomen dat mensen uit de primaire doelgroep een te dure huurwoning voor hun inkomen krijgen toegewezen en 'dure scheefwoners' worden.[246] De gemeente heeft passend toewijzen opgenomen in de Woonvisie en maakt hierover afspraken met corporaties, waarover meer in hoofdstuk 6. Uit gegevens van OBI blijkt dat 94% van de corporatiewoningen onder de aftoppingsgrens in 2020 passend werd toegewezen, tegenover 87% in 2015.[247]

In aanvulling daarop hebben gemeenten in de regio Rotterdam en woningcorporaties afgesproken dat corporaties tenminste 75% van hun vrijgekomen huurwoningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens (d.w.z. een maandhuur van € 752,33 in 2021) toewijzen aan de primaire doelgroep.[248] Het verschil met de landelijke 80-10-10 toewijzingsregel (zie paragraaf 2-3-2) ligt in de nadruk op de primaire doelgroep. De landelijke regels schrijven corporaties voor dat zij 80% van hun vrijgekomen huurwoningen tot de liberalisatiegrens toewijzen aan het totaal van de primaire en secundaire doelgroepen (ofwel EC-doelgroep: alle huishoudens die in 2021 een verzamelinkomen tot € 40.024 hadden). De regionale richtlijn is daarentegen enkel gericht op huurders in de primaire doelgroep (ofwel huishoudens die in 2021 een verzamelinkomen tot € 32.200 hadden). Rotterdamse corporaties dienen dus 75% van hun vrijgekomen sociale huurwoningen toe te wijzen aan de primaire doelgroep.

5-2-3 Huisvestingswet: Verordening woonruimtebemiddeling

De Huisvestingswet 2014 biedt gemeenten de mogelijkheid om de verdeling van sociale huurwoningen te reguleren door middel van een huisvestingsverordening met daarin toewijzingsregels.[249] Alle gemeenten in de regio Rotterdam voeren hiervoor dezelfde Verordening woonruimtebemiddeling.[250] Corporaties kunnen op basis daarvan specifieke woningen labelen en bij verhuring voorrang vergeven aan woningzoekenden die bijvoorbeeld een binding met de gemeente hebben, starter, of ouder dan 55 zijn. Het verlenen van voorrang is een bevoegdheid van het college, die in de praktijk is belegd bij woningcorporaties.[251] Zij kiezen de woningen die zij hiervoor aanwijzen en voeren de toewijzing uit. Zelf pleiten zij overigens voor terughoudendheid bij het toepassen van deze labels.[252]

De Huisvestingswet schrijft voor dat een dergelijke huisvestingsverordening maximaal vier jaar geldig is en daarna (eventueel) verlengd moet worden. Ook moeten gemeenten kunnen aantonen dat er daadwerkelijk sprake is van schaarste in het segment waarop de verordening van toepassing is. RIGO onderzocht dit daarom in 2015 en deed dat opnieuw in 2020, in aanloop naar de verlenging van de verordening.

[246] Minister van BZK, kamerbrief 'Huurbeleid', 8 juni 2017.

[247] Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 36.

[248] SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019, p. 14.

[249] Artikelen 4-6 van de Huisvestingswet 2014 vormen hiervoor de grondslag.

[250] Gemeente Rotterdam, 'Verordening woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 26 mei 2020. De Verordening woonruimtebemiddeling komt overeen met de huisvestingsverordening zoals vermeld in artikel 5 van de Huisvestingswet 2014.

[251] Dit is opgenomen in artikel 2.3.2 van de verordening.

[252] Maaskoepel, 'Spelregels woonruimtebemiddeling Maaskoepel', december 2014, pp. 6 en 12.

In dat rapport noemen de onderzoekers de definitie van schaarste een politieke keuze. Want duidt een wachttijd van één jaar op schaarste of is dat pas bij vijf jaar het geval? RIGO schreef: “Stel dat de grens van de benodigde wachttijd op één jaar wordt gelegd, dan zouden in de meeste gemeenten in de regio Rotterdam alle woningclusters als schaars betiteld kunnen worden.”[253] In 2020 vernieuwden de betrokken gemeenteraden de verordening zonder veel inhoudelijke wijzigingen. Uit een update van het genoemde schaarste-onderzoek door RIGO bleek de schaarste aan sociale huurwoningen in de tussenliggende periode verder te zijn toegenomen. Het onderstaande kader bevat een duiding van de schaarste in het rapport van RIGO.

onderzoeksbureau RIGO over schaarste in de regio Rotterdam

“In de huursector lijkt het aantal huishoudens dat een woning in Rotterdam zou willen gaan huren en het aantal huishoudens dat uit een huurwoning zou willen verhuizen op het eerste gezicht grosso modo in evenwicht. Daarbij geldt echter een aantal belangrijke kanttekeningen. In de eerste plaats is de vraag naar huurwoningen van buitenlandse migranten niet meegerekend bij de verhuiswensen, omdat hier geen vergelijkbare cijfers over bekend zijn. In de praktijk komt een groot deel van deze groep terecht in een huurwoning. Ten tweede komt een groot deel van het potentiële aanbod in de huursector alleen vrij als de huidige bewoners kunnen doorstromen. In de praktijk kunnen veel huishoudens die een huurwoning zouden willen verlaten hun verhuiswens niet realiseren, bijvoorbeeld omdat zij te weinig inkomen hebben of het gewenste aanbod niet beschikbaar is. Dat kan ervoor zorgen dat het daadwerkelijke aanbod lager is dan het potentiële aanbod.

In de praktijk zien we wel degelijk tekenen van schaarste aan huurwoningen in Rotterdam. In de sociale huursector is nog altijd sprake van een gemiddelde wachttijd van bijna drie jaar. Bovendien is het aanbod gedaald, terwijl het aantal actief woningzoekenden sterk is gestegen. Hierdoor is de slaagkans voor woningen fors gedaald. Er is dus sprake van een toenemende schaarste aan sociale huurwoningen. Deze schaarste aan sociale huurwoningen geldt niet alleen voor woningen van corporaties maar ook voor particuliere huurwoningen. De prijzen van huurwoningen die in de vrije huursector worden aangeboden zijn de afgelopen jaren gestegen.”[254]

De verordening bevat acht categorieën woningzoekenden aan wie corporaties voorrang kunnen verlenen bij voor hen gelabelde woningen – dit is dus geen verplichting. Hoofdstuk 6 gaat nader in op de vraag of en, zo ja, in welke mate corporaties dit instrument inzetten. De verordening bevat de volgende voorrangcategorieën:

[253] RIGO, ‘Schaarste in de regio Rotterdam. Bouwstenen bij de nieuwe huisvestingsverordening’, 14 januari 2015, p. 9.

[254] RIGO, ‘Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad’, 29 oktober 2020, p. 28-29.

tabel 5-5-1: gelabelde woonruimte en voorrangscategorieën

categorie woonruimte (gelabelde woonruimte)	categorie woningzoekenden (voorrangscategorie)
1 Woonruimte geschikt voor de huisvesting van senioren	Huishoudens waarvan tenminste één lid de leeftijd van 55 jaar, of een hogere, nader te bepalen leeftijd, heeft bereikt
2 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor de huisvesting van jongeren	Huishoudens waarvan alle leden niet ouder zijn dan 27 jaar, of een lagere, nader te bepalen, leeftijd hebben
3 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor de huisvesting van starters	Huishoudens die geen zelfstandige woonruimte achterlaten
4 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor de huisvesting van doorstromers	Huishoudens die een zelfstandige woonruimte achterlaten
5 Woonruimte in het bijzonder geschikt en nodig voor bewoners met een beperking	Huishoudens in het bezit van een indicatie
6 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor gezinnen	Huishoudens bestaande uit tenminste één volwassene en één kind jonger dan 18 jaar
7 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor grote huishoudens	Huishoudens bestaande uit tenminste vijf personen
8 Woonruimte in het bijzonder geschikt voor huishoudens met een laag inkomen	Huishoudens met een bij de woonruimte passend, nader te bepalen, inkomen

Zoals gezegd is de regionale Verordening woonruimtebemiddeling van toepassing op huurwoningen tot de liberalisatiegrens. Dit betekent niet dat andere huurprijscategorieën of doelgroepen uitgesloten zijn van dit instrument. Gemeenten kunnen de grens lager of juist hoger leggen. Hoewel de Huisvestingswet geen maximale huurprijs noemt, omschreef deze als doel aanvankelijk het tegengaan van "schaarste aan goedkope huurwoningen", zonder specificatie van wat geldt als 'goedkoop'. Sinds 1 juli 2019 is dit aangepast in "schaarste aan woonruimte" om duidelijker te maken dat gemeenten ook de toegang tot middeldure huurwoningen kunnen reguleren.[255] Zo bevat de huisvestingsverordening van de gemeente Amsterdam de categorie 'gereguleerde middeldure huurwoningen' met een huur tot € 1.040,73 (prijspeil 2021).[256] Rotterdam pleit er binnen de regio voor om huurwoningen tot € 850 op te nemen in de verordening en deze met voorrang toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen tussen € 36.800 en € 55.000 (prijspeil 2019).[257] Dit is tot op heden niet gebeurd. Wel hebben de corporaties verenigd in Maaskoepel in december 2020 onderlinge afspraken gemaakt over aanbieden en toewijzen van hun middeldure huurwoningen.[258]

lokale en regionale binding

De verordening bevat de mogelijkheid om bij maximaal de helft van de vrijkomende sociale huurwoningen voorrang te geven aan woningzoekenden die wonen of werken in de regio Rotterdam, ook wel lokale of regionale binding genoemd. Bij maximaal de helft van deze woningen mag vervolgens voorrang worden verleend aan

[255] RIGO, 'Evaluatie Huisvestingswet 2014. Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid', 17 mei 2020, p. 6-7.

[256] Gemeente Amsterdam, 'Huisvestingsverordening Amsterdam 2020', 15 oktober 2019.

[257] Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling, 'Actieplan middenhuur. Maatregelen voor behoud en uitbreiding van middenhuursegment in Rotterdam', 2 april 2019, p. 13.

[258] ambtelijk wederhoor.

woningzoekenden die een directe band hebben met de betreffende gemeente.[259] In Rotterdam wordt het overgrote deel van de corporatiewoningen zonder voorrang op basis van lokale of regionale binding verhuurd: in 2020 vermeldde 97% van de geadverteerde woningen geen van deze voorrangskenmerken.[260]

urgentieverklaringen
De vraag naar woningen in het sociale segment wordt mede bepaald door mensen die voorrang krijgen op vrijgekomen sociale huurwoningen op basis van een urgentieverklaring.[261] Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van deze doelgroep, al ligt de uitvoering ervan bij corporaties. In Rotterdam ging in 2020 het grootste deel van de urgentieverklaringen naar mensen die doorstroomden vanuit opvanginstellingen (47%) of die een medische noodzaak (28%) hadden.[262] Ook bewoners die als gevolg van sloop- of grondige renovatie hun woning moeten verlaten krijgen voorrang. In de regio Rotterdam krijgen vergunninghouders (ofwel asielzoekers met een verblijfstatus) automatisch een urgentiestatus. Zij hoeven hiervoor dus geen aanvraag in te dienen. De Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond (SUWR) verschaft de urgentieverklaringen. Het percentage huurders met een urgentie- of herhuisvestingsstatus een woning vond, steeg van 19% in 2015 naar 36% in 2020.[263]

5-2-4 Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad

In de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad stelt de gemeente regels aan het gebruik van de woningvoorraad. Hierbij gaat het om de samenstelling (zoals regels aan splitsen en onttrekking door bijvoorbeeld kamerverhuur) en de 'Rotterdamwet' die in aangewezen gebieden regels stelt aan het in gebruik nemen van woningen. Bij overtreding kan het college de eigenaar een bestuurlijke boete opleggen die kan oplopen tot ruim twintigduizend euro.[264]

samenstelling woningvoorraad
De verordening stelt regels aan wijzigingen in de samenstelling van de woningvoorraad. De verordening schrijft voor dat wie een woning aan de voorraad wil onttrekken, bijvoorbeeld door deze te slopen of structureel te verhuren aan toeristen, daarvoor een vergunning nodig heeft. Verdere aanscherping van de regels volgde in 2021 met een registratie- en meldplicht voor vakantieverhuur, wat mogelijk werd dankzij de inwerkingtreding van de Wet Toeristische verhuur van woonruimte.[265] Wanneer een verhuurder het maximumaantal van zestig overnachtingen overschrijdt, kan de gemeente het verhuurplatform opdragen de woning niet langer te adverteren. Ook hebben verhuurders een meldplicht voor elke afzonderlijke verhuring.

Ook bevat de verordening regels voor kamerverhuur. Sinds 1 juli 2021 geld een vergunningplicht voor verhuurders die hun woning aan drie of meer mensen verhuren; tot die datum lag de ondergrens op vier kamerbewoners. Daar bovenop

[259] Dit is gebaseerd op artikel 14 van de Huisvestingswet 2014.

[260] Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 70.

[261] Dit is gebaseerd op artikel 12 van de Huisvestingswet. Bijlage 1 van de Verordening woonruimtebemiddeling beschrijft het proces van en de voorwaarden voor urgentieverlening.

[262] Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 29-30.

[263] Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021, p. 35.

[264] Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021. De hoogte van de boetes zijn opgenomen in bijlage 4 van de verordening.

[265] College van B & W, raadsvoorstel 'Vaststelling Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 18 mei 2021.

hanteert het college van 1 juli 2021 tot en met 1 september 2022 in enkele wijken een tijdelijke stop op de vergunninguitgifte voor kamerverhuur. Doel hiervan was het tegengaan van een prijsopdrijvend effect van beleggers op de woningmarkt en overlast voor omwonenden (zie ook paragraaf 5-4-6).[266]

De verordening stelt ook regels aan woningvorming en splitsing. Bij woningvorming verbouwt een eigenaar de woning tot twee woningen. De vergunning hiervoor wordt enkel verleent als de kleinste woonruimte ten minste 50 vierkante meter gebruiksoppervlakte heeft. Daarnaast hanteert het college een lijst met 'nulquotumgebieden' waar de verscherpte regel geldt dat de kleinste van de twee gevormde woningen minimaal 85 m2 gebruiksoppervlak heeft.[267] Dit geldt bijvoorbeeld de gebieden Delfshaven en Noord, met uitzondering van enkele winkelstraten, en de wijken Oud Charlois, Carnisse en Tarwewijk.[268] Voor splitsing is een vergunning nodig indien het gaat om een woning binnen een VVE van meer dan 24 woningen en de woning zich bevindt in een gebouw van minimaal 25 jaar oud.[269]

opkoopbescherming

Een wijziging van de Huisvestingswet maakt het sinds 1 januari 2022 mogelijk om een 'opkoopbescherming' in te stellen voor bestaande bouw in specifieke gebieden. Dit was mede het resultaat van een lobby van enkele gemeenten, waaronder Rotterdam.[270] Met een wijziging van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad wees de gemeente zestien wijken aan waar de opkoopbescherming met ingang van 1 januari 2022 van toepassing is.[271]

In september 2021 nam de gemeenteraad de motie 'Opkoopbescherming: geen woorden maar daden' aan. Daarin verzocht de raad het college per 1 januari 2022 in meerdere wijken een opkoopbescherming in te voeren. Daarnaast zou het college voor de zomer van 2022 moeten uitwerken hoe het instrument breder ingezet kan worden.[272]

Bij de invoering van de opkoopbescherming op 1 januari 2022 wees de gemeente zestien wijken waar een verbod geldt op het verhuren zonder verhuurvergunning van woningen met een WOZ-waarde tot de NGH-grens, ofwel € 355.000 in 2022.[273] Op overtreding staat een bestuurlijke boete van € 8.000 die kan oplopen tot € 21.750. Wel bevat de verordening enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer de woning wordt

[266] Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021. De tijdelijke vergunningstop is opgenomen in artikel 5.3 en bijlage 5 van de verordening. Zie ook Gemeente Rotterdam, persbericht 'Rotterdam komt met starterslening en legt kamerverhuur aan banden', 20 mei 2021.

[267] Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021, toelichting op artikel 3.3.2.

[268] De lijst van gebieden is opgenomen in bijlage 3 van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2019.

[269] Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021, artikel 3.4.2.

[270] College van B & W, raadsbrief 'Maatregelen ter bescherming van koopstarters. Afdoening motie "Klaar voor de (eerlijke) start?!" (18bb9380)', 22 september 2020.

[271] Het gaast om de wijken Bergpolder, Blijdorp, Bloemhof, Carnisse, Groot IJsselmonde, Het Lage Land, Hillegersberg-Zuid, Hillesluis, Kralingen-Oost, Kralingen-West, Middelland, Nieuwe Westen, Oud Mathenesse, Oud-Charlois, Rubroek en Tarwewijk. College van B & W, raadsvoorstel 'Eerste wijziging van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021, om de start van de opkoopbescherming in Rotterdam mogelijk te maken', 16 november 2021.

[272] Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Opkoopbescherming: geen woorden maar daden', 30 september 2021.

[273] Het betreft de wijken Bergpolder, Blijdorp, Bloemhof, Carnisse, Groot-IJsselmonde, Hillegersberg-Zuid, Hillesluis, Kralingen-Oost, Kralingen-West, Het Lage Land, Middelland, Nieuwe Westen, Oud-Charlois, Oud-Mathenesse, Rubroek, Tarwewijk.

verhuurd aan een familielid of de gemeente de woning opkoopt. Het onderstaande kader vermeldt de criteria op basis waarvan de wijken waar de opkoopbescherming geldt zijn geselecteerd.

criteria selectie wijken opkoopbescherming

de toegepaste woningmarktcriteria zijn:

- aandeel woningvoorraad dat particulier verhuurd wordt (absolute aantallen);
- procentuele aandeel van de woningvoorraad dat particulier verhuurd wordt;
- procentuele groei particuliere verhuur sinds 2015.

de toegepaste leefbaarheidscriteria zijn:

- verhuisgeneigdheid;
- fysieke-/ veiligheids-/ sociale index (minimaal 2 van de 3 < 100).

Voordat de gemeente de mogelijkheid kreeg om een opkoopbescherming in te voeren, kon de gemeente alleen voor nieuwbouwwoningen regelen dat deze niet (direct na aankoop) verhuurd zouden gaan worden. Deze mogelijkheid heeft zij enkel bij nieuwbouwprojecten waarbij zij zelf een partij is, bijvoorbeeld wanneer zij grond door middel van een aanbesteding in de markt zet (de zelfbewoningsplicht komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 6-5-4).

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ('Rotterdamwet')
De hierboven beschreven instrumenten uit de Huisvestingswet zijn niet primair gericht op het vergroten van de leefbaarheid in delen van de stad via woonruimteverdeling. Dat geldt wel voor de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), beter bekend als de Rotterdamwet. Deze wet trad in 2006 in werking op aandringen van de gemeente Rotterdam. Om de wet in te zetten vermelden gemeenten in hun lokale huisvestingsverordening de wooncomplexen, straten, buurten en wijken aanwijzen waar speciale eisen gelden voor woningzoekenden. Daarvoor is toestemming nodig van de minister van Binnenlandse Zaken, die om de vier jaar moet worden verlengd. Gemeente moeten bovendien kunnen aantonen dat de wet noodzakelijk en geschikt is om de problemen aan te pakken, dat de problemen niet met andere middelen bestreden kunnen worden en dat het middel in relatie staat tot de problematiek en dat woningzoekenden voldoende mogelijkheden houden om binnen de regio passende huisvesting te vinden.[274]

De Wbmgp biedt de gemeente drie criteria op basis waarvan verhuurders woningzoekenden moeten afwijzen, te weten:

- Artikel 8 biedt de mogelijkheid om inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden die minder dan zes jaar in de regio wonen.
- Artikel 9 maakt het mogelijk om voorrang te verlenen op basis van sociaaleconomische kenmerken zoals werk, vrijwilligerswerk, studie of woningzoekenden met beroepen uit de maatschappelijke sector (zoals docenten, zorgmedewerkers en politieagenten)
- Artikel 10 is in 2017 aan de wet toegevoegd en maakt het mogelijk om woningzoekenden te screenen op basis van politiegegevens. Een reden om een

[274] RIGO, 'Selectieve woningtoewijzing. Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek', 29 maart 2021, p. 9-11.

woningzoekende te weigeren kan bijvoorbeeld overlastgevend of criminele gedrag zijn, evenals openlijke geweldpleging, openbaar dronkenschap of vandalisme.

Rotterdam was de eerste gemeente die de wet toepaste en maakt daarbij gebruik van alle bovenstaande wetsartikelen. Anno 2021 pasten nog negen Nederlandse gemeenten de wet toe, waarbij Tilburg als enige gemeente ook van alle wetsartikelen gebruik maakt.[275]

In de wijze waarop de gemeente de Rotterdamwet inzet, verschuift de nadruk van selectie op inkomen (artikel 8), naar selectie op sociaaleconomische kenmerken zoals vrijwilligerswerk of beroepen in de 'maatschappelijke sector' (bijvoorbeeld docenten, zorgmedewerkers en politieagenten, artikel 9). De inkomenseis (artikel 8) is per 1 april 2022 komen te vervallen. Voorrangverlening op basis van artikel 9 wordt daarentegen uitgebreid. De gemeente schrijft dat voorrang voor mensen in de maatschappelijke sector "een positief effect [kan] hebben op de sociaaleconomische positie van de straat en balans [kan] brengen in een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling".[276] Sinds februari 2021 geldt dit in de aangewezen gebieden voor alle sociale corporatiewoningen. Nieuw is dat ook voorrang verleend kan worden aan huurders van particuliere huurwoningen. In eerste instantie zal dit alleen in de Tarwewijk gebeuren, in het kader van het NPRZ.[277] Het raadsbesluit bevatte nog geen toelichting op de wijze waarop dit in de praktijk zal worden toegepast. Selectie op basis van overlast en crimineel gedrag (artikel 10) blijft wel plaatsvinden. In 2021 wees de minister hiervoor 71 straten.[278]

5-3 ruimtelijk instrumentarium

5-3-1 vooraf

De gemeente kan afspraken maken met marktpartijen over aantallen te bouwen woningen en de verdeling over verschillende segmenten. Daarnaast beschikt zij over instrumenten waarmee zij dit daadwerkelijk kan afdwingen. Zo biedt de Wet ruimtelijke ordening mogelijkheden om eisen aan woningbouw in het bestemmingsplan op te nemen en kan de gemeente grond aankopen om daarop een ontwikkeling mogelijk te maken.

5-3-2 bestemmingsplan

In een bestemmingsplan stelt de gemeente eisen aan het gebruik van de ruimte binnen de gemeente; bijvoorbeeld of deze wordt gebruikt voor woningen, groen of bedrijvigheid. Zo kan de gemeente de bouw van meer woningen stimuleren door in het bestemmingsplan parkeernormen te verlagen of hogere bouwhoogtes toe te staan.[279]

[275] De andere gemeenten waar de Rotterdamwet geldt zijn Capelle aan den IJssel (dat gebruik maakt van de artikelen 8 en 9), Den Bosch (art. 8 en 10), Dordrecht (art.10), Nijmegen (art. 10), Nissewaard (art. 9 en 10), Schiedam (art. 9 en 10), Tilburg (art. 8, 9 en 10), Vlaardingen (art. 9) en Zaanstad (art. 9 en 10). Zie: Minister van BZK, kamerbrief 'Landelijke evaluatie Wbmgp; selectieve woningtoewijzing', 12 augustus 2021.

[276] Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021.

[277] In het raadsbesluit wordt gesproken van een gefaseerde invoering, waarbij in de eerste fase onderzoek wordt gedaan naar een effectieve werkwijze. Zie: Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021

[278] Zie bijlage 5 van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021.

[279] Na de invoering van de Omgevingswet gaat het om omgevingsplannen.

doelgroepenverordening
Gemeenten kunnen in het bestemmingsplan ook regels opnemen over verplichte woningcategorieën. Dit kan op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) 2008. Sinds de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in 2017 (dat de uitvoering van deze wet regelt) hebben gemeenten bovendien ruimere mogelijkheden om in het bestemmingsplan verplichtende minimumpercentages op te nemen voor te bouwen middenhuurwoningen. Daarvoor gold dit alleen voor woningen in het sociale segment (en particulier opdrachtgeverschap).

Om dergelijke eisen in bestemmings- en exploitatieplannen te kunnen opnemen, moet de gemeente in een zogeheten doelgroepenverordening definiëren welke woningprijsgrenzen zij hanteert en welke doelgroepen voor die woningen in aanmerking komen. In mei 2021 nam de gemeenteraad hiervoor de Verordening doelgroepen middeldure huur en sociale koopwoningen aan.[280] De gemeente beschikt hiermee over een publiekrechtelijk instrument waarmee zij kan sturen op het aanbod aan nieuwbouwwoningen binnen de genoemde segmenten. Anders dan in een privaatrechtelijke overeenkomst (bijvoorbeeld wanneer de gemeente grond verkoopt en hier contractuele eisen aan verbindt), gelden deze niet voor de contractpartners maar voor iedereen in het gebied waarop het bestemmingsplan van toepassing is.

De verordening stelt de gemeente in staat om het gemeentelijk woonbeleid ten aanzien van segmentering door te voeren in bestemmingsplannen. De verordening geeft onder meer definities van middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen, de doelgroepen, en de termijn waarbinnen de woningen voor dat segment beschikbaar moeten blijven. In de verordening heeft gemeente de bovengrens voor sociale koopwoningen gelijkgesteld met de NHG-grens (€ 325.000 in 2021). De rijksoverheid gaf gemeenten met wie zij een Woondeal (zie paragraaf 2-3-3) heeft gesloten daartoe de mogelijkheid.[281]

Verder bepaalt de verordening dat sociale koopwoningen die via het bestemmingsplan worden afgedwongen ten minste vijf jaar beschikbaar moeten blijven voor de doelgroep. Voor middeldure huurwoningen geldt een instandhoudingstermijn van vijftien jaar. De doelgroep voor middeldure huurwoningen zijn huishoudens met een inkomen tussen € 40.024,- en € 60.036,- (prijspeil 2021). Voor eigenaren geldt een meldplicht. Verhuurders moeten jaarlijkse de hoogte van de huren aan de gemeente melden. Eigenaren die hun sociale koopwoning binnen vijf jaar weer verkopen, dienen voor verkoop de verkoopakte aan de gemeente voor te leggen om aan te tonen dat de verkoopprijs onder de gestelde grens blijft. De gemeente geeft in de toelichtende tekst hier via de WOZ-aanslag op toe te zien.

Om de verordening binnen een gebied toe te passen, moet in het bestemmingsplan worden vermeld dat de verordening van toepassing is. Dit is op het moment van schrijven nog niet gebeurd. Vooralsnog geeft de gemeente de voorkeur aan privaatrechtelijke afspraken met marktpartijen. Dergelijke permanente eisen in een bestemmingsplan zouden investeerders kunnen afschrikken en de bouwproductie

[280] Gemeente Rotterdam, 'Verordening doelgroepen middeldure huur- en sociale koopwoningen Rotterdam 2021', 17 juni 2021.

[281] Het betreft een experiment, zie: 'Rijksoverheid, 'Gemeenten mogen verkoopprijs sociale koopwoningen bij wijze van experiment verhogen', 22 april 2021, verkregen via: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/22/gemeenten-mogen-verkoopprijs-sociale-koopwoningen-bij-wijze-van-experiment-verhogen.

doen vertragen, stellen betrokken ambtenaren.[282] In het 'Actieplan middenhuur' omschrijft de gemeente de gekozen aanpak als een combinatie van eisen in de projectfase (bijvoorbeeld als onderdeel van een aanbesteding) en contractuele waarborgen (bijvoorbeeld bij gronduitgifte). In een interview werd de mogelijkheid om regels op te nemen in een bestemmingsplan omschreven als een "stok achter de deur" (meer hierover in paragraaf 5-4). Vooralsnog is hiervan geen gebruik gemaakt.

5-3-3 grondbeleid

In het bestemmingsplan legt de gemeente vast hoe de ruimte gebruikt wordt. Via het grondbeleid geeft zij hier vervolgens concreet uitvoering aan. In de onderzochte periode gold de Nota grondprijsbeleid 2013 als het vigerend beleid.[283] In oktober 2020 verscheen een zogeheten ambitiedocument waarin de gemeente de eigen rol binnen gebiedsontwikkeling opnieuw vaststelde.[284] Het onderscheid met de Nota grondprijsbeleid 2013 wordt daarin omschreven als de mate van risicobereidheid bij de gemeente. Waar voorheen de economische crisis noopte tot een "risicomijdende rol van de gemeente en het vertrouwen dat de markt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wel zou oppakken", kenmerkt het huidige beleid zich door een "hybride grondbeleid" waarbij de gemeente per project de eigen rol bepaalt en die meer ruimte laat voor een actieve regierol.[285] De keuze voor een rol en ontwikkelstrategie wordt ingegeven door de mate van urgentie en prioriteit van een ontwikkeling. De beschikbare beleidskeuzes zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

tabel 5-2: rollen binnen gebiedsontwikkeling

rol	ontwikkelstrategie
actieve regierol: de gemeente is actief betrokken bij locaties waar ontwikkeling prioriteit en urgentie hebben. **reactieve regierol**: op locaties waar ontwikkeling geen prioriteit heeft	**actieve grondproductie**: de gemeente stuurt en draagt financieel risico doordat zij (indien nodig) grond en bouw- en woonrijp maakt. **faciliterende grondproductie:** marktpartijen of particulieren ontwikkelen op eigen rekening en risico, de betrokkenheid beperkt zich het stellen van kaders en de aanleg van openbare voorzieningen op kosten van de ontwikkelaar. Voorbeeld: Nieuw-Kralingen en Smeetsland. **samenwerkende grondproductie**: een tussenvorm die zich kenmerkt door gedeelde sturing en risico. Voorbeelden: NPRZ en M4H.

bron: Gemeente Rotterdam, 'Ambitie grondbeleid Rotterdam', oktober 2020, p. 20-21.

Met de keuze voor het type grondbeleid bepaalt de gemeente dus de eigen rol binnen een gebiedsontwikkeling en het biedt een afwegingskader van de keuzes die daarbij gemaakt moet worden. Op basis van de gekozen rol kan de gemeente ervoor kiezen instrumenten binnen het grondbeleid in te zetten. Zo kan zij ervoor kiezen actief

[282] Interview medewerker en Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, p. 9.

[283] De nota werd vastgesteld n.a.v. een rapport van de rekenkamer, waarin onder meer de aanbeveling stond om de rolverdeling tussen raad en college bij gebiedsexploitaties te verduidelijken: Rekenkamer Rotterdam, 'Grond voor exploitatie', september 2012.

[284] Gemeente Rotterdam, 'Ambitie grondbeleid Rotterdam', oktober 2020.

[285] Gemeente Rotterdam, 'Ambitie grondbeleid Rotterdam', oktober 2020, p. 7-8.

gronden te verwerven en daarbij een beroep te doen op de Wet voorkeursrecht gemeenten. Verderop in deze paragraaf komen enkele van deze instrumenten aan de orde. Eerst wordt echter stilgestaan bij de grondprijs als sturingsinstrument.

5-3-4 grondprijsbeleid

De Nota grondprijsbeleid 2013 beschrijft dat de gemeente de grondprijs vaststelt op basis van de te realiseren nieuwbouw (het hierboven beschreven ambitiedocument bevat geen nieuwe richtlijnen ten aanzien van grondprijzen). Dit maakt de grondprijs een belangrijk instrument waarmee de gemeente kan sturen op toekomstige woningbouw. In de meeste gevallen berekent de gemeente de grondprijs door middel van de 'normatieve residuele methode'. Dit houdt in dat de grondprijs wordt berekend door de marktwaarde van de opgeleverde nieuwbouw te verminderen met de bouw- en andere bijkomende kosten. Dit heeft als voordeel dat rekening wordt gehouden met de waarde van het vastgoed, waardoor de grondprijs die de gemeente rekent in relatie staat tot de verkoopwaarde van de nieuwbouw.[286]

In enkele specifieke gevallen rekent de gemeente een lagere grondprijs. Dat gebeurt in het bijzonder bij de bouw van sociale huurwoningen, waarvoor de een vaste, lagere grondprijs geldt. Tot voor kort hanteerde de gemeente hiervoor de grondprijzen die in 2009 waren vastgesteld en die zijn opgenomen in de Nota grondprijsbeleid, namelijk: € 90 per vierkante meter bruto vloeroppervlakte (BVO) voor grondgebondenwoningen en € 80 per vierkante meter BVO voor een meergezinswoningsplicht. In 2021 besloot de raad om de inflatie over de gehele periode 2009-2021 in één keer te corrigeren en om vanaf 2023 jaarlijks inflatiecorrectie toe te passen.[287] Sinds 1 januari 2022 gelden als vaste sociale grondprijzen € 105 per vierkante meter BVO voor een eengezinswoningen en € 94 voor een meergezinswoningen.[288] Als corporaties een sociale huurwoning verkopen moeten zij een bijbetaling doen aan de gemeente om de om korting op de grondprijs te vereffenen. In de praktijk blijken de gemeente en de corporaties al jaren van mening te verschillen over de uitwerking hiervan.[289] In prestatieafspraken voor de jaren 2022-2023 hebben corporaties bijvoorbeeld laten opnemen dat de inzet van de gemeente voor een betere bijbetalingsregeling voorwaardelijk is voor de investeringen van de corporatie in de sociale en middeldure voorraad (zie voor prestatieafspraken ook paragraaf 6-3).[290]

De nota vermeldt ook dat de gemeente voor huurwoningen buiten het sociale segment "in veel gevallen" een lagere grondprijs rekent dan voor koopwoningen.[291] Het doel daarvan is om nieuwbouw van vrije sectorhuurwoningen te stimuleren. Evenals het

[286] Gemeente Rotterdam, 'Grondprijsbeleid 2013', 9 juli 2013, p. 12-14.

[287] De Nota grondprijsbeleid geeft het college de bevoegdheid om grondprijzen vast te stellen. In 2015 is deze bevoegdheid overgegaan naar de raad, zie: College van B & W, raadsvoorstel 'Actualisatie grondprijsbeleid sociale huurwoningen', 22 juni 2021.

[288] Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Actualisatie grondprijsbeleid sociale huurwoningen', 22 juni 2021. De categorie grondgebondenwoning is in dit raadsbesluit vervangen door eengezinswoning.

[289] interviews medewerkers woningcorporaties.

[290] Gemeente Rotterdam en Vestia, 'prestatieafspraken Vestia 2022', december 2021, p.5-6 en Woonbron en de gemeente Rotterdam, 'Prestatieafspraken 2022-2023', december 2021, p.20 en Woonstad Rotterdam, Huurdersbelang Stadswonen en de gemeente Rotterdam, 'Prestatieafspraken 2022/23', december 2021, p.6 en Havensteder en gemeente Rotterdam, 'Prestatieafspraken 2022 en 2023', december 2021, p.23. De gemeente heeft inmiddels een consultatiereactie op het concept van de nieuwe bijbetalingsregeling van de woningcorporaties ontvangen, en de bijbetalingsregeling wordt nu voorbereid voor besluitvorming, ter vaststelling zomer 2022 (ambtelijk wederhoor).

[291] Gemeente Rotterdam, 'Grondprijsbeleid 2013', 9 juli 2013, p. 24.

geval is bij sociale huurwoningen, vindt bij verkoop van de woning compensatie plaats van het verschil in grondprijs ten opzichte van koopwoningen.

Tot slot maakt de gemeente voor de uitgifte van vrije woningbouwkavels gebruik van de comparatieve methode, waarbij vergelijkbare projecten leidend zijn voor een waardering. De grondprijs voor de bouw van studentenwoningen wordt berekend op basis van de normatieve residuele methode, waarbij de sociale grondprijs als minimum geldt.

5-3-5 erfpacht

Gronduitgifte stelt de gemeente ook in staat privaatrechtelijke voorwaarden te verbinden aan het gebruik van de grond door middel van erfpacht – een erfpachtovereenkomst is immers een afspraak tussen de grondeigenaar en de erfpachter. Wanneer het gebruik van grond in strijd is met de erfpachtvoorwaarden uit de overeenkomst, kan de gemeente de erfpacht beëindigen en komt de grond weer in handen van de gemeente. Daarnaast betaalt de erfpachter via een canon een bedrag aan de gemeente dat is gebaseerd op de waarde van de grond. De Nota grondprijsbeleid geeft toelichting op het gebruik van erfpacht als sturingsinstrument.

Tot 2003 gaf de gemeente bijna alle grond uit in erfpacht. Sindsdien geeft de gemeente geeft grond voor de bouw van sociale huurwoningen uit in eeuwigdurend erfpacht. Grond voor de bouw van andere typen woningen geeft de gemeente uit in vol eigendom of in eeuwigdurend erfpacht, met de mogelijkheid om de canonverplichting af te kopen tegen de grondwaarde.

5-3-6 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) heeft als doel de regierol van de gemeente binnen de ruimtelijke ordening te versterken. In gebieden waar deze van kracht is, zijn eigenaren die hun woning willen verkopen verplicht om deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Verkoop is daarmee dus niet verplicht, al kan in een later stadium alsnog onteigening volgen (zie paragraaf 5-3-7).[292] Toepassing van deze wet kan voorkomen dat speculanten strategische vastgoedposities innemen op plekken waar ontwikkelingen gepland staan. Daar staat tegenover dat toepassing van de wet een grote inbreuk op het eigendomsrecht betekent. Het ontneemt verkopers immers de vrijheid om zelf een koper voor hun woning te vinden.

