



Evaluatie Woonvisie 2015 gemeente Nijkerk

Rekenkameronderzoek naar de
effectiviteit van het woonbeleid
van de gemeente Nijkerk



REKENKAMERCOMMISSIE
**VALLEI &
VELUWERAND**

COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (plv. voorzitter/ lid), de heer M. Pen (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer H.M. ter Beek (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw E. de With.

www.rkvalleienveluwerand.nl

Voor dit onderzoek is een externe deskundige ingehuurd: dhr. R. Reedeker van R2 Consultancy BV.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
Aanleiding	5
Doel onderzoek en onderzoeksvraag	5
Onderzoeksaanpak	5
Leeswijzer	6
2. Resultaten	7
Inleiding	7
2.1 Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de Woonvisie 2015?	7
Kaders	7
Uitvoering	8
Doelstellingen	9
Sturing door de gemeente	10
2.2 In welke mate heeft de gemeente Nijkerk de doelstellingen uit de Woonvisie 2015 bereikt?	10
Realisatie doelstellingen	10
Rapportages	13
2.3 Wat is van invloed geweest op het wel of niet bereiken van de doelstellingen?	13
Afspraken met externe partijen	13
Wet- en regelgeving en marktontwikkelingen	14
Evaluatie en bijstelling	14

Bewaking en sancties	14
Betrokkenheid en sturing raad	15
3 Conclusies en aanbevelingen	16
3.1 Conclusies	16
3.2 Aanbevelingen	17
Voor de nieuwe Woonvisie	17
Voor sturing op resultaten	18
Bestuurlijke reactie	19
Nawoord	22
Bijlagen	24

1. Inleiding

Aanleiding

Op verzoek van de Auditcommissie van de gemeenteraad van Nijkerk heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek verricht naar de uitvoering van het Woonbeleid.

De raadsleden gaven aan dat zij behoefte hebben aan een evaluatie van de Woonvisie uit 2015, mede gezien het feit dat er in 2019 een nieuwe visie opgesteld gaat worden. De raadsleden vragen zich af hoe de Woonvisie is uitgevoerd en of de doelstellingen zijn gerealiseerd, omdat ze nu een gebrek aan inzicht hebben in de stand van zaken.

Doel onderzoek en onderzoeksvraag

Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel om te bepalen of het woonbeleid van de gemeente Nijkerk effectief is. Zo nodig kan de Rekenkamercommissie aanbevelingen doen ter verbetering van het beleid.

Onderzoeksvraag:

De centrale onderzoeksvragen luiden:

1. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de Woonvisie?
2. In welke mate heeft de gemeente Nijkerk de doelstellingen uit de Woonvisie 2015 bereikt?
3. Wat is van invloed geweest op het wel of niet bereiken van de doelstellingen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met een studie van relevante regionale, provinciale, landelijke en gemeentelijke documenten, betreffende het woonbeleid (zie Bijlage 1). Daarna zijn er interviews gehouden met 4 ambtenaren en een externe partij; woningcorporatie WSN (Woningstichting Nijkerk). Zie Bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten.

Leeswijzer

De Rekenkamercommissie wil haar onderzoeksrapporten toegankelijker maken in leesbaarheid en in digitaal gebruik. Daarom is dit rapport een samenvatting van de onderzoeksresultaten en voldoet het rapport aan de eisen van digitale toegankelijkheid. Mocht u zich nog meer willen verdiepen, dan verwijzen we u graag naar de bijlagen.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van het onderzoek per onderzoeksvraag weergegeven. De uitgebreide resultaten die per deelvraag uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, kunt u vinden in Bijlage 3.

Hoofdstuk 3 presenteert de conclusies en aanbevelingen. De uitgebreide variant hiervan kunt u de lezen in Bijlage 4.

2. Resultaten

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de evaluatie van de Woonvisie 2015. De Woonvisie is opgesteld n.a.v. de nieuwe Woningwet van 2015. De Woningwet heeft nieuwe regels opgesteld voor de sociale woonsector. De Woonvisie beperkt zich tot deze sector. Een Woonvisie is (daarmee) slechts een deel van het totale Woonbeleid. In dit onderzoek hebben we in Nijkerk geen integraal Woonbeleid aangetroffen. We beperken ons in dit onderzoek tot de reikwijdte van de Woonvisie.

2.1 Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de Woonvisie 2015?

In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de Woonvisie tot stand is gekomen (de kaders en de betrokkenen), welke doelstellingen zijn bepaald en welke instrumenten de gemeente heeft om te sturen op de doelstellingen.

Kaders

De gemeente Nijkerk houdt in haar Woonvisie rekening met kaders op verschillende niveaus: rijksniveau, provinciaal niveau en regionaal niveau.

Naast de wet- en regelgeving vanuit het Rijk hebben ook de provincie en vooral de regio invloed op het woonbeleid van Nijkerk: per regio zijn regionale woonagenda's ontwikkeld met kwantitatieve en kwalitatieve opgaven voor iedere gemeente. De gemeente Nijkerk maakt deel uit van de regio Foodvalley (provincie Gelderland/Utrecht) en (op onderdelen) van de regio Amersfoort (provincie Utrecht). De regionale woonagenda's worden door de betrokken gemeenten en door het regiobestuur, waarin de gemeente Nijkerk ook bestuurder is, vastgesteld.

Het belangrijkste kader betreft de omvang van het totale bouwvolume. Dit volume wordt door de provincie per regio vastgesteld en in regioverband wordt de verdeling over de gemeenten afgesproken. Nijkerk heeft hierin alleen te maken met de productieaantallen van de Foodvalley. In de Structuurvisie 2011 en de nieuwe Omgevingsvisie wordt aangegeven waar deze volumes gerealiseerd kunnen worden. De gemeente Nijkerk bepaalt vervolgens zelf welk percentage van dit volume besteed moet worden aan sociale woningbouw en legt dit vast in de Woonvisie.