Tabel 5-3 toont alle gebieden waar de gemeente in de periode 2015-2021 een beroep deed op de Wvg. De tabel toont een stijging van de inzet van dit instrument. Volgens het raadsarchief maakte de gemeenteraad tussen 2010 en 2017 slechts één keer gebruik van de Wvg. Sinds 2018 wees zij daarentegen twaalf gebieden aan waar de wet geldt. Een belangrijke verklaring hiervoor vormen de diverse herstructurerings-projecten binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid – zoals te zien werd de Wvg in acht van de twaalf gevallen ingezet in het kader van het NPRZ. Een andere verklaring voor de toegenomen inzet ervan, is de grote bouwactiviteit. Uit landelijk

[292] Zie bijvoorbeeld de aanwijzing van de Mijnkintbuurt blok 3, waarover de gemeente schrijf: “Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente ten behoeve van Woonstad de woningen verwerft en zo nodig het onteigeningsinstrument inzet”. College van B & W, raadsbrief ‘Aankoop, sloop en nieuwbouw Mijnkintbuurt blok 3’, 12 maart 2019.

onderzoek blijkt dat gemeenten de Wvg vooral in tijden van hoogconjunctuur, wanneer de vraag naar grond hoog is, toepassen.[293]

tabel 5-3: toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (2015-2021)

	gebied	specificatie	NPRZ
2018	Urkersingel, Walchersestraat, Goereesestraat	138 appartementen	ja
2019	Nieuw-Kralingen	niet gespecificeerd	nee
2019	Groningsestraat	15 appartementen	ja
2019	Mijnkintbuurt blok 3	132 appartementen	ja
2019	Carnisse Poort	52 woningen	ja
2019	Schiekadeblok	niet gespecificeerd	nee
2020	Overschiese Kleiweg	voetbalvelden	nee
2020	Fazantstraat (Vogelbuurt)	herstructurering: 216 woningen. 7 bedrijfsruimten samenvoegen/vernieuwbouw: 51 woningen	ja
2020	Wieringerstraat/ Walchersestraat (Eilandenbuurt)	202 woningen, 3 bedrijfsruimten	ja
2021	Feyenoord City	niet gespecificeerd	nee
2021	Oud-Carnisse	210 woningen, 38 bedrijfsruimten	ja
2021	Frans Bekkerstraat	76 woningen	ja

bron: raadsbrieven periode 2018-2021.

5-3-7 onteigening

Onteigening op basis van de Onteigeningswet is een tweede manier waarmee de gemeente de regie kan nemen bij een gebiedsontwikkeling. In tegenstelling tot de Wet voorkeursrecht gemeenten, is er bij onteigening sprake van gedwongen eigendomsoverdracht. Onteigening geldt als laatste redmiddel, indien het niet gelukt is om de panden of grondposities in onderling overleg te verkrijgen.[294] De gemeenteraad dient daartoe een verzoek in bij de Kroon. Als de Kroon akkoord gaat, wordt de rechter verzocht de onteigening uit te spreken en een schadevergoeding vast te stellen. Zoals te zien in tabel 5-3 werd dit instrument in de onderzochte periode zes keer ingezet. Dit gebeurde enkel in het NPRZ-gebied.

tabel 5-3: gebieden aangewezen voor onteigening, 2015-2021

jaar	gebied	NPRZ
2018	Mijnkintbuurt fase 1	ja
2018	2e Carnissestraat	ja
2019	Dahliastraat 18a t/m 32, Jasmijnstraat 62a t/m 68b, Lange Hilleweg 15a t/m 27c	ja
2021	Carnisse Poort: Van Swietenlaan t/m 39, Goereesestraat 56 t/m 74	ja
2021	Groningerstraat 1, Beijerlandselaan 86 t/m 94	ja
2021	Tweebosbuurt Zuid-Oost	ja

bron: raadsbrieven periode 2018-2021.

[293] Sira Consulting en Van der Heijden Grondbeleid, 'Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg', 28 april 2015, pp. 40-42.

[294] Rijkswaterstaat, *Onteigening van grond*, verkregen via https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/onteigening.

Onteigening is een ingrijpend besluit waarbij het eigendomsrecht wordt gepasseerd. In het geval van een eigenaar-bewoner geldt, dat deze mogelijk ongewenst moet verhuizen. Wanneer de woning een hogere hypotheekschuld heeft dan de schadevergoeding, gebaseerd op taxaties, kan de uitgekochte eigenaar met een restschuld achterblijven.

5-4 overige instrumenten

5-4-1 vooraf

Naast landelijke wetgeving heeft de gemeente ook enkele beleidsinstrumenten waarmee zij specifieke doelgroepen binnen het woonbeleid wil ondersteunen of keuzes wil stimuleren. Met de hier beschreven instrumenten richt de gemeente zich op starters, ouderen en huurder van particuliere verhuurders. Overigens zijn er meer initiatieven gericht op specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld met betrekking tot woonruimte voor mensen met 'maatschappelijke beroepen' in bijvoorbeeld de zorg of bij de politie.[295] Dit overzicht is mogelijk dus niet uitputtend. Op onderdelen komen deze ingrepen ook aan bod in hoofdstuk 6, waar het gaat over de samenwerking met partners in woonveld.

5-4-2 starterslening

Sinds midden 2021 biedt de gemeente leningen aan voor starters op de woningmarkt.[296] Aanleiding hiervoor was een door de raad aangenomen motie.[297] Het college wijst ook naar het schaarste-onderzoek van RIGO, dat starters noemt als een van de groepen die door een gebrek aan eigen vermogen negatieve gevolgen ondervinden van woningschaarste.[298]

Het doel van de lening is starters te helpen het verschil te overbruggen tussen de maximale hypotheek die zij kunnen krijgen en de koopsom van de woning. Startersleningen worden aangeboden via het Stimuleringsfonds voor de Volkshuisvesting. Gemeenten storten het bedrag dat zij beschikbaar stellen voor startersleningen op de rekening van het Stimuleringsfonds en betalen hiervoor een beheersvergoeding van 0,5% van het totaal aan openstaande leningen. Landelijk bieden ruim 200 gemeenten startersleningen aan via het Stimuleringsfonds.[299] Rotterdam heeft zes miljoen aan leningen beschikbaar gesteld, waarvan de opbrengsten via afbetalingen terug zouden moeten vloeien naar de gemeente. Daarnaast is er € 580.000 vrijgemaakt voor overige kosten. Hiervoor doet de gemeente een beroep op de verkoopopbrengsten van energiebedrijf Eneco.[300]

Er zijn 200 leningen beschikbaar met een maximaal leenbedrag van € 30.000. De lening mag niet meer bedragen dan 20% van de totale verwervingskosten van de woning. De leningen zijn bedoeld voor starters tot 35 jaar die een woningen tot de NHG-grens (in 2021 is dit € 325.000) willen kopen. Ook zijn er minimaal honderd leningen

[295] Gemeente Rotterdam, 'Huisvesting voor maatschappelijke beroepen', ongedateerd, verkregen via: https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen.

[296] Gemeente Rotterdam, 'Verordening starterslening Rotterdam', 17 juni 2021.

[297] Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Klaar voor de (eerlijke) start!?', 13 november 2018.

[298] RIGO, 'Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad', 29 oktober 2020, p. 12.

[299] Binnenlands Bestuur, 'Kadaster onderzoekt het effect van de Starterslening', 6 augustus 2018.

[300] College van B&W, raadsvoorstel 'Vaststelling Verordening starterslening Rotterdam', 18 mei 2021.

beschikbaar voor mensen die een sociale huurwoning achterlaten, ongeacht hun leeftijd. Als voornaamste risico van de starterslening wordt vaak een prijsopdrijvend effect genoemd (zie kader). De starterslening wordt jaarlijks geëvalueerd. Omdat de regeling recent is ingevoerd, kan de rekenkamer niet beoordelen of deze effectief is.

een prijsopdrijvend effect?

Een vaak gehoord risico van het verstrekken van startersleningen, is dat dit een prijsopdrijvend effect in de hand kan werken. Onder anderen de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank waarschuwen hiervoor.[301] Ook het college onderkent dit risico.[302] Een prijsopdrijvend effect treedt op als starters dankzij extra leencapaciteit duurdere woningen kopen (en hiervoor hogere biedingen uitbrengen) dan waar zij afgaande op hun inkomen voor in aanmerking zouden komen. Als gevolg van de hogere prijzen moeten starters vervolgens nog hogere schulden aangaan. Een dergelijk prijsopdrijvend effect is de voorbije jaren meermaals onderzocht. In een vaak aangehaald onderzoek nuanceert het Kadaster een dergelijk effect.[303] Hiervoor onderzocht het Kadaster of starters met een starterslening in de periode 2008-2018 meer betaalden voor hetzelfde type woningen als starters zonder starterslening. Dit leek niet het geval: starters met extra leencapaciteit bleken ongeveer hetzelfde te betalen als starters zonder. Wel waren starters die een beroep deden op een starterslening gemiddeld jonger op het moment van de aankoop: gemiddeld waren zij 27,3 jaar oud, terwijl starters zonder starterslening gemiddeld 31,7 jaar oud waren. Tegen deze bevindingen kan worden ingebracht dat de woningmarkt in de onderzochte periode minder oververhit was dan nu en dat meer factoren van invloed zijn op de prijs van een woning, zoals de staat van het onderhoud.[304]

Rotterdam bood in het verleden al eens startersleningen aan. Tussen 2007 en 2010 verstrekte de gemeente zo'n 400 starterslening aan starters die een nieuwbouwwoning kochten.[305] Bij de invoering van deze starterslening in 2007 financierde de rijksoverheid de helft van de lening, tot het budget in 2010 was uitgeput en de gemeente het resterende budget uitkeerde.[306]

In 2013 stelde het college in antwoorden op raadsvragen dat van een herinvoering van de starterslening geen sprake was, omdat "het stimulerend effect [ervan] beperkt is én de kosten hoger uitvallen dan voorheen".[307] Het college toonde zich toen terughoudend om startersleningen uit te geven voor woningen in de bestaande voorraad. Dit "omdat het risico te groot is dat eigenaren met (onverwachte) onderhoudskosten worden geconfronteerd waardoor er problemen kunnen ontstaan met de aflossing van de lening." Het college schatte de kosten voor de gemeente

[301] AFM, 'Zorgen over leengedrag van koopstarters', 2 september 2021, verkregen via: https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2021/augustus/zorgen-over-leengedrag-koopstarters. DNB, 'Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort', 16 juli 2020, verkregen via: https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/oude-bulletins/dnbulletin-2020/huizenprijs-hangt-meer-samen-met-financieringsruimte-koper-dan-met-woningtekort.

[302] Gemeente Rotterdam, 'INSCHRIJFFORMULIER Investeringsvoorstel 2021- LTIP 2041 – Aanwending Eneco opbrengst', ongedateerd.

[303] Kadaster, 'Dezelfde starterswoning voor dezelfde prijs. Onderzoek naar koopprijseffecten van SVn-Startersleningen (januari 2008 t/ m september 2018)', april 2019.

[304] Zie bijvoorbeeld Matthijs Korevaar, 'De starterslening is het probleem en niet de oplossing', 16 juni 2021, verkregen via: https://versbeton.nl/2021/06/de-starterslening-is-het-probleem-en-niet-de-oplossing.

[305] Notulen POR vergadering 10 september 2020, p. 8.

[306] Wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening en Vastgoed, raadsbrief 'Toezegging inzake evaluatiestartersleningen (R-10062)', 25 januari 2011.

[307] College van B & W, raadsbrief 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid J.W. Verheij (VVD) over de Starterslening', 11 juni 2013.

destijds op 15% van het totale leenbedrag, voortkomend uit extra kosten en het risico van niet afgeloste leningen.

5-4-3 seniorenmakelaar

Vanuit het doel de doorstroming onder ouderen te verbeteren, is na een pilot in de wijken IJsselmonde en Delfshaven sinds 1 januari 2020 een stadsbrede seniorenmakelaar actief. Dit is een initiatief van de gemeente en enkele woningcorporaties die begon als pilot in IJsselmonde en Delfshaven.[308] De seniorenmakelaar helpt ouderen vanaf 55 jaar om een geschikte woning te vinden, bijvoorbeeld in de vorm van praktische ondersteuning bij het inschrijven en reageren op Woonnet Rijnmond, voorlichting over huurtoeslag of het inschakelen van een verhuisbedrijf.[309] Ook hebben de seniorenmakelaars budget beschikbaar om bijvoorbeeld een maand dubbele huur of verhuiskosten te vergoeden.

Na ongeveer anderhalf jaar werd er midden 2021 een tweede seniorenmakelaar aangesteld. Half 2021 heeft dit geresulteerd in een totaal van tien verhuizingen. Met de aanstelling van een tweede seniorenmakelaar in 2021 is de doelstelling om dat jaar minimaal 25 verhuizingen te realiseren.[310] In 2020 heeft dit geresulteerd in zeven verhuizingen, begin juni 2021 stond de teller op twaalf verhuizingen, waarmee het project op koers lag.[311]

5-4-4 verhuurdersvergunning

De Woonvisie vermeldt dat “actief en gericht overheidsingrijpen” nodig is om misstanden in de particuliere huurmarkt tegen te gaan.[312] Als onderdeel van de aanpak van misstanden op de particuliere huurmarkt introduceerde de gemeente de verhuurdersvergunning die sinds 1 januari 2021 van kracht is in Carnisse. De vergunningsplicht is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening.[313]

De gemeente omschrijft de vergunning als laatste middel bij excessen en gericht op eigenaren.[314] Inspecteurs van de gemeente controleren adressen waar de voorbije vijf jaar bestuurlijke maatregelen (naar aanleiding van bijvoorbeeld overbewoning of intimidatie) zijn opgelegd. Indien er sprake is van excessen krijgt de verhuurder zes weken de tijd om deze te beëindigen. Indien de excessen niet zijn verholpen, legt het college de eigenaar een vergunningplicht op. De eigenaar moet dan een vergunning aanvragen en daarbij een verhuurderplan voorleggen waaruit blijkt dat de verhuurder voldoet aan de eisen uit de APV, waaronder de regels voor goed verhuren. Indien dat niet het geval is, en de vergunning niet wordt verstrekt, mag de eigenaar de woning niet langer verhuren.[315] In de voortgangsrapportage van november 2021 meldt de gemeente dat er 71 adressen zijn waar sprake is van misstanden en waar extra controles zijn uitgevoerd. De bewijslast is vaak echter te dun om daadwerkelijk een vergunningsplicht te kunnen opleggen. Op dat moment waren er vier

[308] College van B & W, raadsbrief ‘Rotterdam ouder en wijzer: voortgangsrapportage’, 15 december 2020.

[309] College van B & W, raadsbrief ‘Rotterdam ouder en wijzer: voortgangsrapportage’, 15 december 2020.

[310] College van B & W, raadsbrief ‘Afdoening motie ‘zicht op bijsturing betaalbaar wonen’ 20bb014997 en motie ‘Help de inwonende mantelzorger’(19bb25336)’, 30 april 2021.

[311] mail ambtenaar.

[312] Gemeente Rotterdam, ‘Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020’, december 2016, p. 30.

[313] Het betreft hoofdstuk 2 (openbare orde), afdeling 18 van de APV.

[314] College van B & W, raadsbrief ‘Invoeren verhuurdervergunning’, 13 oktober 2020.

[315] Gemeente Rotterdam, ‘Voortgangsrapportage Goed huren en verhuren’, maart 2021, p. 21.

waarschuwingsbrieven verstuurd.[316] Het is daarom nog niet bekend hoe (en of) de verhuurdersvergunning in de praktijk zal worden toegepast.

Met de invoering van de verhuurdersvergunning liep de gemeente vooruit op de Wet goed huren en verhuren, die het waarschijnlijk begin 2023 mogelijk maakt om gebieden aan te wijzen waar een verhuurdersvergunning vereist is.[317] De wethouder geeft aan dat de gemeente hiervoor leerde van ervaringen in Groningen en Schiedam, maar dat Rotterdam de eerste stad is die de verhuurdersvergunning in een hele wijk invoert.[318]

5-5 samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de instrumenten op basis van wet- en regelgeving, waarmee de gemeente uitvoering kan geven aan het woonbeleid. Tabel 5-4 bevat een overzicht van alle instrumenten die de rekenkamer in dit hoofdstuk beschreven en de wijze waarop deze zijn ingezet.

De Huisvestingswet is voor gemeenten een belangrijk instrument om te sturen op woonruimteverdeling en woonruimtevoorraadbeheer. Gemeenten in de regio Rotterdam hebben hiervoor een gezamenlijke Verordening woningruimtebemiddeling aangenomen. Deze bevat onder meer diverse categorieën woningzoekenden die voorrang kunnen krijgen op voor hen gelabelde woningen (bijvoorbeeld jongeren tot 27 jaar en ouderen vanaf 55 jaar) en ook kunnen corporaties voorrang verlenen aan woningzoekenden met een lokale binding. De gemeente en de corporaties kunnen zelf bepalen of en, zo ja, hoe zij deze labels inzetten. Ook regelt de verordening het proces rond de uitgifte van urgentieverklaringen aan bijvoorbeeld mensen met een medische indicatie, vergunninghouders en mensen die moeten verhuizen als gevolg van sloop of ingrijpende renovatie. In de regio Rotterdam geldt de verordening enkel voor woningen tot de sociale huurgrens.

tabel 5-4: overzicht instrumentarium en inzet daarvan

instrument	uitwerking
instrumenten op basis van de Woningwet	
• passend toewijzen: corporaties dienen 95% van hun woningen onder aftoppingsgrens te reserveren voor primaire doelgroep.	• het percentage woningen tot de huurtoeslaggrens dat ‘passend’ werd toegewezen aan de primaire doelgroep steeg van 87% in 2015 naar 94% in 2020.
instrumenten op basis van de Huisvestingswet	
• Verordening woonruimtebemiddeling (huisvestingsverordening)	• labelen van woningen voor voorrangscategorieën • voorrang verlenen op basis van lokale of regionale binding: in 2020 vermeldde 3% van de geadverteerde sociale corporatiewoningen voorrang op basis van geografische binding • urgentieverklaringen: in de periode 2015-2020 steeg het percentage geslaagde woningzoekenden met urgentie- of herhuisvestingsstatus van 19% naar 36%

316 Gemeente Rotterdam, ‘Tweede Voortgangsrapportage Goed huren en verhuren’, november 2021, p. 6.

317 ambtelijk wederhoor.

318 Wethouder Bouwen tijdens vergadering Commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte, agendapunt 6, 4 november 2020.

• Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad	• stadsbrede vergunningplicht voor onttrekken woningen door kamerverhuur, woningvorming en splitsing • opkoopbescherming in 16 wijken (per 1 januari 2022) • 'Rotterdamwet'
ruimtelijk instrumentarium	
• bestemmingsplan	• Verordening doelgroepen middeldure huur- en sociale koopwoningen om te kunnen sturen op segmentering bij nieuwbouw (sinds mei 2021, nog niet toegepast)
• grondbeleid	• Grondprijzen als sturingsinstrument: voor de bouw van sociale huurwoningen rekent de gemeente een vaste, lagere vierkante meterprijs. Ook voor overige huurwoningen geldt in veel gevallen een lagere grondprijs. Bij verkoop wordt het verschil vereffend. • Erfpacht: grond voor de bouw van sociale huurwoningen wordt in erfpacht uitgegeven. • Wet voorkeursrecht gemeenten: in de periode 2015-2021 deed de gemeente bij elf bouwprojecten een beroep op de wet voorkeursrecht gemeenten, het merendeel daarvan betrof woningbouw. • Onteigening: in de periode 2015-2021 deed de gemeente voor vijf keer een beroep op de onteigeningswet. Het betrof in alle gevallen bouwactiviteiten in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.
overige instrumenten	
• starterslening (sinds juni 2021)	• Vanaf juni 2021 zijn er 200 leningen beschikbaar met een maximaal leenbedrag van € 30.000.
• seniorenmakelaar (sinds 1 januari 2020)	• Op 1 januari 2020 werd een eerste seniorenmakelaar aangesteld en midden 2021 een tweede. In 2020 leidde dit tot 7 verhuizingen, in juni 2021 stond de teller voor dat jaar op 12 verhuizingen.
• verhuurdervergunning opgenomen in de APV	• In november 2021 telde Carnisse 71 adressen waar misstanden zijn geconstateerd en werden vier waarschuwingsbrieven verstuurd. Er is nog geen vergunningplicht opgelegd.

Rotterdam heeft daarnaast een 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad'. Deze schrijft voor dat wie een woning aan de voorraad wil onttrekken, bijvoorbeeld door deze te slopen of voor meer dan zestig dagen aan toeristen wil verhuren, daarvoor een vergunning nodig heeft. Om dergelijke eisen te kunnen stellen, moet de gemeente volgens de Huisvestingswet kunnen aantonen dat er sprake is van schaarste. De verordening regelt ook de toepassing van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, beter bekend als de 'Rotterdamwet'.

Binnen de ruimtelijke ordening is het bestemmingsplan voor de gemeente een belangrijk instrument om te sturen op bijvoorbeeld binnenstedelijke verdichting. Gemeenten kunnen in het bestemmingsplan percentages opnemen voor het aandeel sociale woningen bij nieuwbouw. Sinds een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in 2017 kan de gemeente dit ook doen voor middeldure huurwoningen. Rotterdam nam hiervoor in 2021 de Verordening doelgroepen middeldure huur en sociale koopwoningen aan. Dit is vooralsnog niet toegepast, omdat de gemeente er de voorkeur aan geeft om per project individuele afspraken te maken (waarover meer in paragraaf 5-4).

Via het grondbeleid geeft de gemeente concreet uitvoering aan het gebruik van de ruimte binnen de gemeente. In de onderzochte periode gold de Nota grondprijsbeleid 2013 als het vigerend beleid. Voor de gemeente is de grondprijs een belangrijk sturingsinstrument. Zo geldt voor sociale huurwoningen een vaste, lagere vierkante meterprijs dan voor koopwoningen. Ook voor huurwoningen in de vrije sector rekent de gemeente vaak een lagere grondprijs. Bij verkoop vindt een vereffening van deze 'korting' plaats.

Daarnaast beschikt de gemeente vanuit het grondbeleid over enkele instrumenten waarmee zij direct kan sturen op het gebruik van de ruimte. Ten eerste kan dat via erfpachtvoorwaarden. Sinds 2003 geeft de gemeente grond voor woningbouw uit in volle eigendom. Grond voor de bouw van sociale huurwoningen wordt nog wel in eeuwigdurend erfpacht uitgegeven. Ook de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet dienen om de regierol van de gemeente te versterken.

De gemeente introduceerde enkele instrumenten om specifieke doelgroepen te ondersteunen. Ten eerste herintroduceerde de gemeente in juni 2021 de starterslening, nadat deze tussen 2007 en 2010 ook al werden aangeboden. Ook heeft de gemeente in samenwerking met enkele woningcorporaties twee seniorenmakelaars aangesteld die moeten bijdragen aan een betere doorstroming van ouderen vanaf 55 jaar.

Tot slot is sinds 1 januari 2021 in de wijk Carnisse een verhuurdervergunning van kracht. Deze vergunningplicht is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening en heeft als doel om meer grip te krijgen op de particuliere huurmarkt en de misstanden die daar plaatsvinden. Indien er sprake is van excessen kan de gemeente een verhuurder een vergunningplicht opleggen, die vervolgens kan worden ingetrokken als verbetering uitblijft. Dit is vooralsnog niet gebeurd.

6 samenwerkingsafspraken

6-1 inleiding

De ontwikkeling van het woonaanbod hangt niet alleen af van de opzet en inzet van gemeentelijke instrumenten, maar vooral van de activiteiten van bouwers, corporaties, investeerders en andere gemeenten in de regio. Daarom kijkt de rekenkamer in dit hoofdstuk naar de afspraken die de gemeente vanuit haar regierol maakt met externe partijen en de uitvoering daarvan. Hierbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- *Hoe geeft de gemeente invulling aan de samenwerkingen binnen het woonveld?*
- *In hoeverre passen de afspraken die de gemeente maakt met samenwerkingspartners bij haar ambities en de waargenomen problemen in het woonveld?*
- *In hoeverre voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners de afspraken uit, en hoe ziet de gemeente hierop toe?*

Dit hoofdstuk begint met de afspraken die gemeenten binnen de regio Rotterdam maakten over de woningmarkt. Vervolgens behandelt paragraaf 6-3 de afspraken die de gemeente maakt met lokale woningcorporaties. In paragraaf 6-4 komen tot slot de afspraken met marktpartijen aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattende paragraaf.

6-2 regionale afspraken

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, werken gemeenten in de regio Rotterdam samen aan het woondossier. Hun woonbeleid en ruimtelijke plannen stemmen ze af op de kaders die de provincie daarvoor vaststelt.[319] Deze paragraaf behandelt de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt ten aanzien van de sociale voorraad.

regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam

Het regioakkoord dat gemeenten begin 2019 sloten, bevat een reeks concrete afspraken ten aanzien van de voorraadontwikkeling in de veertien deelnemende gemeenten. Directe aanleiding voor dit akkoord was de waarschuwing van de provincie dat onduidelijk was hoe na 2020 invulling zou worden gegeven aan de spreiding van de sociale voorraad en het dreigende tekort aan betaalbare woonruimte.[320] Het onderstaande kader geeft een volledig overzicht van de doelstellingen uit het regioakkoord.

319 Randstedelijke rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.

320 Interview medewerker provincie Zuid-Holland en Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, brief 'Informatie voortgang proces woonregio Rotterdam naar aanleiding van de regionale woonvisie 2017', 23 februari 2018.

de doelstellingen uit het Regioakkoord[321]

a De regio realiseert voldoende woningen in de totale voorraad.
Concreet: de streefvoorraad bedraagt 638.300 woningen in 2030.

b De regio realiseert voldoende woningen in de sociale voorraad.
Concreet: de streefvoorraad bedraagt 322.100 sociale woningen in 2030.

c De regio realiseert een meer evenwichtige spreiding van de sociale woningvoorraad.

d De regio wil voldoende beschikbaarheid op lokaal niveau en een regionaal gelijkmatiger toegang tot de sociale voorraad voor huurtoeslaggerechtigden.
Concreet: Op gemeentelijk niveau wordt tenminste 75% van de vrijgekomen huurwoningen van corporaties met een huurprijs onder de liberalisatiegrens toegewezen aan de primaire doelgroep (huurtoeslaggerechtigden).

e De regio wil voldoende betaalbare woningen met een huur onder de bovenste aftoppingsgrens, zijnde € 640, prijspeil 2018, op lokaal niveau en meer balans van deze voorraad in de regio.
Concreet: Op gemeentelijk niveau een sociale huurvoorraad van de corporaties die voor tenminste 70% bestaat uit woningen met een huurprijs tot de bovenste aftoppingsgrens.

Het regioakkoord gaat uit van een model dat onderzoeksbureau ABF ontwikkelde en op basis waarvan het percentage sociale voorraad als onderdeel van de gehele woningvoorraad per gemeente is berekend. Onderzoeksbureau RIGO bracht vervolgens in kaart hoe gemeenten en corporaties hun beleid kunnen ombuigen om de doelstellingen te halen. Op basis daarvan konden gemeenten vervolgens een ‘bod’ uitbrengen waarin zij de eigen bijdrage inzichtelijk maakten.

De afspraken geven een regionale definitie van de vraag naar en de omvang van de sociale voorraad. De totale sociale voorraad in de regio zou op basis van deze berekening bestaan uit 341.412 woningen, ofwel 58% van het totaal. Het aandeel ‘sociaal’ was hoog in Rotterdam (69%) en laag in onder meer Barendrecht (24%) en Lansingerland (23%). Om de regionale sociale voorraad te laten dalen tot 50% besloten de ondertekenaars tot een “herverdeling”: de sociale voorraad van Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen zou met zo’n 11.000 woningen kunnen afnemen, terwijl die in andere gemeenten zou moeten stijgen. Regiobreed zou de sociale voorraad in de periode 2017-2030 volgens het ‘meer evenwicht-scenario’ met 14.700 woningen dalen tussen 2017 en 2030 en in Rotterdam met 20.300 woningen.[322]

De definitie van de toekomstige vraag naar sociale voorraad uit het regioakkoord wijkt daarmee af van de doelstelling uit de vigerende versie van de Rotterdamse woonvisie uit 2019, te weten het Addendum. Het Addendum bevat immers de doelstelling dat de “sociale voorraad” tussen 2017 en 2030 met 13.500 woningen afneemt. (zie paragraaf 2-5-3). Bij het akkoord bracht de gemeente de bieding uit de Rotterdamse voorraad tussen 2017 en 2030 met 16.600 te laten afnemen.[323] In het Addendum, dat een half jaar na de bieding werd vastgesteld, komt de afname uit op 13.500 sociale woningen. Dit komt omdat de gemeente na het bod nog voor zichzelf vaststelde 2.000 onzelfstandige woningen nieuw te willen bouwen en in de periode 2015-2030 iets

321 SvWrR, ‘Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030’, 23 januari 2019, p. 5

322 ABF, ‘Naar een meer evenwichtige Regio Rotterdam’, 18 mei 2018, p.35.

323 SvWrR, ‘Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030’, 23 januari 2019, p. 20.

minder te willen slopen (namelijk 3.000 woningen minder, zie paragraaf 2-5-3). De gemeente heeft de regio en provincie hierover per brief geïnformeerd.[324]

De provincie Zuid-Holland is in het akkoord aangewezen als de beoordelaar van de biedingen van de gemeenten. De provincie accepteerde het Rotterdamse bod.[325] In het akkoord is ook afgesproken dat de provincie de realisatie van het akkoord gedurende de uitvoeringsperiode ervan zal toetsen. Onderdeel daarvan is dat gemeenten van wie het bod op het regioakkoord niet is geaccepteerd, hun nieuwe bestemmingsplannen door de provincie moeten laten beoordelen. Met dit middel kan de provincie in theorie bestemmingsplannen tegenhouden op basis van de uitgangspunten van het akkoord.[326]

actualisatie regioakkoord

Tijdens de afronding van dit onderzoek bereidden de regiogemeenten een nieuw regioakkoord voor, dat moet worden vastgesteld na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.[327]

Uit nieuw onderzoek dat ABF en RIGO in 2021 uitvoerden, en dat ten grondslag zal liggen aan het nieuwe akkoord, blijkt dat regionaal de vraag naar vooral sociale en middeldure woningen verder is toegenomen.[328] RIGO stelt dat de afname van de 19.200 woningen in de regionale sociale voorraad in 2021 al was bereikt, terwijl deze in het regioakkoord was voorzien voor 2030. Dit is volgens RIGO bovenal het gevolg van prijsstijgingen in het particuliere koopsegment en achterblijvende sociale nieuwbouwplannen in een deel van de regiogemeenten. Op gemeenteniveau voorziet het Meer Evenwicht scenario voor Rotterdam in de periode tussen 1 januari 2020 en 31 december 2030 nu nog slechts een afname van 300 sociale woningen,[329] waar dit als beschreven in de eerste ABF-studie nog een afname van 14.700 sociale woningen bedroeg voor 2017-2030. (Voor het middeldure segment voorziet ABF in dit scenario een behoefte van 19.300 woningen en voor het dure segment eveneens een behoefte van 19.300 woningen).

voortgang op doelstellingen regioakkoord

In Rotterdam is het totaal aantal woningen (alle prijssegmenten samen) tussen 2017 en 2020 met 5.868 toegenomen, zo geeft de regiomonitor aan. Daarmee ligt de totale woningtoename redelijk op schema voor de Rotterdamse doelstelling in haar bod op het regioakkoord: 19% van de beoogde toename is nu bereikt en dat is gebeurd in 23% van de periode die voor die doelbereiking was uitgetrokken (de periode 2017-2030). De sociale voorraad is volgens de monitor geslonken met 14.411 woningen, namelijk van 205.062 naar 190.651 woningen. Daarmee ligt de doelbereiking voor de sociale voorraad sterk voor op schema: 90% van de doelstelling is reeds bereikt terwijl dus pas

324 College B & W, brief 'Verlagen sloopaantal Rotterdam In Regioakkoord', 19 maart 2019.

325 Gedeputeerde Staten, brief aan Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 'Beoordeling proces passend aanbod sociale voorraad Rotterdamse regio', 19 maart 2019.

326 Op het moment waarop het bestemmingsplan bij de provincie ter toetsing ligt, is er in de regel al een overeenkomst met (een) betrokken ontwikkelaar(s) en zou het de gemeente veel geld kosten om die nog te wijzigen. De provincie heeft daarom nog geen bestemmingsplannen tegengehouden.

327 College van B & W van de gemeente Albrandswaard, raadsbrief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 14 december 2021.

328 SvWrR, brief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 19 november 2021.

329 ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021, p. 4.

23% van de periode verstreken is waarin dit doel moest worden behaald.[330] De afname komt vooral omdat er minder sociale particuliere huurwoningen en sociale koopwoningen zijn. Het aantal sociale corporatiehuurwoningen nam volgens de monitor namelijk slechts met 953 af (dit vertegenwoordigt 7% van de afname van de sociale sector tussen 2017 en 2020). Daarbij gelden overigens de methodologische moeilijkheden die in paragraaf 3-3 en 3-4 reeds zijn behandeld aangaande het tellen van het aantal sociale particuliere huurwoningen en sociale koopwoningen in de stad. Die moeilijkheden maken dat de voorraad in werkelijkheid kleiner zal zijn dan in de monitor geschat. In het regioakkoord en de doelstellingen is geen rekening gehouden met volgordelijkheid: de afname van de sociale voorraad in Rotterdam dient gelijktijdig plaats te vinden met de toename in andere regiogemeenten. Gezien de snelle afname van de sociale voorraad in Rotterdam bestaat het risico dat de toename in de regiogemeenten niet snel genoeg gaat om de ontstane vraag op te vangen.

6-3 prestatieafspraken met woningcorporaties

6-3-1 vooraf

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn corporaties belangrijke partners voor de gemeente als het gaat om het realiseren van de Woonvisie. In Rotterdam zijn de belangrijkste vier woningcorporaties Woonbron, Woonstad, Havensteder en Vestia. Zij worden samen de ‘grote vier’ genoemd en bezaten in 2020 circa 125.000 woningen. Daarnaast hebben kleinere corporaties, zoals SOR, Ressort Wonen, woningbouwvereniging Hoek van Holland, Habion, SSH en Wooncompas samen nog zo’n 17.000 Rotterdamse woningen in handen.[331]

In de samenwerking met corporaties spelen zogeheten prestatieafspraken een grote rol. Beide partijen werken het gemeentelijk woonbeleid ten aanzien van de corporatievoorraad uit en leggen afspraken daarover vast voor de korte en langere termijn (zie kader). De afspraken behandelen steeds een aantal vaste thema’s. De rekenkamer concentreert zich op afspraken over sloop, nieuwbouw en (andere) voorraadontwikkeling.

Deze paragraaf behandelt het proces dat aan de afspraken voorafgaat en de relatie tot de Woonvisie. De gemeente doorliep dit proces de afgelopen jaren met alle tien de hierboven genoemde corporaties (of hun voorlopers) en hun huurdersorganisaties. De rekenkamer beperkt zich in deze paragraaf echter tot de prestatieafspraken met de ‘grote vier’ over de jaren 2015-2016 (toen nog ‘convenant Samenwerking’ geheten), 2017, 2018, 2019 en 2020-2021.

330 Stec, ‘Monitor Regioakkoord Rotterdam’, Excel, januari 2022.

331 Gemeente Rotterdam, excelfile ‘Financieel overzicht biedingen alle corpo’s 2018-2022 versie 2’, ontvangen 7 april 2021.

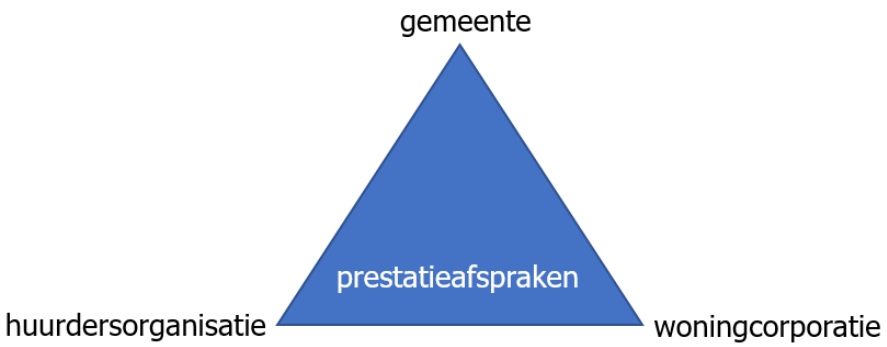
woonvisie en prestatieafspraken

De Woningwet verplicht gemeenten tot het opstellen van een woonvisie waarin zij de contouren van het lokale volkshuisvestingsbeleid schetsen, al zijn gemeenten vrij om hier zelf vorm aan te geven. De Woningwet stelt dat corporaties "naar redelijkheid" moeten bijdragen aan het lokale volkshuisvestingsbeleid. De woonvisie vormt daarom het uitgangspunt voor de periodieke prestatieafspraken tussen de gemeente, lokale woningcorporaties en de huurdersvertegenwoordiging.[332] Het doel is dat gemeenten zo invloed hebben op de activiteiten van lokale woningcorporaties.[333] Hoewel sommige corporaties en gemeenten al langer prestatieafspraken maakten, is het proces om hiertoe te komen, evenals de inhoud ervan, sinds de invoering van de Woningwet 2015 geformaliseerd.

Het proces dat voorafgaat aan deze prestatieafspraken is opgenomen in artikel 44 van de Woningwet. Corporaties dienen voor 1 juli hun voorgenomen activiteiten voor het aankomende jaar te delen met het college en de huurdersvertegenwoordiging. Onderdeel daarvan is de bijdrage van de corporatie aan het lokale woonbeleid voor de komende vijf jaar, op onderwerpen als nieuwbouw, woningverkopen, duurzaamheid en leefbaarheid. Het college en de huurdersvertegenwoordiging mogen op dit 'bod' (ook wel de 'bieding') reageren.

Dit proces resulteert in prestatieafspraken voor het daaropvolgende jaar, die uiterlijk op 15 december openbaar worden en die worden ondertekend door gemeente, corporatie en de huurdersvertegenwoordiging. In de winter erna evalueren de partijen de uitvoering. Eventuele geschillen kunnen de partijen voorleggen aan de minister van Wonen (sinds 2022 de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Dit proces om met drie typen partijen tot prestatieafspraken te komen en de uitvoering ervan te bewaken, wordt het tripartiet overleg genoemd (figuur 6-1).

figuur 6-1 tripartiet overleg



[332] Zie voor meer toelichting: Ministerie van BZK, 'Handreiking en vraagbaak prestatieafspraken', 2021.

[333] In het regeerakkoord van de coalitie Rutte 2 dat aan de Woningwet voorafging, staat het doel van dergelijke afspraken als volgt beschreven: "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. [...] Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten." 'Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA', 29 oktober 2012, p. 32.

6-3-2 proces opstellen prestatieafspraken

In de Rotterdamse praktijk begint het proces om tot prestatieafspraken te komen eerder dan 1 juli (het uiterlijke jaarlijkse biedingsmoment volgens de Woningwet). In de onderzochte jaren vormde de verzending van de 'uitvraag' aan corporaties door de gemeente in april de aftrap. In bijvoorbeeld het uitvraagdocument van 2018 aan Woonstad heeft de gemeente circa 70 vraagpunten geformuleerd, gestructureerd aan de hand van de Woonvisie-doelstellingen. Daarbij vraagt de gemeente de corporatie steeds een antwoord te formuleren in haar bieding en deze vraagpunten te zien als een minimumlijst, waaraan tijdens de onderhandelingen rond de prestatieafspraken nog punten toegevoegd kunnen worden.[334]

Om inzicht te krijgen in de totstandkoming van de prestatieafspraken heeft de rekenkamer medewerkers van de grote corporaties, hun huurdersorganisaties en betrokken ambtenaren gevraagd hoe zij het proces van het opstellen van de prestatieafspraken sinds 2015 hebben ervaren. Zelf hebben deze partijen in 2020 een extern bureau het proces laten evalueren. Die evaluatie resulteerde in een powerpointpresentatie met daarin "gestileerd" en geanonimiseerd de reflecties van de betrokken partijen.[335] De gemeente heeft de evaluatie-uitkomsten in 2021 vertaald in een gezamenlijke Handreiking Prestatieafspraken voor de drie typen partijen.[336] In zowel de rekenkamerinterviews, de evaluatie-powerpoint als de handreiking komen verschillende bevindingen en meningen over het proces herhaaldelijk naar voren. Deze worden hieronder behandeld.

intensief proces

In de interviews omschrijven zowel gemeente als corporaties de totstandkoming van de prestatieafspraken als een intensief proces. De gemeente geeft naar de rekenkamer aan dat het "veel energie en moeite" kost, de corporaties beschrijven het als "heel gedetailleerd." Ook de evaluatie-powerpoint bevat quotes over "een circus dat veel energie kost." Daarbij geven corporaties naar de rekenkamer aan dat zij de gedetailleerde uitvraag en het soms hoge detailniveau van de afspraken als onprettig (hebben) ervaren. Eén corporatie spreekt in dit verband van "micromanagement".

Corporaties vinden bovendien dat de gemeente veel op output en te weinig op outcome stuurt, in het bijzonder ten aanzien van leefbaarheid en zorg: een bovenmatige aandacht voor telbare acties van de corporaties, terwijl de gemeente niet kijkt of en hoe daardoor uiteindelijk de leefbaarheid of de zorg in de wijk verbetert. Als positief punt noemen zowel corporaties als gemeente het feit dat er in 2019 voor het eerst tweejaarlijkse afspraken zijn gemaakt (met betrekking tot 2020-2021). Dit geeft meer tijd. Binnen de cyclus komen prestatieafspraken namelijk wel eens net voor de ondertekening "onder stoom en druk tot stand", zo vermeldt de evaluatie-powerpoint. Deze tijdsdruk aan het eind van het proces noemden meerdere corporaties ook in de rekenkamerinterviews. Een van hen geeft daarbij aan dat zij het als strategisch gedrag van de gemeente hebben ervaren, wanneer op het laatste moment extra vraagpunten worden ingebracht. Meerdere corporaties zouden overigens liefst drie- of vierjarige afspraken maken.

334 Gemeente Rotterdam, 'Uitvraag 2018', 11 april 2017.

335 Fraey Partners in Publieke Waarde, 'Evaluatie Prestatieafspraken Rotterdam', 1 september 2020.

336 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse Handreiking Prestatieafspraken', conceptversie 15 maart 2021.

Ook voor de huurdersorganisaties van de vier grote corporaties is het proces naar de prestatieafspraken tijdsintensief. Voor hen startte het proces meestal met het opstellen van een bod of notitie, in overleg met de desbetreffende corporatie, waarin zij punten noemen die zij graag terug zouden zien in de prestatieafspraken. Een van de vier corporaties stelt haar de bieding ook in samenspraak met haar huurdersorganisatie op. De huurderorsorganisaties geven echter aan dat het hen veel tijd kost om de onderhandelingen naar de prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie te begrijpen (waarover hieronder meer).

ambitieniveau
Hoewel er zeer veel afspraken worden gemaakt, vinden zowel corporaties als de gemeente dat de ander inhoudelijk wel iets verder zou mogen gaan. De evaluatie-powerpoint bevat citaten over een beperkt ambitieniveau, zoals: “We spreken geen dingen af die we niet na kunnen komen, ambitieniveau ligt daarmee laag” en “het ambitieniveau [van de corporaties] mag omhoog en meer aansluiten bij de uitvraag”.

Corporaties gebruiken voor de bijdrage van de gemeente het woord “wederkerigheid”. Ze bedoelen daarmee de acties van de gemeente in ruil voor de inspanningen van de corporatie. Twee corporaties noemen specifiek de huisvesting van “bijzondere doelgroepen” (d.w.z. uitstromers uit met name GGZ-instellingen en daklozenopvang) als onderwerp waarop de gemeente vooral vraagt en zelf niet duidelijk aangeeft welke inspanning ze wil leveren. De evaluatie meldt ook dat corporaties graag meer afspraken zouden maken over het sociaal domein (d.w.z. zorg en leefbaarheid) in plaats van alleen over ‘stenen’ (d.w.z. de fysieke kant van het woonbeleid). Verschillende corporaties hebben in hun biedingen daarom een kolom “wederkerigheid” toegevoegd. In de tabel waarin corporaties hun eigen bijdragen per uitgevraagd onderwerp aanbieden, kan de gemeente dan in de kolom “wederkerigheid” aanvullen wat de gemeentelijke inbreng erbij zal zijn. Een corporatie geeft aan dat er de laatste tijd meer aandacht is voor wat beide partijen elkaar wél kunnen bieden, in plaats van wat niet, al blijven er onderwerpen waarop men elkaar niet kan vinden (zie ook hieronder).

De rekenkamer concludeert dat de gemeente vindt dat corporaties wel erg voorzichtig zijn met hun Rotterdamse voorraad.[337] De in de Woonvisie (en het Addendum) voorgestane verandering in de omvang en samenstelling van de sociale voorraad komt maar zeer beperkt via de corporaties tot stand. Dat komt onder meer omdat corporaties geneigd zijn hun sociale bezit in Rotterdam goedkoop te houden, denkt de ambtenaar. Rotterdamse corporatiewoningen zijn vaak goedkoper (in termen van WWS-punten[338]) dan corporatiewoningen in de omliggende gemeenten. Daardoor loopt een corporatie minder geld mis als ze haar Rotterdamse woningen goedkoop houdt dan als ze haar woningen in de duurdere omliggende gemeente goedkoper maakt. Een geïnterviewde corporatie wijst er daarentegen op dat de inkomenspositie van Rotterdamse huurders veel goedkope sociale huurwoningen vereist. Deze corporatie verlaagde als gevolg van betaalbaarheidsproblemen bij Rotterdamse huurders de huur van 13.000 sociaal-basis woningen.[339] Uit het recentste regionale

337 interview ambtenaar.

338 Het zogeheten WWS-puntensysteem is een rijksinstrument. Aan de hand van het puntensysteem wordt de maximale huur van een sociale huurwoning vastgesteld. De punten worden toegekend op basis van onder meer de oppervlakte van de woning, de WOZ-waarde en de energieprestatie. Zie bijvoorbeeld https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-huren/vraag-en-antwoord/hoeveel-huur-betaal-ik-maximaal-voor-mijn-woning.

339 interview corporatie.

onderzoek naar betaalbaarheidsproblemen (uit 2014) blijkt dat Rotterdam van alle SvWrR-gemeenten relatief de meeste huurders heeft met kans op betaalbaarheidsproblemen.[340]

relatie tot woonvisiedoelstellingen
Gezamenlijk hebben de prestatieafspraken volgens de Woningwet 2015 als doel de corporatie "naar redelijkheid" te laten bijdragen aan het lokale volkshuisvestingsbeleid. De relatie tussen prestatieafspraken en Woonvisie (c.q. Addendum) blijkt uit de structuur van de uitvraag: de vraagpunten zijn daarin geordend volgens de drie hoofddoelen van de Woonvisie (zie paragraaf 2-5-2 en 2-5-3). Ook de bieding en de uiteindelijke afspraken volgen deze indeling.

In de uitvraag vermeldt de gemeente niet de kwantitatieve Woonvisie- of Addendumdoelstellingen over de sociale voorraad. Met andere woorden: corporaties wordt niet expliciet gevraagd hoe zij het aankomend jaar (of de aankomende twee jaar) de doelstellingen dichterbij gaan brengen. Wel bevatten de biedingen van de corporaties steeds voornemens voor liberalisatie, verkoop en voorgenomen herstructurerings- en nieuwbouwprojecten. Uit die laatste voornemens is echter lang niet altijd af te leiden hoeveel woningen de corporatie beoogt te bouwen per segment (sociaal basis, sociaal, vrije sector). Hetzelfde geldt voor de segmentverdeling van te slopen woningen in het geval van herstructureringsoperaties met sloop-nieuwbouw.

fundamentele onenigheid over uitgangspunten woonvisie
Dat het ambitieniveau van de corporaties in de beleving van de gemeente niet hoog genoeg is, is mede te verklaren uit het feit dat corporaties niet alle doelstellingen van de Woonvisie en het Addendum onderschrijven. Zo vermeldt de evaluatie-powerpoint: "Over de Woonvisie zijn we [gemeente, huurdersorganisaties en corporaties] het 'fundamenteel oneens' met elkaar." Dit is al het geval sinds de start van de Woonvisie. Bij de vaststelling in 2016 vroegen de vier grote corporaties namelijk al aan de raad om middels monitoring aandacht te blijven houden voor de druk op de sociale voorraad. Ook vroegen ze toen om meer ruimte voor nieuwbouw in het sociale segment. Bovendien waren zij het oneens met het uitgangspunt uit de Woonvisie dat corporaties meehelpen goedkoop particulier bezit in Rotterdam Zuid te herstructureren.[341] In december 2018 verzocht de gemeente aan de minister om een uitspraak te doen over een geschil omtrent dit laatste punt. De gemeente wilde dat Woonbron bepaalde woningen in NPRZ-gebied van particulieren zou opkopen om deze te herontwikkelen naar een duurder segment. Woonbron en haar huurdersorganisatie hebben vervolgens een zienswijze geleverd aan de minister: de corporatie vond namelijk dat zij niet tot deze opkoop en herontwikkeling gedwongen kon worden en de huurdersorganisatie sloot zich daarbij aan. De minister stelde de corporatie en huurdersorganisatie in het gelijk.[342]

Ten tijde van het uitkomen van het Addendum, in maart en april 2019, schreven de vier corporaties opnieuw brieven naar de raad (en de wethouder). Ze stelden toen dat de gemeente daarin afwijkt van de prognoses van het ABF-onderzoek bij het regioakkoord: de in het Addendum nagestreefde afname van de goedkope voorraad zou niet passen bij de in de ABF-studie voorziene toename van de vraag naar

340 RIGO, 'Inzoomen op betaalbaarheid Woonlasten in de regio Rotterdam', 18 november 2014, p. 41.

341 Bestuursvoorzitters van de vier Rotterdamse woningcorporaties, 'brief aan de commissie BWB over Woonvisie Rotterdam', 8 december 2015.

342 Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken woningwet, 'Advies geschil prestatieafspraken Rotterdam', februari 2019.

woningen voor de primaire doelgroep in 2030. In rekenkamerinterviews geven meerdere corporaties aan hierover veel met de gemeente te hebben gediscussieerd. In de brief schrijven de corporaties ook dat zij problemen hebben met de WOZ-waardegrenzen die de gemeente voor het sociale segment hanteert. Ook vroegen ze om ruimere doelstellingen voor sociale nieuwbouw onder de aftoppingsgrenzen (d.w.z. sociaal basis). Concluderend stelden de corporaties dat het Addendum "onvoldoende ruimte [biedt] voor kwetsbare bewoners met een laag inkomen".[343]

Naar aanleiding van de Woonvisie voortgangsrapportage 2020 stuurden de vier corporaties opnieuw een reactie naar de raad. Daarin stelden zij dat door woningmarktontwikkelingen "de sociale woningvoorraad te veel onder druk staat". Zij verwachten bovendien dat de sociale voorraad "aanzienlijk kleiner" is dan de cijfers in de rapportage laten zien: de gemeente zou de omvang van de sociale koopvoorraad en van de sociale particuliere huurvoorraad te rooskleurig inschatten. Naar de rekenkamer geeft een corporatie aan dat de gemeente vooral "politiek" kijkt naar cijfers over de sociale koopvoorraad en sociale particuliere huurvoorraad. In haar analyses zou de gemeente onvoldoende gebruik maken van signalen en cijfers die op een andere omvang wijzen.[344] Verder is de voortgangsrapportage volgens de brief onduidelijk over het feit dat corporaties de laatste jaren slechts zeer beperkt nieuwe sociale woningen hebben kunnen toevoegen. De sociale nieuwbouwwoningen die marktpartijen hebben gebouwd zijn "grotendeels niet passend en onbereikbaar voor de sociale doelgroep", stellen de corporaties.[345]

Ook de Rotterdamse huurdersorganisaties zijn het oneens met de uitgangspunten van de Woonvisie en het Addendum. Rond de vaststelling van het Addendum schreven de verenigde huurdersorganisaties van de grote vier corporaties (en van corporatie SOR) in een brief aan de raad dat zij "tegenstander [blijven] van het voornemen van het college om een deel van de sociale voorraad te doen afnemen".[346] De afgelopen jaren weigerden de huurdersorganisaties regelmatig om de prestatieafspraken te tekenen (zie tabel 6-1), veelal om bovengenoemde reden. Het ontbreken van de handtekening van de huurdersorganisaties heeft overigens geen gevolgen voor de geldigheid van de prestatieafspraken. Het rijk heeft namelijk bedoeld dat als één partij binnen de lokale driehoek afziet van ondertekening van de prestatieafspraken, deze nog steeds rechtsgeldig zijn. De prestatieafspraken zijn de voorbije jaren dan ook steeds in werking getreden.[347]

343 Bestuursvoorzitters van de vier Rotterdamse woningcorporaties, brief aan de raad en commissie BWB 'Aanvullende reactie op het concept Addendum op de Woonvisie 2030', 1 april 2019.

344 interview corporatiedirecteur.

345 Bestuursvoorzitters van de vier Rotterdamse woningcorporaties, brief aan de commissie BWB 'Reactie voortgangsrapportage Woonvisie', 25 oktober 2021.

346 Gemeenschappelijk Overleg Huurdersorganisaties, 'reactie op het bod van de gemeente Rotterdam t.b.v. "Thuis in Rotterdam – Addendum op de Woonvisie 2030 (CONCEPT)", 13 maart 2019.

347 Tweede Kamer, 'Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet - Memorie van Toelichting', 8 juli 2020.

tabel 6-1: ondertekening Prestatieafspraken door Huurderskoepels grote vier corporaties[348]

	2015-2016	2017	2018	2019	2021-2020	2022-2023
KWSR (Woonstad)	n.v.t.*	ja	ja	ja	nee	nee
De Brug (Havensteder)	n.v.t.*	ja	nee	deels	nee	nee
CPRW (Woonbron)	n.v.t.*	ja	ja	ja	ja	nee
Huurdersraad Vestia	n.v.t.*	ja	ja	ja	deels	nee

* opgesteld vóór ingang Woningwet 2015

In januari 2020 legde de huurdersorganisatie van Havensteder een geschil over de prestatieafspraken voor aan de minister. Bovenal wilde de huurdersorganisatie dat in duurdere wijken de sociale voorraad zou worden uitgebreid en dat de stadsbrede afname van deze sociale voorraad zou worden vertraagd. Deze voorstellen werden door de gemeente echter niet behandeld in het proces voorafgaande aan de afspraken. De minister oordeelde dat ze hierover geen uitspraak zou doen. Beide zaken gaan namelijk niet over de uitvoering van Rotterdamse woonvisie, maar over de inhoud ervan. De minister stelde dat zij hierover op basis van de Woningwet geen uitspraken kon doen.[349]

In april 2021 stuurden de verenigde vier grote huurdersorganisaties nog eens “een dringende oproep om de Woonvisie te herzien” aan de wethouder. Daarin benadrukten ze dat er “vanwege de recente ontwikkelingen op de huizenmarkt” volgens hen juist meer sociale huurwoningen in de stad nodig zijn.[350] Bovendien gaven ze op 20 januari 2022 naar gemeente en corporaties aan gezamenlijk dit geschil op korte termijn te willen voorleggen aan de minister.[351] Eind april 2022 schreef de minister het geschil niet-ontvankelijk te verklaren omdat het hierbij ging over de inhoud van de gemeentelijke woonvisie. Wel merkte de minister op dat hij de zorg over de afname van de sociale voorraad in Rotterdam deelde.[352]

informatiepositie en kennistekort huurdersorganisaties

Huurdersorganisaties ervaren een groot gebrek aan inzicht in de sturingsinformatie van hun corporatie, blijkt uit de eerder genoemde evaluatie en interviews met de rekenkamer. Ook hebben zij, als vrijwilligers, een kennistekort met betrekking tot het technische volkshuisvestingsjargon en de geldende wet- en regelgeving. De meeste organisaties hebben weliswaar een professioneel ondersteuner in dienst die beter onderlegd is, maar deze ondersteuning is 42.000. Ook geïnterviewde corporatiemedewerkers en betrokkenambtenaren geven aan dat het proces naar de

348 Naast de vier genoemde koepels zijn er ook twee kleinere koepels gestart. Sinds 2021 heeft Woonbron een tweede overkoepelende huurdersorganisatie naast de CPRW. Dit is de RBRW. Zij zijn betrokken bij het proces naar de prestatieafspraken 2022-2023 maar hebben deze niet getekend. Woonstad Rotterdam heeft naast huurderskoepel KWSR ook – voor het onderdeel studentenhuisvesting – de koepel Huurdersbelang Stadswonen (SHS). Zij ondertekende de prestatieafspraken 2020-2021 niet en die van 2022-2023 wel.

349 Ministerie van BZK, brief ‘Uw geschil inzake de totstandkoming van prestatieafspraken’, 7 juli 2020.

350 Gemeenschappelijk Overleg Huurdersorganisaties, ‘Dringende oproep om de Woonvisie te herzien’, 14 april 2021.

351 CPRW, ‘CPRW tekent de prestatieafspraken 2022-2023 niet’, verkregen via https://cprw.nl/mededelingen/cprw-tekent-de-prestatieafspraken-2022-2023-niet/

352 Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, brief ‘Geschil prestatieafspraken voor Rotterdam 2022-2023’, 22 april 2022.

prestatieafspraken te veel kennis en tijd bij de huurdersorganisaties veronderstelt. De betrokkenheid van huurders is daardoor vaak niet heel intensief, aldus een corporatie.

verbeterpunten Handreiking over proces met huurdersorganisaties
De Rotterdamse Handreiking Prestatieafspraken bevat geen voornemens om de huurdersorganisaties meer professionele ondersteuning te bieden. Wel bevat zij als verbeterpunt dat de huurdersorganisatie in het overleg met de gemeente naar de afspraken 2022-2023 eerder worden betrokken. De organisaties zullen bij verschijning van de uitvraag (in de handreiking 'uitnodiging' genoemd) een kopie ontvangen. Daarna is er een gezamenlijke kick-off in maart.[353] Tot nu toe hadden zij pas overleg met de gemeente als de corporatie het bod indiende, en schreven huurdersorganisaties vaak daarvoor een notitie bij het bod in overleg met de corporatie. Een verbeterpunt is ook dat de afspraken "in begrijpelijke taal" zullen worden gesteld.

monitoring prestatieafspraken
De gemeente en de corporatie monitoren de voortgang van de prestatieafspraken een half jaar nadat deze in werking treden. Deze eerste inzichten legt de gemeente terug bij de corporaties, die daarop kunnen reageren. De corporatie stuurt de notitie ook door aan haar huurdersorganisatie. De gemeente en de corporatie bespreken de voortgang vervolgens in het zogeheten directieoverleg tussen corporatiedirecteur en wethouder.

Aan het eind van de periode waarvoor de afspraken zijn opgesteld, meestal in maart, wordt ook een notitie over de realisatie opgesteld. Daarin wordt met kleuren aangegeven of een afspraak gerealiseerd is, deels gerealiseerd is of niet gerealiseerd is. Ook deze notitie wordt met de huurdersorganisatie besproken en tijdens een directieoverleg behandeld met de directeur Stedelijke Inrichting van de gemeente.

In de notitie staat per afspraak uitleg bij de doelbereiking. De uitleg over de mate van realisatie is veelal kwalitatief (en soms kwantitatief) van aard. De voortgang van afspraken over woningbouwprojecten vermeldt niet altijd wat de segmentverdeling van de gerealiseerde nieuwbouw is. Bovendien staat er bij dat type afspraken regelmatig slechts dat een project 'deels' of 'voorlopig nog niet' in realisatie is. De prestatieafsprakenmonitoring is daarmee geen goede basis voor het monitoren van de voortgang op doelstellingen rondom sloop, liberalisatie, renovaties en dergelijke, geeft een geïnterviewde corporatiemedewerker aan. De door de corporatie aangekondigde werkzaamheden worden namelijk nogal eens uitgesteld.[354] De monitoring is niet zodanig precies dat duidelijk wordt hoeveel de uitvoering van de prestatieafspraken heeft bijgedragen aan de kwantitatieve doelstellingen uit de Woonvisie of het Addendum.

6-3-3 bewonersparticipatie bij herstructurering en renovatie

Er kunnen ook prestatieafspraken gemaakt worden over participatie van bewoners bij sloop- of renovatieprojecten. Zoals beschreven in paragraaf 2-5-2 en 2-5-3 bevatten de Woonvisie en het Addendum kwantitatieve doelstellingen voor het omvormen of slopen van de sociale voorraad. Zo stelt het Addendum voor om 10.900 woningen uit de sociale voorraad te slopen en om 5.000 woningen na een opknapbeurt in huurprijs

353 Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse Handreiking Prestatieafspraken', conceptversie 15 maart 2021, p. 5.

354 interview corporatie.

te laten opschuiven van sociaal basis naar sociaal. Ook het NPRZ bevat dergelijke voornemens voor de sociale voorraad, specifiek op Zuid.[355]

Aan deze ambities heeft de gemeente slechts zeer beperkt beleid gekoppeld dat is gericht op de participatie van de bewoners met betrekking tot het omvormen of sloop-nieuwbouwen van hun woningen.[356] Concreet heeft de gemeente op dit punt alleen enige afspraken gemaakt in enkele prestatieafspraken met Vestia en Woonbron. In de prestatieafspraken tussen de gemeente en de grote vier corporaties voor de jaren 2015 tot en met 2022-2023 gaat het in totaal driemaal over participatie van bewoners bij herstructurering of grootschalige renovatie.

In de prestatieafspraken is weinig vastgelegd over bewonersparticipatie bij sloop en renovaties. De prestatieafspraken 2020 met Vestia melden dat: “in 2020 een ‘maatschappelijk convenant’ opgesteld voor NPRZ. In het convenant maken betrokken partijen in het NPRZ-gebied afspraken over waar bewoners op kunnen rekenen in geval van sloop en ingrijpende renovaties.” Dit convenant moet “duidelijkheid [geven] over het proces van participatie en communicatie en (financiële) regelingen”. De gemeente geeft desgevraagd naar de rekenkamer aan dat het bedoelde ‘maatschappelijk convenant’ niet is opgesteld maar heeft geleid tot het conceptdocument “Perspectief voor bewoners bij herstructurering” (conceptversie juni 2021), dat echter nog niet is vastgesteld.[357] Ook staat er in eerdergenoemde prestatieafspraken dat Vestia bij investeringsprojecten meer in [zal] zetten op de communicatie en participatie met de bewoners” en “bij investeringsprojecten samen[werkt] met klankbordgroepen en bewonerscommissies.”[358]

In de prestatieafspraken 2022-2023 van Vestia staat dat die corporatie “bij investeringsprojecten de Routekaart Participatie toe [past].”[359] In de prestatieafspraken met Woonbron voor 2022-2023 staat dat Woonbron en de gemeente samen optrekken in het project Hart van Coolhaven, “waarbij met name het participatietraject met bewoners en andere stakeholders van groot belang is.” Ook wil de corporatie in algemene zin “de participatie van huurders op complex/gebouwniveau nog verder versterken. Bijvoorbeeld bij sloop/nieuwbouw, renovaties en het schouwen op schoon, heel en veilig gaan we de betrokkenheid van bewoners verder versterken.”

De gemeente geeft desgevraagd naar de rekenkamer aan dat zij geen formele rol heeft in bewonersparticipatie bij herstructureringsprojecten door corporaties. Dergelijk beleid staat in de sociale statuten van corporaties en in hun (per project opgestelde) sociale plannen, aldus de gemeente.[360] De corporaties zijn hiertoe verplicht vanuit de Woningwet en de Wet op het Overleg Huurders Verhuurder (ook wel de Overlegwet genoemd). De Overlegwet geeft bewonerscommissies ook recht om de corporatie te

355 Zie ook paragraaf 6-4-2: Het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 bevat het doel om 8.600 woningen aan te pakken in de periode 2019-2022. Voor 3.000 woningen houdt dit het wegwerken van achterstallig onderhoud in, voor de overige 5.600 betekent dit sloop/nieuwbouw of transformatie.

356 De gemeente heeft wel beleid over herhuisvesting van bewoners van te herstructureren of te renoveren complexen, dit staat namelijk in het Kader herhuisvesting bij herstructurering. Gemeente Rotterdam, ‘Kader herhuisvesting bij herstructurering in Rotterdam’, 22 november 2017.

357 Gemeente Rotterdam, Vestia, Havensteder, Woonbron en Woonstad, ‘Perspectief voor bewoners bij herstructurering”, CONCEPT juni 2021.

358 Gemeente Rotterdam, Huurdersraad Vestia en Vestia, ‘prestatieafspraken Vestia 2020-2021’, december 2019, p.9 en p.16.

359 Gemeente Rotterdam, en Vestia, ‘prestatieafspraken Vestia 2022-2023’, december 2020, p.16.

360 mail ambtenaar.

adviseren over een voorgenomen project. Die adviezen zijn echter niet bindend.[361] Bij het opstellen van het Kader Herhuisvesting (uit 2017) heeft de gemeente wel aan de corporaties voorgesteld om samen te komen tot een stedelijk sociaal statuut. Daar stonden de corporaties destijds niet voor open, zo stelde de gemeente vast.[362] In juli 2020 kondigde het college een stedelijk sociaal statuut aan dat uiterlijk december 2021 aan de raad gepresenteerd zou worden.[363] In maart 2022 liet de gemeente weten dat dit het statuut op handen was en naar verwachting in het najaar 2022 in werking zal treden.[364]

Gevraagd naar de bestaande relevante Rotterdamse beleidskaders verwijst de gemeente verder naar de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken in de fysieke sector (RSPW), het akkoord Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021 (oftewel het Woningbouwakkoord) en de Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030 (BOK).

- De RSPW vermeldt dat gemeenteambtenaren die aan een fysiek project werken de belangen van onder meer bewonersvereniging moeten kennen en hiervoor met hen in structureel moeten staan. Ook “is er ruimte voor o.a. bewoners (…) [aangaande] agendavorming, inspraak, uitvoering”. Daarbij is niet uitgelegd wat die ruimte inhoudt. [365]
- In het Woningbouwakkoord staat dat bij grootschalige herstructureringsprojecten een participatietraject met bewoners kan worden ingezet. Dat traject heeft dan betrekking op het “opbouwen van de buurt”, niet op het programma van de herstructurering (hoeveel en welk type woningen komen er terug). Dat is namelijk al bepaald op het moment dat het participatieproject wordt ingericht, zo stelt het akkoord. In het akkoord wordt niet uitgewerkt wat het “opbouwen van de buurt” omvat. Er wordt wel aangegeven dat het hierbij “bijvoorbeeld” gaat om het inrichten van de openbare ruimte.[366]
- De BOK bevat geen afspraken over bewonersparticipatie bij herstructurering (of renovatie).[367]

casusonderzoek bewonersparticipatie bij herstructurering en renovatie

Om meer inzicht te krijgen in de praktijk van bewonersparticipatie bij herstructurering en opknapprocessen van sociale huurcomplexen, onderzocht de rekenkamer vijf casussen van sloop-nieuwbouw of renovatie door Rotterdamse corporaties. De rekenkamer heeft daarvoor een willekeurige selectie van vijf projecten gemaakt uit alle sloop-nieuwbouwprojecten in de stad. De rekenkamer heeft leden van bewonerscommissie (in totaal zeven commissies) van de vijf projecten geïnterviewd. Daarnaast heeft de rekenkamer documentatie die de commissies konden aanleveren bestudeerd, waaronder brieven, nieuwsbrieven en overeenkomsten.[368]

361 in de toekomst omgevingswet.

362 mail ambtenaar.

363 Gemeente Rotterdam, college van B&W, ‘Stadsvernieuwing 2.0: Samen met de stad’, 13 juli 2021.

364 Gemeente Rotterdam, ‘Stadsbrede afspraken over bewonerswensen bij stadsvernieuwing’, 10 maart 2021.

365 Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken in de fysieke sector’, 19 december 2019.

366 Gemeente Rotterdam, akkoord ‘Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021’, p.15,

367 Woonbron, Woonstad, Vestia, Havensteder en Gemeente Rotterdam, ‘Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030’, 2019.

368 In de onderzoeksverantwoording (bijlage 1) is te vinden op welke manier projecten voor het casusonderzoek zijn geselecteerd.

In die interviews kwam naar voren dat bewoners in hun beleving vaak pas laat door hun corporatie werden ingelicht over de plannen voor hun complex. De gesproken bewoners zagen geen aandeel van de gemeente in het participatieproces bemoeide. De gemeente is in de ervaring van bewoners dus afwezig. Bovendien hadden alle zeven bewonerscommissies en -organisaties de ervaring dat zij weinig invloed hadden op de beslissingen in het herstructureringsproces. De gemeente was bij hen niet in beeld als mogelijke partner om meer zeggenschap te krijgen.

De rekenkamer heeft een bij sloop betrokken corporatie gevraagd waarom er de laatste jaren bij sloop-nieuwbouw tegenwoordig vaak relatief veel bewonersverzet en media-aandacht is, in vergelijking met bijvoorbeeld tien jaar geleden. De corporatie geeft aan dat huurders destijds vaak onder dezelfde voorwaarden konden blijven huren. Nu is dit zelden nog het geval. Evenmin krijgen huurders een grotere woning voor dezelfde huur als voor de herhuisvesting, waarmee corporaties sloopurgenten vroeger nog wel eens tegemoet kwamen. Tegenwoordig gaat de huur vaak omhoog na een herhuisvesting omdat er minder aanbod is in het 'oude' segment van de herhuisvester. Bewonersorganisaties maken daardoor vaker bezwaar, met vertraging als gevolg.[369]

6-4 overige samenwerkingsafspraken met woningcorporaties

6-4-1 vooraf

Naast prestatieafspraken maken corporaties en gemeenten ook andere afspraken over sloop, nieuwbouw, voorraadontwikkeling en de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Deze paragraaf behandelt achtereenvolgens de Bestuurlijke OvereenKomst Wijken in Balans 2019, de NPRZ-convenanten, de monitoringsafspraken over beschikbaarheid en de inzet van labels gericht op specifieke doelgroepen voor sociale huurwoningen.

6-4-2 NPRZ

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) bestaat sinds 2011 en is een samenwerkingsverband tussen gemeente, rijk, corporaties, scholen, bedrijven, politie en Openbaar Ministerie. Het programma moet de achterstanden in delen van Rotterdam Zuid op het gebied van scholing, werk en wonen verhelpen. Per vier jaar worden uitvoeringsprogramma's opgesteld. Een van de NPRZ-doelen is het veranderen van het woningaanbod in Rotterdam Zuid. Het gaat dan om het aanbod in de zeven zogeheten focuswijken.[370]

Het NPRZ wil "de bewoners van Zuid een beter woonklimaat bieden door de eenzijdigheid van de woningvoorraad op Zuid te doorbreken en door het realiseren van meer gedifferentieerde woonmilieus". Dit is nodig om de "sociale stijgers" van Zuid maar ook "nieuwe doelgroepen van buiten Rotterdam Zuid" meer woonkansen in het gebied te bieden. In de looptijd van het NPRZ (2012-2030) moeten 35.000 bestaande woningen verbeterd worden (van de in totaal 90.000 bestaande woningen op Zuid). Dit moet gebeuren door renovatie, samenvoegen of sloop-nieuwbouw. Het gaat hierbij om 12.000 corporatiewoningen en 23.000 woningen in particulier bezit.[371]

369 interview corporatie.

370 Het gaat om de wijken Oud-Charlois, Afrikaanderwijk, Feijenoord, Carnisse, Tarwewijk, Bloemhof en Hillesluis,

371 NPRZ, 'ROTTERDAM ZUID - Uitvoeringsplan 2019-2022', 21 januari 2019, p. 56.

Het eerste uitvoeringsplan (2012-2015) bevatte geen concrete kwantitatieve doelen voor de corporatievoorraad. In het uitvoeringsplan 2015-2018 spraken corporaties en de gemeente af om jaarlijks ten minste 1.400 woningen aan te pakken.[372] Het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 (een uitwerking van het uitvoeringsplan 2019-2022) stelt als doel om in deze periode 4.200 corporatiewoningen aan te pakken: de sloop-nieuwbouw van 1.100 woningen en een renovatie van minimaal € 37.500 kost voor 3.100 woningen.[373]

Voor de aanpak van de corporatievoorraad is in het uitvoeringsplan 2015-2018 en de begroting NPRZ wonen 2019-2022 geen geld opgenomen. Corporaties moeten dit dus zelf bekostigen. Via een omweg krijgen corporaties hierin wel financiële steun. Op basis van Wet verhuurderheffing 2013 betalen verhuurders (waaronder corporaties) die meer dan 50 huurwoningen bezitten namelijk een heffing aan het rijk over de WOZ-waarde van hun huurwoningen in het sociale segment.[374] Op basis van de Regeling vermindering verhuurderheffing 2014 kunnen corporaties een korting krijgen op de verhuurderheffing als zij woningen slopen in de aangewezen gebieden in Rotterdam Zuid. In 2016 zegde het rijk nog een extra heffingskorting toe voor ingrepen in deze wijken.[375]

In interviews met de rekenkamer geven de grote corporaties aan tevreden te zijn over de lobby van de gemeente Rotterdam bij het rijk voor deze heffingen. Het leverde de Rotterdamse corporaties tientallen miljoenen aan heffingskorting op. In een NPRZ-convenant uit 2016 hebben de grote vier corporaties met de gemeente vastgelegd voor welke projecten zij de heffingskortingen zouden inzetten. Het gaat daarbij om de renovatie en sloop-nieuwbouw van een aantal corporatiecomplexen. Een deel van de middelen reserveren corporaties daarnaast voor het opkopen en verbeteren van woningen die tot dan toe particulier bezit waren. Daarbij maakt het convenant wel het voorbehoud dat corporaties dergelijke investeringen alleen hoeven doen als ze voor hen rendabel zijn. Ook de gemeente investeert in de aanpak van particulier bezit op Zuid.[376]

Deze NPRZ-doelstellingen (voor de gehele loopduur en voor 2019-2022) worden in het Addendum op de woonvisie aangehaald. Daarin wordt echter niet aangegeven hoe de NPRZ-doelstellingen passen binnen de kwantitatieve doelstellingen van het Addendum. Deze vermelden immers gewenste sloop-nieuwbouw, transformatie, verkoop en prijsontwikkeling (met en zonder groot onderhoud) per prijssegment (zie paragraaf 2-5-3). Bij de NPRZ-doelstellingen worden geen prijssegmenten genoemd.[377]

De voortgang van de woonopgave vanuit het NPRZ wordt alleen in het kader van dat programma gemonitord. Zo vermeldt de voortgangsrapportage NPRZ 2018 over de periode 2015-2018 de aanpak van 3.797 corporatiewoningen en dat hiermee het gestelde doel van 1.400 woningen per jaar voor 70% is behaald. Daarvan is voor de 2.313 woningen die in 2017 en 2018 werden aangepakt ook vermeld waaruit de aanpak

372 NPRZ, 'Uitvoeringsplan 2015-2018', januari 2015, p.46.

373 NPRZ, 'Werkprogramma NPRZ Wonen 2019 – 2022', ongedateerd, p. 4.

374 Platform 31, 'Sociale woningstelsel', verkregen via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/sociale-woningstelsel

375 NPRZ, 'voortgangsrapportage NPRZ 2020', ongedateerd, p.9.

376 Gemeente Rotterdam, Vestia, Woonstad, Woonbron en Havensteder - Convenant financiële impuls NPRZ 2016-2022, juli 2017.

377 Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam - Addendum Woonvisie Rotterdam 2030', april 2019, p.16.

bestond: nieuwbouw, sloop of renovatie.[378] Het Voortgangsbericht NPRZ-Wonen 2020 vermeldt voor 2019 en 2020 de bouw van 502 woningen en de renovatie van 1.548 woningen. Daarmee hebben corporaties in 2020 de helft van hun ambitie voor de periode 2019-2022 al behaald. De rapportages vermelden echter niet wat dit betekent voor de omvang van de sociale voorraad (of de voorraad in andere prijssegmenten).[379] Waarschijnlijk betreft de sloop woningen in de sociale voorraad, maar voor de nieuwbouw en renovatie zijn de prijssegmenten niet vermeld. Desgevraagd geeft de gemeente aan ook intern niet te monitoren hoe de gerealiseerde ingrepen vanuit NPRZ bijdragen aan de doelstellingen van de Rotterdamse woonvisie en het Addendum.[380] Op dit moment voert de gemeente een evaluatie uit naar het NPRZ.