Nijkerk heeft dus te maken met gemeente-overstijgende kaders. Met name in regioverband participeert de gemeente in de totstandkoming van de Regionale Woonagenda en is zij nauw betrokken bij de hierin gestelde kaders.

Uitvoering

Intern

Binnen de gemeente Nijkerk zijn veel beleidsterreinen betrokken bij het vormgeven en uitvoeren van het woonbeleid.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de adviseur Wonen uit het Team Vakspecialisten. Daarbij wordt de adviseur Wonen, welzijn en zorg uit het Team 'Zelfredzaamheid dagelijks leven' nauw betrokken en voor de projecten betreffen dat de projectleiders Gebiedsontwikkelingen, woningbouwlocaties en diverse projecten. Voor verdere deskundigheid is er breed ondersteuning binnen de gemeente onder andere door specialisten grondzaken, juristen, planologen en financieel specialisten.

De organisatie van het gemeentelijk apparaat is gebaseerd op zelfsturing. Voor het ontwikkelen van een Omgevingsvisie en Woonvisie is deskundigheid op veel terreinen nodig om de integraliteit van de vraagstukken te waarborgen. Respondenten geven aan dat dit veel van de adviseur Wonen vraagt. Hij/ zij moet weten welke aspecten van het woonbeleid meegenomen moeten worden en wie daar dan bij betrokken moet worden op welk moment.

Extern

De wijze waarop de vertaling van de kaders naar de lokale aanpak plaatsvindt, is aan de gemeente. In de Woonvisie, de Prestatieafspraken, de Samenwerkingsovereenkomsten met andere partijen en de contracten met ontwikkelaars etc. geeft de gemeente vorm aan haar regierol om de bouwvolumes te concretiseren naar de doelgroepen en de kwalitatieve (bouw)aspecten daarbij te betrekken.

De gemeente Nijkerk laat zich daarbij adviseren en informeren door andere partijen. In de beleidsontwikkeling van het Woonbeleid 2015 zijn externe partijen en organisaties, zoals corporaties, huurdersorganisaties en zorgorganisaties, op verschillende wijzen, maar beperkt, betrokken. De gemeente houdt rekening met de wensen en behoeften van deze partijen. Daarnaast laat de gemeente onderzoek doen naar de stand van zaken van de woningmarkt (de demografische ontwikkelingen en de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte voor de verschillende doelgroepen) voor de opstelling van een nieuwe Woonvisie.

Bij de uitvoering van het woonbeleid zijn de belangrijkste betrokken externe partijen de Woningstichtingen, de huurdersorganisaties en de ontwikkelaars. Partijen hebben wel verschillende rollen bij de uitvoering. Zo zijn de Woningstichting Nijkerk, de Alliantie, de Huurders Organisatie en de vereniging Huurdersbelangen als medeondertekenaars rechtstreeks betrokken bij de jaarlijkse prestatieafspraken. De jaarlijkse prestatieafspraken bevatten concrete afspraken over te leveren prestaties en procesafspraken

om de doelstellingen van de Woonvisie te bereiken. De bouwopgaven per partner en locatie worden concreet in de bijlagen bij de prestatieafspraken aangegeven. Een voorbeeld hiervan ziet u in Bijlage 5. Woningstichting Nijkerk (WSN) en de Alliantie zijn beide woningcorporaties, waarbij de Alliantie in het kader van de Woningwet geen ontheffing heeft gekregen van het Rijk voor nieuwbouw in Nijkerk, omdat zij al een ander woongebied hebben om te bouwen. Iedere corporatie mag van het Rijk slechts in één gebied bouwen, tenzij ze bij wijze van uitzondering een ontheffing hebben gekregen.

Er zit een verschil tussen de rendementen die behaald kunnen worden door de commerciële ontwikkelaars en die van de coöperaties: de opvang van urgente gevallen en statushouders wordt bijv. nagenoeg geheel bij de woningcorporatie gelegd en commerciële ontwikkelaars bouwen voornamelijk huurwoningen in de hogere klasse. Daarnaast zitten woningcorporaties vast aan de verhuurderheffing van het Rijk (een heffing over de WOZ-waarde van goedkope huurwoningen als verhuurders meer dan 50 huurwoningen bezitten) en commerciële ontwikkelaars meestal niet, doordat ze per project kleinere aantallen bouwen (minder dan 50).

Gezien de verschillende rollen liggen de te leveren prestaties voornamelijk bij de gemeente en WSN.

De verschillende ontwikkelaars zijn alleen bij de uitvoering van de Woonvisie betrokken, doordat bij de ontwikkeling van woningbouwplannen rekening gehouden dient te worden met de vanuit de gemeente opgestelde randvoorwaarden van 35% sociale bouw. De WSN bouwt 100% sociale woningbouw.

Doelstellingen

In de Woonvisie 2015 werden de volgende speerpunten/ woonopgaven opgenomen:

- voldoende woningen voor huidige en toekomstige inwoners met een laag inkomen, of een middeninkomen of de mogelijkheid om (langer) zelfstandig te wonen;
- voldoende kwaliteit van de woningvoorraad en woonomgeving;
- voldoende keuzemogelijkheden voor huidige en toekomstige inwoners.

Daarnaast werden m.b.t de bouwopgaven 2015-2020 o.a. de volgende doelstellingen opgenomen: voor lagere inkomens (de grenzen hiervan zijn bepaald in de Woningwet) moeten in de planperiode 844 tot 1094 extra woningen beschikbaar komen. Een deel daarvan wordt gerealiseerd door ontwikkelaars die bij nieuwbouwprojecten 35% van de woningen als sociale woningbouw moeten uitvoeren. Daarvan moest 25% sociale huurwoningen zijn en 10% sociale koopwoningen. Deze percentages komen weliswaar niet uit de Woonvisie 2015, maar worden als beleid gehanteerd in de planvorming. In de jaarlijkse overzichten van de Planvoorraad die als bijlage 3 bij de Prestatieafspraken 2019 is gevoegd, wordt zelfs gesproken van: "Eis: 35% sociaal 25% huur en 10% koop".