6-4-3 bestuurlijke overeenkomst Wijken in Balans 2019-2030

Zoals beschreven in paragraaf 2-5-4 ondertekenden de gemeente en de vier grote woningcorporaties op 31 oktober 2019 de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Wijken in balans 2019-2030 (ook wel de BOK genoemd). De afspraken in deze overeenkomst zijn gebaseerd op de herijkte Gebiedsatlas 2019.[381] De vijf partijen spreken af om in verschillende (armere) wijken toe te werken naar een minder groot aandeel woningen in het segment sociaal basis in 2030. In een aantal rijkere wijken moet het aandeel sociaal basis minimaal gelijk blijven. Omdat het om langjarige ambities gaat, is gekozen voor een bestuurlijke overeenkomst in plaats van prestatieafspraken die slechts voor een of enkele jaren worden afgesloten.

afname in de wijken die 'in disbalans zijn'

In de BOK zijn de afspraken per wijk gericht op percentages sociaal basis segment binnen bandbreedtes. Het akkoord meldt (evenals de Gebiedsatlas 2019) dat de woningvoorraad in vijftien wijken in 2017 voor meer dan 70% uit het sociaal basis segment zal bestaan. Voor dertien van deze wijken geldt als streven 55 tot 70% in 2030. Voor de overige twee wijken is dat 30 tot 55% zijn. Daarnaast zijn er vier wijken waar de voorraad nu voor 55 tot 70% uit sociaal basis bestaat, wat in 2030 moet zijn teruggebracht tot 30 tot 55%. Ten slotte wordt voor de zes rijkere wijken afgesproken dat het aandeel sociaal basis minstens 30% zal blijven. De BOK bevat tevens de afspraak dat er in 2030 minimaal 96.400 sociaal basis corporatiewoningen zullen zijn, in bezit van de vier grote corporaties of van andere corporaties die in Rotterdam actief zijn. Dit getal komt overeen met het nagestreefde aantal sociaal basis woningen dat het Addendum vermeldt voor 2030.[382]

De BOK bevat ook niet-openbare bijlagen waarin voor 22 wijken preciezer is weergegeven hoe de afname van de sociale voorraad tot 2030 er uit moet gaan zien en wie daarvoor aan zet is.[383] De niet-openbare bijlage werden in februari 2022 met de raad gedeeld.[384] In oktober 2021 waren ze al naar een lokaal online medium gelekt

378 NPRZ, 'voortgangsrapportage NPRZ 2018', april 2019, p. 27.

379 NPRZ, 'voortgangsrapportage NPRZ 2018', april 2019, p. 27.

380 mail ambtenaar.

381 Gemeente Rotterdam, 'gebiedsatlas 2.0 ontwikkeling woningvoorraad', augustus 2020.

382 Gemeente Rotterdam, Vestia, Woonstad, Woonbron en Havensteder, 'Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030', 2019, p.4 en Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019, p.8.

383 namelijk de in de hoofdtekst genoemde 19 wijken aangevuld met de wijken Terbregge, Carnisse en Hoogvliet-Zuid.

384 Wethouder Bouwen en Wonen, 'Toezegging overleg aanbieding stukken raad van wooncorporatie', 4 februari 2022.

waar ze te downloaden waren.[385] Deze bijlagen geven nader inzicht in de gemaakte afspraken:

- Een totale afname van 9.236 corporatiewoningen in het sociaal basissegment, of een totale afname van 19% van de sociaal basis corporatievoorraad in de 22 wijken.
- De corporaties mogen samen nog maximaal 485 sociale woningen (sloop-) nieuwbouwen binnen deze wijken. Niet afgesproken is tot welk segment (d.w.z. sociaal basis of sociaal) deze sociale nieuwbouw moet behoren.

Ook wordt per wijk aangegeven hoeveel sociaal plus corporatiewoningen er in 2030 worden voorzien (namelijk voor alle wijken samen 2.650 meer dan in 2017). Dit betreft geen BOK afspraak. Wel wordt de ontwikkeling van dit type woningen gemonitord en worden de effecten besproken tussen gemeente en corporaties, zo vermeldt de bijlage.

compensatie door nieuwbouw

Ter compensatie voor deze afname in hun bezit mogen de vier corporaties in totaal 4.860 sociale nieuwbouwwoningen, buiten de eigen nieuwbouwprogrammering, realiseren tot 2030 op in totaal 27 locaties in de stad. Het gaat om locaties die geheel of gedeeltelijk in gemeentelijk eigendom zijn.[386] Deze zogeheten compensatielocaties staan ook genoemd in de herijkte Gebiedsatlas uit augustus 2020.[387] De compensatie-aantallen nieuwbouwwoningen zijn bepaald op basis van de portefeuille strategieën van de corporaties (d.w.z. hun toekomstplannen met hun woningvoorraad). Ook de gerealiseerde en geplande afname in het sociaal basisbezit per corporatie op stadsniveau in de periode 2015 en 2030 is hierin meegenomen (dit is de looptijd van de Woonvisie). Het aantal sociaal basis woningen van de vier corporaties samen nam tussen 2015 en 2019 met in totaal 6.337 woningen af, zo vermeldt de gebiedsatlasmonitor (zie hieronder).[388]

Ook voor de compensatielocaties is in de BOK niet afgesproken tot welk segment de sociale nieuwbouw moet behoren. Op basis van het Addendum verwacht de gemeente dat de corporaties er vooral sociaal basis-woningen gaan bouwen, maar voor corporaties is dit financieel gezien lastig, zo geeft de gemeente naar de rekenkamer aan. De corporaties zouden vanuit financieel oogpunt liever sociale woningen dan sociaal basis woningen bouwen. De gemeente verwacht wel dat een deel van de nieuwbouw in het sociaal basis segment zal vallen. Vanaf 2019 levert namelijk alleen nieuwbouw in het sociaal basis segment heffingskorting op en voor een flink aandeel van de projecten op deze lijst is inmiddels een aanvraag gedaan voor deze heffingskorting, zo geeft de gemeente aan.[389]

De lijst met compensatielocaties uit de BOK is een momentopname. Gedurende de looptijd van de overeenkomst kunnen sommige projecten niet haalbaar blijken en kunnen er locaties bijkomen. De corporaties en de gemeente bespreken de lijst daarom ieder kwartaal.[390]

385 Dagblad 010, 'Geheim stuk over de Wijken in Balans', 19 oktober 2021, geraadpleegd op 30 maart 2021 via https://dagblad010.nl/Politiek/geheim-stuk-over-de-wijken-in-balans-?fbclid=IwAR04wraonY5YI4WDP49x-4q95IQcFOBOqB-LnNfipkQIaP7Z7G5P4eYP4FQ.

386 Gemeente Rotterdam, Vestia, Woonstad, Woonbron en Havensteder, 'Bijlage A1 Tabel bijdrage corporaties aan Wijken in balans', maart 2019, berekeningen door rekenkamer.

387 Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsatlas 2.0 Ontwikkeling woningvoorraad', augustus 2020, p.18.

388 Gemeente Rotterdam, conceptversie 'Monitor 2019 Gebiedsatlas 2.0', maart 2021, p.6.

389 interview ambtenaar.

390 interview ambtenaar.

In interviews geven corporaties aan de BOK een sterke verbetering te vinden.[391] Voorheen gaf de gemeente namelijk nauwelijks ruimte voor sociale nieuwbouw door corporaties.[392] Alle grote corporaties geven echter aan dat er volgens hen meer of sneller sociale corporatienieuwbouw nodig is dan de BOK voorstaat. Zo zegt een van hen zou jaarlijks ongeveer drie keer zoveel te willen bouwen. Twee corporaties wijzen daarbij ook op het belang van nieuwbouw voor de financiële gezondheid van hun bedrijfsvoering. Beide corporaties vinden dat de gemeente weinig begrip heeft voor de financiële situatie van corporaties.[393]

Een corporatie geeft aan te werken aan woningbouw op een eerste BOK-compensatielocaties. Zij voegt toe dat het enige tijd duurde voordat dit kon. Twee andere corporaties bouwen (nog) niet op de BOK-locaties, maar maken zich zorgen of deze locaties op tijd gereed zijn om te kunnen bouwen voor de sterk toegenomen vraag naar sociale huurwoningen. Een van hen vraagt zich af of de gemeente de locaties op tijd zal opleveren. Ze ziet nog maar weinig beweging ten aanzien van het bouwrijp maken van het gebied en RO-procedures.[394] Ook beschrijft een corporatie de verrassing toen bleek dat een groot deel van een compensatielocatie al beloofd of verkocht was aan een commerciële ontwikkelaar. De corporatie moest vervolgens met deze ontwikkelaar onderhandelen om daar sociaal te mogen bouwen. Ook komt het voor dat de corporatie dan van de ontwikkelaar sociale huurwoningen moet afnemen terwijl ze dacht dat ze die zelf mocht bouwen, zo geeft de corporatie aan.[395]

monitoring voortgang BOK

Onderdeel van de BOK-afspraken is “jaarlijkse en onafhankelijke monitoring (…) georganiseerd door de gemeente en ontwikkeld en uitgevoerd in een gezamenlijke opdracht” van gemeente en corporaties.[396] Op die manier moet jaarlijks duidelijk worden of de voor 2030 beoogde wijksamenstelling dichterbij komt of dat er (meer) bijsturing nodig is. ABF kreeg in het najaar van 2020 van de gemeente de opdracht hiervoor de zogeheten gebiedsatlasmonitor te ontwikkelen (zie ook paragraaf 3-3-3). De gebiedsatlasmonitor van maart 2021 geeft aan dat het aantal sociaal basis woningen van de vier grote corporaties gezamenlijk tussen 2015 en 2019 met 23.249 afnam.[397]

De gebiedsatlasmonitor (versie maart 2021) monitort de voortgang van de compensatienieuwbouw niet. Wel stelt de monitor dat corporaties “zich zorgen maken over de planning van enkele (grotere) nieuwbouwlocaties nu deze al in een vroeg stadium van de BOK (soms ruim) een jaar zijn vertraagd.”[398]
In interviews met de rekenkamer geven corporaties aan twijfels te hebben bij de juistheid van de gebiedsatlasmonitor-cijfers over de particuliere sociale huurvoorraad (zie ook paragraaf 6-3-2).[399]

391 interviews corporaties.

392 interviews corporaties.

393 interview corporatie.

394 interviews corporaties.

395 interview corporatie.

396 Gemeente Rotterdam, Vestia, Woonstad, Woonbron en Havensteder, ‘Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030’, p.4.

397 Gemeente Rotterdam, conceptversie ‘Monitor 2019 Gebiedsatlas 2.0’, maart 2021, p.6.

398 Gemeente Rotterdam, conceptversie ‘Monitor 2019 Gebiedsatlas 2.0’, maart 2021, p.6.

399 interviews corporaties.

6-4-4 afspraken beschikbaarheid: ijkpunten

De Woonvisie heeft als ambitie voor "Rotterdammers met een smalle beurs (…) voldoende aanbod van goedkope huurwoningen" te behouden.[400] Om te kunnen monitoren of er "voldoende goedkope huurwoningen" beschikbaar zijn, introduceerde de Woonvisie in 2016 drie ijkpunten voor de sociale voorraad.[401] Deze hebben alle drie betrekking op de sociale corporatievoorraad en niet op de particuliere sociale voorraad. Hiervoor geeft de Woonvisie twee redenen:

- Voor de primaire doelgroep zijn corporaties een goede, stabiele verhuurder;
- Met corporaties kunnen op grond van de Woningwet prestatieafspraken gemaakt. worden.

De ijkpunten zijn gericht op het aanbod in het betreffende jaar en niet op vraag. Dit is een bewuste keuze, stelt de Woonvisie. De geregistreerde vraag naar corporatiewoningen bevat namelijk veel "vervuiling" in de vorm van "veel niet serieus woningzoekenden". Ook het feit dat de vraag "enorm verschilt per woningtype en gebied" is een reden voor de gemeente om vraagindicatoren geen onderdeel van de ijkpunten te laten zijn.[402] De ijkpunten gaan vijf jaar gelden, zo kondigt de Woonvisie aan. Indien een ijkpunt wordt bereikt, is dit een signaal voor corporaties en gemeente om samen de redenen ervan diepgaander te onderzoeken en zo nodig maatregelen nemen. Monitoring van de ijkpunten vindt plaats via de Woonvisie voortgangsrapportages.[403] De gekozen ijkpunten zijn:

14 jaarlijks minimaal 5.376 verhuringen van huurwoningen tot de aftoppingsgrens (in termen van het Addendum dus de sociaal basis woning);
15 jaarlijks minimaal 582 verhuringen van huurwoningen onder de (landelijk bepaalde) kwaliteitskortingsgrens (dit is het goedkoopste deel van de sociaal basis woningen. Voor deze woningen kunnen jongeren onder de 23 huurtoeslag krijgen, voor duurdere woningen niet);
16 jaarlijks wordt maximaal 30% van de goedkope huurwoningen door middel van directe bemiddeling verhuurd aan statushouders en andere urgenten.

De aantallen nieuwe verhuringen uit ijkpunt 1 en 2 zijn gebaseerd op de situatie in de jaren voorafgaand aan het verschijnen van de Woonvisie, namelijk de periode 2011-2015. De gemeente stelt dat er in die periode voldoende aanbod was. Daarom geldt voor ijkpunt 1 en 2 respectievelijk het laagste aantal jaarlijkse sociaal basisverhuringen en het laagste aantal jaarlijkse kwaliteitskortingverhuringen uit die periode. Waarom in ijkpunt 3 het aandeel directe bemiddelingen binnen de nieuwe verhuringen op maximaal 30% wordt gesteld, is in de Woonvisie niet onderbouwd."[404]

situatie 2016 – 2020 ten opzichte van ijkpunten

Tabel 6-2 biedt een overzicht van de beschikbaarheid van sociale corporatiewoningen ten opzichte van de gestelde ijkpunten. Daaruit blijkt dat de ijkpunten in de periode 2016-2018 niet werden overschreden, al scheelde dit voor de ijkpunten 1 en 2 soms

400 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam 2030', december 2016, p. 27.
401 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam 2030', december 2016, p. 28.
402 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam 2030', december 2016, p. 28.
403 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam 2030', december 2016, p. 28.
404 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 43.

maar weinig. Vanaf 2019 veranderde het beeld, in 2020 vertoonden de ijkpunten 1 en 2 een ruime overschrijding (ijkpunt 3 werd in 2019 losgelaten, zie hieronder). [405]

tabel 6-2: verhuringen in relatie tot ijkpunten

ijkpunt	2016	2017	2018	2019	2020
1 (minimum)	ja, 10% meer	ja, 3% meer	ja, 0% meer	nee, 11% minder	nee, 21% minder
2 (minimum)	ja, 14% meer	ja, 1% meer	ja, 1% meer	ja, 3% meer	nee, 33% minder
3 (maximum)	ja, 23% minder	ja, 33% minder	ja, 33% minder	niet gerapporteerd	niet meer van toepassing

bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie editie 2018', maart 2019 pp. 27-30 en Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie editie 2020', september 2021, pp. 5-6, 35-36. Kleurcodering en berekening percentages door rekenkamer. Hier wordt bedoeld: de streefwaarde was 30% en de realisatie was 23%, het doel is dus op 23% na behaald (23/ 30 *100% = 77%). Het verschil in procentpunt is 7. Dit is ook de berekenwijze in de rest van de tabelrij.

extra en gewijzigde ijkpunten

De gemeenteraad liet in mei 2019 per amendement in het Addendum opnemen dat de huidige ijkpunten "in 2019 in overleg met de corporaties [worden] herzien en aangevuld." Een van de redenen die de raad hiervoor had was dat zij een "risico op te veel krimp van het sociale segment" zag "terwijl de gemeente Rotterdam een zorgplicht heeft voor bewoners die zijn aangewezen op de sociale voorraad."[406] De gemeente en vier grote corporaties onderzochten daarvoor vanaf 2019 in hun reeds bestaande werkgroep 'beschikbaarheid en HBD'[407] hoe de ijkpunten moesten worden bijgesteld en hoe het actieplan eruit moest zien. Bij de herziening van het Addendum in september 2020 zijn de eerste twee ijkpunten aangevuld en het derde ijkpunt als volgt gewijzigd:

17 aanvulling ijkpunt 1 (nu 1A genoemd) met ijkpunt 1B: corporaties wijzen 75% van alle vrijgekomen sociaal basis woningen toe aan de primaire doelgroep. Dit is conform de afspraak uit het regioakkoord (zie paragraaf 5-2 en zie paragraaf 3-3-1 voor uitleg over de primaire doelgroep).
18 aanvulling ijkpunt 2 (nu 2A genoemd) met ijkpunt 2B: corporaties verhuren minimaal 75% van de woningen onder de kwaliteitskortingsgrens aan jongeren tot 23 jaar. Waarom voor 75% is gekozen, wordt in de aanpassing niet onderbouwd.[408] De gemeente geeft desgevraagd aan dat zij zag dat woningen tot de kwaliteitskortingsgrens vaak aan andere doelgroepen werden verhuurd dan aan jongeren en dit niet wenselijk vond. Door een hoger percentage dan de

405 Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie editie 2020', september 2021, pp.35-36 en Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie editie 2018', maart 2019, p.30.

406 Gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Zekerheden inbouwen sociale voorraad', 16 mei 2019.

407 HBD is een afkorting voor huisvesting Bijzondere Doelgroepen, hiermee worden personen bedoeld "met een psycho-/sociale problematiek waarvan door partijen bepaald is, dat er een reëel risico op overlastgevend gedrag is." Gemeente Rotterdam e.a., 'Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015', 2015.

408 Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten. Bijlage bij Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030; herziening 2020', 1 september 2020, pp. 12-16.

uitgangspositie als ijkpunt te kiezen, zullen corporaties er op sturen meer van deze woningen aan jongeren toe te wijzen.[409]

19 wijziging van ijkpunt 3 in:
- ijkpunt 3A: minimaal 45% van de sociaal basis woningen wordt verhuurd aan reguliere woningzoekenden. Dit percentage is gebaseerd op de ondergrens van 44,7% in de periode 2017-2019.[410]
- ijkpunt 3B: maximaal 25% van de sociaal basis woningen wordt verhuurd aan kwetsbare doelgroepen. De keuze voor maximaal 25% verhuringen wordt niet toegelicht. Die kwetsbare doelgroepen zijn in dit geval:
  - mensen die uitstromen uit daklozenopvang (of ze nu zelf zoeken of direct bemiddeld worden);
  - slachtoffers van huiselijk geweld (al dan niet uitstromend uit een opvangvoorziening en of ze nu zelf zoeken of direct bemiddeld worden);
  - mensen die direct bemiddeld worden op basis van zorg vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning of Wet langdurige zorg.

  Er zijn daarmee dus ook urgenten die in de ijkpuntdefinitie niet kwetsbaar zijn. Het gaat dan met name om herhuisvestingsurgenten, sociaal medische urgenten en statushouders.[411] Reguliere woningzoekenden hebben geen urgentie of andere voorrangsstatus.

situatie 2019 en 2020 ten opzichte van nieuwe ijkpunten

Na vaststelling van de nieuwe ijkpunten werden de verhuringen van sociale corporatiewoningen aan deze grenswaarden getoetst. Zoals te zien in tabel 6-3 wezen in 2019 alleen de ijkpunten 2b en 3b op voldoende beschikbaarheid – al was dit voor ijkpunt 3b maar net het geval. In 2020 duidde alleen ijkpunt 3b op (net) voldoende beschikbaarheid.

tabel 6-3: verhuringen in relatie tot gewijzigde ijkpunten

ijkpunt	2019	2020
1A (minimum)	nee, 11% minder	nee, 21% minder
1B (minimum)	nee, 3% minder	nee, 1% minder
2A (minimum)	ja, 3% meer	nee, 33% minder
2B (minimum)	nee, 40% minder	nee, 31% minder
3A (minimum)	nee, 1% minder	nee, 7% minder
3B (maximum)	ja, 2% minder	ja, 2% minder

bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie editie 2020', september 2021, pp. 5-6. Kleurcodering en berekening percentages door rekenkamer. Zie toelichting tabel 6-2 voor berekening procentuele afwijkingen in relatie tot het ijkpuntpercentages. De gerapporteerde afwijkingen in deze tabel betreffen dus percentages, geen procentpunten.

409 interview ambtenaar.

410 Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten. Bijlage bij Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030; herziening 2020', 1 september 2020, p.15.

411 Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten. Bijlage bij Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030; herziening 2020', 1 september 2020, p 19.

overige monitoring beschikbaarheid
Het amendement stelde ook dat "de totale sociaal basis voorraad, uitgesplitst naar corporatie- en particulier bezit" zal worden meegenomen in de monitoring van de Woonvisie. De Woonvisie voortgangsrapportages editie 2019 en 2020, die na het amendement verschenen, vermelden dit echter niet. Daarmee is aan dit onderdeel van het amendement dus geen uitvoering gegeven.

Ook stelde de gemeente bij de nieuwe ijkpunten enkele te monitoren indicatoren vast die eveneens betrekking hebben op de Rotterdamse corporatievoorraad. Deze zullen jaarlijks "worden meegenomen bij de monitoring", zo vermeldt de aanpassingsnotitie. "Grote fluctuaties" in indicatorwaarden zijn "reden tot nader onderzoek en eventuele inzet van maatregelen." De indicatoren zijn:
- mediane en gemiddelde inschrijfduur;
- slaagkans (ook per doelgroep);
- aantal woningzoekenden;
- prijssegmentverhouding binnen de nieuwe verhuringen;
- aantal betaalbare particuliere huurwoningen via de regiomonitor;
- aantal woningzoekenden onder 23 jaar;
- percentage verhuringen aan regulier woningzoekenden uitgesplitst naar prijssegment;
- aandeel sociaal basis woningen dat naar starters gaat (in plaats van naar doorstromers);
- periode tussen verkrijgen van urgentie en een aanbieding van een woning. [412]

In de monitors woonruimtebemiddeling van 2019 en 2020, de regiomonitor en de jaarverslagen SUWR worden de eerste zeven onderwerpen gemonitord (het aantal sociaal basis woningen dat naar starters gaat, staat er dus niet in en evenmin de periode tussen het verkrijgen van urgentie en een woningaanbieding, zie hieronder). De gemeente geeft aan geen specifieke groepen te kennen voor wie het niet mogelijk is in Rotterdam een sociale huurwoning te vinden vanwege de (dynamische) schaarste. Een ingewikkelde groep zijn de grote gezinnen, deze zijn complex om te huisvesten vanwege het geringe aanbod van grote woningen, zo geeft zij aan.[413]

De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd naar cijfers over reacties per aanbieding, over scheefwonen, over leegstand of over ongewenst inwonen monitort. De gemeente geeft aan dit niet te monitoren.

urgentie
De periode tussen verkrijgen van urgentie en een aanbieding van een woning is een gemeentelijke indicator voor beschikbaarheid van de huursector maar wordt, zoals hierboven beschreven, niet gemonitord.[414] De gemiddelde wachttijd van *een deel van* de urgenten tot de aanbieding van een woning is wel bekend. Het betreft hier urgenten die in een zorg- of opvanginstelling verblijven en directe bemiddeling naar een sociale huurwoning krijgen door een corporatie vanwege hun zorgbehoefte. Voor

412 Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten, Bijlage bij Thuis in Rotterdam - Addendum Woonvisie 2030; HERZIENING 2020', 1 september 2020, p.13, 14 en 16.

413 interview ambtenaar.

414 Dit is in het jaarverslag SUWR 2019 wel gebeurd voor urgenties binnen de zogeheten 1-route regeling met huurzorgcontract. Dit betreft echter maar een beperkt deel van alle urgenties.

hen is de wachttijd tot de aanbieding gemiddeld iets minder dan 3 maanden.[415] Bij uitstromers uit zorg- of opvanginstellingen die met urgentie zelf moeten zoeken, kan het wel langer duren, zo geeft de gemeente aan.[416] Deze laatste groep is ongeveer 25% kleiner als de eerste groep.[417] Het is daarnaast niet bekend welke deel van de urgenten die een woningaanbieding krijgt, daar ook mee akkoord gaat. Het is met andere woorden niet bekend hoe lang de gemiddelde uitstromer uit zorg- of opvanginstelling wacht tot hij een woning heeft.[418]

actieplan beschikbaarheid

Het amendement stelde ook dat de gemeente een actieplan zal opleveren met maatregelen "voor het geval de ijkpunten niet gehaald worden."[419] Ook dit werd vanaf 2019 door de gemeente en vier grote corporaties in de werkgroep 'beschikbaarheid en HBD' voorbereid. Het actieplan verscheen vervolgens in september 2020. Het bestaat uit een opsomming van voorbeelden van maatregelen.

Het actieplan bevat ook een stappenschema voor het type te nemen maatregelen: [420]

- In eerste instantie moet de beschikbaarheid toenemen door verbetering van het toewijzingsbeleid (bijvoorbeeld door het labelen van woningen, zie paragraaf 6-4-5).
- Een tweede stap is het (verder) verbeteren van de doorstroming, bijvoorbeeld door prikkels in te bouwen die doorverhuizen aantrekkelijker maken.
- Een derde optie is het creëren van tijdelijke woningbouw en tussenvoorzieningen.
- In vierde instantie staat het vergroten van de sociale woningvoorraad op het programma.

Bij het behandelen van het plan nam de raad een motie aan die het college verzoekt om de raad actief te informeren over met de corporaties gemaakte afspraken om de beschikbaarheid te bevorderen. Ook vraagt de raad het college om per actieplan-maatregel aan te geven wat de te verwachten bijdrage aan het behalen van de ijkpunten is.[421] In een amendement op het actieplan vraagt de raad om in het actieplan de mogelijkheid van een pauze van liberalisatie en sloop van sociale woningen meer aandacht te geven.[422]

Ter afdoening van deze motie en het amendement schreef het college in april 2021 in een brief over een aantal voorgenomen maatregelen. [423] Het college schat in dat met de maatregelen rondom tijdelijke woningbouw en tussenvoorzieningen (stap 3, zie hierboven) op korte termijn (1 tot 2 jaar) minimaal 200 extra sociale verhuringen kunnen worden bereikt. Voor de andere maatregelen (stap 1,2 en 4) maakt zij geen inschatting van minimale resultaten op de korte termijn. De gemeente heeft geen cijfermatige onderbouwing gemaakt voor het aantal van minimaal 200 extra sociale verhuringen. Het gaat hierbij om maatregelen die in Rotterdam nog niet eerder zijn

415 SUWR, 'jaarverslag 2019', maart 2020, p.11.

416 Interview ambtenaar.

417 SUWR, 'jaarverslag 2019', maart 2020, p.10 en SUWR, 'jaarverslag 2020', april 2022, p.10.

418 email Maaskoepel.

419 Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten, Bijlage bij Thuis in Rotterdam - Addendum Woonvisie 2030; HERZIENING 2020', 1 september 2020, p.3.

420 Gemeente Rotterdam, 'Actieplan beschikbaarheid', september 2020.

421 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Zicht op bijsturing betaalbaar wonen', 1 oktober 2020.

422 Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doen wat nodig is voor behalen ijkpunten sociale voorraad', 1 oktober 2020.

423 College van B & W, brief 'Afdoening motie 'zicht op bijsturing betaalbaar wonen' en motie 'Help de inwonende mantelzorger', 30 april 2021.

toegepast, luidt de toelichting.[424] De aantallenramingen zijn vooral gebaseerd op een inschatting die samen met de corporaties is gedaan. Deze worden dus niet ondersteund door (extrapolatie van) aantallen reeds behaalde resultaten in Rotterdam of in andere steden. Voor de uitvoering van de maatregelen uit het actieplan (en hun specifieke effecten op doorstroming) wordt geen monitoring voorzien. [425]

In antwoord op het amendement vermeldt de brief ook dat corporaties aangeven dat ze geen pauze in liberalisatie "kunnen/willen". De reden daarvoor is dat corporaties "al een groot deel van hun woningen aftoppen met grote financiële gevolgen, en er ook voldoende aanbod moet blijven voor de secundaire doelgroep." De brief vermeldt geen maatregelen ten aanzien van een pauze in de sloopambities. Wat betreft sociale nieuwbouw stelt de brief voor "meer vaart [te] maken met realisatie van de afspraken uit de bestuurlijke overeenkomst Wijken in Balans (BOK)".

Naar de rekenkamer geeft een corporatie aan dat maatregelen uit het actieplan slechts kleine oplossingen zijn om de beschikbaarheid te verbeteren. Niet de genoemde maatregelen maar de bouw van meer sociale huurwoningen zou het belangrijkste instrument zijn.[426] Ook in een gezamenlijke brief aan de raad uit oktober 2021 geven de vier corporaties aan dat maatregelen om de ijkpunten te halen nu vooral zijn gericht op het bevorderen van de doorstroming maar dat daarnaast ook uitbreiding van de sociale woningvoorraad nodig is.[427]

6-4-5 woonruimtebemiddeling

Woonruimtebemiddeling door middel van labels voor voorrangscategorieën is een manier om de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor specifieke doelgroepen te verbeteren.[428] Zoals beschreven in paragraaf 5-2-3 bevat de regionale Verordening woonruimtebemiddeling een reeks voorrangscategorieën van huurders (bijvoorbeeld jongeren tot 27 of ouderen vanaf 55 jaar) aan wie corporaties voorrang kunnen verlenen door woonruimte voor deze doelgroepen te labelen. Voorrangverlening gebeurt via de uitgifte van een huisvestingsvergunning.

Het verlenen van een huisvestingsvergunning is de bevoegdheid van het college, maar is belegd bij woningcorporaties.[429] De prestatieafspraken bevatten slechts in beperkte mate afspraken over labeling. Zo sprak de gemeente voor 2022 en 2023 met Woonbron en Vestia af om labeling voor jongeren tot 23 jaar "meer consequent" toe te passen en met Havensteder om "extra woningen voor jongeren te labelen", waarbij niet is aangegeven hoeveel. Wat uitgebreider zijn afspraken die de partijen recent over woningen voor senioren maakten. Havensteder meldt 3.279 woningen te hebben gelabeld voor deze doelgroep. Vestia gaf aan "een deel" van de ruim 9.200 zoheten nultredenwoningen die geschikt zijn voor ouderen in Rotterdam exclusief te labelen voor woningzoekenden vanaf 55 jaar.

De rekenkamer heeft de Rotterdamse corporaties gevraagd om gegevens over het aantal labels dat zij in 2021 bij verhuringen hebben toegepast. De gegevens in tabel 6-4

[424] interview ambtenaar.

[425] interview ambtenaar.

[426] interview corporatie.

[427] Havensteder, Vestia, Woonbron en Woonstad Rotterdam, raadsbrief 'Reactie voortgangsrapportage Woonvisie', 25 oktober 2021.

[428] Zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, 'Actieplan beschikbaarheid', september 2020, p. 3.

[429] Deze bevoegdheid is vermeld in artikel 2.3.2 van de Verordening Woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2019.

zijn afkomstig van de Maaskoepel en vermelden het totaal van alle Rotterdamse woningcorporaties. Corporaties gaven daarbij aan dat de Maaskoepel gegevens geaggregeerd geregistreerd en niet op het niveau van individuele corporaties. Uit de gegevens is niet te herleiden hoeveel van de geadverteerde woningen ook daadwerkelijk aan de betreffende voorrangscategorie werd verhuurd. Een betrokken corporatiemedewerker meldt hierover dat het in de meeste gevallen lukt om een huurder te vinden die aan de vereisten van het label voldoet.

tabel 6-4: woningen met label geadverteerd (2021)

label	specificatie	aantal advertenties
totaal aantal advertenties		**4.902**
leeftijd	tot 23 jaar	249
	tot 27 jaar	18
	vanaf 55 jaar	1.697
	vanaf 65 jaar	292
	geen leeftijdscriterium jaar	2.646
voorrang voor gezinnen met kinderen en eenoudergezinnen		117
voorrang voor doorstromers		789
voorrang voor starters		52
sociaaleconomische kenmerken	Beroep in onderwijs, zorg, politie in Rotterdam	53
	Studie minimaal mbo-niveau	1
	Vrijwilligerswerk	9
Rotterdamwet	Artikel 8 (inkomenseisen)	104
	Artikel 9 (sociaaleconomische kenmerken)	32
	Artikel10 (politiegegevens)	154
	Artikel 8 en Artikel 10	20
	Artikel 8 en Artikel 9	7
urgentie	voorrang bij urgentie	3.885
	geen voorrang bij urgentie	1.017

bron: gegevens Maaskoepel.

Zoals te zien in de bovenstaande tabel had het grootste deel van de labels in 2021 betrekking op ouderen: bij 41% van de vrijgekomen woningen gold voorrang voor woningzoekenden vanaf 55 of 65 jaar. Ook boden corporaties bij een deel van hun woningengevallen voorrang aan gezinnen met kinderen, doorstromers die een zelfstandige woonruimte achterlieten en starters. Een klein deel van de labels had betrekking op één of meerdere artikelen uit de Rotterdamwet (zie paragraaf 5-2-4). De sociaaleconomische kenmerken komen overeen met artikel 9 van de Rotterdamwet, maar kunnen corporaties ook los daarvan inzetten in gebieden die niet zijn aangewezen voor de Rotterdamwet.[430]

[430] Toelichting medewerker woningcorporatie. Zie ook: Gemeente Rotterdam, 'Huisvesting voor maatschappelijke beroepen', ongedateerd, verkregen via: https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen.

6-5 afspraken marktpartijen

6-5-1 vooraf

De gemeente kan vanuit haar regierol binnen de lokale ruimtelijke ordening op verschillende manieren sturen in de samenwerking met marktpartijen. In hoofdstuk 5 is al beschreven dat de gemeente in het bestemmingsplan kaders kan vaststellen. Ook kan de gemeente directe afspraken maken met marktpartijen, bijvoorbeeld als de gemeente grond beschikbaar stelt voor nieuwbouw. Deze paragraaf schetst hoe de gemeente daarbij te werk gaat. Paragraaf 5-4-2 beschrijft de vormen van structureel overleg tussen de gemeente en marktpartijen. Vanaf paragraaf 5-4-3 komen enkele instrumenten aan de orde waarmee de gemeente stuurt (of kan sturen) in de samenwerking met marktpartijen.

6-5-2 overleg met marktpartijen

De gemeente heeft drie terugkerende overlegmomenten met marktpartijen in het leven geroepen die het overleg op projectniveau ontstijgen, te weten:[431]

- Het Platform Ontwikkeling Rotterdam ('POR'): geïnstitutionaliseerd overleg dat eens per kwartaal plaatsvindt tussen een grote groep vertegenwoordigers van de gemeente, verschillende marktpartijen (zoals bouwers, ontwikkelaars en investeerders) en woningcorporaties. Ook is er jaarlijkse een studiereis. De POR bestaat al langere tijd en was voorheen actief onder de naam Platform Marktsector. De POR wordt omschreven als "het professionele vastgoednetwerk van marktpartijen en gemeente in de stad" met "leden die ertoe doen", een "denktank" en een "klankbord voor beleidsvorming". Leden leveren "zichtbare inbreng in gemeentelijk beleid".[432] Het doel van het platform is te komen tot een "gezamenlijke (markt/gemeente) investeringsstrategie die snel vertaald kan worden in acties". De wethouder nodigt nieuwe leden op persoonlijke titel uit.[433]
- De kopgroep POR: tweemaandelijks overleg dat sinds eind 2018 plaatsvindt tussen enkele vaste vertegenwoordigers uit de POR. Doel van dit overleg is onder meer een "vinger aan de pols" te houden bij de uitvoering van het woningbouwakkoord (waarover hieronder meer), het "challengen van nieuw beleid voor het wordt vastgesteld door college en/of raad" en een verbetering van processen rond nieuwbouw.[434] De kopgroep rapporteert aan de POR.
- Het wekelijks bouwuurtje: de wethouder Wonen spreekt daar met enkele ambtenaren en marktpartijen over projecten.[435]

transparantie

De rekenkamer wijst op de beperkte transparantie rond deze vormen van periodiek overleg met marktpartijen. De lijsten met deelnemers van de POR of de kopgroep zijn namelijk niet openbaar. De rekenkamer heeft twee deelnemerslijsten van de POR

[431] Het onderstaande is gebaseerd op gesprekken met medewerkers van de gemeente en een marktpartij, en verslagen van bijeenkomsten van de POR en de kopgroep.

[432] Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Jaarplan 2016', ongedateerd, pp. 7, 9, 15.

[433] Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Jaarplan 2016', ongedateerd, pp. 7, 9, 15.

[434] Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Voorstel 2020 – woningbouwakkoord', ongedateerd.

[435] Het actieplan middenhuur vermeldt verder de oprichting van een 'gesprekstafel middenhuur'. Dit is niet gerealiseerd, omdat bestaande gremia voldoende gelegenheid boden om het onderwerp te bespreken. Op verzoek van marktpartijen is daarnaast overwogen om een apart overleg met de wethouder gericht op grote bouwprojecten in het leven te roepen. Ook dit is niet gerealiseerd. Bronnen: interview medewerker gemeente en Kopgroep POR, notulen bijeenkomst 15 maart 2013.

ontvangen uit december 2018 en april 2022, eerdere lijsten waren niet beschikbaar. In deze periode was er sprake van continuïteit in het ledenbestand:

- In 2018 telde de POR 39 leden. Ook de vier grote corporaties hadden zitting in de POR, evenals zeventien medewerkers van de gemeente (waaronder de wethouder) en een bureau dat procesondersteuning biedt.
- In 2022 telde de POR 48 deelnemers, waarvan 38 organisaties in 2018 al in de POR vertegenwoordigd waren. In 22 gevallen vermeldde de ledenlijst dezelfde personen als in 2018. Verder zijn er dertien nieuwe organisaties bijgekomen en zijn er vier afgevallen. Het aantal vertegenwoordigers vanuit de gemeente en voor procesondersteuning bleef gelijk.
- Op basis van gesprekken en verslagen van bijeenkomsten van kopgroep POR stelt de rekenkamer vast dat deze bestaat uit een vaste groep van zes personen die de woningcorporaties, beleggers, bouwers en ontwikkelaars vertegenwoordiger, aangevuld met enkele medewerkers van de gemeente en externe procesbegeleiders.[436]

Zowel de POR als de kopgroep POR hebben de opdracht mee te denken over beleid en investeringen in de stad. Openbaarheid over de wijze waarop besluiten, zeker wanneer deze zijn gebaseerd op input vanuit de POR, tot stand komen is waardevol, zowel voor raadsleden als burgers. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, is er geen vergelijkbaar gremium waar een vorm van 'geïnstitutionaliseerd' overleg plaatsvindt met een bredere vertegenwoordiging van belanghebbenden.

Een groeiende vraag naar transparantie leidde er bijvoorbeeld toe dat de Europese Commissie al enige jaren een openbaar transparantieregister hanteert waarin organisaties die in contact willen treden met beleidsmakers of volksvertegenwoordigers zich registreren. Het register vermeldt onder meer de namen van lobbyisten, het beschikbare budget en de beleidstrajecten waaraan zij bijdragen.[437] Eind 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan die oproept om ook in Nederland een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en de ambtelijke top in te voeren.[438] In een rapport over lobby en beïnvloeding noemt de OECD ook het belang van een diverse vertegenwoordiging in bijvoorbeeld klankbordgroepen en regels om belangenconflicten te voorkomen, ook op gemeentelijk niveau.[439] Als voorbeeld wordt Noorwegen genoemd, waar de richtlijn geldt dat onafhankelijke adviescommissies altijd een variëteit aan belangen, ervaringen en perspectieven moeten vertegenwoordigen.

onderwerpen POR

De rekenkamer heeft notulen van POR-bijeenkomsten ontvangen over de periode februari 2019 tot november 2020. In dit verband werden toen bijeenkomsten georganiseerd rond thema's die spelen op de Rotterdamse woningmarkt, zoals mobiliteit of het imago van Rotterdam als woonstad. Ook worden actuele vraagstukken besproken en van input voorzien, zoals de nieuwbouwproductie of de omgevingsvisie voor een verdichting van de binnenstad. Deelnemers komen daarbij

[436] De leden van de 'kopgroep' zijn onder meer vermeld in verslagen van bijeenkomsten en mailcorrespondentie die de rekenkamer heeft ingezien.

[437] Het register is te raadplegen via: www.ec.europa.eu/transparencyregister.

[438] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap; Motie (gewijzigd/nader); Gewijzigde motie van het lid Dassen c.s. over een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en de ambtelijke top (t.v.v. 35896-12)', 17 november 2021.

[439] OECD, 'Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access', 20 mei 2021, verkregen via: https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html.

ook met concrete voorstellen. Zo bespraken de partijen medio 2020 in de POR de verschillende maatregelen uit het woningbouwakkoord, waaronder bewonersparticipatie, risicomitigatie voor beleggers en de rol van corporaties in het middensegment. Dit resulteerde bijvoorbeeld in een participatieplan dat werd opgenomen in de nota van uitgangspunten bij nieuwbouw. Ten aanzien van beleggingsrisico's in de verkoop van nieuwbouw bespraken de partijen in het risico van de "oververtegenwoordiging van het topsegment" in de planvoorraad van nog te starten bouwprojecten. Daarop werd het voornemen genoemd om meer nieuwbouw in het middensegment te programmeren, evenals de mogelijkheid om op termijn prestatieafspraken te gaan maken tussen de gemeente en beleggers.[440]

De kopgroep bestaat uit enkele deelnemers van de POR, die daar onder meer knelpunten bij projecten bespreken. Een medewerker van de gemeente geeft naar de rekenkamer aan dat er voldoende vertrouwen blijkt te zijn, waardoor marktpartijen bijvoorbeeld inzicht geven in hun kosten, bijvoorbeeld als gevolg van de "stapeling" van landelijke regelgeving.[441] De gemeente consulteert hen om bijvoorbeeld nieuw beleid te bespreken. Een voorbeeld daarvan is het taxatiebeleid voor gemeentegrond. Een medewerker van een marktpartij omschreef dit beleid tegen de rekenkamer als "een black box". In de kopgroep zijn afspraken gemaakt om dit te verbeteren, zoals een voorstel om gezamenlijk de uitgangspunten van een taxatie vast te stellen en al in een vroeg stadium afspraken te maken over de doorlooptijd van de taxatie. De gemeente ging niet mee in het voorstel om taxatierapporten met marktpartijen te delen.[442] Een ander thema waarop de gemeente de kopgroep raadpleegde, was in de voorbereiding voor het herziene grondbeleid.[443]

Directe betrokkenen vanuit de gemeente en een marktpartij geven naar de rekenkamer aan dat zij het overleg waarderen. Een medewerker van een marktpartij geeft aan dat Rotterdam de samenwerking "in vergelijking met andere gemeenten het meest heeft geïnstitutionaliseerd".[444]

Woningbouwakkoord 2018-2021

In december 2018 ondertekenden de gemeente, marktpartijen en woningcorporaties het woningbouwakkoord 'Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000'.[445] Daarin committeerden de ondertekenaars zich aan de doelstelling van het college om jaarlijks 4.500 nieuwe woningen op te leveren. Een tweede doelstelling is om ook in slechte tijden minimaal 2.000 woningen per jaar te bouwen, ook wel een anticyclische bouwproductie genoemd.

De gemaakte afspraken zijn niet afdwingbaar, maar vormen een uitwerking van het type woningen dat gebouwd gaat worden (waaronder de verdeling over prijssegmenten zoals die is opgenomen in het addendum op de Woonvisie, waaraan partijen zich committeren). Daarnaast bevat het document toezeggingen die marktpartijen, corporaties en vooral de gemeente doen om de bouwproductie te

[440] Platform Ontwikkeling Rotterdam, notulen vergadering 11 juni 2020 en 'Woningbouwakkoord Rotterdam – tussenstand – maatregelen pakket – Manifest doorbouwen tijdens en na de coronacrisis', 8 juli 2020.

[441] interview medewerker gemeente.

[442] 'Samenvatting – kopgroepvergadering Woningbouwakkoord Rotterdam', 30 oktober 2020.

[443] interview marktpartij.

[444] interviews medewerkers gemeente en marktpartij.

[445] Gemeente Rotterdam, 'Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000', ongedateerd.

versnellen. Daaronder zijn bijvoorbeeld de inzet op de verkoop van gemeentelijk vastgoed, meer ruimte voor marktinitiatieven (zie ook paragraaf 5-4-3 over unsollicited proposals), inzet op efficiëntere werkprocessen rond nieuwbouw en de aankondiging van nieuw beleid ten aanzien van bijvoorbeeld grondbeleid en vuistregels voor nieuwbouw.

Ook stelt de gemeente in het woningbouwakkoord dat Rotterdam de "bouwvriendelijkste stad van Nederland" wordt. Zo kondigt de gemeente een digitaal overzicht van de bouwprogrammering aan. Ook wil de gemeente jaarlijkse met bouwbedrijven en aannemers "het nut en de noodzaak van de regelgeving voor de bouwuitvoering" evalueren.[446] Een marktpartij gaf in gesprek met de rekenkamer aan dat binnen de POR enkele projecten zijn geëvalueerd met als doel lessen te trekken voor gemeentelijk beleid.[447]

monitoring woningbouwakkoord

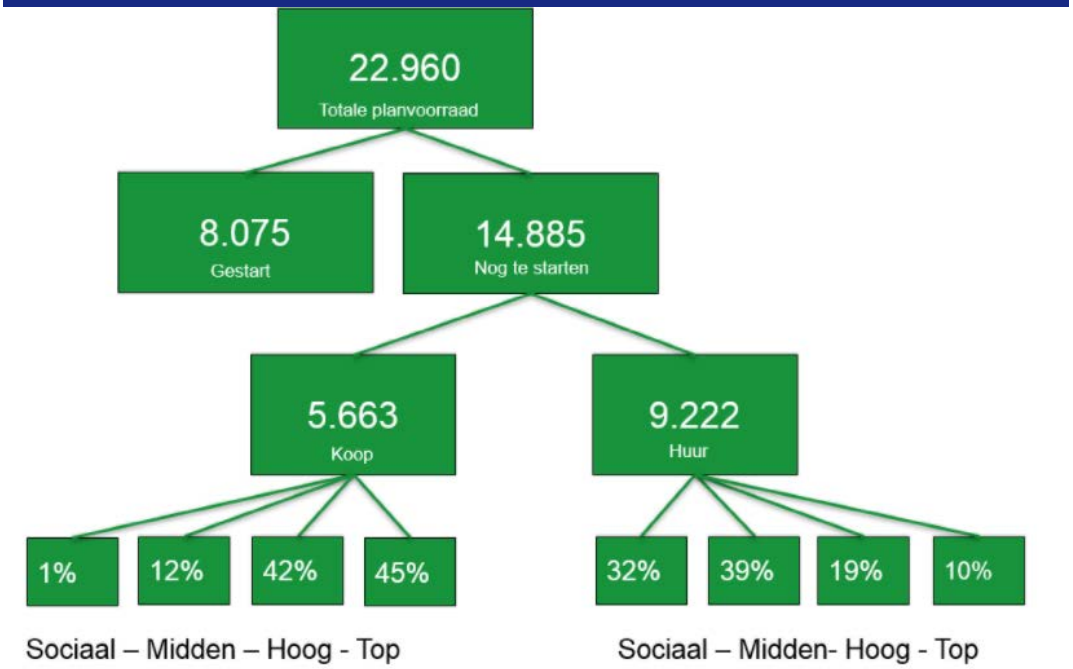
De voortgang van het woningbouwakkoord wordt gemonitord in de 'voortgang bouwproductie' en de 'monitor bouwmaatregelen'. De rekenkamer heeft de monitor uit het tweede kwartaal van 2020 bestudeerd. Deze bevat gegevens over de planvoorraad en het aantal aangevraagde vergunningen. De planvoorraad maakt een onderscheid tussen harde en zachte planvoorraad (afhankelijk van de vraag of een bouwplan in het bestemmingsplan past) en plannen voor de korte (2018-2021) en middellange (2022-2030) termijn. Ook vermeldt de monitor de verdeling over prijssegmenten. In de duiding van de gegevens wordt gewezen op het grote aandeel hoog en topsegment koopwoningen in de planvoorraad voor de periode 2018-2021. In de uitwerking van de planvoorraad zou dit "iets mogen verminderen", meldt de monitor.[448] In de monitor is dit toegelicht met de afbeelding in figuur 6-2.

[446] Het digitaal overzicht van de bouwprogrammering is te vinden op www.bouwenaanrotterdam.nl.

[447] interview marktpartij.

[448] Gemeente Rotterdam, 'Voortgang bouwproductie Rotterdam. 2e kwartaal 2020', ongedateerd, p. 2.

figuur 6-2 verdeling gestart en nog te starten planvoorraad, 2018-2021



bron: Gemeente Rotterdam, 'Voortgang bouwproductie Rotterdam. 2e kwartaal 2020', ongedateerd.

Daarnaast monitort de gemeente de inzet van maatregelen die het anticyclisch bouwen moeten bevorderen. De rekenkamer heeft een monitor uit het derde kwartaal bestudeerd. [449] De monitor is gericht op de maatregelen die de gemeente heeft ingezet op de onderstaande vier thema's:

- voldoende planvoorraad
- voortkomen vraaguitval woningbouw
- financiële haalbaarheid projecten
- doorgang processen en besluitvorming

Voor elk van deze thema's benoemt de gemeente de mogelijke maatregelen die zij kan treffen en geeft zij inzicht in de vraag of deze 'klaar' zijn om te kunnen worden ingezet en of dit al dan niet gaat gebeuren.

overleg met private verhuurders

De gemeente streeft ernaar afspraken te maken met private verhuurders. In het 'Actieplan goed huren en verhuren' schrijft de gemeente dat er misstanden plaatsvinden binnen de particuliere huursector, zoals bijvoorbeeld te hoge huren of achterstallig onderhoud. [450] De gemeente zet in op meer zelfregulering binnen deze sector en wil hiervoor convenanten afsluiten met brancheverenigingen van verhuurders, bemiddelaars en beheerders. Afspraken zouden moeten gaan over:

- aanscherpen gezamenlijke richtlijn;
- makelaars verspreiden de richtlijnen voor goed verhuurderschap;
- toezien op naleven van de richtlijnen;

[449] Gemeente Rotterdam, 'Monitor bouwmaatregelen 'anticyclisch bouwen' Q3 2020', 24 maart 2021.

[450] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan goed huren en verhuren', 13 oktober 2020, p. 12.

- handhaven en sanctioneren binnen brancheverenigingen bij misstanden;
- inzicht in betrouwbare verhuurders
- instrumenten om het proces van verhuren te objectiveren.

Vooralsnog zijn er geen convenanten gesloten.

6-5-3 ingezet privaatrechtelijk instrumentarium

De gemeente kan op verschillende manieren sturen in de samenwerking met marktpartijen. In paragraaf 5-3 is onder meer behandeld hoe de gemeente in een bestemmingsplan eisen kan opnemen, het zogenaamde publiekrechtelijk instrumentarium. De gemeente Rotterdam geeft vooralsnog echter de voorkeur aan het maken van afspraken rond individuele bouwprojecten.[451] De gemeente treedt dan op als contractpartij en verbindt bijvoorbeeld voorwaarden aan de uitgifte van grond. Dit noemt de rekenkamer hier het privaatrechtelijk instrumentarium. In het onderstaande behandelt de rekenkamer enkele belangrijke instrumenten die de gemeente in de onderzochte periode inzette in de samenwerking met marktpartijen met als doel nieuwbouw te stimuleren.

uitvragen middeldure huurwoningen

In het 'Actieplan middenhuur' beschrijft de gemeente verschillende situaties waarin middenhuur bij nieuwbouw kan worden afgedwongen.[452] Bepalend is daarbij of de bouwgrond eigendom is van de gemeente of niet. Indien dit het geval is, kan de gemeente namelijk afspraken over het aantal woningen in dit segment vastleggen in de gronduitgifteovereenkomst.

Indien de grond in private handen is, maar voor de nieuwbouw een bestemmingsplanwijziging nodig is, kunnen de grondeigenaar en de gemeente afspraken over het gebruik van de grond vastleggen in een zogenaamde 'anterieure overeenkomst'. De gemeente kan hierin gedetailleerde eisen verbinden aan bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen, de periode waarin de woningen ten minste beschikbaar blijven voor het middensegment, de maximale aanvangshuur en de maximale jaarlijkse huurstijging.[453] Indien er een bestemmingsplanwijziging nodig is en de grondeigenaar niet bereid is om afspraken te maken over woningen in het middensegment, kan de gemeente dit alsnog afdwingen door gebruik te maken van de doelgroepenverordening (zie paragraaf 5-3-2). Vooralsnog is dit niet gebeurd.[454]

De rekenkamer heeft van de gemeente een overzicht ontvangen van nieuwbouwprojecten waarin middenhuur is opgenomen. Het onderstaande overzicht vermeldt in hoeverre er contractafspraken zijn vastgelegd. Uit het overzicht blijkt dat er in april 2021 25 projecten zijn waar sprake is van plannen voor nieuwbouw in het middenhuursegment. In 17 gevallen zijn daarover afspraken vastgelegd (zie tabel 6-5).

[451] interview ambtenaar en Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenkoop', oktober 2021, p. 14, waar staat vermeldt: "Uitgangspunt is om [de doelgroepenverordening] alleen als stok achter de deur te gebruiken."

[452] De hier beschreven ingrepen om de bouw van middenhuurwoningen te bevorderen is niet uitputtend. Zie hiervoor: VNG, 'Gemeentelijk instrumentarium middenhuur', ongedateerd.

[453] Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak', april 2018 en VNG, 'Gemeentelijk instrumentarium middenhuur', ongedateerd.

[454] Zie ook: Gemeente Rotterdam, p. 14, waar staat: "Uitgangspunt is om [de doelgroepenverordening] alleen als stok achter de deur te gebruiken. De voorkeur gaat uit naar privaatrechtelijke afspraken."

tabel 6-5: middenhuur bij nieuwbouw (april 2021)

project	woningen	waarvan middenhuur	status
projecten 2018-2022			
Prins Hendrikkade	103	30 woningen	afspraken vastgelegd
Delftseplein	274	82 woningen	afspraken vastgelegd
Leeuwenkuil	226	30%	afspraken vastgelegd
Bramante/Bernini	96	25%	afspraken vastgelegd
Lloydpier blok D Lloyd Yard	145	30 woningen	afspraken vastgelegd
Lloydpier Blok F Sawa	100	50 woningen	afspraken vastgelegd
Machinist	onb.	minimaal 47 (75%)	afspraken vastgelegd
Correct Bergweg	83	36 woningen	afspraken vastgelegd
Bundweg	ca. 400	100 woningen	afspraken vastgelegd
Dakpark, kop- en staartblok	294	149 woningen	afspraken vastgelegd
Noordsingel	57	10 woningen	afspraken vastgelegd
Hof van Telders kerk/school	74	36 woningen	afspraken vastgelegd
Dukdalfschool	100	40%	afspraken vastgelegd
Benthemstraat	163	ca. 50 woningen	nog geen afspraken
Daniel den Hoed	227	30%	afspraken vastgelegd
Baantoren	ca. 400	ca. 150 woningen	nog geen afspraken
Simeon en Anna	ca. 400	ca. 180 woningen	nog geen afspraken
Grote Beer	ca. 200	ca. 90%	afspraken vastgelegd
Modernist	ca. 370	ca. 140 woningen	nog geen afspraken
Stadion Park	onb.	40%	afspraken vastgelegd
Sportcampus	onb.	85 woningen	nog geen afspraken
projecten vanaf 2022			
Blok 1 KOER	ca. 180	30%	nog geen afspraken
Pompenburg	700	30%	nog geen afspraken
ZOHO	550	25%	afspraken vastgelegd
Parkhaven	onb.	30%	nog geen afspraken
Schiehaven Noord	ca. 100	30%	nog geen afspraken

bron: gegevens gemeente Rotterdam, april 2021.

De gemeente stelt in het 'Actieplan middenhuur' onder meer te willen monitoren op het langdurig beschikbaar blijven van het middensegment. Daarvoor vraagt zij bij eigenaren jaarlijks informatie op over de kale huurprijs van alle woningen in het betreffende complex, inclusief accountantsverklaring. De gemeente wil steekproefsgewijs toezien op de regels.[455] In de voortgangsrapportage die medio 2021 verscheen, kon de gemeente nog geen meldingen doen over de uitvoering van deze voorwaarden, omdat er nog geen woningen waren opgeleverd onder deze voorwaarden.[456]

reserves voor verlieslatende grondexploitaties

De gemeente kan in de samenwerking met marktpartijen ook via de grondprijs sturen op nieuwbouw. Een lagere dan marktconforme grondprijs in rekening brengen, kan

[455] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019.

[456] Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage woonvisie. Editie 2020', september 2021, p. 40.

volgens het grondprijsbeleid slechts in enkele gevallen, zoals bij de bouw van sociale huurwoningen. Wel kan de gemeente een interne verrekening toepassen om de 'onrendabele top' (ofwel het deel van een bouwproject dat niet gefinancierd kan worden uit de verkoop of verhuur van een woning) voor marktpartijen af te dekken.

De gemeente beschikt over twee stimuleringsmaatregelen waarmee verliezen op grondexploitaties worden afgedekt, te weten:

- De reserve stimulering bouwproductie werd in 2020 gevormd en heeft als doel kleine tekorten op nieuwe grondexploitaties af te dekken, met als doel de projecten geen vertraging te laten oplopen. Tekorten kunnen ontstaan door bijvoorbeeld het toevoegen van "onrendabele, maar maatschappelijk gewenste ontwikkeling zoals het bouwen van betaalbare woningen" bij projecten in "perifere gebieden". De regeling is sinds de invoering ingezet voor bouwlocaties die gezamenlijk ruim 1000 woningen met bijbehorende voorzieningen zullen opleveren. Voorbeelden hiervan zijn de woningbouwontwikkeling op de kop en de staartlocatie van het Dakpark in Delfshaven, woningbouwontwikkelingen in Hoogvliet, Toermalijn in Charlois en de tijdelijke woningbouwlocaties.[457]
- In het kader van het Actieplan middenhuur introduceerde de gemeente een stimuleringsbijdrage om verliezen op grondexploitaties af te dekken die ontstaan door aanvullende voorwaarden zoals middenhuur tot € 850 of grotere woningen voor gezinnen. Een medewerker schat in een interview met de rekenkamer dat het budget voor de periode 2019-2022 voldoende is voor vijf tot zes grote projecten.[458] Een deel van het budget dient daarnaast voor verbeterde communicatie richting middeninkomens over de mogelijkheden op de woningmarkt.

In 2020 was voor beide regelingen in totaal een bedrag van € 10,5 mln. gereserveerd. Dat jaar was hiervan € 5,1 mln. gebruikt voor diverse grondexploitaties.[459] Ten tijde van dit onderzoek waren de resultaten over 2021 nog niet bekend. Overigens zijn er nog andere reserves waarmee verliezen op grondexploitaties gedekt kunnen worden. Zo werd voor de grondexploitatie van het project Tweebosbuurt een beroep gedaan op de bestemmingsreserve van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en werd een verlies op de grondexploitatie Sportcampus deels gedekt vanuit het Investeringsfonds Rotterdam.[460]

enkelvoudige aanbestedingsprocedure en unsolicited proposals

Zoals beschreven in paragraaf 5-3-4 stelt de 'Nota grondprijsbeleid 2013' de regels ten aanzien van de verkoop van grond. De bevoegdheid voor het gemeentelijk grondprijsbeleid werd daarin belegd bij het college. In 2015 besloot de raad dat voor projecten vanaf 25 woningen op gemeentegrond toch een raadsbesluit nodig was.[461] In 2019 is die ondergrens verhoogd naar 120 woningen.[462] Onder deze grens is het college ook bevoegd middels een enkelvoudige procedure marktpartijen te selecteren

[457] College van B&W, raadsbrief 'Integrale veegbrief toezeggingen 2e herziening 2020 en begroting 2021', 3 november 2020.

[458] interview ambtenaar en Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019, p. 15.

[459] Gemeente Rotterdam, 'Jaarrekening 2020', stedelijke inrichting en ontwikkeling, grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen), toelichting overzicht afwijkingen. https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/jaarstukken2020/programmas/stedelijke-inrichting-en-/grondexploitatie-(niet-be/

[460] Gemeente Rotterdam, 'Jaarrekening 2020', stedelijke inrichting en ontwikkeling, grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen), toelichting overzicht afwijkingen. https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/jaarstukken2020/programmas/stedelijke-inrichting-en-/grondexploitatie-(niet-be/

[461] Gemeente Rotterdam, 'Wijziging verordening financiën Rotterdam 2013', 18 juni 2015, artikel 13.

[462] Ook werd de minimals omvang van een project verhoogd van 2.500 naar 5.000 vierkante meter en de nette contante waarde van 0,5 naar één miljoen euro. Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Grondbeleid en marktbenadering projectmatige woningbouw', 16 april 2019.

bij de aanbesteding van gemeentegrond. Doel van deze “marktbenadering” was het bouwtempo te verhogen.

In juni 2019 stemde de raad daarnaast in met het voorstel om ‘unsolicited proposals’ toe te staan.[463] Het beleid rond deze ‘ongevraagde initiatieven’ vanuit de markt kwam in nauwe samenwerking met leden van de kopgroep POR tot stand.[464] In het woningbouwakkoord had de gemeente al aangegeven open te staan dergelijke initiatieven van marktpartijen voor bouwontwikkelingen op gemeentegrond.[465] Dit met als doel om het aantal private ontwikkelinitiatieven te versnellen en daarmee het aantal bouwlocaties te vergroten.[466]

Vanwege een raadsmotie die opriep tot “diversiteit, transparantie en inzicht” in keuzes rond enkelvoudige selectie van marktpartijen, worden deze marktinitiatieven sinds begin 2020 beoordeeld aan de hand van een leidraad.[467] De leidraad definieert wat geldt als unsolicited proposal. Ook noemt de gemeente acht locaties die beschikbaar zijn voor private ontwikkelinitiatieven, waaronder vier schoolgebouwen.[468]

Betrokkenen geven aan dat het instrument na invoering niet meteen eenduidig tot goede resultaten leiden. Zo werd in de kopgroep POR aangekaart dat veel initiatieven bij de gemeente werden ingediend die van ‘zeer wisselende kwaliteit’ waren.[469] Een medewerker van een marktpartij geeft in gesprek met de rekenkamer aan dat er binnen de gemeente verschillende opvattingen bestaan over private ontwikkelinitiatieven. Het gevolg daarvan, zo werd in het interview aangegeven, is dat er sprake is van ‘enige willekeur’ in de beoordeling van proposals door de verantwoordelijke gebiedsaccountmanagers.[470]

[463] Gemeenteraad Rotterdam, ‘Grondbeleid en marktbenadering projectmatige woningbouw’, 27 juni 2019.

[464] Platform Ontwikkeling Rotterdam, ‘verslag, 14 november 2019’ en Kopgroep POR, ‘verslag kopgroep woningbouwakkoord’, 20 september 2019.

[465] Gemeente Rotterdam, ‘Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000’, ongedateerd, p. 7.

[466] interview ambtenaar en College van B & W, raadsbrief ‘uitvoering moties mbt private ontwikkelinitiatieven voor de projectmatige bouw van woningen’, ongedateerd.

[467] Gemeenteraad Rotterdam, motie ‘transparante marktbenadering’, 27 juni 2019.

[468] Gemeente Rotterdam, ‘Woningbouwinitiatief op gemeentegrond? Leidraad voor het indienen van een Privaat Ontwikkelinitiatief voor de bouw van woningen’, maart 2020. De lijst met beschikbare gebouwen is opgenomen in bijlage zeven.

[469] De kenschets van de ingediende initiatieven is afkomstig uit: Kopgroep POR, verslag kopgroep woningbouwakkoord, 20 september 2019.

[470] interview marktpartij.

maatschappelijke onrust
Het eerste grote marktinitiatief leidde tot de nodige maatschappelijke onrust.[471] Het betrof een voorstel van een marktpartij om aan de rand van het Park bij de Euromast zo'n 650 woningen te bouwen. Reden voor de ophef was het feit dat deze woningen naast de Euromast en in het groen worden gebouwd. Bovendien werd het haalbaarheidsonderzoek voor het project al op 18 april 2019 aangekondigd, terwijl de raad pas anderhalve maand later besloot om dergelijke marktinitiatieven toe te staan.[472] De aankondiging resulteerde in bijna 150 pagina's aan burgerbrieven gericht aan de raad.[473] De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) adviseerde in een brief aan de gemeente om van het plan af te zien vanwege: "Gemeente en RCE zijn nu geconfronteerd met een plan van een ontwikkelaar als 'unsolicited proposal'. Hiermee is het gebruikelijke proces om eerst de cultuurhistorische waarden en kwaliteiten in beeld te brengen en vervolgens met respect voor deze waarden te zoeken naar ruimte voor ontwikkeling geblokkeerd." [474]

efficiëntere vergunningprocedures: coördinatieregeling
In het woningbouwakkoord spreekt de gemeente het voornemen uit om, binnen de wettelijke mogelijkheden, procedures rond nieuwbouw te versnellen.[475] In dit verband noemt de gemeente onder meer de coördinatieregeling als instrument om de procedure van omgevingsvergunningverlening te versnellen.

De coördinatieregeling werd in 2006 in de Wet op de ruimtelijke ordening opgenomen, en stelt de gemeente in staat om meerdere vergunningen voor een bouwproject gelijktijdig af te geven indien de ontwikkeling niet past binnen het geldend bestemmingsplan – denk bijvoorbeeld aan een omgevingsvergunning voor bouw- of sloopwerkzaamheden, maar ook een vergunning die geluidshinder toestaat. Ook geldt rond een coördinatiebesluit een korter participatieproces, waarbij het niet mogelijk is om bezwaar aan te tekenen. In plaats daarvan hebben belanghebbenden gedurende zes weken de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. De gemeente maakt na die periode alle definitieve besluiten gelijktijdig bekend. Belanghebbenden kunnen daarna binnen zes weken direct in beroep gaan bij de afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Deze dient vervolgens alle beroepszaken in één keer en binnen zes maanden af te handelen. Het college spreekt bij coördinatiebesluiten van zo'n twee jaar tijdswinst.[476]

De 'Coördinatieverordening Rotterdam 2017' vormt sinds 2017 het kader voor coördinatiebesluiten.[477] Marktpartijen kunnen een verzoek tot een 'gecoördineerde voorbereiding' indienen. Als het college hiermee instemt, legt zij het voornemen voor een gecoördineerde voorbereiding voor aan de gemeenteraad. Een raadsbesluit is

471 Zie bijvoorbeeld: Open Rotterdam, 'Zesduizend handtekeningen tegen nieuwbouwproject: ParkHaven010', 27 november 2019, verkregen via: https://openrotterdam.nl/zesduizend-handtekeningen-tegen-nieuwbouwproject-parkhaven010.

472 De griffie houdt een uitgebreide annotatie bij over de stappen in het raadsproces rond de ontwikkeling van de Parkhaven: Gemeenteraad Rotterdam, annotatie 'Parkhaven', versie 8 februari 2021.

473 De burgerbrieven zijn in drie delen gebundeld onder de titel 'Gebundelde burgerbrieven over bebouwing Parkhaven' en in te zien via het raadsinformatiesysteem van de gemeente Rotterdam.

474 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, brief aan College van B&W Rotterdam 'Masterplan Parkhaven', ongedateerd.

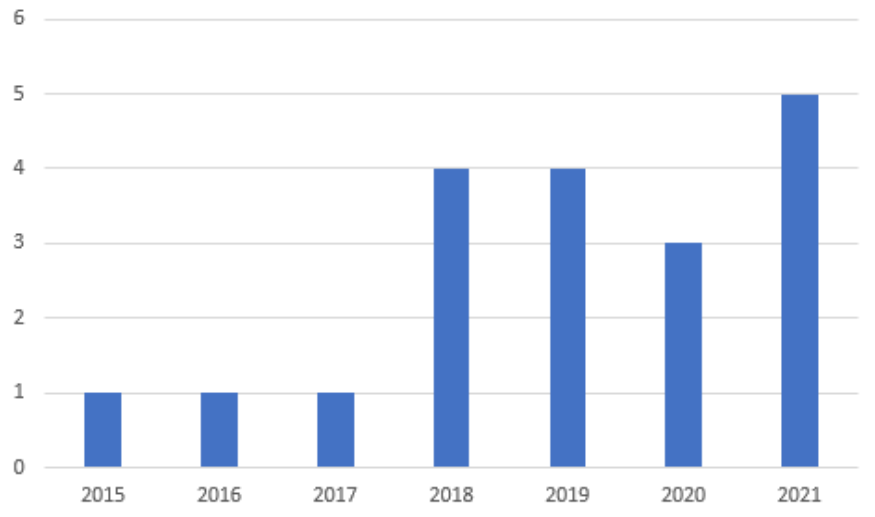
475 Gemeente Rotterdam e.a., 'Woningbouwakkoord 2018-2021', 18 december 2018.

476 Zie bijvoorbeeld: College van B & W, raadsvoorstel 'Toepassen van de in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen coördinatieregeling op het project Downtown in het Baankwartier', 31 maart 2020.

477 Gemeente Rotterdam, 'Coördinatieverordening Rotterdam 2017', december 2016.

enkel vereist indien een vijfde van de raadsleden dit aangeeft. Uit het overzicht in figuur 6-3 blijkt dat het aantal gecoördineerde voorbereidingen in de huidige collegeperiode is toegenomen: in de periode 2015-2020 besloot het college negentien keer om een gecoördineerde voorbereiding toe te passen, waarvan vijftien besluiten betrekking hadden op woningbouw.[478] Uit gegevens van het raadsinformatiesysteem blijkt dat de gemeente deze regeling tot 2015 slechts twee keer toepaste.[479]

figuur 6-3 toepassing coördinatieregeling per jaar



bron: Het overzicht is gebaseerd op raadsbrieven ter voorbereiding op een coördinatiebesluit voor een specifiek project. Sommige projecten staan meerdere keren in het overzicht. Die kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van gewijzigde bouwplannen of vereiste vergunningen die aanvankelijk geen onderdeel uitmaakten van de coördinatieregeling.

6-5-4 overige afspraken

Er zijn meer manieren waarop de gemeente stuurt in de samenwerking met marktpartijen. De onderstaande paragraaf behandelt eerst de zelfbewoningsplicht, een instrument waarmee de gemeente kan voorkomen dat beleggers nieuwbouwwoningen opkopen om deze vervolgens te verhuren. Daarna komen de kwaliteitsregels die gelden voor alle nieuwbouw. Tot slot komen enkele maatregelen ten aanzien van de particuliere huursector aan bod.

zelfbewoningsplicht

Eind 2018 riep de gemeenteraad in een motie op om te onderzoeken hoe onder meer starters beter beschermd konden worden tegen verdringing op de woningmarkt, bijvoorbeeld door middel van een zelfbewoningsplicht.[480] In het ‘Actieplan Middenkoop’ geldt de zelfbewoningsplicht als maatregel om de beschikbaarheid in het middenkoopsegment te vergroten door de concurrentie met beleggers “uit te schakelen”.[481] De gemeente kan deze opleggen bij gronduitgifte voor nieuwbouw. Dit houdt in dat de koper zelf in de woning moet gaan wonen. Door (ook) een anti-

478 In bijlage 6, tabel 6A is een overzicht opgenomen van de projecten van 2015-2020 waarin de coördinatieregelen is toegepast.

479 Het betrok de projecten RottaNova (2013) en Hart van Zuid (2014).

480 Gemeenteraad Rotterdam, motie ‘Klaar voor de (eerlijke) start!?’, 13 november 2018.

481 Gemeente Rotterdam, ‘Actieplan middenkoop’, oktober 2021, pp. 14-15.

speculatiebeding op te nemen, kan de gemeente voorkomen dat de koper de woning binnen een bepaalde periode weer doorverkoopt.

De zelfbewoningsplicht moet voorkomen dat investeerders woningen in het goedkopere segment opkopen met als doel deze te verhuren – ook wel 'buy-to-let' genoemd. De gemeente vroeg het Kadaster begin 2020 de situatie van koopstarters op de Rotterdamse woningmarkt te onderzoeken.[482] De onderzoekers relativeerden de verdringing op de woningmarkt als gevolg van buy-to-let. Investeerders kopen niet alleen woningen op van eigenaar-bewoners, maar verkopen ook aan hen, stelden de onderzoekers. De sterke prijsstijgingen schreven zij bovenal toe aan "de algemene economische groei en woningtekort". Door de verkoop van corporatiewoningen zagen de onderzoekers in de periode 2017-2019 zelfs een kleine toename van het aandeel woningen voor eigenaar-bewoners in de prijscategorie tot € 220.000. Wel merkten de onderzoekers op dat de toename van de particuliere huursector per wijk kan verschillen. Zo nam de ontwikkeling van particuliere verhuur in bestaande bouw tussen 2010 en 2018 sterk toe in Carnisse, Oud-Mathenesse en Tarwewijk.[483]

Het college gaf in september 2020 aan een stadsbrede zelfbewoningsplicht in te voeren voor betaalbare koopwoningen bij gronduitgifte voor nieuwbouwprojecten, de verkoop van gemeentelijk vastgoed en herontwikkelingen zoals kluswoningen.[484] De precieze invulling van de zelfbewoningsplicht vindt plaats per project. De gemeente noemt in dit verband Rijnhaven, Parkhaven, Feyenoord City en Schiekade nieuwbouwprojecten als nieuwbouwprojecten waar de een zelfbewoningsplicht wordt ingevoerd. Op het moment van onderzoek is er nog geen zelfbewoningsplicht contractueel vastgelegd.[485] In het geval van Feyenoord City is afgesproken dat de zelfbewoningsplicht komt te vervallen vervalt indien de woningen niet binnen de drie maanden zijn verkocht.

zelfbewoningsplicht corporatiewoningen

Woningcorporaties die huurwoningen verkopen mogen wel een zelfbewoningsplicht voor bestaande bouw opleggen. Corporaties kunnen dit zelf initiëren, maar uit enkele prestatieafspraken blijkt dat zij hierover ook afspraken maken met de gemeente.[486] In de periode 2010 t/m september 2021 verkochten Woonstad Rotterdam, Havensteder en Woonbron in totaal 8.549 woningen waarbij een zelfbewoningsplicht in de koopovereenkomst was opgenomen.[487] Corporaties regelen dit door middel van een kettingbeding in de leveringsakte of erfpachtakte. Bij Vestia is dit niet het geval, omdat deze corporaties onder verscherpt toezicht staat van het Waarborgfonds Sociale Woningen. Dat schrijft voor, dat Vestia woningen aan de hoogste bieder dient te verkopen.

'vuistregels voor bouwen': Rotterdams Kwaliteitsbeleid

Het woningbouwakkoord bevat ook de afspraak om te komen tot enkele vuistregels voor de kwaliteit van nieuwbouw die in de hele stad gelden. In onderling overleg

[482] Kadaster, 'Onderzoek naar de situatie van koopstarters op de Rotterdamse woningmarkt en de rol van buy-to-let', ongedateerd.

[483] Kadaster, 'Onderzoek naar de situatie van koopstarters op de Rotterdamse woningmarkt en de rol van buy-to-let', ongedateerd, pp. 12-13, 15-16.

[484] College van B & W, raadsbrief 'Maatregelen ter bescherming van koopstarters. Afdoening motie "Klaar voor de (eerlijke) start?!" (18bb9380)', 22 september 2020.

[485] e-mail ambtenaar.

[486] Zier bijvoorbeeld de prestatieafspraken met Havensteder (2020-2021), Woonstad Rotterdam (2022-2023) en Vestia (2022).

[487] College van B & W, raadsbrief 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid C.W. Jonker (SP) over 'Zelfbewoningsplicht', 7 september 2021.

bepalen marktpartijen en de gemeente welke vuistregels in en project gelden en leggen de afspraken hierover vast.[488] Het Addendum bevatte eerder al de aankondiging van een nieuw kwaliteitsbeleid dat werd omschreven als “een belangrijk beleidsmatig toetsingsinstrument bij planvorming voor nieuwbouw en transformatie c.q. renovatie”.[489]

In maart 2020 bundelde de gemeente de verschillende kaders ten aanzien van woningkwaliteit (waaronder de Rotterdamse Woonkwaliteit, het Actieplan Middenhuur, de nota Bouwstenen voor een kindvriendelijk Rotterdam) in één document: het ‘Nieuw Rotterdams Kwaliteitsbeleid Wonen’. Doel is om initiatiefnemers van een nieuwbouw- of transformatieplan op voorhand duidelijkheid te geven over gemeentelijke wensen ten aanzien van woonkwaliteit en om “stapeling” van beleidseisen te voorkomen.[490]

In het sinds 2020 geldende beleid zijn onder andere de minimale gebruiksoppervlaktes voor nieuwbouwwoningen naar beneden bijgesteld. Het voorgaande beleid, vastgesteld in 2005, hanteerde een minimaal oppervlak van 85m2 voor gestapelde bouw en 100m2 voor grondgebonden eengezinswoningen. In het huidige beleid zijn deze ondergrenzen naar beneden bijgesteld en afhankelijk gemaakt van de bouwlocatie (zie tabel 6-7).

Het beleidskader is niet juridisch afdwingbaar, maar geldt als middel om per project afspraken te maken met marktpartijen. Partijen mogen hier onderbouwd van afwijken. [491] Ook het oude beleid gold overigens lange tijd als richtlijn en niet als verplichting. Dit om de regeldruk beperkt te houden.[492] Het Nieuw Rotterdamse Kwaliteitsbeleid Wonen bevat de volgende onderwerpen:

- Gebruiksoppervlakte: de fysieke grootte van de woning (tabel 6-7).
- Collectiviteit: het delen van functies en het faciliteren van ontmoetingen.
- Flexibiliteit: van het gebouw en van de woning; in hoeverre zijn die in staat mee te bewegen met de veranderende behoeften van de stad en zijn bewoners.
- Gebruikskwaliteit: het comfort dat de woning dagelijks biedt aan zijn bewoners.[493]

[488] Gemeente Rotterdam, ‘Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021’, 2019, p. 11.

[489] Gemeente Rotterdam, ’Thuis in Rotterdam – Addendum’, maart 2019, pp. 21-22.