De overige doelstellingen worden niet concreet gekwantificeerd.

Sturing door de gemeente

In de Woonvisie heeft de gemeente Nijkerk aangegeven o.a. de volgende instrumenten in te zetten om de woonopgaven te realiseren:

1. Woningbouwprogrammering: De programmering van de woningbouwlocaties met aantallen, soorten en prijsklassen wordt in overleg met de grondeigenaren / projectontwikkelaars bepaald. In ieder geval is het uitgangspunt dat op iedere locatie minimaal 35% sociale huurwoningen en/ of goedkope koopwoningen gerealiseerd worden.
2. Grondprijzenbeleid: De gemeente Nijkerk voert in het algemeen een faciliterend grondbeleid. Daar waar zij zelf veel grond in bezit heeft, voeren ze een actief grondbeleid, waar het de verkoop van grond betreft. Voor wat betreft de grondprijzen voor sociale huurwoningen worden marktconforme prijzen gehanteerd.
3. Uitvoering wettelijke taak huisvesting verblijfsgerechtigden: In overleg met de woningcorporaties en de Stichting Vluchtelingenwerk wordt hier uitvoering aan gegeven. In de meeste gevallen stelt de Woningstichting Nijkerk (WSN) de woningen beschikbaar aangezien het sociale huurwoningen betreft. De gemeente zoekt in overleg met andere partijen naar betaalbare alternatieven.
4. Nijkerk heeft daarnaast een urgentieverordening opgesteld voor de verdeling van goedkope woonruimten. Zij heeft bewust geen Huisvestingsverordening, omdat de woonruimteverdeling door de corporaties goed genoeg wordt uitgevoerd en er dus geen noodzaak is om meer regels in een Huisvestingsverordening te stellen voor een verdere verdeling van deze woonruimten.

2.2 In welke mate heeft de gemeente Nijkerk de doelstellingen uit de Woonvisie 2015 bereikt?

Deze paragraaf gaat in op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en welke rol de gemeente hierin voor zichzelf ziet. Daarna wordt ingegaan op de manier waarop over de resultaten van de uitvoering van de Woonvisie, met name de Prestatieafspraken, wordt gerapporteerd.

Realisatie doelstellingen

- Op het moment van opstellen van de Woonvisie en de doelstelling voor de sociale woningen zat er een groot gat tussen behoefte en aanbod. Toen was al duidelijk dat dit gat (1000 woningen) niet in 5 jaar gedicht zou kunnen worden. Er zijn vanaf 2015 in verhouding wel meer sociale huurwoningen en sociale koopwoningen toegevoegd dan voorheen. Door de gemeente wordt aangegeven dat in nieuwbouwprojecten de doelstelling van 35% is gehaald. Tot 2020 wordt de doelstelling van 844-1094 woningen voor lage- en middenhuur en goedkope nieuwbouw echter lang niet gehaald: de planning is 481 woningen tot en met 2020 (zie het staatje op blz. 15 van bijlage 3 van dit rapport).

Daarbij past wel de kanttekening dat in Doornsteeg fase 1 er te weinig is gebouwd en dat dit gecompenseerd zal worden in fase 2. Daarnaast worden in de cijfers de realisering van de 62 eenheden tijdelijke huisvesting in het zusterhuis en tiny houses meegenomen. En het is de vraag of dat terecht is. In het memo over de bepaling van de Kernvoorraad (document 6 van bijlage 1) wordt toegelicht hoe de kernvoorraad (is het aantal sociale huurwoningen) en de omvang van de behoefte wordt bepaald. Daarin wordt niet gesproken over tijdelijke huisvesting. Dit is ook logisch, omdat met tijdelijke huisvesting de bouwbehoefte blijft voor permanente huisvesting.

- Het percentage van 35% is verdeeld in 25% voor sociale huurwoningen en 10% voor goedkope koopwoningen in de verwachting dat doorstroming vanuit de bestaande sociale huurwoningen naar deze koopwoningen gestimuleerd zou worden. Deze doorstroming heeft echter niet tot nauwelijks plaatsgevonden.
- De doelstelling voor meer woningen voor de middeninkomens is niet als percentage opgenomen in de Woonvisie. Er is wel een aantal projecten gedaan. Of dit voldoende is om aan de behoefte te voldoen, is onduidelijk. Voor de nieuwe Woonvisie wordt voor de bepaling van de behoefte nieuw onderzoek verricht.
- De gemeente geeft aan secundair verantwoordelijk te zijn voor de huisvesting van de inwoners met een ondersteuningsvraag: zij monitoren de behoefte en de mogelijkheden van de inwoners met een ondersteuningsvraag en delen deze informatie. En zij brengen richting aan in de opgave en brengen partijen bijeen. De oplossingsrichtingen worden voor een groot deel door anderen, zoals woningeigenaren, zorginstellingen en woningstichtingen bepaald. Er zijn dan ook geen aantallen opgenomen voor (langer) zelfstandig wonen. Op deze groep is nog weinig grip en in de nieuwbouwplannen is er niet echt beleid voor.
- Kwaliteit woningen: de gemeente heeft alleen een faciliterende rol en geeft aan dat de eigenaar en/of bewoner verantwoordelijk is voor de kwaliteit van een bestaande woning. De thema's 'duurzaamheid' en 'levensloopbestendig' faciliteren ze actief, omdat hier nog grote kwaliteitswinsten te behalen zijn en omdat deze thema's sleutels zijn naar de toekomst. Doelstellingen zijn echter niet geformuleerd en sturing heeft ook niet plaatsgevonden. Voor nieuwbouw geeft het bouwbesluit de richtlijnen en de gemeente ziet geen reden om daar bovenop extra eisen te stellen. Behalve voor locatie De Doornsteeg waarvan de ontwikkeling een aantal jaren duurt is met verhoogde eisen voorgesorteerd op aanscherping van de energieprestatie-eisen.
- Kwaliteit woonomgeving: De gemeente geeft aan primair (mede-)verantwoordelijk te zijn voor een minimaal kwaliteitsniveau van de woonomgeving, maar zij willen de medeverantwoordelijkheid van de inwoners stimuleren. Daar is wel op gestuurd door bijvoorbeeld de bewoners meer te betrekken bij de (her)inrichting, zodat (zelf)beheer een logische vervolgstap is. Verder willen ze bewoners bij kleinschalige en kortstondige projecten op wijk- of straatniveau betrekken in de hoop een beweging op gang te brengen van meer burgerparticipatie. Zij willen dit doen door aan te haken bij actieve bewoners of bestaande evenementen.

Rapportages

De huidige stand van zaken m.b.t. de gerealiseerde en geplande productie wordt in verschillende documenten aangegeven.

- Vier tot zes keer per jaar wordt de voortgang van de acties uit de Prestatieafspraken met betrokken partijen besproken en per kwartaal wordt de voortgang door betrokken partijen beoordeeld en door de gemeente vastgelegd in overzichten, zie bijlage 6 voor een voorbeeld. Deze overzichten worden alleen ambtelijk gebruikt, maar niet apart naar de raad gerapporteerd.
- Er wordt jaarlijks een overzicht gemaakt van de opleveringen, de in aanbouw zijnde woningen en de programmering voor de toekomstige jaren voor de verschillende categorieën woningen (soort woning met diverse huurklassen en diverse koopklassen). In dit document wordt geen relatie gelegd met de realisering van de betreffende doelstellingen uit de Woonvisie. Over dit document wordt niet apart gerapporteerd naar de raad. De raad krijgt in de bijlagen bij de jaarlijkse prestatieafspraken een overzicht van de nieuwbouw: woningbouwprogrammering van WSN en van alle typen woningen tot en met het betreffende jaar zie nr. 35 bijlage 1.
- Voor wat betreft de nieuwbouwprojecten worden de gemeentelijke kaders per ontwikkelingsproject in de planvorming door de ontwikkelaars meegenomen en worden de plannen vervolgens daaraan getoetst. Een aparte rapportage over het resultaat van de planvorming wordt niet gemaakt. Wel wordt in het overzicht "Woningbouwprogrammering en opleveringen" door de gemeente nauwkeurig de planning en producties per project en per categorieën woningen bijgehouden. Tevens wordt daarbij de verantwoordelijke projectleider binnen de gemeente aangegeven. Over dit overzicht wordt niet gerapporteerd aan de raad.

2.3 Wat is van invloed geweest op het wel of niet bereiken van de doelstellingen?

Er zijn heel veel zaken die invloed hebben op het halen van de doelen van de Woonvisie. In deze paragraaf benoemen we de meest relevante zaken voor Nijkerk.

Afspraken met externe partijen

Met betrokken partijen worden verschillende afspraken gemaakt om de doelstellingen te bereiken.

- Met ontwikkelaars wordt bij de planvorming het percentage van 35% sociale woningen als kader meegegeven. Dat percentage blijkt soms lastig te realiseren bij complexe binnenstedelijke (veelal kleinere) opgaven en bij kleinschalige nieuwbouwprojecten.
- Met de woningcorporaties worden in de jaarlijkse prestatieafspraken over een reeks van zaken afspraken gemaakt, waarbij de toevoeging van woningen aan de kernvoorraad (omvang van het

aantal woningen dat daadwerkelijk beschikbaar is voor lagere inkomens) een belangrijke plaats inneemt.

Wet- en regelgeving en marktontwikkelingen

De belangrijkste invloeden op het bereiken van de doelstellingen uit de Woonvisie komen vanuit de wet- en regelgeving van de Rijksoverheid, zoals de wijziging van vastgoedwaardes en de wijziging van de regelgeving m.b.t. tot de verhuurderheffing en de marktontwikkelingen, zoals een grotere vraag en stijgende huizenprijzen. Hoe groot deze invloed in Nijkerk precies is geweest, is moeilijk na te gaan.

Evaluatie en bijstelling

Er wordt geen aparte jaarlijkse evaluatie gedaan en gerapporteerd over de doelstellingen uit de Woonvisie. Wel wordt er bij het maken van nieuwe Prestatieafspraken voor het betreffende jaar steeds bekeken waar men staat ten opzichte van de doelstellingen en worden afspraken gemaakt om de doelstellingen te halen.

In de projecten van de ontwikkelaars worden de kaders zo veel mogelijk toegepast, waar dit financieel redelijk is in het betreffende project. De toestemming om af te wijken van de randvoorwaarden wordt bij de kaderstelling door de gemeenteraad gegeven of bij de behandeling van het bestemmingsplan. In het eerste geval wordt de raad vooraf geïnformeerd en in het tweede geval achteraf, maar dan heeft de raad formeel nog de mogelijkheid om het geheel te amenderen. De gemeentelijke projectleider stemt de randvoorwaarden af met de wethouder. De raad wordt hierover niet van te voren geïnformeerd.

Bewaking en sancties

Bij het maken van de prestatieafspraken worden sancties bij niet nakomen niet aangegeven. De betrokken partijen zijn tot elkaar veroordeeld: gemeente en de woningcorporatie zijn van elkaar afhankelijk en daarom hebben sancties ook niet veel zin. Ze hebben beide een gezamenlijk belang en daarom is tot afdwingen niet nodig gebleken.