[490] Gemeente Rotterdam, ‘Nieuw Rotterdams kwaliteitsbeleid wonen. Nieuwbouw en transformatie’, 13 maart 2020 en Gemeente Rotterdam, ‘Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000’, ongedateerd, p. 11.

[491] College van B & W, raadsbrief ‘Vaststelling nieuw beleid: Nieuw Rotterdams Kwaliteitsbeleid Wonen’, 23 juni 2020.

[492] interview ambtenaar.

[493] Gemeente Rotterdam, ‘Nieuw Rotterdams kwaliteitsbeleid wonen’, 13 maart 2020, p. 8.

tabel 6-7: minimale gebruiksoppervlakte nieuwbouw (vanaf maart 2020)

locatie	woningtype	kwaliteitsvoorschrift
binnenstad	appartementen	minimaal gemiddeld 50m2
	beneden-bovenwoningen	minimaal gemiddeld 85m2
	minimale woninggrootte	40m2
stadswijken	appartementen	minimaal gemiddeld 60m2
	grondgebonden woningen	minimaal gemiddeld 95 m2
	beneden-bovenwoningen	minimaal gemiddeld 85m2
	minimale woninggrote	50m2
uitbreidingswijken en kleine kernen	appartementen	minimaal gemiddeld 70m2
	grondgebonden woningen	minimaal gemiddeld 95m2
	beneden-bovenwoningen	minimaal gemiddeld 85m2
	minimale woninggrote	60m2

bron: Gemeente Rotterdam, 'Nieuw Rotterdams kwaliteitsbeleid wonen', 13 maart 2020, p. 11.

De rekenkamer heeft de nota's van uitgangspunten, nota's ter voorbereiding op een bestemmingsplanwijziging, bestudeerd van zes projecten die na de inwerkingtreding van het kwaliteitsbeleid in 2020 tot stand kwamen.[494] Alle nota's bevatten voorwaarden over minimale oppervlaktes en daarmee verwijzingen naar het kwaliteitsbeleid.

De minimale bouwoppervlaktes zijn na consultatie van diverse partijen (waaronder de POR) naar beneden bijgesteld en bovendien niet-bindend gemaakt. Zo werden de minimale gebruiksoppervlaktes na overleg met de kopgroep POR (zie paragraaf 6-5-2) naar beneden bijgesteld en werd 'gemotiveerd afwijken' van het kwaliteitsbeleid toegestaan.[495] Een medewerker van een marktpartij gaf in een interview aan positief te zijn over de huidige afspraken, maar niettemin een spanning te zien tussen de minimale gebruiksoppervlakte en opbrengst per vierkante meter.[496] Een medewerker van een woningcorporatie gaf aan dat er 'een flinke discussie' is gevoerd tussen corporaties en de gemeente, onder meer omdat de gemeente aan corporaties strengere eisen zou stellen dan aan marktpartijen.[497] Medewerkers van de gemeente waren voorafgaande aan de invoering van het kwaliteitsbeleid bezorgd dat dat de minimale afmetingen de norm zouden worden.[498]

maatregelen vanuit actieplan goed huren en verhuren

In de Woonvisie schrijft de gemeente dat 'actief en gericht overheidsingrijpen' in de particuliere huurmarkt nodig is om misstanden tegen te gaan.[499] In het Actieplan goed huren en verhuren geeft de gemeente hier invulling aan. De gemeente omschrijft haar rol als die van 'marktmeester op de particuliere woningverhuurmarkt'. Want hoewel de relatie tussen huurder en verhuurder een privaatrechtelijke aangelegenheid

494 Dit zijn de projecten Codrico, Lumière, Schiekadeblok, Rise, Havenziekenhuis en Parkstad.

495 Wonen / Stadsontwikkeling, 'oplegnotitie nieuw Rotterdams kwaliteitsbeleid wonen' t.b.v. kopgroep POR 20 september 2019'.

496 interview marktpartij.

497 interview corporatie.

498 Kopgroep POR, 'Verslag Kopgroep Woningbouwakkoord', 20 september 2019.

499 Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016, p. 30.

is waar de gemeente 'in principe geen partij is', worden negatieve gevolgen ervan in de hele stad gevoeld.[500] Aan het actieplan ging een raadsmotie vooraf die het college verzocht om uit te zoeken hoe de gemeente verhuurderspraktijken in beeld kan krijgen om te voorkomen dat huurders in de private sector meer betalen dan op basis van het puntensysteem is toegestaan.[501] In een latere motie riep de raad op te komen tot een stadsbrede aanpak goed verhuurderschap.[502] Met het actieplan loopt de gemeente vooruit op de invoering van een Wet 'goed verhuurderschap'.

Het actieplan is vooral gericht op de sociale particuliere voorraad, al stelt de gemeente dat veel regels gelden voor (ver)huurders in alle segmenten. In zes wijken is sprake van extra inzet in de vorm van extra handhaving en voorlichting, bijvoorbeeld in de vorm van huurteams.[503] Voor de aanpak is een budget van € 5,3 mln. per jaar begroot, waarvan het grootste deel in voorlichting (€ 1,3 mln.) en handhaving (€ 3 mln.).[504] De gemeente heeft onder meer extra inspecteurs, die handhaven op bijvoorbeeld overbewoning en achterstallig onderhoud, en 'Eigen Huis Coaches' die bijvoorbeeld nieuwe particuliere verhuurders benadert. Ook is er een 'informatiepunt goed huren en verhuren' in Carnisse en organiseerde de gemeente een voorlichtingscampagne voor huurders en verhuurders.[505]

Het college informeert de gemeenteraad jaarlijks door middel van een voortgangsrapportage 'Goed Huren en Verhuren'.[506] Deze biedt een uitgebreid overzicht van geleverde inspanningen, waaronder gestarte campagnes en het bereik daarvan, geconstateerde misstanden, en nieuwe regelgeving die het resultaat is van een gemeentelijke lobby. Zo meldden zich tussen april en november 2021 in de zes aangewezen wijken 363 huurders bij de huurdersondersteuning. De huurders met een te hoge huur komen in aanmerking voor een huurverlaging van gemiddeld zo'n €200. Ook ontwikkelde de gemeente een digitale huurprijscalculator om huurders te informeren over de toegestane huurprijs van hun woning. Tussen april en november 2021 werd deze ruim 15.200 keer ingevuld.[507]

6-6 samenvatting

De gemeente is voor de uitvoering van de Woonvisie afhankelijk van de samenwerking met andere partijen in het woonveld. In dit hoofdstuk besprak de rekenkamer de samenwerking met andere gemeenten in de regio, woningcorporaties en hun huurders, en marktpartijen.

afspraken met regiogemeenten

Met gemeenten in de regio heeft de gemeente afspraken gemaakt over de verdeling van de sociale voorraad over de regio. Onderdeel van de afspraken is ook monitoring van de voortgang. De provincie Zuid-Holland is aangewezen als beoordelaar van

[500] Gemeente Rotterdam, 'Actieplan goed huren en verhuren', 13 oktober 2020, p. 3.

[501] Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Huurdersproof', 16 mei 2019.

[502] Gemeenteraad Rotterdam, raadsmotie 'Stadsbrede aanpak goed verhuurderschap', 18 juli 2020.

[503] Dit zijn de wijken Carnisse, Bloemhof, Hillesluis, Oud-Mathenesse en Oud-Charlois.

[504] Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Half oktober 2020 – half februari 2021', maart 2021, p. 23.

[505] Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Half oktober 2020 – half februari 2021', maart 2021, pp. 5, 11.

[506] Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Half oktober 2020 – half februari 2021', maart 2021 en Gemeente Rotterdam, 'Tweede voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Resultaten februari – oktober 2021', november 2021.

[507] Gemeente Rotterdam, 'Tweede voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Resultaten februari – oktober 2021', november 2021, p. 5.

biedingen waarin gemeenten hun bijdrage aan het akkoord concretiseren. In haar prognose voor het regioakkoord gaat de gemeente uit van een afname van de sociale voorraad tot 2030 met 16.600 woningen, terwijl het Addendum een daling van 13.500 woningen vermeldt. Dit komt omdat de gemeente na het bod nog voor zichzelf vaststelde 2.000 onzelfstandige woningen nieuw te willen bouwen en in de periode 2015-2030 iets minder te willen slopen De gemeente heeft de regio en provincie over het verschil tussen het bod en de addendumdoelstelling geïnformeerd.

afspraken met corporaties
De gemeente sluit periodiek prestatieafspraken met corporaties waarin zij hun bijdrage aan het gemeentelijk woonbeleid uitwerken. Het proces rond de totstandkoming van prestatieafspraken ligt vastgelegd in de Woningwet.

Het proces rond de totstandkoming van de prestatieafspraken met woningcorporaties wordt in Rotterdam omschreven als “moeizaam”. Corporaties missen “wederkerigheid” in de afspraken en gemeenten vinden op hun beurt het ambitieniveau van corporaties te laag. Zo vindt de gemeente dat corporaties hun goedkope voorraad in Rotterdam sneller zouden moeten laten dalen, terwijl de corporatie stellen dat de inkomenspositie van Rotterdamse huurders dit niet toestaat.

Deze moeizame samenwerking is te verklaren vanuit feit dat corporaties en hun huurders zich niet kunnen vinden in de uitgangspunten van de Woonvisie en het Addendum. Vooral de daling van het sociale segment en de wens van de gemeente dat corporaties betalen voor de sloop van particuliere sociale huurwoningen zijn onderwerpen van discussie.

Corporaties uitten hun kritiek op het beleid onder meer in meerdere brieven aan de raad en het college. Ook zijn er de voorbije jaren meerdere conflicten rond de totstandkoming van prestatieafspraken voorgelegd aan de geschillencommissie van het ministerie van BZK. Op hun beurt besloten huurdersorganisaties van de vier grote corporaties de afgelopen jaren regelmatig om de prestatieafspraken niet te ondertekenen: in zeven van de twintig gevallen deden zij dit niet, in twee gevallen slechts ten dele. Ook sijpelen de meningsverschillen over de uitgangspunten van het beleid door in andere overeenkomsten, zoals de Bestuurlijke Overeenkomst Wijken in balans (‘BOK’). Corporaties zeggen dat de BOK weliswaar een verbetering is ten opzichte van de voorgaande situatie, maar dat het vinden van locaties voor sociale huurwoningen alsnog moeizaam verloopt.

De rekenkamer heeft ook bekeken in hoeverre er in de onderzochte periode afspraken zijn gemaakt over de inspraak voor bewoners van sloop- en renovatieprojecten. De gemeente heeft hiervoor geen beleid opgesteld en verwijst naar corporaties. Samenvattend regelen de gemeentelijke (prestatie)afspraken met corporaties niet of en hoe bewoners kunnen meedenken of -beslissen over de transformatie van hun complex.

De gemeente hanteert sinds 2016 een reeks ijkpunten om de beschikbaarheid van woningen in het sociale segment te monitoren. Deze ijkpunten verwijzen naar het absolute minimum van beschikbaarheid. In de eerste jaren werden de ijkpunten (net) gehaald, de laatste jaren worden deze veelal overschreden. Toch duurde het tot 2019 tot de gemeente een actieplan opstelde om in te grijpen om de beschikbaarheid te verbeteren, al bevatte dit geen nieuwe maatregelen. Onderdeel van het actieplan was

ook extra monitoring op beschikbaarheid. Deze gegevens hebben vooralsnog echter niet tot maatregelen geleid.

marktpartijen
Het overleg tussen marktpartijen en de gemeente is structureel en intensief. Tijdens vaste overlegmomenten bespreken betrokken partijen zowel concrete projecten als vigerend of aankomend beleid. De gemeente stelt zich daarbij welwillend op, bijvoorbeeld waar het de inzet van beleid of het vereenvoudigen van procedures betreft. Private verhuurders vormen een uitzondering op dit overleg. Met hen werden in de onderzochte periode geen afspraken gemaakt.

In het overleg met marktpartijen valt de geringe mate van transparantie op. Informatie over de deelnemende partijen is niet beschikbaar en afgezien van incidentele vermeldingen in raadsbrieven is niet openbaar waarover tijdens deze overlegmomenten wordt gesproken. De rekenkamer heeft enkele voorbeelden beschreven waar de directe input van marktpartijen doorwerkte in beleid. Zo werden de eisen aan nieuwebouw van het Nieuw Rotterdams Kwaliteitsbeleid Wonen na consultatie van marktpartijen naar beneden bijgesteld. Bedrijven mogen “gemotiveerd afwijken” en de minimale gebruiksoppervlaktes van woningen werden in overleg naar beneden bijgesteld.

Naast het publiekrechtelijk instrumentarium zet de gemeente ook zogezegd ‘privaatrechtelijk instrumentarium’ in in de samenwerking met marktpartijen. Tabel 6-9 vat het ingezette instrumentarium samen.

tabel 6-9 overzicht privaatrechtelijk instrumentarium en inzet daarvan

instrument	uitwerking
afspraken	
• uitvragen middeldure huurwoningen	• 25 projecten met plannen voor nieuwbouw in middenhuursegment, waarvan voor 17 projecten afspraken zijn vastgelegd
• reserves voor verlieslatende grondexploitaties	• reserve stimulering bouwproductie: ingezet voor bouwlocaties die gezamenlijk ruim 1.000 woningen opleveren • stimuleringsbijdrage middenhuur: budget voor vijf tot zes grote projecten, inzet nog niet bekend
• enkelvoudige aanbesteding en unsolicited proposals	• verschillende projecten zoals Park bij de Euromast, inzet wordt niet gemonitord
• coördinatieregeling	• tot 2015 twee keer toegepast, in de periode 2015-2020 15 keer (voor woningbouw)
overige instrumenten	
• zelfbewoningsplicht	• nog geen zelfbewoningsplicht contractueel vastgelegd. Met enkele corporaties wel prestatieafspraken over gemaakt.
• Rotterdams Kwaliteitsbeleid	• kaders voor woningbouw, niet juridisch afdwingbaar • in alle onderzochte nota's van uitgangspunten projecten bevatten verwijzingen naar het kwaliteitsbeleid

7 samenvatting en conclusies

7-1 onderzoeksvraag

De rekenkamer heeft zich in dit onderzoek gericht op de vraag hoe en in welke mate het woonbeleid van de gemeente Rotterdam tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt leidt. De rekenkamer stelde zichzelf hierbij de volgende deelvragen:

- Wat is de rolverdeling tussen overheden binnen het woonbeleid en welke formele positie heeft de gemeente daarin?
- Hoe geeft de gemeente Rotterdam binnen deze rolverdeling invulling aan het eigen woonbeleid?
- Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?
- Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?
- Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?
- Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet met het oog op een betere aansluiting van vraag en aanbod?
- In hoeverre zijn deze instrumenten ingezet zoals in het beleid is beoogd?
- Hoe geeft de gemeente invulling aan de samenwerkingen binnen het woonveld?
- In hoeverre passen de afspraken die de gemeente maakt met samenwerkingspartners bij haar ambities en de waargenomen problemen in het woonveld?
- In hoeverre voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners de afspraken uit, en hoe ziet de gemeente hierop toe?

Dit onderzoek resulteerde in de volgende samengevatte uitkomsten.

7-2 rolverdeling binnen het woonveld

Wat is de rolverdeling tussen overheden binnen het woonbeleid en welke formele positie heeft de gemeente daarin?

Kenmerkend voor het woonveld is de betrokkenheid van verschillende overheidslagen met een rolverdeling die niet altijd strak is afgebakend. Dit biedt de verschillende partijen enige ruimte om hier een eigen invulling aan te geven.

De rijksoverheid regelt als systeemverantwoordelijke partij middels wet- en regelgeving en subsidies de bevoegdheden en instrumenten waar partijen binnen het woonbeleid mee werken. De provincie dient samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en ziet toe op zorgvuldig ruimtegebruik, dat wil zeggen het zoveel mogelijk oplossen van de woonvraag binnen bestaand verstedelijkt gebied.
Binnen het woonbeleid is de gemeente verantwoordelijk voor lokale woningbouw.
In de regio Rotterdam trekken de gemeenten daarbij samen op in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR). De huidige vorm van

regionale samenwerking is vooral gericht op een akkoord uit 2019. In dat akkoord is vastgesteld dat de regio streeft naar herverdeling van de sociale voorraad in de periode 2017-2030. In drie gemeenten, waaronder Rotterdam, mag de sociale voorraad afnemen terwijl deze in de andere gemeenten moet toenemen. De provincie toetst de ambities en voortgang van de deelnemende gemeenten op de doelstellingen van dit akkoord. De sturingsmechanismen van de provincie zijn echter beperkt. Het gaat vooral om het verstrekken van subsidies en de controle van gemeentelijke bestemmingsplannen als deze al in concept gereed zijn.

Hoe geeft de gemeente Rotterdam binnen deze rolverdeling invulling aan het eigen woonbeleid?

De gemeenteraad van Rotterdam stelde eind 2016 de woonvisie vast. Daarin streeft de gemeente naar "evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment". Het aantal goedkope woningen – het goedkoopste deel van de sociale voorraad - was volgens de gemeente namelijk 40.000 groter dan het aantal lage-inkomenshuishoudens in de stad. Dit betekende dat er sprake was van overmaat en dit was onder meer een probleem omdat van een te groot aanbod aan goedkope woningen een "aanzuigende werking" zou uitgaan op mensen met lage inkomens van buiten de gemeente. De woonvisie streefde daarom naar een afname van het aantal goedkope woningen met 20.000 tot 2030, waarvan 15.000 middels sloop. Voor het midden- en hoge segment van de woningvoorraad (het duurdere deel van de sociale voorraad en alles daarboven) werd een toename van ongeveer 36.000 woningen tot 2030 voorzien.

In 2019 werd middels een addendum de woonvisie op onderdelen gewijzigd, in lijn met de afspraken die hierover in het collegeakkoord waren gemaakt. Ook in het addendum wordt een overmaat vastgesteld, nu betreffende de hele sociale voorraad (dus niet alleen het goedkoopste deel). Het gaat volgens de onderliggende studie om een overmaat van 27.000 woningen. In het addendum gaat de sloopopgave omlaag van 15.000 naar 12.000 goedkope woningen. Ook wordt een nieuwbouwstreven voor de korte termijn toegevoegd: in de periode 2018-2022 moeten 18.000 woningen bijgebouwd worden, dit volgens de verdeling 20% woningen in het goedkope segment, 30% middelduur, 30% hoger segment en 20% topsegment. Daarmee blijft de woonvisie ook na het Addendum gericht op de afname van het goedkoopste deel van de sociale woningvoorraad, namelijk met circa 19.000 woningen, waarvan dus 12.000 door sloop. Het duurdere deel van de sociale voorraad en ook het midden, hogere en topsegment moeten tot 2030 in omvang toenemen. Het meest geld dat voor het middensegment, waarvoor een toename met circa 26.000 woningen wordt gewenst.

7-3 inzicht in woonbehoefte en -aanbod

Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?

Het woonbeleid kenmerkt zich door wisselende definities en data waaraan beperkingen kleven. De kwaliteit van beschikbare informatie is belangrijk voor het maken en monitoren van beleid. De gemeenteraad is op haar beurt afhankelijk van de informatie die het college verstrekt, op basis waarvan zij een eigen oordeel vormt en invulling geeft aan haar kaderstellende en controlerende taak.

definities
Definities van vraag en aanbod zijn de basis van het woonbeleid. Ze geven inzicht in het woningaanbod en de doelgroepen die deze woningen op basis van hun inkomen kunnen kopen of huren. De grensbedragen die deel uitmaken van de definities (betreffende maximale huishoudensinkomens, huurprijzen, koopprijzen of WOZ-waarden) wijzigden gedurende sinds 2015 meermaals. Daarbij liet de gemeente regelmatig na te onderbouwen hoe zij tot het (nieuwe) grensbedrag gekomen was en waarom deze hoogte (beter) passend was. Deze definitieverschuivingen beperken echter het gemeentelijke inzicht in de lokale woningmarkt, met name omdat ze een vergelijking tussen verschillende jaren sterk bemoeilijken.

Bijzonder opvallend zijn de wisselende definities van het sociale segment. De gemeente Rotterdam hanteert een ruimere definitie van het sociale segment dan de huurprijzen en inkomensgrenzen die de rijksoverheid jaarlijks vaststelt. Zo tellen in Rotterdam ook woningen met een 'sociale koopprijs' mee in de berekening van het aanbod in het sociale segment. De gemeente wijzigde de definitie van deze woningen meerdere keren: van een WOZ-waarde van maximaal € 140.000 (in de woonvisie) naar € 220.000 (in 2019) en later weer terug naar € 174.000 (in 2020). Ongeacht de vraag of deze koopwoningen inderdaad bereikbaar zijn voor de doelgroep, heeft dit gevolgen voor het inzicht in het aanbod: hoe hoger de prijsgrens, hoe groter de sociale voorraad. Ook ten aanzien van de corporatievoorraad heeft de keuze voor een definitie gevolgen voor het inzicht in het aanbod. Het onderzoeksbureau dat cijfers leverde voor de voortgangsrapportage uit 2019 telde sociale huurwoningen die onder de niet-DAEB corporatievoorraad vallen mee in het sociaal segment, terwijl een ander onderzoeksbureau dit niet deed.[508] Dit resulteert in een verschil van bijna 10.000 woningen in het sociale segment.

beperkingen in de data door de wijze van verzameling
De rekenkamer stelt na analyse van de beschikbare data enkele beperkingen vast in de wijze waarop de gemeente deze inzet. Ten eerste presenteert de gemeente informatie over vraag en aanbod veelal als 'harde', feitelijke informatie, terwijl dit veelal niet het geval is. Dat komt vooral omdat cijfers over de bestaande en toekomstige samenstelling van de woningvoorraad en van doelgroepen veelal gebaseerd op schattingen en modelberekeningen. Zo is de omvang van de bestaande particuliere sociale voorraad gebaseerd op een schatting, die weer is gebaseerd op een enquête onder verhuurders. Dat geeft methodologische beperkingen die leiden tot een overschatting van het aantal particuliere sociale woningen in Rotterdam. Voor koopwoningen in het sociale segment geldt dat zij alleen geteld kunnen worden op basis van de WOZ-waarden. Die waarden die lopen echter bijna altijd twee jaar achter op de marktsituatie. Ook dit leidde de afgelopen jaren tot een overschatting van het aantal sociale woningen. Dergelijke beperkingen in de data moet de gemeente in woonvisie-voortgangsrapportages en andere relevante publicaties vermelden. Immers, alleen zo kan de raad, of kunnen andere geïnteresseerden, de informatie op waarde schatten. In gemeentelijke rapportages of beleidsdocumenten ontbreekt echter bijna altijd de vermelding dat gepresenteerde gegevens 'bij benadering' zijn of dat daarop

[508] DAEB staat voor de activiteiten van woningcorporaties die gelden als 'Diensten van Algemeen Economisch Belang', ofwel de kerntaak van woningcorporaties. Onder DAEB-activiteiten vallen in ieder geval het bouwen en verhuren van sociale huurwoningen, maar ook het beheren van bepaald maatschappelijk vastgoed. Woningcorporaties kunnen daarnaast ook woningen bouwen en verhuren in de vrije sector. Deze (en enkele andere) activiteiten worden aangemerkt als 'niet-DAEB'. In de Woningwet is vastgelegd dat woningcorporaties hun bezit administratief en/of juridisch moeten verdelen in een DAEB en een niet-DAEB tak.

een foutmarge van toepassing is, laat staan dat vermeld wordt hoe groot die marge is. Bovendien gaat de gemeente soms bewust voorbij aan bekende onzekerheden. Zo waarschuwen de opstellers van de Lokale Monitor Wonen ervoor om gegevens op een kleiner schaalniveau dan dat van de gemeente toe te passen. Toch heeft de gemeente die opstellers opdracht gegeven om de gegevens te verwerken in de monitor gebiedsatlas. Het risico hiervan is een stapeling van onzekerheden, waarbij onnauwkeurigheden die inherent zijn aan de monitor verder werden vergroot.

missende data
Ten tweede zijn er meerdere voorbeelden van gebrek aan data die het inzicht in de woningmarkt beperken. Zo is in de Woonvisie, het Addendum en de monitors de woonvraag van studenten en institutionele huishoudens niet meegenomen. Dit maakt de monitoring van de vraag naar woningen in het sociale segment onvolledig. Een ander voorbeeld is dat de gemeente op stedelijk niveau geen gegevens verzamelt over de voorraadontwikkeling per prijssegment door (sloop-)nieuwbouw en transformatie. Daardoor is er maar beperkt zicht op de doelbereiking van de beleidsdoelstellingen van het addendum. Ook het ontbreken van gegevens over verkamering – het opdelen van een woning in delen om die te verhuren – beperkt het gemeentelijk inzicht in de samenstelling van de woningvoorraad.

conflicterende en achterhaalde data
Ten derde bevatte door de gemeente gepresenteerde data in enkele gevallen fouten of onderlinge tegenstrijdigheden. Zo wijkt de omvang van de primaire doelgroep in enkele voortgangsrapportages af van de gegevens die OBI jaarlijks rapporteert, het scheelt in een enkel geval wel 10.000 huishoudens. Een ander voorbeeld zijn gevolgen van fouten in de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG), de voornaamste bron over de woningvoorraad. Na een correctie van gegevens uit onder andere de BAG bleek de omvang van de particuliere sociale voorraad 5.000 woningen kleiner dan daarvoor was aangenomen. Beschikbare gegevens kunnen tot slot correct maar achterhaald zijn. Dit is, zoals reeds vermeld, het geval bij de WOZ-waarde van woningen, die standaard twee jaar achterloopt. Hetzelfde geldt voor de Lokale Monitor Wonen die de gemeente gebruikt om de omvang van de particuliere sociale voorraad vast te stellen.

monitoring beleidsdoelstellingen
In de woonvisie-voortgangsrapportages wordt meestal wel toegelicht in welke mate de omvang en prijssegmentatie van de Rotterdamse voorraad zich toebeweegt naar de woonvisie doelstelling voor 2030. Over andere woonvisiedoelstellingen zijn de rapportages echter niet duidelijk. Zo gaan de nieuwbouwcijfers in de rapportages over het moment van start bouw- conform de doelstellingen uit het collegeakkoord - terwijl de woonvisie doelstellingen over opgeleverde nieuwbouw gaan. De voortgangsrapportages vermelden ook geen aantallen van liberalisatie, opwaardering en waardeontwikkeling van woningen uit het sociale segment, terwijl hierover in het addendum wel Woonvisie-doelstellingen zijn opgenomen. Gezien het feit dat volgens de woonvisie de opgave voor een belangrijk deel in Rotterdam Zuid ligt, is het ook opmerkelijk is dat de monitoringsrapportages van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) geen inzicht geven in de bijdrage van de ingrepen in de voorraad aan de woonvisie doelstellingen. De monitoring (zowel van het NPRZ als van woonvisie) geeft namelijk niet duidelijk weer in welke prijssegmenten de herstructurering en nieuwbouw plaatsheeft.

informatiebasis ongeschikt voor beoordelen doelbereiking en overmaat
Bovenstaande beperkingen in de gemeentelijke informatiebasis, en dan vooral de geconstateerde meetonzekerheden, maken dat deze in zijn huidige vorm ongeschikt is om toe te zien op de voortgang van het gevoerde beleid.

Vooral bij het schatten van het aantal particuliere huurwoningen en particuliere koopwoningen in de stad (bij de aantrekkende koopmarkt van de laatste jaren) leveren methodologische beperkingen als gezegd grote meetonzekerheden op. Deze beperkingen creëerden de afgelopen jaren (bij de aantrekkende markt) een overschatting van omvang van de sociale voorraad. Maar ook problemen zoals dataverschillen in de BAG, ontbrekend inzicht in verkamering en afwijkende cijfers over aantallen Rotterdamse lage-inkomenshuishoudens dragen bij aan verdere meetonzekerheid bij de berekening van het verschil tussen de omvang van de goedkope (of sociale) voorraad en de doelgroep daarvoor. Tezamen gaat het om een onzekerheidsmarge van royaal tienduizend of een veelvoud daarvan.

Dat de overmaat dus alleen met een grote meetonzekerheid kan worden vastgesteld is vooral een probleem omdat deze het belangrijkste gemeentelijke argument is voor de sloopopgave. De woonvisie en het addendum gaan immers uit van een teveel van respectievelijk 40.000 en 27.000 woningen. De rekenkamer oordeelt dat de gemeente gezien de te respecteren meetonzekerheid niet kon en niet kan onderbouwen dat ook bij een sloopopgave de woonbehoefte van Rotterdamse lage inkomenshuishoudens geborgd blijft. Dat laatste is wel een ambitie van de woonvisie en van het addendum.

7-4 aansluiting vraag en aanbod

Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?

Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en -kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?

Gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie heeft de gemeente de slaagkansen van woningzoekenden uit de regio Rotterdam (inclusief de gemeente zelf) op een Rotterdamse corporatiewoningen gemonitord. Deze wijzen op toenemende tekorten. Uit gegevens van OBI blijkt dat de kans dat een woningzoekenden een sociale corporatiewoning vindt sinds 2016 ruim halveerde. De inschrijfduur ligt sinds 2017 op zo'n 16 maanden, maar de rekenkamer stelt vast dat het beeld negatiever is. Sinds 2020 hanteert OBI de mediane[509] inschrijfduur en niet langer het gemiddelde, wat het zicht ontneemt op de extreme wachttijden waarmee een deel van de woningzoekenden te maken heeft. Ook wordt een groeiend deel van de woningen toegewezen op basis van andere criteria dan wachttijd (zoals loting) of gereserveerd voor woningzoekenden met een urgentiestatus. In 2020 was daardoor slechts 42% van de vrijgekomen corporatiewoningen beschikbaar voor woningzoekenden met de langste inschrijftijd, tegenover 51% in 2017. Bovendien blijven in deze cijfers alle zoekenden die hun inschrijving (tijdelijk) hebben opgegeven of die uiteindelijk in een andere gemeente slaagden, buiten beeld.

509 De mediaan is de middelste waarde in een van klein naar groot gerangschikte reeks waarnemingen.

De gemeente en rekenkamer keken ook naar de ontwikkeling van kansen op de koopmarkt. Ook in het sociale koopsegment steeg tijdens de woonvisie-uitvoeringsperiode namelijk de druk. Het aantal te koop staande woningen in dit segment daalde met bijna twee derde. Door prijsstijgingen zijn veel van deze woningen bovendien niet altijd bereikbaar voor de doelgroep. In 2020 werd bijvoorbeeld zo'n 70% van de verkochte sociaal basiswoningen verkocht voor een verkoopprijs in een hoger prijssegment. De sociale doelgroep ondervindt concurrentie van andere inkomensgroepen en woningzoekenden van buiten de gemeente: ongeveer een kwart van de aan een eigenaar-bewoner verkochte sociale koopwoningen wordt gekocht door kopers uit de sociale doelgroep en ruim een derde van de eigenaar bewoners die een sociale koopwoningen kochten, kwam van buiten Rotterdam.

Voor vraag en aanbod in het middensegment geldt, dat de gemeente weinig zicht heeft op de behoefte. Uit de rekenkameranalyse van kopers in het middensegment, blijkt dat de middeninkomens concurrentie ondervinden van zowel huishoudens met een lager als met een hoger inkomen. Ook beleggers concurreren met alle doelgroepen om de beschikbare koopwoningen.

Om inzicht te geven in de algehele ontwikkeling van vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt, analyseerde de rekenkamer aan de hand van CBS-microdatabestanden ook de verhouding tussen de 'lage inkomens / goedkope woningvoorraad' (landelijk de 'laagste' 30%), 'middeninkomens / middeldure vooraad' (landelijk de 'middelste' 30%) en 'hoge inkomens / dure voorraad' (landelijk de 'hoogste' 40%). Bekeken volgens deze indeling blijkt dat de aansluiting tussen vraag en aanbod verslechterde. Het percentage woningen in het goedkope WOZ-segment daalde namelijk harder dan het aandeel huishouden met een laag inkomen. Het aandeel middeninkomens bleef gelijk terwijl het aandeel middelduur aanbod groeide en het percentage hoge inkomens groeide licht terwijl het aandeel dure woningen sterker groeide.

7-5 gemeentelijke instrumenten

Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet met het oog op een betere aansluiting van vraag en aanbod?

In hoeverre zijn deze instrumenten ingezet zoals in het beleid is beoogd?

De gemeente beschikt over verschillende instrumenten waarmee zij kan sturen op de lokale woningmarkt. Deze zijn weergegeven in tabel 7-2. Landelijk heeft de gemeente zich ingezet voor een verruiming van het wettelijk instrumentarium, bijvoorbeeld in de vorm van een lobby voor een opkoopbescherming.

tabel 7-2: overzicht instrumentarium en inzet daarvan

instrument	uitwerking
instrumenten op basis van de Woningwet	
• passend toewijzen: corporaties dienen 95% van hun woningen onder aftoppingsgrens te reserveren voor primaire doelgroep.	• het percentage woningen tot de huurtoeslaggrens dat 'passend' werd toegewezen aan de primaire doelgroep steeg van 87% in 2015 naar 94% in 2020.

instrumenten op basis van de Huisvestingswet	
• Verordening woonruimtebemiddeling (huisvestingsverordening)	• labelen van woningen voor voorrangscategorieën • voorrang verlenen op basis van lokale of regionale binding: in 2020 vermeldde 3% van de geadverteerde sociale corporatiewoningen voorrang op basis van geografische binding • urgentieverklaringen: in de periode 2015-2020 steeg het percentage geslaagde woningzoekenden met urgentie- of herhuisvestingsstatus van 19% naar 36%
• Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad	• stadsbrede vergunningplicht voor onttrekken woningen door kamerverhuur, woningvorming en splitsing • opkoopbescherming in 16 wijken (per 1 januari 2022) • 'Rotterdamwet'
ruimtelijk instrumentarium	
• bestemmingsplan	• Verordening doelgroepen middeldure huur- en sociale koopwoningen om te kunnen sturen op segmentering bij nieuwbouw (sinds mei 2021, nog niet toegepast)
• grondbeleid	• Grondprijzen als sturingsinstrument: voor de bouw van sociale huurwoningen rekent de gemeente een vaste, lagere vierkante meterprijs. Ook voor overige huurwoningen geldt in veel gevallen een lagere grondprijs. Bij verkoop wordt het verschil vereffend. • Erfpacht: grond voor de bouw van sociale huurwoningen wordt in erfpacht uitgegeven. • Wet voorkeursrecht gemeenten: in de periode 2015-2021 deed de gemeente bij elf bouwprojecten een beroep op de wet voorkeursrecht gemeenten, het merendeel daarvan betrof woningbouw. • Onteigening: in de periode 2015-2021 deed de gemeente voor vijf keer een beroep op de onteigeningswet. Het betrof in alle gevallen bouwactiviteiten in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.
overige instrumenten	
• starterslening (sinds juni 2021)	• Vanaf juni 2021 zijn er 200 leningen beschikbaar met een maximaal leenbedrag van € 30.000.
• seniorenmakelaar (sinds 1 januari 2020)	• Op 1 januari 2020 werd een eerste seniorenmakelaar aangesteld en midden 2021 een tweede. In 2020 leidde dit tot 7 verhuizingen, in juni 2021 stond de teller voor dat jaar op 12 verhuizingen.
• verhuurdervergunning opgenomen in de APV	• In november 2021 telde Carnisse 71 adressen waar misstanden zijn geconstateerd en werden vier waarschuwingsbrieven verstuurd. Er is nog geen vergunningplicht opgelegd.

De feitelijke inzet van het instrumentarium was in de onderzochte periode regelmatig beperkt, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gerealiseerde inzet van de verhuurdervergunning en seniorenmakelaar. Verder blijkt het uit het feit dat de gemeente geen afdwingbare eisen heeft opgenomen in bestemmingsplannen ten aanzien van het middeldure segment: zij is van plan deze alleen als stok achter de deur in te zetten.

7-6 samenwerkingen in het woonveld

Hoe geeft de gemeente invulling aan de samenwerkingen binnen het woonveld?

In hoeverre passen de afspraken die de gemeente maakt met samenwerkingspartners bij haar ambities en de waargenomen problemen in het woonveld?

In hoeverre voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners de afspraken uit, en hoe ziet de gemeente hierop toe?

De gemeente werkt binnen het woonbeleid samen met corporaties, ontwikkelaars en andere gemeenten binnen de regio.

regionale samenwerking
In haar prognose (het zogeheten bod) voor het regioakkoord uit 2019 ging de gemeente nog uit van een iets grotere daling van de sociale voorraad dan in het addendum wordt voorgenomen. Na de prognose nam de gemeente zich namelijk voor om ook 2.000 onzelfstandige sociale woningen bij te bouwen en de sloopopgave iets terug te brengen (zie paragraaf 7-2). De realisatie van de in het regioakkoord ten doel gestelde afname verloopt in Rotterdam, maar ook in de rest van de regio, snel. In 2021 stelde een onderzoeksbureau in opdracht van de regio namelijk vast dat de voor de periode tot 2030 gepland afname van de regionale sociale voorraad in 2021 al was bereikt. Dit kwam volgens het bureau bovenal het gevolg van prijsstijgingen in het particuliere koopsegment en achterblijvende sociale nieuwbouwplannen in een deel van de regiogemeenten. In de doelstellingen van het regioakkoord is geen rekening gehouden met volgordelijkheid. Hierdoor bestaat het risico dat de afname van de sociale voorraad in Rotterdam sneller verloopt dan dat andere gemeenten hun voorraad vergroten.

afspraken met corporaties
De gemeente sluit periodiek prestatieafspraken met corporaties waarin zij hun bijdrage aan het gemeentelijk woonbeleid uitwerken. Het proces dat leidt tot prestatieafspraken is vastgelegd in de Woningwet. Betrokkenen omschrijven dit proces als moeizaam. Corporaties missen bijvoorbeeld “wederkerigheid” in de afspraken. De gemeente vindt op haar beurt dat corporaties hun goedkope voorraad in Rotterdam sneller zouden moeten laten dalen.

Deze moeizame samenwerking is mede te verklaren doordat corporaties en hun huurders zich niet kunnen vinden in de uitgangspunten van de Woonvisie en het Addendum. Vooral de daling van het sociale segment en de wens van de gemeente dat corporaties betalen voor de sloop van particuliere sociale huurwoningen zijn onderwerpen van discussie. Corporaties stuurden hierover meerdere brieven aan de raad. Ook werden meerdere conflicten rond de totstandkoming van prestatieafspraken voorgelegd aan de geschillencommissie van het ministerie van BZK. Huurdersorganisaties van de vier grote corporaties besloten de afgelopen jaren in zeven van de twintig gevallen de prestatieafspraken niet te ondertekenen. In twee gevallen deden zij dat slechts ten dele. Ook klinken er meningsverschillen over de uitgangspunten van het beleid door in andere overeenkomsten, zoals de Bestuurlijke Overeenkomst Wijken in balans (‘BOK’). Corporaties noemen de BOK weliswaar een verbetering ten opzichte van de voorgaande situatie, maar stellen dat het vinden van locaties voor sociale huurwoningen alsnog moeizaam verloopt.

De rekenkamer heeft ook bekeken in hoeverre er in de onderzochte periode afspraken zijn gemaakt over de inspraak voor bewoners van sloop- en renovatieprojecten. De gemeente heeft hiervoor geen beleid opgesteld en verwijst naar corporaties. De gemeentelijke (prestatie)afspraken met corporaties regelen niet of en hoe bewoners

kunnen meedenken of -beslissen over de sloop-herbouw of transformatie van hun complex. Uit gesprekken blijkt dat bewoners hun inbreng als zeer beperkt ervaren.

De gemeente hanteert sinds 2016 een reeks ijkpunten om de beschikbaarheid van woningen van sociale corporatiewoningen te monitoren, en zo nodig samen met de corporaties bij te sturen als deze beschikbaarheid te veel in het gedrang komt. Deze ijkpunten verwijzen naar het absolute minimum van beschikbaarheid. In de eerste jaren werden de ijkpunten (net) gehaald, de laatste jaren worden deze veelal overschreden. Toch duurde het tot 2019 tot de gemeente een actieplan opstelde om in te grijpen om de beschikbaarheid te verbeteren. Onderdeel van het actieplan was ook extra monitoring op beschikbaarheid. Deze gegevens hebben vooralsnog echter niet tot de uitvoering van de actieplanmaatregelen geleid.

marktpartijen
Het overleg tussen marktpartijen en de gemeente is structureel en intensief. Tijdens vaste overlegmomenten van het Platform Ontwikkeling Rotterdam (de 'POR') bespreken betrokken partijen zowel concrete projecten als vigerend of aankomend beleid. Tijdens tweemaandelijkse bijeenkomsten houden leden van de 'kopgroep POR' zicht op de uitvoering van het woningbouwakkoord dat gemeente, marktpartijen en corporaties eind 2018 sloten. Tot slot kunnen marktpartijen lopende of nieuwe projecten bespreken tijdens een wekelijks 'bouwuurtje' met de verantwoordelijk wethouder en zijn ambtenaren. Private verhuurders vormen daarop een uitzondering. Met hen werden in de onderzochte periode geen afspraken gemaakt.

De gemeente stelt zich in dit overleg welwillend op, bijvoorbeeld waar het de inzet van beleid of het vereenvoudigen van procedures betreft. Een voorbeeld van directe input van marktpartijen die doorwerkt in beleid, zijn de eisen aan nieuwbouw van het Nieuw Rotterdams Kwaliteitsbeleid Wonen. Na consultatie van marktpartijen zijn deze naar beneden bijgesteld en niet-bindend gemaakt. Wat betreft de POR-overleggen wijst de rekenkamer op de geringe mate van transparantie. Informatie over de deelnemende partijen in het overleg is niet openbaar beschikbaar en afgezien van incidentele vermeldingen in raadsbrieven is niet bekend waarover tijdens deze overlegmomenten wordt gesproken.

Naast het publiekrechtelijk instrumentarium zet de gemeente bij de samenwerking met marktpartijen ook zogeheten 'privaatrechtelijk instrumentarium' in. Tabel 7-3 vat het ingezette instrumentarium samen.

tabel 7-3: overzicht privaatrechtelijk instrumentarium en inzet daarvan

instrument	uitwerking
afspraken	
• uitvragen middeldure huurwoningen	• 25 projecten met plannen voor nieuwbouw in middenhuursegment, waarvan voor 17 projecten afspraken zijn vastgelegd
• reserves voor verlieslatende grondexploitaties	• reserve stimulering bouwproductie: ingezet voor bouwlocaties die gezamenlijk ruim 1.000 woningen opleveren • stimuleringsbijdrage middenhuur: budget voor vijf tot zes grote projecten, inzet nog niet bekend
• enkelvoudige aanbesteding en unsolicited proposals	• verschillende projecten zoals Park bij de Euromast, inzet wordt niet gemonitord

• coördinatieregeling	• tot 2015 twee keer toegepast, in de periode 2015-2020 15 keer (voor woningbouw)
overige instrumenten	
• zelfbewoningsplicht	• nog geen zelfbewoningsplicht contractueel vastgelegd. Met enkele corporaties wel prestatieafspraken over gemaakt.
• Rotterdams Kwaliteitsbeleid	• kaders voor woningbouw, niet juridisch afdwingbaar • in alle onderzochte nota's van uitgangspunten projecten bevatten verwijzingen naar het kwaliteitsbeleid

disbalans in mate van invloed

Een analyse van de overlegvormen tussen de gemeente en haar gesprekspartners wijst op een zekere disbalans in de mate van invloed. De samenwerking met marktpartijen wordt door betrokkenen als waardevol ervaren en leidt op onderdelen zelfs tot concrete invloed op beleid. Het overleg met corporaties verloopt op onderdelen moeizamer, maar is niettemin structureel en intensief – ook omdat de wet het proces voor het opstelling van prestatieafspraken voorschrijft en corporaties verplicht om naar redelijkheid bij te dragen aan het gemeentelijke woonbeleid.

In de casussen en onderwerpen die de rekenkamer heeft onderzocht, hadden bewoners daarentegen als gezegd minder in te brengen. Zo komen prestatieafspraken tot stand door middel van driepartijen-overleg tussen huurdersvertegenwoordiging, corporatie en gemeente. Daarbij kampen huurdersorganisaties echter met een kennisachterstand en een achtergestelde positie: in meerdere gevallen besloten zij de prestatieafspraken niet te ondertekenen, wat geen feitelijk effect had op de uitkomst van de afspraken. Ook rond sloop- en renovatieprojecten gaven bewoners als gezegd naar de rekenkamer aan dat zij zich slecht gehoord voelden. De gemeente heeft zelf geen overleggremia om met huurders, bewoners en woningzoekenden van gedachten te wisselen over de toekomst van hun wooncomplex bij sloop-nieuwbouw of transformatie. Die inspraak is er daardoor alleen via de corporaties en deze wordt als gezegd door bewoners als beperkt ervaren.[510]

7-7 gemeentelijk analyse op aansluiting vraag en aanbod

Zoals in paragraaf 7-1 aangegeven gaat de gemeente in de woonvisie en het addendum uit van een overmaat aan woningen in respectievelijk het goedkope en het sociale deel van het Rotterdamse woningaanbod. Uit de vele, hierboven aangehaalde databronnen blijkt echter een toenemende druk op de Rotterdamse goedkope woningvoorraad. Zo halveerden de slaagkansen in het sociale huursegment en ook in het sociale koopsegment is de kans om een woning te vinden gering. In 2020 bleek de voor 2030 gestelde doelstelling zeer waarschijnlijk al bijna behaald, schatte ABF. Stec berekende zelfs een tekort van zo’n 9.000 sociale woningen ten opzichte van de doelstelling in het Addendum. Daar komt bij dat de gemeente zelf een op zijn minst tegenstrijdige houding heeft ten aanzien van schaarste. Tegenover de rechter droeg zij ter onderbouwing van de eigen huisvestingsverordening de voorbije jaren meermaals aan dat er weldegelijk sprake is van schaarste in onder meer het sociale segment die

510 In februari 2022, na de onderzoeksperiode, ondertekenden de Rotterdamse woningcorporaties, huurdersorganisaties en de gemeente een overeenkomst die de basis vormt voor de ontwikkeling van een Stedelijk Sociaal Statuut.

zich “als een olievlek over de regio verspreidt”. Dit staat in schil contrast met het beleidsstreven uit het addendum om tot 2030 13.500 woningen aan het sociale segment te onttrekken.

Rekenkamer
ROTTERDAM

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding
Ten tijde van de publicatie van de onderzoeksopzet in december 2020 ging de rekenkamer uit van drie afzonderlijke onderzoeken naar de woonvisie in drie gemeenten (Rotterdam, Barendrecht en Lansingerland). Gedurende het onderzoek is dit uitgebreid met de gemeenten Albrandswaard en Capelle aan den IJssel. Dit was voor de nieuwe directeur van de rekenkamer (die in juni 2021 aantrad) aanleiding om de afzonderlijke onderzoeken te bundelen tot een onderzoeksprogramma woonvisie. Na de publicatie van de afzonderlijke rapporten per gemeente zal de rekenkamer een overkoepelende publicatie presenteren met daarin een synthese van het onderzoeksprogramma, met daarin onder meer vergelijkingen tussen de regiogemeenten.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet
Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering zijn opgedaan, zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Het betreft de onderstaande wijzigingen:

onderzoeksvragen
De oorspronkelijke deelvragen waren:
1 *Is de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod in Rotterdam sinds 2015 verbeterd?*
a *Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?*
b *Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?*
2 *Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?*
3 *Omvat het gemeentelijk woonbeleid adequate instrumenten om de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod voor Rotterdammers te verbeteren?*
4 *Zet de gemeente deze instrumenten en maatregelen adequaat in?*
5 *Heeft de gemeente in opzet adequate afspraken gemaakt over maatregelen en resultaten met de andere spelers in het woondomein?*
6 *Voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners deze afspraken adequaat uit?*
7 *Handelt gemeente adequaat wanneer afspraken niet (volledig) worden nagekomen?*

De oorspronkelijke deelvragen zijn vervangen door onderstaande deelvragen:
1 *Wat is de rolverdeling tussen overheden binnen het woonbeleid en welke formele positie heeft de gemeente daarin?*
2 *Hoe geeft de gemeente Rotterdam binnen deze rolverdeling invulling aan het eigen woonbeleid?*
3 *Is de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod in Rotterdam sinds 2015 verbeterd?*
a) *Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?*
b) *Zijn de slaagkansen van aspirant-huurders en kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?*

4 *Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?*
5 *Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet met het oog op een betere aansluiting van vraag en aanbod?*
6 *In hoeverre zijn deze instrumenten ingezet zoals in het beleid is beoogd?*
7 *Hoe geeft de gemeente invulling aan de samenwerkingen binnen het woonveld?*
8 *In hoeverre passen de afspraken die de gemeente maakt met samenwerkingspartners bij haar ambities en de waargenomen problemen in het woonveld?*
9 *In hoeverre voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners de afspraken uit, en hoe ziet de gemeente hierop toe?*

documentenstudie
Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten en websites geraadpleegd. In bijlage 3 zijn alle geraadpleegde documenten opgenomen.

interviews
De rekenkamer heeft met verschillende personen binnen en buiten de gemeente Rotterdam gesproken. In totaal zijn er 23 interviews gehouden (sommige interviews met meerdere personen tegelijk). Daarvan zijn 13 geïnterviewde personen werkzaam bij de gemeente Rotterdam. De overige interviews waren met woningcorporaties, marktpartijen en andere belanghebbenden. Voor het casusonderzoek (zie hieronder) zijn elf personen geïnterviewd.

expertsessie
De rekenkamer heeft in februari een sessie georganiseerd met enkele experts die bekend zijn met het beleidsveld wonen. In deze sessie heeft de rekenkamer experts laten reflecteren op de eerste bevindingen uit het onderzoek. Bij deze sessie waren zes experts uit het veld aanwezig. die geen relatie tot Rotterdam hadden.

casusonderzoek bewonersparticipatie
Eind 2021 heeft de rekenkamer een casusonderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van bewoners van sloop-en nieuwbouwprojecten in Rotterdam over de mate waarin zij bij het proces betrokken worden. Hiervoor zijn vijf casussen (vijf projecten) geselecteerd. Voor de selectie van casussen hebben de volgende criteria meegewogen:
- spreiding Rotterdame corporaties (van alle grote corporaties minimaal 1 casus);
- spreiding over de stad;
- zowel ‘negatieve’ als ‘positieve’ casussen wat betreft bewonersinbreng/zeggenschap (met de kanttekening dat informatie op internet niet afdoende is om vooraf zo’n analyse te maken, dat moest dan verder uit het gesprek blijken);
- bereikbaarheid respondenten: betrokkenen van projecten die langer geleden zijn uitgevoerd zijn lastiger te bereiken.

De projecten zijn gekozen uit projectlijsten van corporaties en gemeente die online te vinden waren. Aangezien goedlopende processen vaak minder media-aandacht krijgen dan problematische gevallen, koos de rekenkamer ervoor om niet vanuit mediaberichtgeving naar casussen te zoeken. Dit moest de representativiteit van de casussen ten goede zou komen.

De gesprekken hebben plaats gevonden in een periode van een maand, van 30 september tot 29 oktober. De rekenkamer heeft leden van bewonerscommissie (in

totaal zeven commissies) van de vijf projecten geïnterviewd. Daarnaast heeft de rekenkamer documentatie die de commissies konden aanleveren bestudeerd, waaronder brieven, nieuwsbrieven en overeenkomsten. Dit deelonderzoek is uitgevoerd door Wenda Doff PhD.

analyse CBS-microdatabestanden
Voor de beantwoording van deelvraag 3 is gebruik gemaakt van zogeheten microdatabestanden van het CBS om na te gaan hoe de omvang van de vraag (de aantallen huishoudens die in het (landelijk) woonbeleid worden gerekend tot de lage-, midden- en hoge inkomensgroep) en het aanbod (de aantallen woningen per prijssegment, uitgedrukt in WOZ-waarden) zich ontwikkeld hebben. De analyse van de CBS-microdatabestanden is toegepast in de alle woonvisie-onderzoeken. Tevens is een analyse gedaan op de kopers (eigenaar-bewoners) van de woningen.

CBS-analyse kopers
samenstellen analysebestanden
Voor de analyse is per analysejaar een apart bestand aangemaakt.
Het basisbestand in de *GBA Huishoudens bus*. Dit bestand "bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de BasisRegistratie Personen (BRP, tot 2014 was dit de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) voorkomen hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben, met datum aanvang en datum einde van elk huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben."[511] Een verandering van adres is voor het CBS ook een verandering van het huishouden, waarbij dus een nieuwe aanvangsdatum huishouden hoort (andere wijzigingen hebben te maken met de samenstelling van het huishouden). Alle personen zijn in de microdata van het CBS op de volgende wijze geanonimiseerd: elke persoon in het BRP krijgt een RIN (Record Identification Number), een uniek nummer. Daarmee zijn personen volgbaar binnen de CBS microdatabestanden maar niet daarbuiten. Op het moment van het starten van de analyse besloeg het meest recente GBA Huishoudensbus-bestand de periode 1994 tot en met 2019. In dit bestand zijn voor elk jaar dat de rekenkamer bekijkt (dus de jaren 2015 tot en met 2019) alle huishoudens geselecteerd die op enig moment in dat jaar hebben bestaan.

Daarna is het bestand *GBA adresobject bus* gebruikt. Dit bestand bestaat uit alle "In Nederland gelegen adressen van personen met datum aanvang en datum einde van elke periode van adresbewoning"[512]. Net zoals personen geanonimiseerd zijn met een RIN, zijn objecten (adressen) dit ook. De informatie over het adres (RIN van het object) wordt aan het huishoudensbestand (GBA huishoudensbus) gekoppeld. Dit gebeurt als de aanvang van de adresbewoning en aanvang van het huishouden overeenkomen, en de RIN van de persoon overeenkomt.

Vervolgens is het bestand *GBA adres gebeurtenis bus* gebruikt. Dit bestand gaat over "kenmerken van verhuizingen binnen Nederland van personen die in de Basisregistratie personen ingeschreven staan. Van deze verhuizingen is de verhuisdatum, de verhuisrichting (binnen gemeenten of tussen gemeenten) en het publicatiejaar opgenomen." In dit bestand heeft de rekenkamer eerst gefilterd op daadwerkelijke verhuizingen (in plaats van administratieve correcties door het CBS):

[511] CBS, 'Huishoudenskenmerken van in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven personen', 7 april 2020.
[512] CBS, 'Adreskenmerken van personen die in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven (hebben ge)staan'. 16 april 2020.

de datum waarop het adres is gewijzigd (de verhuizing heeft plaatsgevonden volgens het GBA) dient minimaal 1 dag voor de datum te liggen waarop het adres opnieuw is gewijzigd (de volgende verhuizing op dit adres heeft plaatsgevonden). Vervolgens is de verhuisinformatie aan het basisbestand van de rekenkamer (de GBA huishoudensbus) gekoppeld. Wanneer zowel de persoon (aan de hand van zijn of haar RIN) als de datum van de aanvang van het huishouden en de datum van de wijziging van het adres overeenkomt, kunnen we ervan uitgaan dat de data vanuit de verschillende bestanden over dezelfde verhuizing gaan.

Vervolgens is het voor de analyse noodzakelijk om te weten welke verhuizingen binnen en/of naar Rotterdam plaatsvinden, in plaats van in de rest van Nederland. De bestanden *VSLGWB bus* en *niet-VSLGWB bus* geven voor elk objectnummer (dus adres) weer welke gemeentecode, wijkcode en buurtcode erbij horen. Deze informatie wordt gekoppeld aan alle regels in het bestand.

Hierna wordt informatie aan het rekenkamer-bestand gekoppeld die per adres weergeeft welk type eigendom het object dit adres betreft (bijvoorbeeld een woning van een corporatie of een woning van een ander soort verhuurder) en wie precies de eigenaar is (RIN van de eigenaar). Deze informatie is aan het bestand gekoppeld op basis van het RIN van het adres. Vervolgens heeft elke regel waarbij de RIN van de persoon overeenkomt met de RIN van de eigenaar van het object, de vermelding gekregen dat het gaat om een eigenaar-bewoner.

Dan wordt informatie over de WOZ-waarde van het object toegevoegd. Deze informatie zit in het bestand *eigendom WOZ BAG tab*. Deze bevat ook de WOZ-gebruikerscodes, (bijvoorbeeld woning, niet-woning, boerderij) Een korte controle geeft weer dat 99,3% van de verhuizingen die de rekenkamer vindt voor Rotterdam in het jaar 2019, als WOZ gebruikerscode 'woning' heeft. Enkele objecten zijn onbekend of staan als 'terrein' in het BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen). De kleine marge maakt dat het niet nodig is om te filteren op woningen. Voor de WOZ-waarde is gekozen om de waarde op 1 januari van het jaar na het rekenkamer-onderzoeksjaar te gebruiken. Het CBS geeft namelijk het volgende aan: "De waardepeildatum is 1 januari t-1, oftewel een gemeente stelt de waarde vast op basis van de objectsituatie op 1 januari van het jaar daarvoor."[513]

Voor de analyse is ook informatie over het inkomen van het huishouden nodig. Die is geconstrueerd door het bestand *INPA tab* te gebruiken. In dit bestand staat het inkomen op jaarbasis van personen gemeten op 1 januari van het onderzoeksjaar (feitelijk ultimo het jaar voor het onderzoeksjaar).[514] Het inkomen van een huishouden op het moment van verhuizing is voor de rekenkamer het inkomen van de hoofdkostwinnaar op 1 januari van het jaar na de verhuizing, plus dat van zijn of haar eventuele partner. Het gaat steeds om het belastbare inkomen.
De rekenkamer heeft ook het bestand Bestaande Koopwoningen (BKW) van het Kadaster gebruikt. Hierin staan door het Kadaster geregistreerde marktconforme transacties van bestaande koopwoningen met de bijbehorende verkoopprijs. Dit bestand is niet volledig gevuld. Sommige transacties zijn namelijk niet marktconform

[513] CBS, 'WOZ-waarde en eigendom van woningen en niet-woningen', 6 februari 2020.

[514] Het CBS levert ook een bestand met huishoudensinkomens. Daarbij wordt echter uitgegaan van de huishoudenssamenstelling op 1 januari van het onderzoeksjaar. Bij een verhuizing verandert regelmatig ook de samenstelling van het huishouden (mensen gaan bijvoorbeeld samenwonen of scheiden). Daarom was het voor de rekenkamer niet handig om dit huishoudensinkomens-bestand van het CBS te gebruiken.

(bijvoorbeeld bij koopgarant-verkopen door corporaties) en ook komen de verkoopprijzen van getransformeerde woningen en nieuwbouwwoningen in dit bestand niet voor. De rekenkamer heeft de verkoopprijs van marktconform verkochte, Rotterdamse oudbouw-woningen gekoppeld aan de verhuizingen uit het analysebestand.[515]

Schenkingen zijn in het bestand *SCH tab* op persoonsniveau bekend. Eerst zijn alle schenkingen in het analysejaar per persoon gesommeerd en daarna gekoppeld aan de dataset. Vervolgens zijn de schenkingen per huishouden ook gesommeerd. Deze koppeling zal iets aan ruis opleveren: schenkingen zijn niet een-op-een te relateren aan de aankoop van een woning. Verder zullen sommige schenkingen die ten behoeve van de aankoop van een huis zijn gedaan, al in het jaar voorafgaand aan de verhuizing zijn gedaan. Deze schenkingen zijn dus niet te zien in de rekenkameranalyse. Verder kunnen er ook schenkingen in de analyse zitten die feitelijk zijn gedaan na de aankoop van de woning (en dus niet direct bedoeld voor de aankoop van de woning). Omdat het moment van schenken onbekend is in de data, is het koppelen van schenkingen in het einde van het voorafgaande jaar en het uitsluiten van schenkingen na de verhuizing niet mogelijk.

Voor een controle op de WOZ-waarden van woningen zijn voorraadmutaties uit het bestand *VOORMUTWOONNIETWOON tab* toegevoegd aan de dataset. Deze mutaties zijn op mutatiejaar gekoppeld aan de adresinformatie. Het kan bij nieuwbouwwoningen namelijk voorkomen, dat de WOZ-waarde is bepaald op een nog niet afgebouwde woning. In dit geval zijn de WOZ-waarden te laag en niet in verhouding tot de uiteindelijke waarde en verkoopprijs van de woning. Om te controleren hoe vaak dit mogelijk het geval is, is een controle uitgevoerd op verhuizingen naar een nieuwbouwwoning en de WOZ-waarden.

<u>aanmaken variabelen</u>
Voor de analyses zijn categorieën aangemaakt voor WOZ-waarde, huishoudensinkomen, vermogen en schenkingen. Deze categorieën voor WOZ-waarde en huishoudensinkomen zijn ontleend aan de in Rotterdam gebruikte definities. Zie in tabellen x-x t/m x-x de gehanteerde categorieën.
De rekenkamer heeft WOZ-waarden onder € 10.000 en boven € 5.000.000 niet overgenomen in haar dataset. Zij doet dit in navolging van het CBS. Dergelijke waarden zijn volgens het CBS namelijk foutief aangeleverd door de gemeenten. De door de rekenkamer gehanteerde e WOZ-waarde-categorieën komen overeen met de categorieën in de gemeentelijke stukken in het desbetreffende analysejaar. Voor de koopsom zijn dezelfde categoriegrenzen gebruikt.
Voor de analyse van het vermogen wordt gebruik gemaakt van het totale vermogen van het huishouden (het verschil tussen de bezittingen en de schulden van een huishouden). De aanname is, dat de aangekochte woning hier weinig invloed op heeft: kort na aanschaf van een woning zullen de woningwaarde (bezit) en hypotheek (schuld) elkaar zo goed als opheffen. (NB: Volgens het Kadaster werd in 2016 ongeveer 25% van de woningen in de grote steden (waaronder Rotterdam) gekocht zonder

515 De koppeling is verricht als in beide bestanden het adres en het jaartal van de transactie c.q. verhuizing overeenkomen. Er kon niet op een datum gekoppeld worden, want het transactiemoment bij het Kadaster komt niet overeen met de verhuisdatum in het CBS bestand. De verkoopakte wordt immers bijna altijd eerder getekend dan de daadwerkelijke verhuizing plaatsvindt. De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om transacties op het jaartal te koppelen. Hierdoor ontstaat geen perfecte koppeling: transacties die nog voor de jaarwisseling plaatsvonden terwijl de verhuizing pas in het opvolgende jaar was, zijn niet gekoppeld.

hypotheek. Het gaat in ongeveer de helft van die gevallen om een investeerder en geen eigenaar-bewoner)[516].

analyse en tabellen
Voor de uiteindelijke analyse is gefilterd op een aantal voorwaarden. Het gaat om adressen die in het analysejaar in Rotterdam gelegen waren en waar dat jaar een huishouden naartoe verhuisde. Het adres wordt daarna bewoond door een eigenaar-bewoner. Het huishouden is geen studentenhuishouden en geen institutioneel huishouden[517] (want de gemeente Rotterdam telt in de Woonvisie en het Addendum deze typen huishoudens ook niet mee).

categorieën

tabel 1A: WOZ en koopsomcategorieën (bedragen in €)

	2015	2016	2017		2018	2019	2020
goedkoop	10.000-122.000	10.000-117.000	10.000-122.000	sociaal basis	10.000-180.000	10.000-141.000	10.000-141.000
onderkant middelduur	122.001-140.000	117.001-134.000	122.001-140.000	sociaal	180.001-220.000	141.001-174.000	141.001-174.000
bovenkant middelduur	140.001-180.000	134.001-172.000	140.001-180.000	middensegment	220.001-265.000	174.001-290.000	174.001-310.000
hoog	180.001-5.000.000	172.001-5.000.000	180.001-5.000.000	hoger segment	265.001-400.000	290.001-440.000	310.001-470.000
				topsegment	400.001-5.000.000	440.001-5.000.000	470.001-5.000.000
missing	<9.999 & 5.000.000>	<9.999 & 5.000.000>	<9.999 & 5.000.000>	missing	<9.999 & 5.000.000>	<9.999 & 5.000.000>	<9.999 & 5.000.000>

tabel 1B: inkomenscategorieën

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
primaire doelgroep						
-alleenstaand	21.950	22.100	22.200	22.400	22.700	23.225
-meergezins	29.800	30.000	30.150	30.400	30.825	31.550
secundaire doelgroep (tot)	34.911	35.739	36.165	36.798	38.035	39.055
middeninkomens	34.912-52.367	35.740-53.608	36.166-54.246	36.799-55.000	38.036-57.054	39.056-58.584
hoog	52.367>	53.609>	54.246>	55.000>	57.054>	58.585>

[516] https://blog.kadasterdata.nl/huis-kopen-zonder-hypotheek-gebeurt-steeds-vaker/

[517] Eén of meer personen die samen een woonruimte bewonen en daar bedrijfsmatig worden voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats. Het gaat om personen in instellingen zoals verpleeg-, verzorgings- en kindertehuizen, gezinsvervangende tehuizen, revalidatiecentra en penitentiaire inrichtingen, die daar in principe voor langere tijd (zullen) verblijven (CBS)

CBS analyse WOZ-decielen

Voor inzicht in de ontwikkeling van vraag en aanbod binnen de gemeente, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van microdata-bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De microdata van het CBS bevat veel geanonimiseerde informatie op persoons- en adresniveau en is een rijke bron voor onderzoek. Vanwege het vertrouwelijke karakter van deze informatie heeft het CBS strikte procedures om met de microdata te mogen werken. De rekenkamer heeft voor het doen van deze analyses een instellingsmachtiging gekregen van het CBS, waarna enkele geautoriseerde onderzoekers van de rekenkamer binnen een beveiligde omgeving van het CBS de analyses konden uitvoeren. De output is eerst aan het CBS aangeboden voor een controle op onthullingsrisico (het risico dat de geproduceerde tabellen leiden tot het op persoons- of adresniveau onthullen van informatie) alvorens de rekenkamer de tabellen kon gebruiken in de rapportage.
Voor de analyses heeft de rekenkamer verschillende datasets van het CBS gekoppeld. Voor de inkomensdecielen gaat het dan om datasets waarin per jaar (peildatum 1 januari van het analysejaar) de inkomens van personen en/of huishoudens zijn vastgelegd (INPATAB en INHATAB) en datasets die iets zeggen over de gemeente waarin de mensen wonen (GBAADRESOBJECTBUS, VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB). De basis van de inkomensgegevens zijn registraties voornamelijk afkomstig van de Belastingdienst. De rekenkamer heeft gebruik gemaakt van het bruto huishoudensinkomen.

Voor de waarde van de woningen gebruikt de rekenkamer de informatie uit de WOZ, de Waarde Onroerende Zaken zoals deze door gemeenten voor elke onroerende zaak periodiek wordt vastgesteld. Om de WOZ-decielen te maken gebruikt de rekenkamer de dataset die per analysejaar de WOZ-waarde op een adres weergeeft (EIGENDOMWOZBAGTAB) en datasets die deze informatie koppelen aan de gemeentecodes (VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB). De peildatum van EIGENDOMWOZBAGTAB is 1 januari van het analysejaar. Echter, de WOZ-waarde op 1 januari van het analysejaar heeft een waardepeildatum 1 januari een jaar eerder. De WOZ waarde wordt (gewoonlijk) op dat moment gepeild op basis van transacties van vergelijkbare woningen in het jaar voorafgaand aan de waardepeildatum. Dit houdt dus in, dat de WOZ-waarde altijd enige vertraging heeft op de huidige marktwaarde: de WOZ-waarde in het analysejaar 2019 heeft een peildatum 1-1-2019, heeft een waardepeildatum 1-1-2018 en de taxatie is gebaseerd op transacties vóór 1-1-2018. De rekenkamer heeft ervoor gekozen studentenhuishoudens en huishoudens in instellingen, inrichtingen en tehuizen buiten de analyse te houden.

Allereerst is een uitdraai gemaakt van de grensbedragen van de inkomensdecielen voor heel Nederland. Deze zijn in tabel 1C weergegeven.

tabel 1C: grensbedragen inkomensdecielen Nederland (in €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10	19.492	19.812	20.163	20.632	21.254	21.898
20	25.853	26.240	26.720	27.391	28.280	29.130
30	32.677	33.207	33.881	34.802	36.012	37.146
40	41.155	41.876	42.861	44.073	45.597	47.000
50	51.022	52.059	53.446	55.061	57.007	58.774
60	62.542	64.002	65.939	68.079	70.641	72.926
70	76.151	78.125	80.672	83.258	86.602	89.481
80	93.889	96.542	99.839	102.911	107.092	110.769
90	122.477	126.300	131.053	134.689	140.236	145.290

bron: CBS, bewerking door de rekenkamer.

Vervolgens zijn deze landelijke grenzen toegepast op de Rotterdamse situatie, waarmee inzichtelijk is gemaakt hoe Rotterdam zich verhoudt tot Nederland als het gaat om huishoudensinkomens.

De WOZ-waarden zijn bepaald door alle huishoudens in Nederland te selecteren die vallen in de categorieën ‘woning’ en ‘woning met praktijkruimte’. Voor Nederland zijn de grenswaarden van de WOZ-decielen van woningen in tabel 1D weergegeven.

tabel 1D: grensbedragen WOZ-decielen Nederland (in €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10	100.000	100.000	102.000	107.000	115.000	125.000
20	122.000	122.000	125.000	131.000	142.000	155.000
30	140.000	141.000	145.000	152.000	165.000	179.000
40	157.000	159.000	164.000	172.000	186.000	204.000
50	175.000	177.000	183.000	194.000	210.000	230.000
60	196.000	199.000	206.000	219.000	238.000	260.000
70	222.000	226.000	236.000	251.000	272.000	298.000
80	263.500	268.000	280.000	298.000	322.000	352.000
90	343.000	348.000	364.000	386.000	415.000	450.000

bron: CBS, bewerking door de rekenkamer.

Vervolgens zijn ook deze landelijke grenzen toegepast op de Rotterdamse situatie, waarmee inzichtelijk is gemaakt hoe Rotterdam zich verhoudt tot Nederland als het gaat om WOZ-waarden van woningen.

WOZ-waarde woningen in aanbouw
Woningen die nog in aanbouw zijn moeten volgens de Wet Waardering Onroerende Zaken ook door de gemeente getaxeerd worden. De waarde van deze woningen wordt gebaseerd op de waarde die de deels gebouwde woning heeft op het waardepeilmoment. Deze woningen kunnen dus, mede door de vertraging in de WOZ-waarden, in de data een waarde hebben die lager is dan de WOZ-waarde van de uiteindelijke woning. In de CBS data kan niet gefilterd worden op in aanbouw zijnde woningen op het waardpeilmoment, hier is dus in de analyse van de rekenkamer niet op gecontroleerd.

samenstelling onderzoeksteam en interne procedure/organisatie
Het onderzoek is uitgevoerd door mevrouw Eva Bosch (projectleider), mevrouw Samantha Langendoen (onderzoeker) en de heer Guido van Eijck (onderzoeker).

Binnen de rekenkamer heeft regelmatig inhoudelijke afstemming plaatsgevonden tussen dit onderzoeksteam en leden van andere onderzoeksteams die verantwoordelijk zijn voor de overige woonvisie-onderzoeken, dit zijn: mevrouw Yiman Fung en de heer Geerd Struik. Daarnaast heeft er overleg plaatsgevonden met de directeur (mevrouw Marjolein van Asselt). Alle stukken zijn intern op de kwaliteit getoetst door het bureauhoofd (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

privacy protocol
Ten behoeve van het onderzoek zijn algemene persoonsgegevens verwerkt van medewerkers van de gemeente en andere organisaties, zoals woningcorporaties. De gegevens van deze medewerkers zijn beperkt tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens. Daarnaast heeft de rekenkamer in dit onderzoek statistische analyses verricht op bestanden van het CBS, waaronder zogeheten microdata: gegevens op persoons-, adres- en huishoudensniveau. De rekenkamer acht een uiterst zorgvuldige omgang met deze gegevens van groot belang. Alle persoonsgegevens in dit onderzoek zijn verwerkt conform de bepalingen van de AVG, het daarop gebaseerde privacybeleid rekenkamer en het protocol verwerking persoonsgegevens Rekenkamer Rotterdam – gemeente Rotterdam (zie verschillende documenten op https://rekenkamer.rotterdam.nl/informatie/omgang-gevoelige-informatie) en ten slotte conform de privacybepalingen en -toetsing van het CBS.

externe procedures
De opzet van het onderzoek is op 3 december 2020 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 17 mei 2022 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeente. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 28 juni 2022 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 31 augustus 2022 heeft de rekenkamer de reactie van B en W ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 WOZ analyse

ontwikkeling vraag en aanbod
Voor inzicht in de ontwikkeling van vraag en aanbod binnen de gemeente, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van zogeheten microdata-bestanden van het CBS. Deze paragraaf gaat op basis van die gegevens na hoe de inkomensverdeling en woningwaarde zich in Rotterdam in de periode 2015 tot en met 2020 ontwikkelden. De keuze voor CBS-microdata is ingegeven door het geobjectiveerde karakter van deze gegevens. De gegevens zijn samengesteld op basis van de gehele bevolking. Hierdoor kunnen zij als benchmark dienen om de lokale situatie te spiegelen aan de rest van Nederland en om gemeenten onderling te vergelijken.[518]

Om de ontwikkeling in huishoudinkomens goed te kunnen analyseren verdeelt het CBS alle huishoudens in Nederland in tien even grote groepen, zogeheten decielen. Ook de WOZ-waardeverdeling van Nederlandse woningen verdeelt het CBS jaarlijks over tien groepen van 10%.[519] In de toegepaste verdeling bestaat elk van deze 'decielen' dus uit 10% van de Nederlandse huishoudens. Het eerste inkomensdeciel bestaat uit de 10% huishoudens met de laagste inkomens. In 2015 had deze inkomensgroep een bruto huishoudinkomen van maximaal € 19.492. Voor bijvoorbeeld de 10% huishoudens in de vijfde inkomensgroep lag het bruto huishoudinkomen dat jaar tussen € 41.155 en € 51.022. Deze grensbedragen worden jaarlijks bijgewerkt om de actuele inkomens te verdelen over de tien inkomensgroepen.[520]

Door per deciel de omvang van deze groep in Rotterdam te berekenen, kan de rekenkamer inzicht geven in de inkomenssamenstelling van de gemeente en de ontwikkeling daarvan in de onderzochte periode.

categorieën
De rekenkamer heeft ervoor gekozen de hierboven genoemde data over inkomens en woningwaarden te vertalen naar drie categorieën. net als gemeentes veelal doen. Bij de inkomens hanteert de rekenkamer de categorieën lage, midden- en hoge inkomens en bij de WOZ-waarden zijn dit de categorieën goedkoop, midden en duur. De rekenkamer hanteert hierbij de volgende verdeling:

- 30% lage inkomens / goedkope woningvoorraad
- 30% middeninkomens / middeldure voorraad
- 40% hoge inkomens / dure voorraad

Er zijn twee argumenten voor een categorisering naast een analyse op basis van decielen. Ten eerste werkt de gemeente Rotterdam in het woonbeleid niet met decielen, maar met categorieën als 'lage inkomens', 'sociale voorraad' en 'middeldure huur'. De hierboven vermelde categorisering sluit dus beter aan bij de beleidslogica

518 De onderzoeksverantwoording in bijlage 1 biedt nadere methodologische toelichting bij de gebruikte microdata.

519 Gewerkt is met de CBS-categorieën 'woning' en 'woning met praktijkruimte'. De rekenkamer heeft de verdeling van het CBS niet exact aangehouden, maar zelf de verdeling toegepast op de data. Meer toelichting hierover is te vinden in de onderzoeksverantwoording (zie bijlage 1).

520 Er is gekozen voor bruto-inkomen omdat dit volgens het Planbureau voor de Leefomgeving de meest geëigende inkomensmaat is om de toegang tot de koopwoningmarkt in te schatten. Planbureau voor de Leefomgeving, 'Middeninkomens op de woningmarkt', november 2017, p.9.

van de gemeente. Ook bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving hanteert een indeling in drie inkomenscategorieën.[521]

Ten tweede kunnen kleine wijzigingen tussen decielen het beeld vertroebelen. Als de WOZ-waarde van een specifieke woning het ene jaar bijvoorbeeld minder snel stijgt en het jaar erna een inhaalslag maakt, kan dezelfde woning in opeenvolgende jaren in verschillende decielen opduiken. Decielen samennemen verkleint het effect van zulke kleine fluctuaties op de overkoepelende analyse.