Dat ligt iets anders bij de projectontwikkelaars. Daar worden aan de voorkant kaders meegegeven, zeker als de gronden of een deel ervan in bezit zijn van de gemeente. Maar het handhaven van bijvoorbeeld de 35% blijkt nog wel eens lastig te zijn, zeker in situaties waarbij de grond in bezit is van de ontwikkelaar. Hier heeft de gemeente bij het goedkeuren van bouwplannen, bestemmingsplannen, etc. grote bevoegdheden met als sanctie het afkeuren van plannen. Tegelijk heeft de gemeente de ontwikkelaars nodig voor het realiseren van de bouwbehoefte. Als de gemeente elke keer plannen afwijst of zodanige eisen aan de voorkant stelt dat daar moeilijk aan kan worden voldaan, wordt er, door de vertraging die dit veroorzaakt, onvoldoende gebouwd.

Betrokkenheid en sturing raad

De belangrijkste informatie over voortgang en uitvoering van het beleid wordt gevormd door de jaarlijkse prestatieafspraken. De raad wordt na het ondertekenen van de prestatieafspraken steeds, dus elk jaar, geïnformeerd.

Een direct verband met de doelstellingen uit de Woonvisie is daarbij niet te leggen. En tevens ontbreekt de informatie uit de commerciële woningbouwprojecten, waardoor een totaalbeeld van het bereiken van de doelstellingen uit de Woonvisie er niet is in de informatievoorziening.

In de voorbereiding van de Woonvisie 2015 is met de raad vooral gesproken over de wijze waarop de omvang van de kernvoorraad werd bepaald. Bij het opstellen van de verdere inhoud van de Woonvisie is de raad niet vooraf betrokken geweest, alleen het eindproduct is ter besluitvorming in de commissie en raad behandeld. Op het moment van opstellen van de Woonvisie en de doelstelling voor de kernvoorraad (voorraad sociale woningen) zat er een groot gat tussen behoefte en aanbod. Toen was al duidelijk dat dit gat (1000 woningen) niet in 5 jaar gedicht zou kunnen worden. Met de raad is daar niet expliciet over gesproken.

Bij het opstellen van de nieuwe Woonvisie (en ook de Omgevingsvisie) is de raad actiever betrokken, onder andere door het aanbieden van een plan van aanpak (december 2018) en de gehouden beeldvormende bijeenkomst met de raad in februari 2019 over Woningbouwoplevering, Woningbouwprogrammering en Woonvisie 2019. Bij de Omgevingsvisie zullen in de raad verschillende scenario's aan de orde komen waaruit een keuze gemaakt moet worden. Voor de nieuwe Woonvisie is door de raad input geleverd bij de presentaties. Het concept van de Woonvisie wordt met stakeholders besproken en naar verwachting wordt in het najaar van 2019 de definitieve versie aan de raad aangeboden.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De Woonvisie 2015 gaat vooral in op de sociale huursector en is daarmee slechts een onderdeel van het hele woonbeleid. Een integraal woonbeleid dat o.a. ingaat op de kwaliteit van alle woningen en de gehele woonomgeving, verkeer en vervoer en het voorzieningenniveau in de wijken, is binnen de gemeente niet aangetroffen. De belangrijkste kaders voor de Woonvisie worden vastgesteld door de regio Foodvalley op basis van de door het Rijk en de Provincie vastgestelde kaders voor de regio. Nijkerk is zelf intensief betrokken bij de bepaling van de kaders en afspraken die hieruit voortvloeien. De samenwerking in de regionale overleggen en de inbreng die Nijkerk heeft, wordt positief gewaardeerd door Nijkerk.

Alle relevante beleidsterreinen zijn betrokken bij de opstelling en uitvoering van de Woonvisie, maar door de organisatie van het gemeentelijk apparaat is het voor de rekenkamercommissie onduidelijk of de integraliteit voldoende gewaarborgd is en er niet te veel sprake is van ad hoc inroepen van deskundigheid.

Het ambitieniveau uit de Woonvisie voor de aantallen sociale woningbouw is te hoog geweest en dat was vooraf al duidelijk. De 35% sociale woningbouw in de nieuwbouwprojecten en prestatieafspraken met de WSN waren niet voldoende om de doelstelling te halen. Daarnaast bleken de prestatieafspraken met de WSN niet altijd haalbaar door de veranderende wet- en regelgeving en de ontwikkelingen in de markt. Daarbij is de verwachting dat de 10% voor het bouwen van goedkope koopwoningen zou leiden tot doorstroming uit huurwoningen naar koopwoningen niet uitgekomen. Daarmee draagt de 25%/10%-verdeling van deze prestatieafpraak niet bij aan het beschikbaar komen van meer huurwoningen voor lagere inkomens. Doordat het gat tussen de gewenste hoeveelheid sociale woningbouw en de aanwezige kernvoorraad te groot is en de middelen beperkt, wordt het tekort op de sociale woningbouw niet in het gewenste tempo minder.

De woningmarkt is sterk in beweging en vraagt om adequate reactie bij veranderingen. Bij het vaststellen van doelstellingen moet daarom oog zijn voor haalbare en meetbare vaste doelstellingen, maar ook voor voldoende flexibiliteit. Deze flexibiliteit ontbreekt in de Woonvisie.

In de Woonvisie 2015 staan alleen meetbare doelen voor de omvang van de kernvoorraad. Onduidelijk is daarbij echter of tijdelijke huisvesting gerekend mag worden tot de kernvoorraad, waardoor het ook onduidelijk is wanneer de doelstelling gehaald wordt. In het jaarlijkse overzicht "Woningbouwprogrammering en opleveringen" wordt wel gerapporteerd over de resultaten, maar er wordt geen relatie gelegd met het al dan niet behalen van deze doelstelling. Sturing op het behalen van de doelstelling is dan per definitie lastig. De rekenkamercommissie heeft geen informatie gevonden waaruit bijsturing zou blijken. Dit geldt ook voor de overige doelstellingen: er zijn wel allerlei maatregelen

opgenomen in de jaarlijkse prestatieafspraken, maar er wordt geen rapportage gemaakt over de resultaten van deze acties en de relatie met de doelstellingen uit de Woonvisie.

De instrumenten die de gemeente ter beschikking staan om te sturen op de resultaten worden in de Woonvisie wel aangegeven, maar ook hier geldt weer dat over geen van deze instrumenten wordt gerapporteerd over de bijdrage ervan aan het behalen van de doelstellingen. Wel wordt per nieuwbouwplan de verdeling voor sociale huur en sociale koop aangegeven in het kader van de doelstelling om 35% van de nieuwbouw te bestemmen voor sociale huur- en koopwoningen.

Deze doelstelling geldt voor ieder project, maar dat wordt in toenemende mate een probleem door met name de druk op de woningmarkt, de daarmee gepaard gaande prijsstijgingen en daarmee de winstgevendheid van de ontwikkelaars/bouwers. Ook kunnen de kosten van inbreidingsprojecten of de kleine schaal van het project belemmerend zijn voor de haalbaarheid. Omdat de 35% sociale woningbouw wel essentieel is voor het realiseren van de doelstelling op dit gebied is een goede verankering in het beleid nodig. Daarbij is het nog steeds zo dat de woningcorporatie het grootste deel van de sociale woningbouw realiseert.

Doordat de randvoorwaarden en afspraken voor de woningcorporatie en de ontwikkelaars verschillend zijn worden er verschillende rendementen gerealiseerd. Dat kan een bedreiging vormen voor de continuïteit van de bouwvolumes van de woningcorporatie als dit rendement te laag of verliesgevend wordt. Het realiseren van het grootste aandeel van de sociale woningbouw (door WSN) wordt daarmee onzeker.

3.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen voor zowel de raad als het college.

Voor de nieuwe Woonvisie

Zorg er bij de nieuwe Woonvisie voor dat het een onderdeel is van een integraal Woonbeleid. In het Woonbeleid zouden alle relevante aspecten van het wonen zowel voor de sociale als de vrije sector op elkaar afgestemd moeten zijn.

Daarbij zou de gemeente rekening moeten houden met de volgende onderdelen:

- Zorg dat de nieuwe Woonvisie past binnen de (hoofdpijnen van de) nieuwe Omgevingsvisie.
- In de nieuwe Woonvisie zal ook rekening gehouden moeten worden met zowel de taakstellingen vanuit de regio, de gehouden evaluaties met externe partijen en de verrichtte onderzoeken. Daarbij

moeten de doelstellingen concreet en meetbaar, maar ook realistisch zijn. Daarnaast moet er ruimte zijn voor flexibiliteit die veranderende wet- en regelgeving en de markt vragen.

- Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen moeten geïntegreerd worden in het nieuwe Woonbeleid. Voorbeelden hiervan zijn om in het Woonbeleid invulling te geven aan de huisvesting van inwoners met een ondersteuningsvraag en om zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw doelstellingen op te nemen voor de energietransitie die de komende jaren vorm moet gaan krijgen.
- Onderzoek of voor het realiseren van doelstellingen op het gebied van de sociale bouw de huidige 35% moet wijzigen en of dit percentage in projecten anders verdeeld moet worden over het aandeel huurwoningen en koopwoningen. Wees er ook duidelijk in of/ wanneer tijdelijke huisvesting meegenomen mag worden in de percentages (en of deze dus ook bij de kernvoorraad geteld mag worden). Communiceer vervolgens de afspraken duidelijk naar alle partijen.
- Wanneer men 35% sociale woningbouw blijvend wil realiseren in ontwikkelingsprojecten wordt aanbevolen dit in het beleid blijvend te verankeren. Voor de continuïteit van de sociale woningbouw is het wenselijk dat in de nieuwe Woonvisie integrale kaders worden opgenomen voor zowel ontwikkelaars als de woningcorporaties. Denk daarbij aan de verdeling van woningen over verschillende huurprijsklassen, exploitatietermijnen, meedoen via het woonruimteverdeelsysteem Woningnet en de opvang van urgente gevallen.
- Ontwikkel nieuw beleid en concrete maatregelen voor het aantal woningen voor middeninkomens, omdat dit ontbreekt in de oude Woonvisie, maar hier wel in thuis hoort.
- Zorg ervoor dat er in de raad echt gekozen kan worden uit varianten in de Woonvisie om de consequenties van de verschillende keuzes helder te krijgen.

Voor sturing op resultaten

- Maak het proces van de jaarlijkse prestatieafspraken flexibeler om wijzigingen in wet- en regelgeving snel te kunnen verwerken. Maak daarbij onder andere onderscheid in meerjarenafspraken en korter lopende afspraken.
- Zorg ervoor dat binnen de bestaande Planning & Controlcyclus er gerapporteerd wordt over de voortgang van alle doelstellingen uit de Woonvisie. Rapporteer hier inzichtelijk over naar de raad, zodat zij hierop kan sturen.

Bestuurlijke reactie

Op 13 november 2019 hebben wij van u het verzoek ontvangen om te reageren op uw onderzoek 'Evaluatie Woonvisie 2015 gemeente Nijkerk'. Hierbij ontvangt u onze reactie.

Allereerst willen wij onze waardering voor het onderzoek uitspreken. Het onderzoek schetst een beeld van de wijze waarop het woonbeleid vanaf 2015 is uitgevoerd. Wij kunnen ons grotendeels vinden in de conclusies en aanbevelingen die in het onderzoek worden gedaan. Op een groot aantal punten nemen wij uw aanbevelingen over in de nieuwe woonvisie die is opgesteld. Op enkele punten hebben wij behoefte om een nadere reactie te geven. Deze zijn:

- *Realisatie van de doelstelling van 844-1094 woningen voor lage- en middenhuur en goedkope nieuwbouw tot 2020 (p.8, eerste bullit)*

Uw oordeel is dat deze doelstelling bij lange na niet is gehaald. Dit oordeel heeft echter nuancering. Het in de Woonvisie 2015+ genoemde aantal van 844-1.094 woningen betreft het verschil in de berekende behoefte voor 2020 en de beschikbare kernvoorraad in 2014. De totale kernvoorraad (3.587 woningen) in 2014 is daarbij hoger dan de berekende behoefte voor 2020 (3.140-3.390 woningen).

Volgens de Woonvisie 2015+ is de theoretische omvang van de kernvoorraad derhalve voldoende, alleen is deze door het grote aandeel scheefhuurders niet volledig beschikbaar voor de doelgroep. Er is daarom ingezet op meerdere acties. Enerzijds het realiseren van nieuwbouw. Anderzijds door het vergroten van de beschikbaarheid van de kernvoorraad sociale huurwoningen voor de doelgroep. Bijvoorbeeld door het stimuleren van doorstroming van scheefhuurders. Doormiddel van instrumenten zoals de starterslening, toekomst ready wonen (WSN) en de senioren verhuiscoach (De Alliantie) is de afgelopen jaren geprobeerd om de doorstroming op gang te helpen. De resultaten hiervan zijn lastig meetbaar. De cijfers die er zijn, zijn theoretische benaderingen. Toch lijkt het er op dat het aandeel scheefwoners is afgenomen van 36% naar 13 a 17%. En daarmee kan dus gesteld worden dat er in ieder geval resultaten zijn behaald.

In de uitvoeringsparagraaf (p. 9) van de Woonvisie 2015+ is een doelstelling voor het aantal nieuw te bouwen goedkope koopwoningen (< 200.000 Euro) en sociale huurwoningen opgenomen. Deze doelstelling betreft het aantal van 300 woningen in de periode van 2015 tot 2020. Er zijn in de periode van 2015 tot 2019 261 sociale huurwoningen en 119 goedkope koopwoningen gerealiseerd. De nieuwbouwopleveringen over 2019 zijn hierin nog niet meegenomen. De doelstelling van de realisatie van 300 sociale woningen is derhalve ruimschoots behaald.

- *Kwaliteit woningen (p.8, vijfde bullit)*

Uw oordeel is dat er geen doelstellingen zijn geformuleerd, alsmede dat er geen sturing heeft plaatsgevonden ten aanzien van duurzaamheid en levensloopbestendigheid, als voorname thema's met

betrekking tot de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Met betrekking tot de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en het verbeteren van levensloopbestendigheid heeft echter wel degelijk sturing plaatsgevonden. Voorbeelden zijn het beschikbaar stellen van een duurzaamheidslening voor het aanbrengen van energiebesparende maatregelen en de informatiecampagne "Woonbewust" gericht op de bewustwording bij huiseigenaren om tijdig hun woning aan te passen en levensloopbestendig te maken. Daarbij komt dat de WSN haar woningbezit gemiddeld op energielabel B heeft. Bijsturing op kwaliteit van woningen hebben we daarom niet direct noodzakelijke geacht.

- *Betrokkenheid en sturing raad (p.11, eerste alinea)*

Hier stelt u dat er geen direct verband is te leggen tussen de doelstellingen uit de woonvisie en de prestatieafspraken. De opbouw en de doelstellingen uit de Woonvisie 2015+ zijn echter heel consequent in de prestatieafspraken van de afgelopen jaren verwerkt. De opgaven zijn letterlijk in de prestatieafspraken overgenomen, waarna wordt aangegeven wat de prestaties en procesafspraken voor het betreffende jaar zijn. Het beeld dat u schetst herkennen wij daarom niet.

- *Integraal woonbeleid (p.12, eerste alinea)*

U concludeert dat de Woonvisie 2015+ slechts een deel van het woonbeleid beslaat en dat er geen integraal woonbeleid met betrekking tot de gehele woonomgeving is aangetroffen. Deze conclusie is in principe correct, met dien verstande dat met de Structuurvisie 2011 in integraal afwegingskader bestaat voor de kwaliteit van de omgeving, waarbij alle relevante beleidsterreinen zijn meegenomen. De Woonvisie 2015+ is een meer specifiek beleidsdocument dat met name ingaat op de aard van de woningvoorraad, afgezet tegen demografische en andere ontwikkelingen. De werkwijze van een brede structuurvisie en een meer specifieke woonvisie is een onder gemeenten gebruikelijke werkwijze. De omgevingsvisie is voor ons het integrale kader.

Ook wordt door u gesteld dat "de belangrijkste kaders voor de woonvisie worden vastgesteld door de regio Foodvalley op basis van de door het Rijk en de Provincie vastgestelde kaders voor de regio". Deze opmerking kunnen wij echter maar gedeeltelijk plaatsen. De gemeenteraad is juist vrij in het vaststellen van een gemeentelijke woonvisie. De Woningwet als belangrijkste wettelijk kader stelt geen eisen aan de vorm of inhoud van een gemeentelijke woonvisie, noch worden op grond van provinciaal of regionaal beleid eisen of kaders gesteld ten aanzien van de gemeentelijke woonvisie. Wel is het zo dat wij met de regio Foodvalley afspraken maken over woningbouwaantallen.

- *Flexibeler maken prestatieafspraken (p.14, eerste bullit onder "voor sturing op resultaten")*

U geeft de aanbeveling om "[...] het proces van de jaarlijkse prestatieafspraken flexibeler te maken om wijzigingen in wet- en regelgeving snel te kunnen verwerken. Maak daarbij onder andere onderscheid in meerjarenafspraken en korter lopende afspraken." Hierbij zien wij echter praktische bezwaren. De jaarlijkse cyclus van prestatieafspraken volgt uit de Woningwet. Woningcorporaties, huurdersorganisaties

en gemeente zijn gebonden aan de doorlooptijd van een jaar. Als u met meer flexibiliteit doelt op een kortere doorlooptijd zien wij daartoe geen mogelijkheden. Wel kunnen wij ons vinden in uw aanbeveling om meerjarenafspraken en kort lopende afspraken te maken. Dit passen we sinds 2018 in de prestatieafspraken toe.

Voor het overige herkennen en ondersteunen wij grotendeels uw aanbevelingen. Zo vinden wij het belangrijk dat de nieuwe woonvisie past binnen de hoofdlijnen van de nieuwe omgevingsvisie. Er vindt binnen de gemeentelijke organisatie afstemming plaats over het traject van de woonvisie en de omgevingsvisie. Ook is de beleidsmedewerker wonen lid van de projectgroep omgevingsvisie.

Daarnaast adviseert u om belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen te integreren in het nieuwe woonbeleid. Zowel op het vlak van wonen en zorg en op duurzaamheid zien wij veel ontwikkelingen. Beide onderwerpen zijn daarom als thema benoemd in de nieuwe woonvisie. Tevens hebben we aandacht voor een aantal specifieke doelgroepen die het op de huidige woningmarkt moeilijk hebben. Ook herkennen wij uw advies om het percentage sociale woningbouw te verankeren in het woonbeleid. Dit advies nemen wij over. Net zoals uw aanbeveling om nieuw beleid te ontwikkelen voor het realiseren van woningen voor de middeninkomens.

In de binnenkort ter besluitvorming aan de raad aan te bieden Woonvisie 2020+ hebben wij zoveel mogelijk getracht uw aanbevelingen over te nemen en in het nieuwe beleid te verwerken. De gemeenteraad ontvangt bij de besluitvorming van de woonvisie een uitgebreidere toelichting over welke aanbevelingen op welke wijze in de woonvisie zijn overgenomen.

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie op het evaluatierapport van de Woonvisie 2015 van de gemeente Nijkerk. We vinden het verheugend dat het college de meeste conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport onderschrijft. Een deel van de aanbevelingen is zelfs al meegenomen in de nieuwe Woonvisie 2020+. Dat is goed om te lezen.

In de bestuurlijke reactie van het college is echter ook een aantal kritische kanttekeningen te lezen en worden niet alle conclusies onderschreven. Naar ons oordeel lijkt dit te komen door onduidelijkheid over cijfers, definities en interpretaties. We lichten dit hieronder kort toe.

Onduidelijkheid over behalen doelstelling kernvoorraad

Ten aanzien van de kwantitatieve beoordeling of geformuleerde doelen zijn gehaald, constateert de RKC dat er ruimte is voor uiteenlopende interpretaties. Dit is lastig gebleken in ons rekenkameronderzoek, maar belangrijker is dat dit een belemmering vormt voor raadsleden om goed de vinger aan de pols te houden met betrekking tot de door de gemeente geboekte voortgang waar het de doelstellingen van de Woonvisie betreft. Het verdient aanbeveling de doelstellingen eenduidiger te definiëren en te voorzien van heldere ijkpunten en indicatoren.

Stimuleren kwaliteit van woningen

Het college geeft aan dat ze wel degelijk stuurt op de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en het verbeteren van levensloopbestendigheid. De RKC begrijpt dat het college onze conclusie scherp vindt. De RKC heeft geconstateerd dat er wel resultaten zijn geboekt, maar dat er geen doelstellingen op dit gebied waren; dat bemoeilijkt de sturing.

Betrokkenheid en sturing raad

De rekenkamercommissie is het met het college eens dat in ieder geval op hoofdlijnen de prestatieafspraken gevormd worden door de doelstellingen van de Woonvisie. De raad wordt echter niet geïnformeerd over de voortgang van het realiseren van de doelstellingen van de Woonvisie en er wordt ook geen heldere koppeling gelegd met de prestatieafspraken. De RKC vindt dat deze informatievoorziening aan de raad beter kan en moet.

Integraal woonbeleid

De RKC stelt met het college vast dat de Woonvisie 2015+ vooral ingaat op de aard van de woningvoorraad afgezet tegen demografische en andere ontwikkelingen en dat over de te realiseren woningaantallen afspraken worden gemaakt in het verband van Foodvalley. De RKC ziet dat laatste als een kaderstelling.

In het rapport geeft de RKC aan dat een integraal woonbeleid ontbreekt. Het college deelt die constatering. Het zou wat de RKC betreft daarom aanbeveling verdienen om over de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en kaders waarbinnen de gemeente opereert op een integrale wijze te rapporteren zodat beide aspecten in discussies met de raad in goede onderlinge samenhang kunnen worden gewogen.

Flexibeler maken van prestatieafspraken

De RKC heeft in een aanbeveling opgenomen dat er zowel meerjarenafspraken als (meer flexibele) kortlopende (prestatie-)afspraken gemaakt zouden moeten worden. Het college geeft aan dit al sinds 2018 gebeurt. De RKC heeft deze aanbeveling opgenomen naar aanleiding van dit onderzoek, omdat de RKC dit niet in de documenten heeft kunnen vinden. Bovendien is ons gebleken dat de WSN hier nadrukkelijk om gevraagd heeft, dus ook voor de WSN was dit niet duidelijk. Gezien deze discrepantie lijkt het de RKC daarom wenselijk om meer aandacht te besteden aan de bekendheid van de inhoud van de afspraken bij de betrokkenen.

Slot

De rekenkamercommissie wil met de aanbevelingen van het onderzoek er onder andere aan bijdragen dat de gemeenteraad de beleidsdoelstellingen in de toekomst beter kan volgen. Daarom is het belangrijk dat de doelstellingen duidelijk geformuleerd worden en dat er ook voor alle betrokkenen duidelijkheid is over de betekenis van de aantallen en de toegepaste definities. Dit moet eenduidig worden toegepast in zowel in de Woonvisie als in de prestatieafspraken als in de documenten van de planning- en control-cyclus.

Tot slot willen wij de ambtelijke organisatie en de directeur van de WSN graag bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

Bijlagen