Dat neemt niet weg dat de categorieën van de rekenkamer niet altijd overeenkomen met de grensbedragen die de gemeente hanteert. Dit komt ten eerste omdat de gemeente verschillende en verschuivende definities van doelgroepen hanteert. Ten tweede is het doel van deze analyse om ontwikkelingen van vraag en aanbod met elkaar te vergelijken. Om dat goed te kunnen doen dienen de te vergelijken categorieën even groot te zijn. Tot slot maakt dit onderzoek deel uit van een breder onderzoeksprogramma naar het woonbeleid in de regio Rotterdam. Eenduidige categorisering voor alle deelnemende gemeenten maakt het mogelijk om gemeenten onderling te vergelijken.[522]

Overigens staat de lage inkomensgroep in de tabellen niet gelijk aan de doelgroep voor sociale huurwoningen. De inkomensgrenzen die daarvoor gelden hebben geen betrekking op de inkomensdecielen van het CBS.

ontwikkeling vraag: inkomens

Tabel 2A toont de drie inkomenscategorieën die de rekenkamer hanteert ('lage inkomens', 'middeninkomens' en 'hoge inkomens') met de daarbij behorende grensbedragen per CBS-deciel voor 2015 en 2020. Zoals in deze tabel te zien is, heeft er een toename plaatsgevonden in de inkomens tussen 2015 en 2020.

tabel 2A: CBS-decielen grenswaarden inkomen Nederland

CBS-deciel	grensbedragen 2015	grensbedragen 2020
1e deciel	tot € 19.492	tot € 21.898
2e deciel	tot € 25.853	tot € 29.130
3e deciel	tot € 32.677	tot € 37.146
4e deciel	tot € 41.155	tot € 47.000
5e deciel	tot € 51.022	tot € 58.774
6e deciel	tot € 62.542	tot € 72.926
7e deciel	tot € 76.151	tot € 89.481
8e deciel	tot € 93.889	tot € 110.769
9e deciel	tot € 122.477	tot € 145.290
10e deciel	vanaf € 122.477	vanaf € 145.290

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

521 Van Middelkoop, M. & Schilder F., 'Middeninkomens op de woningmarkt, Ruimte op een krap speelveld', Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag, 2017.

522 Na afronding van dit onderzoeksprogramma verschijnt hierover een afzonderlijke rapportage.

In tabel 2B is te zien dat het aandeel huishoudens in de midden en hoogste inkomenscategorie toenemen. Daar staat een lichte afname van de lage inkomens tegenover. Met bijna 40% is de lage inkomenscategorie desalniettemin groot ten opzichte van de landelijke verdeling (30%).

tabel 2B: inkomensverdeling Nederland en Rotterdam (2015-2020)

	Nederland	2015	2016	2017	2018	2019	2020	mutatie 15-20
laag	30%	41,2%	41,1%	40,7%	40,1%	39,7%	39,3%	-1,9
midden	30%	28,6%	28,7%	28,8%	29,0%	29,0%	29,1%	0,5
hoog	40%	30,2%	30,2%	30,5%	31,0%	31,3%	31,7%	1,4

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tabel 2C biedt een gedetailleerder beeld van de inkomensverdeling binnen deze categorieën en de verandering die in de onderzochte periode is opgetreden. De eerste vier decielen zijn in grootte ietwat afgenomen en vooral in de hogere inkomens is een toename te zien.

tabel 2C: inkomensverdeling Rotterdam 2015 en 2020

	2015	2020	mutatie
lage inkomens			
1e deciel	16,9%	16,6%	-0,4
2e deciel	13,2%	12,2%	-1,0
3e deciel	11,1%	10,5%	-0,6
middeninkomens			
4e deciel	10,0%	9,9%	-0,1
5e deciel	9,6%	9,9%	0,2
6e deciel	8,9%	9,3%	0,4
hoge inkomens			
7e deciel	8,2%	8,5%	0,3
8e deciel	7,6%	7,9%	0,3
9e deciel	7,2%	7,6%	0,4
10e deciel	7,2%	7,7%	0,4

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

ontwikkeling aanbod: woningwaarden

De rekenkamer heeft ook de Rotterdamse woningvoorraad verdeeld in de WOZ-categorieën ‘goedkoop’, ‘middelduur’ en ‘duur’. Tabel 2D geeft de grenswaarden van de decielen op Nederlands niveau weer voor 2015 en 2020. Te zien is, dat de prijzen van woningen in die periode flink zijn gestegen.

tabel 2D: CBS-decielen grenswaarden WOZ Nederland

CBS-deciel	grensbedragen 2015	grensbedragen 2020
1e deciel	tot € 100.000	tot € 125.000
2e deciel	tot € 122.000	tot € 155.000
3e deciel	tot € 140.000	tot € 179.000
4e deciel	tot € 157.000	tot € 204.000
5e deciel	tot € 175.000	tot € 230.000
6e deciel	tot € 196.000	tot € 260.000
7e deciel	tot € 222.000	tot € 298.000
8e deciel	tot € 263.500	tot € 352.000
9e deciel	tot € 343.000	tot € 450.000
10e deciel	vanaf € 343.000	Vanaf € 450.000

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De gemiddelde woningwaarde steeg harder dan het landelijk gemiddelde. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2020 de gemiddelde woningwaarde 31% hoger (of € 64.000) hoger was dan in 2015 (die ging namelijk van € 206.000 naar € 270.000). In Rotterdam stegen de woningwaardes in diezelfde periode harder, namelijk met 34% (met €76.000, van €146.000 naar €222.000).[523]

Tabel 2E toont de ontwikkeling in het aandeel van de drie WOZ-categorieën ten opzichte van de gehele Rotterdamse woningvoorraad. De kolom 'Nederland' toont het landelijk gemiddelde per categorie. Een categorie kan groeien door nieuwbouw of doordat bestaande woningen als gevolg van waardedaling- of stijging in een andere WOZ-categorie terecht komen.

tabel 2E: verdeling woningwaarden Rotterdam

	Nederland	2015	2016	2017	2018	2019	2020	mutatie 15-20
goedkoop	30%	63,8%	63,5%	62,8%	59,1%	53,0%	46,0%	-17,8
middelduur	30%	21,5%	22,0%	22,3%	24,9%	27,9%	31,6%	10,1
duur	40%	14,6%	14,6%	15,0%	16,0%	19,1%	22,4%	7,7

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

De tabel toont dat vooral de goedkope categorie groter is dan in de landelijke verdeling. Tegelijk is ook te zien, dat het aandeel van de goedkopere woningen hard afneemt in de periode 2015-2020.[524] De grootste toename is te zien in de middeldure categorie.

Tabel 2F biedt een gedetailleerder beeld van de verandering op het niveau van WOZ-waarden in de onderzochte periode. Daaruit blijkt dat vooral het aandeel van

[523] CBS Statline, 'regionale kerncijfers, Waarde onroerende zaken'.

[524] Niet alle sociale huurwoningen zitten in de goedkope categorie. Het komt namelijk voor, dat sociale corporatiewoningen een hogere WOZ-waarde hebben dan zou passen bij de lage huur.

woningen in de goedkoopste categorie flink is afgenomen. De grootste stijging vond plaats in de middeldure woningen in het vierde t/m het zesde deciel.

tabel 2F: wijzigingen binnen WOZ-prijsklassen

WOZ-waarde (prijspeil 2015)	2015	2020	mutatie 15-20
goedkoop			
tot € 125.000	31,6%	18,1%	-13,5
€ 125.000 - € 155.000	19,4%	15,0%	-4,4
€ 155.000 - € 179.000	12,9%	12,9%	0,0
middelduur			
€ 179.000 - € 204.000	8,0%	12,1%	4,1
€ 204.000 - € 230.000	7,7%	9,9%	2,2
€ 230.000 - € 260.000	5,8%	9,7%	3,8
duur			
€ 260.000 - € 298.000	4,2%	7,0%	2,9
€ 298.000 - € 352.000	3,6%	5,3%	1,7
€ 352.000 - € 450.000	3,2%	4,6%	1,4
vanaf € 450.000	3,6%	5,4%	1,8

resultaten gebaseerd op eigen berekeningen rekenkamer op basis van niet-openbare microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

bijlage 3 toepassing coördinatieregeling

tabel 6A: toepassing coördinatieregeling

jaar	project	omschrijving	locatie
2015	Forum Rotterdam	103 woningen, commercieel vastgoed	Centrum
2016	Supermarkt Noorderboulevard	supermarkt	Oude Noorden
2017	RottaNova	259 woningen, commercieel vastgoed	Centrum
2018	Baantoren	146 woningen	Centrum
2018	Lage Weide	11 zorgwoningen, kinderdagverblijf	Charlois
2018	De Drukkerij	85 appartementen	Alexander
2018	Bouwmarkt	winkel	Pendrecht
2019	Baantoren	204 appartementen	Centrum
2019	Bergweg 106	83 woningen, commercieel vastgoed	Oude Noorden
2019	Wielewaal	woningbouw	Charlois
2019	Verpleeghuis Kralingseweg	zorgvastgoed	Schiebroek
2020	Downtown	193 woningen	Centrum
2020	Windpark Maasvlakte 2	windpark	Maasvlakte 2
2020	gebiedsontwikkeling voorm. Daniel den Hoedkliniek	243 woningen	Vreewijk
2021	RottaNova	259 woningen, commercieel vastgoed	Centrum
2021	De Drukkerij	109 woningen	Alexander
2021	Hoofdweg 480-490	346 woningen	Alexander
2021	afvalinzameldepot	afvalinzameling	Alexander
2021	Westblaak 232	120 woningen	Centrum

bron: Het overzicht is gebaseerd op raadsbrieven ter voorbereiding op een coördinatiebesluit voor een specifiek project. Sommige projecten staan meerdere keren in het overzicht. Die kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van gewijzigde bouwplannen of vereiste vergunningen die aanvankelijk geen onderdeel uitmaakten van de coördinatieregeling.

Rekenkamer ROTTERDAM

bijlage 4 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- College van B & W, raadsvoorstel 'Eerste wijziging van de Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021, om de start van de opkoopbescherming in Rotterdam mogelijk te maken', 16 november 2021.
- College van B & W Rotterdam, raadsvoorstel 'Vaststelling Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030', 19 maart 2019.
- College van B & W, aanbiedingsbrief 'Actieplan goed huren en verhuren Rotterdam, 13 oktober 2020.
- College van B & W, brief 'Bod Rotterdam tbv nieuwe regionale Woningmarktafspraken', 3 oktober 2018.
- College van B & W, raadsbrief 'Aankoop, sloop en nieuwbouw Mijnkintbuurt blok 3', 12 maart 2019.
- College van B & W, raadsbrief 'Afdoening motie 'zicht op bijsturing betaalbaar wonen', 30 april 2021.
- College van B & W, raadsbrief 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid J.W. Verheij (VVD) over de Starterslening', 11 juni 2013.
- College van B & W, raadsbrief 'Beantwoording van de schríftelijke vragen van het raadslid C.W. Jonker (SP) over 'Zelfbewoningsplicht'', 7 september 2021.
- College van B & W, raadsbrief 'Invoeren verhuurdervergunning', 13 oktober 2020.
- College van B & W, raadsbrief 'Maatregelen ter bescherming van koopstarters. Afdoening motie "Klaar voor de (eerlijke) start?!" (18bb9380)', 22 september 2020.
- College van B & W, raadsbrief 'Rotterdam ouder en wijzer: voortgangsrapportage', 15 december 2020.
- College van B & W, raadsbrief 'Vaststelling nieuw beleid: Nieuw Rotterdams Kwaliteitsbeleid Wonen', 23 juni 2020.
- College van B & W, raadsvoorstel 'Actualisatie grondprijsbeleid sociale huurwoningen', 22 juni 2022.
- College van B & W, raadsvoorstel 'Toepassen van de in de Wet ruimtelijke ordening opgenomen coördinatieregeling op het project Downtown in het Baankwartier', 31 maart 2020.
- College van B & W, raadsvoorstel 'Vaststelling Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 18 mei 2021.
- College van B&W, raadsbrief 'Integrale veegbrief toezeggingen 2e herziening 2020 en begroting 2021', 3 november 2020.
- College van B & W, raadsbrief 'uitvoering moties mbt private ontwikkelinitiatieven voor de projectmatige bouw van woningen', ongedateerd.
- College van B&W, raadsvoorstel 'Vaststelling Verordening starterslening Rotterdam', 18 mei 2021.
- Gemeente Rotterdam e.a., 'Convenant Huisvesting Bijzondere Doelgroepen 2015', 2015.
- Gemeente Rotterdam en Vestia, 'prestatieafspraken Vestia 2022', december 2021.
- Gemeente Rotterdam, '(Ver)huren in Carnisse', 30 november 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan beschikbaarheid', september 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan coöperatieve woonvormen', 3 december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan goed huren en verhuren', 13 oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenhuur', 2 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Actieplan middenkoop', oktober 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Ambitie grondbeleid Rotterdam', oktober 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'BoPro', Excel.

- Gemeente Rotterdam, 'Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021. Samen naar de 18.000', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Bouwmaatregelen woningbouw Rotterdam 2018-2021', 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Definities gehanteerd in Bopro, versie 1', 4 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsatlas 2.0 Ontwikkeling woningvoorraad', augustus 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsatlas ontwikkeling woningvoorraad', februari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Grondprijsbeleid 2013', 9 juli 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Herziening ijkpunten. Bijlage bij Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030; herziening 2020', 1 september 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Huisvesting voor maatschappelijke beroepen', ongedateerd, verkregen via: https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen.
- Gemeente Rotterdam, 'Huisvesting voor maatschappelijke beroepen', ongedateerd, verkregen via: https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/maatschappelijke-beroepen.
- Gemeente Rotterdam, 'INSCHRIJFFORMULIER Investeringsvoorstel 2021- LTIP 2041 – Aanwending Eneco opbrengst', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarrekening 2020', stedelijke inrichting en ontwikkeling, grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen), toelichting overzicht afwijkingen, verkregen via: https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/jaarstukken2020/programmas/stedelijke-inrichting-en-/grondexploitatie-(niet-be/
- Gemeente Rotterdam, 'Kader herhuisvesting bij herstructurering in Rotterdam', 22 november 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor bouwmaatregelen 'anticyclisch bouwen' Q3 2020', 24 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020', 2e druk 22 juni 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Nieuw Rotterdams kwaliteitsbeleid wonen. Nieuwbouw en transformatie', 13 maart 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Plan van aanpak middensegment huur Rotterdam', april 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse Handreiking Prestatieafspraken', conceptversie 15 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken in de fysieke sector', 19 december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Stadsbrede afspraken over bewonerswensen bij stadsvernieuwing', 10 maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Tweede Voortgangsrapportage Goed huren en verhuren', november 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitvoeringsaanpak (Ver)huren in Carnisse. Naar aanleiding van een casestudy naar de huur en verhuur van woningen in Carnisse 2018-2019', december 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitvraag 2018', 11 april 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening doelgroepen middeldure huur- en sociale koopwoningen Rotterdam 2021', 17 juni 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening starterslening Rotterdam', 17 juni 2021
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad 2021', 17 juni 2021.

- Gemeente Rotterdam, 'Voortgang bouwproductie Rotterdam. 2e kwartaal 2020', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangrapportage Woonvisie Editie 2017', oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage goed huren en verhuren. Half oktober 2020 – half februari 2021', maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Goed huren en verhuren', maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2018', maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2019', september 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Woonvisie Editie 2020', september 2021.
- Gemeente Rotterdam, 'Wijziging verordening financiën Rotterdam 2013', 18 juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Woningbouwinitiatief op gemeentegrond? Leidraad voor het indienen van een Privaat Ontwikkelinitiatief voor de bouw van woningen', maart 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Woonvisie Rotterdam, koers naar 2030, agenda tot 2020', december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum herziening 2020', september 2020.
- Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum', maart 2019.
- Gemeente Rotterdam, akkoord 'Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021'.
- Gemeente Rotterdam, college van B&W, 'Stadsvernieuwing 2.0: Samen met de stad', 13 juli 2021.
- Gemeente Rotterdam, collegebrief 'gebiedsatlas 2030 en afdoeningsvoorstel inzicht prijssegment', 20 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam, conceptversie 'Monitor 2019 Gebiedsatlas 2.0', maart 2021.
- Gemeente Rotterdam, corporaties en marktpartijen, 'Bouwmaatregelen Woningbouw Rotterdam 2018-2021', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, en Vestia, 'prestatieafspraken Vestia 2022-2023', december 2020.
- Gemeente Rotterdam, excelfile 'Financieel overzicht biedingen alle corpo's 2018-2022 versie 2', ontvangen 7 april 2021.
- Gemeente Rotterdam, Huurdersraad Vestia en Vestia, 'prestatieafspraken Vestia 2020-2021', december 2019.
- Gemeente Rotterdam, motie 'Help de inwonende mantelzorger', 30 april 2021.
- Gemeente Rotterdam, OBI, 'Feitenkaart aandachtsgroepen volkshuisvestingbeleid', 2014-2018.
- Gemeente Rotterdam, OBI, 'verkenning vrije sector huurwoningen Rotterdam' 2015.
- Gemeente Rotterdam, OBI, 'verkenning vrije sector huurwoningen Rotterdam' 2017.
- Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Actualisatie grondprijsbeleid sociale huurwoningen', 22 juni 2021.
- Gemeente Rotterdam, raadsbesluit 'Vaststelling actieplan middenhuur', 2 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, Vestia, Havensteder, Woonbron en Woonstad, 'Perspectief voor bewoners bij herstructurering", CONCEPT juni 2021.
- Gemeente Rotterdam, Vestia, Woonstad, Woonbron en Havensteder, 'Bijlage A1 Tabel bijdrage corporaties aan Wijken in balans', maart 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Grondbeleid en marktbenadering projectmatige woningbouw', 27 juni 2019.

- Gemeenteraad Rotterdam, amendement 'Zekerheden inbouwen sociale voorraad', 16 mei 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Doen wat nodig is voor behalen ijkpunten sociale voorraad', 1 oktober 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Huurdersproof', 16 mei 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Klaar voor de (eerlijke) start!?', 13 november 2018.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Opkoopbescherming: geen woorden maar daden', 30 september 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'transparante marktbenadering', 27 juni 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Voortgangsrapportage Woonvisie', 15 december 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Zicht op bijsturing betaalbaar wonen', 1 oktober 2020.
- Gemeenteraad Rotterdam, raadsmotie 'Stadsbrede aanpak goed verhuurderschap', 18 juli 2020.

overige gebruikte documenten

- ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021.
- ABF, 'Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 18 mei 2018.
- Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken woningwet, 'Advies geschil prestatieafspraken Rotterdam', februari 2019.
- Anoniem, burgerbrief aan gemeenteraad 'Sloopplannen 2e carnissestraat Rotterdam zuid', ongedateerd (raadsbehandeling 16 oktober 2018).
- Bestuursvoorzitters van de vier Rotterdamse woningcorporaties, 'brief aan de commissie BWB over Woonvisie Rotterdam', 8 december 2015.
- Binnenlands Bestuur, 'Kadaster onderzoekt het effect van de Starterslening', 6 augustus 2018.
- CBS, 'Adreskenmerken van personen die in de gemeentelijke bevolkingsregisters ingeschreven (hebben ge)staan'. 16 april 2020.
- CBS, 'Huishoudenskenmerken van in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven personen', 7 april 2020.
- CBS, 'WOZ-waarde en eigendom van woningen en niet-woningen', 6 februari 2020.
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek, 'Monitor sociale woningvoorraad stadsregio Rotterdam', april 2012.
- College van B & W van de gemeente Albrandswaard, raadsbrief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 14 december 2021.
- Fraey Partners in Publieke Waarde, 'Evaluatie Prestatieafspraken Rotterdam', 1 september 2020.
- Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, 'Visie op Zuid-Holland. Provinciale structuurvisie', 27 november 2012.
- Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, brief 'Informatie voortgang proces woonregio Rotterdam naar aanleiding van de regionale woonvisie 2017', 23 februari 2018.
- Gedeputeerde Staten provincie Zuid-Holland, voorstel 'Vaststellen diverse subsidieregelingen woningbouw', 23 maart 2021.
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Ver achterblijven sociale nieuwbouw Rotterdam', 5 februari 2021.
- Gemeenschappelijk Overleg Huurdersorganisaties, 'Dringende oproep om de Woonvisie te herzien', 14 april 2021.

- Gemeenschappelijk Overleg Huurdersorganisaties, ‘reactie op het bod van de gemeente Rotterdam t.b.v. “Thuis in Rotterdam – Addendum op de Woonvisie 2030 (CONCEPT)”, 13 maart 2019.
- Havensteder en gemeente Rotterdam, ‘Prestatieafspraken 2022 en 2023’, december 2021.
- Havensteder, Vestia, Woonbron en Woonstad Rotterdam, raadsbrief ‘Reactie voortgangsrapportage Woonvisie’, 25 oktober 2021.
- I&O Research, ‘Verkenning rollen op de woningmarkt. Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio’s en gemeenten’, in opdracht van het ministerie van BZK, 3 maart 2020
- Kadaster, ‘Dezelfde starterswoning voor dezelfde prijs. Onderzoek naar koopprijseffecten van SVn-Startersleningen (januari 2008 t/ m september 2018)’, april 2019.
- Kadaster, ‘Onderzoek naar de situatie van koopstarters op de Rotterdamse woningmarkt en de rol van buy-to-let’, ongedateerd.
- Kopgroep POR ‘Samenvatting – kopgroepvergadering Woningbouwakkoord Rotterdam’, 30 oktober 2020.
- Kopgroep POR, ‘Verslag Kopgroep Woningbouwakkoord’, 20 september 2019.
- Maaskoepel, ‘Spelregels woonruimtebemiddeling Maaskoepel’, december 2014.
- Maaskoepel, notitie ‘Afspraken middenhuur’, 8 december 2020.
- Maaskoepel, Provincie Zuid-Holland en SvWrR, ‘Regioakkoord: Nieuwe woningmarktafspraken Regio Rotterdam’, 28 januari 2019.
- Minister van BZK, kamerbrief ‘Huurbeleid’, 8 juni 2017.
- Minister van BZK e.a., ‘Woondeal zuidelijke Randstad. Samenwerkingsagenda voor toekomstbestendige verstedelijking’, 3 juni 2019.
- Minister van BZK, kamerbrief ‘Landelijke evaluatie Wbmgp; selectieve woningtoewijzing’, 12 augustus 2021.
- Minister van BZK, Kamerstuk 33 659 ‘Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio’s’, 19 juni 2013.
- Ministerie van BZK, Aedes, Bouwend Nederland, e.a.., ‘Nationale Woonagenda 2018-2021’, 23 mei 2018.
- Ministerie van BZK, ‘Handreiking en vraagbaak prestatieafspraken’, 2021.
- Ministerie van BZK, brief ‘Uw geschil inzake de totstandkoming van prestatieafspraken’, 7 juli 2020.
- Ministerie van BZK, factsheet ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’, oktober 2016.
- Ministerie van BZK, ‘In vogelvlucht De Woningwet vanaf 1 januari 2022’, december 2021.
- Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, ‘Nationale woon- en bouwagenda, maart 2022.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ‘Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over wonen en ouderenzorg’, 23 november 2020.
- Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid, ‘Zuid Werkt!’, 19 september 2011.
- NPRZ, ‘ROTTERDAM ZUID - Uitvoeringsplan 2019-2022’, 21 januari 2019.
- NPRZ, ‘Uitvoeringsplan 2015-2018’, januari 2015.
- NPRZ, ‘voortgangsrapportage NPRZ 2018’, april 2019.
- NPRZ, ‘voortgangsrapportage NPRZ 2020’, ongedateerd.
- NPRZ, ‘Werkprogramma NPRZ Wonen 2019 – 2022’, ongedateerd.
- Planbureau voor de Leefomgeving, ‘Middeninkomens op de woningmarkt’, november 2017.

- Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Jaarplan 2016', ongedateerd.
- Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Voorstel 2020 – woningbouwakkoord', ongedateerd.
- Platform Ontwikkeling Rotterdam, 'Woningbouwakkoord Rotterdam – tussenstand – maatregelen pakket – Manifest doorbouwen tijdens en na de coronacrisis', 8 juli 2020.
- Platform Ontwikkeling Rotterdam, notulen vergadering 11 juni 2020.
- Provincie Zuid-Holland, 'Woonvisie 2011-2020 Provincie Zuid-Holland', 2011.
- Provincie Zuid-Holland, brief 'Inzet bij de beoordeling van de nu regionale woningmarktafspraken regio Rotterdam', 20 november 2018.
- Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, zaaknummer 201903261/1/A3 en 201903269/1/A3, 29 april 2020.
- Randstedelijke rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.
- Rechtbank van Rotterdam, zaaknummer ROT 21/3617, 14 maart 2022.
- Rekenkamer Rotterdam 'Een steentje bijgedragen', 2007
- Rekenkamer Rotterdam, 'Grond voor exploitatie', september 2012.
- RIGO, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017.
- RIGO, hoofdlijnennotitie 'Actualisatie Verordening woonruimtebemiddeling regio Rotterdam', 21 november 2019.
- RIGO, 'Evaluatie Huisvestingswet 2014. Instrumenten voor het lokale huisvestingsbeleid', 17 mei 2020.
- RIGO, 'Inzoomen op betaalbaarheid Woonlasten in de regio Rotterdam', 18 november 2014.
- RIGO, 'Schaarste in de regio Rotterdam. Bouwstenen bij de nieuwe huisvestingsverordening', 14 januari 2015.
- RIGO, 'Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad', 29 oktober 2020.
- RIGO, 'Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad', 23 januari 2019.
- RIGO, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017.
- Rijk en Gemeente Rotterdam, 'Regio Deal Rotterdam Zuid', 25 december 2018
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, brief aan College van B&W Rotterdam 'Masterplan Parkhaven', ongedateerd.
- Rijksoverheid, 'Nota van wijzigingen Wet maatregelen middenhuur', 31 januari 2019.
- Rijksoverheid, 'Rijksbegroting 2020, VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties'.
- Sira Consulting en Van der Heijden Grondbeleid, 'Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg', 28 april 2015.
- SP, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, Vragen 'Studentenwoningen niet meetellen als sociale huurwoningen', 3 mei 2021.
- Stadsregio Rotterdam, 'Op weg naar een gezonde woningmarkt Verstedelijkingsscenario 2020 Regio Rotterdam', augustus 2010.
- Stec, 'Monitor Regioakkoord Rotterdam', Excel, januari 2022.
- SUWR, 'jaarverslag 2019', maart 2020.
- SUWR, 'jaarverslag 2020', april 2022.
- SvWrR, 'Bestuursovereenkomst voor het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', 10 oktober 2019.

- SvWrR, 'Dat spreken we af! Actualisatie', 28 juni 2017.
- SvWrR, 'Financiële consequenties samenwerkingsverband', 10 oktober 2019.
- SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019,
- SvWrR, brief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 19 november 2021.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap; Motie (gewijzigd/nader); Gewijzigde motie van het lid Dassen c.s. over een verplicht lobbyregister voor bewindspersonen en de ambtelijke top (t.v.v. 35896-12)', 17 november 2021.
- Van Middelkoop, M. & Schilder F., 'Middeninkomens op de woningmarkt, Ruimte op een krap speelveld', Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag, 2017.
- Verenigde Naties mensenrechtenrapporteurs, brief aan de rijksoverheid 'reference AL NLD 3/2021', 19 april 2021.
- VNG en RIGO, 'Betaalbaarheid van wonen', 2014.
- VNG, 'Gemeentelijk instrumentarium middenhuur', ongedateerd.
- VVD en PVDA, 'Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA', 29 oktober 2012.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', 15 december 2021.
- VVD, D66, Groenlinks e.a., 'Coalitieakkoord 2018-2022 Nieuwe energie voor Rotterdam', 26 juni 2018.
- Wethouder Bouwen en Wonen, 'Toezegging overleg aanbieding stukken raad van wooncorporatie', 4 februari 2022.
- Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving (Rotterdam), 'beantwoording technische vragen, toezegging 21bb00930', 5 oktober 2021.
- Wethouder Bouwen, Wonen en Energietransitie Gebouwde Omgeving (Rotterdam), 'beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid K. Jonkers (SP) 'Verlaag de huren van de Startmotor', 13 april 2021.
- Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening en Vastgoed (Rotterdam), raadsbrief 'Regionale woningmarktafspraken 2010-2015', 10 juni 2011.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening en Vastgoed, raadsbrief 'Toezegging inzake evaluatiestartersleningen (R-10062)', 25 januari 2011.
- Woonbron en de gemeente Rotterdam, 'Prestatieafspraken 2022-2023', december 2021.
- Woonbron, Woonstad, Vestia, Havensteder en Gemeente Rotterdam, 'Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030', 2019.
- Woonstad Rotterdam, brief namens vier Rotterdamse corporaties 'Reactie voortgangsrapportage Woonvisie', 25 oktober 2021.
- Woonstad Rotterdam, Huurdersbelang Stadswonen en de gemeente Rotterdam, 'Prestatieafspraken 2022/23', december 2021.

geraadpleegde websites

- Aedes, 'Huurbeleid in 2022', 22 november 2021, verkregen via: https://aedes.nl/huurbeleid-en-betaalbaarheid/huurbeleid-2022
- AFM, 'Zorgen over leengedrag van koopstarters', 2 september 2021, verkregen via: https://www.afm.nl/nl-nl/consumenten/nieuws/2021/augustus/zorgen-over-leengedrag-koopstarters.
- CBS Statline, 'Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen, regio', verkregen via: https://opendata.cbs.nl/
- CBS Statline, 'Huishoudens; personen naar geslacht, leeftijd en regio, 1 januari,' verkregen via: https://opendata.cbs.nl/

- CBS Statline, ‘regionale kerncijfers, Waarde onroerende zaken’, verkregen via: https://opendata.cbs.nl/
- CPRW, ‘CPRW tekent de prestatieafspraken 2022-2023 niet’, verkregen via https://cprw.nl/mededelingen/cprw-tekent-de-prestatieafspraken-2022-2023-niet/
- DNB, ‘Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort’, 16 juli 2020, verkregen via: https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/oude-bulletins/dnbulletin-2020/huizenprijs-hangt-meer-samen-met-financieringsruimte-koper-dan-met-woningtekort
- Matthijs Korevaar, ‘De starterslening is het probleem en niet de oplossing’, 16 juni 2021, verkregen via: https://versbeton.nl/2021/06/de-starterslening-is-het-probleem-en-niet-de-oplossing.
- Ministerie van BZK, ‘projecten woningbouwimpuls’, geraadpleegd op 17 december 2021 via https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls/projecten-woningbouwimpuls.
- Ministerie van BZK, kaart ‘Locaties Woningbouwimpuls’, geraadpleegd op 19 juli 2021 via https://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ca16054497b144409162953b93bb82a1.
- NVM, ‘Marktinformatie Koopwoningen’, verkregen op 5 januari 2022 van https://www.nvm.nl/wonen/marktinformatie/.
- OECD, ‘Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access’, 20 mei 2021, verkregen via: https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html.
- Platform 31, ‘Sociale woningstelsel’, verkregen via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/sociale-woningstelsel
- Platform 31, ‘woonvisie en prestatieafspraken, verkregen op 15 mei 2021 via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/woningwet/woonvisie-en-prestatieafspraken.
- Platform 31, ’80-10-10 toewijzing’, verkregen op 12 juni 2021 via https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/80-10-10-toewijzing.
- Randstedelijke Rekenkamer, ‘Rolverdeling bij wonen’, verkregen via https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/wp-content/uploads/2019/12/Overzicht-Rolverdeling-bij-wonen.pdf.
- Rekenkamer Rotterdam, ‘Rotterdammers geven hun suggesties voor rekenkameronderzoek’. Verkregen op 10 oktober 2020 via https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/11/R.P.19.07-20191114-analyse-burgerpanel-enquete.pdf
- Rijksoverheid, ‘Gemeenten mogen verkoopprijs sociale koopwoningen bij wijze van experiment verhogen’, 22 april 2021, verkregen via: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/04/22/gemeenten-mogen-verkoopprijs-sociale-koopwoningen-bij-wijze-van-experiment-verhogen.
- Rijksoverheid, ‘Woningwet in vogelvlucht’, verkregen op 12 juni 2021 via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/17/woningwet-2015-in-vogelvlucht.
- Rijkswaterstaat, *Onteigening van grond*, verkregen via https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/onteigening.
- Rijnmond, ‘Hier kopen investeerders massaal huizen op’, 9 september 2021, verkregen via: https://www.rijnmond.nl/nieuws/1371971/hier-kopen-investeerders-massaal-huizen-op.

- RVO, ‘woningbouwimpuls’, geraadpleegd op 25 september 2020 via https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/woningbouwimpuls.
- Startmotor Rotterdam, ‘FAQ’, verkregen op 10 juni 2021 van https://startmotor-rotterdam.nl/faq/.
- Vers Beton, ‘All inclusive wonen met een contract dat niet helemaal deugt’, verkregen op 3 januari 2022 van https://www.versbeton.nl/2020/12/startmotor-all-inclusive-wonen-met-een-contract-dat-niet-helemaal-deugt/
- VNG, ‘Huisvestingswet’, verkregen op 18 oktober 2021 via https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/huisvestingswet.
- Volkskrant, ‘In Rotterdamse wijken komt tot de helft van verkochte woningen in handen van beleggers’, 9 september 2021, verkregen van https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/in-rotterdamse-wijken-komt-tot-helft-van-verkochte-woningen-in-handen-van-beleggers
- Woonbond, ‘beperking WOZ-waarde gaat binnenkort in’, verkregen op 12 april 2022 van https://www.woonbond.nl/nieuws/beperking-woz-waarde-gaat-binnenkort.

bijlage 5 begrippenlijst

Aftoppingsgrens	Een complex systeem bepaalt de hoogte van de te ontvangen huurtoeslag. Op basis van de relatie tussen de hoogte van het inkomen en de huurprijs wordt een 'basishuur' vastgesteld. Het verschil tussen de basishuur en zogeheten kwaliteitskortingsgrens (€ 442,46 in 2021) wordt volledig vergoed door de huurtoeslag. Het verschil tussen de kwaliteitskortingsgrens en de zogeheten aftoppingsgrens (€ 633,25 of € 678,66 voor huishoudens vanaf drie personen in 2021) wordt voor 65% vergoed door huurtoeslag. Het deel boven de aftoppingsgrens wordt in sommige gevallen voor 40% vergoed en in andere gevallen 0%.
DAEB	De 'kerntaken' van woningcorporaties worden in de Woningwet omschreven als 'diensten van algemeen economisch belang' (of DAEB). Deze taken zijn: sociale huurwoningen, bepaald maatschappelijk vastgoed en specifieke diensten voor de leefbaarheid.
niet-DAEB	Het ontwikkelen van huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen en commercieel vastgoed behoren niet tot de kerntaken van corporaties en gelden daarom als 'niet-DAEB'. Deze activiteiten zijn aan voorwaarden gebonden.
Dure scheefwoners	Mensen met een te laag inkomen voor de huur van hun woning.
EC-doelgroep	Het totaal van de primaire en secondaire doelgroep.
Goedkope scheefwoners	Mensen met een te hoog inkomen voor hun sociale huurwoning.
Huurtoeslaggerechtigden	Zie primaire doelgroep.
Huurtoeslaggrens	De maximale huur waarbij een huurder huurtoeslag kan ontvangen. De grens is in principe gelijk aan de liberalisatiegrens. Alleen voor jongeren tot 23 jaar geldt een lagere huurtoeslaggrens, namelijk op € 442,46 (prijspeil 2021).
Liberalisatiegrens	De liberalisatiegrens is de bovengrens voor woningen in het sociale huursegment. Woningen boven deze grens vallen in het vrije huursegment. In 2021 lag deze grens op € 752,33
Lokale- of regionale binding	Van binding is sprake als iemand economisch of maatschappelijk gebonden is aan de gemeente of regio. Op basis van de Huisvestingswet mogen gemeenten deze groep voorrang geven op sociale huurwoningen.
Maaskoepel	De koepel van woningcorporaties in de regio Rotterdam.
Passendheidsnorm of passend toewijzen	De Woningwet verplicht corporaties om aan minimaal 95% van de huishoudens in de primaire doelgroep een woning onder de aftoppingsgrens toe te wijzen.
Primaire doelgroep	Dit zijn huishoudens met recht op huurtoeslag. In 2021 waren dit huishoudens met een verzamelinkomen tot € 32.200.
Secundaire doelgroep	De secundaire doelgroep bestaat uit huishoudens die geen recht hebben op huurtoeslag, maar waarvan het inkomen wel onder de 'EC-grens' valt. Ook deze huishoudens komen in aanmerking voor een sociale huurwoning van een woningcorporatie. In 2021 waren

	dit huishoudens met een verzamelinkomen tussen € 32.200 euro en € 40.024 euro.
Sociale voorraad	In de regio Rotterdam vormt de sociale voorraad het totaal van sociale corporatiewoningen, sociale huurwoningen in particuliere handen en goedkope koopwoningen (in 2021 was dit € 174.000).
80-10-10 regeling	De Woningwet schrijft voor dat woningcorporaties jaarlijks minimaal 80% van hun vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen tot 40.024 euro (prijspeil 2021). 10% mag naar huishoudens met een inkomen tussen 40.024 euro en 44.655 euro en 10% mag naar de hogere inkomens.
Urgenten	Huishoudens die op basis van een urgentiestatus voorrang krijgen op een sociale huurwoning. Redenen voor een urgentiestatus zijn bijvoorbeeld een medische noodzaak of mensen die doorstromen uit opvanginstellingen (zoals de gevangenis of een kliniek).
Vergunninghouders	Vergunninghouders zijn asielzoekers met een verblijfstatus. Vergunninghouders worden gelijk behandeld als urgent woningzoekenden, zonder een aanvraag in te hoeven dienen of een urgentiebeschikking te krijgen. Ze tellen dus niet mee in de aantallen aanvragen en besluiten over urgentie.

Rekenkamer ROTTERDAM

bijlage 6 lijst van afkortingen

AOW	Algemene Ouderdomswet
BAG	de Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BOK	Bestuurlijke Overeenkomst
BVO	bruto vloeroppervlakte
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DAEB	Diensten van Algemeen Economisch Belang
dVi	de Verantwoordingsinformatie
dPi	de Prospectieve informatie
EC	Europese Commissie
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GO	gebiedsontwikkeling
HBD	Huisvesting Bijzondere Doelgroepen
NHG	Nationale Hypotheekgarantie
NPRZ	Nationaal Programma Rotterdam Zuid
OBI	Onderzoek en Business Intelligence
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POR	Platform Ontwikkeling Rotterdam
RCE	Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
RO	Ruimtelijke ontwikkeling
SUWR	Stichting Urgentiebepaling Woningzoekenden Rijnmond
SvWrR	Samenwerkingsverband Wonen Regio Rotterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag
Wbmgp	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WoON	WoonOnderzoek Nederland
WOZ	Waardering onroerende zaken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WWS	Woningwaarderingsstelsel
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten