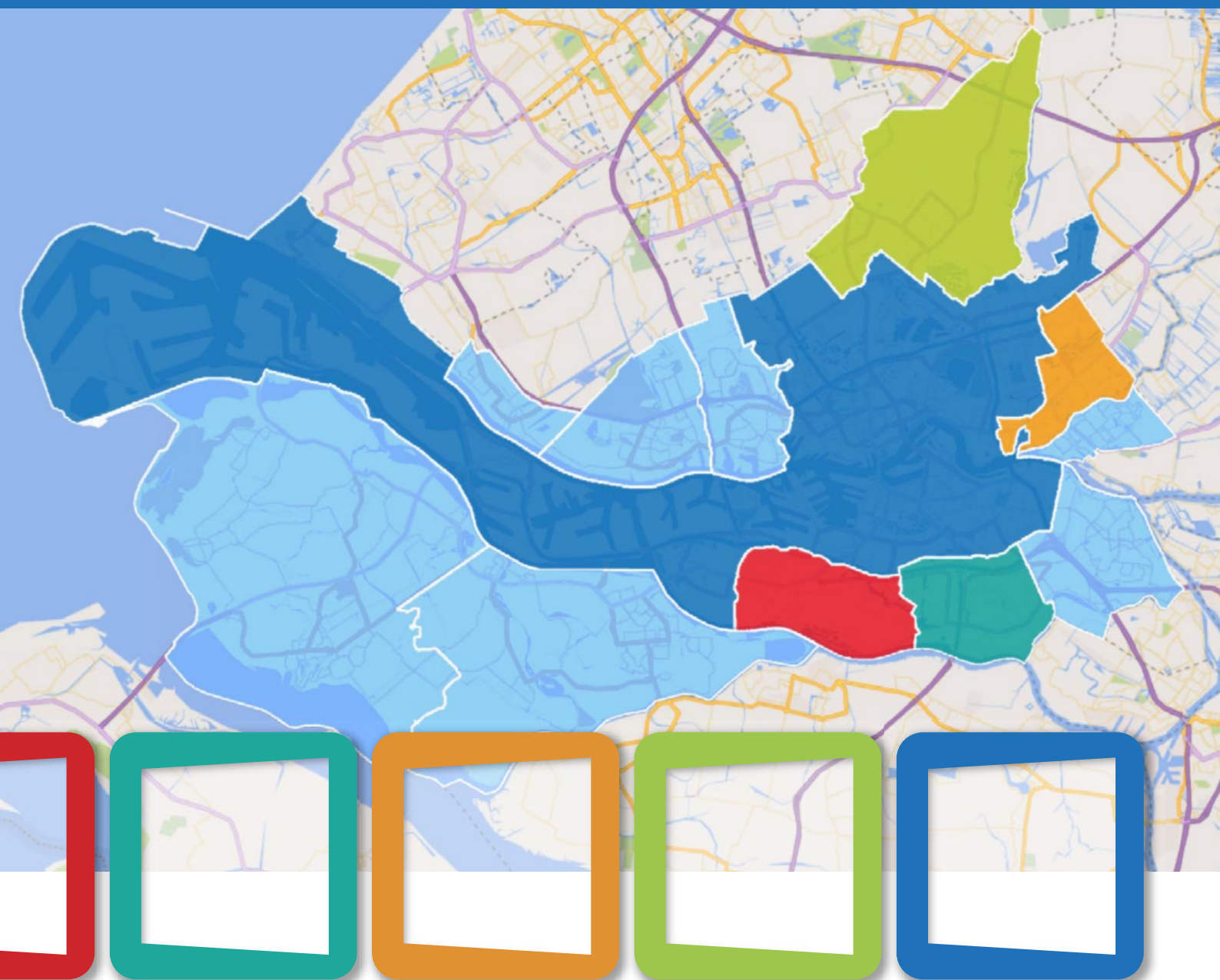


# huizen in de regio

synthese van onderzoeken woonbeleid  
in vijf gemeenten in regio Rotterdam



  
Rekenkamer  
ALBRANDSWAARD

  
Rekenkamer  
BARENDRECHT

  
Rekenkamer  
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

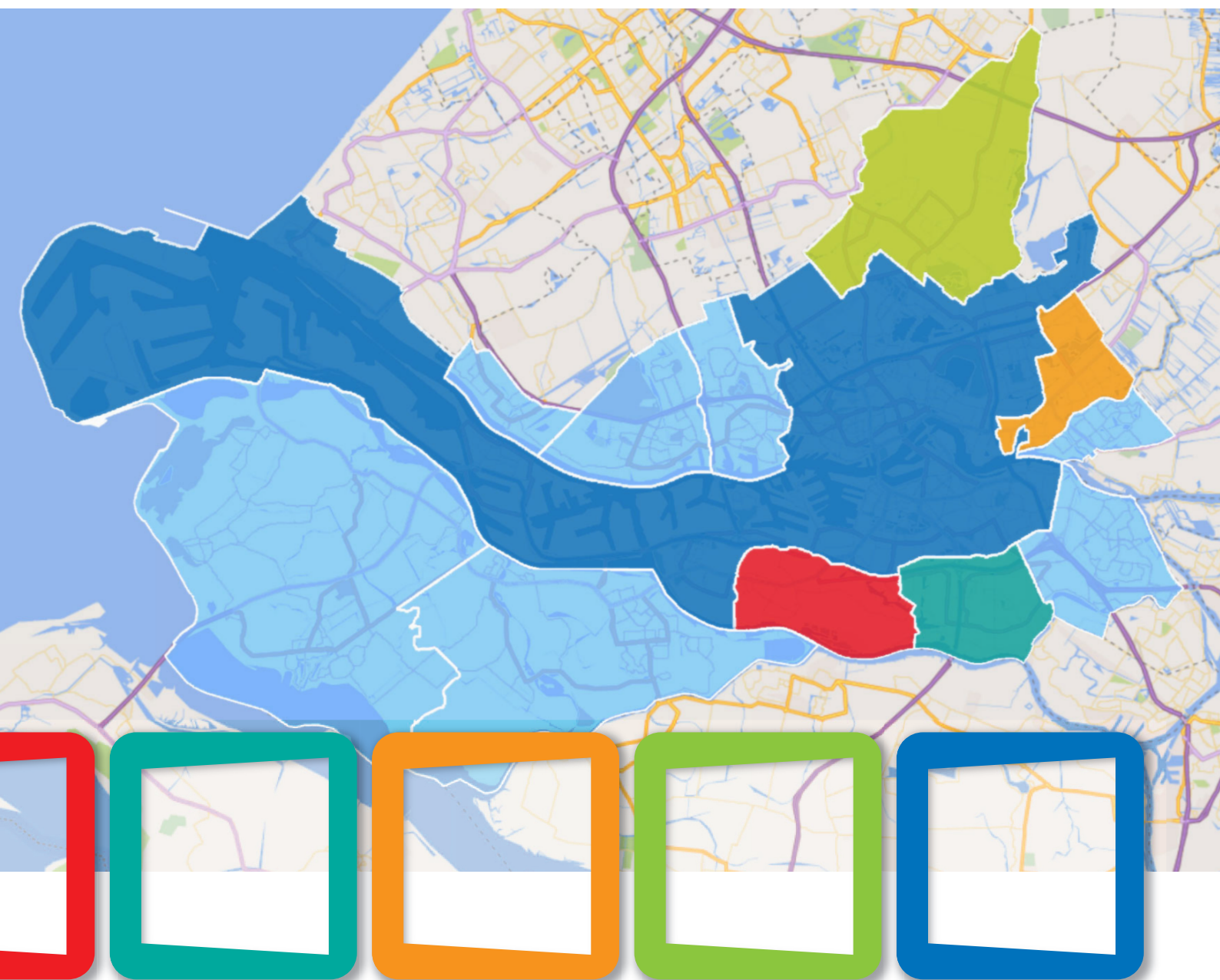
  
Rekenkamer  
LANSINGERLAND

  
Rekenkamer  
ROTTERDAM



# huizen in de regio

synthese van onderzoeken woonbeleid  
in vijf gemeenten in regio Rotterdam



Rekenkamers

ROTTERDAM, ALBRANDSWAARD, BARENDRECHT, CAPELLE AAN DEN IJSSEL EN LANSINGERLAND







## Voorwoord

Voor elke politieke partij is woonbeleid belangrijk, omdat een dak boven je hoofd en je thuis voelen fundamentele behoeften zijn. De afgelopen 2 jaar hebben wij onderzoek gedaan naar het woonbeleid van Rotterdam, Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel en Lansingerland. Deze gemeenten verschillen in inwoneraantallen, samenstelling van bevolking en woningvoorraad en mogelijkheden voor nieuwbouw. Tegelijkertijd beperkt de woningmarkt zich niet tot de gemeentegrenzen; deze is steeds meer regionaal. Daarom participeren gemeenten in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR). Ons onderzoek biedt de gelegenheid overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten in dezelfde woningmarktregio te analyseren en hoe dat gemeentelijke beleid zich verhoudt tot de regionale afspraken. Daarom brengen we naast de gemeentespecifieke rapporten ook deze synthese uit.

De woningmarkt is complex. Tegelijkertijd proberen gemeentebesturen in het woonbeleid concrete doelstellingen te formuleren die richtinggevend en controleerbaar zijn. Om te kunnen controleren of doelstellingen adequaat zijn en gerealiseerd worden, zijn betrouwbare en bruikbare cijfers nodig. De rekenkameronderzoeken laten zien dat de cijfers die ingebracht en gebruikt worden in het woonbeleid wankel zijn. De onzekerheid, de mate van betrouwbaarheid en zelfs onbruikbaarheid van cijfers, en definitieproblemen speelden ook de rekenkamerparten in de beoordeling van de effectiviteit van het beleid. Het is enerzijds belangrijk te investeren in het genereren van betrouwbare en bruikbare data. Anderzijds is de kunst om te roeien met de riemen die er zijn en de beperkingen van de beschikbare cijfers te (h)erkennen, die te communiceren en die beperkingen te respecteren in het gebruik van cijfers. De raden hebben recht op helderheid over de kwaliteit van cijfers en de aard van definities.

Huizen zijn woningen, maar het is ook een werkwoord. Dat werkwoord gaat over je verblijf hebben en samenleven op dezelfde plek. De titel *Huizen in de regio* gaat dus niet alleen over de woningvoorraad en bouwopgaven, maar zeker ook over regionaal samenwerken. Met het doel gemeenteraadsleden te ondersteunen in hun complexe en belangrijke verantwoordelijkheid voor het woonbeleid.

Marjolein van Asselt

directeur Rekenkamer Rotterdam, Rekenkamer Albrandswaard, Rekenkamer Barendrecht, Rekenkamer Capelle aan den IJssel en Rekenkamer Lansingerland





<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>bestuurlijke nota</b>	<b>9</b>
<b>1</b> inleiding	11
<b>2</b> bestuurlijke conclusies	13
2-1 conclusies op hoofdlijnen	13
2-2 toelichting op de conclusies	15
<b>3</b> aanbevelingen	27
<b>4</b> bestuurlijke reacties	29
4-1 reactie college Albrandswaard	29
4-2 reactie college Barendrecht	33
4-3 reactie college Capelle aan den IJssel	34
4-4 reactie college Lansingerland	39
4-5 reactie college Rotterdam	44
<b>5</b> nawoord: aandachtspunten gemeenteraden	51
<b>nota van bevindingen</b>	<b>53</b>
<b>1</b> inleiding	55
1-1 doelstelling en onderzoeksvragen	57
1-2 afbakening	57
1-3 onderzoeksmethode	58
1-4 leeswijzer	58
<b>2</b> beleidscontext en actoren woningmarkt	61
2-1 rol en taak actoren woningmarkt	61
2-2 wettelijk kader	63
2-2-1 Woningwet 2015	63
2-2-2 Huisvestingswet 2014	66
2-2-3 Wet ruimtelijke ordening (Wro)	66
2-2-4 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	66
2-3 ontwikkelingen landelijk beleid	67
2-4 provinciale en regionale sturing	71
2-5 gemeentelijke beleidsinstrumenten	72
2-5-1 instrumenten op basis van de Woningwet 2015	72
2-5-2 instrumenten op basis van de Huisvestingswet 2014	72
2-5-3 ruimtelijk instrumentarium	73
2-5-4 overige instrumenten	74
2-5-5 overzicht instrumentarium	74



<b>3</b>	inzicht in vraag en aanbod	77
3-1	bepalen en definiëren van doelgroepen	77
3-2	beperkingen definities vraag en aanbod	80
3-2-1	definities vraag en aanbod sociale doelgroep	80
3-2-2	definities veranderen over tijd	83
3-2-3	gebrek aan eenduidige en consistente definities	84
3-3	beperkingen kwaliteit data: aanbod sociale woningvoorraad	85
3-3-1	inzicht aanbod corporatiewoningen	86
3-3-2	inzicht aanbod particuliere sociale huurwoningen	86
3-3-3	inzicht aanbod sociale koopwoningen	87
3-3-4	bruikbaarheid cijfers sociale woningvoorraad	89
3-4	overige beperkingen kwaliteit data	90
3-4-1	Basisregistratie Adressen en Gebouwen	90
3-4-2	onvolledig inzicht vraag sociale segment	90
3-4-3	afhankelijkheid externe onderzoeksbureaus	91
3-4-4	gevolgen beperkingen data	91
3-5	kwaliteit probleemanalyse en beleidsdoelstellingen	92
3-6	monitoring en informatievoorziening gemeenteraad	94
3-6-1	monitoring middeninkomens en hoge inkomens	95
3-6-2	monitoring nieuwbouw	95
3-6-3	monitoring beleidsdoelstellingen	96
3-6-4	informatievoorziening gemeenteraad	96
<b>4</b>	sturing aansluiting vraag en aanbod	99
4-1	overzicht inzet sturingsinstrumenten	99
4-2	prestatieafspraken woningcorporaties	101
4-2-1	totstandkoming en overlegstructuur	101
4-2-2	monitoring	101
4-2-3	kwaliteit van samenwerking	102
4-2-4	inhoud prestatieafspraken	103
4-3	betrekken van vragers op de woningmarkt	105
4-4	aansluiting en effect sturingsinstrumenten	106
4-4-1	aansluiting tussen sturingsinstrumenten en beleidsdoelstellingen	106
4-4-2	effect van sturingsinstrumenten	107
<b>5</b>	regionale samenwerking	109
5-1	inleiding	109
5-2	chronologisch overzicht regionale ontwikkelingen	110
5-3	verhouding regionaal en gemeentelijk beleid op hoofdlijnen	119
5-3-1	intensievere regionale samenwerking	119
5-3-2	regionale definities van vraag en aanbod	120
5-3-3	visie van gemeenten op regionale samenwerking	123
5-3-4	informatievoorziening aan de gemeenteraad	124
5-4	verhouding regionale doelstellingen en gemeentelijk beleid	126
5-4-1	totale woningvoorraad	126
5-4-2	sociale woningvoorraad	129
5-4-3	beschikbaarheid en betaalbaarheid sociale huurwoningen	134



	<b>bijlagen</b>	<b>139</b>
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	141
bijlage 2	samenvatting woonvisie-onderzoeken	144
bijlage 3	overzicht woonbeleid per gemeente	150
bijlage 4	definities vraag en aanbod per gemeente	156
bijlage 5	overzicht inzet instrumenten per gemeente	159
bijlage 6	bronnenlijst	165
bijlage 7	begrippenlijst	169





***bestuurlijke nota***





# 1 inleiding

Veel Nederlandse gemeenten kampen met woningnood. Ook de betaalbaarheid van woningen is in zowel de huur- als koopsector voor steeds meer huishoudens een probleem.

Het is voor gemeenten complex om grip te krijgen op het beschikbare instrumentarium om te sturen op vraag en aanbod. Zo is het instrumentarium aan verandering onderhevig, zijn gemeenten voor de inzet van instrumenten deels afhankelijk van andere actoren op de woningmarkt en staat de beschikbare ambtelijke capaciteit niet altijd in verhouding tot de complexiteit van de opgave

Het woonbeleid is een veelgenoemd onderwerp bij de zogeheten stemkastsessies die de rekenkamer organiseerde. Bij vijf gemeenten (Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Albrandswaard en Capelle aan den IJssel) gaf de betreffende gemeenteraad aan veel interesse te hebben in een onderzoek naar het woonbeleid en de woonvisie. Om die reden heeft de rekenkamer voor elk van deze gemeenten een onderzoek uitgevoerd en in de periode april 2022 tot en met mei 2023 vijf onderzoeksrapporten gepubliceerd, over het woonbeleid van de vijf hiervoor genoemde gemeenten.

De rekenkamer vindt het van belang te reflecteren op de uit die vijf woonvisie-onderzoeken verkregen kennis. In deze synthese van de uitkomsten van de vijf onderzoeken wordt uiteen gezet welke meer algemeen geldende inzichten eruit kunnen worden gedestilleerd. Daarnaast is ook meegenomen hoe het beleid van de individuele gemeenten zich verhoudt tot de regionale samenwerking in het woonbeleid. Met deze synthese wil de rekenkamer gemeenten beter inzicht bieden in het woondomein en bijdragen aan het leren van (onderzoek naar) uitgevoerd beleid.







## 2 bestuurlijke conclusies

### 2-1 conclusies op hoofdlijnen

Woonbeleid kent veel facetten en in deze synthese wordt dan ook een groot aantal bevindingen gepresenteerd. Bij het opstellen van de conclusies heeft de rekenkamer gefocust op datgene wat vanuit bestuurlijk perspectief het meest belangwekkend is. Om deze bestuurlijke nota kernachtig te houden, komt hierin niet elke in de synthese gevonden overeenkomst tussen het beleid van de onderzochte gemeenten terug. In de conclusies wordt op hoofdlijnen naar voren gebracht welke zaken van grote invloed zijn geweest op het beleid en de beleidsuitvoering, waaruit lessen kunnen worden afgeleid om te benutten bij toekomstige beleidsvorming, -uitvoering en -monitoring, zowel voor het lokale als voor het regionale woonbeleid.

Van de elf conclusies die de rekenkamer heeft getrokken, gaan de eerste twee over inzicht van gemeenten en regio in vraag en aanbod. De daaropvolgende twee conclusies gaan over probleemanalyse en doelstellingen in woonbeleid. Conclusies vijf tot en met zeven gaan over de inzet van instrumenten uit het woonbeleid en in hoeverre daarmee gestelde doelen worden bereikt. De laatste twee conclusies gaan over de verhouding tussen regionaal en gemeentelijk beleid en de rol van de gemeenteraad daarbij.

De conclusies luiden als volgt:

#### inzicht in vraag en aanbod

- 1 In het woonbeleid van de onderzochte gemeenten ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:
  - a Om inzicht te krijgen in de *vraag* moeten gemeenten doelgroepen definiëren. Gemeenten verschillen hierin van elkaar en onderscheiden doelgroepen op basis van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen. Deze doelgroepen worden echter niet altijd gedefinieerd aan de hand van inkomensgrenzen. Als dit wel gebeurt, ontbreekt vaak de onderbouwing. Bovendien veranderen de definities gedurende de looptijd van beleid.
  - b Om inzicht te krijgen in het *aanbod* moeten gemeenten zelf vaststellen welke huur- en koopwoningen financieel bereikbaar zijn voor de gedefinieerde doelgroepen. Binnen gemeenten zijn deze definities vaak onvolledig, niet eenduidig en inconsistent. Definities veranderen regelmatig en grensbedragen van huurprijzen en WOZ-waarden verschuiven. Hierdoor verschillen definities ook tussen gemeenten. Daarnaast kennen de definities die gemeenten hanteren voor het aanbod voor de sociale doelgroep een aantal tekortkomingen. Zo blijken sociale koopwoningen zoals door een aantal gemeenten gedefinieerd voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar.



- c De data die gemeenten in beleidstukken en monitors gebruiken over *vraag en aanbod* kennen meerdere tekortkomingen, waardoor ze niet betrouwbaar en dus matig bruikbaar zijn. Gemeenten houden weinig rekening met deze tekortkomingen en gemeenteraden worden hier beperkt over geïnformeerd.
- 2 Ook in regionaal verband ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:
  - a In regionaal verband worden gezamenlijke definities van vraag en aanbod gehanteerd, maar die definities kennen beperkingen. Ze zijn aan verandering onderhevig en een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen ontbreekt. Daarnaast is niet duidelijk hoe de besluitvorming hierover in regionaal verband verloopt. Vanuit de regio wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan de beperkingen van definities.
  - b De data over de sociale woningvoorraad die op regionaal niveau worden gebruikt kennen tekortkomingen. Zo zijn geen betrouwbare cijfers over de particuliere huurwoningen beschikbaar.

#### **probleemanalyse en doelstellingen**

- 3 Mede doordat in het woonbeleid van gemeenten veelal een goede analyse van de aansluiting tussen vraag en aanbod ontbreekt, kennen de doelstellingen in de woonvisies van gemeenten meerdere tekortkomingen. Ze zijn vaak niet gekwantificeerd, beperkt onderbouwd of ze ontbreken geheel.
- 4 Met regionaal beleid kunnen gemeenten beleid op elkaar afstemmen. De samenwerking in de regio Rotterdam is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Dit blijkt onder meer uit het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022. Op regionaal niveau zijn doelstellingen wel geconcretiseerd, zoals de doelstellingen in het Regioakkoord 2019 en het Regioakkoord 2022 over aantallen te realiseren nieuwe woningen en over de spreiding van de sociale voorraad over de regio.

#### **inzet van instrumenten en doelbereiking**

- 5 Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturingsinstrumenten zij in welke mate inzetten, voor welk doel en voor welke doelgroep. Ook monitoren en onderzoeken zij niet of nauwelijks in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan gestelde doelen. Mede daardoor is niet goed vast te stellen hoe effectief het woonbeleid van de onderzochte gemeenten is.
- 6 Op regionaal niveau wordt, met een jaarlijkse Regiomonitor, wel ingezet op monitoren in hoeverre gestelde doelen worden bereikt. Doordat het inzicht in vraag en aanbod ook op regionaal niveau beperkt is, is aan de hand van die monitoring echter niet goed vast te stellen of gemeenten werkelijk op koers liggen om regionale doelstellingen over nieuwbouw te bereiken. De monitoringsgegevens vormen hooguit een indicatie van de voortgang.



- 7 Hoewel inzicht in vraag en aanbod beperkt is, is wel duidelijk dat in de regionale sociale voorraad spanning is tussen vraag en aanbod. Gemeenten liggen niet goed op koers om de regionale doelstellingen over de totale sociale voorraad en over regionale spreiding van die voorraad te realiseren. In gemeenten waar daling van de sociale voorraad was beoogd, gaat de daling te hard en in gemeenten waar de sociale voorraad zou moeten toenemen, gaat de stijging te langzaam of vindt geen stijging plaats.

**verhouding tussen regionaal en gemeentelijk beleid.**

- 8 De effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog te veel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet goed op elkaar aansluiten.
- 9 Gemeenteraden worden onvoldoende actief betrokken in, en onvoldoende geïnformeerd over, de regionale samenwerking in het woonbeleid. Dit geldt zowel voor het bepalen van de gemeentelijke inzet in regionale afspraken als voor de consequenties die gemaakte regionale afspraken vervolgens (zouden moeten) hebben voor het beleid van de gemeente.

## 2-2 toelichting op de conclusies

### **1 In het woonbeleid van de onderzochte gemeenten ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:**

- a **Om inzicht te krijgen in de vraag moeten gemeenten doelgroepen definiëren. Gemeenten verschillen hierin van elkaar en onderscheiden doelgroepen op basis van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen. Deze doelgroepen worden echter niet altijd gedefinieerd aan de hand van inkomensgrenzen. Als dit wel gebeurt, ontbreekt vaak de onderbouwing. Bovendien veranderen de definities gedurende de looptijd van beleid.**

Alle vijf de onderzochte gemeenten onderscheiden doelgroepen in hun woonbeleid, maar gemeenten verschillen van elkaar wat betreft de doelgroepen die zij onderscheiden en de definities die zij voor deze doelgroepen hanteren. Grofweg onderscheiden gemeenten twee type doelgroepen. Ten eerste doelgroepen op basis van de hoogte van het inkomen van huishoudens, bijvoorbeeld lage, midden- en hoge inkomens. Alle gemeenten definiëren doelgroepen aan de hand van inkomens, maar het aantal inkomenssegmenten en de inkomensgrenzen dat wordt gehanteerd verschilt. Ten tweede onderscheiden gemeenten doelgroepen naar andere kenmerken dan het inkomen waarvan zij vaststellen dat deze aandacht behoeven, zoals starters, ouderen en gezinnen. Alle gemeenten benoemen dit soort doelgroepen in hun beleid, maar ook hierin verschillen gemeenten van elkaar wat betreft het type en aantal groepen dat wordt onderscheiden en de definities die worden gehanteerd.

Daarnaast zijn er een aantal tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het bepalen en definiëren van doelgroepen. Ten eerste worden met enige regelmaat doelgroepen in beleid onderscheiden die vervolgens niet worden gedefinieerd. Zo komt het voor dat in beleid wordt aangegeven dat er doelgroepen op basis van inkomen worden onderscheiden, terwijl vervolgens niet voor al deze groepen wordt



aangegeven welke inkomensgrenzen worden gehanteerd. Ook aandachtsgroepen worden vaak niet nader gedefinieerd waardoor het bijvoorbeeld niet duidelijk is wie precies onder de doelgroep “starters” of “ouderen” vallen.

Als doelgroepen wel gedefinieerd worden, blijkt ten tweede vaak dat de onderbouwing voor de keuze van de doelgroep en de definitie ontbreekt. Doorgaans wordt niet uitgelegd waarom de aandachtsgroepen die worden onderscheiden aandacht behoeven en waar de gehanteerde inkomensgrenzen of andere afbakening op zijn gebaseerd.

Ten derde blijkt dat gemeenten regelmatig het aantal doelgroepen en de definities van de doelgroepen gedurende de looptijd van beleid veranderen zonder duidelijk aanwijsbare redenen. Mede als gevolg hiervan sluiten doelgroepen in vigerende beleidsdocumenten, monitors en onderzoeken van gemeenten vaak niet op elkaar aan. Dit bemoeilijkt het zicht op de woningvraag van doelgroepen.

**b Om inzicht te krijgen in het aanbod moeten gemeenten zelf vaststellen welke huur- en koopwoningen financieel bereikbaar zijn voor de gedefinieerde doelgroepen. Binnen gemeenten zijn deze definities vaak onvolledig, niet eenduidig en inconsistent. Definities veranderen regelmatig en grensbedragen van huurprijzen en WOZ-waarden verschuiven. Hierdoor verschillen definities ook tussen gemeenten. Daarnaast kennen de definities die gemeenten hanteren voor het aanbod voor de sociale doelgroep een aantal tekortkomingen. Zo blijken sociale koopwoningen zoals door een aantal gemeenten gedefinieerd voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar.**

De meeste gemeenten maken voor het bepalen van de omvang van het woningaanbod per prijssegment een onderscheid tussen huur- en koopwoningen en bepalen voor beide type woningen prijsgrenzen. Voor huurwoningen betreft dit doorgaans de huurprijs en voor koopwoningen de WOZ-waarde. Net als bij de definities van de vraag, zijn ook wat betreft de definities van het aanbod een aantal tekortkomingen geconstateerd.

Zo blijkt ten eerste dat gemeenten vaak niet voor alle inkomensgroepen definiëren welke woningen passend zijn. Daarnaast worden de gehanteerde prijsgrenzen vaak niet onderbouwd. Het is hierdoor niet altijd duidelijk waar deze grenzen op zijn gebaseerd en in hoeverre de huur- en/of koopwoningen daadwerkelijk bereikbaar zijn voor die specifieke doelgroep. Als laatste worden met enige regelmaat nieuwe definities geïntroduceerd doordat gemeenten grensbedragen van huurprijzen of WOZ-waarden wijzigen. Het is voorstelbaar dat wijzigingen in definities nodig zijn, bijvoorbeeld door veranderingen op de woningmarkt, aangepaste regelgeving of indexering. Als hier sprake van is, is het echter wel van belang dat aanpassingen navolgbaar zijn en worden onderbouwd en uitgewerkt. Dit gebeurt in te beperkte mate. Ook is het van belang dat gemeenten bij het introduceren van nieuwe definities duidelijk maken welke definities leidend zijn. Nu sluiten definities in verschillende beleidsdocumenten of monitors vaak niet op elkaar aan.

Er zijn ook een aantal tekortkomingen geconstateerd die specifiek betrekking hebben op de definities van het aanbod voor de sociale doelgroep. Uit landelijke regelgeving volgt dat het aanbod voor de sociale doelgroep bestaat uit corporatiewoningen onder de maximale huurprijsgrens voor sociale woningen (de liberalisatiegrens) die jaarlijks



door de rijksoverheid wordt vastgesteld. De vijf gemeenten beschouwen sociale corporatiewoningen inderdaad als onderdeel van de definitie voor het aanbod in de sociale doelgroep. Echter blijkt dat de meeste onderzochte gemeenten een ruimere definitie hanteren. Naast corporatiewoningen worden namelijk ook particuliere sociale huurwoningen onder de liberalisatiegrens en zogeheten sociale koopwoningen (woningen tot aan een bepaalde WOZ-waarde waarvan gemeenten vaststellen dat deze bereikbaar zijn voor de sociale doelgroep) gedefinieerd als aanbod voor de sociale doelgroep. Deze verruiming van de definitie heeft serieuze gevolgen.

Dit komt ten eerste doordat corporatiewoningen en particuliere huurwoningen onder de liberalisatiegrens, ondanks dat het allemaal huurwoningen zijn, wel degelijk van elkaar verschillen. Zo gelden er voor woningcorporaties diverse regels omtrent bijvoorbeeld het huur- en toewijzingsbeleid die niet voor particuliere huurders gelden en zijn corporatiewoningen, in tegenstelling tot veel particuliere huurwoningen, langdurig beschikbaar voor de sociale doelgroep. Door beide type woningen als 'sociale huurwoningen' te definiëren lopen gemeenten het risico onvoldoende rekening te houden met deze verschillen in hun beleid.

Ten tweede blijkt dat bij het bepalen van de definitie van sociale koopwoningen de financieringsmogelijkheid van de sociale doelgroep door gemeenten vaak te optimistisch wordt ingeschat. Hierdoor zijn de sociale koopwoningen zoals gedefinieerd door de onderzochte gemeenten voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar.

Vraag en aanbod binnen de onderzochte gemeenten worden gedurende de looptijd van beleid dus doorgaans onvolledig, niet eenduidig en inconsistent gedefinieerd. Dit is problematisch omdat hierdoor geen goede inschatting gemaakt kan worden van de omvang van vraag en aanbod voor doelgroepen. Daarnaast bemoeilijkt het vergelijkingen tussen verschillende jaren, waardoor het lastig is inzicht te krijgen in veranderingen over de tijd heen. Als gevolg hiervan ontbreekt een goede kennisbasis om de uitgangssituatie en de doelen van het beleid te bepalen en het beleid tijdig te kunnen bijsturen.

Door de definities van gemeenten onderling te vergelijken, bleek dat eenduidige definities van vraag en aanbod niet alleen binnen gemeenten, maar ook tussen gemeenten ontbreken. Gemeenten verschillen bijvoorbeeld wat betreft het aantal doelgroepen dat ze onderscheiden en hanteren anderen grenzen voor inkomens, huurprijzen en WOZ-waarden. Hierdoor is het moeilijk om vraag en aanbod tussen gemeenten te vergelijken. Dit is opvallend gezien het feit dat de vijf gemeenten samenwerken op het gebied van wonen binnen de SvWtR.

**c De data die gemeenten in beleidstukken en monitors gebruiken over vraag en aanbod zijn vaak niet of matig bruikbaar. Die data kennen meerdere tekortkomingen, waardoor ze niet betrouwbaar zijn. Gemeenten houden weinig rekening met deze tekortkomingen en gemeenteraden worden hier beperkt over geïnformeerd.**

De cijfers op basis waarvan gemeenten inzicht verkrijgen in vraag en aanbod op de woningmarkt komen uit diverse bronnen, onderzoeken en monitors. Het blijkt dat deze cijfers diverse beperkingen kennen. Dit heeft ten eerste te maken met een gebrek aan eenduidige en consistente definities zoals beschreven onder conclusie 1a en 1b.





Daarnaast blijken de kwaliteit en betrouwbaarheid van de data soms beperkt. Met name de cijfers die gemeenten gebruiken om de sociale woningvoorraad inzichtelijk te maken, zijn niet of slechts matig bruikbaar:

- Cijfers over het aantal *sociale corporatiewoningen* komen doorgaans uit verschillende bronnen. Deze cijfers geven voldoende inzicht in de orde van grootte van de omvang van dit type woningen in gemeenten, maar kennen enige marges waardoor ze bijvoorbeeld niet zo precies zijn dat op een exact aantal woningen gestuurd kan worden.
- Er zijn geen landelijke data beschikbaar over de huurprijzen van *particuliere sociale huurwoningen*. Daarom heeft een commercieel adviesbureau een schattingsmethode ontwikkeld voor de omvang van het aantal particuliere sociale huurwoningen. Deze methode is niet betrouwbaar gebleken waardoor deze cijfers over de omvang van deze woningen niet bruikbaar zijn voor monitoring. Andere cijfers waren er in de onderzoeksperiode niet.
- Cijfers over de omvang van de voorraad *sociale koopwoningen* kennen verschillende beperkingen en zijn daarom matig bruikbaar. Zo zijn deze cijfers ten tijde van gebruik vaak achterhaald doordat de WOZ-waarde de situatie van ongeveer anderhalf jaar geleden beschrijft en zijn cijfers van verschillende jaren vaak niet goed vergelijkbaar doordat prijsgrenzen tussentijds zijn aangepast.

Naast het beperkte inzicht in vraag en aanbod voor de sociale doelgroep hebben gemeenten vaak geen of slechts beperkt zicht in vraag en aanbod voor midden- en hoge inkomens. Dit komt onder meer doordat gemeenten deze doelgroepen niet altijd onderscheiden of definiëren aan de hand van inkomensgroepen. Als zij dit wel doen deze doelgroepen beperkt periodiek monitoren.

Als laatste wordt inzicht in vraag en aanbod beperkt doordat gemeenten niet altijd zicht hebben op de omvang van het aantal gerealiseerde en geplande nieuwbouwwoningen per prijssegment. Ook hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, waaronder het niet registreren van de prijs van opgeleverde en geplande woningen en het tussentijds aanpassen van prijscategorieën in de registratie van opgeleverde nieuwbouwwoningen. Daarnaast worden cijfers over nieuwbouwwoningen vaak alleen op projectniveau inzichtelijk gemaakt, waardoor het deze gemeenten ontbreekt aan totaaloverzicht.

Betrouwbare cijfers over vraag en aanbod op de woningmarkt zijn dus schaars en de informatie die wordt verstrekt is niet altijd volledig. Het is daarom van belang dat gemeenten in beleidsdocumenten en monitors inzicht verschaffen in methodologische tekortkomingen, melding maken van onzekerheden en foutmarges en duidelijkheid verschaffen over welke informatie wel en niet voorhanden is. Dat gebeurt nu nog te weinig. Als gevolg hiervan is de informatiepositie van gemeenteraden niet altijd toereikend en worden zij niet voldoende in staat gesteld om het woonbeleid te toetsen, controleren en bij te sturen.

## **2 Ook in regionaal verband ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod.**

**Oorzaken hiervoor zijn onder meer:**

- a In regionaal verband worden gezamenlijke definities van vraag en aanbod gehanteerd, maar die definities kennen beperkingen. Ze zijn aan verandering onderhevig en een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd**



**heen, inclusief onderbouwing, ontbreekt. Daarnaast is niet duidelijk hoe de besluitvorming hierover in regionaal verband verloopt. Vanuit de regio wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan de beperkingen van definities.**

Definities van vraag en aanbod vormen ook op regionaal niveau een belangrijk uitgangspunt van het woonbeleid. Met behulp van die definities worden cijfers en onderzoeken over de woningvoorraadontwikkeling geduid en onderling vergeleken. In regionaal verband is de afgelopen jaren toenemende aandacht voor het vaststellen van definities voor vraag en aanbod. In het regioakkoord 2019 is een definitie voor vraag en aanbod voor lage inkomens gegeven. Met de komst van het regioakkoord 2022 zijn er in regionaal verband daarnaast ook definities vastgesteld voor vraag en aanbod voor midden- en hoge inkomens.

Met betrekking tot de definities die in regionaal verband zijn vastgesteld zijn een aantal beperkingen geconstateerd. Deze beperkingen komen deels overeen met de aandachtspunten van de gemeentelijke definities, zoals de vraag in hoeverre de sociale koopwoningen daadwerkelijk bereikbaar zijn voor de doelgroep (zie hoofdc conclusie 1). Daarnaast zijn er een aantal aandachtspunten die specifiek betrekking hebben op de inhoud en de totstandkoming van de regionale definities.

Zo blijkt ten eerste dat definitie voor het aanbod van de sociale woningvoorraad aan verandering onderhevig is doordat de gehanteerde maximale WOZ-waarde van sociale koopwoningen meerdere keren naar boven is bijgesteld.

Ten tweede ontbreekt een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen. Als laatste zijn de gehanteerde huur- en koopprijsgrenzen voor het middeldure en dure segment niet onderbouwd en zijn de inkomensgroepen om de vraag in deze segmenten te bepalen niet gedefinieerd.

Hoewel de regionale definities van vraag en aanbod niet in alle gemeenten een-op-een worden overgenomen in het lokale woonbeleid en de monitoring daarvan, kan worden gesteld dat regionale definities in toenemende mate doorwerken in woonbeleid op gemeentelijk niveau. De meeste gemeenten tellen in de onderzoeksperiode bijvoorbeeld zowel particuliere huur tot de liberalisatiegrens als sociale koopwoningen mee als onderdeel van de sociale voorraad of zijn dit in de loop van de onderzoeksperiode gaan doen. Het hanteren van gezamenlijke definities voor vraag en aanbod binnen de regio kan voor meer eenduidigheid zorgen en het beleid van individuele gemeenten beter vergelijkbaar maken. Ook zorgt het ervoor dat cijfers over de tijd heen beter te vergelijken zijn.

Op dit moment is de besluitvorming over gehanteerde definities in regionaal verband nog onvoldoende duidelijk. Zo is mist een duidelijk overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen, zodat eventuele wijzigingen inzichtelijk zijn. Dit alles ondermijnt de waarde en de werking die regionale definities kunnen hebben. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er door de regio in toenemende mate aandacht wordt besteed aan definitiekwesties. Zo wordt in het regioakkoord van 2022 bijvoorbeeld aangegeven dat er mogelijk landelijke definitiewijzigingen worden doorgevoerd wat invloed kan hebben op de gehanteerde definities in de regio en wordt beschreven dat er rekening mee moet worden gehouden dat particuliere sociale huurwoningen kunnen 'weglekken' door woningmarktontwikkelingen.



**b De data over de sociale woningvoorraad die op regionaal niveau worden gebruikt kennen tekortkomingen. Zo zijn geen betrouwbare cijfers over de particuliere huurwoningen beschikbaar.**

In regionaal verband wordt, net als in de meeste onderzochte gemeenten, uitgegaan van een definitie van de sociale woningvoorraad die bestaat uit sociale corporatiewoningen, particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen tot aan vastgestelde prijsgrenzen. In het regioakkoord en in onderzoeken en monitors die op regionaal niveau zijn uitgevoerd wordt deze definitie gehanteerd om de omvang van de sociale doelgroep in kaart te brengen en de voortgang op de doelstellingen uit het regioakkoord te monitoren.

Net als in de gemeenten kennen de cijfers over de sociale woningvoorraad beperkingen (zie hoofdconclusie 1c). Onbetrouwbare cijfers over het aanbod van particuliere huurwoningen ondermijnen ook de betrouwbaarheid van de cijfers over regionale omvang van de sociale voorraad. De sociale voorraad bevat immers ook de component 'particuliere sociale huur' en over die component zijn dus geen bruikbare cijfers beschikbaar. Het is daarom van belang dat niet alleen op gemeentelijk niveau, maar ook op regionaal niveau bewustwording is van deze tekortkomingen, dat hier rekening mee wordt gehouden en dat er aandacht aan wordt besteed in beleid.

**3 Mede doordat het woonbeleid van gemeenten niet altijd een goede analyse van de aansluiting tussen vraag en aanbod bevat, kennen de doelstellingen in de woonvisies van gemeenten meerdere tekortkomingen. Ze zijn vaak niet gekwantificeerd, beperkt onderbouwd of ze ontbreken geheel.**

Om ambities en doelstellingen in hun woonbeleid te kunnen onderbouwen, moeten gemeenten een gedegen probleemanalyse maken die inzicht biedt in de aansluiting tussen vraag en aanbod. In alle vijf onderzochte gemeenten heeft de rekenkamer tekortkomingen in de probleemanalyse vastgesteld. Dit hangt sterk samen met de kwaliteit van de definities en de data (zie conclusie 1).

Voor elke onderzochte gemeenten kunnen voorbeelden worden genoemd van tekortkomingen in de doelstellingen die voortvloeien uit gebreken in de probleemanalyse. Enkele voorbeelden zijn:

- Albrandswaard en Lansingerland stelden doelen voor te realiseren nieuwbouw met een onderverdeling in verschillende prijssegmenten, maar in beide gemeenten ontbrak zowel een onderbouwing voor die segmentering als een adequaat inzicht in de vraag naar woningen per segment.
- Barendrecht introduceerde nieuwe definities voor doelgroepen, zonder adequaat inzicht in omvang vraag en aanbod per doelgroep en zonder doelstellingen aan te passen aan die nieuwe doelgroepen. Hierdoor ontstond een risico dat gedurende de looptijd van de woonvisie voor de verkeerde doelgroepen werd gebouwd.
- Capelle aan den IJssel en Rotterdam gebruikten gegevens over de vraag naar woningen in de sociale sector die onvoldoende bruikbaar waren, als onderbouwing voor het doel om het aantal woningen in de sociale voorraad te verminderen.

**4 Met regionaal beleid kunnen gemeenten beleid op elkaar afstemmen. De samenwerking in de regio Rotterdam is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Dit blijkt onder meer uit het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022. Op regionaal**



**niveau zijn doelstellingen wel geconcretiseerd, zoals de doelstellingen in het Regioakkoord 2019 en het Regioakkoord 2022 over aantallen te realiseren nieuwe woningen en over de spreiding van de sociale voorraad over de regio.**

In de regio Rotterdam werken gemeenten op basis van een bestuursovereenkomst samen in het SvWrR. De gemeenten hebben hiermee een grondslag om beleid op elkaar af te stemmen. De samenwerking is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Het gemeentelijke woonbeleid wordt in toenemende mate ingekaderd door regionale afspraken. Dit blijkt onder meer uit:

- Het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022;
- Het aannemen van een regionaal afgestemde huisvestingsverordening;
- Het gebruik van regionale definities van vraag en aanbod die in toenemende mate door de gemeenten worden geadopteerd (al kennen die regionale definities wel beperkingen, zie conclusie 2);
- Het regionaal monitoren van ontwikkelingen op de woningmarkt in plaats van uitsluitend lokaal (al kent die monitoring wel beperkingen, zie conclusie 6).
- Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid door de provincie om het nakomen van regionaal gemaakte afspraken op te leggen

In het Regioakkoord 2019 maakten de gemeenten in de regio Rotterdam, samen met de provincie Zuid-Holland en Maaskoepel (woningcorporaties), afspraken over vijf concrete en gekwantificeerde doelstellingen voor de periode tot 2030, gericht op de gewenste ontwikkeling van de totale woningvoorraad (in concrete aantallen woningen), de omvang en spreiding van de sociale voorraad in de regio (in concrete aantallen woningen en in het percentage sociale woningen per gemeente) en de beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale huurwoningen door corporaties (in percentages beschikbare en betaalbare woningen, gedefinieerd aan de hand van een concreet prijspeil van die woningen).

In het Regioakkoord 2022 zijn de vijf doelstellingen uit het Regioakkoord 2019 (deels geactualiseerd) gehandhaafd. Daarnaast is een zesde doelstelling toegevoegd, over middeldure woningen. Ook die doelstelling is concreet en gekwantificeerd (in aantallen woningen).

**5 Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturingsinstrumenten zij in welke mate inzetten, voor welk doel en voor welke doelgroep. Ook monitoren en onderzoeken zij niet of nauwelijks in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan gestelde doelen. Mede daardoor is niet goed vast te stellen hoe effectief het woonbeleid van de onderzochte gemeenten is.**

Gemeenten verschillen van elkaar wat betreft de mate waarin zij het beschikbare instrumentarium benutten en inzetten (zie bijlage 5). Sommige instrumenten worden nauwelijks gebruikt. Zo zetten de meeste gemeenten hun instrumenten om te sturen op prijssegmentering bij nieuwbouw- en transformatieprojecten slechts in beperkte mate in.

Voor alle onderzochte gemeenten geldt dat zij in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk maken welke sturingsinstrumenten zij in welke mate, met welk doel en voor welke doelgroep willen inzetten. Dit heeft als gevolg dat niet goed kan worden



vastgesteld of de beleidsdoelstellingen en sturingsinstrumenten voldoende op elkaar aansluiten en niet kan worden beoordeeld of gemeenten de sturingsinstrumenten inzetten zoals beoogd.

Ook beschrijven gemeenten in hun woonbeleid doorgaans niet wat de verwachte of gewenste effecten zijn van sturingsinstrumenten en monitoren zij die effecten ook niet of nauwelijks. Dit bemoeilijkt tijdige bijsturing omdat het hierdoor lastig is om te bepalen of de inzet van een instrument voldoende effectief is en bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelstellingen.

Daarnaast maken gemeenten niet altijd concrete prestatieafspraken met corporaties, ook als het gaat over onderwerpen waarbij dat, gelet op de regionaal gemaakte afspraken, wel in de lijn der verwachtingen ligt. Dit geldt bijvoorbeeld voor betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale corporatiewoningen en voor het labelen van woningen op basis van de regionaal afgestemde verordening. Wel maken gemeenten de laatste jaren steeds concretere prestatieafspraken met corporaties over nieuwbouw.

Het monitoren van prestatieafspraken met corporaties krijgt aandacht van gemeenten en woningcorporaties, maar vaststellen of afspraken daadwerkelijk worden behaald blijkt lastig. Dit komt onder meer doordat de voortgang vaak onderling wordt bewaakt en hier niet altijd verslag van wordt gedaan en doordat de monitoring doorgaans kwalitatief van aard is en weinig systematisch.

Het is moeilijk om in een beleidsveld met sterke afhankelijkheid van actoren en externe invloeden te bepalen welk effect instrumenten hebben. Dit wordt nog moeilijker als niet helder gemaakt is wat met het beleid voor de inzet van het instrument beoogd wordt, er niet of nauwelijks wordt gemonitord en er bovendien tekortkomingen zijn met betrekking tot de (kwaliteit van) de data.

**6 Op regionaal niveau wordt, met een jaarlijkse Regiomonitor, wel ingezet op monitoren in hoeverre gestelde doelen worden bereikt. Doordat het inzicht in vraag en aanbod ook op regionaal niveau beperkt is, is aan de hand van die monitoring echter niet goed vast te stellen of gemeenten werkelijk op koers liggen om regionale doelstellingen over nieuwbouw te bereiken. De monitoringsgegevens vormen hooguit een indicatie van de voortgang.**

In het Regioakkoord 2019 is afgesproken om jaarlijks de voortgang van de vijf doelstellingen te monitoren. Vanaf 2020 is jaarlijks een Monitor regioakkoord verschenen, waarin werd gerapporteerd over de voortgang.

Dat de Monitor regioakkoord niet gebruikt kan worden om te bepalen in hoeverre de regio en individuele gemeenten werkelijk op koers liggen, maar hooguit een indicatie zijn van de beweging (achterblijven, op koers, voorlopen), blijkt onder meer uit het volgende:

- Uit de rekenkameronderzoeken in de onderzochte gemeenten komt naar voren dat de cijfers over hoeveel woningen er zijn (gebouwd) en hoeveel huishoudens er zijn, niet zo hard zijn als het regioakkoord suggereert.
- In conclusie 2 is al geconstateerd dat ook de data over vraag en aanbod die in regionaal verband worden gebruikt ( en dus ook in de Monitor regioakkoord) tekortkomingen kennen;



- De cijfers van de Regiomonitor over beschikbaarheid en betaalbaarheid geven aan dat de afzonderlijke gemeenten, in ieder geval wat betreft betaalbaarheid in het sociale segment, de doelstelling behalen. De gemeente-specifieke rekenkameronderzoeken laten echter zien dat er ook andere indicatoren zijn voor de spanning in het sociale segment, zoals wachttijden en slaagpercentages. De regionale monitoring van beschikbaarheid en betaalbaarheid geeft dus maar beperkt zicht op de spanning in het sociale segment en is daarmee maar beperkt geschikt om te sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod in het sociale segment.

**7 Hoewel inzicht in vraag en aanbod beperkt is, is wel duidelijk dat in de regionale sociale voorraad spanning is tussen vraag en aanbod. Gemeenten liggen niet goed op koers om de regionale doelstellingen over de totale sociale voorraad en over regionale spreiding van die voorraad te realiseren. In gemeenten waar daling van de sociale voorraad was beoogd, gaat de daling te hard en in gemeenten waar de sociale voorraad zou moeten toenemen, gaat de stijging te langzaam of vindt geen stijging plaats.**

Uit de monitor Regioakkoord met peildatum 1 januari 2021 bleek dat in de hele regio Rotterdam de sociale voorraad gedaald was naar 299.684. Dat betekent dat op dat moment de sociale voorraad al sterker was gedaald dan de in het Regioakkoord 2019 beoogde daling tot 322.100 in 2030.

De gemeenten lagen dus niet op koers om de doelstelling uit het Regioakkoord 2019 over voldoende sociale woningen te halen. De trend ging in drie van de vijf door de rekenkamer onderzochte gemeenten zelfs in tegengestelde richting van de afspraken in het akkoord. In Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland daalde namelijk het aantal sociale woningen, terwijl het zou moeten stijgen. In Rotterdam en Capelle aan den IJssel mocht het aantal sociale woningen dalen, maar het daalde te snel.

In het Regioakkoord 2022 is de doelstelling over het aantal sociale woningen aangepast. Er was voortschrijdend inzicht dat de doelstelling uit het Regioakkoord 2019 voor de regionale sociale voorraad te krap was. In 2030, zo luidt de aangepaste doelstelling, moet de regionale sociale voorraad 327.800 woningen tellen. Om dat herijkte doel te realiseren, mocht de totale sociale voorraad niet meer dalen, zoals in het regioakkoord 2019 nog was voorzien, maar moet de sociale voorraad tot 2030 juist stijgen met 19.110 sociale woningen netto. De biedingen die de gemeenten deden op het Regioakkoord 2022 zijn echter onvoldoende om het gestelde doel voor de totale sociale voorraad in de regio per 2030 te realiseren. Het totaal van de biedingen van de gemeenten in de regio bedraagt netto 2.394 woningen. Dat is 16.716 lager dan het volgens het geactualiseerde akkoord benodigde aantal van 19.110. Er rest dus een opgave van 16.716 woningen.

Een andere doelstelling in het Regioakkoord 2019 met betrekking tot de sociale voorraad was een meer evenwichtige spreiding van die voorraad over de regio. Het aandeel sociale woningen als percentage van de totale woningvoorraad in de regio moest volgens het Regioakkoord 2019 dalen van 58% naar 50% in 2030. Sommige gemeenten hadden ten tijde van het opstellen van het rapport een aanzienlijk lager percentage sociale woningen dan 50%, waaronder de onderzochte gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland. In andere regiogemeenten was het aandeel 'sociale voorraad' volgens dit akkoord juist hoger dan 50%, waaronder de





onderzochte gemeenten Rotterdam en Capelle. In het regioakkoord werd afgesproken dat elke gemeente de afstand tot dit percentage zou verkleinen. Dat wil zeggen dat in sommige gemeenten het percentage sociale woningen moest dalen en andere gemeenten moest stijgen om dichterbij 50% te komen.

Zoals hiervoor al is geconstateerd, ging de daling van de sociale voorraad echter te snel in de gemeenten waar een daling werd beoogd, en ging de stijging te langzaam (of was er zelfs een daling) in gemeenten waar de sociale voorraad groter zou moeten worden. Daardoor lagen de gemeenten niet op koers om de beoogde meer evenwichtige spreiding over de regio te realiseren.

Op basis van de biedingen in het regioakkoord 2022 krimpt het aandeel sociale woningen van 51% in 2021 naar 45% in 2030; dat is lager dan het beoogde aandeel van 50%. Van de onderzochte gemeenten, als er vanuit wordt gegaan dat de biedingen van het regioakkoord 2022 daadwerkelijk worden gerealiseerd, stijgt alleen in Lansingerland het aandeel sociale voorraad tot 2030 (van 19% naar 21%). Kanttekening hierbij is dat Lansingerland van de vijf onderzochte gemeenten het laagste aandeel sociaal had. Lansingerland ontwikkelt zich weliswaar enigszins in de richting van het Meer Evenwichtsscenario, maar komt niet in de buurt van het gemiddelde regionale aandeel. Geen van de onderzochte gemeenten realiseert dus een voldoende substantiële stijging van de sociale voorraad.

**8 De effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog te veel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet goed op elkaar aansluiten.**

De woonvisie-onderzoeken laten zien dat in gemeenten sprake was van uiteenlopende beleidslijnen op het gebied van wonen: de ene geworteld in de lokale ambities en de andere in lijn met de regionale afspraken. Gemeenten hebben doorgaans niet of nauwelijks een visie geformuleerd op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale beleid.

Gemeenten maken hun probleemanalyses overwegend voor de lokale situatie. Dat levert andere uitkomsten op dan een analyse voor de hele regio. Zo kan binnen een gemeente vraag en aanbod voor een bepaalde doelgroep perfect op elkaar aansluiten, terwijl op regionaal niveau geconcludeerd kan worden dat de spreiding niet voldoende is met als gevolg dat dit tot aanpassingen zou moeten leiden in gemeenten. De lokale woonvisies duiden niet op voldoende bewustzijn van de verhouding tussen lokale en regionale problematiek.

Mede door de gebreken in de wisselwerking tussen lokaal en regionaal beleid sluiten lokaal en regionaal beleid inhoudelijk op meerdere punten niet goed op elkaar aan. Zo hanteren gemeenten onderling verschillende definities, onder meer van doelgroepen en van woningen die bereikbaar zijn voor deze doelgroepen. De lokaal gehanteerde definities verschillen bovendien soms ook van regionale definities. Dit bemoeilijkt een goed inzicht in vraag en aanbod en het goed op elkaar aansluiten van lokaal en regionaal beleid.

Verder zijn de afgesproken ambities voor de sociale voorraad in het Regioakkoord 2019 in geen van de onderzochte gemeenten leidend voor hun eigen doelstellingen. Dat geldt ook voor de afspraak over regionale spreiding van de sociale voorraad.



De gemeenten die hun aandeel sociale voorraad zouden moeten verhogen vanwege de regionale vraag (Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland), stelden hun ambities niet af op die regionale afspraak, maar slechts op de (veronderstelde) lokale vraag. De gemeente Lansingerland heeft in haar recente woonvisie de ambitie voor sociale woningbouw inmiddels wel afgestemd op de regionale ambitie.

Ook wijken de doelstellingen die individuele gemeenten in hun eigen beleid hebben opgenomen over de uitbreiding van hun totale woningvoorraad af van de afspraken in het Regioakkoord 2022 over hun bijdrage aan de regionale doelstelling.

**9 Gemeenteraden worden onvoldoende actief betrokken in, en onvoldoende geïnformeerd over, de regionale samenwerking in het woonbeleid. Dit geldt zowel voor het bepalen van de gemeentelijke inzet in regionale afspraken als voor de consequenties die gemaakte regionale afspraken vervolgens (zouden moeten) hebben voor het beleid van de gemeente.**

De grondslag voor de samenwerking in de regio is een bestuursovereenkomst (zie de toelichting op conclusie 4). Op basis van die overeenkomst kunnen gemeenten beleid afstemmen, maar de individuele gemeenten blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor het woonbeleid. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat de gemeenteraden niet altijd optimaal betrokken bij en niet optimaal geïnformeerd waren over de regionale afspraken. In meerdere woonvisie-onderzoeken werd geconstateerd dat gemeenteraden slechts beperkt werden geïnformeerd over de (cijfers over) regionale doelstellingen, het proces van biedingen en onderhandelingen en de eventuele gerealiseerde doelbereiking.

Het is niet volledig duidelijk hoe de besluitvorming binnen de regio tot stand komt. Zo was vlak voor de totstandkoming van het Regioakkoord 2019 niet duidelijk of de gemeenteraden het regioakkoord separaat vast zouden stellen. Uiteindelijk is dit niet gebeurd. Het regioakkoord is in de vijf onderzochte gemeenten ter informatie aan de raad gestuurd, maar niet door de raden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de actualisatie van het regioakkoord in 2022. De raden van de onderzochte gemeenten zijn hier wel over geïnformeerd, maar hebben de actualisatie niet vastgesteld. Ook de biedingen van de individuele gemeenten op het geactualiseerde regioakkoord zijn in vier van de vijf onderzochte gemeenten niet door de raad vastgesteld.







## 3 aanbevelingen

De rekenkamer heeft op basis van de conclusies vijf aanbevelingen geformuleerd aan de colleges van B en W van de onderzochte gemeenten:

- 1 **Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:**
  - a **het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;**
  - b **het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen.**

Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.
- 2 **Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.**
- 3 **Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.**
- 4 **Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.**
- 5 **Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.**

Ter verduidelijking van deze laatste aanbeveling geeft de rekenkamer een toelichting. Deze synthese laat zien dat in het bijzonder aan de doelstelling over regionale spreiding van de sociale voorraad en de doorvertaling daarvan naar gemeentelijke doelstellingen, een aanzienlijk risico was verbonden en dat dit risico ook



werkelijkheid is geworden. De daling van de sociale voorraad ging te snel en de stijging te langzaam, waardoor per saldo de totale sociale voorraad in de regio verder daalde dan beoogd. Als bij het maken van toekomstige regionale afspraken vooraf meer aandacht is voor risico's zoals deze, dan kan daar op worden geanticipeerd. In het geval van een spreidingsdoelstelling zou bijvoorbeeld kunnen worden geanticipeerd op het risico van te snelle daling van de voorraad door een voorwaarde in te bouwen dat afname van de sociale voorraad in een gemeente pas mag worden gerealiseerd, als duidelijk is dat die daling daadwerkelijk wordt gecompenseerd door voldoende toename van de sociale voorraad in (een) andere gemeente(n) in de regio. Deze aanbeveling betreft niet alleen dit specifieke risico gerelateerd aan spreiding, maar meer in het algemeen de noodzaak om bij regionale samenwerking aandacht te besteden aan mogelijk belemmerende factoren die voor de realisatie van de regionale doelstellingen en de gemeentelijke bijdragen relevant zijn. Daartoe zou het goed zijn vooraf te onderzoeken wat het voor gemeenten moeilijk zou kunnen maken om de regionale doelstellingen te realiseren.



## 4 bestuurlijke reacties

### 4-1 reactie college Albrandswaard

Op 9 juni 2023 ontvingen wij uw brief met het verzoek om te reageren op het (vertrouwelijke) concept synthese-onderzoek inzake het woonbeleid in de regio Rotterdam. Hierbij geven wij u onze reactie.

#### Reactie op conclusies

In het conceptrapport formuleert uw rekenkamer negen bestuurlijke conclusies. Deels bevatten deze conclusies elementen die ook onderdeel waren van het rekenkameronderzoek dat uw rekenkamer uitvoerde naar het woonbeleid in Albrandswaard. Op dit rapport heeft ons college bij brief van 15 november 2022 een reactie gegeven in de vorm van bestuurlijk wederhoor. Wij zullen bij onze reactie op de nu voorliggende bestuurlijke conclusies van het syntheserapport, naar onze eerdere reactie verwijzen bij die onderwerpen die daar al aan de orde kwamen.

Hier volgt onze reactie op de conclusies:

Conclusies t.a.v. inzicht in vraag en aanbod:

1. In het woonbeleid van de onderzochte gemeenten ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. De definities van de verschillende doelgroepen, die essentieel zijn om de vraag goed in beeld te hebben, verschillen per gemeente en zijn niet altijd op eenzelfde wijze gedefinieerd of wijzigen soms gedurende de looptijd van beleid. Ook de definities t.a.v. financiële bereikbaarheid voor huur- en koopwoningen, die van belang zijn voor het aanbod, verschillen per gemeente en veranderen soms tussentijds. Verder kennen de data die de gemeenten gebruiken voor het monitoren van het woonbeleid meerdere tekortkomingen, zo concludeert de rekenkamer. Hierdoor gebeurt de monitoring onvoldoende en worden ook de gemeenteraden beperkt geïnformeerd.

Reactie op conclusie 1:

Deze conclusie komt grotendeels overeen met de tweede conclusie van de rekenkamer bij het lokale onderzoek naar het woonbeleid in Albrandswaard. Wij hebben daarop in de brief van 15 november 2022 aangegeven, dat wij deze conclusie voor de periode van 2015 tot 2020 kunnen onderschrijven. In 2020 zijn in de monitor woningmarkt-programma wel prijscategorieën benoemd, maar deze zijn niet specifiek gekoppeld aan definities voor middeldure en dure woningen of woningen voor starters.

Ons college is blij met de verdieping die het syntheserapport biedt ten aanzien van het verkrijgen van adequaat inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Op 23 mei 2023 hebben wij een bestuursopdracht vastgesteld voor het actualiseren van de Woonvisie. Bij het actualiseren van de Woonvisie beoordelen wij welke definities passen bij de doelstellingen van Albrandswaard en moeten worden vastgelegd.



2. Wat geldt voor het inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt, geldt ook in regionaal verband. Hier is wel in toenemende mate aandacht voor in de regio. De rekenkamer benoemt verder dat niet duidelijk is hoe de besluitvorming in regionaal verband verloopt.

Reactie op conclusie 2:

Bij het actualiseren van de Woonvisie van Albrandswaard zal de afweging worden gemaakt om lokaal aan te sluiten bij de regionale definities, waardoor de aansluiting op het regionale beleid beter wordt gewaarborgd.

3. Mede doordat in het woonbeleid van gemeenten veelal een goede analyse van de aansluiting tussen vraag en aanbod ontbreekt, kennen de doelstellingen in de woonvisies meerdere tekortkomingen.

Reactie op conclusie 3:

In het lokale onderzoek van uw rekenkamer is dit thema voor wat betreft het woonbeleid van Albrandswaard aan de orde gekomen in conclusie 1. In onze brief van 15 november 2022 hebben wij een nadere toelichting gegeven, waarnaar wij graag verwijzen. Ook hier geldt dat wij de verdiepende inzichten die de synthese biedt, in de komende periode meenemen bij het actualiseren van de Woonvisie.

4. Op regionaal niveau zijn doelstellingen wel geconcretiseerd in het Regioakkoord van 2019 en het geactualiseerde akkoord in 2022.

Reactie op conclusie 4:

Het geactualiseerde Regioakkoord is voor Albrandswaard kader bij het actualiseren van de Woonvisie.

Conclusies t.a.v. inzet van instrumenten en doelbereiking

5. Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturings-elementen zij in welke mate inzetten, voor welk doel en voor welke doelgroep. Ook monitoren zij niet of nauwelijks in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan gestelde doelen. Mede daardoor is niet goed vast te stellen hoe effectief het woonbeleid van de onderzochte gemeenten is.

Reactie op conclusie 5:

In de derde conclusie van het rekenkameronderzoek naar woonbeleid in Albrandswaard zijn deze elementen benoemd. Wij verwijzen dan ook naar onze eerdergenoemde bestuurlijke reactie hierop. Aanvullend merken wij op, dat ons college juist nu de kans zal benutten om hier verdere stappen in te zetten door het actualiseren van het woonbeleid dat in gang is gezet.

6. Op regionaal niveau wordt wel ingezet op monitoren in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt, via een jaarlijkse Regiomonitor. Doordat inzicht in vraag en aanbod ook op regionaal niveau beperkt is, vormen de monitoringsgegevens hooguit een indicatie van de voortgang.

7. Duidelijk is dat er in de regionale sociale voorraad spanning is tussen vraag en aanbod: gemeenten liggen niet goed op koers om de regionale doelstellingen over de totale sociale voorraad en over de regionale spreiding van die voorraad te realiseren.



Reactie op conclusie 6 en 7:

De vierde conclusie van het rekenkameronderzoek Albrandswaard behandelt dit onderwerp t.a.v. de Albrandswaardse situatie. In onze reactie van 22 november 2022 geeft ons college hier een toelichting op, waar wij op deze plaats naar verwijzen. Aanvullend merken wij op, dat de randvoorwaarden om (regionale, maar ook lokale) doelstellingen te behalen, deels buiten de gemeentelijke of regionale invloedssfeer liggen.

Conclusie t.a.v. verhouding tussen regionaal en gemeentelijk beleid

8. De effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog te veel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet op elkaar aansluiten.

Reactie op conclusie 8:

Bij het actualiseren van het woonbeleid, waar met het vaststellen van de bestuursopdracht op 23 mei 2023 concreet een start mee is gemaakt, heeft het aansluiten op het regionale beleid de aandacht.

9. Gemeenteraden worden onvoldoende actief betrokken in en geïnformeerd over de regionale samenwerking in het woonbeleid. Dit geldt zowel voor het bepalen van de gemeentelijke inzet in regionale afspraken als voor de consequenties die gemaakte regionale afspraken vervolgens (zouden moeten) hebben voor het beleid van de gemeente.

Reactie op conclusie 9:

Ons college informeert de gemeenteraad door middel van raadsinformatiebrieven over de regionale samenwerking ten aanzien van het woonbeleid. Wanneer dit beleid past binnen de door de raad gestelde kaders, is besluitvorming door de raad niet nodig. Albrandswaard heeft de bieding op het geactualiseerde regioakkoord in 2022 door de raad laten vaststellen, omdat er een herzien bod werd uitgebracht.

*Reactie op aanbevelingen*

Het conceptrapport bevat een vijftal aanbevelingen. U vraagt ons college om per aanbeveling aan te geven of deze door ons college wordt overgenomen. Hieronder treft u onze reactie per aanbeveling aan.

Aanbeveling 1.

*Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:*

- a. het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;*
- b. het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.*



Reactie op aanbeveling 1:

Deze aanbeveling nemen wij over. Dit is ook in lijn met onze reactie op de eerste aanbeveling die uw rekenkamer aan Albrandswaard deed bij het lokale rekenkameronderzoek. Waar het gaat om de kwantificering van de sociale voorraad (onder 1b, waar u - als het gaat om de sociale voorraad- adviseert vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad, en niet van de particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen) realiseren wij ons dat de beschikbare cijfers over de particuliere sociale voorraad momenteel (nog) onbetrouwbaar kunnen zijn en zullen daar rekening mee houden. Wij achten het wel van belang dat dit deel van de voorraad voor zover dit nu kan, in beeld is.

Aanbeveling 2

*Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.*

Reactie op aanbeveling 2:

Deze aanbeveling neemt ons college over.

Aanbeveling 3

*Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.*

Reactie op aanbeveling 3:

Voor wat betreft deze aanbeveling is onze reactie gelijk aan wat wij aangaven in onze brief van 15 november 2022 bij uw tweede aanbeveling bij het lokale onderzoek: wij nemen deze aanbeveling over en betrekken dit bij de actualisatie van de Woonvisie. In de bestuursopdracht voor de actualisatie is dit ook expliciet benoemd.

Aanbeveling 4

*Formuleer een visie op de samenwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die samenwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.*

Reactie op aanbeveling 4:

Ons college neemt deze aanbeveling over. Dit onderwerp staat ook op de regionale agenda.

Aanbeveling 5

*Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.*



Reactie op aanbeveling 5:

Ook deze aanbeveling neemt ons college over. Overigens komt dit thema in regionaal verband ook al aan de orde bij de Regionale Realisatie Agenda. Zo worden hier kritische succesfactoren benoemd en wordt gezien hoe hier het meest succesvol op kan worden geacteerd.

Conclusie

Ons college kan zich vinden in de conclusies die uw rekenkamer benoemt in de bestuurlijke nota. Verder nemen wij de vijf aanbevelingen over, die uw rekenkamer heeft geformuleerd naar aanleiding van het syntheseonderzoek inzake het woonbeleid van Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam.

#### 4-2 reactie college Barendrecht

Op 9 juni 2023 heeft u het conceptrapport 'woonvisie synthese' naar de gemeente Barendrecht gezonden met daarin een vijftal aanbevelingen. U verzoekt om per aanbeveling aan te geven of deze wordt overgenomen. Navolgend geven wij dit per aanbeveling aan en voorzien deze van een korte toelichting.

1. Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:

- a. het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;
- b. het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.

De aanbeveling wordt overgenomen: Ondanks dat de gemeente en de regio altijd gebruikmaken van de meest recente onderzoeken of nieuw onderzoek door gerenommeerde bureaus laten uitvoeren, is de praktijk helaas vaak (heel) anders dan de theorie. Het definiëren van goed aanbod voor doelgroepen die aandacht behoeven, luistert nauw en zal de gemeente in samenwerking met de woningcorporaties en markt organiseren. Daarnaast is er sprake van gebrekkige informatie van de zijde van Woonnet Rijnmond. Een landelijke definiëring van de diverse doelgroepen zal een grote stap voorwaarts zijn. De gemeente hoopt dan ook op de spoedige vaststelling van de Wet regie op de volkshuisvesting. Wat betreft de kwantificering van de sociale huurvoorraad geldt dat het aantal sociale huurwoningen in de bestaande particuliere voorraad in Barendrecht zeer beperkt is. Verder is bij het bod van Barendrecht ten behoeve van het nieuwe regioakkoord enkel uitgegaan van het aantal sociale huurwoningen dat door de corporaties in de nieuwbouw wordt gerealiseerd.

2. Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.





De aanbeveling wordt overgenomen: Gezien voorgaande aanbeveling blijkt dat de genoemde onzekerheid helaas op veel gegevens van toepassing is. Een optie is om, waar mogelijk, te werken met bandbreedtes. Op dit moment is het Woonprogramma in de maak. Hierin worden de woonopgaven nauwkeurig geformuleerd, wordt ruimte gemaakt en richten we instrumenten in om deze opgaven op te lossen.

3. Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.

De aanbeveling wordt overgenomen: Gelijktijdig met de vaststelling van de nieuwe Woonvisie Barendrecht 2023-2027 op 30 mei 2023 is toegezegd om jaarlijks de voortgang ervan naar de raad terug te koppelen.

4. Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.

De aanbeveling wordt overgenomen: Het regionale beleid maakt zoals gebruikelijk ook deel uit van de nieuwe woonvisie. De raad wordt reeds op belangrijke momenten geïnformeerd door middel van raadsinformatiebrieven en uiteraard via de reguliere P&C-cyclus. Door de toegezegde jaarlijkse terugkoppeling van de stand van zaken van de woonvisie wordt dit thema nadrukkelijker op de raadsagenda gezet.

5. Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.

De aanbeveling wordt overgenomen: Dit wordt reeds gedaan bij bijvoorbeeld de eerder dit jaar vastgestelde regionale realisatieagenda waarin diverse kritische succesfactoren zijn beschreven.

#### **4-3 reactie college Capelle aan den IJssel**

Op 9 juni 2023 heeft u het concept onderzoeksrapport Synthese-onderzoek woonbeleid regio Rotterdam voor bestuurlijke wederhoor aangeboden. Hierbij sturen wij onze reactie op uw voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies. Ook geven wij expliciet per aanbeveling aan of deze wordt overgenomen.

De rekenkamer heeft bij vijf gemeenten in de Rotterdamse regio (Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Albrandswaard en Capelle aan den IJssel) een onderzoek uitgevoerd naar het woonbeleid en de woonvisie. In de periode april 2022 tot en met



mei 2023 zijn vijf onderzoeksrapporten gepubliceerd, over het woonbeleid van de hiervoor genoemde gemeenten.

De rekenkamer vindt het van belang te reflecteren op de uit die vijf woonvisieonderzoeken verkregen kennis. In deze synthese van de uitkomsten van de vijf onderzoeken wordt uiteen gezet welke meer algemeen geldende inzichten eruit kunnen worden gedestilleerd. Ook is meegenomen hoe het beleid van de individuele gemeenten zich verhoudt tot de regionale samenwerking in het woonbeleid. Met deze synthese wil de rekenkamer gemeenten beter inzicht bieden in het woondomein en bijdragen aan het leren van (onderzoek naar) uitgevoerd beleid.

Na ontvangst van de bestuurlijke reacties sluit de rekenkamer het onderzoek af en stelt een definitief onderzoeksrapport op waarin de resultaten van haar onderzoek en de aanbevelingen, alsmede de reacties hierop, zijn opgenomen en biedt dit aan de betreffende gemeenteraden aan. Vanaf dat moment is het onderzoeksrapport openbaar.

Hieronder volgen allereerst de conclusies uit het syntheserapport met daarbij de bestuurlijke reacties. Daarna volgen de aanbevelingen, eveneens voorzien van de bestuurlijke reactie.

#### Reactie op de conclusies

Conclusie 1: In het woonbeleid van de onderzochte gemeenten ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:

a. Om inzicht te krijgen in de vraag moeten gemeenten doelgroepen definiëren. Gemeenten verschillen hierin van elkaar en onderscheiden doelgroepen op basis van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen.

Deze doelgroepen worden echter niet altijd gedefinieerd aan de hand van inkomensgrenzen. Als dit wel gebeurt, ontbreekt vaak de onderbouwing. Bovendien veranderen de definities gedurende de looptijd van beleid.

b. Om inzicht te krijgen in het aanbod moeten gemeenten zelf vaststellen welke huur- en koopwoningen financieel bereikbaar zijn voor de gedefinieerde doelgroepen. Binnen gemeenten zijn deze definities vaak onvolledig, niet eenduidig en inconsistent. Definities veranderen regelmatig en grensbedragen van huurprijzen en WOZ-waarden verschuiven. Hierdoor verschillen definities ook tussen gemeenten. Daarnaast kennen de definities die gemeenten hanteren voor het aanbod voor de sociale doelgroep een aantal tekortkomingen. Zo blijken sociale koopwoningen zoals door een aantal gemeenten gedefinieerd voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar.

c. De data die gemeenten in beleidstukken en monitors gebruiken over vraag en aanbod kennen meerdere tekortkomingen, waardoor ze niet betrouwbaar en dus matig bruikbaar zijn. Gemeenten houden weinig rekening met deze tekortkomingen en gemeenteraden worden hier beperkt over geïnformeerd.

Reactie: wij onderschrijven de constatering dat het in het lokale woonbeleid ontbreekt aan adequaat inzicht in de lokale vraag en aanbod op de woningmarkt. Omdat Capelle aan den IJssel onderdeel is van een regionale woningmarkt, heeft Capelle aan den IJssel zich met name gericht op de regionale woningmarktanalyses die de basis vormen voor de regionale woningmarkt afspraken (Regioakkoord 2019 en 2022). Het verkrijgen van meer inzicht in vraag en aanbod op de lokale woningmarkt kan worden verbeterd. Wij constateren echter ook dat ten aanzien van de particuliere (sociale) huursector adequate en feitelijke gegevens zonder wettelijk landelijk instrumentarium (zoals een verhuurregister) niet te achterhalen zijn. Een modelmatige benadering voor het alsnog verkrijgen van de deze gegevens kent zijn beperkingen.



*Conclusie 2: Ook in regionaal verband ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod.*

*Oorzaken hiervoor zijn onder meer:*

*a. In regionaal verband worden gezamenlijke definities van vraag en aanbod gehanteerd, maar die definities kennen beperkingen. Ze zijn aan verandering onderhevig en een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen ontbreekt. Daarnaast is niet duidelijk hoe de besluitvorming hierover in regionaal verband verloopt. Vanuit de regio wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan de beperkingen van definities.*

*b. De data over de sociale woningvoorraad die op regionaal niveau worden gebruikt kennen tekortkomingen. Zo zijn geen betrouwbare cijfers over de particuliere huurwoningen beschikbaar.*

Reactie: wij onderschrijven deze constatering ten dele. Definities ten aanzien van doelgroepen en prijsgrenzen worden in veel gevallen door het rijk bepaald. In het rijksbeleid zijn de definities aan veranderingen onderhevig. Het opzetten van een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen is een suggestie die wij omarmen. De conclusie dat het in regionaal verband (volledig) ontbreekt aan een adequaat inzicht in vraag en aanbod herkennen wij niet. Zoals bij conclusie 1 opgemerkt, ontbreekt het met name aan feitelijke adequaat inzicht in een deel van het aanbod namelijk dat van de particuliere (sociale) huursector.

*Conclusie 3: Mede doordat in het woonbeleid van gemeenten veelal een goede analyse van de aansluiting tussen vraag en aanbod ontbreekt, kennen de doelstellingen in de woonvisies van gemeenten meerdere tekortkomingen. Ze zijn vaak niet gekwantificeerd, beperkt onderbouwd of ze ontbreken geheel.*

Reactie: Dat de doelstellingen in de woonvisies van Capelle aan den IJssel tekortkomingen kennen, onderschrijven wij.

Zoals in onze reactie op het lokale rekenkameronderzoek is aangegeven vormen de regionale woningbehoefteonderzoeken en de daaruit voortvloeiende regionale afspraken (Regioakkoorden) de basis voor het gemeentelijk woonbeleid van Capelle aan den IJssel in de afgelopen jaren. Het opnemen van een heldere analyse in de lokale woonvisie van de uit de regionale woningbehoefte-onderzoeken afkomstige cijfers en de lokale betekenis daarvan, kan worden verbeterd. In ons Programma Wonen 2019 – 2022 zijn concrete gekwantificeerde doelstellingen opgenomen ten aanzien van de omvang van de sociale huurvoorraad. Ook zijn concrete aantallen genoemd van het aantal nieuw te bouwen woningen voor o.a. jongeren, ouderen en begeleid wonen. Onderbouwing van deze aantallen kan beter. We nemen dit in de actualisatie van het Programma Wonen mee.

*Conclusie 4: Met regionaal beleid kunnen gemeenten beleid op elkaar afstemmen.*

*De samenwerking in de regio Rotterdam is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Dit blijkt onder meer uit het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022. Op regionaal niveau zijn doelstellingen wel geconcretiseerd, zoals de doelstellingen in het Regioakkoord 2019 en het Regioakkoord 2022 over aantallen te realiseren nieuwe woningen en over de spreiding van de sociale voorraad over de regio.*

Reactie: wij onderschrijven deze constatering. Wij zien daarnaast ook dat vanuit het Rijk en provincie juist gestuurd wordt op regionale afspraken over de woningbouw.



*Conclusie 5: Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturingsinstrumenten zij in welke mate inzetten, voor welk doel en voor welke doelgroep. Ook monitoren en onderzoeken zij niet of nauwelijks in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan gestelde doelen. Mede daardoor is niet goed vast te stellen hoe effectief het woonbeleid van de onderzochte gemeenten is.*

Reactie: Wij onderschrijven de conclusie dat in het omschreven woonbeleid onvoldoende duidelijk is gemaakt in welke mate sturingsinstrumenten worden ingezet, voor welk doel en voor welke doelgroep. Dit kan beter. Ook het monitoren en onderzoeken in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan de gestelde doelen kan verbeterd worden. Wel dient vermeld te worden dat door de inzet van verschillende instrumenten om bepaalde doelstellingen te behalen (bijvoorbeeld het verbeteren van de leefbaarheid) het soms lastig is de effecten toe te schrijven aan elk ingezet instrument afzonderlijk.

De komende tijd onderzoeken we hoe we het (mogelijke) instrumentarium effectief kunnen inzetten, waarbij wij ook in afwachting zijn van nieuwe wet- en regelgeving als de komst van de Omgevingswet en de mogelijke wijziging(en) Huisvestingswet.

*Conclusie 6: Op regionaal niveau wordt, met een jaarlijkse Regiomonitor, wel ingezet op monitoren in hoeverre gestelde doelen worden bereikt. Doordat het inzicht in vraag en aanbod ook op regionaal niveau beperkt is, is aan de hand van die monitoring echter niet goed vast te stellen of gemeenten werkelijk op koers liggen om regionale doelstellingen over nieuwbouw te bereiken. De monitorings-gegevens vormen hooguit een indicatie van de voortgang.*

Reactie; Wij herkennen de bovengenoemde conclusie. Cijfers uit de Regiomonitor lopen niet altijd synchroon met de cijfers die lokaal voorhanden zijn. Verschillende peildata en gebruikte bronnen kunnen hiervoor een verklaring vormen. Sommige data zoals de omvang van particuliere (sociale) huurmarkt zijn gebaseerd op modelmatige doorrekeningen. De beperkingen daarvan zijn in eerdere conclusies al naar voren gekomen. Het is goed om lokale en regionale cijfers naast elkaar te blijven leggen en te onderzoeken waardoor eventuele afwijkingen ontstaan.

*Conclusie 7: Hoewel inzicht in vraag en aanbod beperkt is, is wel duidelijk dat in de regionale sociale voorraad spanning is tussen vraag en aanbod. Gemeenten liggen niet goed op koers om de regionale doelstellingen over de totale sociale voorraad en over regionale spreiding van die voorraad te realiseren. In gemeenten waar daling van de sociale voorraad was beoogd, gaat de daling te hard en in gemeenten waar de sociale voorraad zou moeten toenemen, gaat de stijging te langzaam of vindt geen stijging plaats.*

Reactie: Wij herkennen deze constatering. Wij zijn er ons ook van bewust dat aanpassing van de bouwprogramma's op wijzigende marktomstandigheden en veranderende woningbehoeftes tijd kosten. De gemeente heeft beperkte mogelijkheden om hier snel en adequaat op te reageren.

*Conclusie 8: De effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog te veel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet goed op elkaar aansluiten.*

Reactie: wij herkennen de in bovenstaande conclusie genoemde beperking van de effectiviteit van de regionale samenwerking. Wij erkennen daarentegen ook dat wij in de regio een samenwerkingsverband zijn, waarbij specifieke lokale



vraagstukken/aandachtspunten maar ook mogelijkheden tot iets andere inzet of uitwerking kunnen leiden. Regionaal worden ambities en bijbehorende doelstellingen geformuleerd, maar uiteindelijk beslist de lokale Gemeenteraad over de lokale koers.

*Conclusie 9: Gemeenteraden worden onvoldoende actief betrokken in, en onvoldoende geïnformeerd over, de regionale samenwerking in het woonbeleid. Dit geldt zowel voor het bepalen van de gemeentelijke inzet in regionale afspraken als voor de consequenties die gemaakte regionale afspraken vervolgens (zouden moeten) hebben voor het beleid van de gemeente.*

Reactie: wij onderschrijven deze constatering ten dele omdat de betrokkenheid van en informatievoorziening aan de gemeenteraad nog beter kan. Wel is de gemeentelijke inzet in de regionale afspraken steeds gebaseerd op de bij de gemeenteraad bekende plannen uit de door de raad vastgestelde gemeentelijke planmonitor. Dit is in Capelle middels collegebrieven steeds bevestigd aan de gemeenteraad. Ook bij het laatste regioakkoord is dit zo gegaan.

Daarnaast zijn de uitkomsten van het laatste regionale woningbehoefteonderzoek, dat heeft geleid tot de het Regioakkoord 2022, in februari 2022 in een themasessie aan de raadscommissie toegelicht en besproken. Met name bij de beoordeling van de programmering van nieuwe projecten en het actualiseren van het Programma Wonen is/wordt de gemeenteraad al aan de voorkant betrokken en gedurende het proces geïnformeerd over de consequenties van de nieuwe behoefte-ramingen en de gemaakte regionale afspraken.

#### Reactie op de aanbevelingen

De rekenkamer heeft op basis van de conclusies vijf aanbevelingen geformuleerd aan de colleges van B en W van de onderzochte gemeenten:

*Aanbeveling 1: Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:*

- a. het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;*
- b. het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.*

Reactie: wij nemen aanbeveling a. over. Aanbeveling b. nemen wij deels over. Het helder definiëren van de bereikbare woningen in ons woonbeleid nemen wij in ons nieuwe programma Wonen mee. Voor de definitie van bereikbare woningen blijven wij ons richten op de in het Regioakkoord opgenomen definities. Het is zoals eerder beschreven wel noodzakelijk om de beperkingen van de data van bepaalde categorieën bestaande woningen in de particuliere (sociale) huur- en sociale koopsector te duiden.

*Aanbeveling 2: Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.*



Reactie; Wij nemen deze aanbeveling over.

*Aanbeveling 3* Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.

Reactie; Wij nemen deze aanbeveling voor ons lokale woonbeleid over. Wij werken de aanbevelingen verder uit in het nieuwe Programma Wonen. Wel plaatsen wij hier de kanttekening bij dat definitives tussentijds wijzigen of gewijzigd worden, bijvoorbeeld als gevolg van rijksbeleid. Daar heeft de gemeente geen invloed op. Bij wijzigingen kunnen wij wel direct de raad hierover informeren en de consequenties daarvan verwerken.

*Aanbeveling 4:* Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woon-beleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.

Reactie; Wij nemen deze aanbeveling over. Wij werken de aanbevelingen verder uit als onderdeel van het proces van de actualisatie van het Programma Wonen

*Aanbeveling 5:* Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.

Reactie; Wij stellen ons achter deze aanbeveling. Wij zullen deze aanbeveling meenemen in ons regionale overleg Wonen.

Wij stellen een plan van aanpak op waarin omschreven wordt hoe wij de aanbevelingen uit zowel het rekenkamerrapport over de Capelse situatie als het syntheserapport verwerken in het Programma Wonen. Dat plan van aanpak zal in Q3 aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.

#### **4-4 reactie college Lansingerland**

Onlangs hebben wij van de Rekenkamer het rapport synthese-onderzoek woonbeleid regio Rotterdam voor bestuurlijk wederhoor ontvangen. Ons is gevraagd om uiterlijk 30 juni 2023 onze bestuurlijke reactie u te doen toekomen.

Het stemt ons positief dat de Rekenkamer de onderzochte Woonvisie 2015-2020 middels een synthese- onderzoek in verband brengt met andere gemeentelijke woonvisies uit de regio en daarbij ook de regionale woonopgaven betreft. Ook wij zien namelijk dat een lokale woonopgave niet meer los kan worden gezien van regionale ontwikkelingen rondom wonen maar met elkaar in verbinding staan. De Regioakkoorden / Woningmarktafspraken van de regio Rotterdam uit 2014, 2019 en 2022 en de onderzochte Woonvisie 2015-2020 plus onze huidige Woonvisie 2021-2025 laten dit wat ons betreft ook zien middels hun onderlinge samenhang.



Het rapport komt met een aantal interessante bevindingen en aanbevelingen. Daarvoor dank. Omdat wij de gelegenheid krijgen op het rapport te reageren, gaan wij middels deze brief in op een aantal conclusies uit het rapport. Ook vindt u in deze brief onze reactie op de door de Rekenkamer meegegeven aanbevelingen.

#### Inzicht in vraag en aanbod

Woonbeleid draait voor het overgrote deel om voldoende aansluiting van het (toekomstige) woningaanbod op de (toekomstige) woningvraag. Inzicht in de woonvraag en het woonaanbod is dan ook cruciaal. Het rapport concludeert echter dat er adequaat inzicht ontbreekt en dat de data die gemeenten in beleidsstukken en monitors gebruiken over vraag en aanbod meerdere tekortkomingen kennen waardoor ze niet betrouwbaar en dus matig bruikbaar zijn.

Uit de analyse blijkt dat het zwaartepunt van deze conclusie ligt bij vraag en aanbod van de particuliere sociale huur- en koopvoorraad. Omdat dit uit de analyse naar voren komt, vinden wij het opvallend dat de conclusies met name ten aanzien van vraag en aanbod over al de vijf gemeenten getrokken wordt. De gemeente Lansingerland heeft immers zeer weinig particuliere sociale huur- en koopwoningen en onze actuele woonvisie geeft helder aan dat wij geen woningen willen toevoegen in deze segmenten omdat deze segmenten zeer veranderlijk zijn. Wij kunnen ons woonbeleid dan ook moeilijk verbinden met deze conclusies.

Wel willen wij graag wijzen op het feit dat het rapport middels deze conclusies inzichten - welke tot stand zijn gekomen door zeer gerenommeerde onderzoeksbureau - reduceert tot inadequaar, onbetrouwbaar en matig bruikbaar. Deze conclusies vinden wij scherp. (Toekomstig) vraag en aanbod zijn misschien niet 100% accuraat, het blijven prognoses. Maar ze zijn (voor wat betreft Lansingerland) meer dan voldoende om op te koersen en woonbeleid op af te stemmen.

Wij kunnen ons wel goed voorstellen dat wij als regio blijven werken aan breed gehanteerde definities en zoeken naar manieren om vraag en aanbod nog scherper inzichtelijk te maken. Wij gaan ervanuit dat de definities die het Rijk gaat voorschrijven over met name de sociale woningvoorraad ons daarbij gaan helpen.

#### Volgordelijkheid woon beleid en woningmarktontwikkelingen

Middels onderstaand overzicht willen wij graag meegeven hoe de volgordelijkheid van verschillende beleidsdocumenten en ontwikkelingen zijn.





2014	2015	2016-2017	2019	2020-2021	2022	2023
Woningmarkt-strategie en Woonvisie Stadsregio Rotterdam 2014-2020 vastgesteld	Woonvisie Lansingerland 2015-2020 vastgesteld		Regio-akkoord regio Rotterdam 2018-2030 vastgesteld	Woonvisie Lansingerland 2021-2025 ontwikkeld en vastgesteld	Uitvoerings-agenda Woonvisie Lansingerland 2021-2025  Regioakkoord 2022 regio Rotterdam	Regionale Realisatie-agenda Wonen regio Rotterdam vastgesteld
Lansingerland zet a.d.h.v. beleidstukken in op behoud sociale woningvoorraad, ondanks rijksbeleid dat zich richt op verkoop sociale huurwoningen, woningmarkt op slot, corporaties kunnen nauwelijks investeren		Woningmarkt komt in beweging met toenemende vraag naar betaalbaar	Lansingerland zet in op ambitieuze uitbreiding van de woningvoorraad met sociale en betaalbare woningen			

In het onderzoek van de Rekenkamer wordt met de bovenstaande tijdslijn, met daarin diverse beleidsdocumenten en marktontwikkelingen, onvoldoende rekening gehouden. Het grote punt hierbij is dat er vervolgtrekkingen worden gemaakt in het rapport die geen rekening houden met de geschetste volgorde. Zo wordt er geconcludeerd dat de onderzochte Woonvisie 2015-2020 onvoldoende rekening heeft gehouden met een toekomstig veranderende woningmarkt.

Wij hebben dit eerder in het kader van het rekenkamerrapport over de lokale Woonvisie 2015-2020 al eens benoemd en vinden het noodzakelijk om hier wederom bij stil te staan. Ook in dit rapport wordt de oude (onderzochte) woonvisie meerdere malen in verband gebracht op later tot stand gekomen woonbeleid. Dit vinden wij teleurstellend, omdat wij juist een zeer ambitieuze beweging hebben gemaakt richting het willen toevoegen van meer sociale en middeldure (betaalbare) woningen. Deze ambitie is in eerste instantie geland in het Regioakkoord uit 2019, lokaal verankerd in de Woonvisie 2021-2025 en nag steeds actueel middels het Regioakkoord 2022 en de Regionale Realisatieagenda Wonen.

Verhouding tussen regionaal en gemeentelijk beleid.

Het rapport concludeert dat de effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog teveel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet goed op elkaar aansluiten. Ook deze conclusie kunnen wij onvoldoende aan ons woonbeleid verbinden. Zoals eerder uiteengezet is onze onderzochte Woonvisie 2015-2020 gebaseerd op het regionale woonbeleid uit 'Dat Spreken We Af! Woningmarktstrategie en Woonvisie Regio Rotterdam 2014-2020'. Hierin is afgesproken dat Lansingerland haar sociale woningvoorraad niet doet afnemen maar behoudt. Dit is ook zo opgenomen in de





onderzochte Woonvisie 2015-2020. Dit woonbeleid stond haaks op het rijksbeleid dat zich richt op verkoop sociale huurwoningen.

Vervolgens is de woningmarkt dusdanig veranderd dat zowel regionaal als lokaal het woonbeleid moest worden herzien. Om die reden zijn wij als gemeente gaan staan voor het toevoegen van meer sociale en middeldure (betaalbare) woningen. Deze ambitie is in eerste instantie geland in het Regioakkoord uit 2019, lokaal verankerd in de Woonvisie 2021-2025 en nog steeds actueel middels het Regioakkoord 2022 en de Regionale Realisatieagenda wonen.

De lokaal en regionale wisselwerking is op meerdere plekken beschreven in onze Woonvisie 2021 -2025. Ook in het Regioakkoord uit 2019 stond dat verwacht werd dat deze afspraken verwerkt worden in de (dus later op te stellen) lokale woonvisies. Onze gemeenteraad is altijd geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen van het regionaal woonbeleid en wat dit betekent voor het lokale woonbeleid. Omdat het regionale woonbeleid nooit buiten het kader viel van onze woonvisie is het nooit noodzakelijk geweest om de raad regionaal woonbeleid te laten vaststellen. Het college bleef door te werken aan het regionale woonbeleid namelijk binnen de kaders van hetgeen de gemeenteraad heeft vastgesteld via de Woonvisie 2021 -2025.

Wel kunnen wij ons voorstellen dat de toenemende aandacht voor het woonbeleid en nieuwe spelregels die vanuit het Rijk ons warden meegeven het meenemen van de gemeenteraad extra aandacht verdient.

Reacties op aanbevelingen Rekenkamer  
Hieronder geven wij per aanbeveling een reactie.

#### Aanbeveling 1

Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:

- a. het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;
- b. het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grand daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.

#### Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Alhoewel wij van mening zijn dat zowel lokaal, als regionaal en provinciaal er voldoende woningbehoeftenonderzoeken voorhanden zijn om een meer dan voldoende beeld te creëren van vraag en aanbod, vinden wij het belangrijk om gezamenlijk te blijven streven naar een nog beter beeld daarvan. Wij geven mee dat het Rijk ons daarbij gaat helpen middels het voorschrijven van definities voor inkomensgroepen en prijscategorieën, in het bijzonder ten aanzien van de sociale woningvoorraad.



#### Aanbeveling 2

Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.

#### Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Hierbij hebben wij wel de kanttekening dat wij in Lansingerland niet zulke grote tekortkomingen zien dat wij dergelijke onzekerheden hadden moeten inbouwen. We begrijpen namelijk dat hier met name wordt gewezen naar de vraag en het aanbod van woningen in het particuliere sociale koop- en huursegment.

#### Aanbeveling 3

Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.

#### Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Met de Woonvisie 2021-2025, en dan met name het uitvoeringsprogramma daarvan, zijn we hieromtrent reeds op de goede weg. Daarin hebben wij doelstellingen en uitvoeringsmaatregelen gekoppeld aan voor ons belangrijke doelgroepen. Ten aanzien van het monitoren van vraag en aanbod en het bijstellen van beleid hierop zien wij mogelijkheden middels de beleidscyclus van de omgevingsvisie. Dit hebben wij ook opgeschreven in het uitvoeringsprogramma. De beleidscyclus van de omgevingsvisie biedt ons namelijk de mogelijkheid om vaker actualisaties door te voeren op het woonbeleid.

#### Aanbeveling 4

Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.

#### Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Wat ons betreft denken wij hierbij aan het verdere verduidelijken van deze wisselwerking en wat dit betekent voor lokaal beleid en besluitvorming. Wij denken dat ook hierbij de beleidscyclus van de omgevingsvisie kan helpen om bijvoorbeeld de raad actiever te betrekken bij regionale afspraken.

#### Aanbeveling 5

Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.



#### Reactie

Deze aanbeveling nemen wij over. Hierbij is het goed mee te geven dat er in het Regioakkoord uit 2022 reeds randvoorwaarden zijn opgenomen met betrekking op het realiseren van doelstellingen. Ook werken wij als regio middels de Regionale Realisatieagenda Wonen aan kritische succesfactoren die betaalbare woningbouw mogelijk moeten maken en belemmeringen voor doelstellingen wegnemen.

Afsluitend danken wij u voor uw onderzoek en de aanbevelingen. Dit sluit goed aan op ons huidige lokaal en regionaal woonbeleid conform de nieuwe woonvisie 2021-2025, het coalitieakkoord Samen verantwoord verder, het Regioakkoord uit 2022 en de Regionale Realisatieagenda Wonen. We zien het definitieve rapport graag tegemoet.

#### 4-5 reactie college Rotterdam

Op 9 juni jl. ontvingen wij van u het vertrouwelijke conceptrapport 'synthese-onderzoek woonbeleid regio 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 syntheseonderzoek. Het is goed om de verschillen en overeenkomsten tussen woonbeleid in diverse gemeenten te belichten, evenals de regionale samenwerking waarin deze gemeenten participeren. De rekenkamer heeft in de hoofdstukken 2, 3 en 4 mooi inzicht gegeven in het beleid rondom wonen, recent gewijzigde regelgeving, nieuwe programma's en instrumenten. En beschrijft daarbij goed de complexiteit van de werking van de woningmarkt.

We herkennen veel van de observaties in de conclusies en aanbevelingen, het gaat dan onder meer over het transparant zijn over de hardheid en onzekerheden rondom cijfers en aannames en over de mate waarin doelstellingen, zoals regionale spreiding van de sociale voorraad nog onvoldoende zijn gelukt. De conclusies en aanbevelingen sluiten bovendien aan bij hetgeen de afgelopen jaren, mede door uw aanbevelingen in het rapport over de Woonvisie, gaandeweg in gang is gezet om het beleid bij te sturen. Zo zetten we in op beter inzicht in vraag en aanbod, bijvoorbeeld door aanvullend onderzoek naar de werking van de particuliere verhuurmarkt. Inzetten op het stabiel houden van de sociale voorraad, bv door een hoger aandeel betaalbaar in nieuwbouw (65%). Op deze zaken zetten we onverminderd door.

Samen met de gemeenteraad, maar vooral ook binnen de regio, gaan we aan de slag met de aanbevelingen. Dit zal landen in het Rotterdamse Woonprogramma. Binnen de regio zal Rotterdam een agenderende rol innemen ten aanzien van aanbevelingen m.b.t. definities en lobby richting Provincie en het Rijk.

Ons college benadrukt dat het enkel kan reageren op basis van de kennis over de eigen woonvisie en gemaakte regionale afspraken vanuit Rotterdams perspectief.

#### Reflectie op de conclusies

1. *In het woonbeleid van de onderzochte gemeenten ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod op de Lokale woningmarkt. Oorzaken hiervoor zijn onder meer:*

a. *Om inzicht te krijgen in de vraag moeten gemeenten doelgroepen definiëren. Gemeenten verschillen hierin van elkaar en onderscheiden doelgroepen op basis van inkomenssegmenten*



*en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen. Deze doelgroepen worden echter niet altijd gedefinieerd aan de hand van inkomensgrenzen. Als dit wet gebeurt, ontbreekt vaak de onderbouwing. Bovendien veranderen de definities gedurende de looptijd van beleid.*

Ons College herkent dat gehanteerde definities (en wijzigingen) van doelgroepen niet altijd even scherp zijn vastgelegd in vorige woonvisies. Indien beschikbaar, sluiten we vanaf nu aan bij landelijke definities.

*b. Om inzicht te krijgen in het aanbod moeten gemeenten zelf vaststellen welke huur en koopwoningen financieel bereikbaar zijn voor de gedefinieerde doelgroepen. Binnen gemeenten zijn deze definities vaak onvolledig, niet eenduidig en inconsistent. Definities veranderen regelmatig en grensbedragen van huurprijzen en WOZ-waarden verschuiven. Hierdoor verschillen definities ook tussen gemeenten. Daarnaast kennen de definities die gemeenten hanteren voor het aanbod voor de sociale doelgroep een aantal tekortkomingen. Zo blijken sociale koopwoningen zoals door een aantal gemeenten gedefinieerd voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar.*

Ons College herkent de constatering, dat definities tussen gemeenten afwijkend kunnen zijn. Gaandeweg zijn echter definities over onderwerpen waarover regionale afspraken zijn gemaakt, steeds meer met elkaar in lijn gebracht. De samenwerkende regiogemeenten hebben daaromtrent ook het voornemen uitgesproken, om -voor zover nu nog niet aan de orde- aan te sluiten bij landelijke definities voor doelgroepen en (de indexering van) grensbedragen.

*c. De data die gemeenten in beleidstukken en monitors gebruiken over vraag en aanbod kennen meerdere tekortkomingen, waardoor ze niet betrouwbaar en dus matig bruikbaar zijn. Gemeenten houden weinig rekening met deze tekortkomingen en gemeenteraden worden hier beperkt over geïnformeerd*

Ons college onderschrijft de conclusie en is zich bewust van de tekortkomingen in sommige beschikbare data. Indien er marges of onzekerheden zijn bij gepresenteerde cijfers, dan zullen we dit benoemen, zoals recent bij de Rotterdamse bijdrage aan het Regioakkoord.

*2. Ook in regionaal verband ontbreekt adequaat inzicht in vraag en aanbod. Oorzaken hiervan zijn onder meer:*

*a. In regionaal verband worden gezamenlijke definities van vraag en aanbod gehanteerd, maar die definities kennen beperkingen. Ze zijn aan verandering onderhevig en een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen ontbreekt. Daarnaast is niet duidelijk hoe de besluitvorming hierover in regionaal verband verloopt. Vanuit de regio wordt wel in toenemende mate aandacht besteed aan de beperkingen van definities.*

Ons College herkent de constatering dat gezamenlijk gehanteerde definities beperkingen kennen. De constatering over de onduidelijkheid van besluitvorming in regionaal verband herkent het College eveneens, in het geval dat het specifiek gaat over het ontbreken van een helder overzicht van de ontwikkeling van de definities door de tijd heen. De besluitvorming over de te hanteren definities in meer algemene zin is wat ons betreft duidelijk geregeld aan de regiotafel. Dat is onderdeel van het ondertekende Regioakkoord (inclusief gehanteerde definities). We zijn blij om te zien dat Rekenkamer erkent dat er in regionaal verband in toenemende mate aandacht



voor definitiekwesties is. We hebben als gemeente steeds beter bewustzijn ten aanzien van de noodzaak en we leren hiervan.

*b. De data over de sociale woningvoorraad die op regionaal niveau worden gebruikt kennen tekortkomingen. Zo zijn geen betrouwbare cijfers over de particuliere huurwoningen beschikbaar.*

Ons college onderkent, dat gegevens over de prijsstelling van particuliere huurwoningen tekortkomingen hebben. De informatie uit de gehanteerde bron bleek in de loop der jaren minder betrouwbaar. Dit is een landelijk probleem.

Een andere bron is echter nog niet beschikbaar en cijfers over de particuliere sociale huur zijn al enkele jaren 'bevrozen', als inschatting van de werkelijkheid. De raad is hierover via de Voortgangsrapportage woonvisie geïnformeerd.

In het afgelopen jaar heeft Rotterdam zelf onderzoek laten doen naar prijsstelling in de particuliere huursector. Deze inzichten geven nog altijd geen volledig beeld van de particuliere huurmarkt, maar we hebben wel een beter begrip van de werking gekregen. Dit nemen we mee in opstellen van het Rotterdams woonprogramma. De particuliere markt heeft immers een belangrijke functie voor woningzoekenden en redelijke huurprijzen op basis van het woningwaarderingstelsel zijn onder nieuwe wetgeving vanaf 2024 afdwingbaar. In veel gevallen zal het om een sociale huurprijs gaan. Voor handhaving is echter een betrouwbaar landelijk registratiesysteem van huurprijzen nodig. Rotterdam heeft dit in consultatie op de wet Betaalbare huur nadrukkelijk ingebracht. Hetzelfde registratiesysteem kan ook gebruikt worden, om de omvang van de particuliere sociale huur in gemeenten te bepalen.

*3. Mede doordat in het woonbeleid van gemeenten veelal een goede analyse van de aansluiting tussen vraag en aanbod ontbreekt, kennen de doelstellingen in de woonvisies van gemeenten meerdere tekortkomingen. Ze zijn vaak niet gekwantificeerd, beperkt onderbouwd of ze ontbreken geheel.*

Ons College onderkent dat doelstellingen in sommige gevallen niet concreet of voldoende gekwantificeerd zijn. In het nieuwe Rotterdamse woonprogramma spannen we ons in om doelstellingen meer smart te maken.

*4. Met regionaal beleid kunnen gemeenten beleid op elkaar afstemmen. De samenwerking in de regio Rotterdam is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Dit blijkt onder meer uit het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022. Op regionaal niveau zijn doelstellingen niet geconcretiseerd, zoals de doelstellingen in het Regioakkoord 2019 en het Regioakkoord 2022 over aantallen te realiseren nieuwe woningen en over de spreiding van de sociale voorraad over de regio.*

Ons College onderschrijft de conclusie dat er op regionaal niveau concreet op 5 hele specifieke doelen afspraken zijn geformuleerd. Dit helpt bij de sturing en monitoring op afspraken.

*5. Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturingsinstrumenten zij in welke mate inzetten, voor welk doel en voor welke doelgroep. Ook monitoren en onderzoeken zij niet of nauwelijks in hoeverre ingezette instrumenten bijdragen aan gestelde doelen. Mede daardoor is niet goed vast te stellen hoe effectief het woonbeleid van de onderzochte gemeenten is.*



Rotterdam zet met de kennis en mogelijkheden die zij heeft diverse sturingsinstrumenten in. We maken bijvoorbeeld prestatieafspraken met de woningcorporaties, verstrekken startersleningen, hebben de opkoopbescherming ingevoerd en zetten actieplannen voor middenhuur- en koop in voor sturing op het middensegment. Diverse van deze instrumenten evalueren we, maar ons College erkent dat onderzoek naar de mate van bijdrage van instrumenten aan doelen beter kan. Bij de opzet van een nieuw Woonprogramma hebben we aandacht voor monitoring en de mate waarin instrumenten bijdragen aan de gestelde doelen.

*6. Op regionaal niveau wordt, met een jaarlijkse Regiomonitor, wel ingezet op monitoren in hoeverre gestelde doelen worden bereikt. Doordat het inzicht in vraag en aanbod ook op regionaal niveau beperkt is, is aan de hand van die monitoring echter niet goed vast te stellen of gemeenten werkelijk op koers liggen om regionale doelstellingen over nieuwbouw te bereiken. De monitoringsgegevens vormen hooguit een indicatie van de voortgang.*

Ons college herkent zich in deze conclusie en plaatst er een nuancering bij. In het regioakkoord zijn geen afspraken gemaakt over enkel nieuwbouw. Wel zijn er afspraken gemaakt over de omvang van de woningvoorraad als geheel en de sociale voorraad daarbinnen. Nieuwbouw is in dit alles een factor van invloed, net als sloop, samenvoeging, aan- en verkoop, splitsing en transformatie (van bijvoorbeeld kantoor naar woningen), en prijsontwikkeling. Die verschillende factoren worden niet afzonderlijk gemonitord; het netto saldo van al deze factoren wel. Hoewel het netto totaalcijfer hard is, valt uit de monitor niet af te leiden door welke factoren de ontwikkeling wordt veroorzaakt. De (betrekkelijke) eenvoud van de monitor maakt hem ongeschikt voor sommige sturingswensen. In die zin is de monitor te beschouwen als indicatief voor de voortgang.

*7. Hoewel inzicht in vraag en aanbod beperkt is, is wel duidelijk dat in de regionale sociale voorraad spanning is tussen vraag en aanbod. Gemeenten liggen niet goed op koers om de regionale doelstellingen over de totale sociale voorraad en over regionale spreiding van die voorraad te realiseren. In gemeenten waar daling van de sociale voorraad was beoogd, gaat de daling te hard en in gemeenten waar de sociale voorraad zou moeten toenemen, gaat de stijging te langzaam of vindt geen stijging plaats.*

Ons college herkent deze conclusie. In Rotterdam zagen we een hardere afname van de sociale voorraad dan ingeschat, en doelen voor 2030 waren al eerder bereikt. Volgend op een nieuwe woningbehoefteraming, zijn de doelen over ontwikkeling van de sociale voorraad in het Regioakkoord herzien. Om de voorraad vanaf nu op peil te houden, heeft Rotterdam haar ambities bijgesteld in de meest recente bijdrage aan het Regioakkoord 2022. Bijvoorbeeld door conform het coalitieakkoord de ambities in het nieuwbouwprogramma te verhogen naar 55% betaalbaar in deze bestuursperiode en 65% betaalbaar vanaf 2026. Daarmee voldoen we niet aan de totale uitbreidingsbehoefte in het sociale segment, maar het ligt wel in lijn met het maximaal mogelijke wat we als stad in de nieuwbouw kunnen doen. We hebben immers beperkte bijsturingmogelijkheden (bv in bestaande voorraad) en financiële effecten van bijsturing zijn zeer groot. Ons college neemt aanvullend, andere maatregelen. Denk aan beter benutten van de bestaande voorraad en het realiseren van flexwoningen. Dit zal worden uitgewerkt in het woonprogramma. We herkennen dat gemeenten die moesten groeien in de sociale voorraad, nog niet op koers liggen.



In het kader van de regionale afspraken over Meer Evenwicht is deze ontwikkeling ongewenst.

*8. De effectiviteit van de regionale samenwerking wordt beperkt doordat regionaal beleid en gemeentelijk beleid in de praktijk nog te veel gescheiden werelden zijn en inhoudelijk vaak niet goed op elkaar aansluiten.*

Ons College erkent dat de aansluiting tussen regionaal en gemeentelijk beleid beter kan. Specifiek voor de huidige Rotterdamse woonvisie willen we nuanceren dat hierin de regionale context, bijvoorbeeld van evenwichtige spreiding, nadrukkelijk is benoemd. Bovendien is in het Addendum Woonvisie de afspraak uit het Regioakkoord ten aanzien van afname van de sociale voorraad verwerkt. Bij opstellen van het nieuwe Woonprogramma zullen wij de regionale context (bv ook de afspraken uit het Regioakkoord en de Regionale Realisatieagenda) nadrukkelijk benoemen.

*9. Gemeenteraden worden onvoldoende actief betrokken in, en onvoldoende geïnformeerd over, de regionale samenwerking in het woonbeleid, dit geldt zowel voor bepalen van het gemeentelijke inzet in regionale afspraken als voor de consequenties die gemaakte regionale afspraken vervolgens (zouden moeten) hebben voor het beleid van de gemeente.*

Ons college herkent zich slechts ten dele in deze conclusie. De vaststelling van de Rotterdamse bijdrage aan het Regioakkoord 2022 viel onder de bevoegdheid van het College, omdat het binnen de kaders van bestaand beleid en het coalitieakkoord bleef. De raad is geïnformeerd, allereerst in het begin van het traject van actualisatie van het Regioakkoord via een informatiebrief over de nieuwe regionale woningbehoefte-raming. Daarna is de Raad via een brief geïnformeerd over de Rotterdamse bijdrage aan het Regioakkoord 2022, gevolgd door een technische sessie in de commissie BWB. Het uiteindelijke Regioakkoord 2022 is ook aangeboden aan de gemeenteraad.

#### Reflectie op aanbevelingen

Het College neemt de aanbevelingen over, met uitzondering van aanbeveling 1b. Deze kunnen we niet volledig omarmen.

*1. Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd.*

Deze aanbeveling kan het College omarmen. Ondanks de beperkingen die er zijn met betrekking tot inzicht in de woningmarkt (tussen vraag en aanbod, enquêtes, model en schattingen en prognoses), doen we ons best om dit zo goed mogelijk inzichtelijk te maken en te verbeteren. Ook in de uitwerking van het nieuwe Woonprogramma nemen we dit mee.

*Werk hiertoe onder meer aan:*

*a. Het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;*

Ons college omarmt deze aanbeveling. We volgen de definities van het Rijk, wanneer deze zijn vastgesteld. Waar landelijke definities ontbreken, zullen we zelf duidelijke





definities formuleren in het kader van het Woonakkoord en Woonprogramma.

Als voorbeeld:

- De grenzen voor de inkomensgroepen en prijsklassen in de sociale huur worden van rijkswege bepaald. Vooruitlopend op landelijke definitie van de sociale voorraad heeft de Rotterdamse gemeenteraad in het Woonakkoord ook al vastgelegd welke definitie voor sociale huurvoorraad we in Rotterdam hanteren.

Voor afbakening van prijs- en inkomensgrenzen in het middensegment huur en koop is inmiddels rijksbeleid geformuleerd of aanstaande (wet betaalbare huur), waarop Rotterdam wil aansluiten.

- Ook voor de definitie van de verschillende doelgroepen sluiten we aan bij landelijke definities indien aanwezig (bijvoorbeeld vanuit het rijksprogramma 'Een thuis voor iedereen'). Als er geen landelijke definities zijn, dan zullen we in het kader van het nieuwe Woonprogramma en/of woonzorgvisie duidelijk definities opnemen.

- Indien onderwerpen vallen onder regionale afspraken, wordt een in regionaal verband bepaalde en vastgestelde definitie gebruikt. Rotterdam zal bij het formuleren daarvan een actieve rol spelen.

*b. Het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.*

Ons College erkent het belang van beter definiëren van bereikbare woningen. Het College kan deze aanbevelingen echter niet volledig omarmen, omdat we bij het bepalen van de omvang van de sociale voorraad uitgaan van de landelijke definitie zoals opgenomen in het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting, het Woonakkoord en het Regioakkoord. Ons College is van mening dat de particuliere voorraad in Rotterdam een belangrijke functie heeft ook voor lagere inkomens. De particuliere voorraad voorziet in een behoefte van Rotterdammers die een huurwoning zoeken die corporaties niet kunnen bieden (vanwege locatie en/of wachttijd). We benutten de ruimte die de landelijke definitie van de sociale voorraad biedt, met inachtneming van de voorwaarden die daarbij gesteld zijn (huurprijzen, toewijzing en borging bij nieuwbouw).

*2. Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.*

Ons college omarmt deze aanbeveling. Op basis van het Rotterdamse Rekenkamerrapport over de Woonvisie zijn we hier al mee aan de slag. We zullen in het vervolg - indien bekend - benoemen hoe nauwkeurig de cijfers zijn en/of er sprake is van een bandbreedte.

*3. Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.*





Ons college omarmt deze aanbeveling. De noodzaak voor formulering van SMART doelen en bijbehorende maatregelen onderkennen we. Het nieuwe Woonprogramma zal bij vaststelling dan ook een uitvoeringsprogramma met concrete maatregelen omvatten, zoals ook landelijk bepaald (concrete maatregelen voor de komende 5 jaar).

*4. Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat Lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.*

Ons College omarmt deze aanbeveling, door in het Woonprogramma de positie van de gemeente Rotterdam in de regionale woningmarkt te benoemen. Indien we afwijken van het lokale beleid, dan leggen we het ter besluitvorming voor aan de Raad. Indien dit niet het geval is, informeren we de Raad. We gaan bezien of in toekomst, waar sprake zal zijn van meer regie op de volkshuisvesting met meer gewicht voor regionale afspraken, dit anders moet gaan.

*5. Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.*

Ons College omarmt deze aanbeveling ten zeerste en heeft dit actief opgepakt. Een regionaal voorbeeld hiervan is de Regionale Realisatieagenda die recent is ondertekent door regiogemeenten, provincie en Rijk. Daarbij er verschillende kritische succesfactoren zijn benoemd die bepalend zijn voor het behalen van de gestelde doelstellingen, waarbij ook is benoemd welke partijen een aandeel kunnen hebben in het wegnemen van deze risico's en belegd waar dit gesprek wordt gevoerd (de Regionale Bouwtafel/Versnellingstafel). Het meest recente Rotterdamse voorbeeld hiervan is het Doorbouwakkoord, waarin we samen met corporaties en marktpartijen concrete maatregelen treffen om op recent geïdentificeerde risico's te anticiperen. Bijvoorbeeld het risico van de verslechterende marktomstandigheden, waarbij we maatregelen hebben getroffen zoals een extra bijdrage voor realisatie van betaalbare woningen.

Wij danken u voor de mogelijkheid te kunnen reageren en hopen u hiermee voldoende input te hebben gegeven om het synthese-onderzoek over het woonbeleid in de regio Rotterdam tot een afronding te brengen.



## 5 nawoord: aandachtspunten gemeenteraden

In de periode van 27 juni 2023 tot en met 4 juli 2023 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reacties van de colleges van de vijf onderzochte gemeenten. Alle vijf colleges hebben aangegeven de vijf aanbevelingen van de rekenkamer te willen opvolgen. Enige uitzondering is dat de colleges van Capelle aan den IJssel en Rotterdam hebben aangegeven aanbeveling 1 deels (dus niet volledig) over te nemen. Tabel 5-1 geeft een overzicht van de reacties van de colleges op de aanbevelingen.

tabel 5-1: reactie colleges op aanbevelingen

( ja= neemt aanbeveling over. deels = neemt aanbeveling deels over)

aanbeveling	A'waard	B'drecht	Capelle	L'land	R'dam
<p><b>1.</b> Bewerkstellig bij het opstellen van nieuw woonbeleid een beter inzicht in vraag en aanbod in de gemeente en in de regio, zodat een betere analyse kan worden gemaakt van de aansluiting tussen vraag en aanbod en lokale en regionale doelstellingen beter kunnen worden onderbouwd. Werk hiertoe onder meer aan:</p> <p><b>a</b> het beter definiëren van doelgroepen van inkomenssegmenten en/of doelgroepen die speciale aandacht vergen zoals starters, ouderen of gezinnen;</p> <p><b>b</b> het beter definiëren van bereikbare woningen voor die doelgroepen. Een aandachtspunt hierbij is de onbruikbaarheid van de beschikbare cijfers voor particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Op grond daarvan beveelt de rekenkamer aan voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad.</p>	ja	ja	deels	ja	deels
<p><b>2.</b> Als in beleid en/of monitoring gegevens over vraag en aanbod worden gebruikt die tekortkomingen kennen, hou dan rekening met de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en informeer de raad over deze onzekerheden en de consequenties daarvan, zodat de raad dat mee kan wegen in de besluitvorming en bijsturing.</p>	ja	ja	ja	ja	ja
<p><b>3.</b> Neem in het woonbeleid SMART geformuleerde doelstellingen op voor de woningvoorraad voor elke doelgroep en maak per doelstelling duidelijk welke instrumenten worden ingezet om die doelstellingen te bereiken. Monitor vervolgens de voortgang en de resultaten van het beleid en informeer de raad hier jaarlijks over. Op die manier kan ook beter getoetst worden of en hoe het woonbeleid bijdraagt aan een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.</p>	ja	ja	ja	ja	ja
<p><b>4.</b> Formuleer een visie op de wisselwerking tussen het lokale en het regionale woonbeleid en ontwikkel een werkwijze voor de besluitvorming in de gemeente die recht doet aan die wisselwerking, zodat lokaal beleid en regionale afspraken beter op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor meerwaarde van regionale afstemming beter worden benut. Besteed in die werkwijze onder meer aandacht aan het actiever betrekken en informeren van de raad bij regionale afspraken.</p>	ja	ja	ja	ja	ja
<p><b>5.</b> Besteed bij het vaststellen van regionale doelstellingen meer aandacht aan het vooraf identificeren van risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, zodat tijdig op die risico's kan worden geanticipeerd.</p>	ja	ja	ja	ja	ja



**aandachtspunt 1: kwantificering sociale voorraad**

De rekenkamer beveelt aan om voor de kwantificering van de sociale voorraad vooralsnog uit te gaan van de corporatievoorraad. De colleges van Rotterdam en Capelle aan den IJssel geven aan deze aanbeveling niet over te nemen. Uit deze reactie maakt de rekenkamer op dat deze colleges particuliere huurwoningen en sociale koopwoningen mee willen tellen als onderdeel van de sociale voorraad. Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat gemeenten daarmee het risico lopen dat zij de omvang van het aantal woningen dat daadwerkelijk beschikbaar is voor de sociale doelgroep te optimistisch inschatten.

Zo is voor particuliere huurwoningen veelal niet gewaarborgd dat zij langdurig beschikbaar zijn voor de sociale doelgroep en zijn de schattingen die gemeenten gebruiken van het aantal particuliere sociale huurwoningen woningen onbetrouwbaar. Dat de gemeente Rotterdam, zoals het college in de bestuurlijke reactie aangeeft, zelf onderzoek heeft laten doen naar prijsstelling in de particuliere huursector, beschouwt de rekenkamer als een stap in de goede richting. Sociale koopwoningen zoals gedefinieerd door de onderzochte gemeenten zijn voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep financieel onbereikbaar. Bovendien kent de methode die gemeenten hanteren om sociale koopwoningen te definiëren beperkingen. Gemeenten hanteren daarvoor WOZ-waarden van woningen als prijsgrens. Die prijsgrens wordt vaak beperkt onderbouwd en wijkt nogal eens af van de marktwaarde.

Gelet op het bovenstaande beveelt de rekenkamer de raden van alle onderzochte gemeenten daarom aan om aanbeveling 1b over te nemen.

**aandachtspunt 2: gemeenschappelijke factoren agenderen in regio**

Dit rekenkamerrapport, en daarmee ook de aanbevelingen, zendt de rekenkamer ter behandeling aan elk van de raden van de vijf onderzochte gemeenten afzonderlijk. De raden besluiten elk voor zich in hoeverre zij de aanbevelingen van de rekenkamer overnemen. Omdat de conclusies en aanbevelingen van de synthese gaan over gemeenschappelijke factoren in het woonbeleid van vijf onderzochte gemeenten in de regio Rotterdam, kan het zinvol zijn voor de onderzochte gemeenten om, individueel of gezamenlijk, de aanbevelingen ook in dat regionale verband onder de aandacht te brengen.

# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

Wonen is een grondrecht en het is een kerntaak van de overheid om te zorgen voor voldoende woongelegenheden. De afgelopen jaren is echter een groot verschil ontstaan tussen vraag en aanbod op de woningmarkt waardoor in diverse Nederlandse gemeenten wordt gesproken van woningnood.<sup>1</sup> De problemen op de woningmarkt reiken verder dan een tekort aan beschikbare woningen. Ook de betaalbaarheid en kwaliteit van woningen zijn in zowel de huur- als koopsector een toenemend probleem.<sup>2</sup> Als gevolg hiervan kunnen steeds minder mensen in Nederland een woning vinden die past bij hun inkomen en aansluit bij hun woonbehoefte.

Gemeenten spelen een belangrijke rol op de woningmarkt, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het lokale woonbeleid en de afstemming en uitvoering van lokale woningbouwprogramma's. Gemeenten zijn echter maar één van de vele actoren op de woningmarkt en dus onderdeel van een complexe dynamiek van externe invloeden en afhankelijkheden, zoals beleid op landelijk niveau, demografische veranderingen, economische ontwikkelingen en de keuzes van woningbouwcorporaties en marktpartijen. Het zorgdragen voor voldoende woningen die passen bij het inkomen en de woonbehoefte van burgers stelt gemeenten dus voor een ingewikkelde opgave.

Binnen deze context heeft de rekenkamer de afgelopen twee jaar onderzoek gedaan naar het woonbeleid van vijf gemeenten in de regio Rotterdam.<sup>3</sup> De resultaten van deze onderzoeken zijn gepubliceerd in afzonderlijke rapporten.<sup>4</sup> In deze onderzoeken is antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het beleid van de gemeenten heeft bijgedragen aan het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. De onderzochte gemeenten verschillen sterk van elkaar wat betreft demografie, inkomensverdeling en aanbod van woningen in de verschillende segmenten. Zo is Rotterdam met ruim 650.000 inwoners veruit het grootst en ongeveer de helft van de woningen binnen de gemeente kan worden aangeduid als een goedkope woning. Barendrecht heeft daarentegen ruim twaalf keer minder inwoners dan Rotterdam en meer dan de helft van de woningen kan worden aangeduid als duur.<sup>5</sup>

Hoewel de onderzochte gemeenten sterk van elkaar verschillen, viel op dat in de afzonderlijke rapporten een aantal hoofdconclusies overeen kwamen. Zo blijkt dat alle

---

<sup>1</sup> Ministerie van BZK, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022, p. 5.

<sup>2</sup> VNG, 'De VNG-inzet bouwen en wonen', maart 2021.

<sup>3</sup> De Rekenkamer Rotterdam werkt niet alleen voor de gemeenteraad van Rotterdam, maar ook voor die van Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.

<sup>4</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022; Rekenkamer Lansingerland, 'Bouwen in beweging. Onderzoek naar woonbeleid Lansingerland', 7 juli 2022; Rekenkamer Rotterdam, 'Thuis in cijfers. Onderzoek naar woonbeleid Rotterdam', 9 september 2022; Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Tijden van transitie, onderzoek naar Woonbeleid Capelle aan den IJssel vanaf 2013', 12 mei 2023; 9 september 2022; Rekenkamer Albrandswaard, 'Bouwen voor elkaar. Onderzoek naar woonbeleid Albrandswaard', 29 november 2022.

<sup>5</sup> Het aandeel goedkope, middeldure en dure woningen is gebaseerd op de WOZ-waardeverdeling aan de hand van CBS-data. Zie voor een toelichting de onderzoeksverantwoording in een van de afzonderlijke onderzoeken.



onderzochte gemeenten slechts beperkt zicht hebben op de ontwikkeling van vraag en aanbod op de woningmarkt. Daarnaast werd in de meeste rapporten geconcludeerd dat het beleid en de ingezette instrumenten niet voldoende hebben bijgedragen aan het verbeteren van de verhouding tussen vraag en aanbod binnen gemeenten. Hoewel het voor alle gemeenten dus een opgave blijkt om zorg te dragen voor voldoende passende woningen voor hun inwoners, laten de onderzoeken zien dat hier diverse verklaringen aan ten grondslag liggen. Zo werd in sommige rapporten geconcludeerd dat met name het ontbreken en verschuiven van definities rondom vraag en aanbod een probleem vormde. In andere onderzoeken bleek de kwaliteit van de data op het gebied van vraag en aanbod het belangrijkste aandachtspunt. Daarnaast bleek dat in sommige gemeenten sprake was van te weinig ambtelijke capaciteit om woonbeleid te ontwikkelen, terwijl dit in de onderzoeken van andere gemeenten niet als zodanig naar voren kwam.

Naast deze inzichten bieden de onderzoeken ook interessante aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. In de afzonderlijke onderzoeken lag de focus op het woonbeleid op gemeentelijk niveau. In de ontwikkeling en uitvoering van lokaal beleid spelen de provincie en de regio eveneens een belangrijke rol. Zo vindt onderlinge afstemming en samenwerking van veertien gemeenten (waaronder de vijf onderzochte gemeenten) in de regio Rotterdam plaats binnen het Samenwerkingsverband Wonen Regio Rotterdam (SvWvR).<sup>6</sup> In dit regioverband vindt daarnaast overleg en afstemming plaats met de provincie Zuid-Holland en Maaskoepel. Deze partijen hebben in januari 2023 een geactualiseerd regioakkoord gesloten opdat het akkoord voldoet aan de actuele woningbehoeften binnen de regio.<sup>7</sup> In de rapporten is de rol van de regio aan bod gekomen maar er is ruimte voor verdieping, bijvoorbeeld wat betreft de samenwerking tussen de verschillende gemeenten binnen de regio en de wijze waarop doelstellingen op regionaal en gemeentelijk niveau zich tot elkaar verhouden.

De overheid en andere actoren op de woningmarkt staan de komende jaren voor een uitdaging om de crisis op de snel veranderende woningmarkt op te lossen. De rekenkamer acht het daarom van belang om, in aanvulling op de afzonderlijke onderzoeken, een synthese-onderzoek te doen naar het woonbeleid in de regio Rotterdam en te reflecteren op de verkregen kennis. Het vergelijken van de uitkomsten van de afzonderlijke rapporten kan namelijk belangrijke inzichten opleveren wat betreft knelpunten en oplossingen die verder reiken dan individuele gemeenten. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer antwoord te geven op de vraag in hoeverre vijf gemeenten in de regio Rotterdam verschillen en overeenkomen wat betreft het woonbeleid gericht op het versterken van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Ook wordt onderzocht hoe de regionale samenwerking zich verhoudt tot het gemeentelijke beleid van de onderzochte gemeenten.

---

<sup>6</sup> Tot en met 31 december 2022 kende het Samenwerkingsverband veertien zelfstandige gemeenten in de regio Rotterdam; per 1 januari 2023 zijn het er twaalf, na het samenvoegen van Hellevoetsluis, Westvoorne en Brielle tot Voorne aan Zee op die datum.

<sup>7</sup> Deelnemende partijen SvWvR, 'Geactualiseerd regioakkoord 2022, nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', 27 januari 2023.



### 1-1 doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het synthese-onderzoek is inzicht geven in de overeenkomsten en verschillen in het woonbeleid van vijf gemeenten in de regio Rotterdam. Hierbij ligt de focus op beleid dat de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt bevordert. Daarnaast beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de verhouding tussen het regionale en gemeentelijke beleid en de realisatie van regionale doelstellingen.

Dit centrale onderzoeksvraag luidt hiermee als volgt:

*Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen vijf onderzochte gemeenten in de regio Rotterdam wat betreft het woonbeleid om de aansluiting tussen vraag en aanbod te versterken en hoe verhoudt het regionale woonbeleid zich tot het beleid van deze gemeenten?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten wat betreft inzicht in vraag en aanbod op de woningmarkt?
- 2 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten?
- 3 Hoe gaven de gemeenten invulling aan de samenwerking met andere actoren in het woonveld?
- 4 Hoe verhoudt het regionale woonbeleid zich tot het beleid van de onderzochte gemeenten?

### 1-2 afbakening

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

- Net als in de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken richt het synthese-onderzoek zich op het woonbeleid van gemeenten dat gericht is op de aansluiting tussen vraag en aanbod.
- Het synthese-onderzoek is gebaseerd op vijf woonvisie-onderzoeken van de rekenkamer Rotterdam die in 2022 en 2023 zijn gepubliceerd.<sup>8</sup>
- In het synthese-onderzoek worden de onderzoeksperioden aangehouden die zijn gehanteerd in de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken. Dit betekent dat beleidsontwikkelingen na deze onderzoeksperioden buiten beschouwing blijven. De onderzoeksperioden van de afzonderlijke rapporten staan weergegeven in tabel 1-1 hierna.<sup>9</sup>
- Beleidsontwikkelingen op regionaal niveau die buiten de onderzoeksperiode vallen, zoals de actualisatie van het regioakkoord in 2023, worden wel meegenomen in het synthese-onderzoek.
- De eventuele opvolging van aanbevelingen uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken wordt niet meegenomen in het synthese-onderzoek.

---

<sup>8</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022; Rekenkamer Lansingerland, 'Bouwen in beweging. Onderzoek naar woonbeleid Lansingerland', 7 juli 2022; Rekenkamer Rotterdam, 'Thuis in cijfers. Onderzoek naar woonbeleid Rotterdam', 9 september 2022; Rekenkamer Albrandswaard, 'Bouwen voor elkaar. Onderzoek naar woonbeleid Albrandswaard', 29 november 2022. Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Tijden van transitie, onderzoek naar Woonbeleid Capelle aan den IJssel vanaf 2013', 12 mei 2023.

<sup>9</sup> De gemeente Capelle aan den IJssel heeft een langere onderzoeksperiode omdat in het betreffende rekenkameronderzoek de Woonvisie 2013-2020 en het Programma Wonen 2019-2022 centraal stonden."





tabel 1-1: onderzoeksperioden afzonderlijke woonvisie-onderzoeken

gemeente	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Albrandswaard			x	x	x	x	x	x	x	x	
Barendrecht			x	x	x	x	x	x	x	x	
Capelle a/d IJssel	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lansingerland			x	x	x	x	x	x	x		
Rotterdam			x	x	x	x	x	x	x		

### 1-3 onderzoeksmethode

De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van bestudering van de vijf eerder verschenen rekenkamerrapporten naar het woonbeleid in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam. Deze vijf onderzoeksrapporten vormden het uitgangspunt en de belangrijkste data voor het syntheserapport. De bevindingen over het beleid, de cijfers en de ontwikkelingen van vraag en aanbod op de woningmarkt van de gemeenten zijn geclusterd en vergeleken.

Zoals beschreven in de inleiding is er in de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken in beperkte mate gekeken naar de rol van de regio in het woonbeleid. Aan de hand van een documentstudie waarin beleidsdocumenten, voortgangsmontors en andere relevante documenten zijn bestudeerd is deze kennis daarom verdiept. Ook zijn enkele functionarissen geïnterviewd die de rol van de regio in het woonbeleid hebben geduid. In de oorspronkelijke woonvisie-onderzoeken zijn geen interviews gehouden met functionarissen van de regio.

### 1-4 leeswijzer

Het rapport start in hoofdstuk 2 met een beknopte uiteenzetting van de taken en verantwoordelijkheden van de belangrijkste actoren op de woningmarkt en de beleidscontext. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen gemeenten wat betreft het inzicht in vraag en aanbod op de woningmarkt (deelvraag 1). In hoofdstuk 4 wordt inzicht gegeven in de beleidsinstrumenten die gemeenten inzetten om te sturen op vraag en aanbod en de wijze waarop gemeenten samenwerken met woningcorporaties en huurderscorporaties (deelvraag 2 en 3). Tot slot wordt in hoofdstuk 5 beschreven wat de rol van de regio is in het woonbeleid en hoe het regionale en gemeentelijke beleid zich tot elkaar verhouden (deelvraag 4). Het rapport sluit af met de bijlagen.

#### beknopte samenvatting afzonderlijke woonvisie-onderzoeken

Voor een volledige uiteenzetting van het woonbeleid van de onderzochte gemeenten wordt verwezen naar de individuele woonvisie-onderzoeken. Voor context kan het behulpzaam zijn om een beknopte samenvatting te lezen van de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken met daarin de belangrijkste hoofdconclusies wat betreft de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen. Deze samenvattingen per gemeente zijn te vinden in bijlage 2.



**belangrijkste bevindingen per paragraaf**

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten sluiten alle paragrafen af met een geel kader getiteld 'in het kort' waarin de belangrijkste bevindingen uit die paragraaf staan.



**Rekenkamers**

ROTTERDAM, ALBRANDSWAARD, BARENDRECHT, CAPELLE AAN DEN IJSSEL EN LANSINGERLAND





## 2 beleidscontext en actoren woningmarkt

De woningmarkt is een complex systeem waarin verschillende actoren met hun eigen rollen en taken actief zijn. De bevoegdheden en instrumenten waar deze actoren over beschikken om het woonbeleid vorm te geven, zijn vastgelegd in diverse wetten. In dit hoofdstuk wordt deze beleidscontext uiteengezet. De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren op de woningmarkt worden beschreven in paragraaf 2-1. Daarna volgt in paragraaf 2-2 een overzicht van de belangrijkste relevante wettelijke kaders. Vervolgens wordt in paragraaf 2-3 het woonbeleid op landelijk niveau uiteengezet. Het provinciale en gemeentelijke beleidsinstrumentarium worden respectievelijk beschreven in paragraaf 2-4 en 2-5.

### 2-1 rol en taak actoren woningmarkt

De verantwoordelijkheid voor het woonbeleid is in Nederland gedecentraliseerd en verdeeld over meerdere bestuurslagen (zie figuur 2-1). De rijksoverheid is systeemverantwoordelijk en stelt wet- en regelgeving vast. Daarin wordt bepaald welke bevoegdheden en instrumenten andere actoren op de woningmarkt kunnen inzetten. Daarnaast stelt het rijk landelijke beleidsprogramma's op waarmee zij invloed uitoefent op het woonbeleid.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en zien toe op de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogramma's en de uitvoering hiervan. Op basis van de Huisvestingswet 2014 kunnen provincies woningmarktregio's aanwijzen om afstemming binnen regio's te stimuleren. De regio is geen formele bestuurslaag, maar in het woonbeleid werken gemeentes op regionaal niveau intensief samen.

Binnen het woonveld zijn gemeentes verantwoordelijk voor de lokale woningbouw. Zij sturen op de bestaande woningvoorraad en de bouw van (nieuwbouw)woningen door onder meer het vaststellen van woonbeleid, bestemmingsplannen en grondbeleid.

#### verschillen invulling taakopvatting

Deze paragraaf beschrijft de rollen van de verschillende actoren binnen het woonbeleid. Onderzoek laat echter zien dat er geen eenduidig beeld is van de manier waarop invulling wordt gegeven aan de taken en bevoegdheden.<sup>10</sup> Provincies en gemeenten hebben namelijk enige ruimte om te kiezen voor een brede of juist smalle taakopvatting. Hierdoor zijn er verschillen tussen gemeenten in hoe actief zij zich opstellen binnen de lokale woningmarkt, bijvoorbeeld wat betreft de beleidsinstrumenten die worden ingezet om te sturen op vraag en aanbod. Ook uit het onderhavige onderzoek blijkt dat gemeenten verschillen in de mate waarin zij het beschikbare beleidsinstrumentarium inzetten. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 4.

<sup>10</sup> 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.

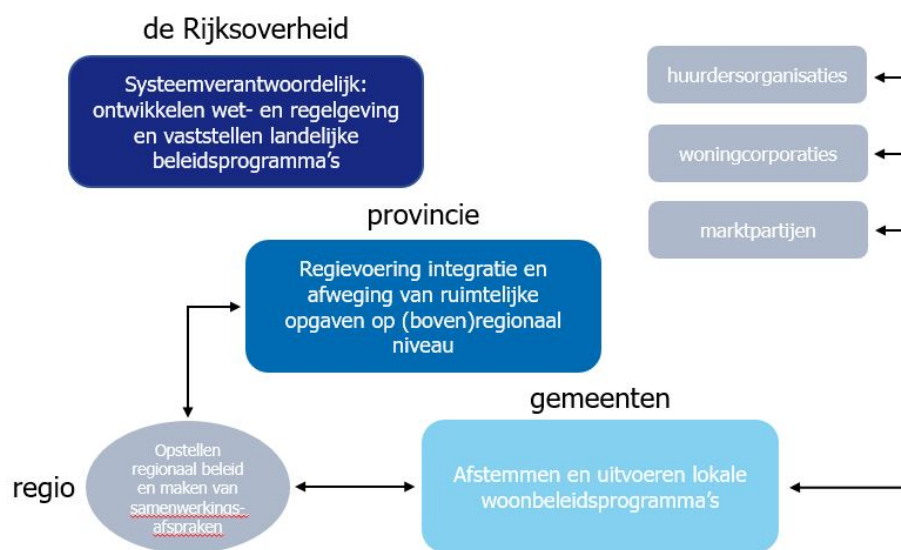


Naast de rijksoverheid, provincies en gemeentes zijn woningcorporaties, marktpartijen en huurdersorganisaties ook belangrijke actoren op de woningmarkt. De kerntaak van woningcorporaties zoals vastgelegd in de Woningwet 2015 is zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens. Woningcorporaties leveren hiermee een bijdrage aan lokaal woonbeleid. In de praktijk betekent dit dat woningcorporaties en gemeentes samenwerken en onder meer prestatieafspraken maken over de voorraad en (nieuw)bouw van sociale huurwoningen.

Huurdersorganisaties zijn belangrijke actoren, omdat zij huurdersbelangen inbrengen en inzicht bieden in de vraagkant van de woningmarkt. Zij zijn ook formeel betrokken bij het maken van prestatieafspraken tussen gemeentes en woningcorporaties.

Als laatste spelen marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, een belangrijke rol in het woonveld omdat zij nieuwbouw-, transformatie- en herstructureringsprojecten uitvoeren.<sup>11</sup> Zij werken hierin samen met gemeentes. Gemeentes beschikken over instrumenten waarmee zij bijvoorbeeld kunnen sturen op het type woningen dat wordt gebouwd. Zo kunnen er afspraken worden gemaakt over de segmentering in een nieuwbouwproject, dus hoeveel woningen in het lage, middeldure of dure segment worden gebouwd.

figuur 2-1 actoren woningmarkt



<sup>11</sup> Bij herstructurering gaat het om toevoegingen in gebieden of gebouwen in bestaande (verouderde) buurten en bij transformatie gaat het om het omzetten van een bedrijfsmatige functie naar wonen.



### in het kort

- De woningmarkt is een complex systeem waarin verschillende actoren met hun eigen rollen en taken actief zijn. De verantwoordelijkheid voor het woonbeleid is belegd bij drie bestuurslagen: de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Ook de regio, woningcorporaties, marktpartijen, en huurderorganisaties zijn belangrijke actoren. Zie voor een overzicht figuur 2-1.
- De manier waarop provincies en gemeenten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden op het gebied van wonen is niet eenduidig. Zij hebben enige ruimte om te kiezen voor een brede of juist smalle taakopvatting. Hierdoor verschillen gemeenten in hoe actief zij zich opstellen binnen de lokale woningmarkt en in de mate waarin zij beleidsinstrumenten inzetten.

## 2-2 wettelijk kader

Er zijn diverse wetten waarin is vastgelegd over welke bevoegdheden en instrumenten de verschillende actoren op de woningmarkt beschikken. Tabel 2-1 biedt een overzicht van de belangrijkste relevante wetten. Een aantal van deze wetten wordt in deze paragraaf nader toegelicht.

**tabel 2-1: overzicht belangrijkste relevante wetten woonbeleid**

Naam wet	Toelichting
Woningwet 2015	Omvat regels voor de sociale huursector en regelt de rol en taak van woningcorporaties. Bevat daarnaast twee belangrijke toewijzingsregels: de 85-7,5-7,5-regeling en passend toewijzen.
Huisvestingswet 2014	Geeft gemeenten instrumenten om te sturen op de verdeling van woonruimtes en de samenstelling van de woningvoorraad. Het voornaamste instrument is de huisvestingsverordening.
Wet ruimtelijke ordening (Wro)	Regelt de totstandkoming van ruimtelijke plannen van de rijksoverheid, provincies en gemeenten.
Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek	Biedt gemeenten de mogelijkheid om in bepaalde wijken of buurten woningen selectief toe te wijzen op basis van inkomen, sociaal-economische kenmerken, een verklaring omtrent gedrag of politiegegevens.
Wet op Huurtoeslag	Regelt wie huurtoeslag ontvangt en hoe hoog de huurtoeslag is.
Wet doorstroming huurmarkt	Maakt het mogelijk voor corporaties om inkomensafhankelijke huurverhogingen te berekenen aan scheefwoners. Biedt mogelijkheden voor de tijdelijke verhuur van woonruimtes.

### 2-2-1 Woningwet 2015

De Woningwet 2015 omvat regels voor de sociale huursector en schrijft voor dat woningcorporaties moeten zorgen voor goede en betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens. De wet bevat onder meer een aantal regels voor corporaties met betrekking tot het toewijzen van sociale huurwoningen. Ook wordt het proces om te komen tot prestatieafspraken in deze wet geregeld. Een aantal belangrijke regels uit de Woningwet wordt in deze paragraaf toegelicht.





De Woningwet bevat een aantal ingewikkelde termen. Kennis van de inhoud van deze termen helpt bij het begrijpen van de wet en de regels. In het groene kader hieronder worden deze begrippen daarom nader toegelicht.

### **belangrijke begrippen Woningwet 2015 en sociale huursector**

#### aftoppingsgrens

De maximale maandhuur tot waar huurders over een groot deel van hun huur huurtoeslag kunnen ontvangen. Als de huurprijs hoger is dan de aftoppingsgrens wordt de huurtoeslag verlaagd ('afgetopt'). Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd en was in 2023: € 647,19 (één- en tweepersoonshuishoudens) en € 693,60 (huishoudens van drie personen of meer).

#### DAEB-woningen en niet-DAEB-woningen

In de Woningwet staat vastgelegd dat woningcorporaties een onderscheid moeten maken tussen DAEB en niet-DAEB. DAEB vormen de kerntaak van woningcorporaties en staat voor Diensten van Algemeen Economisch Belang. DAEB-woningen zijn dus de sociale activiteiten van woningcorporaties, waaronder het bouwen, beheren en verhuren van sociale huurwoningen. Woningcorporaties kunnen ook woningen bezitten in de vrije sector. Dit zijn niet-DAEB-woningen.

#### EC-doelgroep

- EC verwijst naar landelijke regelgeving omtrent de toewijzing van sociale huurwoningen die met instemming van de Europese Commissie (EC) is ingevoerd. De lidstaten zijn vrij om te bepalen hoe de doelgroep afgebakend wordt.
- De EC-doelgroep bestaat uit huishoudens met een jaarinkomen tot een bepaalde grens (EC-grens). Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd en was in 2023 € 44.035 (éénpersoonshuishoudens) en € 48.625 (meerpersoonshuishoudens).
- De EC-doelgroep bestaat uit twee subdoelgroepen, de primaire en secundaire doelgroep:
  1. primaire doelgroep  
Huishoudens die op basis van hun jaarinkomen recht hebben op huurtoeslag. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd en was in 2023: € 38.645 (eenpersoonshuishoudens), € 44.747 (tweepersoonshuishoudens) en € 46.443 (huishoudens van drie personen of meer).
  2. secundaire doelgroep  
Huishoudens die op basis van hun jaarinkomen geen recht hebben op huurtoeslag, maar waarvan het inkomen wel onder de EC-grens ligt. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd en was in 2023: € 44.035 (eenpersoonshuishoudens) en € 48.625 (meerpersoonshuishoudens).

#### liberalisatiegrens

De maximale (kale) maandhuur tot waar huurwoningen behoren tot de sociale huursector. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd en was in 2023: € 808,06.

#### prestatieafspraken

Afspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties over onder andere de (nieuw)bouw van sociale huurwoningen, de vrije toewijzingsruimte, duurzaamheid en leefbaarheid.



### de 85-7,5-7,5-regeling

Woningcorporaties bouwen, verhuren en beheren sociale huurwoningen. Sociale huurwoningen zijn woningen met een (kale) huur<sup>12</sup> onder de liberalisatiegrens. Woningen met een (kale) huur boven de liberalisatiegrens vallen onder de geliberaliseerde of vrije sector. De 85-7,5-7,5-regeling schrijft voor dat woningcorporaties in principe 92,5% van de sociale huurwoningen die vrijkomen moeten toewijzen aan de EC-doelgroep (zie tabel 2-2). Het percentage van 92,5% is de optelsom van 85% en 7,5% uit de naam van de regeling.

De overige 7,5% mogen corporaties vrij toewijzen aan huishoudens met hogere inkomens. De regeling biedt corporaties echter de ruimte om het percentage van 7,5% vrije ruimte te verhogen naar 15% (de optelsom van 7,5% en 7,5% uit de naam van de regeling) als zij hier prestatieafspraken over maken met gemeenten. In dit geval moeten woningcorporaties dus nog maar 85% van hun vrijgekomen sociale huurwoningen toewijzen aan de EC-doelgroep in plaats van 92,5%.

De 85-7,5-7,5-regeling geldt sinds 2022. Daarvoor was sprake van de 80-10-10-regeling. De strekking van deze regeling was hetzelfde, echter was er sprake van een extra toewijzingsgroep. Woningcorporaties moesten minimaal 80% van de sociale huurwoningen die vrijkwamen toewijzen aan de EC-doelgroep. Daarnaast moesten zij 10% toewijzen aan een groep lage middeninkomens met een inkomen tussen de EC-grens en een door het rijk vastgesteld maximum voor lage middeninkomens. De overige 10% mocht vrij worden toegewezen aan huishoudens met een hoger inkomen. Beide regelingen zijn relevant omdat dit onderzoek zich ook richt op de periode voor 2022.

**tabel 2-2: 80-10-10 versus 85-7,5-7,5-regeling**

regeling	percentage	toewijzingsgroep
85-7,5-7,5-regeling (geen prestatieafspraken)	85%	EC-doelgroep
	7,5%	EC-doelgroep
	7,5%	vrije toewijzing hogere inkomens
85-7,5-7,5-regeling (wel prestatieafspraken)	85%	EC-doelgroep
	7,5%	vrije toewijzing hogere inkomens
	7,5%	vrije toewijzing hogere inkomens
80-10-10-regeling (tot en met 2022)	80%	EC-doelgroep
	10%	lage middeninkomens
	10%	vrije toewijzing hogere inkomens

### passend toewijzen

De Woningwet beschrijft nog een toewijzingsregel, namelijk dat woningcorporaties moeten voldoen aan de passendheidsnorm. Dit houdt in dat corporaties aan minimaal 95% van de nieuwe huurders die behoren tot de primaire doelgroep (zie groene kader op de vorige pagina) een woning moeten toewijzen met een maximale huur tot aan de aftoppingsgrens. De overige 5% kunnen corporaties inzetten voor uitzonderings-

<sup>12</sup> Een kale huurprijs is de huurprijs van een woning zonder bijkomende kosten, zoals servicekosten en de kosten voor gas, water en licht.





situaties, bijvoorbeeld voor huishoudens uit de primaire doelgroep die een duurdere woning nodig hebben.

#### **proces prestatieafspraken**

Woningcorporaties moeten volgens de Woningwet “naar redelijkheid” bijdragen aan het lokale woonbeleid. Hier moeten zij onder andere invulling aan geven door prestatieafspraken te maken met gemeenten en huurdersorganisaties. Het proces om tot prestatieafspraken te komen is geformaliseerd in de Woningwet. Hierin staat onder meer beschreven dat corporaties voor 1 juli hun voorgenomen activiteiten voor het komende jaar delen met de gemeente en de huurdersvertegenwoordiging en moeten uitleggen hoe zij de komende vijf jaar gaan bijdragen aan het lokale woonbeleid. De gemeenten en huurdersorganisaties (huurders van de desbetreffende corporatie) kunnen vervolgens reageren op deze plannen, wat uiteindelijk in prestatieafspraken resulteert. Het proces om tot prestatieafspraken wordt ook wel het tripartiet overleg genoemd en is doorgaans een intensief proces dat een groot deel van het jaar in beslag neemt.

#### **2-2-2 Huisvestingswet 2014**

De Huisvestingswet geeft gemeenten instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woningvoorraad. Het voornaamste instrument dat de wet hiervoor biedt, is de huisvestingsverordening. Hierin kunnen gemeenten onder andere regels opnemen over het toewijzen van huurwoningen aan voorrangscategorieën en het uitgeven van urgentieverklaringen.

#### **2-2-3 Wet ruimtelijke ordening (Wro)**

De Wro regelt de totstandkoming en wijziging van ruimtelijke plannen door de rijksoverheid, provincies en gemeenten. De Wro maakt de provincie verantwoordelijk voor het landschapsbeleid. Gemeenten zijn op basis van de Wro verplicht een structuurvisie op te stellen met daarin een visie ten aanzien van het ruimtelijk beleid. Daarnaast stelt de Wro gemeenten in staat om in bestemmingsplannen eisen te stellen aan het gebruik van de ruimte binnen een gemeente door bijvoorbeeld regels op te nemen over gewenste woonprijscategorieën. De ambitie van het huidige kabinet is om de Wro per 2024 te vervangen door de Omgevingswet.<sup>13</sup>

#### **2-2-4 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek**

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek wordt ook wel de Rotterdamwet genoemd en richt zich op het vergroten van de leefbaarheid in wijken. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om in aangewezen buurten en wijken woningen selectief toe te wijzen op basis van inkomen, sociaaleconomische kenmerken (zoals een beroep in de maatschappelijke dienstverlening), een verklaring omtrent gedrag (VOG) of politiegegevens. Op basis van één of meer van deze criteria mogen verhuurders woningzoekenden afwijzen of juist voorrang verlenen. Om de wet in te mogen zetten is toestemming nodig van de minister van Binnenlandse Zaken die elke vier jaar moet worden verlengd. Daarnaast moeten gemeenten aantonen dat de wet noodzakelijk en geschikt is om de geconstateerde problemen in wijken aan te pakken, dat er geen andere middelen mogelijk zijn en dat woningzoekenden voldoende mogelijkheden hebben om andere passende huisvesting te vinden.

<sup>13</sup> Rijksoverheid, 'Snel zekerheid nodig over startdatum Omgevingswet', verkregen op 17 februari 2023 via

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/26/rijk-medeverheden-en-bedrijfsleven-snel-zekerheid-nodig-over-startdatum-omgevingswet>.



#### in het kort

- De bevoegdheden en instrumenten waarover de verschillende actoren op de woningmarkt beschikken vloeien voort uit diverse wetten. Zie tabel 2-1 voor een overzicht van de belangrijkste relevante wetten in het kader van het woonbeleid.
- De Woningwet 2015 bevat regels voor de sociale huursector en regelt de rol en taak van woningcorporaties. Deze wet bevat ook twee belangrijke toewijzingsregels voor sociale huurwoningen: de 85-7,5-7,5-regeling en passend toewijzen.
- De Huisvestingswet 2014 geeft gemeenten instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woningvoorraad. Het voornaamste instrument dat de wet hiervoor biedt is de huisvestingsverordening.
- De Wet ruimte ordening (Wro) geeft gemeenten de mogelijkheid om in bestemmingsplannen eisen te stellen aan het gebruik van de ruimte, bijvoorbeeld eisen wat betreft woonprijscategorieën.

### 2-3 ontwikkelingen landelijk beleid

Naast het vaststellen van wetgeving heeft de rijksoverheid invloed op het woonbeleid door het opstellen van landelijke beleidsprogramma's. In deze paragraaf worden de belangrijkste ontwikkelingen wat betreft het landelijke beleid beschreven.

Vanaf de jaren '90 is de rol van rijksoverheid op het gebied van wonen steeds kleiner geworden. Het woonbeleid werd gedecentraliseerd en het bouwen van voldoende woningen werd gezien als een taak voor gemeenten. Vanaf 2017 is hier een kentering in te zien. In het regeerakkoord 2017-2021 werd door de regeringspartijen namelijk geconstateerd dat er sprake was van woning-schaarste.<sup>14</sup> Zij stelden als doel om meer woningen te bouwen, voldoende koop- en huuraanbod voor specifieke groepen te realiseren en stappen te zetten in het verduurzamen van de woningvoorraad. Deze doelen werden uitgewerkt in de 'Nationale woonagenda 2018-2022'.<sup>15</sup> Hierin werden maatregelen geformuleerd voor het versnellen van de woningbouw, het betaalbaar houden van (sociale) woningen en het bevorderen van doorstroming. Zo werd onder andere afgesproken dat gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen onderling afspraken moesten maken over de woningbouwopgave en werd de ambitie uitgesproken om jaarlijks 75.000 huizen te bouwen.

#### nationale woon- en bouwagenda 2022

Sinds het aantreden van het kabinet Rutte 4 in 2022 ziet de rijksoverheid het bevorderen van woongelegenheid weer als een kerntaak. Er werd geconstateerd dat de rijksoverheid jarenlang een te kleine rol heeft gespeeld in het woonveld en er werd in het coalitieakkoord een minister voor Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening aangekondigd die inmiddels is ingesteld.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017.

<sup>15</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Nationale woonagenda 2018-2021', 23 mei 2018.

<sup>16</sup> VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', 15 december 2021, p. 17.



De doelstellingen van de rijksoverheid op het gebied van wonen zijn geformuleerd in de 'Nationale woon- en bouwagenda 2022'.<sup>17</sup> Hierin staan drie kerndoelen, waaronder het bouwen van 900.000 woningen tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar.<sup>18</sup>

De doelen uit de 'Nationale woon- en bouwagenda 2022' zijn nader uitgewerkt in zes programma's waarbinnen de komende jaren wordt gewerkt en afspraken worden gemaakt met actoren op de woningmarkt (zie tabel 2-3).<sup>19</sup> In de programma's worden een aantal doelen en instrumenten beschreven die in het kader van dit onderzoek relevant zijn. Zo wordt in het programma 'Woningbouw' beschreven dat de rijksoverheid en provincies prestatieafspraken gaan maken over onder andere het bouwen van 100.000 woningen per jaar. Deze afspraken moeten resulteren in regionale woondeals waarin biedingen van gemeenten zijn verwerkt (zie hoofdstuk 5). In het programma 'Een thuis voor iedereen' wordt beschreven dat de overheid wil zorgen voor een betere verdeling van de sociale huurvoorraad. Het streven is hierbij dat alle gemeenten een woningvoorraad hebben die voor ten minste 30 procent uit sociale huurwoningen bestaat.

**tabel 2-3: programmatische aanpak Nationale woon- en bouwagenda 2022**

programma	doelen
Woningbouw	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bouwen van 100.000 woningen per jaar in de kabinetsperiode</li><li>• Bouwen van 900.000 woningen tot en met 2030</li><li>• Ten minste twee derde van de woningen zijn betaalbare huur- en koopwoningen</li></ul>
Betaalbaar wonen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De woonlasten voor meer mensen in redelijke verhouding tot het inkomen brengen</li><li>• Ervoor zorgen dat meer mensen een passende en betaalbare woning kunnen krijgen</li></ul>
Een thuis voor iedereen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ervoor zorgen dat er voor mensen uit aandachtsgroepen voldoende betaalbare woningen zijn</li><li>• Een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad over gemeenten</li></ul>
Wonen en zorg voor ouderen	Bouwen van meer reguliere woningen voor ouderen en geclusterde woon(zorg)vormen
Versnelling verduurzaming	Voor alle huishoudens, bedrijven en instellingen een duurzame woning of gebouw binnen bereik brengen
Leefbaarheid en veiligheid	De leefsituatie en het perspectief van bewoners in kwetsbare gebieden verbeteren

### overige landelijke maatregelen en instrumenten

Naast de doelen en instrumenten die voortkomen uit de Nationale woon- en bouwagenda heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren nog een aantal andere

<sup>17</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Nationale woon- en bouwagenda 2022', maart 2022.

<sup>18</sup> Betaalbare woningen worden huurwoningen met een huur van 1000 euro per maand of minder en koopwoningen tot aan de NHG-grens.

<sup>19</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma Woningbouw 2022-2026', maart 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma Betaalbaar wonen 2022-2026', mei 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma een thuis voor iedereen', mei 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Wonen en zorg voor ouderen', november 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving', november 2022; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Leefbaarheid en veiligheid', juli 2022



belangrijke maatregelen getroffen op het gebied van wonen. Zie voor een (niet uitputtend) overzicht van deze maatregelen tabel 2-4.<sup>20</sup> Het overzicht laat zien dat de meeste maatregelen gericht zijn op het verbeteren van de positie van starters en middeninkomens.

**tabel 2-4: recente maatregelen woningmarkt**

jaar	maatregel	Toelichting
2021	maximeren jaarlijkse huurstijging voor vrije-sector huurwoningen	Verhuurders mogen niet zelf meer bepalen met hoeveel procent zij de huurprijs jaarlijks verhogen, maar zijn gebonden aan een maximum van 2,5% + inflatie.
2021	opschorten markttoetsprocedure middeldure huurwoningen	De markttoetsprocedure die woningcorporaties moeten doorlopen bij de bouw van middeldure huurwoningen is voor drie jaar opgeschort. Dit maakt het makkelijker om woningen in dit segment te bouwen.
2021	Opkoopbescherming	Deze regeling geeft gemeenten de mogelijkheid om via een huisvestingsverordening in bepaalde buurten de opkoop van woningen door beleggers en investeerders te verbieden.
2021	vrijstelling overdrachtsbelasting	Starters in de leeftijd 18 tot en met 34 jaar zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting als zij een huis willen kopen.
2023	verlaging schenkingsvrijstelling eigen woning	Het bedrag dat ouders aan hun kind belastingvrij kunnen schenken voor het kopen van een woning is verlaagd van € 106.671 naar € 27.231.

Naast bovenstaande maatregelen heeft de minister van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening in 2022 de ambitie uitgesproken om tot een eenduidige wettelijke definitie te komen van sociale huurwoningen.<sup>21</sup> Deze definitie wordt naar verwachting vanaf 2024 gehanteerd.

Als laatste heeft de rijksoverheid een aantal instrumenten ingezet om de woningbouw te versnellen. Zo heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds begin 2019 zes woondeals gesloten met regio's waar sprake is van woningtekort. In deze woondeals staan afspraken over de aanpak van knelpunten om de woningbouw te versnellen en de plancapaciteit aan te pakken. Daarnaast kan de rijksoverheid gemeenten via de regeling Woningbouwimpuls een financiële bijdrage toekennen om de woningbouw te versnellen. Gemeenten komen in aanmerking voor deze bijdrage als minimaal 50% van de woningen in het projectgebied in de categorie betaalbare woningen valt.<sup>22</sup> In totaal stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken € 1 mld. beschikbaar, verspreid over meerdere jaren.

<sup>20</sup> Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, 'Betaalbaar wonen voor starters en mensen met een middeninkomen', 15 mei 2020; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over wonen en ouderenzorg', 23 november 2020; Rijksoverheid, 'Nota van wijzigingen Wet maatregelen middenhuur', 31 januari 2019; Rijksoverheid, 'Vrijstelling overdrachtsbelasting woningkopers tot 35 jaar. Verkregen op 29 november 2022 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/vrijstelling-overdrachtsbelasting>; Minister van Financiën, 'Voorstel verlaging schenkingsvrijstelling eigen woning 2023', 8 maart 2022.

<sup>21</sup> Aedes, Woonbond, VNG en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale Prestatieafspraken', 30 juni 2022

<sup>22</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Woningbouwimpuls (WBI). Verkregen op 29 november 2022 via



Voor de regio Rotterdam is in 2019 door de rijksoverheid, de provincie Zuid-Holland en 24 gemeenten de 'Woondeal Zuidelijke Randstad' gesloten, waaronder ook de vijf gemeenten uit dit onderzoek.<sup>23</sup> In de woondeal is een aantal (binnenstedelijke) versnellingsprojecten en verstedelijkingslocaties aangewezen die van het rijk ondersteuning krijgen in de vorm van geld en expertise. Verschillende gemeenten uit dit onderzoek ontvangen daarnaast rijksbijdragen op basis van de regeling Woningbouwpuls. In tabel 2-5 wordt een overzicht gegeven van de woondeallicaties en de toegekende rijksbijdragen voor de gemeenten uit dit onderzoek.

**tabel 2-5: woondeals en Woningbouwpuls onderzochte gemeenten 2020-2022<sup>24</sup>**

gemeente	locaties woondeals	rijksbijdragen Woningbouwpuls
Albrandswaard	geen	geen aanvraag ingediend
Barendrecht	de Stationstuinen	de Stationstuinen (€ 12,9 mln.)
Capelle a/d IJssel	Nieuw Rivium	geen aanvraag ingediend
Lansingerland	Wilderszijde	aanvraag gedaan, maar afgewezen
Rotterdam	Kralingse Zoom-stadionpark	- Feyenoord City (€ 21,2 mln.) - Noordrand Zuiderpark (€ 25 mln.) - Codrio-terrein (€ 11 mln.)

**in het kort**

- De afgelopen jaren is de rol van de rijksoverheid op het gebied van wonen groter geworden. Er is sprake van woning-schaarste en het kabinet ziet het bevorderen van woongelegenheid weer als een kerntaak.
- De rijksoverheid heeft invloed op het woonbeleid door het opstellen van landelijke beleidsprogramma's. Eén van deze beleidsdocumenten is de 'Nationale woon- en bouwagenda 2022'. Hierin staan verschillende ambities en doelen beschreven met betrekking tot het bouwen van woningen en de samenstellingen van de woningvoorraad. Deze ambities en doelen zijn uitgewerkt in zes beleidsprogramma's.
- De rijksoverheid heeft de laatste jaren een aantal belangrijke maatregelen getroffen op het gebied van wonen. Deze zijn veelal gericht op het verbeteren van de positie van starters en middeninkomens.
- De laatste jaren heeft de rijksoverheid ook een aantal instrumenten ingezet om de woningbouw te versnellen, onder meer door het sluiten van woondeals met regio's en het toekennen van financiële bijdragen aan gemeenten via de regeling Woningbouwpuls.

<https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/woningbouwpuls>.

<sup>23</sup> Provincie Zuid-Holland, e.a., 'Woondeal zuidelijke Randstad', 3 juni 2019.

<sup>24</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022; Rekenkamer Lansingerland, 'Bouwen in beweging. Onderzoek naar woonbeleid Lansingerland', 7 juli 2022; Rekenkamer Rotterdam, 'Thuis in cijfers. Onderzoek naar woonbeleid Rotterdam', 9 september 2022; Rekenkamer Albrandswaard, 'Bouwen voor elkaar. Onderzoek naar woonbeleid Albrandswaard', 29 november 2022.



## 2-4 provinciale en regionale sturing

Provincies voeren regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven op (boven)regionaal niveau. Op het gebied van wonen houdt dit onder andere in dat de programmering van verstedelijking een taak is van de provincies en (samenwerkende) gemeenten.<sup>25</sup> De wijze waarop provincies invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen hier tot op zekere hoogte zelf invulling aan geven, bijvoorbeeld door wel of geen eisen te stellen aan regionale samenwerking. Vanwege de focus van dit onderzoek wordt in deze paragraaf op hoofdlijnen uiteengezet hoe de provincie Zuid-Holland invulling geeft aan haar rol.

De provincie Zuid-Holland ziet toe op de (boven)lokale afstemming van de woningbouwprogrammering en de uitvoering van de woningbouwprogramma's. Hiertoe kan de provincie woningmarktregio's aanwijzen waarbinnen gemeenten en corporaties met elkaar samenwerken. Daarnaast stelt de provincie een provinciale structuurvisie op waarin de visie op het ruimtelijke beleid is uitgewerkt. Deze structuurvisie vormt vervolgens weer het uitgangspunt voor een provinciale woonvisie. De provincie moet ervoor zorgen dat de woningbouwprogramma's van de gemeenten aansluiten op deze visiedocumenten en dat de gemeenten hun programma's op regionaal niveau op elkaar afstemmen. Gemeenten doen dit door binnen hun woningmarktregio samenwerkingsafspraken te maken en gezamenlijk beleid op te stellen, zoals regionale woonvisies en huisvestingsverordeningen. In hoofdstuk 5 wordt nader uiteengezet hoe het regionale en gemeentelijke beleid in de regio Rotterdam zich tot elkaar verhouden.

Als de samenwerking tussen gemeenten uitblijft of als ontwikkelingen in het woonbeleid niet naar wens verlopen, kan de provincie een aantal maatregelen treffen.<sup>26</sup> Ten eerste kan de provincie door middel van een voorbereidingsbesluit ongewenste ontwikkelingen in bestemmingsplannen tijdelijk tegenhouden. Daarnaast kan de provincie een inpassingsplan vaststellen. Hierin kan de provincie beleid opnemen dat vervolgens moet worden doorgevoerd in de bestemmingsplannen van gemeenten. Als laatste kan de provincie gemeenten een aanwijzing geven als een bestemmingsplan niet overeenkomt met het provinciaal belang en de gemeente de zienswijze van de provincie niet heeft overgenomen. Door middel van een aanwijzing kan de provincie een bestemmingsplan of projectbesluit buiten werking stellen of gemeenten verplichten om het bestemmingsplan aan te passen.

### in het kort

- Provincies voeren regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven op (boven)regionaal niveau. Zij kunnen tot op zekere hoogte zelf invulling geven aan deze regierol, bijvoorbeeld door wel of geen eisen te stellen aan regionale samenwerking.
- Provincies zien erop toe dat de woningbouwprogramma's van gemeenten binnen woningmarktregio's aansluiten op de provinciale visiedocumenten. Ook zien zij erop toe dat gemeenten hun woningbouwprogramma's op regionaal niveau op elkaar afstemmen.
- Als de samenwerking tussen gemeenten uitblijft of als ontwikkelingen in het woonbeleid niet naar wens verlopen, kunnen provincies een aantal maatregelen treffen en hierop ingrijpen.

<sup>25</sup> Randstedelijke Rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', december 2019.

<sup>26</sup> RIGO Research en Advies, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017.



## 2-5 gemeentelijke beleidsinstrumenten

De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale afstemming en uitvoering van woningbouwprogramma's en is daarmee een belangrijke actor in het woondomein. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsinstrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om te sturen op de toegang tot de sociale huursector, de regulering van de bestaande woningvoorraad en de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die voortvloeien uit de Woningwet, de Huisvestingswet, het ruimtelijke instrumentarium en overige beleidsinstrumenten. Zie voor een overzicht tabel 2-6 in paragraaf 2-5-5.

### 2-5-1 instrumenten op basis van de Woningwet 2015

Via de Woningwet beschikken gemeenten over een aantal instrumenten om te sturen op de woningmarkt. Zo wordt in de wet beschreven dat gemeenten een woonvisie moeten opstellen en bevat de wet een aantal belangrijke regels over het toewijzen van sociale huurwoningen en het maken van prestatieafspraken.

#### woonvisie

Sinds 2022 is het voor gemeenten verplicht om een woonvisie op te stellen die een periode van maximaal vijf jaar beslaat. In een woonvisie zetten gemeenten het lokale woonbeleid uiteen. De woonvisie vormt ook het uitgangspunt voor het maken van prestatieafspraken tussen gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties. In de periode daarvoor was het opstellen van een woonvisie niet verplicht, maar vormde dit ook al een belangrijke randvoorwaarde voor het maken van prestatieafspraken.

#### prestatieafspraken

De Woningwet schrijft voor dat gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties prestatieafspraken maken. Het maken van prestatieafspraken is voor alle partijen van belang, omdat samenwerking nodig is om het voorgenomen beleid daadwerkelijk uit te voeren. In de praktijk worden prestatieafspraken gemaakt over diverse onderwerpen, zoals (nieuw)bouw, woningverkoop, leefbaarheid en duurzaamheid. Ook worden afspraken gemaakt over de toewijzing van sociale huurwoningen. Zoals uitgelegd in paragraaf 2 zijn corporaties gebonden aan de 85-7,5-7,5-regeling en regels omtrent passend toewijzen. In aanvulling hierop kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de toewijzing van sociale huurwoningen en het invullen van de vrije toewijzingsruimte.

### 2-5-2 instrumenten op basis van de Huisvestingswet 2014

Gemeenten kunnen op basis van de Huisvestingswet een huisvestingsverordening opstellen. Hiermee kunnen zij sturen op de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Als gemeenten een huisvestingsverordening willen opstellen, moeten zij eerst aantonen dat er daadwerkelijk schaarste is in het segment waarop de verordening van toepassing is. Vervolgens is de verordening maximaal vier jaar geldig.

Een huisvestingsverordening kan verschillende soorten regels bevatten. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om bepaalde type woningen te labelen zodat corporaties deze met voorrang kunnen toewijzen aan categorieën woningzoekenden, bijvoorbeeld op basis van leeftijd. Ook kan door middel van een huisvestingsverordening het proces





rondom de uitgifte van urgentieverklaringen worden geregeld. Een verordening kan daarnaast regels bevatten over wijzigingen in de samenstelling van de woningvoorraad. Hierbij kan gedacht worden aan vergunningsverplichtingen rondom kamerverhuur, toeristische verhuur en het splitsen van woningen. Sinds 2022 is het daarnaast mogelijk om via een huisvestingsverordening een opkoopbescherming in te stellen voor bestaande woningen in specifieke gebieden binnen een gemeente.

### 2-5-3 ruimtelijk instrumentarium

Vanuit hun rol binnen ruimtelijke ordening kunnen gemeenten door middel van diverse instrumenten sturen op de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw. Via bestemmingsplannen kunnen gemeenten eisen stellen aan het gebruik van de ruimte en bepalen zij of gebieden gebruikt worden voor bijvoorbeeld woningen, groen of bedrijvigheid. Het bestemmingsplan is dus een belangrijk instrument om kaders voor een (nieuwbouw)project vast te stellen.

#### doelgroepenverordening

Op basis van de Wro kunnen gemeenten sturen op het aanbod van sociale en middeldure woningen door regels over segmentering op te nemen in exploitatie- en bestemmingsplannen. Om dit te mogen doen, moeten gemeenten een doelgroepenverordening opstellen. In een doelgroepenverordening bepalen gemeenten definities, prijzen, doelgroepen en/of instandhoudingstermijnen voor nieuwbouwwoningen. Deze kunnen zij vervolgens kunnen opnemen in bestemmingsplannen.

#### grondbeleid

Via grondbeleid kunnen gemeenten eisen stellen aan het gebruik van grond. Hiermee kunnen zij invloed uitoefenen op nieuwbouw-, herstructurerings-, transformatie en slooprojecten. Grofweg worden drie verschillende vormen van grondbeleid onderscheiden:

- 1 Actief grondbeleid:  
Gemeenten kunnen gemeentelijke grond exploiteren of verwerven als marktpartijen gewenste maatschappelijke ontwikkelingen niet uitvoeren.
- 2 Faciliterend grondbeleid:  
Gemeenten stimuleren marktinitiatieven en stellen kaders in bestemmingsplannen, maar laten de grondverwerving en gronduitgifte over aan private partijen.
- 3 Participerend grondbeleid:  
Een tussenvorm van de twee bovenstaande vormen. Dit wordt ook wel aangeduid als een publiek-privaat samenwerkingsmodel.

De sturingsmogelijkheden en risico's voor gemeenten verschillen tussen deze vormen van grondbeleid. In de praktijk wordt doorgaans per ontwikkelingsproject gekeken welke rol passend is. Op basis van de gekozen rol kan de gemeente ervoor kiezen om bepaalde instrumenten binnen het grondbeleid, zoals grondprijnsbeleid en erfpacht, wel of niet in te zetten.

#### zelfbewoningsplicht

Gemeenten kunnen een zelfbewoningsplicht instellen voor nieuwbouwwoningen om te voorkomen dat deze woningen door beleggers worden opgekocht en vervolgens worden verhuurd of met winst doorverkocht. De zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding worden opgenomen in een anterieure overeenkomst of de





koopovereenkomst. De precieze invulling van de zelfbewoningsplicht wordt doorgaans per nieuwbouwproject bepaald.

**2-5-4 overige instrumenten**

Gemeenten kunnen nog diverse andere beleidsinstrumenten inzetten om specifieke doelgroepen te ondersteunen of te stimuleren om bepaalde keuzes te maken. Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken van subsidies, het verlenen van voorrang en het verstrekken van informatie aan specifieke doelgroepen. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn startersleningen, het verstrekken van verhuispremies aan ouderen om doorstroming te bevorderen, het invoeren van verhuurdersvergunningen en informatievoorziening aan jongeren als zij de woningmarkt betreden.

**2-5-5 overzicht instrumentarium**

In tabel 2-6 staat een overzicht van de belangrijkste beleidsinstrumenten waar gemeenten over beschikken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen instrumenten die voortvloeien uit de Woningwet, de Huisvestingswet, het ruimtelijke instrumentarium en overige beleidsinstrumenten.

**tabel 2-6: overzicht instrumentarium gemeenten**

<b>Categorie</b>	<b>instrument</b>	<b>Toelichting</b>
Woningwet 2015	Passend toewijzen	Woningcorporaties moeten voldoen aan de passendheidsnorm wat betekent dat corporaties 95% van hun woningen onder de aftoppingsgrens moeten reserveren voor de primaire doelgroep.
	Prestatieafspraken	Gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties maken prestatieafspraken over de sociale huursector. Voorbeelden van onderwerpen die in prestatieafspraken aan bod komen zijn toewijzing, betaalbaarheid, (nieuw)bouw, leefbaarheid en duurzaamheid.
	Woonvisie	In een woonvisie zetten gemeenten het lokale woonbeleid uiteen. De woonvisie mag sinds 2022 een periode van maximaal vijf jaar beslaan.
Huisvestingswet 2014	Huisvestingsverordening	Middels een huisvestingsverordening kunnen gemeenten sturen op de verdeling van woonruimten en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Een huisvestingsverordening kan bijvoorbeeld regels bevatten omtrent het labelen van corporatiewoningen, urgentieverklaringen, het splitsen van woningen en een opkoopbescherming.
Ruimtelijk instrumentarium	Bestemmingsplannen	Door middel van bestemmingsplannen stellen gemeenten eisen aan het gebruik van de ruimte en sturen op de bestaande woningvoorraad en nieuwbouw.
	Doelgroepenverordening	In een doelgroepenverordening bepalen gemeenten definities, prijzen, doelgroepen en de instandhoudingstermijnen voor nieuwbouwwoningen in het sociale en middeldure segment. De voorwaarden uit de verordening kunnen gemeenten vervolgens opnemen in exploitatie- en bestemmingsplannen.
	Erfpacht	Bij gronduitgiften kunnen gemeenten privaatrechtelijke voorwaarden verbinden aan het gebruik van grond door middel van erfpacht. Dit stelt gemeenten in staat om de erfpacht te beëindigen wanneer het gebruik van de grond in strijd is met erfpachtvoorwaarden.
	Grondprijsbeleid	Gemeenten kunnen door middel van grondprijsbeleid grondprijzen vaststellen en methoden vastleggen om tot grondprijzen te komen. Dit geeft mogelijkheden om te sturen op toekomstige woningbouw. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat voor bepaalde type woningen een lagere grondprijs geldt.
	Onteigening	Bij onteigening is er sprake van gedwongen eigendomsoverdracht. Dit is voor gemeenten doorgaans een laatste redmiddel als het niet gelukt is om panden of grondposities in onderling overleg te verkrijgen.
	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	In gebieden waar de Wvg van kracht is zijn eigenaren die hun woning willen verkopen verplicht om deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Dit kan voorkomen dat speculanten strategische vastgoedposities innemen op plekken waar ontwikkelingen gepland staan.
	Zelfbewoningsplicht	De gemeente kan een zelfbewoningsplicht opleggen bij gronduitgifte voor nieuwbouw. Dit voorkomt dat beleggers woningen verhuren of doorverkopen.
Overige instrumenten	Diverse instrumenten voor specifieke doelgroepen zoals starters en senioren	Voorbeelden van dit soort instrumenten zijn startersleningen, verhuispremies, doorstroomregelingen, blijversleningen en informatievoorziening aan doelgroepen.



### in het kort

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale afstemming en uitvoering van woningbouwprogramma's. Zij hebben een aantal belangrijkste beleidsinstrumenten tot hun beschikking waarmee zij kunnen sturen op de toegang tot de sociale huursector, de regulering van de bestaande woningvoorraad en de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van nieuwbouwwoningen.
- De instrumenten waar gemeenten over beschikken kunnen onderverdeeld worden in instrumenten die voortvloeien uit de Woningwet, de Huisvestingswet, het ruimtelijke instrumentarium en overige beleidsinstrumenten. Zie voor een overzicht van het gemeentelijke instrumentarium tabel 2-6.





## 3 inzicht in vraag en aanbod

Gemeenten dienen inzicht te hebben in de lokale woningmarkt om de maatschappelijke opgave op het gebied van wonen te formuleren en het beleid tijdig te kunnen bijsturen. Om dit te kunnen doen moeten gemeenten over betrouwbare informatie beschikken over de aansluiting tussen vraag en aanbod. Doorgaans gaan gemeenten hierbij uit van de aanname dat de aansluiting tussen vraag en aanbod goed is als er voor huishoudens voldoende woningen zijn die passen bij hun inkomen.

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat zicht krijgen op de vraag en het aanbod op de lokale woningmarkt niet eenvoudig is. In alle rapporten werd namelijk geconcludeerd dat inzicht in de ontwikkeling van vraag en aanbod in de onderzoeksperiode in meer of mindere mate beperkt was. Als gevolg hiervan waren de gemeenten niet of niet optimaal in staat om doelstellingen op het gebied van wonen te bepalen en hierop te sturen.

In de vijf onderzoeken is nauwgezet beschreven in hoeverre de betreffende gemeente zicht had op vraag en aanbod, welke factoren het inzicht belemmerden en wat de gevolgen hiervan waren. Uit de vergelijking van deze rapporten kan worden opgemaakt dat de mate waarin het zicht ontbrak, verschilt tussen gemeenten en dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen. Tegelijkertijd waren er ook overeenkomstige bevindingen tussen de onderzochte gemeenten.

In dit hoofdstuk worden deze bevindingen beschreven en wordt hiermee antwoord gegeven op de vraag wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen gemeenten wat betreft het inzicht in vraag en aanbod (deelvraag 1). Dit wordt gedaan aan de hand van zes hoofdthema's die uit de analyse van de onderliggende rapporten zijn gedestilleerd, namelijk: het bepalen van doelgroepen (paragraaf 3-1), beperkingen van de gehanteerde definities van vraag en aanbod (paragraaf 3-2), beperkingen in de kwaliteit van de data (paragraaf 3-3 en paragraaf 3-4), kwaliteit van de probleemanalyse en beleidsdoelstellingen (paragraaf 3-5) en monitoring en informatievoorziening aan de gemeenteraad (paragraaf 3-6).

### 3-1 bepalen en definiëren van doelgroepen

Het definiëren van doelgroepen en het bepalen van het woningaanbod dat huishoudens in deze doelgroepen kunnen kopen of huren ligt aan de basis van het woonbeleid. Gemeenten gebruiken deze definities om te bepalen of het woningaanbod aansluit bij de vraag van verschillende doelgroepen en waar beleid of bijsturing van beleid nodig is. De confrontatie tussen vraag en aanbod geeft immers inzicht in tekorten of overschotten op de woningmarkt.

Gemeenten bepalen definities van vraag en aanbod doorgaans door het vaststellen van grenzen, bijvoorbeeld op basis van het inkomen van huishoudens en huurprijzen en woningwaarden. De meeste definities van doelgroepen en het daarbij passende





woningaanbod stellen gemeenten zelf vast. Een uitzondering hierop zijn de definities van vraag en aanbod voor de sociale doelgroep (zie paragraaf 3-2). In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen beschreven welke doelgroepen de onderzochte gemeenten onderscheiden en hoe zij tot de definities van deze doelgroepen komen.

#### **uitgangspunten, doelstellingen en doelgroepen beleid per onderzochte gemeente**

Voor een volledige uiteenzetting van de woonvisie en beleidsdocumenten die in de onderzoeksperiode in de verschillende gemeenten zijn verschenen wordt verwezen naar de individuele woonvisie-onderzoeken. Enig inzicht in de uitgangspunten, doelstellingen en doelgroepen van het gemeentelijke beleid kan echter behulpzaam zijn bij het lezen van dit rapport. In bijlage 3 is daarom per gemeente een tabel te vinden waarin de belangrijkste visie- en beleidsdocumenten zijn samengevat. Hierin staan ook de doelgroepen die gemeenten onderscheiden.

Uit de woonvisie-onderzoeken blijkt dat alle gemeenten doelgroepen onderscheiden in het woonbeleid. Gemeenten verschillen echter sterk van elkaar wat betreft het aantal en type doelgroepen die worden onderscheiden, de onderbouwing hiervan en de definities die worden gehanteerd. Als gevolg hiervan werden in de meeste gemeenten tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het definiëren van doelgroepen.

In Lansingerland en Barendrecht worden vraag en aanbod gedefinieerd aan de hand van de hoogte van het inkomen van huishoudens en daarbij passende huurprijzen en woningwaarden. Hierbij onderscheidt Lansingerland drie en Barendrecht vijf inkomensgroepen. Naast doelgroepen op basis van inkomen worden in deze twee gemeenten ook nog andere doelgroepen of aandachtsgroepen onderscheiden. In Lansingerland benoemt de gemeente bijvoorbeeld starters, semi-starters, middeninkomens en ouderen als aandachtsgroep. Voor de meeste van deze doelgroepen bepaalde de gemeente een definitie van vraag en aanbod, maar in het woonvisie-rapport werd geconcludeerd dat de onderbouwing voor de keuze voor deze doelgroepen en de gehanteerde prijsgrenzen miste.

In het rapport van Albrandswaard werden vergeleken met Lansingerland en Barendrecht meer tekortkomingen geconstateerd wat betreft het definiëren van doelgroepen. De gemeente Albrandswaard benoemde in de woonvisie zeven doelgroepen, onder wie mensen die langer zelfstandig thuis moeten wonen, starters, doorstromers vanuit sociale huur en lage inkomens. Deze doelgroepen werden echter niet gedefinieerd of gekwantificeerd aan de hand van inkomens en daarbij behorende huurprijzen of woningwaarden. In de woonvisie werd daarnaast nog een indeling van de woningvoorraad in vier categorieën gehanteerd. Welke grensbedragen de gemeente bij deze categorieën hanteerde werd, met uitzondering van de grens voor sociale huurwoningen, echter ook niet duidelijk. Als laatste werd geconstateerd dat de doelgroepen gedurende de looptijd van de woonvisie aan verandering onderhevig waren. In het woningmarktprogramma uit 2020 benoemde de gemeente Albrandswaard namelijk nog maar drie doelgroepen en werd niet onderbouwd waarom dit slechts een deel van de doelgroepen uit de woonvisie betrof. Daarbij werden de doelgroepen in het woningmarktprogramma ook niet nader gedefinieerd. Mede door het ontbreken van definities werd geconcludeerd dat de gemeente Albrandswaard slechts beperkt inzicht had in de verhouding tussen vraag en aanbod.



Ook in het onderzoek naar het Rotterdamse woonbeleid werd geconcludeerd dat er belangrijke verbeterpunten waren wat betreft het definiëren van doelgroepen en de onderbouwing hiervan. In de woonvisie werden initieel drie doelgroepen benoemd, namelijk de primaire doelgroep, sociale stijgers en modale of hogere inkomens. De gemeente Rotterdam definieerde deze doelgroepen aan de hand van inkomens en huur- en koopprijzen van woningen, hoewel een aantal prijsgrenzen ontbraken en de onderbouwing beperkt was. Zo werd bijvoorbeeld niet uitgelegd waarom voor bepaalde prijsgrenzen werd gekozen en in hoeverre dit financieerbaar was voor de betreffende doelgroepen. Gedurende de looptijd van de woonvisie veranderden de doelgroepen van het beleid en de definities van vraag en aanbod meerdere keren. Zo hanteerde de gemeente na het verschijnen van een voortgangsrapportage van de woonvisie in 2017 vier doelgroepen op basis van inkomen en na het verschijnen van een addendum op de woonvisie in 2019 vijf doelgroepen. Hierdoor werden de definities van het sociale segment en de middeninkomens nader gespecificeerd aan de hand van inkomensgrenzen en prijsgrenzen van woningen. In het onderzoek werd geconcludeerd dat de vele wisselingen in definities het zicht op vraag en aanbod belemmerden en dat de gemeente Rotterdam de keuzes voor grensbedragen niet voldoende heeft onderbouwd.

Ook in het onderzoek naar het woonbeleid van Capelle aan den IJssel werden diverse tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het definiëren van doelgroepen. Zo werden er door de gemeente wel groepen binnen de woningmarkt onderscheiden, zoals jongeren, starters en senioren, maar werden deze doelgroepen niet gedefinieerd aan de hand van inkomensgrenzen of prijsgrenzen van woningen. De gemeente hanteerde daarnaast ook groepen op basis van inkomen, maar definieerde vervolgens niet wat de inkomensgrenzen en huurprijsgrenzen waren voor het middeldure en dure segment. Tot slot bleek uit het onderzoek dat de gemeente Capelle aan den IJssel in het woonbeleid en in diverse monitors over het woonbeleid andere aantallen doelgroepen hanteerde. Tijdens de looptijd van de woonvisie kende het beleid bijvoorbeeld vier prijssegmenten, terwijl in de nieuwbouwmonitors onderscheid werd gemaakt tussen vijf of zes segmenten. Daarnaast sloten de grenswaarden uit de monitors nauwelijks aan op die van het woonbeleid.

#### **in het kort**

- Om zicht te krijgen op de vraag naar woningen moeten gemeenten doelgroepen definiëren. Vervolgens moeten gemeenten het aanbod inzichtelijk maken door vast te stellen welke woningen bereikbaar zijn voor deze doelgroepen. Op basis hiervan kunnen gemeenten bepalen of vraag en aanbod op elkaar aansluiten.
- Gemeenten verschillen sterk van elkaar wat betreft het aantal en het type doelgroepen die zij onderscheiden en de definities die zij hanteren.
- Grofweg onderscheiden gemeenten twee type doelgroepen. Deze doelgroepen kunnen ook overlappen:
  - Doelgroepen op basis van inkomenssegmenten, bijvoorbeeld: lage, midden en hoge inkomens.
  - Groepen op de woningmarkt die aandacht behoeven, zoals: starters, ouderen of gezinnen.



- Er zijn diverse tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot het bepalen en definiëren van doelgroepen. Zo blijkt onder meer dat:
  - Gemeenten vaak diverse doelgroepen onderscheiden, maar deze beperkt definiëren of kwantificeren aan de hand van inkomens en daarbij passende huurprijzen of woningwaarden.
  - Bij doelgroepen die wel gedefinieerd worden vaak de onderbouwing voor de keuze van doelgroepen en de gehanteerde prijsgrenzen ontbreekt.
  - Gedurende de looptijd van beleid het aantal doelgroepen en de definities van doelgroepen nogal eens veranderd worden.
  - Doelgroepen en definities in verschillende vigerende beleidsdocumenten of monitors niet altijd op elkaar aansluiten.

### 3-2 beperkingen definities vraag en aanbod

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat er met betrekking tot het definiëren van doelgroepen tekortkomingen bestaan. Doelgroepen worden door gemeenten niet altijd bepaald, helder gedefinieerd of onderbouwd. Daarnaast worden gedurende de looptijd van woonvisies doelgroepen aangepast of nieuwe doelgroepen geïntroduceerd. In deze paragraaf wordt nader in gegaan op de specifieke definities van vraag en aanbod op basis van inkomens- en prijsgrenzen die gemeenten hanteren. Ook wordt een aantal beperkingen beschreven die uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken naar voren zijn gekomen met betrekking tot deze definities.

#### overzicht gehanteerde definities per onderzochte gemeente

Zicht krijgen op de gehanteerde definities voor vraag en aanbod in de onderzochte gemeenten is lastig doordat deze gedurende de looptijd van de woonvisies regelmatig wijzigden. Om dit inzichtelijk te maken is in bijlage 4 per gemeente een tabel te vinden met daarin een overzicht van de gehanteerde definities.

Het definiëren van vraag en aanbod door middel van prijsgrenzen wordt deels ingegeven door landelijke regelgeving en deels door keuzes van de gemeente. Daarnaast worden definities ook bepaald door afspraken die op regionaal niveau binnen de SvWrR worden gemaakt (zie hoofdstuk 5).

De meeste gemeenten definiëren de vraag naar woningen door huishoudens in te delen in groepen op basis van de hoogte van hun inkomen. Vervolgens stellen gemeenten vast welke woningen passend zijn voor deze doelgroepen om het aanbod inzichtelijk te maken. De meeste gemeenten maken hierbij een onderscheid tussen huur- en koopwoningen en bepalen voor beide type woningen prijsgrenzen. Voor huurwoningen betreft dit de huurprijs en voor koopwoningen de WOZ-waarde.

#### 3-2-1 definities vraag en aanbod sociale doelgroep

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat de definitie van vraag en aanbod voor de sociale doelgroep verschilt tussen gemeenten en doorgaans uit verschillende componenten bestaat. In deze subparagraaf worden deze componenten nader toegelicht.



De rijksoverheid stelt jaarlijks de maximale huurprijs voor sociale woningen (liberalisatiegrens) en de inkomensgrenzen (EC-grens en primaire doelgroep) van de sociale doelgroep vast. Dit hangt samen met de woningwet waarin regels voor woningcorporaties zijn opgenomen over de wijze waarop zij sociale huurwoningen moeten toewijzen. Om zicht te krijgen op het aanbod voor de sociale doelgroep is het daarom ten eerste van belang om cijfers te hebben over de omvang van het aantal corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens. De rekenkamer-onderzoeken laten dan ook zien dat in alle onderzochte gemeenten sociale corporatiewoningen onderdeel zijn van de definitie voor het aanbod in de sociale doelgroep.

Uit de onderzoeken blijkt dat de meeste gemeenten niet alleen kijken naar de omvang van de sociale corporatievoorraad, maar een ruimere definitie hanteren. Gemeenten tellen namelijk vaak ook twee andere type woningen mee in de berekening van het aanbod voor de sociale doelgroep (zie figuur 3-1). Het blijkt ten eerste dat gemeenten het begrip sociale huurwoning oprekken door niet alleen corporatiewoningen, maar ook particuliere huurwoningen tot aan de liberalisatiegrens te definiëren als sociale huurwoning. Dat gemeenten dit doen is niet opzienbarend. Landelijke wet- en regelgeving impliceert namelijk ook dat een huurprijs onder of boven de liberalisatiegrens het criterium is op basis waarvan wordt bepaald wat sociale huurwoningen zijn, en dat het hierbij niet uitmaakt of het een corporatiewoning of particuliere huurwoning betreft.

Er kan dus gesteld worden dat keuze van gemeenten om particuliere huurwoningen onder de liberalisatiegrens als sociale huurwoning te definiëren navolgbaar is. Echter laat onderzoek zien dat dit problematische gevolgen kan hebben.<sup>27</sup> In de praktijk zijn er namelijk wel degelijk verschillen tussen deze twee type woningen. Door het begrip sociale huurwoning op te rekken en zowel corporatiewoningen als particuliere huurwoningen onder de liberalisatiegrens te definiëren als sociale huurwoningen, ontstaat het risico dat gemeenten onvoldoende rekening houden met de verschillen tussen beide type woningen in het gevoerde beleid. In het groene kader hieronder wordt dit nader toegelicht.

#### **sociale corporatiewoningen versus particuliere sociale huurwoningen**

Uit wet- en regelgeving volgt dat slechts naar één criterium, namelijk een aanvangshuurprijs onder de liberalisatiegrens, van belang is om te bepalen of een huurwoning een sociale huurwoning is. Uit onderzoek blijkt echter dat er meer criteria nodig zijn om te bepalen of er sprake is van een sociale huurwoning, zoals de lengte van de termijn dat woningen beschikbaar zijn en een systeem rondom het toewijzen van woningen.<sup>28</sup> In de praktijk worden door overheden echter vaak zowel corporatiewoningen als particuliere huurwoningen als sociale huurwoningen gedefinieerd. Dit is problematisch omdat, ondanks dat bij beide type woningen sprake is van enige regulering, deze woningen wel degelijk van elkaar verschillen. Zo gelden er voor woningcorporaties allerlei regels omtrent het huur- en toewijzingsbeleid en de termijn dat een huurwoning beschikbaar moet blijven voor de sociale doelgroep en gelden deze regels niet voor particuliere verhuurders.

<sup>27</sup> Conijn, J., (2022). *Definiëring sociale huur*. Verkregen op 26 april 2023 via <https://finance-ideas.nl/wp-content/uploads/2022/07/definiering-sociale-huur.pdf>

<sup>28</sup> Conijn, J., (2022). *Definiëring sociale huur*. Verkregen op 26 april 2023 via <https://finance-ideas.nl/wp-content/uploads/2022/07/definiering-sociale-huur.pdf>





Gemeenten beschikken wel over instrumenten om nadere eisen te stellen aan particuliere sociale huurwoningen als deze worden gebouwd. Zo kunnen gemeenten via een doelgroepenverordening eisen stellen, bijvoorbeeld omtrent de instandhoudingstermijn van het prijspeil of de doelgroepen voor wie de woningen bestemd zijn. In het algemeen kan gesteld worden dat het onderscheid tussen een corporatiewoning en een particuliere sociale huurwoning kleiner wordt als gemeenten meer eisen stellen. Het blijkt echter dat gemeenten hierin sterk van elkaar verschillen. In de praktijk is er dus geen uniformiteit, waardoor sociale corporatiewoningen niet gelijk gesteld kunnen worden aan particuliere sociale huurwoningen.

Vanuit experts wordt daarom gepleit dat het van belang is dat er in wet- en regelgeving een onderscheid wordt gemaakt tussen sociale huurwoningen en gereguleerde huurwoningen door een definitie van sociale huur te hanteren die meer omvat dan de aanvangshuurprijs. In 2022 is vanuit de rijksoverheid de ambitie uitgesproken om tot een eenduidige wettelijke definitie te komen van sociale huurwoningen, maar op het moment van schrijven van dit rapport is nog niet bekend wat deze definitie is.<sup>29</sup>

De meeste onderzochte gemeenten nemen, naast sociale corporatiewoningen en sociale particuliere huurwoningen, ook nog een derde type woning mee in de berekening voor het aanbod in de sociale doelgroep, namelijk 'sociale koopwoningen' (zie figuur 3-1). Dit zijn woningen tot aan een bepaalde WOZ-waarde waarvan de gemeenten vaststellen dat deze bereikbaar zijn voor deze doelgroep. Door naast sociale huurwoningen ook koopwoningen tot een bepaalde WOZ-waarde mee te tellen, is de omvang van het woningaanbod voor de sociale doelgroep groter.

In het rapport over het Rotterdamse woonbeleid werd geconcludeerd dat dit riskant is omdat het de vraag is in hoeverre sociale koopwoningen daadwerkelijk bereikbaar zijn voor lage inkomens. Uit het onderzoek bleek namelijk dat slechts een kwart van de kopers van sociale koopwoningen tot de sociale doelgroep behoort. Ook in het rapport over Capelle aan den IJssel werd in dit kader geconcludeerd dat de financieringsmogelijkheden van de sociale doelgroep door de gemeente te optimistisch werden ingeschat. Het onderzoek liet namelijk zien dat sociale koopwoningen voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar zijn.

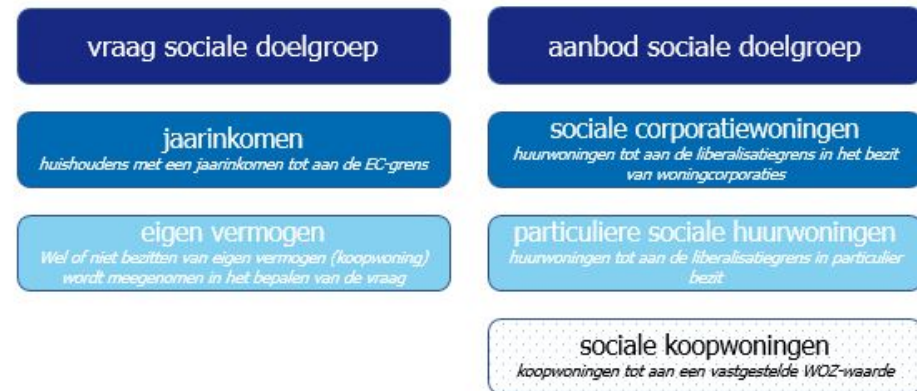
Om de vraag in het sociale segment inzichtelijk te maken wordt doorgaans gekeken naar de omvang van het aantal huishoudens met een jaarinkomen tot aan de EC-grens (zie figuur 3-1). Waar het aanbod voor de sociale doelgroep door definitiekeuzes werd verruimd, gebeurde met betrekking tot de vraag in Barendrecht juist het omgekeerde. Met betrekking tot het bepalen van de vraag naar woningen van de sociale doelgroep werd in het onderzoek naar het woonbeleid van Barendrecht geconstateerd dat de gemeente een smallere definitie hanteerde dan de rijksoverheid. De gemeente redeneerde namelijk dat huishoudens met lage inkomens tot de midden- of hoge inkomensgroep behoren als zij een koopwoning bezitten. Uit de landelijke regels volgt echter dat uitsluitend wordt gekeken naar het jaarinkomen van huishoudens om te bepalen of zij tot de sociale doelgroep behoren. Het eigen vermogen telt dus niet mee. De gemeente Barendrecht hanteerde dus een afwijkende definitie om de vraag in het sociale segment inzichtelijk te maken en stelde op basis

<sup>29</sup> Aedes, Woonbond, VNG en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale Prestatieafspraken', 30 juni 2022



hiervan dat er in de gemeente sprake was van een klein overschot aan sociale huurwoningen. Hieruit volgde de beleidslijn dat er geen inspanningen nodig waren om de sociale voorraad te vergroten. Definitiekeuzes hebben dus reële consequenties voor het daarop gebaseerde beleid.

**Figuur 3-1 componenten verschillende definities vraag en aanbod sociale doelgroep**



### 3-2-2 definities veranderen over tijd

Uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken bleek ook dat de definities van vraag en aanbod die gemeenten hanteren door de jaren heen steeds veranderd werden. In sommige gevallen kwam dit doordat gemeenten nieuwe doelgroepen, en dus nieuwe definities, introduceerden (zie paragraaf 3-1). In andere gevallen kwam dit doordat gemeenten bepaalde doelgroepen of categorieën van vraag en aanbod die eerder nog niet waren gedefinieerd, nader specificeerden. Dit was bijvoorbeeld het geval in Albrandswaard waar een aantal jaar na het verschijnen van de woonvisie een verordening voor huurwoningen werd vastgesteld met daarin huurprijsgrenzen voor sociale- en middeldure huurwoningen. Definities veranderden ook over tijd door verschuivingen in de accenten van het woonbeleid. Veranderingen van definities werden niet altijd onderbouwd en ook de rekenkamer slaagde er niet altijd in te achterhalen waarom definities veranderd werden.

In de woonvisie-rapporten van Barendrecht, Capelle aan den IJssel en Rotterdam kwam duidelijk naar voren dat de definities van vraag en aanbod gewijzigd werden en dat dit belangrijke gevolgen had voor het gevoerde beleid. Zo liet het onderzoek naar de gemeente Barendrecht zien dat de gemeente gedurende de looptijd van de woonvisie voor verschillende doelgroepen nieuwe definities introduceerde. De bovengrens van middeninkomens werd tijdens de onderzoeksperiode bijvoorbeeld twee keer zo hoog waardoor de omvang van deze groep toenam. Wat de gevolgen van deze aanpassing waren voor de vraag en het aanbod in dit segment, werd door de gemeente echter niet berekend en er werd ook niet onderzocht of het beleid eventueel aanpassingen behoefde naar aanleiding van deze wijziging.

Ook in het onderzoek naar het woonbeleid van Capelle aan den IJssel werd geconstateerd dat definities van vraag en aanbod meermaals wijzigden gedurende de looptijd van het beleid. Eén van de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar de gemeente Capelle aan den IJssel was dan ook dat er onvoldoende consistentie,



kwaliteit en volledigheid was in de manier waarop de gemeente vraag- en aanbodsegmenten definieerde. Deze conclusie kwam onder meer voort uit de bevinding dat de gemeente in beleidsdocumenten en monitors de prijsgrenzen van vraag en aanbod voor verschillende segmenten een aantal keer omhoog en omlaag verschoof zonder dat dit werd onderbouwd of navolgbaar was. Een voorbeeld hiervan is de WOZ-waardegrens voor middeldure koopwoningen die de gemeente hanteerde en die, tegengesteld aan de markt- en inkomensontwikkelingen, in 2019 lager was dan in 2013 (€ 300.000 versus € 350.000).

In het onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente Rotterdam was eveneens één van de hoofdconclusies dat de definities en grensbedragen van inkomens, huurprijzen en WOZ-waarden meermaals wijzigden gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie. Zo bleek uit het onderzoek onder andere dat de grensbedragen van 'sociale koopwoningen' een aantal keer veranderden. De gehanteerde maximale WOZ-waarde werd door de gemeente aangepast van € 140.000 naar € 220.000 en vervolgens weer gewijzigd in € 174.000. In het rekenkamer-rapport werd dan ook geconcludeerd dat de gemeente onvoldoende heeft onderbouwd hoe zij tot de nieuwe grensbedragen kwam en waarom deze hoogte (beter) passend waren. Nog los van de vraag of deze koopwoningen wel bereikbaar zijn voor de sociale doelgroep (zie paragraaf 3-2-1), liet het onderzoek zien dat het aanpassen van de definities grote gevolgen had voor de totale omvang van het woningaanbod voor de sociale doelgroep: hoe hoger de prijsgrens, hoe groter de sociale voorraad. Dit had vervolgens belangrijke gevolgen voor het gevoerde beleid. De gemeente Rotterdam constateerde op basis van de cijfers over het aanbod in de sociale doelgroep, waar de omvang van het aantal 'sociale koopwoningen' een belangrijk onderdeel van vormde, namelijk dat er sprake was van overmaat in het woningaanbod voor de sociale doelgroep. Vervolgens onderbouwde de gemeente mede op basis van deze cijfers dat de sociale voorraad kleiner moest worden door woningen in dit segment te slopen.

### 3-2-3 gebrek aan eenduidige en consistente definities

Op basis van bovenstaande analyse en de bevindingen uit paragraaf 3-1 kan geconcludeerd worden dat vraag en aanbod binnen gemeenten gedurende de looptijd van beleid doorgaans onvolledig, niet eenduidig en inconsistent werden gedefinieerd. Dit is problematisch omdat dit het inzicht in de lokale woningmarkt beperkt en vergelijkingen tussen verschillende jaren sterk bemoeilijkt. Ook kunnen gemeenten hierdoor de woningvoorraad niet goed monitoren, wat het bepalen van de uitgangssituatie van het beleid en het tijdig bijsturen van beleid bemoeilijkt.

Er kan geconcludeerd worden dat eenduidige definities van vraag en aanbod niet alleen binnen gemeenten, maar ook tussen gemeenten ontbreken. Gemeenten verschillen onderling bijvoorbeeld wat betreft het aantal doelgroepen dat ze onderscheiden en hanteren anderen grenzen voor inkomens, huurprijzen en WOZ-waarden. Dit is opvallend gezien het feit dat gemeenten in de regio Rotterdam samenwerken op het gebied van wonen binnen de SvWrR. In een aantal woonvisie-rapporten is wel geconstateerd dat de regionale definities de afgelopen jaren in de meeste gemeenten belangrijker zijn geworden en dat dit tot meer eenduidigheid kan leiden (zie hoofdstuk 5).

In de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken werd met betrekking tot het definiëren van vraag en aanbod de meeste gemeenten aanbevolen om bij het actualiseren van



het woonbeleid helder te definiëren welke doelgroepen en prijssegmenten worden onderscheiden. Hierbij werden de volgende aandachtspunten belangrijk geacht:

- 1 Geef een goede onderbouwing voor de indeling van de woningprijssegmenten. Ga na welke huur- en koopprijzen maximaal te betalen zijn voor huishoudens in de verschillende segmenten of doelgroepen.
- 2 Wees terughoudend met het introduceren van nieuwe definities en het aanpassen van inkomens- en prijsgrenzen. Als wijzigingen in definities onontkoombaar zijn, bijvoorbeeld door veranderingen op de woningmarkt of aangepaste regelgeving, moeten deze wijzigingen onderbouwd en uitgewerkt worden in het woonbeleid.
- 3 Sluit aan bij regionale en gangbare definities om vergelijkbaarheid te vergroten, mits deze een goede onderbouwing hebben.
- 4 Leg vast of, en zo ja hoe, de huur- en koopgrenzen jaarlijks geïndexeerd zullen worden.

#### **in het kort**

- De meeste gemeenten definiëren de vraag naar woningen door huishoudens op basis van de hoogte van hun inkomen in te delen in groepen. Vervolgens stellen gemeenten prijsgrenzen vast van huur- en koopwoningen die zij bereikbaar achten voor deze doelgroepen.
- De inkomens- en prijsgrenzen worden voornamelijk ingegeven door keuzes van gemeenten zelf, maar ook door landelijke regelgeving en regionale afspraken.
- Voor het bepalen van de omvang van het aanbod voor de sociale doelgroep kijken de meeste gemeenten niet alleen naar de omvang van de sociale corporatievoorraad. De onderzochte gemeenten hanteren een ruimere definitie en tellen vaak ook particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen mee in de sociale woningvoorraad. Dit kan problematische gevolgen hebben omdat:
  - Er verschillen zijn tussen particuliere huurwoningen en corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens. Door beide type woningen als 'sociale huurwoningen' te definiëren lopen gemeenten het risico onvoldoende rekening te houden met deze verschillen in beleid.
  - Sociale koopwoningen zoals door de onderzochte gemeenten gedefinieerd voor een aanzienlijk deel van de sociale doelgroep onbereikbaar zijn.
- Binnen gemeenten zijn definities van vraag en aanbod vaak onvolledig, niet eenduidig en inconsistent. Dit komt doordat definities regelmatig veranderd worden en grensbedragen van inkomens, huurprijzen en WOZ-waarden verschuiven. Dit beperkt het inzicht in de omvang van vraag en aanbod binnen gemeenten en bemoeilijkt vergelijkingen tussen verschillende jaren en gemeenten. Ook tussen gemeenten zijn definities niet eenduidig.

### **3-3 beperkingen kwaliteit data: aanbod sociale woningvoorraad**

De woonvisie-onderzoeken laten zien dat de informatie op basis waarvan gemeenten inzicht verkrijgen in vraag en aanbod versnipperd is en dat betrouwbare data over de woningmarkt schaars is. Meer specifiek kan op basis van de onderzoeken naar het woonbeleid van de gemeente Rotterdam en Capelle aan den IJssel geconcludeerd worden dat de data die gemeenten gebruiken om de sociale woningvoorraad inzichtelijk te maken een aantal tekortkomingen hebben wat betreft de kwaliteit en



betrouwbaarheid. Gezien de aard van de beperkingen mag worden aangenomen dat deze ook gelden voor de andere onderzochte gemeenten. In deze paragraaf worden de tekortkomingen met betrekking tot het inzichtelijk maken van het aanbod in het sociale segment beschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen cijfers over sociale corporatiewoningen, sociale particuliere huurwoningen en sociale koopwoningen.

### **3-3-1 inzicht aanbod corporatiewoningen**

Op basis van de woonvisie-onderzoeken kan geconcludeerd worden dat gemeenten redelijk goed zicht hebben op de ontwikkeling van de sociale corporatievoorraad. Dit komt omdat de meeste gemeenten over diverse monitors beschikken die op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau inzicht geven in dit segment. Corporaties zijn ook verplicht om gedetailleerde verantwoordingsgegevens met gemeenten te delen. Op basis hiervan publiceert de onderzoekafdeling van de gemeente Rotterdam (OBI) bijvoorbeeld twee keer per jaar een monitor over de aangeboden en verhuurde corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens in de regio. Ook de regionale corporatiekoepel publiceert elk kwartaal een monitor over verhuringen binnen de regio. Daarnaast initiëren sommige corporaties eigen onderzoeken die zij vervolgens delen met de gemeente. Tot slot wordt in het kader van de regionale samenwerking sinds 2019 jaarlijks een monitor over de sociale voorraad gepubliceerd door de SvWRR.

Hoewel het inzicht redelijk goed is, laten de onderzoeken zien dat er een aantal factoren zijn waar gemeenten rekening mee moeten houden bij de interpretatie en het gebruik van de cijfers over de omvang van de sociale corporatievoorraad. Ten eerste bestaat er geen totaaloverzicht van het aantal sociale corporatiewoningen per gemeente. De meeste gemeenten gebruiken namelijk verschillende monitors om zicht te krijgen op de omvang van het aantal sociale corporatiewoningen. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat de omvang van het aantal corporatiewoningen uiteen kan lopen tussen de verschillende bronnen. Zo werd in het rapport van Capelle aan den IJssel bijvoorbeeld geconstateerd dat de cijfers over de corporatievoorraad tot 5% van elkaar konden afwijken.

Ten tweede blijkt uit het onderzoek naar de gemeente Rotterdam dat de omvang van het aantal sociale corporatiewoningen uiteen kan lopen afhankelijk van keuzes die gemaakt worden wat betreft type corporatiewoningen die worden meegeteld. Zo bleek dat in verschillende bronnen anders om werd gegaan met het meetellen van zowel woningen die tot het DAEB-bezit behoren maar boven de liberalisatiegrens worden verhuurd als niet-DAEB woningen onder de liberalisatiegrens. De omvang van de sociale corporatievoorraad liep daardoor sterk uiteen in de verschillende bronnen.

Met betrekking tot de bruikbaarheid van de gegevens over sociale corporatiewoningen kan geconcludeerd worden dat de cijfers voldoende inzicht geven in de orde van grootte van de omvang hiervan in gemeenten, maar niet zo precies zijn dat er op een exact aantal woningen gestuurd kan worden.

### **3-3-2 inzicht aanbod particuliere sociale huurwoningen**

Zoals beschreven in paragraaf 3-2 tellen de meeste gemeenten, naast sociale corporatiewoningen, ook het aantal particuliere huurwoningen tot aan de liberalisatiegrens mee in de sociale woningvoorraad. Gemeenten stuiten hierbij op problemen omdat er geen landelijke data over de huurprijzen van particulier



verhuurde woningen bestaan. Om de omvang toch inzichtelijk te maken heeft een commercieel bureau, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een methode ontwikkeld waarmee zij het aantal particuliere sociale huurwoningen in gemeenten schat. In de woonvisie-onderzoeken van Rotterdam en Capelle aan den IJssel werd echter geconcludeerd dat deze methode, en daarmee dus de cijfers over de omvang van de particuliere sociale huurwoningen, onbetrouwbaar is.

In het woonvisie-onderzoek over Rotterdam werd inzichtelijk gemaakt dat de gemeente vanaf 2019 het aantal particuliere sociale huurwoningen baseerde op de Lokale Monitor Wonen (LMW). De LMW werd ontwikkeld door een commercieel bureau. De huurprijzen van particuliere huurwoningen worden daarin geschat. De schatting van de huurprijzen is gebaseerd op een steekproefsgewijze jaarlijkse enquête onder verhuurders. Het blijkt echter dat het deze monitor serieuze beperkingen heeft. Zo schetsten de enquêteresultaten een te optimistisch beeld van de particuliere huurmarkt en moet rekening gehouden worden met grote onzekerheidsmarges. Desondanks werden deze schattingen in diverse monitors gebruikt om de sociale particuliere woningvoorraad te bepalen.

Uit het rekenkamerrapport over het woonbeleid in Capelle aan den IJssel, dat verscheen nadat het rapport over Rotterdam was gepubliceerd, bleek vervolgens dat het bureau zelf ook kenbaar heeft gemaakt dat de cijfers die zij hebben geleverd over particuliere huurwoningen niet correct zijn. De cijfers op basis van de LMW zijn dus niet bruikbaar voor het schatten en monitoren van de omvang van de particuliere sociale woningvoorraad.

### 3-3-3 inzicht aanbod sociale koopwoningen

Om de koopwoningvoorraad per prijssegment inzichtelijk te maken hanteren gemeenten WOZ-waarden. In paragraaf 3-2 is al uiteengezet dat er voorzichtigheid is geboden bij het gebruik van de cijfers over het aantal sociale koopwoningen, omdat prijsgrenzen tussentijds worden aangepast en beperkt worden onderbouwd en het daarnaast de vraag is in hoeverre sociale koopwoningen daadwerkelijk bereikbaar zijn voor de doelgroep.

In de onderzoeken naar Rotterdam en Capelle aan den IJssel werd geconstateerd dat het gebruik van WOZ-waarden nog een ander risico met zich meebrengt waar gemeenten rekening mee moeten houden en voor moeten corrigeren. Gezien de berekeningssystematiek lopen WOZ-waarden namelijk standaard anderhalf jaar achter op de actuele marktwaarde. Bij een sterk aantrekkende woningmarkt, zoals het geval was in de uitvoeringsperiode van de onderzochte woonvisies, levert dit een onderschatting van de woningwaarden van de bestaande voorraad op. Daardoor is er gereede kans dat de cijfers over voorraadverdeling achterhaald zijn op het moment van rapporteren. In het onderzoek naar het Rotterdamse woonbeleid werd in dit verband dan ook geconcludeerd dat een deel van gerapporteerde sociale koopvoorraad op het moment van rapporteren niet meer voor een sociale koopprijs beschikbaar was en dat er dus sprake was van een overschatting van de sociale voorraad.







### 3-3-4 bruikbaarheid cijfers sociale woningvoorraad

Bovenstaande analyse laat zien dat de cijfers die gemeenten gebruiken om het aanbod van woningen in het sociale segment inzichtelijk te maken een aantal beperkingen hebben wat betreft de kwaliteit en betrouwbaarheid. Deze tekortkomingen hebben gevolgen voor de bruikbaarheid van de cijfers en het is van belang dat gemeenten hier bewust van zijn en rekening mee houden. Op basis van de afzonderlijke rekenkameronderzoeken kan echter geconcludeerd worden dat dit slechts in beperkte mate gebeurt. Gemeenten geven namelijk niet of nauwelijks inzicht in de tekortkomingen van de cijfers wanneer zij hier gebruik van maken of hierover rapporteren in beleidsstukken en monitors.

In tabel 3-1 wordt een overzicht gegeven van de beperkingen en bruikbaarheid van de cijfers over het aanbod in het sociale segment.

**tabel 3-1: beperkingen data aanbod sociale woningvoorraad**

type woning	betrouwbaarheid en beperkingen gegevens	bruikbaarheid
sociale corporatiewoningen	<ul style="list-style-type: none"><li>cijfers komen uit verschillende bronnen die kunnen afwijken ten opzichte van elkaar</li><li>gemeenten hebben geen totaaloverzicht, maar krijgen deze cijfers per woningcorporatie</li><li>de omvang kan veranderen afhankelijk doordat er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot het wel of niet meetellen van (1) DAEB-woningen boven de liberalisatiegrens en (2) niet-DAEB woningen onder de liberalisatiegrens</li></ul>	Redelijk bruikbaar voor monitoring, maar bewustzijn beperkingen noodzakelijk. Niet bruikbaar om te sturen op exacte aantallen.
particuliere sociale huurwoningen	<ul style="list-style-type: none"><li>geen landelijke data beschikbaar over huurprijzen van particuliere huurwoningen</li><li>de gebruikte methode is niet betrouwbaar en de leverancier van de data kwalificeert de uitkomsten als niet correct</li></ul>	Niet bruikbaar voor monitoring.
sociale koopwoningen	<ul style="list-style-type: none"><li>beperkte validiteit doordat gemeenten prijsgrenzen aanpassen</li><li>de gehanteerde prijsgrenzen worden beperkt onderbouwd</li><li>de gehanteerde prijsgrenzen zijn relatief hoog en voor een deel van de sociale doelgroep zijn deze woningen waarschijnlijk niet bereikbaar</li><li>WOZ-waarden beschrijven de situatie van anderhalf jaar geleden waardoor de cijfers achterhaald kunnen zijn ten tijde van gebruik</li></ul>	Matig bruikbaar voor monitoring en bewustzijn van beperkingen noodzakelijk.

#### **in het kort**

- De meeste gemeenten definiëren de sociale woningvoorraad aan de hand van drie categorieën woningen: sociale corporatiewoningen, particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen.





- De cijfers die gemeenten gebruiken om de sociale woningvoorraad inzichtelijk te maken hebben een aantal tekortkomingen wat betreft de kwaliteit en betrouwbaarheid van de data. Sommige cijfers zijn daarom niet of slechts matig bruikbaar. Gemeenten houden hier onvoldoende rekening mee wanneer zij over deze cijfers rapporteren in beleidsstukken en monitors.
- Zie voor een overzicht van de beperkingen en de conclusie over de bruikbaarheid van de data per type woning tabel 3-1.

### 3-4 overige beperkingen kwaliteit data

Naast de beperkingen met betrekking tot het aanbod binnen de sociale woningvoorraad zijn in de onderzoeken nog diverse andere tekortkomingen met betrekking tot het inzichtelijk maken van vraag en aanbod geconstateerd. In deze paragraaf wordt een aantal van deze tekortkomingen beschreven.

#### 3-4-1 Basisregistratie Adressen en Gebouwen

Ten eerste is gebleken dat het in kaart brengen van de totale bestaande woningvoorraad in een gemeente niet eenvoudig is. Gemeenten gebruiken het landelijke registratiesysteem Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) voor de registratie van adressen en gebouwen en zijn verantwoordelijk voor het correcte invoeren van data in het systeem. De informatie uit de BAG wordt door onder andere de gemeente zelf, het CBS en commerciële bureaus gebruikt om de woningvoorraad inzichtelijk te maken.

De BAG kent echter een aantal tekortkomingen. Zo wordt in de BAG geen eenduidige definitie van een woning gehanteerd maar een onderscheid gemaakt tussen 'objecten met woonbestemming' en 'zelfstandige woningen'. Afhankelijk van welke definitie wordt gebruikt in onderzoeken of beleidsstukken kan de woningvoorraad hierdoor in omvang verschillen. Voor Rotterdam betekende dit bijvoorbeeld een verschil van ongeveer 10.000 woningen.

Ten tweede blijft bij het gebruik van de BAG een deel van de woningvoorraad buiten beeld. De BAG geeft namelijk geen inzicht in verkamerde woningen. Woningen die in meerdere delen worden verhuurd staan hierdoor vaak slechts als één woning geregistreerd.

Ook kunnen gegevens uit de BAG niet op orde zijn door vertraging bij de invoer van data, onvolkomenheden of invoerfouten. Hierdoor kwam het in Rotterdam voor dat cijfers over de omvang van de woningvoorraad met terugwerkende kracht gecorrigeerd werden omdat onder meer BAG-gegevens achterhaald bleken. Voor gemeenten is het dus moeilijk om op basis van de BAG een heel precies beeld te vormen van de bestaande woningvoorraad.

#### 3-4-2 onvolledig inzicht vraag sociale segment

In het onderzoek naar het woonbeleid van Rotterdam werd daarnaast een tekortkoming geconstateerd met betrekking tot het inzicht in de vraag naar woningen in het sociale segment in beleidsdocumenten en voortgangsrapportages. In de gemeentelijke berekening van de vraag ontbrak namelijk de woonvraag van studenten



en institutionele huishoudens. Dit zijn huishoudens die op het meetmoment in een instelling verblijven zoals bijvoorbeeld de daklozenopvang. Een groot deel van de studenten en personen die uit instellingen worden ontslagen zijn aangewezen op het sociale segment. In het onderzoek werd geconcludeerd dat door het niet meerekenen van deze huishoudens de vraag naar sociale woningen te laag werd ingeschat.

#### **3-4-3 afhankelijkheid externe onderzoeksbureaus**

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat alle gemeenten veel verschillende monitoren en databronnen gebruiken om inzicht te krijgen in de bestaande en nieuw te ontwikkelen woningvoorraad. Hierbij viel op dat externe onderzoeksbureaus gedurende de onderzochte periode een belangrijke rol speelden op het gebied van data en monitoring.

Hoewel alle onderzochte gemeenten en ook de SvWR gebruik maakten van onderzoek door externe bureaus kwam dit in het onderzoek van Rotterdam het meest expliciet naar voren. Het bleek namelijk dat de gemeente Rotterdam bij het opstellen van de woonvisie in 2016 voornamelijk gebruik maakte van studies van hun eigen onderzoeksafdeling OBI. Sinds het verschijnen van het addendum in 2019 gebruikte de gemeente voor het inzichtelijk maken van de woningvoorraad echter vooral modellen en prognoses van een extern onderzoeksbureau. Het is onduidelijk waarom het zwaartepunt verschoof van OBI naar commerciële onderzoeksbureaus.

In het rekenkamer-onderzoek werd gewezen op het risico dat overheden lopen als zij hun woningbeleid baseren op berekeningen en prognoses van externe partijen en commerciële onderzoeksbureaus. Zij bieden namelijk slechts beperkte transparantie over de modellen en prognoses, waardoor niet tot in detail bekend is hoe ze berekend zijn. Als gevolg hiervan kunnen gemeenten de kwaliteit van deze informatie niet altijd goed beoordelen, bijvoorbeeld omdat zij de gegevens niet zelf kunnen narekenen of actualiseren en niet alle in het model gehanteerde aannames kennen.

#### **3-4-4 gevolgen beperkingen data**

Op basis van paragraaf 3-3 en 3-4 kan geconcludeerd worden dat gemeenten gebruik maken van veel verschillende bronnen om zicht te krijgen op vraag en aanbod en dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van veel van de cijfers beperkt zijn. Cijfers over omvang en samenstelling van de woningvoorraad, doelgroepen en de ontwikkeling daarvan zijn deels gebaseerd op schattingen en modelberekeningen. Alle cijfers zijn sterk afhankelijk van keuzes die worden gemaakt wat betreft definities, gehanteerde data en gebruikte methoden.

In het onderzoek naar het woonbeleid in Rotterdam werd dan ook geconstateerd dat de genoemde data-problemen het zicht op de woningmarkt beperkten en dat dit forse marges in de gerapporteerde cijfers over vraag en aanbod betekende. Meer specifiek werd geconcludeerd dat de onzekerheid over de door de gemeente gehanteerde gegevens ook gold voor de door de gemeente geconstateerde overmaat van woningen in het sociale segment. Dit betekent dat de situatie van een tekort aan woningen in het sociale segment ook binnen de onzekerheidsmarges viel, terwijl het beleid werd gebaseerd op de analyse dat er sprake was van een overschot. Ook in het rapport van Capelle aan den IJssel werd geconcludeerd dat de cijfers die de gemeente hanteerde onvoldoende bruikbaar waren om de sociale woningvoorraad in kaart te brengen. Deze cijfers werden door de gemeente echter wel gebruikt om te onderbouwen



dat er in Capelle aan den IJssel het aantal sociale woningen het aantal huishoudens in de sociale doelgroep overstijgt. In het rekenkamer-onderzoek werd ook voor Capelle aan den IJssel geconcludeerd dat het aannemelijk was dat er in de loop van de beleidsperiode, in plaats van een overschot, juist een tekort aan sociale woningen was of was ontstaan.

De beleidsmatige en politieke keuzes die op basis van data over vraag en aanbod worden gemaakt zijn verstrekkend en de maatschappelijke consequenties zijn groot. Het is daarom van belang dat gemeenten inzicht hebben in de beperkingen en hier ook melding van maken als zij over cijfers rapporteren. Dit gebeurt echter niet of hooguit in zeer beperkte mate. Zo werd in het rekenkamer-onderzoek naar het woonbeleid in Rotterdam geconcludeerd dat de gemeente doorgaans niet meldt dat gegevens onzeker zijn of dat er een foutmarge van toepassing is en ook voor Capelle aan den IJssel werd geconstateerd dat de gemeente de beperkingen van de data niet heeft benoemd in beleidsstukken of monitors.

#### **in het kort**

- Met betrekking tot het inzichtelijk maken van vraag en aanbod zijn nog een aantal andere tekortkomingen geconstateerd:
  - Het is voor gemeenten lastig om op basis van de BAG een eenduidig beeld te vormen van de bestaande woningvoorraad, bijvoorbeeld doordat verkamerde woningen buiten beeld blijven.
  - De woonvraag van studenten en institutionele huishoudens wordt niet altijd meegerekend bij het bepalen van de vraag in het sociale segment.
  - Gemeentes maken in toenemende mate gebruik van externe onderzoeksbureaus om vraag en aanbod of prognoses hieromtrent inzichtelijk te maken. Dit brengt risico's met zich mee, onder meer omdat deze bureaus beperkte transparantie bieden over de data en modellen die zij gebruiken.
- De informatie op basis waarvan gemeenten inzicht verkrijgen in vraag en aanbod komen uit diverse bronnen en betrouwbare cijfers over de woningmarkt zijn schaars. Er kan daarom sprake zijn van forse marges op de gehanteerde cijfers over omvang vraag en aanbod. Gemeenten moeten inzicht hebben in dit soort tekortkomingen en melding van maken van foutmarges en onzekerheden.  
Dat gebeurt nu nog te weinig.

### **3-5 kwaliteit probleemanalyse en beleidsdoelstellingen**

Aan het woonbeleid van een gemeente moet een gedegen probleemanalyse ten grondslag liggen waarmee ambities en doelstellingen onderbouwd kunnen worden. Een probleemanalyse biedt inzicht in de huidige vraag en het aanbod op de lokale woningmarkt en de woningbehoeften van doelgroepen. Om een probleemanalyse te kunnen opstellen is het dus van belang om definities te bepalen en zicht te hebben op de beperkingen van data. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat wat dit betreft diverse tekortkomingen zijn geconstateerd. Als gevolg hiervan kwam in alle afzonderlijke woonvisie-onderzoeken naar voren dat de kwaliteit van de probleemanalyse tekortschoot.



In de gemeente Albrandswaard ontbrak een degelijke probleemanalyse in zijn geheel. Dit komt ten eerste doordat de doelgroepen uit de woonvisie niet werden gedefinieerd, waardoor het zicht op de omvang en de vraag van de doelgroepen beperkt was. Daarnaast werd het inzicht in het woningaanbod beperkt doordat cijfers over het aanbod in het goedkope koopsegment en het middeldure en dure segment ontbraken. In het rekenkamer-onderzoek werd daarom geconcludeerd dat de woningbehoefte van de doelgroepen beperkt onderbouwd was en dat de gemeente niet voldoende duidelijk heeft gemaakt hoe vraag en aanbod op de lokale woningmarkt bij aanvang van de woonvisie op elkaar aansloten. De doelstellingen van het woonbeleid waren dan ook weinig concreet en onderbouwd. Zo werd in de woonvisie bijvoorbeeld wel een doelstelling geformuleerd voor nieuwbouw met een verdeling in percentages in vier segmenten, maar ontbrak een onderbouwing voor de verdeling van deze segmenten en kon uit de probleemanalyse niet worden afgeleid of deze doelstelling aansloot bij de daadwerkelijke vraag in de gemeente.

In Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam werden ook tekortkomingen wat betreft de probleemanalyses geconstateerd. In Barendrecht speelden definities van vraag en aanbod wel een belangrijke rol in de probleemanalyse van de woonvisie, maar werd toch geconcludeerd dat het gemeentelijke woonbeleid onvoldoende onderbouwd was. Dit kwam ten eerste doordat de gemeente een deel van de woonvraag van lage inkomens onder had gebracht in het middeldure en dure segment (zie paragraaf 3-1). De stelling dat het 'koopwoningvermogen' van huishoudens de woonvraag beïnvloedt, werd door de gemeente niet onderbouwd aan de hand van een probleemanalyse. Ten tweede ging de gemeente Barendrecht bij het introduceren van nieuwe definities voor doelgroepen niet na wat dit betekende voor de omvang van de vraag en het aanbod. Hierdoor werden doelstellingen niet aangepast. Onder andere deze bevindingen leidde in het rekenkamer-onderzoek tot de conclusie dat er een risico was dat gedurende de looptijd van de woonvisie voor de verkeerde doelgroepen werd gebouwd.

In Lansingerland hadden de tekortkomingen van de probleemanalyse vooral te maken met de informatie op basis waarvan de analyse werd gemaakt. De gemeente liet verschillende prognoses opstellen om inzicht te krijgen in de toekomstige woonbehoefte binnen de gemeente. Dit soort prognoses kunnen behulpzaam zijn maar hebben ook beperkingen doordat het schattingen zijn (zie paragraaf 3-3). In het rekenkamer-onderzoek werd daarom geconcludeerd dat het opstellen van prognoses niet voldoende is voor een gedegen probleemanalyse. De gemeente had bij het opstellen van de woonvisie namelijk weinig tot geen cijfermatig inzicht in de huidige aansluiting tussen vraag en aanbod. Zo was de lokale vraag naar sociale huurwoningen niet bekend en ook voor andere aandachtsgroepen die in de woonvisie werden onderscheiden, maakte de gemeente geen cijfermatige inschatting van de omvang en het aanbod voor deze groepen. Als gevolg hiervan waren de doelstellingen in de woonvisie, net als in de gemeente Albrandswaard, weinig concreet en onderbouwd. Er werd bijvoorbeeld wel een doelstelling geformuleerd voor het totaal aantal nieuwbouwwoningen, maar kwantitatieve doelstellingen per prijssegment ontbraken.

Ook in het rekenkamer-rapport over het woonbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel werd de conclusie getrokken dat de kwaliteit van de probleemanalyse niet voldoende was. Dit was ten eerste zichtbaar voor het sociale



segment. Uit de probleemanalyse van de gemeente volgde namelijk dat het aantal sociale woningen de vraag van de sociale doelgroep oversteeg. Naast dat de gemeente hiervoor cijfers gebruikte die deels niet of matig bruikbaar waren, werd ook geconstateerd dat de gemeente de cijfermatige vergelijking tussen vraag en aanbod gedurende de looptijd van het onderzoek niet had geactualiseerd. Ondanks deze tekortkomingen werd de probleemanalyse door de gemeente wel gebruikt als onderbouwing van het beleid en werd besloten om in te zetten op een daling van het aantal sociale corporatiewoningen. In het onderzoek werd daarnaast geconcludeerd dat voor andere doelgroepen die de gemeente onderscheidde in beleid, zoals midden- en hoge inkomens, starters en ouderen, weinig tot geen (kwantitatieve) doelstellingen werden opgesteld. Dit kwam onder meer door het ontbreken van definities en een heldere probleemanalyse.

Tot slot werd ook in het onderzoek naar de gemeente Rotterdam geconcludeerd dat de probleemanalyse diverse tekortkomingen had door beperkingen van de data. Als bijkomend probleem werd daarnaast geconstateerd dat de gemeente de relatief zachte en beperkte gegevens met brede onzekerheidsmarges waarop de probleemanalyse werd gebaseerd, presenteerde als harde en complete feiten. De omvang van de vraag en het aanbod waren veel minder precies in beeld dan werd voorgesteld. Op basis van deze probleemanalyse deed de gemeente echter een belangrijke aanname, namelijk dat het goedkope woonaanbod in de gemeente groter was dan de vraag. In het woonbeleid ging de gemeente daarom uit van een overmaat van woningen in het goedkope segment terwijl dit onvoldoende feitelijk kon worden onderbouwd. Dit had diverse beleidsmatige consequenties, waaronder het besluit om een flink deel van de woningen in het sociale segment te slopen.

#### **in het kort**

- Gemeenten moeten een gedegen probleemanalyse maken die inzicht biedt in de aansluiting tussen vraag en aanbod. Hiermee kunnen gemeenten hun ambities en doelstellingen in hun woonbeleid onderbouwen.
- De kwaliteit van de probleemanalyse was niet altijd voldoende waardoor beleidsdoelstellingen beperkt werden onderbouwd, niet werden gekwantificeerd of geconcretiseerd of in zijn geheel ontbraken.
- De kwaliteit van de probleemanalyse hangt sterk samen met de kwaliteit van de definities en de data. Een aantal andere tekortkomingen die werden geconstateerd:
  - Het inzicht in de verhouding tussen vraag en aanbod wordt gedurende de looptijd van beleid niet altijd geactualiseerd.
  - Gemeenten presenteren onbetrouwbare en onzekere gegevens soms als harde feiten.
  - Het opstellen van toekomstprognoses over de ontwikkeling van vraag en aanbod is behulpzaam, maar is niet voldoende voor een gedegen probleemanalyse. Ook de huidige vraag en het huidige aanbod moeten hiervoor in beeld gebracht worden.

### **3-6 monitoring en informatievoorziening gemeenteraad**

Voor gemeenten is het van belang dat zij periodiek en gedurende de uitvoering van beleid de ontwikkeling van vraag en aanbod en de voortgang van doelstellingen



monitoren. Dit soort informatie is voor de gemeenteraad nodig om zicht te krijgen op de effectiviteit van het gevoerde beleid en tijdig te kunnen bijsturen indien nodig. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat een gebrek aan eenduidige definities en beperkingen in de kwaliteit van data invloed hebben op het inzicht dat gemeenten hebben in vraag en aanbod. Deze factoren hebben invloed op de (kwaliteit van) monitoring. Daarnaast blijkt ook dat sommige cijfers door gemeenten niet of slechts beperkt inzichtelijk worden gemaakt. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de monitoring van vraag en aanbod uiteengezet.

### 3-6-1 monitoring middeninkomens en hoge inkomens

In alle woonvisie-onderzoeken werd geconstateerd dat de gemeente geen of beperkt zicht had op de vraag en het aanbod van woningen voor midden- en hoge inkomens. In de gemeente Albrandswaard kwam dit, omdat deze doelgroepen niet werden gedefinieerd en dus ook niet gemonitord. In Barendrecht was het zicht beperkt omdat de definities in de loop van de tijd wijzigden en de gemeente niet naging wat dit betekende voor de omvang van de doelgroep. In andere gemeenten was het zicht op de vraag in het midden- en hoge segment beperkt, omdat het aantal huishoudens niet periodiek werd gemonitord. Zo werd in Capelle aan den IJssel de omvang van deze groepen wel twee keer inzichtelijk gemaakt op basis van onderzoek door een extern bureau, maar gaf dit slechts beperkt inzicht in de ontwikkeling binnen deze doelgroep. Ook in het woonvisie-onderzoek van de gemeente Rotterdam werd geconcludeerd dat de gemeente de vraag naar middenhuur beperkt monitorde. Dit had enerzijds te maken met het feit dat middeninkomens pas in de loop van de uitvoeringsperiode een aandachtsgroep werden, maar ook daarna had de gemeente weinig zicht op de omvang van de vraag en het aanbod in dit segment.

### 3-6-2 monitoring nieuwbouw

Voor gemeenten is het van belang om structureel inzicht te hebben in het aantal opgeleverde en geplande nieuwbouwwoningen. De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat alle gemeenten het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen monitorden. Echter werd in alle onderzoeken geconcludeerd dat het zicht van de gemeente wat betreft nieuwbouwwoningen toch te beperkt was.

Dit komt ten eerste doordat de meeste gemeenten niet registreerden wat de prijs van de opgeleverde en geplande nieuwbouwwoningen was. Dit belemmert het inzicht van gemeenten in de voortgang van doelstellingen waarin prijssegmenten een belangrijke rol hebben.

Sommige gemeenten hielden wel bij in welke prijscategorieën nieuwbouwwoningen vielen, maar doordat prijsgrenzen door de tijd heen wijzigden was het zicht alsnog beperkt en kon niet inzichtelijk worden gemaakt hoeveel woningen in een bepaald segment werden opgeleverd. In het onderzoek naar het woonbeleid van Capelle aan den IJssel werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de gemeente niet voldoende inzicht heeft geboden in het aantal nieuwbouwwoningen dat per prijssegment werd opgeleverd en dat eveneens niet duidelijk was hoeveel woningen er per prijssegment in de toekomst zouden worden opgeleverd. Dit inzicht werd ook nog beperkt doordat de prijsklassen die in de nieuwbouwmonitors werden gehanteerd steeds aan verandering onderhevig waren en niet aansloten op de definities voor vraag en aanbod uit de woonvisie.



Een tweede bevinding met betrekking tot het inzicht in het aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen is dat een aantal gemeenten de cijfers uitsluitend rapporteren op projectniveau. Hierdoor ontbrak in deze gemeenten een totaaloverzicht van de gerealiseerde en toekomstige nieuwbouwwoningen per prijssegment per jaar.

### 3-6-3 monitoring beleidsdoelstellingen

Zoals beschreven in paragraaf 3-5 blijkt uit de afzonderlijke woonvisie-rapporten dat gemeenten hun beleidsdoelstellingen niet altijd kwantificeren of concretiseren. Dit beperkt het inzicht in de voortgang van beleid en maakt bijsturing lastig.

De onderzoeken laten echter ook zien dat gemeenten de voortgang van de doelstellingen die zij wel kwantificeren niet altijd monitoren. Dit is ten eerste een logisch gevolg van het beperkte zicht op vraag en aanbod. Daarnaast blijkt dat in een aantal gemeenten de cijfers die nodig zijn om de voortgang op de doelstellingen te monitoren niet worden meegenomen in bijvoorbeeld voortgangsrapportages. Zo werd in het onderzoek naar het woonbeleid van Rotterdam geconstateerd dat de woonvisiedoelstellingen over de ontwikkeling van de Rotterdamse woningvoorraad onvoldoende werd gemonitord. In de voortgangsrapportages werden bijvoorbeeld geen cijfers over liberalisatie, opwaardering en waardeontwikkeling vermeld, terwijl hier wel doelstellingen over waren geformuleerd. Dit leidde tot de conclusie dat de doelstellingen die de gemeente stelde, niet konden fungeren als meetlat voor de maatschappelijke prestaties.

### 3-6-4 informatievoorziening gemeenteraad

Adequaat inzicht in vraag en aanbod is niet alleen relevant voor een goede probleemanalyse en monitoring van beleid, maar stelt de gemeenteraad ook in staat om tot een onafhankelijk oordeel te komen en haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Gemeenteraden moeten daarom periodiek geïnformeerd worden, zodat zij het uitgewerkte en uitgevoerde woonbeleid kunnen toetsen, controleren en indien nodig tijdig kunnen (bij)sturen. Uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken blijkt echter dat de informatiepositie van de gemeenteraden omtrent het woonbeleid niet altijd toereikend was.

In een aantal gemeenten kwam dit met name omdat de informatie die de gemeenteraad ontving niet volledig was. Zo werden de gemeenteraden van Albrandswaard en Barendrecht wel op de hoogte gehouden van het woonbeleid via raadsbrieven en de reguliere planning-en-controlcyclus, zoals jaarstukken en begrotingen, maar ontvingen zij geen periodieke voortgangsrapportages over het woonbeleid met daarin informatie over de vraag, het aanbod en de nieuwbouwproductie. Hierdoor hadden de gemeenteraden bijvoorbeeld wel inzicht in de segmentering van nieuwbouw op projectniveau, maar ontbrak een totaaloverzicht van de samenstelling van de planvoorraad of nieuwbouwproductie en de voortgang op de beleidsdoelstellingen.

In Lansingerland werd de gemeenteraad wel periodiek geïnformeerd over de uitvoeringsmaatregelen uit de woonvisie via voortgangsrapportages. Echter werd ook voor Lansingerland geconcludeerd dat de informatie die aan de raad werd verschaft niet voldoende was. Zo werd bijvoorbeeld niet gerapporteerd over de omvang van de sociale doelgroep en ontbrak informatie over de totale nieuwbouwproductie in het sociale segment en het zogeheten 'niet-sociale starterssegment'.





Om te beoordelen of de informatiepositie van de gemeenteraad toereikend is, moet ook worden gekeken naar de kwaliteit van de beleidsstukken en voortgangsrapportages. De woningmarkt is complex en veranderlijk en gaat gepaard met veel jargon. Daarnaast vraagt woonbeleid om een lange-termijn perspectief, maar is er sprake van onzekerheid omdat landelijke regelgeving en economische en demografische ontwikkelingen beperkt te voorzien zijn. Om deze redenen is het des te meer van belang dat de informatie die aan gemeenteraden wordt gepresenteerd, toegankelijk en overzichtelijk is en dat hen duidelijk wordt gemaakt wat de hardheid en beperkingen zijn van de gepresenteerde informatie. In het onderzoek naar het woonbeleid van Rotterdam werd echter geconcludeerd dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad wat dit betreft tekort is geschoten. Zo bleek dat de gemeenteraad onvoldoende inzicht kreeg in de methodologische tekortkomingen van de data en werd het inzicht in de woningmarkt bemoeilijkt door wijzigingen in definities van vraag en aanbod.

Tot slot werd in het rapport van Capelle aan den IJssel ook geconcludeerd dat de informatiepositie van de gemeenteraad om verschillende redenen niet toereikend was. Zo kon de gemeenteraad de voortgang op de beleidsdoelstellingen niet monitoren doordat definities niet consistent waren en kreeg de raad te weinig informatie over de beperkingen en bruikbaarheid van de cijfers over de sociale woningvoorraad. Als laatste werd geconstateerd dat het zicht van de gemeenteraad op het aantal opgeleverde en nog te realiseren aantal nieuwbouwwoningen per prijssegment onvoldoende was. Hierdoor werd de raad onvoldoende in staat gesteld om het beleid tijdig bij te sturen.

#### **in het kort**

- De kwaliteit van de monitoring van vraag en aanbod is niet altijd voldoende door een gebrek aan eenduidige en consistente definities en beperkingen in de kwaliteit van data.
- Gemeenten hebben doorgaans geen of slechts beperkt zicht op de vraag en het aanbod van woningen voor midden- en hoge inkomens. Dit komt doordat gemeenten deze doelgroepen niet periodiek monitoren.
- Gemeenten hebben slechts beperkt zicht op het aantal gerealiseerde en geplande nieuwbouwwoningen per prijssegment. Dit komt onder meer doordat:
  - Gemeenten niet altijd registreren wat de prijs van opgeleverde en geplande woningen is.
  - Prijsklassen aan verandering onderhevig zijn en niet altijd aansluiten op definities van het woonbeleid.
  - De cijfers alleen op projectniveau inzichtelijk worden gemaakt waardoor een totaaloverzicht ontbreekt.
- De informatiepositie van de gemeenteraden omtrent het woonbeleid is niet altijd toereikend. De gemeenteraden worden hierdoor niet optimaal in staat gesteld om het woonbeleid te toetsen, controleren en bij te sturen. Een aantal tekortkomingen wat betreft de informatievoorziening aan de raad:
  - Informatie is niet volledig, met name wat betreft de nieuwbouwproductie- en planning.
  - Informatie niet altijd overzichtelijk en vergelijkbaar door veranderingen in definities.
  - Er wordt onvoldoende inzicht gegeven in de methodologische tekortkomingen en beperkingen van cijfers.



Rekenkamers

ROTTERDAM, ALBRANDSWAARD, BARENDRECHT, CAPELLE AAN DEN IJSSEL EN LANSINGERLAND





## 4 sturing aansluiting vraag en aanbod

Een woonvisie is voor gemeenten een belangrijk beleidsinstrument en vormt de basis van het woonbeleid. Hierin worden namelijk de visie, probleemanalyse en doelstellingen van de gemeente uiteengezet. Om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken beschikken gemeenten over diverse instrumenten waarmee zij kunnen sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om instrumenten om te sturen op de toegang tot de sociale huursector, het reguleren van de bestaande woningvoorraad en de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen. Bij de inzet van deze instrumenten is de gemeente niet de enige betrokken partij. Ook woningcorporaties, huurdersorganisaties en marktpartijen spelen een belangrijke rol. Het is daarom van belang dat gemeenten met deze partijen samenwerken en afspraken maken.

Uit de vergelijking van de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken blijkt dat gemeenten verschillen in de manier waarop zij het beschikbare beleidsinstrumentarium inzetten om te sturen op vraag en aanbod. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen beschreven en wordt hiermee antwoord gegeven op de vraag wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen gemeenten wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten (deelvraag 2). Ook wordt antwoord gegeven op de vraag hoe gemeenten invulling geven aan de samenwerking met andere actoren in het woonveld (deelvraag 3), omdat dit nauw samenhangt met de inzet van beleidsinstrumenten.

In paragraaf 4-1 wordt inzichtelijk gemaakt welke beleidsinstrumenten de onderzochte gemeenten hebben ingezet. Vervolgens worden in paragraaf 4-2 en paragraaf 4-3 de bevindingen met betrekking tot de samenwerking met woningcorporaties en huurdersorganisaties beschreven. In paragraaf 4-4 wordt vervolgens ingegaan op de aansluiting van de sturingsinstrumenten op beleidsdoelstellingen en het beoogde effect van beleidsinstrumenten.

### 4-1 overzicht inzet sturingsinstrumenten

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten als gezegd zien dat gemeenten over diverse instrumenten beschikken om te sturen op vraag en aanbod. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de beleidsinstrumenten die de onderzochte gemeenten in de onderzoeksperiode hebben ingezet.

Uit de woonvisie-onderzoeken blijkt dat het voor gemeenten een complexe opgave is om grip te krijgen op het instrumentarium om te sturen op vraag en aanbod. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat de grondslagen voor de inzet van instrumenten voortvloeien uit diverse verschillende wetten en regels. Daarnaast is het instrumentarium aan verandering onderhevig en in de loop van de onderzoeksperiode uitgebreid. Zo hebben gemeenten bijvoorbeeld mogelijkheden gekregen om regels omtrent een minimaal aandeel middenhuurwoningen op te nemen in een bestemmingsplan en werd het voor gemeenten recent mogelijk om een



opkoopbescherming in te stellen voor bestaande bouw in specifieke gebieden. Ook zijn gemeenten voor de inzet van instrumenten tot op zekere hoogte afhankelijk van landelijke beleidsbeslissingen en de samenwerking met andere actoren in het woonveld, zoals woningcorporaties, marktpartijen en de regio. Als laatste moet ook rekening worden gehouden met de beperkte ambtelijke capaciteit van sommige gemeenten, wat invloed kan hebben op de mate waarin het instrumentarium wordt benut. Dit was een belangrijke bevinding in de onderzoeken naar Albrandswaard en Barendrecht. Hierin werd namelijk geconcludeerd dat de complexiteit van de woningopgave voor deze gemeenten niet in verhouding stond tot de beschikbare capaciteit.

Hoewel bovenstaande factoren in acht genomen moeten worden, mag van gemeenten tegelijkertijd verwacht worden dat zij het beschikbare instrumentarium voldoende benutten en inzetten om te sturen op vraag en aanbod. De afzonderlijke onderzoeken laten echter zien dat gemeenten hierin verschillen (zie het overzicht in bijlage 5). Zo maken sommige gemeenten meer en concretere afspraken met woningbouwcorporaties dan anderen, hanteert niet elke gemeente een doelgroepenverordening en passen sommige gemeenten geen zelfbewoningsplicht toe. In een aantal woonvisie-onderzoeken werd dan ook geconcludeerd dat het beschikbare instrumentarium om te sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod slechts beperkt werd ingezet.

Deze conclusie had voor de meeste gemeenten betrekking op de mogelijkheden om te sturen op prijssegmentering van nieuwbouw- en transformatieprojecten in het sociale en middeldure segment. De gemeenten stelden bij ontwikkellocaties slechts in bescheiden mate prijssegmenteringseisen of minimumpercentages voor de te bouwen woningen op. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de meeste onderzoeken eveneens lieten zien dat gemeenten zich aan het eind van de onderzoeksperiode ambitieuzer zijn gaan opstellen met betrekking tot het sturen op nieuwbouw. Dit bleek onder meer uit het feit dat het merendeel van de gemeenten in de onderzoeksperiode, nadat wijzigingen in landelijke regelgeving dit mogelijk maakten, een doelgroepenverordening hebben ingesteld voor het sociale en middeldure segment. Ook is in een aantal gemeenten gedurende de onderzoeksperiode een opkoopbescherming ingevoerd of wordt deze mogelijkheid onderzocht.

#### **in het kort**

- Het is voor gemeenten een complexe opgave om grip te krijgen op het beschikbare instrumentarium om te sturen op vraag en aanbod. Dit komt onder meer doordat:
  - Het instrumentarium constant aan verandering onderhevig is.
  - Gemeenten voor de inzet van instrumenten vaak afhankelijk zijn van andere actoren op de woningmarkt.
  - De beschikbare ambtelijke capaciteit niet altijd in verhouding staat tot de complexiteit van de opgave.
- In bijlage 5 staat een overzicht van de sturingsinstrumenten die de onderzochte gemeenten hebben ingezet. Hieruit blijkt dat gemeenten van elkaar verschillen wat betreft de mate waarin zij het beschikbare instrumentarium benutten en inzetten.
- De meeste gemeenten zetten slechts in beperkte mate instrumenten in om te sturen op prijssegmentering bij nieuwbouw- en transformatieprojecten. Hierdoor werden in relatief weinig nieuwbouwkaders prijssegmenteringseisen of minimumpercentages voor het sociale en middeldure segment opgenomen. Gemeenten zijn hier de afgelopen jaren wel ambitieuzer in geworden.





#### 4-2 prestatieafspraken woningcorporaties

Gemeenten maken periodiek prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersvertegenwoordiging. Dit is van belang omdat samenwerking nodig is om het voorgenomen beleid daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Hoewel sommige corporaties en gemeenten al langer prestatieafspraken maken, is het proces om hiertoe te komen sinds de invoering van de Woningwet 2015 geformaliseerd. In de wet is daarnaast op hoofdlijnen beschreven over welke thema's de prestatieafspraken moeten gaan. De woonvisie-onderzoeken laten dan ook zien dat het proces rondom de totstandkoming en de inhoud van de prestatieafspraken op hoofdlijnen vergelijkbaar is tussen gemeenten. Er zijn ook verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de frequentie waarop afspraken worden gemaakt en de wijze van monitoring. Daarnaast is in sommige gemeenten de kwaliteit van de samenwerking een punt van aandacht, terwijl dit bij andere gemeenten niet naar voren kwam in het onderzoek.

##### 4-2-1 totstandkoming en overlegstructuur

De meeste onderzochte gemeenten maken tweejaarlijks prestatieafspraken of zijn dit in de loop van de onderzoeksperiode gaan doen. Zo worden in Capelle aan den IJssel sinds 2016, in Albrandswaard sinds 2019 en in Rotterdam sinds 2020 tweejaarlijkse prestatieafspraken gemaakt. In Lansingerland worden in principe tweejaarlijks afspraken gemaakt, maar zijn er in 2021 afspraken voor een jaar gemaakt. In de gemeente Barendrecht was de frequentie (jaarlijks of tweejaarlijks) afhankelijk van de corporatie waarmee afspraken werden gemaakt. In het onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente Albrandswaard kwam naar voren dat corporaties graag afspraken zouden maken voor een langere periode dan twee jaar. Ook in Rotterdam gaven corporaties aan liever drie- of vierjarige afspraken te maken, omdat dit minder tijdsdruk geeft bij de totstandkoming van de afspraken.

De meeste gemeenten maken prestatieafspraken met meerdere woningcorporaties. De manier waarop dit wordt gedaan loopt uiteen. In Barendrecht en Rotterdam maken de gemeenten met elke corporatie individueel afspraken. In Lansingerland en Albrandswaard worden de prestatieafspraken gezamenlijk gemaakt. Dit gaat in Albrandswaard om afspraken tussen de gemeente en vier corporaties. Het onderzoek liet zien dat corporaties het maken van gezamenlijke afspraken intensief, maar waardevol vinden. Onder meer omdat zij ervaren dat het bijdraagt aan de onderlinge samenwerking.

##### 4-2-2 monitoring

Uit de woonvisie-onderzoeken blijkt dat de meeste gemeenten niet strikt toezien op de uitvoering van de prestatieafspraken, maar de voortgang door middel van onderling overleg met woningcorporaties bewaken. Gemeenten verschillen wel wat betreft de wijze waarop zij de afspraken monitoren. In sommige gemeenten wordt de voortgang voornamelijk mondeling besproken. Zo bespreekt de gemeente Barendrecht de voortgang met één van de corporaties twee keer per jaar en ook in Lansingerland wordt de realisatie van de afspraken jaarlijks besproken in een overleg. Van deze overleggen waren geen schriftelijke verslagen of notulen beschikbaar.

Andere gemeenten hebben een schriftelijke monitor of evaluatie van de prestatieafspraken. In Capelle aan den IJssel wordt de voortgang bijvoorbeeld gemonitord middels periodieke evaluaties. Aan het eind van de periode waarop afspraken betrekking hebben, wordt een evaluatie opgesteld waarin door middel van



kleurcodes wordt aangegeven of afspraken wel of niet afgerond zijn, er extra actie nodig is of afspraken een langere looptijd hebben. In Albrandswaard hebben de corporaties getracht een gezamenlijke monitor te ontwikkelen, maar dit resulteerde pas in 2022 tot een eerste monitor die door drie van de vier corporaties werd ingevuld.

Het rekenkamer-onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente Rotterdam liet zien dat er in Rotterdam aandacht is voor monitoring van prestatieafspraken en dat hier ook een proces voor is ingericht. 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. Vervolgens bespreken de gemeente en woningcorporaties de voortgang in een directieoverleg. Aan het eind van de periode waarvoor de afspraken zijn opgesteld wordt ook een notitie over de realisatie opgesteld waarin met kleuren wordt aangegeven of een afspraak gerealiseerd is, deels gerealiseerd is of niet gerealiseerd is. Hoewel er dus een proces voor monitoring bestaat werd bevonden dat de monitoring niet zo precies is. De uitleg over de mate van realisatie is namelijk veelal kwalitatief van aard en als er kwantitatieve cijfers worden vermeld, zijn deze doorgaans niet gespecificeerd naar segmenten. Ook biedt de monitor slechts beperkt inzicht in de voortgang van doelstellingen rondom sloop, liberalisatie en renovaties. In het rekenkameronderzoek werd daarom geconcludeerd dat op basis van deze monitor niet goed kan worden beoordeeld in hoeverre de prestatieafspraken hebben bijgedragen aan de doelstellingen die door de gemeente werden gesteld in de woonvisie.

Bovenstaande uiteenzetting laat zien dat, ondanks dat gemeenten en woningcorporaties aandacht hebben voor de monitoring van prestatieafspraken, de wijze van monitoring het lastig maakt om vast te stellen of afspraken daadwerkelijk zijn behaald. Ook wordt doorgaans niet duidelijk of, en zo ja, welke consequenties verbonden worden aan het niet halen van prestatieafspraken.

#### 4-2-3 **kwaliteit van samenwerking**

In een aantal woonvisie-onderzoeken kwam naar voren dat de kwaliteit van samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties een punt van aandacht is.

Dit kwam met name naar voren in het rapport over Rotterdam. Hierin werd geconcludeerd dat het proces rondom de totstandkoming van prestatieafspraken met woningcorporaties moeizaam verliep. Corporaties en huurdersorganisaties konden zich namelijk niet vinden in de uitgangspunten van de woonvisie, terwijl de gemeente het ambitieniveau van de corporaties juist te laag vond. Vooral de daling van het aantal woningen in het sociale segment was een belangrijk onderwerp van discussie. Corporaties hebben middels brieven aan de gemeenteraad en het college een aantal keren kritiek geuit op het beleid van de gemeente en daarnaast zijn meerdere conflicten voorgelegd aan de geschillencommissie van het ministerie van BZK. Zoals eerder beschreven werden in Albrandswaard de prestatieafspraken tussen de gemeente en vier woningcorporaties gezamenlijk gemaakt en bevorderde dit de samenwerking. In het onderzoek kwam echter ook naar voren dat de samenwerking op sommige momenten stroef verliep. Dit had met name te maken met de mate van concreetheid van de afspraken over sociale nieuwbouw.



In Albrandswaard werden in de onderzoeksperiode geen sociale nieuwbouwwoningen gebouwd, terwijl hier wel prestatieafspraken over werden gemaakt. Volgens de corporaties kwam dit onder andere doordat de gemeente geen nieuwe bouwlocaties aanwees. Op initiatief van twee woningcorporaties werden bij de nieuwe prestatieafspraken daarom concretere doelstellingen geformuleerd. Gedurende het proces dreigde één van de corporaties zelfs om de afspraken niet te ondertekenen als deze niet concreter werden.

Uit het onderzoek naar de gemeente Lansingerland bleek ook dat de belangen van gemeenten en corporaties op verschillende momenten in de tijd uiteen kunnen lopen en dat dit invloed heeft op de prestatieafspraken die worden gemaakt. Zo bleek dat de woningcorporatie lange tijd een beperkte investeringscapaciteit had, maar vanaf het moment dat zij graag meer sociale nieuwbouw wilde plegen, ondersteuning miste vanuit de gemeente. Dit had als gevolg dat er op twee momenten slechts bescheiden prestatieafspraken werden gemaakt over de bouw van sociale huurwoningen.

#### 4-2-4 inhoud prestatieafspraken

In de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken is uitgebreid beschreven welke prestatieafspraken de gemeenten, woningcorporaties en huurdersvertegenwoordiging maakten over de thema's nieuwbouw en sloop, betaalbaarheid en beschikbaarheid en woonruimtebemiddeling. Met betrekking tot deze afspraken viel een aantal zaken op.

##### **nieuwbouw**

In verschillende rapporten werd met betrekking tot de afspraken over nieuwbouw geconcludeerd dat de afspraken gedurende de onderzoeksperiode steeds concreter werden, bijvoorbeeld wat betreft de aantallen te bouwen woningen en locaties. Zoals eerder beschreven gebeurde dit in Albrandswaard naar aanleiding van enige druk vanuit één van de corporaties. Ook in Lansingerland en Barendrecht maakten de gemeenten al lange tijd prestatieafspraken over sociale nieuwbouw, maar werden deze de laatste jaren concreter. In de meeste gemeenten speelde de bouwopgave uit het regioakkoord hierin ook een rol bij (zie hoofdstuk 5).

##### **betaalbaarheid en beschikbaarheid**

Gemeenten en woningcorporaties maken prestatieafspraken over de betaalbaarheid en beschikbaarheid van corporatiewoningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over het aandeel woningen dat toegewezen moet worden aan de primaire doelgroep of verhuurd mag worden met een vastgestelde maximale huurprijs. In een aantal gemeenten werd dit soort afspraken al gemaakt, maar in het verband van de SvWRR zijn hier ook regionale afspraken over gemaakt. Eén van de regionale afspraken is dat 75% van de vrijgekomen sociale huurwoningen toegewezen dient te worden aan de primaire doelgroep. De onderzoeken laten zien dat alle gemeenten hier afspraken over hebben gemaakt met woningcorporaties, maar dat in geen van de gemeenten dit streefpercentage werd behaald.

De tweede afspraak is dat 70% van de sociale corporatiewoningen een maximale huurprijs heeft tot en met de tweede aftoppingsgrens. In Capelle aan den IJssel en Albrandswaard werden hier prestatieafspraken over gemaakt en werd dit percentage ook gehaald. In het rapport over Albrandswaard werd echter wel geconstateerd dat deze afspraak onder druk staat doordat er in de gemeente veel relatief dure woningen





zijn. In Barendrecht, Lansingerland en Rotterdam werden tussen de gemeente en woningcorporaties geen afspraken gemaakt over dit streefpercentage.

#### labelen van woningen

Zoals eerder uitgelegd kunnen gemeenten een huisvestingsverordening opstellen. Op basis hiervan is het bijvoorbeeld mogelijk om bepaalde type woningen te labelen, zodat corporaties deze met voorrang kunnen toewijzen aan categorieën woningzoekenden. In de regio Rotterdam hebben de gemeenten afgesproken om een gezamenlijke huisvestingsverordening op te stellen, namelijk de Verordening woonruimtebemiddeling. Deze verordening moet door elke gemeenteraad separaat worden vastgesteld en bevat onder andere acht categorieën woningzoekenden op basis waarvan corporaties voorrang kunnen verlenen als zij woningen als zodanig hebben gelabeld. Voorbeelden van deze categorieën zijn jongeren, starters en senioren.

De woonvisie-onderzoeken laten zien dat de gemeenten in de prestatieafspraken beperkt aandacht hebben voor het labelen van woningen op basis van de gezamenlijke huisvestingsverordening. In Capelle aan den IJssel werden bijvoorbeeld pas in 2020 voor het eerst afspraken gemaakt over het labelen van woningen voor jongeren en ouderen. In Rotterdam werden alleen enkele afspraken gemaakt voor ouderen. Hoewel er weinig afspraken over werden gemaakt, werden de labels in de meeste gemeenten wel toegepast door corporaties. Dit betrof doorgaans het labelen van woningen voor jongeren en ouderen, maar bijvoorbeeld ook voor grote gezinnen en mensen met een beperking. Door beperkingen in de data kon de rekenkamer voor de meeste gemeenten lastig vaststellen hoeveel woningen er precies werden gelabeld.

Op basis van de verordening kunnen corporaties woningen ook met voorrang toewijzen als er sprake is van economische of maatschappelijke binding aan de desbetreffende gemeente of regio (lokale of regionale binding). In de meeste gemeenten maakten woningcorporaties wel gebruik van de mogelijkheid van om woningen toe te wijzen op basis van lokale binding, maar alleen in Albrandswaard en Barendrecht was hier ook aandacht voor in de prestatieafspraken. Daarnaast verschilden gemeenten in het aandeel woningen dat gelabeld werd voor lokale voorrang. In Capelle aan den IJssel werd dit bijvoorbeeld alleen gedaan in een pilot en waren de aantallen beperkt.

Met betrekking tot het verlenen van voorrang op basis van regionale binding kan worden geconcludeerd dat hier geen prestatieafspraken over werden gemaakt en dat de meeste corporaties terughoudend zijn met toepassen van dit label. In een aantal onderzoeken werd hierover geconcludeerd dat corporaties ervaren dat de meeste woningen al naar woningzoekenden uit de regio gaan, waardoor het aanbieden van woningen met regionale binding als voorwaarde weinig effectief is. Daarnaast draagt dit instrument volgens corporaties niet bij aan een toegankelijke woningmarkt.



#### **in het kort**

- De meeste gemeenten maken tweejaarlijkse prestatieafspraken. Het maken van afspraken voor een langere periode zou volgens corporaties voor minder tijdsdruk zorgen tijdens de totstandkoming van afspraken.
- Sommige gemeenten maken individuele, en andere gezamenlijke prestatieafspraken. Corporaties die gezamenlijke afspraken maken ervaren dat dit bijdraagt aan onderlinge samenwerking.
- Het monitoren van prestatieafspraken krijgt aandacht van gemeenten en woningcorporaties, maar vaststellen of afspraken daadwerkelijk worden behaald blijkt lastig. Dit komt onder meer doordat:
  - De voortgang vaak onderling wordt bewaakt en hier niet altijd verslag van wordt gedaan.
  - De monitoring doorgaans kwalitatief van aard is en weinig systematisch.
  - Vaak niet wordt vastgelegd wat de consequenties zijn als afspraken niet worden behaald.
- De samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties kan stroef verlopen wanneer belangen uiteenlopen. Dit kan invloed hebben op de concreetheid en het ambitieniveau van de afspraken.
- De inhoud en concreetheid van prestatieafspraken lopen uiteen tussen gemeenten. Wat opvalt:
  - Met betrekking tot nieuwbouw worden de laatste jaren steeds concretere afspraken gemaakt.
  - De regionale afspraken over de betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale corporatiewoningen worden door gemeenten beperkt vertaald naar prestatieafspraken.
  - Gemeenten hebben in prestatieafspraken beperkt aandacht voor het labelen van woningen op basis van de regionaal afgestemde Verordening woonruimtebemiddeling. Desondanks labelen woningcorporaties in de meeste gemeenten wel op basis van lokale binding. Dit geldt niet voor het labelen op basis van regionale binding. De meerwaarde hiervan wordt namelijk beperkt gezien.

#### **4-3 betrekken van vragers op de woningmarkt**

Naast woningcorporaties zijn (aspirant-)huurders en kopers ook belangrijke actoren op de woningmarkt. De rol van huurders in het woonbeleid werd uitsluitend onderzocht in het onderzoek naar de gemeente Rotterdam. Hierdoor is wat betreft dit onderwerp geen vergelijking mogelijk met de andere onderzochte gemeenten. Desondanks worden de resultaten uit het Rotterdamse onderzoek wel beschreven in deze paragraaf. Gezien de aard van de bevindingen mag namelijk worden aangenomen dat dit ook belangrijke aandachtspunten zijn voor de andere onderzochte gemeenten.

In het rekenkamer-onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente Rotterdam werd geconcludeerd dat de mate waarin vragers op de woningmarkt de gelegenheid wordt geboden om gehoord te worden in het gemeentelijke woonbeleid in disbalans is. Het onderzoek liet zien dat de gemeente structureel overlegt met corporaties en marktpartijen, maar met huurders alleen overlegt in het kader van prestatieafspraken. Daarnaast zijn deze overleggen zeer ingewikkeld waardoor ze lastig te volgen zijn voor de vrijwillig georganiseerde huurdersorganisaties. In het onderzoek werd daarom



geconcludeerd dat de gemeente te weinig heeft gedaan om het kennistekort van huurdersorganisaties te verminderen en hun invloed te vergroten.

Ook bleek dat de gemeente Rotterdam niet structureel overlegt met aspirant-kopers en aspirant-huurders, zoals inwonende gezinnen en woningzoekers, en dat er voor particuliere huurders lange tijd geen huurdersondersteuning was. Hierdoor had de gemeente nauwelijks zicht op de behoeften en problemen van particuliere huurders. Alles bij elkaar leidde dit tot de conclusie dat de gemeente het overleg met huurders en andere vragers op de woningmarkt minimaal heeft ingevuld, terwijl dit wel belangrijke partijen zijn die aandacht behoeven om het beleid goed te kunnen vormgeven. Hoewel dit met name in het onderzoek naar de gemeente Rotterdam een belangrijk punt van aandacht was, geldt voor andere gemeenten eveneens dat huurders en andere vragers op de woningmarkt een belangrijke bron van informatie zijn voor het ontwikkelen van woonbeleid en hier tijdig in te kunnen bijsturen.

#### **in het kort**

Onderstaande bevindingen volgen uit het Rotterdamse onderzoek, maar zijn ook belangrijke aandachtspunten voor andere gemeenten.

- De overleggen in het kader van prestatieafspraken zijn voor Rotterdamse huurderorganisaties ingewikkeld. Gemeenten moeten zich hier bewust van zijn en zich inzetten voor het verkleinen van het kennistekort en het vergroten van de invloed van huurdersorganisaties.
- Huurders en andere vragers op de Rotterdamse woningmarkt worden slechts beperkt gehoord in het woonbeleid. Het is van belang dat gemeenten zicht krijgen op behoeften en de problemen die huurders en andere vragers ervaren op de woningmarkt.
- Het is belangrijk dat er een informatiekanaal is tussen gemeenten en vragers op de woningmarkt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van structureel overleg tussen (aspirant-)huurders en kopers en het bieden van huurdersondersteuning aan particuliere huurders.

#### **4-4 aansluiting en effect sturingsinstrumenten**

In de voorgaande paragrafen is beschreven welke overeenkomsten en verschillen er zijn tussen gemeenten wat betreft de inzet van sturingsinstrument. Naast het geven van een overzicht van de ingezette instrumenten werd in de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken ook onderzocht in hoeverre de instrumenten werden ingezet zoals was beoogd in het beleid.

##### **4-4-1 aansluiting tussen sturingsinstrumenten en beleidsdoelstellingen**

In alle woonvisie-onderzoeken is getracht antwoord te geven op de vraag in hoeverre de diverse sturingsinstrumenten werden ingezet zoals beoogd in het beleid. Voor de rekenkamer was het echter lastig deze vraag te beantwoorden. Voor de meeste gemeenten kon op basis van de beschikbare beleidsdocumenten namelijk niet goed worden vastgesteld in welke mate instrumenten werden ingezet en welk doel hiermee werd beoogd. Dit kwam onder meer naar voren in het rekenkameronderzoek naar de gemeente Barendrecht. In dit rapport werd geconstateerd dat de rekenkamer niet kon



beoordelen of de instrumenten werden ingezet zoals beoogd, omdat de gemeente in het beleid niet had beschreven hoe de instrumenten precies ingezet zouden worden.

De bevinding dat uit het beleid vaak niet af te leiden is welke instrumenten met welk doel worden ingezet, staat niet op zichzelf, maar hangt sterk samen met de in hoofdstuk 3 beschreven tekortkomingen wat betreft het definiëren van doelgroepen, de kwaliteit van de probleemstelling en het formuleren van doelstellingen. Dit kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren in het onderzoek naar het woonbeleid van Capelle aan den IJssel. In dit rekenkamer-rapport werd beschreven dat de gemeente door middel van gebiedspaspoorten wilde sturen op segmentering bij nieuwbouwoontwikkelingen. Maar de prijssegmentering in de gebiedspaspoorten sloot niet aan op de definities die de gemeente hanteerde in het woonbeleid. Hierdoor was het niet mogelijk om de inzet van dit instrument te koppelen aan de doelstellingen van de gemeente over voorraadontwikkeling voor de verschillende doelgroepen en kon dus niet worden beoordeeld in hoeverre dit instrument werd ingezet zoals beoogd.

Ook uit het woonvisie-onderzoek over Albrandswaard bleek de aansluiting tussen sturingsinstrumenten en beleidsdoelstellingen lastig te beoordelen door tekortkomingen rondom het definiëren van doelgroepen. In het rapport werd geconcludeerd dat de gemeente de doelstellingen per doelgroep en de inzet van instrumenten om deze doelstellingen te bereiken beperkt heeft uitgewerkt. De gemeente zette wel diverse instrumenten in voor verschillende doelgroepen, maar dit werd vaak niet uitgewerkt in beleid en voor een aantal doelgroepen werden helemaal geen instrumenten ingezet. Zo vond de gemeente inwoners met een zorgvraag voor een belangrijke doelgroep, maar werd niet geconcretiseerd welke beleidsinstrumenten werden beoogd en bleek vervolgens de daadwerkelijke inzet voor deze doelgroep beperkt.

#### 4-4-2 effect van sturingsinstrumenten

Uit de rekenkamer-onderzoeken blijkt daarnaast dat gemeenten doorgaans geen duidelijkheid verschaffen over het verwachte of gewenste effect van sturingsinstrumenten. Dit is echter wel van belang omdat gemeenten aan de hand daarvan moeten bepalen of de inzet van een instrument voldoende effectief is, bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelstellingen en of eventueel bijsturing nodig is. Zo bleek uit het onderzoek in Albrandswaard bijvoorbeeld dat de gemeente startersleningen verstrekt bij de aankoop van een woning, maar dat uit het beleid niet kon worden opgemaakt hoeveel starters zij wilde helpen. Ook kon niet worden vastgesteld of de inzet van dit instrument aansloot bij doelstellingen uit het woonbeleid.

Een van de hoofdconclusies van het onderzoek naar de gemeente Albrandswaard was dat in het woonbeleid onvoldoende duidelijk werd gemaakt welke effecten de gemeente beoogde met de inzet van de sturingsinstrumenten. In de woonvisie-onderzoeken naar de andere gemeenten werden aan dit thema geen hoofdconclusies gewijd. Echter kan uit deze rapporten wel worden afgeleid dat ook deze gemeenten in hun beleid slechts in beperkte mate beschrijven welke beleidsinstrumenten zij voor welk doel willen inzetten en dat zij onvoldoende duidelijk maken op basis waarvan wordt bepaald of de inzet van een instrument voldoende effectief is. De effecten worden daarnaast niet of nauwelijks gemonitord.





**in het kort**

- Gemeenten maken in hun woonbeleid onvoldoende duidelijk welke sturingsinstrumenten zij in welke mate, met welk doel en voor welke doelgroep willen inzetten. Dit heeft als gevolg dat:
  - Niet goed kan worden vastgesteld of de beleidsdoelstellingen en sturingsinstrumenten voldoende op elkaar aansluiten.
  - Niet kan worden beoordeeld of gemeenten de sturingsinstrumenten inzetten zoals beoogd.
- Gemeenten beschrijven in hun woonbeleid doorgaans niet wat de verwachte of gewenste effecten zijn van sturingsinstrumenten en monitoren dit ook niet of nauwelijks. Dit bemoeilijkt tijdige bijsturing omdat het hierdoor lastig is om te bepalen of de inzet van een instrument voldoende effectief is en bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelstellingen.





## 5 regionale samenwerking

### 5-1 inleiding

Hoewel de regio binnen het woonbeleid geen formele rol heeft, wordt er door gemeenten binnen de regio wel samengewerkt. Binnen de regio Rotterdam wordt samengewerkt in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWvR), via een bestuursovereenkomst, waarvan de juridische grondslag ligt in art. 1 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Samenwerking middels een bestuursovereenkomst is een lichte vorm van intergemeentelijke samenwerking waarbij geen nieuwe organisatie of nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Het SvWvR is geen bestuursorgaan, maar een gremium waarin gemeenten gezamenlijk afspraken maken. De bestuursrechtelijke bevoegdheden van de betrokken partijen blijven bij een bestuursovereenkomst dan ook volledig intact, wat inhoudt dat de gemeentebesturen bevoegd blijven voor het bepalen van het beleid. Deze manier van samenwerken wordt ook wel afstemmingsamenwerking genoemd.<sup>30</sup> In de praktijk betekent dit dat gemeenten afspraken kunnen vastleggen over overleg, besluitvorming, prestaties en monitoring van die prestaties en hiermee een grondslag hebben om beleid op elkaar af te stemmen.

Hoewel het SvWvR geen vergaande vorm van samenwerking is, is het geen vrijblijvende samenwerking en kan het gemeenten wel in staat stellen om beleid te voeren dat aansluit bij het beleid van andere gemeenten en bij regionale ambities, bijvoorbeeld met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de woningvoorraad.

In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe het regionale woonbeleid zich verhoudt tot het beleid van de individuele gemeenten (deelvraag 4).

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 5-2 met een tijdlijn van belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking in de regio Rotterdam en een toelichting op die ontwikkelingen. Belangrijk onderdeel van deze tijdlijn is het Regioakkoord 2019 en de vijf concrete doelstellingen die de samenwerkende gemeenten daarin hebben vastgelegd.

Vervolgens wordt in paragraaf 5-3 op hoofdlijnen behandeld hoe de regionale samenwerking zich in de praktijk verhoudt tot het woonbeleid van de individuele gemeenten.

Daarna wordt in paragraaf 5-4 beschreven hoe de doelstellingen die de gemeenten specifiek in het Regioakkoord 2019 hebben afgesproken, zich verhouden tot het beleid van de individuele gemeenten. Daarnaast wordt ook ingegaan op de zogeheten biedingen van individuele gemeenten op de aangepaste doelstellingen in de actualisatie van het regioakkoord in 2022. Op die manier wordt inzicht gegeven in hoeverre de regionale afspraken door gemeenten zijn verankerd in hun eigen beleid.

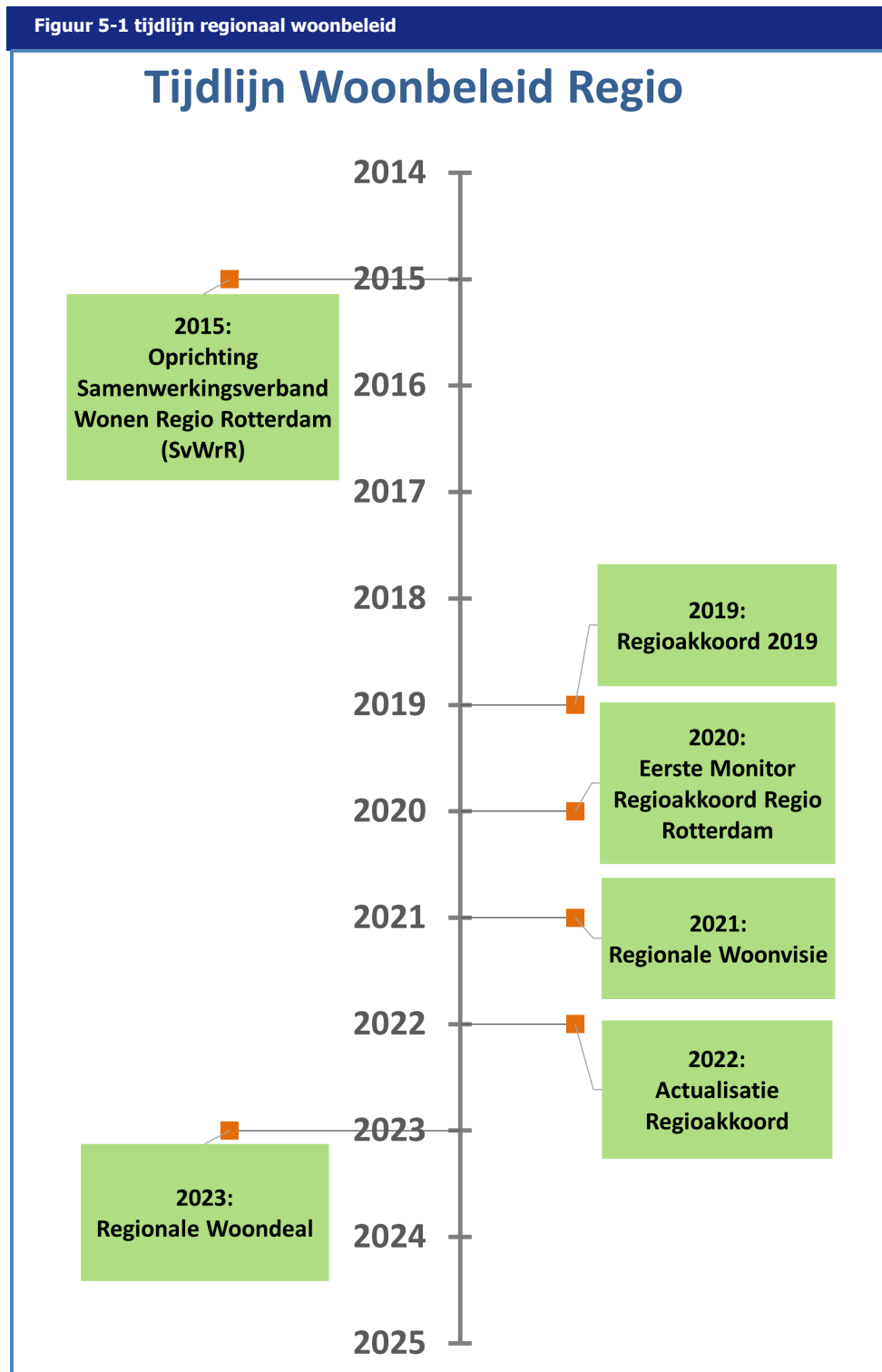
---

<sup>30</sup> bron: [https://www.regioatlas.nl/samenwerkingsverbanden/samenwerkingsverbanden\\_item/t/samenwerkingsverband\\_wonen\\_regio\\_rotterdam](https://www.regioatlas.nl/samenwerkingsverbanden/samenwerkingsverbanden_item/t/samenwerkingsverband_wonen_regio_rotterdam)



## 5-2 chronologisch overzicht regionale ontwikkelingen

De onderstaande figuur geeft enkele belangrijke ontwikkelingen in de regionale samenwerking in de regio Rotterdam weer in een tijdlijn. In de paragrafen daarna worden die ontwikkelingen in de regio uitgediept.







### oprichting SvWrR 2015

De regionale samenwerking voor het woonbeleid vond tot 2015 plaats binnen de Stadsregio Rotterdam. Na de afschaffing van de Stadsregio Rotterdam, vormden de gemeenten in de regio het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR). Het ging om de volgende veertien gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne (zie onderstaande figuur). Met ingang van 1 januari 2023 bestaat het SvWrR uit twaalf gemeenten als gevolg van een gemeentelijke herindeling. De nieuwe gemeente Voorne aan Zee is ontstaan vanuit de gemeenten: Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne.

**Figuur 5-2 gemeenten in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR) in 2015**



bron: SvWrR.

De deelnemende gemeenten stemmen sinds 2015 in het SvWrR hun woonbeleid af op de kaders die de provincie daarvoor vaststelt (zie ook paragraaf 2-4).<sup>31</sup> Zoals in het begin van dit hoofdstuk is beschreven, functioneert het SvWrR op basis van bestuursovereenkomsten die de deelnemende gemeenten afsluiten. De Bestuursovereenkomst Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020 is de meest recente. Besluiten van het SvWrR, zoals regioakkoorden en regionale woonvisies, zijn afspraken die de deelnemende gemeenten maken op basis van unanieme instemming.<sup>32</sup>

Belangrijke samenwerkingspartners van het SvWrR zijn Maaskoepel (een koepelorganisatie van 22 woningcorporaties in de regio Rotterdam) en de provincie Zuid-Holland.

De regio is verdeeld in vijf subregio's: Waterweg, Noord-Oost, Voorne-Putten, Zuidrand en Rotterdam. De gemeenten Lansingerland en Capelle aan den IJssel maken deel uit van de subregio Noord-Oost.<sup>33</sup> De gemeenten Barendrecht en Albrandswaard maken deel uit van de subregio Zuidrand.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Randstedelijke Rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', bijlage 'overzicht rolverdeling wonen', december 2019.

<sup>32</sup> interview ambtenaren

<sup>33</sup> Daarnaast maakt de gemeente Krimpen aan den IJssel onderdeel uit van deze subregio. De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het woonbeleid van deze gemeente.

<sup>34</sup> Daarnaast maakt de gemeente Ridderkerk deel uit van deze subregio.



Het SvWrR kent verschillende vormen van periodiek bestuurlijk overleg:

- **Subregiotafels:**  
In vijf subregiotafels overleggen de portefeuillehouders Wonen van de betreffende subregio's. Elke subregiotafel benoemt uit zijn midden een bestuurlijke trekker (subregiotrekker).
- **Stuurgroep Wonen**  
In de stuurgroep zitten de vertegenwoordigers (subregiotrekkers) van de subregio's. De directeur van Maaskoepel neemt als adviseur deel aan de stuurgroep. De stuurgroep bereidt de vergaderingen en de agenda's van de Regiotafel voor.
- **Regiotafel Wonen:**  
Hieraan nemen alle wethouders met de portefeuille wonen van de twaalf regiogemeenten deel. Minimaal drie keer per jaar vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen deze wethouders 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 uitgenodigd. De provincie wordt hierin vertegenwoordigd door een provinciaal beleidsadviseur en soms (ook) door de gedeputeerde voor Wonen <sup>35</sup>

Op ambtelijk niveau vindt voorbereiding van deze overlegsgremia plaats. Het SvWrR heeft voor die ambtelijke ondersteuning zelf geen personeel in dienst.<sup>36</sup> De ambtelijke ondersteuning komt van een stafbureau dat is gekoppeld aan de gemeente die als voorzitter van het samenwerkingsverband optreedt. Op het moment van schrijven van dit rapport is dat de gemeente Nissewaard. De deelnemende gemeenten dragen financieel bij aan het stafbureau naar rato van hun inwoneraantal.<sup>37</sup>

Het stafbureau ondersteunt de regiotafel onder meer met ambtelijke voorbereiding en verslaglegging. Er vindt tevens regelmatig overleg plaats met de gemeentelijke beleidsadviseurs in het 'CO-plus'. Dat is het regionale overleg tussen de beleidsmedewerkers Wonen/Volkshuisvesting van de deelnemende gemeenten.<sup>38</sup>

#### regioakkoord 2019

Begin 2019 sloten de veertien regiogemeenten van het SvWrR, de vijftientig Maaskoepelcorporaties en het gemeentelijk Woonbedrijf van Westvoorne, het Samenwerkingsverband zelf en Maaskoepel, samen met de provincie Zuid-Holland, het Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam 2018-2030' (hierna: het Regioakkoord 2019).<sup>39</sup>

In het Regioakkoord 2019 maakten de deelnemende gemeenten afspraken over de gewenste ontwikkeling van de totale woningvoorraad, de omvang van de sociale voorraad daarbinnen en de toewijzing van sociale huurwoningen door corporaties.

Het akkoord was in het bijzonder gericht op een meer evenwichtige spreiding van de sociale voorraad over de regio. Vanaf het begin van deze eeuw is in diverse, elkaar opvolgende beleidsdocumenten van de Stadsregio Rotterdam opgenomen om aan dat streven invulling te geven. In het laatste jaar van de stadsregio werd met de

<sup>35</sup> Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Bestuursvereenkomst Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', juni 2020.

<sup>36</sup> Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Bestuursvereenkomst Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', juni 2020.

<sup>37</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022

<sup>38</sup> Interview ambtenaar.

<sup>39</sup> SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030', 23 januari 2019.



ondertekening van “Dat spreken we af!, Woningmarktstrategie en Woonvisie Regio Rotterdam 2014 – 2020”, een traditie doorgegeven aan de toen nog onbekende opvolger van de Stadsregio Rotterdam. Het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam heeft in 2017 een start gemaakt om te komen tot een Regioakkoord, een volgend arrangement van afspraken over woningbouw en woonbeleid.

Directe aanleiding voor de totstandkoming van het Regioakkoord 2019 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.<sup>40</sup> In het regioakkoord hebben de gemeenten gekozen voor een scenario waarin naar 2030 toe meer spreiding van de sociale voorraad over de regio plaatsvindt, het zogenaamde ‘Meer evenwicht-scenario’. Zo gaven regiogemeenten in 2010 al aan dat “sociale huurwoningen overmatig [zijn] geconcentreerd in oudere delen van Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maassluis”.<sup>41</sup> Deze gemeenten zouden graag zien dat gemeenten met weinig goedkope woningen een deel van de huisvesting van de lagere inkomens zouden overnemen.

Nieuw in dit regioakkoord was de keuze om de vraag naar woningen in de sociale voorraad regionaal in plaats van lokaal te definiëren en een herverdeling af te spreken van de sociale voorraad over de gemeenten in de regio. Daarmee vormt het akkoord een nieuwe fase in een langer lopende discussie over een verdeling van de sociale voorraad.

De afspraken in het regioakkoord zijn onder meer onderbouwd door onderzoek, uitgevoerd door ABF. In het betreffende rapport, uit 2018, is het percentage sociale voorraad als onderdeel van de gehele woningvoorraad per gemeente berekend. Ook staan in dit rapport de uitkomsten van een woningbehoefteonderzoek ten behoeve van het regioakkoord.<sup>42</sup>

Verder zijn de afspraken in het regioakkoord onderbouwd met onderzoek door onderzoeksbureau RIGO. Dit bureau bracht in opdracht van het SvWrR in kaart welk gemeentelijk beleid nodig is om de doelstellingen van het ‘Meer Evenwicht scenario’ te halen. Op basis daarvan konden gemeenten vervolgens een ‘bod’ uitbrengen waarin zij elk hun eigen bijdrage aan de regio-doelstellingen vastlegden. In het regioakkoord is ook een doorrekening opgenomen (ook uitgevoerd door RIGO) die inzicht geeft in hoeverre de biedingen van de gemeenten voldeden aan wat nodig geacht werd om de doelstellingen van het ‘Meer evenwicht scenario’ te realiseren.<sup>43</sup>

De belangrijkste afspraken in het Regioakkoord 2019 zijn vijf concrete doelstellingen over de streefvoorraad, de sociale voorraad, de regionale spreiding van de sociale

---

<sup>40</sup> De sociale woningvoorraad wordt in het Regioakkoord 2019 gedefinieerd als: (1) Corporatievoorraad: Hele DAEB voorraad, (2) Corporatievoorraad: Niet-DAEB < huurliberalisatiegrens (prijspeil 2018: € 710,68), (3) Particuliere huurvoorraad < huurliberalisatiegrens (prijspeil 2018: € 710,68) en (4) Koopwoningenvoorraad < € 140.000 WOZ-waarde (prijspeil 2018).

<sup>41</sup> Stadsregio Rotterdam, ‘Op weg naar een gezonde woningmarkt. Verstedelijkingscenario 2020 regio Rotterdam’, augustus 2010, p. 23.

<sup>42</sup> ABF, ‘Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam’, 18 mei 2018.

<sup>43</sup> RIGO Research en advies, ‘Regio Rotterdam: de eerste stap! Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad’, 23 januari 2019.



voorraad, beschikbaarheid van sociale woningen en de betaalbaarheid daarvan. In onderstaand kader worden deze doelstellingen beschreven.

#### Doelstellingen Regioakkoord 2019<sup>44</sup>

- 1 De regio realiseert voldoende woningen in de totale voorraad.  
*Concreet:* de streefvoorraad bedraagt 638.300 woningen in 2030.<sup>45</sup> Hierdoor is op regionaal niveau een netto groei van 53.700 woningen in de periode 2018 tot 2030 gewenst.
- 2 De regio realiseert voldoende woningen in de sociale voorraad, onderverdeeld in corporatievoorraad, particuliere sociale huurvoorraad en koop tot € 140.000,- (prijspeil 2018).  
*Concreet:* De streefvoorraad bedraagt 322.100 sociale woningen in 2030. Gemeenten, corporaties en marktpartijen staan voor de uitdaging de afname van de sociale voorraad te beperken tot netto ca. -19.000 woningen in de periode 2018 tot 2030.
- 3 De regio realiseert een meer evenwichtige spreiding van de sociale woningvoorraad.  
*Concreet:* Het aandeel sociale woningen als percentage van de totale woningvoorraad daalt in de regio tot 50% in 2030. Elke gemeente in de regio verkleint voor de eigen gemeente de afstand tot dit percentage. Dat wil zeggen dat in sommige gemeenten (Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen) het percentage sociale woningen moet dalen. In de andere gemeenten in de regio moet het percentage sociale woningen stijgen om dichterbij 50% te komen.
- 4 Beschikbaarheid: De regio wil voldoende beschikbaarheid op lokaal niveau en een regionaal gelijkmatiger toegang tot de sociale voorraad van 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).
- 5 Betaalbaarheid: De regio wil voldoende betaalbare woningen met een huur onder de bovenste aftoppingsgrens (zijnde € 640,-, prijsspeil 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.

In het regioakkoord is afgesproken om jaarlijks de voortgang van de doelstellingen te monitoren en iedere drie jaar de gemaakte afspraken te actualiseren.<sup>46</sup>

In het regioakkoord is ook een rolverdeling tussen de betrokken actoren vastgelegd.<sup>47</sup> Die rolverdeling is op hoofdlijnen als volgt:

- De gemeenten moeten de afspraken uit het regioakkoord verankeren in het lokale woonbeleid en de uitvoering van de afspraken realiseren;
- De corporaties zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de corporatiewoningen en richten zich primair op de huisvesting van de EC-doelgroep. De corporaties

<sup>44</sup> SvWR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030', 23 januari 2019, p. 5

<sup>45</sup> De afspraken in het Regioakkoord 2019 gaan over de beoogde/verwachte situatie op 1 januari 2030. De afspraken in het Regioakkoord 2022 gaan over eind 2030.

<sup>46</sup> Gemeente Rotterdam, brief van de Wethouder Klimaat, Bouwen en Wonen, 'Aanbieding Regioakkoord Regio Rotterdam', 31 januari 2023.

<sup>47</sup> SvWR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030', 23 januari 2019, p. 5. Voor het volledige overzicht, zie bijlage 1.



spannen zich maximaal in om op regionaal niveau het verlies van sociale huurwoningen tot een minimum te beperken en bij te dragen aan het bereiken van het Meer Evenwicht scenario;

- Het SvWrR monitort in hoeverre gemeenten de gemaakte afspraken uitvoeren. Verder zet het SvWrR zich in om zonodig te bemiddelen tussen de betrokken actoren.
- De provincie Zuid-Holland toetst of de individuele gemeenten zich voldoende inspannen om bij te dragen aan het genoemde Meer Evenwicht-scenario en kan gemeenten zo nodig met formele en informele instrumenten (zoals ruimtelijke ordeningsinstrumenten, lobby-kracht en subsidies) aanzetten om die inspanningen op te voeren.
- Maaskoepel draagt zorg voor coördinatie van de inbreng van de corporaties.

#### regionale woonvisie 2021-2040

In 2021 is de Regionale Woonvisie Regio Rotterdam 2021-2040 gepubliceerd (hierna: de regionale woonvisie 2021-2040).<sup>48</sup> Een regionale woonvisie heeft niet dezelfde status als een lokale woonvisie. Een gemeentelijke woonvisie is een wettelijk verankerd instrument en wettelijk verplicht, waarmee het de basis voor het gemeentelijke woonbeleid vormt. Een regionale woonvisie heeft die wettelijke status niet en is dus niets meer en niets minder dan het vastleggen van de gezamenlijke toekomstvisie van de gemeenten die deelnemen in dit regionale samenwerkingsverband. De regionale woonvisie 2021-2040 ambieert “een innovatieve en krachtige impuls ter inspiratie voor de lokale woonvisies” te bieden.<sup>49</sup>

In de regionale woonvisie staan vooral de kwalitatieve ambities van de samenwerkende gemeenten met betrekking tot wonen, zoals duurzaamheid van woningen, specifieke woon(zorg)vormen om uiteenlopende doelgroepen te bedienen en de kwaliteit van de (natuurlijke) leefomgeving in de regio. Voor de kwantitatieve ontwikkeling van de woningvoorraad bevat de regionale woonvisie 2021-2040 geen doelstellingen. In het document staat dat de kwantitatieve opgaven al opgenomen zijn in het Regioakkoord 2019 en daarom niet meer in de woonvisie terugkomen.

#### actualisatie regioakkoord 2022

In november 2022 is het Regioakkoord 2022 aangeboden aan de colleges en raden van de regiogemeenten.<sup>50</sup> Dit akkoord is de driejaarlijkse actualisatie van het Regioakkoord uit 2019. Het Meer Evenwicht principe bleef ook uitgangspunt voor het Regioakkoord 2022, maar het Meer Evenwicht scenario werd opnieuw berekend en leidde tot andere aantallen dan in het Regioakkoord 2019.

Het Regioakkoord 2022 bevat doelstellingen over dezelfde vijf onderwerpen als het Regioakkoord 2019. Daarnaast is een zesde doelstelling toegevoegd over middeldure woningen<sup>51</sup> In tabel 5-1 worden de wijzigingen ten opzichte van het Regioakkoord 2019 weergegeven.

---

<sup>48</sup> Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Regionale Woonvisie Regio Rotterdam 2021-2040', vastgesteld op 23 juni 2021.

<sup>49</sup> Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Regionale Woonvisie Regio Rotterdam 2021-2040', vastgesteld op 23 juni 2021, p. 5.

<sup>50</sup> Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarktafspraken Regio Rotterdam. 2021 tot en met 2030', vastgesteld op 27 januari 2023.

<sup>51</sup> De zesde doelstelling (onderste rij in tabel 5-1) is nieuw in 2022 en blijft in de analyse in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.

tabel 5-1: wijzigingen doelstellingen Regioakkoord 2022 ten opzichte van regioakkoord 2019<sup>52</sup>

Regioakkoord 2019	Regioakkoord 2022
streefvoorraad totaal 538.300 woningen in 2030. netto groei van 53.700 woningen	streefvoorraad totaal 568.300 woningen eind 2030. netto groei 71.600 woningen
streefvoorraad 322.100 sociale woningen in 2030. netto krimp 19.000 sociale woningen	streefvoorraad 327.800 sociale woningen eind 2030. netto groei 19.110 sociale woningen
meer evenwichtige spreiding van de sociale woningvoorraad	idem als in 2019
tenminste 75% vrijgekomen huurwoningen corporaties met een huurprijs onder de liberalisatiegrens toegewezen aan huurtoeslaggerechtigden	idem als in 2019
Tenminste 70% sociale huurvoorraad corporaties bestaat uit woningen met huurprijs tot bovenste aftoppingsgrens.	idem als in 2019
geen doelstelling middeldure woningen	nieuwe doelstelling: streefvoorraad 201.600 middeldure woningen eind 2030. netto groei van 25.775 middeldure woningen.

Voor de wijzigingen in de doelstellingen waren twee aanleidingen.

Ten eerste was, zoals eerder in deze paragraaf al is aangegeven, in het Regioakkoord 2019 afgesproken om iedere drie jaar de gemaakte afspraken te actualiseren.

Ten behoeve van die actualisatie hebben ABF en RIGO onderzoeken uitgevoerd, waaruit bleek dat regionaal de vraag naar vooral sociale en middeldure woningen was toegenomen. Uit het ABF onderzoek kwam ook een grotere uitbreidingsopgave van de totale woningvoorraad naar voren.<sup>53</sup> Over de sociale voorraad werd op basis van de analyses van RIGO en ABF geconcludeerd dat de in 2019 geplande daling van de sociale voorraad al in 2022 was bereikt en de geplande stijging in andere gemeenten te langzaam ging, waardoor er “een forse extra inspanning nodig is om in de behoefte op de regionale woningmarkt te voorzien”.<sup>54</sup> Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat de ontwikkelingen in de sociale voorraad achterbleven bij het Meer evenwicht scenario uit het Regioakkoord 2019.

De snelle daling van de sociale voorraad hangt volgens het onderzoek van RIGO onder meer samen met prijsstijgingen van koopwoningen, waardoor de sociale koopvoorraad is afgenomen.<sup>55</sup> Dat in andere gemeenten de beoogde toename van de sociale voorraad te langzaam ging, werd verklaard doordat de woningbouwplannen van de betreffende gemeenten onvoldoende sociale woningen bevatten.<sup>56</sup>

Tegelijkertijd steeg de vraag naar sociale woningen, onder meer door een toename van het aantal huishoudens met lage inkomens. Andere oorzaken voor de

<sup>52</sup> De aantallen in de afspraken gaan over een iets andere tijdsperiode. Cijfers in het Regioakkoord 2019 lopen van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2029. Cijfers in het Regioakkoord 2022 lopen van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2030.

<sup>53</sup> SvWvR, brief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 19 november 2021.

<sup>54</sup> SvWvR, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarkt afspraken regio Rotterdam', 15 november 2022, bijlage 2, RIGO, 'Eindrapport analyse gemeentelijke biedingen 2022', p. 4.

<sup>55</sup> RIGO Research en Advies, 'Een grote en urgente opgave, Actualisatie Regioakkoord Wonen Regio Rotterdam', 20 oktober 2021.

<sup>56</sup> RIGO Research en Advies, 'Een grote en urgente opgave, Actualisatie Regioakkoord Wonen Regio Rotterdam', 20 oktober 2021.



toenemende vraag naar sociale woningen zijn volgens het onderzoek van ABF een algehele hogere huishoudensprognose, achterblijvende inkomensontwikkeling en herdefiniëring van de EC-doelgroep, waarbij grotere huishoudens met een middeninkomen ook tot de EC-doelgroep worden gerekend.<sup>57</sup>

Een tweede aanleiding voor de aanpassingen van de doelstellingen waren landelijke ontwikkelingen, die deels parallel liepen aan de aanpassing van de afspraken in het regioakkoord. Door de woningmarktcrisis is de woningbouwopgave ingrijpend veranderd. Met het aantreden van het kabinet Rutte 4 in 2022 vond er een landelijke koerswijziging plaats wat betreft het woondossier. Om het woningtekort terug te dringen wordt met het programma Woningbouw nationaal ingezet op de realisatie van 900.000 woningen tot en met 2030, waarvan twee derde gerealiseerd moet worden in het sociale en middensegment (zie ook paragraaf 2-3).<sup>58</sup> Om die opgave te realiseren is een vertaling gemaakt per provincie. De provincies moeten vervolgens binnen hun provincie per regio een opgave afspreken in regionale woondeals, zie verder hierna.

### Regionale Woondeal 2023

De provincie Zuid-Holland heeft, ter uitvoering van de woningbouwafspraken met het rijk, vijf regiodeals gesloten, waaronder de Regionale Realisatieagenda (hierna: de Realisatieagenda) voor de regio Rotterdam. Aanleiding voor het opstellen van de Realisatieagenda zijn de hiervoor genoemde woningbouwafspraken die de minister voor VRO in oktober 2022 heeft gemaakt met de provincies. Die afspraken gaan over de bijdrage van elke provincie aan de landelijke opgave die de minister van VRO eerder in 2022 heeft bepaald in de Nationale Woon- en Bouwagenda.<sup>59</sup>

De provincie Zuid-Holland heeft het initiatief genomen tot regionale woondeals in Zuid-Holland, waaronder die voor de regio Rotterdam. De Regionale Realisatieagenda regio Rotterdam, ook wel aangeduid als de 'regionale woondeal' is op 14 maart 2023 vastgesteld. Het geactualiseerde regioakkoord uit 2022 vormt de basis voor de Realisatieagenda en de kwantitatieve opgave van de Realisatieagenda is even groot als die in het regioakkoord. In de Realisatieagenda hebben het rijk, de Provincie Zuid-Holland, de regiogemeenten (de gemeenten die samenwerken in het SvWrR) en woningcorporaties procesafspraken gemaakt om "de woningbouwproductie te continueren en waar mogelijk te versnellen, en om de ambities m.b.t. betaalbaarheid te halen".<sup>60</sup> De waterschappen hebben de Realisatieagenda niet ondertekend, maar wel een steunverklaring afgegeven.

De Realisatieagenda bevat ook onderdelen die nieuw zijn ten opzichte van het Regioakkoord 2022. Nieuw is bijvoorbeeld de ambitie dat ten minste twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbaar moet zijn en dat de helft van deze woningen door corporaties moet worden gebouwd.<sup>61</sup> Voorgaande ambitie is een Rijksambitie die is

<sup>57</sup> ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021.

<sup>58</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022.

<sup>59</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022.

<sup>60</sup> Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Realisatieagenda regio Rotterdam', 14 maart 2023, p.19. Hierbij kan worden opgemerkt dat de term 'betaalbaarheid' verwijst naar de definitie van betaalbare woningen zoals gehanteerd door de Rijksoverheid en niet naar de definitie van betaalbare woningen zoals gehanteerd in het Regioakkoord.

<sup>61</sup> Onder het betaalbare segment valt sociale huur, middenhuur en betaalbare koop onder de grens van €355.000.





doorvertaald in de Realisatieagenda. Daarnaast is als nieuw streven geformuleerd dat elke gemeente minimaal 30% sociale huur in de woningvoorraad heeft. Gemeenten die dit percentage sociale huur momenteel niet hebben, moeten toegroeien naar dit percentage.<sup>62</sup> Inmiddels is dit laatste streven door het rijk aangepast. Gemeenten moeten zorgen dat minste 30% van de nieuw te bouwen woningen bestaat uit sociale huurwoningen.

### In het kort

Enkele belangrijke ontwikkelingen in de regionale samenwerking in de regio Rotterdam zijn:

*Oprichting van het SvWRR in 2015:* In dit regionale samenwerkingsverband stemmen de gemeenten in de regio Rotterdam hun woonbeleid en ruimtelijke ontwikkelingen af op de kaders die de provincie daarvoor vaststelt. Besluiten van het SvWRR, zoals regioakkoorden en regionale woonvisies, zijn afspraken die de deelnemende gemeenten maken op basis van unanieme instemming.

*Het Regioakkoord 2019:* Begin 2019 sloten de gemeenten in de regio Rotterdam, samen met de provincie Zuid-Holland en MaasKoepel het Regioakkoord 2019. In het akkoord maakten de deelnemende gemeenten afspraken over vijf doelstellingen voor de periode tot 2030, gericht op de gewenste ontwikkeling van de totale woningvoorraad, de omvang van de sociale voorraad daarbinnen en de toewijzing van sociale huurwoningen door corporaties. Het akkoord was in het bijzonder gericht op een meer evenwichtige spreiding van de sociale voorraad over de regio, het zogenaamde 'Meer evenwicht-scenario'.

*Jaarlijkse monitor regioakkoord:* In het Regioakkoord 2019 is afgesproken om jaarlijks de voortgang van de doelstellingen te monitoren. Vanaf 2020 is inmiddels drie keer een jaarlijkse Monitor regioakkoord verschenen, waarin werd gerapporteerd over de voortgang. De Monitor regioakkoord wordt opgesteld door Stec Groep, een extern adviesbureau.

*Regionale woonvisie 2021-2040:* In 2021 is de regionale woonvisie 2021-2040 gepubliceerd. Deze heeft niet, zoals een gemeentelijke woonvisie, de status van een wettelijk verankerd instrument dat de basis voor het gemeentelijke woonbeleid vormt. Het is een gezamenlijke toekomstvisie van de gemeenten in de regio. Er staan geen kwantitatieve doelstellingen in, maar kwalitatieve ambities van de samenwerkende gemeenten met betrekking tot wonen, zoals duurzaamheid van woningen, specifieke woon(zorg)vormen om uiteenlopende doelgroepen te bedienen en de kwaliteit van de (natuurlijke) leefomgeving in de regio.

- *Regioakkoord 2022:* Dit akkoord bevat doelstellingen over dezelfde vijf onderwerpen als het Regioakkoord 2019 en gaat ook nog steeds uit van een evenwichtige spreiding van de sociale voorraad over de regiogemeenten. De doelstellingen over de tot 2030 in totaal te realiseren nieuwe woningen en de sociale voorraad zijn aangepast ten opzichte van 2019. Daarnaast is een zesde doelstelling toegevoegd over middeldure woningen. Voor de aanpassingen waren twee aanleidingen:
  - Uit onderzoeken van ABF en RIGO kwam naar voren dat regionaal de vraag naar vooral sociale en middeldure woningen was toegenomen. In het ABF onderzoek werd een grotere uitbreidingsopgave van de totale woningvoorraad geconstateerd, door onder andere een algehele hogere huishoudensprognose. Over de sociale voorraad werd geconcludeerd dat de in 2019

<sup>62</sup> Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Realisatieagenda regio Rotterdam', 14 maart 2023, p.2.



- geplande daling van de sociale voorraad al in 2022 was bereikt en de geplande stijging in andere gemeenten te langzaam ging, waardoor er een forse extra inspanning nodig is om in de behoefte op de regionale woningmarkt te voorzien. De ontwikkelingen in de sociale voorraad bleven achter bij het Meer evenwicht scenario uit het Regioakkoord 2019.
- Met het aantreden van het kabinet Rutte IV in 2022 vond er een landelijke koerswijziging plaats wat betreft het woondossier. Om het woningtekort terug te dringen wordt met het programma Woningbouw nationaal ingezet op de realisatie van 900.000 woningen tot en met 2030, waarvan twee derde gerealiseerd moet worden in het sociale en middensegment.
- *Regionale woondeal 2023*: Om de woningbouwopgave van het rijk te realiseren is een vertaling gemaakt in woningbouwafspraken per provincie. De provincie Zuid-Holland heeft, ter uitvoering van de woningbouwafspraken met het rijk, vijf regiodeals gesloten, waaronder die voor Rotterdam. Het Regioakkoord uit 2022 vormt de basis voor de regionale woondeal, ook wel de 'Realisatieagenda'. De kwantitatieve opgave is even groot als die in het regioakkoord. De Realisatieagenda bevat ook onderdelen die nieuw zijn ten opzichte van het Regioakkoord 2022, zoals de ambitie dat ten minste twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbaar moet zijn, dat de helft van de woningen door corporaties moet worden gebouwd en dat elke gemeente minimaal 30% sociale huur in de woningvoorraad heeft.

### 5-3 verhouding regionaal en gemeentelijk beleid op hoofdlijnen

Uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken zijn een aantal aandachtspunten te destilleren met betrekking tot de ontwikkelingen op regionaal niveau en de verhouding tussen het regionale en gemeentelijke beleid. In deze paragraaf komen deze aandachtspunten aan bod.

#### 5-3-1 intensievere regionale samenwerking

Zoals in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, is de SvWrR weliswaar geen formeel samenwerkingsorgaan, maar kan het gemeenten wel in staat stellen om op elkaar afgestemd beleid te voeren. De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat dit ook daadwerkelijk is gebeurd en dat de samenwerking in de SvWrR de afgelopen jaren is geïntensiveerd en minder vrijblijvend is geworden. Dit blijkt onder meer uit de volgende ontwikkelingen:

- Het sluiten en ondertekenen van het eerder in dit hoofdstuk toegelichte Regioakkoord 2019 en het geactualiseerde regioakkoord in 2022. Hierin zijn afspraken en doelstellingen opgenomen over de te realiseren totale woningvoorraad en de herverdeling van sociale woningvoorraad in de regio om een meer evenwichtige spreiding te realiseren. Door deze akkoorden te ondertekenen stemmen gemeenten ermee in om bij te dragen aan het realiseren van deze doelstellingen.
- De gemeenten in de regio Rotterdam hebben een gezamenlijk afgestemde huisvestingsverordening aangenomen, namelijk de Verordening woonruimte-bemiddeling. Hiermee wordt nagestreefd de schaarse woningvoorraad op een uniforme manier en vanuit een regionaal perspectief te verdelen. Elke vier jaar moet



deze verordening worden verlengd en opnieuw aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden voorgelegd.<sup>63</sup>

- In toenemende mate worden definities op regionaal niveau vastgesteld en is te zien dat deze doorwerken op gemeentelijk niveau. In het Regioakkoord 2019 betrof dit uitsluitend de definitie voor vraag en aanbod voor lage inkomens, maar met de komst van het Regioakkoord 2022 zijn er ook voor midden- en hoge inkomens definities voor vraag en aanbod vastgesteld. In de paragraaf 5-3-2 worden de regionale definities nader besproken.
- In het Regioakkoord 2019 is vastgelegd dat de ontwikkelingen op de woningmarkt wat betreft vraag en aanbod voor de regio als geheel en voor de individuele gemeenten binnen de regio jaarlijks worden gemonitord. Deze monitor is in opdracht van SvWR ontworpen door bureau STEC en is inmiddels twee keer verschenen.

#### 5-3-2 regionale definities van vraag en aanbod

In hoofdstuk 3 is op basis van de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken geconcludeerd dat de onderzochte gemeenten vraag en aanbod niet eenduidig en consistent definiëren. Daarnaast is gebleken dat de onderzochte gemeenten verschillende definities van vraag en aanbod hanteren waardoor er ook tussen gemeenten geen eenduidigheid is. Zo verschillen gemeenten bijvoorbeeld wat betreft het aantal doelgroepen en hanteren ze anderen grenzen voor inkomens, huurprijzen en WOZ-waarden.

In regionale onderzoeken in de regio Rotterdam werd al jaren vóór 2019 doorgaans uitgegaan van een brede definitie voor het aanbod van woningen voor de sociale doelgroep. De sociale woningvoorraad bestaat volgens deze definitie uit sociale corporatiewoningen, particuliere sociale huurwoningen en sociale koopwoningen (zie hoofdstuk 3). Hoewel deze definitie al geruime tijd werd gehanteerd in diverse onderzoeken die in regionaal verband werden uitgevoerd, is deze sinds het regioakkoord in 2019 pas duidelijk terug te vinden in regionale beleidsdocumenten.

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat de meeste gemeenten in de onderzoeksperiode ook zo'n brede regionale definitie van sociale voorraad hanteren of dit in de loop van de onderzoeksperiode zijn gaan doen. Concreet betekent dit dat de gemeenten zowel particuliere huur tot de liberalisatiegrens als sociale koopwoningen zijn gaan meetellen als onderdeel van de sociale voorraad. Wat betreft de definitie voor de sociale voorraad kan dan ook geconcludeerd worden dat het hanteren van een regionale definitie tot meer eenduidigheid tussen de regiogemeenten heeft geleid de afgelopen jaren.

Hoewel het een positieve ontwikkeling is dat gemeenten hierin gezamenlijk optrekken, komen uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken en regionale beleidsstukken echter wel belangrijke aandachtspunten naar voren met betrekking tot het hanteren van regionale definities. Een aantal van deze aandachtspunten zijn overeenkomend met de aandachtspunten voor de gemeentelijke definities (zie hoofdstuk 3), zoals de bereikbaarheid van sociale koopwoningen voor de

---

<sup>63</sup> Of dit ook werkelijk is gebeurd, heeft de rekenkamer niet onderzocht.



doelgroep, de onbetrouwbaarheid van de methode om de omvang van het aantal particuliere sociale huurwoningen te schatten en verschuivingen in definities rondom (niet-)DAEB woningen. Er zijn echter ook nog een aantal andere aandachtspunten die specifiek betrekking hebben op de inhoud en de totstandkoming van de regionale definities. Deze worden hieronder behandeld.

#### **regionale definities sociale doelgroep veranderen over tijd**

Net als gemeentelijke definities, zijn de regionale definities eveneens aan verandering onderhevig. Zo blijkt ten eerste dat de gehanteerde maximale WOZ-waarde om het aantal sociale koopwoningen te bepalen meerdere keren naar boven is bijgesteld. Zo was de prijsgrens € 140.000 in de periode 2011-2018, € 174.000 in 2019 en 2020 en steeg deze vervolgens naar € 180.000 in 2021 en € 210.000 in 2022. De verklaring voor de stijging van de WOZ-grens is een prijsindexering die wordt toegepast. Dat er een prijsindexering wordt toegepast en op welke wijze dit wordt gedaan is niet terug te vinden in het Regioakkoord 2019, maar wel in een toelichting op de eerste regiomonitor die in 2020 verscheen. In deze toelichting staat dat er een prijsindexering wordt toegepast volgens de Nibud-methodiek.

Veranderingen in definities bemoeilijken het zicht op vraag en aanbod en de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat de omvang van de sociale voorraad als gevolg van deze aanpassingen sterk kan veranderen. In het regioakkoord van 2019 werd hier weinig aandacht aan besteed. Met het geactualiseerde regioakkoord van 2022 lijkt hier verandering in te zijn gekomen. Zo wordt daarin bijvoorbeeld aangegeven dat er mogelijk landelijke definitiewijzigingen worden doorgevoerd wat invloed kan hebben op de gehanteerde definities in de regio. Verder wordt in het geactualiseerde regioakkoord beschreven dat er door veranderende prijsgrenzen en woningmarktontwikkelingen sprake kan zijn van het “verdampen” van woningen van het ene naar het andere segment.<sup>64</sup>

Ook voor de regionale definities moet geconcludeerd worden dat een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen en wijzigingen hierin in de regionale beleidsdocumenten ontbreken. Zo'n overzicht mag echter wel verwacht worden, juiste vanwege het feit dat de definities in feite belangrijke uitgangspunten van het regionale beleid vormen.

#### **regionale definities voor het middeldure en dure segment**

In het Regioakkoord 2019 maakten gemeenten afspraken over de ontwikkeling van de totale woningvoorraad en de herverdeling van de sociale voorraad over de gemeenten in de regio. Gezien deze focus werden in het regioakkoord van 2019 daarom uitsluitend definities voor vraag en aanbod voor het sociale segment vastgesteld. In het regioakkoord van 2022 werden de doelstellingen uit het akkoord van 2019 overgenomen en werd hier nog een doelstelling aan toegevoegd, namelijk een streefdoel over het aantal middeldure woningen. In het regioakkoord van 2022 is daarom eveneens een definitie gegeven voor het woningaanbod in het middeldure en dure segment.

Er is dus een uitbreiding van de definities die regionaal worden vastgesteld. Uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken blijkt dat een aantal gemeenten in de loop van

---

<sup>64</sup> RIGO, 'Analyse gemeentelijke biedingen 2022 Actualisatie Regioakkoord Wonen Rotterdam', p.25 bijlage bij geactualiseerde regioakkoord 2022.



de onderzoeksperiode aangaven dat zij deze regionale definities zouden overnemen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat doorgaans niet goed kon worden vastgesteld of zowel de definities voor vraag als die voor aanbod werden overgenomen en dat het lastig bleek om vast te stellen of de regionale definities daadwerkelijk werden gehanteerd. Zo waren in gemeentelijke beleidsdocumenten andere prijsgrenzen terug te vinden dan op regionaal niveau was vastgesteld. Hoewel de definities op gemeentelijk en regionaal niveau dus doorgaans nog niet op elkaar aansluiten voor het middeldure en dure segment, kan verwacht worden dat gemeenten de regionale definities in de loop van de tijd zullen gaan overnemen.

Daarom is het van belang dat bij het opstellen van definities een aantal aandachtspunten wordt meegenomen. Wat betreft de regionale definities voor het middeldure en dure segment zijn namelijk een aantal beperkingen geconstateerd.

Ten eerste worden de gehanteerde huur- en kooprijsgrenzen voor het middeldure en dure segment niet voldoende onderbouwd in de regionale documenten. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat veelal gebruikelijke landelijke definities worden gehanteerd. Het is op basis van deze informatie niet goed te achterhalen in hoeverre het woningaanbod werkelijk bereikbaar is voor de bijbehorende inkomensgroep.

#### **onderbouwing en besluitvorming over definities**

Op basis van bovenstaande concludeert de rekenkamer dat het hanteren van gezamenlijke definities voor vraag en aanbod voor meer eenduidigheid kan zorgen en het beleid van individuele gemeenten beter vergelijkbaar kan maken. Definities zijn het uitgangspunt van het woonbeleid op zowel lokaal als regionaal niveau en vormen de basis om cijfers en onderzoeken over de woningvoorraadontwikkeling goed te kunnen duiden.

Op dit moment is de onderbouwing van de gehanteerde definities niet voldoende duidelijk. Ook mist een duidelijk overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen, zodat eventuele wijzigingen inzichtelijk zijn. De informatie moet nu uit verschillende bronnen worden gehaald en is ook dan nog niet compleet. Incomplete en versnipperde informatie over definities, de onderbouwing ondermijnen de waarde en de werking die regionale definities kunnen hebben.

Op dit moment is de onderbouwing van de gehanteerde definities en de besluitvorming hierover echter niet voldoende duidelijk. Zo is het bijvoorbeeld niet helder hoe de definities precies tot stand komen en door wie deze worden vastgesteld. Ook mist een duidelijk overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen, zodat eventuele wijzigingen inzichtelijk zijn en onderbouwd worden.

Daarnaast is het belangrijk te herhalen wat in hoofdstuk 3 is geconstateerd omtrent de mogelijke risico's voor gemeenten als zij (te) afhankelijk zijn van commerciële bureaus voor het inzichtelijk maken van vraag en aanbod. Gemeenten kunnen de kwaliteit van die informatie niet altijd goed beoordelen, bijvoorbeeld omdat zij de gegevens niet zelf kunnen narekenen of actualiseren en onwetend zijn over de in het model gehanteerde aannames. Zo bleek in de uitgevoerde woonvisie-onderzoeken dat door gemeenten gebruikte schattingen van de particuliere voorraad onbetrouwbaar waren, een te optimistisch beeld gaven van de particuliere huurmarkt en mogelijk



leiden tot overschatting van het aantal particuliere sociale huurwoningen.<sup>65</sup> Onbetrouwbare cijfers over het aanbod van particuliere huurwoningen ondermijnen ook de betrouwbaarheid van de cijfers over regionale omvang van de sociale voorraad. De sociale voorraad bevat immers ook de component 'particuliere sociale huur' en over die component zijn dus geen bruikbare cijfers beschikbaar.

### 5-3-3 visie van gemeenten op regionale samenwerking

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat het woningbouwbeleid niet alleen maar binnen gemeenten wordt bepaald, maar dat de regio in toenemende mate ook van belang is. Door in te stemmen met het regioakkoord committeren gemeenten zich aan inspanningen om de regionale doelstellingen te behalen. Er kan dus worden gesteld dat gemeentelijk woonbeleid in toenemende mate ingekaderd wordt door regionale afspraken.

Uit de onderzoeken naar het woonbeleid van de vijf gemeenten blijkt inderdaad dat de regionale afspraken over de herverdeling van de sociale woningvoorraad soms serieuze consequenties hadden voor het gemeentelijke beleid in de onderzoeksperiode. In het regioakkoord in 2019 en in de actualisatie van het regioakkoord in 2022 hebben gemeenten in een bod aangegeven hoe zij wilden bijdragen aan de herverdeling. Hiermee ontstond in gemeenten in feite een nieuw woonbeleid naast het al vastgestelde woonbeleid. De woonvisie-onderzoeken laten dan ook zien dat er in gemeenten sprake was van uiteenlopende beleidslijnen op het gebied van wonen: de ene geworteld in de lokale ambities en de andere in lijn met de regionale afspraken. Zo had Lansingerland op regionaal niveau de opgave om het aantal sociale corporatiewoningen te laten stijgen, terwijl in het gemeentelijke woonbeleid slechts werd ingezet op behoud van de corporatievoorraad. In de recente woonvisie 2021-2025 heeft de gemeente Lansingerland wel uitbreiding van de sociale voorraad als beleidsdoel opgenomen. Ook voor de gemeente Albrandswaard werd geconstateerd dat de doelstellingen op regionaal en lokaal niveau uiteen liepen. De opgave vanuit de regio was namelijk om het aantal sociale corporatiewoningen te laten stijgen, maar het bod dat Albrandswaard in eerste instantie deed, was flink lager omdat dit anders zou schuren met het lokale woonbeleid.

De afzonderlijke woonvisie-onderzoeken laten zien dat het hebben van uiteenlopende uitgangspunten in het woonbeleid serieuze consequenties kan hebben. De provincie beoordeelt de gemeentelijke plannen namelijk met het oog op het (boven)regionale belang en kan hier vervolgens ook op ingrijpen. De onderzoeken lieten dan ook zien dat de provincie dit deed door bij een aantal gemeenten niet in te stemmen met de initiële biedingen en het aankondigen of geven van proactieve aanwijzingen, omdat zij oordeelde dat de biedingen onvoldoende bijdroegen aan de regionale doelstellingen (zie paragraaf 5-4).

Van gemeenten mag verwacht worden dat de belangen op regionaal en lokaal niveau goed worden afgewogen en dat het regionale en gemeentelijke beleid op elkaar worden afgestemd. Uit de afzonderlijke woonvisie-onderzoeken is duidelijk dat gemeenten slechts beperkt een visie formuleren op de wisselwerking tussen het regionale en lokale woonbeleid en de dynamiek in de regio. Er is hierdoor ten eerste

---

<sup>65</sup> In ambtelijk wederhoor is vanuit het stafbureau van het SVWR opgemerkt dat dat de regio zelf eerder al heeft geconcludeerd dat de informatie over de omvang van de sociale particuliere voorraad onbetrouwbaar was en hierover open en transparant met gemeenten heeft gecommuniceerd.



weinig inzicht in de mate waarop gemeenten door middel van hun woonbeleid invulling geven aan de regionale afspraken.<sup>66</sup> Daarnaast is het hierdoor vaak niet duidelijk welke regionale toekomstvisie en afspraken gemeenten wenselijk achten en hoe het gemeentelijk beleid herijkt moet worden in het licht van regionale afspraken.

Het is daarom van belang dat gemeenten in hun woonbeleid nadrukkelijk stilstaan bij de regionale samenwerking. Een beschrijving geven van hetgeen waartoe de regio 'verplicht', is niet voldoende. Dit gaat namelijk voorbij aan het feit dat gemeenten zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van het regionale beleid. Het formuleren van een visie op de regionale samenwerking is des te meer van belang omdat mag worden aangenomen dat de regio in het woonbeleid een steeds belangrijkere rol gaat spelen. Die rol wordt onder meer belangrijker door de landelijke beleidsontwikkelingen waarin in toenemende mate via de provincies op de bouwopgaven in de regio wordt gestuurd. Daarom heeft de rekenkamer in de woonvisie-onderzoeken aan verschillende onderzochte gemeenten de aanbeveling gedaan een visie te formuleren op de wisselwerking tussen de gemeente en de regio in het woonbeleid en die visie aan de raad voor te leggen.<sup>67</sup>

#### 5-3-4 informatievoorziening aan de gemeenteraad

Zoals uitgelegd is de grondslag voor de samenwerking in de regio een bestuursovereenkomst. Dit betekent dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de individuele gemeenten ligt. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat de gemeenteraden niet altijd optimaal gepositioneerd en geïnformeerd waren om het woonbeleid op regionaal niveau en de verhouding tot het lokale woonbeleid te kunnen beoordelen.

Dit komt ten eerste doordat, zoals ook al aan bod kwam in paragraaf 5-3-3, gemeenten doorgaans slechts beperkt een visie hebben geformuleerd op de wisselwerking tussen het regionale en het lokale woonbeleid en de regionale samenwerking. Daarnaast werd in een aantal woonvisie-onderzoeken geconstateerd dat gemeenteraden slechts beperkt werden geïnformeerd over de (cijfers over) regionale doelstellingen, het proces van biedingen en onderhandelingen en de eventuele gerealiseerde doelbereiking. Het is van belang dat gemeenteraden niet alleen op de hoogte zijn van hetgeen in de regio wordt afgesproken, maar ook geïnformeerd worden over de inzet van de gemeente zelf in deze samenwerking. Afspraken binnen de regio hebben immers gevolgen voor het woonbeleid in de eigen gemeente en het zicht van de gemeenteraad op de woningmarkt. In diverse rekenkamer-rapporten is dan ook een aanbeveling opgenomen die tot doel heeft gemeenteraden actiever te betrekken bij de regionale visie- en besluitvorming.

Daarnaast is het niet volledig duidelijk hoe de besluitvorming in de afzonderlijke gemeenten binnen de regio tot stand komt. Zo was het bijvoorbeeld vlak voor de totstandkoming van het regioakkoord 2019 niet helemaal duidelijk of de gemeenteraden het regioakkoord separaat vast zouden stellen. Uiteindelijk is dit niet gebeurd. Het regioakkoord is in de vijf onderzochte gemeenten ter informatie aan

---

<sup>66</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente Lansingerland een voorbeeld gegeven van hoe in de nieuwe woonvisie van deze gemeente de regionale afspraken met betrekking tot sociale woningbouw en regionale spreiding van de sociale voorraad wel doorwerken in de in het beleid van de gemeente Lansingerland."

<sup>67</sup> De rekenkamer heeft dit aanbevolen in de woonvisie-onderzoeken voor de gemeenten Lansingerland en Barendrecht.





de raad gestuurd, maar niet door de raden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de actualisatie van het regioakkoord in 2022. De raden van de onderzochte gemeenten zijn hier wel over geïnformeerd, maar hebben de actualisatie niet vastgesteld.<sup>68</sup> Ook de biedingen van de individuele gemeenten op het geactualiseerde regioakkoord zijn in vier van de vijf onderzochte gemeenten niet door de raad vastgesteld.<sup>69</sup>

In paragraaf 5-3-2 is geconstateerd dat de regionale besluitvorming over, en veranderingen van, definities van vraag en aanbod onhelder zijn, terwijl het niet slechts technische definities betreft, maar politiek-bestuurlijke kwesties met maatschappelijke consequenties. De regionale definities zijn niet alleen wezenlijk voor het woonbeleid, maar stellen ook kaders voor de monitoring en daarmee voor de informatie die de gemeenteraad krijgt in voortgangsrapportages en actualisatie-onderzoeken. Daarom is het van belang dat gemeenteraden door hun colleges ook voldoende betrokken worden bij het bepalen van die regionale definities.

#### in het kort

- In de regio Rotterdam hebben gemeenten een bestuursovereenkomst gesloten. De gemeenten hebben hiermee een grondslag om beleid op elkaar af te stemmen. De samenwerking is de laatste jaren geïntensiveerd en minder vrijblijvend geworden. Dit blijkt onder meer uit:
  - Het sluiten van een regioakkoord in 2019 en een geactualiseerd regioakkoord in 2022.
  - Het aannemen van een gezamenlijke huisvestingsverordening.
  - Het gebruik van regionale definities van vraag en aanbod die in toenemende mate door de gemeenten worden geadopteerd.
  - Het regionaal monitoren van ontwikkelingen op de woningmarkt in plaats van uitsluitend lokaal.
- In de regio Rotterdam wordt in SvWrR-verband sinds 2019 een gezamenlijke definitie gehanteerd van het aanbod in het sociale segment. Die regionale definitie kent echter een aantal beperkingen. Zo is niet duidelijk in hoeverre sociale koopwoningen bereikbaar zijn voor de doelgroep en zijn gehanteerde cijfers over het aanbod van particuliere sociale huurwoningen niet bruikbaar. Daarnaast ontbreekt een helder overzicht van de gehanteerde definities over de tijd heen en mogelijke wijzigingen hierin.
- In het regioakkoord van 2022 zijn definities toegevoegd voor het woningaanbod in het middeldure en dure segment. Ook deze definities kennen beperkingen. De gehanteerde huur- en koopprijsgrenzen voor het middeldure en dure segment zijn niet voldoende onderbouwd. Het is niet goed te achterhalen in hoeverre het woningaanbod bereikbaar is voor de bijbehorende inkomensgroep.

<sup>68</sup> Gemeente Lansingerland, 'Ondertekening regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken', brief aan raad van 19 jan 2019; Gemeente Lansingerland, 'geactualiseerd regioakkoord 2022', brief aan raad van 7 dec 2022; Gemeente Barendrecht, 'Conceptbod woningbouw Barendrecht' brief aan de raad van 19 sep 2018; Gemeente Barendrecht, 'Conceptbod voor de actualisatie Regioakkoord' brief aan de raad van 23 aug 2022; Gemeente Capelle aan den IJssel, 'collegebrief', brief aan de raad van 20 nov 2018; Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Raadsinformatiebrief', brief aan de raad van 30 sep 2022; Gemeente Rotterdam, 'Aanbieding Regioakkoord en gemeentelijk bod Rotterdam', brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van 30 jan 2019; Gemeente Rotterdam, 'Aanbieding Regioakkoord Regio Rotterdam', brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van 31 jan 2023; Gemeente Albrandswaard, 'Regioakkoord Nieuwe Regionale Woningmarktafspraken Regio Rotterdam 2018-2030', brief aan de raad van 22 jan 2019; Gemeente Albrandswaard, 'Ondertekening Regioakkoord 2022 Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam', brief aan de raad van 6 dec 2022.

<sup>69</sup> Alleen in Albrandswaard is de bieding op de actualisatie van het Regioakkoord 2022 door de raad vastgesteld.



- Het gemeentelijke woonbeleid wordt in toenemende mate ingekaderd door regionale afspraken. De woonvisie-onderzoeken laten zien dat in gemeenten sprake was van uiteenlopende beleidslijnen op het gebied van wonen: de ene geworteld in de lokale ambities en de andere in lijn met de regionale afspraken. Het is daarom van belang dat gemeenten een visie formuleren op de wisselwerking tussen het regionale en lokale woonbeleid en de samenwerking in de regio.
- Gemeenteraden zijn niet altijd optimaal gepositioneerd en geïnformeerd om het woonbeleid op regionaal niveau en de verhouding tot het lokale woonbeleid te kunnen beoordelen. Het is van belang dat zij actiever worden betrokken in de regionale samenwerking.

#### 5-4 verhouding regionale doelstellingen en gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt voor elk van de doelstellingen uit het regioakkoord 2019 beschreven hoe die zich verhoudt tot het beleid van de individuele gemeenten. Op die manier wordt inzicht gegeven in hoeverre de regionale afspraken door gemeenten zijn vertaald in een daarbij passend bod en of en hoe ze zijn verankerd in het lokale beleid.

Aan het eind van de paragraaf wordt kort ingegaan op de biedingen van individuele gemeenten op de actualisatie van het regioakkoord in 2022. Op die manier wordt inzicht gegeven in hoeverre de geactualiseerde regionale afspraken door gemeenten zijn vertaald in een daarbij passend bod.

##### 5-4-1 totale woningvoorraad

Doelstelling 1 uit het regioakkoord 2019 (zie ook paragraaf 5-2) luidt:

*De regio realiseert voldoende woningen in de totale voorraad.*

*Concreet: de streefvoorraad bedraagt 638.300 woningen in 2030. Hierdoor is op regionaal niveau een netto groei van 53.700 woningen in de periode 2018 tot 2030 gewenst.*

De biedingen die de gemeenten in het regioakkoord hebben gedaan voor hun totale woningbouwplannen tot 2030 leidden opgeteld tot een geplande totale woningvoorraad in de hele regio Rotterdam van 641.428 woningen per 2030. Daarmee waren de biedingen van de gemeenten in het akkoord gezamenlijk voldoende om de doelstelling van 638.300 te realiseren.

Hierbij moet worden aangetekend dat het regioakkoord er vanuit gaat dat heel precies te bepalen is hoeveel woningen er zijn (gebouwd) en hoeveel huishoudens er zijn. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat de cijfers daarover niet zo hard zijn. Zo bleken in de woonvisie-onderzoeken juiste cijfers over de gerealiseerde nieuwbouw in het algemeen (en zeker per prijssegment) lastig te achterhalen, onder meer omdat niet alle daarvoor benodigde gegevens worden bijgehouden en in de registratie (waaronder die in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)) fouten worden gemaakt. Dat betekent dat de cijfers die in de regio nu gebruikt worden om te bepalen of de regio en individuele gemeenten op koers liggen, niet zo hard en precies zijn als de regionale monitoring suggereert, maar hooguit indicaties van de beweging (achterblijven, op koers, voorlopen).

Uit de monitor van de uitvoering met peildatum 1 januari 2021 bleek dat op dat moment in de hele regio Rotterdam opgeteld ruim 26% van de afgesproken extra



woningen per 2030 waren gerealiseerd. Op dat moment was 31% van de uitvoeringsperiode (2017-2030) verstreken. Dat betekent dat de realisatie van woningen in de regio volgens de op dat moment bekende gegevens redelijk op koers lag.

In tabel 5-2 is weergegeven welk bod de onderzochte gemeenten hebben gedaan in het regioakkoord voor extra woningen en hoe de voortgang voor elk van die gemeenten was volgens de jaarlijkse monitor in 2021.

**tabel 5-2: Doelstelling 1: de regio realiseert voldoende woningen in de totale voorraad**

Gemeente	Gemeentelijk bod in regioakkoord 2019 voor aantal extra woningen per 2030	Regionale Monitor: ontwikkeling extra woningen 2017-2021 in aantallen woningen (en in percentage van het bod)
Rotterdam	30.000	8.252 (27%)
Albrandswaard	1.117	287 (24%)
Barendrecht	1.090	302 (28%)
Capelle a/d IJssel	1.350	811 (60%)
Lansingerland	6.730	1.431 (21%)

bronnen: SvWrR, 'Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam 2018-2030'; SvWrR, 'Regioakkoord SvWrR, 'Monitor Regioakkoord Regio Rotterdam 2021'.

In de derde kolom is zichtbaar dat, elk van de onderzochte gemeenten per 1 januari 2021 redelijk op schema lag met het bouwen van nieuwe woningen om in 2030 het eigen bod uit het regioakkoord daadwerkelijk te realiseren. De gemeente Capelle aan den IJssel had op dat moment zelfs al meer dan 60% van het eigen bod gerealiseerd. Daarbij moet worden aangetekend dat uit het rekenkameronderzoek in Capelle aan den IJssel naar voren komt dat de gemeente Capelle een bieding had gedaan die veel lager was dan de eigen woningbouwplanning.

Met de percentages in de rechterkolom was de realisatie in Rotterdam en Barendrecht net boven het regionale gemiddelde (26,4%). De percentages van Albrandswaard en Lansingerland liggen onder dat gemiddelde.

Het genoemde regionale gemiddelde was lager dan het gedeelte van de tijd (31%) die inmiddels was verstreken van de totale realisatieperiode 2017-2030. Dat betekent dat in de resterende uitvoeringsperiode 2021-2030 in de regio wel in een hoger tempo moet worden gebouwd om de doelstellingen te realiseren.

#### **beleid individuele gemeenten**

Als gekeken wordt naar het woonbeleid van de individuele gemeenten, dan valt op dat de afspraken die in het regioakkoord zijn gemaakt, afwijken van de doelstellingen die individuele gemeenten in hun lokale beleid hebben opgenomen over de uitbreiding van hun totale woningvoorraad, zie onderstaand kader.



#### beleid individuele gemeenten met betrekking tot totale woningvoorraad

- De gemeente *Rotterdam* heeft een half jaar na het regioakkoord in een addendum op de eigen woonvisie het voornemen opgenomen om tot 2030 de woningvoorraad uit te breiden naar 33.100 woningen, dus meer dan het bod van 30.000 woningen in het regioakkoord.<sup>70</sup>
- De kwantitatieve doelstelling zoals geformuleerd in de woonvisie van de gemeente Barendrecht voor 2016-2025 is een toename van ruim 1.240 woningen in de uitvoeringsperiode. Dat is tot 2025 al hoger dan het bod van de gemeente in het regioakkoord tot 2030 (+1.090 woningen tot 2030).<sup>71</sup>
- Uit het woningmarktprogramma van de gemeente *Albrandswaard* uit 2020 blijkt de ambitie om ongeveer 750 woningen te bouwen (75 woningen per jaar) in de periode tot 2030.<sup>72</sup> Dat is aanzienlijk minder dan het bod van 1.177 van Albrandswaard in het regioakkoord.
- De gemeente *Capelle aan den IJssel* heeft in haar woonvisie geen duidelijke kwantitatieve doelstellingen geformuleerd wat betreft nieuwbouw. De gemeente heeft in haar eigen beleid geen woningbouwplanning tot 2030 opgenomen.<sup>73</sup>
- In de woonvisie van de gemeente *Lansingerland* 2015-2021 heeft de gemeente de doelstelling geformuleerd om 400 woningen per jaar te bouwen. Er is in het beleid geen doelstelling tot 2030 opgenomen.<sup>74</sup> Als het doel van 400 woningen per jaar zou worden doorgetrokken over de hele uitvoeringsperiode van het regioakkoord (2017-2030), dan zouden dertien keer 400 woningen worden gerealiseerd, dat is 5.200 woningen in totaal. Dat is een lager aantal dan het bod van de gemeente *Lansingerland* in het regioakkoord (toename van 6.730 woningen). Ook het coalitieakkoord 2018-2022 van de gemeente biedt ruimte om lager uit te komen dan het bod in het regioakkoord: de coalitiepartijen kwamen in het coalitieakkoord een woningbouwopgave overeen van 4.000 tot 7.000 woningen tot 2030.<sup>75</sup>

In bovenstaand kader is zichtbaar dat er variatie is in de kwantitatieve doelstellingen op regionaal en lokaal niveau. Voor Rotterdam en Barendrecht is de gemeentelijke doelstelling hoger dan het bod in het regioakkoord.

Albrandswaard, Lansingerland en Capelle aan den IJssel hebben in hun lokale beleid geen planning met een horizon tot 2030 opgenomen, terwijl in regionaal verband wel doelstellingen tot 2030 zijn afgesproken. In de planperiode die deze drie gemeenten wel hanteren is de gemeentelijke doelstelling van Albrandswaard en Lansingerland lager dan het aantal te bouwen woningen wat nodig is om koers te blijven voor het realiseren van het eigen bod op in het regioakkoord.

#### planvoorraad Regioakkoord 2022

In de actualisatie van het regioakkoord in 2022 werd de doelstelling voor de totale woningvoorraad verhoogd naar een streefvoorraad van 568.300 per eind 2030 (was

<sup>70</sup> Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030', vastgesteld op 16 mei 2019

<sup>71</sup> Gemeente Barendrecht, 'Woonvisie 2016-2025', 26 april 2016, p. 42.

<sup>72</sup> Gemeente Albrandswaard, 'Woningmarktprogramma Albrandswaard', 2 november 2020, p.9.

<sup>73</sup> Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Woonvisie 2013-2020. Parkstad naast economische motor', februari 2013.

<sup>74</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente Lansingerland aangegeven dat in het uitvoeringsprogramma van de nieuwe gemeentelijke Woonvisie 2021-2025 wel een woningbouwplanning tot 2030 is opgenomen.

<sup>75</sup> Gemeente Lansingerland, 'Coalitieakkoord 2014-2018 – Samen aan de slag!', 26 mei 2014, p.6.



538.300 in regioakkoord 2019). Dit betekent dat tot 2030 een hogere netto groei van het aantal woningen (71.600) moet worden gerealiseerd dan in het regioakkoord 2019 was afgesproken (53.700). Zie ook tabel 5-1 in paragraaf 5-2.

Voor de hele regio opgeteld bevatten de biedingen van gemeenten voldoende planvoorraad om te voorzien in de totale regionale uitbreidingsbehoefte voor 2030; het totaal van de biedingen (87.871 woningen) overstijgt met ruim 16.000 woningen de in het akkoord genoemde streefvoorraad van 71.600 woningen.<sup>76</sup>

Op basis van de planvoorraad tot 2030 van de vijf onderzochte gemeenten die is opgenomen in het geactualiseerde regioakkoord blijkt dat elke van de gemeenten netto (dat wil zeggen nieuwe woningen minus te slopen woningen) ook een hoger aantal woningen zal bijdragen dan hun bod in het regioakkoord 2019, zie tabel 5-3.<sup>77</sup>

**tabel 5-3: vergelijking bod gemeenten voor totale woningbouw in regioakkoord 2019 en in actualisatie regioakkoord 2022**

<b>gemeente</b>	<b>bod in regioakkoord 2019</b>	<b>bod in actualisatie regioakkoord 2022</b>
Rotterdam	30.000	38.940
Albrandswaard	1.117	1.425
Barendrecht	1.090	3.534
Capelle a/d IJssel	1.350	7.077
Lansingerland	6.730	10.974

De aantallen in tabel 5-3 geven het saldo weer van de geplande nieuwbouw en transformatieprojecten minus de geplande sloop van woningen.

#### 5-4-2 sociale woningvoorraad

De doelstellingen 2 en 3 uit het regioakkoord 2019 gaan over sociale woningbouw (zie ook paragraaf 5-2). Deze doelstellingen luiden:

- 2 De regio realiseert voldoende woningen in de sociale voorraad, onderverdeeld in corporatievoorraad, particuliere sociale huurvoorraad en koop tot € 140.000,- (prijspeil 2018). Concreet: De streefvoorraad bedraagt 322.100 sociale woningen in 2030. Gemeenten, corporaties en marktpartijen staan voor de uitdaging de afname van de sociale voorraad te beperken tot netto ca. -19.000 woningen in de periode 2018 tot 2030.*
- 3 De regio realiseert een meer evenwichtige spreiding van de sociale woningvoorraad. Concreet: Het aandeel sociale woningen als percentage van de totale woningvoorraad daalt in de regio tot 50% in 2030. Elke gemeente in de regio verkleint voor de eigen gemeente de afstand tot dit percentage. Dat wil zeggen dat in sommige gemeenten (Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen) het percentage sociale woningen moet dalen. In de andere gemeenten in de regio moet het percentage sociale woningen stijgen om dichterbij 50% te komen.*

<sup>76</sup> SvWRr, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarkt afspraken regio Rotterdam', 15 november 2022.

<sup>77</sup> In het geactualiseerde regioakkoord staat de volgende voorraadontwikkeling tot 2030 voor de onderzochte gemeenten: Rotterdam 38.940, Albrandswaard 1.425, Capelle aan den IJssel 7.077, Lansingerland 10.974, Barendrecht 3.534



De totale sociale voorraad in de regio bestond volgens het Regioakkoord 2019 uit 341.412 woningen (58% van de totale woningvoorraad) en zou volgens doelstelling 2 mogen afnemen naar 322.100 woningen (50% van de geplande woningvoorraad in 2030).

Het aandeel 'sociale voorraad' was volgens dit akkoord relatief hoog in Rotterdam (69%) en Capelle (52%) en relatief laag in onder meer Albrandswaard (29%), Barendrecht (24%) en Lansingerland (23%).<sup>78</sup>

Volgens het Meer Evenwicht scenario zoals beschreven in het Regioakkoord 2019 kon de sociale voorraad tot 2030 afnemen in de gemeenten Rotterdam, Capelle aan den IJssel en enkele andere gemeenten.<sup>79</sup> In andere regiogemeenten was juist een toename in de sociale voorraad gewenst. Regiobreed zou de sociale voorraad in de periode 2017-2030 met maximaal 19.200 woningen mogen dalen.<sup>80</sup>

De biedingen die de gemeenten in het Regioakkoord 2019 hebben gedaan voor hun totale woningbouwplannen tot 2030 leidden opgeteld tot afname van de totale sociale woningvoorraad in de hele regio Rotterdam tot 322.221 woningen per 2030. Daarmee waren de biedingen van alle gemeenten in het akkoord gezamenlijk in lijn met de doelstelling van 322.100.

Uit de monitor van de uitvoering van het regioakkoord met peildatum 1 januari 2021 bleek dat in de hele regio Rotterdam de sociale voorraad gedaald was naar 299.684. Dat betekent dat op dat moment de sociale voorraad al sterker was gedaald dan de in het regioakkoord per 2030 beoogde daling.

In tabel 5-4 is weergegeven hoe de volgens het regioakkoord gewenste ontwikkeling per gemeente zich verhoudt tot de ontwikkelingen in de onderzochte gemeenten. In de tabel zijn de biedingen van de onderzochte gemeenten, de reactie daar weer op van de provincie en de voortgang voor elk van die gemeenten volgens de jaarlijkse monitor per 1 januari 2021 opgenomen.

<sup>78</sup> Cijfers zijn afgerond. Bron: SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019, p. 21.

<sup>79</sup> Een krimp in de sociale voorraad was ook gewenst bij de gemeenten Vlaardingen (-1.983), Schiedam (-2.052) en Ridderkerk (-468). Voor alle andere regiogemeenten was een groei in de sociale voorraad gewenst. Bron: SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019.

<sup>80</sup> SvWrR, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', vastgesteld op 23 januari 2019, p. 14.



tabel 5-4: Doelstelling 2 : De regio realiseert voldoende woningen in de sociale voorraad

Gemeente	Meer Evenwicht scenario 2030 volgens regioakkoord 2019	Gemeentelijk bod voor 2030 in regioakkoord 2019	Reactie provincie	Regionale Monitor: ontwikkeling 2017-2021
Rotterdam	-22.151	-16.600	Bod aangepast (- 13.500) na vaststelling addendum een half jaar na het eerste bod en provincie en regio hierover per brief geïnformeerd.	-20.386
Albrandswaard	840	210	Eerste bod afgewezen. Aangepast bod (350- 400) geaccepteerd.	-144
Barendrecht	1.754	-351	Bod afgewezen.	-119
Capelle a/d IJssel	-921	-800	Bod geaccepteerd.	-1.673
Lansingerland	3.262	1.020	Eerste Bod afgewezen, Aangepast bod (1.410) geaccepteerd.	189

bronnen: SvWrR, 'Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam 2018-2030'; SvWrR, 'Regioakkoord SvWrR, 'Monitor Regioakkoord Regio Rotterdam 2021'.

In de tweede kolom van tabel 5-3 is zichtbaar dat twee van de onderzochte gemeenten (Rotterdam en Capelle aan den IJssel) op basis van het Meer Evenwicht scenario hun sociale voorraad mochten laten krimpen, respectievelijk met 22.151 en 921 woningen. Beide gemeenten lieten in hun bod het aantal sociale woningen echter minder dalen (zie derde kolom). In een aangepast bod later in 2019 was de beoogde daling van de gemeente Rotterdam zelfs nog minder (zie vierde kolom). Uit de jaarlijkse monitor bleek vervolgens dat beide gemeenten per 1 januari 2021 een grotere daling hadden gerealiseerd dan in hun bod uit 2019 was voorzien (zie vijfde kolom). Rotterdam had met een krimp van 20.386 in 2021 al het overgrote deel van de per 2030 gewenste daling gerealiseerd. Capelle aan den IJssel had op dat moment met een krimp van 1.673 woningen in de sociale voorraad zelfs al meer dan de per 2030 gewenste daling gerealiseerd.

Drie van de onderzochte gemeenten (Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland) zouden op basis van het Meer Evenwicht scenario een toename van hun sociale voorraad moeten realiseren, respectievelijk van 840, 1.754 en 3.262 woningen. Elk van die drie gemeenten deed echter een lager bod. Barendrecht liet in zijn bod de sociale voorraad zelfs krimpen (zie derde kolom). De provincies wees van alle drie gemeenten het bod af (zie vierde kolom). Uit de jaarlijkse monitor 2021 bleek geen van de drie gemeenten per 1 januari 2021 op koers te liggen voor het Meer Evenwichtsscenario. In Albrandswaard en Barendrecht was de sociale voorraad zelfs gekrompen (zie vijfde kolom), terwijl in het regioakkoord een toename was afgesproken. In Lansingerland was wel een groei van de sociale voorraad gerealiseerd, maar die was met 189 woningen ver verwijderd van de volgens het Meer Evenwicht scenario gewenste groei van 3.262 woningen per 2030.





In tabel 5-5 is weergegeven hoe het volgens het regioakkoord gewenste percentage sociale woningen per gemeente zich verhoudt tot het gerealiseerde percentage volgens de jaarlijkse monitor per 1 januari 2021.

**tabel 5-5: Doelstelling 3: de regio realiseert een meer evenwichtige spreiding van de sociale woningvoorraad.**

Gemeente	Gewenst aandeel sociale voorraad Meer Evenwicht scenario 2030	Gemeentelijk bod voor 2030 in regioakkoord 2019	Regionale Monitor: 1 jan. 2021	verschil 1 jan 2021 met Meer Evenwicht scenario
Rotterdam	56,6%	58,2%	58,1%	1,5%
Albrandswaard	33,1%	27,6%	25,5%	-7,6%
Barendrecht	31,4%	20,9%	21,8%	-9,6%
Capelle a/d IJssel	46,7%	47,0%	44,1%	- 2,6%
Lansingerland	28,7%	21,3%	19,2%	-7,4%

In tabel 5-5 is zichtbaar dat in 2021 in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland het percentage sociale woningen aanzienlijk achterblijft bij het beoogde percentage volgens het Meer Evenwicht scenario. In deze gemeenten zou het percentage sociale woningen moeten stijgen, maar het daalde juist

#### beleid individuele gemeenten

Uit de vijf woonvisie-onderzoeken van de rekenkamer komt naar voren dat afgesproken ambities voor de sociale voorraad in het Regioakkoord 2019 in geen van de onderzochte gemeenten leidend is voor doelstellingen hierover in het lokale beleid. Desalniettemin waren in Rotterdam en Capelle aan den IJssel, gemeenten met een relatief groot aandeel sociale voorraad, de gemeentelijke doelstellingen redelijk in lijn met de regionale afspraken.

Voor Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland gold dat niet. Deze gemeenten hadden of geen doelstelling die betrekking had op de sociale voorraad (Lansingerland) of een doelstelling die inzette op behoud van de sociale voorraad in absolute zin, zonder in te gaan op de regionaal gezien gewenste toename van het aandeel sociale woningen. Verder valt op dat de doelstellingen voor de sociale voorraad van de gemeenten vooral geïnspireerd zijn op de (inschatting van de) lokale vraag. De regionalisering van de sociale voorraad is dus niet een ambitie die doorklinkt in het gemeentelijk beleid van gemeenten die de daling van de voorraad sociale woningen in andere gemeenten in de regio zouden moeten opvangen. Als zo'n substantiële afspraak uit het regioakkoord geen rol speelt in het gemeentelijke beleid ten aanzien van de sociale voorraad, is het logisch dat de sociale voorraad in de regio verder afneemt dan met de regionale spreidingsafspraken werd beoogd.

De inzet van herverdeling was om de voorraad beter te spreiden, maar als de gemeenten die de sociale voorraad conform afspraak verkleinen en andere gemeenten vergroten hun sociale voorraad niet, dan draagt herverdeling bij aan spanning tussen vraag en aanbod. Hieruit blijkt dat de manier van plannen die in het regioakkoord voor



de regionale sociale voorraad is gehanteerd risicovol is. Spreiden veronderstelt het voldoende gelijk opgaan van afname en toename. De regionale afnamedoelstelling werd in de planning op lokaal niveau vertaald in een sloopopgave (Rotterdam) en ruimte voor krimp in de sociale voorraad (Capelle), terwijl de toename van de sociale voorraad in andere gemeenten, waaronder Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland, juist achterbleef bij de regionale ambities.<sup>81</sup>

#### beleid individuele gemeenten met betrekking tot sociale woningvoorraad

- Hiervoor is al genoemd het addendum van de gemeente *Rotterdam* uit 2019 op de eigen Woonvisie, waarin de beoogde afname van de sociale voorraad met 13.500 woningen veel kleiner was dan de gewenste daling volgens het regioakkoord.<sup>82</sup>
- In het programma Wonen uit 2019 van de gemeente *Capelle aan den IJssel* was de beoogde relatieve krimp van de sociale voorraad kleiner dan volgens het Meer Evenwicht scenario wenselijk, al is de afwijking klein en vermeldt het woonprogramma wel expliciet dat de gewenste daling van de sociale voorraad voortkomt uit de regionale doelstelling van een betere spreiding van de sociale woningvoorraad over de stadsregio.
- In de woonvisie 2015-2020 van de gemeente *Lansingerland* is geen doelstelling opgenomen om de sociale voorraad te verhogen, .<sup>83</sup> Na de uitvoeringsperiode van de woonvisie 2015-2020 – dus sinds de zomer van 2021 – is de gemeente Lansingerland zich ambitieuzer gaan opstellen met betrekking tot nieuwbouw in het sociale segment. In *Barendrecht* is de vraag naar de sociale woningvoorraad beperkt tot de vraag van de lokale bevolking, wat resulteert in het streven tot het “minimaal behouden van de sociale woningvoorraad”.<sup>84</sup> Volgens het regioakkoord was een groei van de sociale voorraad in Barendrecht wenselijk.
- De gemeente *Albrandswaard* heeft in haar woonvisie ingezet op het handhaven van het absolute aantal sociale woningen. Volgens het regioakkoord was een toename in Albrandswaard wenselijk.

#### actualisatie regioakkoord

Zoals in tabel 5-1 staat, is in de actualisatie van het regioakkoord in 2022 de doelstelling voor de sociale woningvoorraad verhoogd naar een streefvoorraad van 327.800 woningen per 2030 (dat was 322.100 woningen in het regioakkoord 2019). Dus voortschrijdend inzicht was dat de doelstelling voor de regionale sociale voorraad te krap was. Om dat herijkte doel te realiseren, mocht de totale sociale voorraad niet meer dalen, zoals in het regioakkoord 2019 nog was voorzien, maar moet de sociale voorraad tot 2030 juist stijgen met 19.110 sociale woningen netto.

Voor de hele regio opgeteld bevatten de biedingen van gemeenten op het Regioakkoord 2022 onvoldoende planvoorraad om te voorzien in de totale regionale uitbreidingsbehoefte van de sociale voorraad per 2030. Het totaal van de biedingen van de gemeenten in de regio bedraagt netto 2.394 woningen. Dat is 16.716 lager dan het

<sup>81</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente Rotterdam aangegeven de term 'sloopopgave' een ongelukkige formulering te vinden. Het aantal te slopen woningen moet volgens de gemeente Rotterdam gezien worden als een inschatting en niet zozeer als een doelstelling. In beide gevallen acht de rekenkamer de term 'opgave' passend.

<sup>82</sup> Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030', vastgesteld op 16 mei 2019

<sup>83</sup> Rekenkamer Lansingerland, 'Bouwen in beweging. Onderzoek naar woonbeleid Lansingerland', juli 2022, p.104; " toename is afhankelijk is van de ontwikkeling van de doelgroep binnen de eigen gemeente", staat in de woonvisie van Lansingerland.

<sup>84</sup> Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022



volgens het geactualiseerde akkoord benodigde aantal van 19.110.<sup>85</sup> Er rest dus een opgave van 16.716 woningen.<sup>86</sup>

Hierbij spelen ook marktontwikkelingen een rol. De sociale huurvoorraad bestaat uit de DAEB-voorraad van de corporaties, particuliere sociale huur en sociale koopwoningen. De sociale voorraad zal mogelijk krimpen, vooral door 'verdamping' van de laatstgenoemde twee categorieën. Prijsstijgingen zullen er mogelijk toe leiden dat veel woningen in de segmenten sociale particuliere huur en sociale koop naar verwachting niet meer bereikbaar zijn voor de doelgroep van sociale woningen.<sup>87</sup>

Dit probleem geldt ook voor de vijf onderzochte gemeenten. De totale sociale voorraad in de vijf onderzochte gemeenten bij elkaar opgeteld, zou volgens het geactualiseerde

akkoord tot 2030 moeten stijgen met 9.420 woningen, maar zal volgens de prognoses in het geactualiseerde regioakkoord niet stijgen, maar met 88 woningen dalen.<sup>88</sup>

Op basis van de biedingen in het regioakkoord 2022 krimpt het aandeel sociale woningen van 51% in 2021 naar 45% in 2030. Het regionale streefdoel voor het aandeel van sociale voorraad in de totale voorraad in 2030 bedraagt in het geactualiseerde regioakkoord 50,2%.

Van de onderzochte gemeenten stijgt, als er vanuit wordt gegaan dat de biedingen van het regioakkoord 2022 daadwerkelijk worden gerealiseerd, echter alleen in Lansingerland tot 2030 het aandeel sociaal in de woningvoorraad (van 19% naar 21%), met de kanttekening dat Lansingerland van de vijf onderzochte gemeenten het laagste aandeel sociaal had. Daarmee zou van de vijf onderzochte gemeenten alleen Lansingerland aan het Meer Evenwichtsscenario voldoen, maar niet aan het landelijke doel van minimaal 30% sociale voorraad in elke gemeente. Daaraan zouden volgens de huidige biedingen van de onderzochte gemeenten alleen Rotterdam en Capelle aan den IJssel voldoen.

#### 5-4-3 beschikbaarheid en betaalbaarheid sociale huurwoningen

De doelstellingen 4 en 5 uit het regioakkoord 2019 gaan over beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale huurwoningen (zie ook paragraaf 5-2). Deze doelstellingen luiden:

- 4 *Beschikbaarheid: De regio wil voldoende beschikbaarheid op lokaal niveau en een regionaal gelijkmatiger toegang tot de sociale voorraad van huurtoeslaggerechtigden.*

---

<sup>85</sup> SvWrR, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', 15 november 2022, , bijlage 1 RIGO, 'Eindrapport Analyse gemeentelijke biedingen 2022. Actualisatie Regioakkoord Wonen Rotterdam', 7 november 2022, p. 15.

<sup>86</sup> SvWrR, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', 15 november 2022, bijlage 1 RIGO, 'Eindrapport Analyse gemeentelijke biedingen 2022. Actualisatie Regioakkoord Wonen Rotterdam', 7 november 2022. In ambtelijk wederhoor heeft het stafbureau van het SvWrR opgemerkt dat bij de resterende opgave van 16.716 aangetekend moet worden dat voor 20% van het woningbouwprogramma/planvoorraad nog geen financieringscategorie is vastgesteld.

<sup>87</sup> Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, brief 'Beoordeling Regioakkoord Rotterdam 2022', 16 maart 2023, p. 3.

<sup>88</sup> In het geactualiseerde regioakkoord staat de volgende ontwikkeling tot 2030 voor de sociale corporatiewoningen in de onderzochte gemeenten: Rotterdam 4.460, Albrandswaard 380, Capelle aan den IJssel -287, Lansingerland 2.910, Barendrecht 1.123. Die ontwikkeling wordt echter te niet gedaan door de in het geactualiseerde akkoord verwachte ontwikkeling tot 2030 voor de sociale particuliere woningen (huur +koop): Rotterdam -9.040, Albrandswaard -100, Capelle aan den IJssel 731, Lansingerland -65, Barendrecht -200.



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).

- 5 **Betaalbaarheid:** 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.

Zoals in paragraaf 4-2-4 is besproken, maken gemeenten en woningcorporaties prestatieafspraken over de beschikbaarheid van corporatiewoningen. In een aantal gemeenten werden dit soort afspraken al gemaakt, maar in het Regioakkoord 2019 zijn hier ook regionale afspraken over gemaakt.

In tabel 5-6 en tabel 5-7 is weergegeven hoe de volgens het Regioakkoord 2019 gewenste ontwikkeling per gemeente zich verhoudt tot de biedingen daarop van de onderzochte gemeenten en tot de praktijk van beschikbaarheid (tabel 5-6) en betaalbaarheid (tabel 5-7) in elk van die gemeenten volgens de jaarlijkse monitor per 31 december 2021. De onderstaande gegevens zijn afkomstig uit de biedingen in het Regioakkoord 2019.

**tabel 5-6: Doelstelling 4: De regio wil voldoende beschikbare woningen (tenminste 75% vrijgekomen huurwoningen corporaties onder liberalisatiegrens voor primaire doelgroep)**

Gemeente	Gewenste ontwikkeling Meer Evenwicht scenario 2030	Gemeentelijk bod beschikbaarheid voor 2030	Regionale Monitor: beschikbaarheid in 2021
Rotterdam	75%	75%	74,1%
Albrandswaard	75%	niet vermeld	64,8%
Barendrecht	75%	75%	53,5%
Capelle a/d IJssel	75%	75%	73,2%
Lansingerland	75%	75%	81,9%

**tabel 5-7: Doelstelling 5: De regio wil voldoende betaalbare woningen (tenminste 70% sociale huurvoorraad corporaties heeft huurprijs tot bovenste aftoppingsgrens)**

Gemeente	Gewenste ontwikkeling Meer Evenwicht scenario 2030	Gemeentelijk bod betaalbaarheid voor 2030	Regionale Monitor: betaalbaarheid 2021
Rotterdam	70%	75%	86,4%
Albrandswaard	70%	niet vermeld	75,2%
Barendrecht	70%	70%	69,8%
Capelle a/d IJssel	70%	70%	82,8%
Lansingerland	70%	70%	78,6%



Op het gebied van beschikbaarheid en betaalbaarheid conformeren vier van de vijf regiogemeenten zich in het gemeentelijke bod aan de regionale afspraken in het Regioakkoord 2019. De gemeente Albrandswaard heeft geen expliciete doelen gesteld in haar bod wat betreft beschikbaarheid en betaalbaarheid.<sup>89</sup>

In de rechterkolom van tabel 5-6 is zichtbaar dat in het jaar 2021 (het meest recente jaar waarover gegevens hierover beschikbaar zijn) in vier van de vijf onderzochte gemeenten een lager percentage dan de afgesproken 75% van de vrijgekomen sociale huurwoningen van corporaties is toegewezen aan de primaire doelgroep. Alleen in Lansingerland is dat jaar het afgesproken percentage gehaald.

In de rechterkolom van tabel 5-6 is zichtbaar dat in het jaar 2021 in vier van de vijf onderzochte gemeenten de sociale huurvoorraad van de corporaties voor tenminste de afgesproken 70% bestaat uit woningen met een huurprijs tot de bovenste aftoppingsgrens. Alleen de sociale huurvoorraad in de gemeente Barendrecht bleef met 69,8% een fractie onder het afgesproken percentage. Dus de regionaal afgesproken norm ten aanzien van betaalbaarheid wordt door de gemeenten gerealiseerd.

De doelstellingen over beschikbaarheid en betaalbaarheid zijn afspraken over de manier waarop gemeenten en corporaties omgaan met spanningen in het sociale segment. De gerealiseerde percentages in tabel 5-6 en 5-7 suggereren dat de afzonderlijke gemeenten het in ieder geval wat betreft betaalbaarheid goed doen. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat dat er naast de in doelstelling 4 en 5 gehanteerde indicatoren ook veel andere indicatoren zijn voor de spanning in het sociale segment, zoals wachttijden en slaagpercentages. Die indicatoren laten in de woonvisie-onderzoeken meer spanning zien in het sociale segment dan de monitoring van de doelstellingen 4 en 5 in het regioakkoord.<sup>90</sup> Deze doelstellingen geven dus maar beperkt zicht op de spanning in het sociale segment en zijn daarmee maar beperkt geschikt om te sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod in het sociale segment.

#### in het kort

- Met betrekking tot *doelstelling 1* (totale woningvoorraad per 2030) uit het Regioakkoord 2019, lagen de onderzochte gemeenten per 1 januari 2021 redelijk op koers met het bouwen van nieuwe woningen om het eigen bod uit het regioakkoord daadwerkelijk te realiseren. Wel betekende de stand van zaken op dat moment dat in de resterende uitvoeringsperiode 2021-2030 in de regio in een hoger tempo moest worden gebouwd om de doelstellingen te realiseren.
- De woonvisie-onderzoeken laten zien dat de cijfers over hoeveel woningen er zijn (gebouwd) en hoeveel huishoudens er zijn niet zo hard zijn als het regioakkoord suggereert. Dat betekent dat de cijfers die in de regio nu gebruikt worden om te bepalen of de regio en individuele gemeenten op koers liggen, hooguit een indicatie zijn van de beweging (achterblijven, op koers, voorlopen).

<sup>89</sup> De gemeente Albrandswaard heeft in haar prestatieafspraken voor 2023-2024 wel doelen gesteld wat betreft het realiseren van betaalbare en beschikbare woningen. Deze zijn conform de regionale afspraken in het Regioakkoord 2019. Bron: Gemeente Albrandswaard, 'Prestatieafspraken 2023 en 2024. Gemeente Albrandswaard, woningcorporaties en huurdersvertegenwoordigingen', 14 december 2022, p. 5 en p. 7.

<sup>90</sup> In ambtelijk wederhoor heeft het stafbureau van het SvWrR aangegeven dat het om deze reden jaarlijks een monitor woonruimtebemiddeling vaststelt, en na het midden van het jaar ook een data overzicht over de eerste helft van het kalenderjaar verspreidt.



- In het geactualiseerde regioakkoord is de regionale doelstelling verhoogd. In lijn daarmee hebben de onderzochte gemeenten alle vijf hun eigen bod verhoogd.
- Als gekeken wordt naar het woonbeleid van de individuele gemeenten, dan valt op dat de doelstellingen die zij daarin hebben opgenomen over de uitbreiding van hun totale woningvoorraad, afwijken van de afspraken in het regioakkoord over hun bijdrage aan de regionale doelstelling.
- Met betrekking tot de *doelstellingen 2 en 3* (voldoende sociale woningen en een evenwichtigere spreiding over de regio) uit het Regioakkoord 2019 lagen de onderzochte gemeenten in 2021 niet op koers of ging het zelfs in tegengestelde richting van het akkoord. In Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland daalde het aantal sociale woningen, terwijl het zou moeten stijgen. In Rotterdam en Capelle aan den IJssel mocht het aantal sociale woningen dalen, maar het daalde te snel.
- De inzet van herverdeling was om de voorraad beter te spreiden, maar als de gemeenten die de sociale voorraad conform afspraak verkleinen en andere gemeenten vergroten hun sociale voorraad niet, dan draagt herverdeling bij aan spanning tussen vraag en aanbod. Spreiden veronderstelt het voldoende gelijk opgaan van afname en toename. De regionale afname-doelstelling werd in de planning op lokaal niveau vertaald in een sloopopgave (Rotterdam) en ruimte voor krimp in de sociale voorraad (Capelle), terwijl de toename van de sociale voorraad in andere gemeenten, waaronder Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland, juist achterbleef bij de regionale ambities.
- Als gekeken wordt naar het woonbeleid van de individuele gemeenten, dan valt op dat afgesproken ambities voor de sociale voorraad in het Regioakkoord 2019 in geen van de onderzochte gemeenten leidend is voor hun eigen doelstellingen. Dat geldt ook voor de substantiële afspraak van spreiding van de sociale voorraad; de gemeenten die hun aandeel sociale voorraad zouden moeten verhogen vanwege de regionale vraag (Albrandswaard, Barendrecht en Lansingerland), stellen hun ambities niet af op die regionale afspraak, maar slechts op de (veronderstelde) lokale vraag.
- In het geactualiseerde regioakkoord zijn de doelstellingen aangepast. Voor de hele regio opgeteld bevatten de biedingen van gemeenten op het Regioakkoord 2022 onvoldoende planvoorraad om te voorzien in de totale regionale uitbreidingsbehoefte van de sociale voorraad per 2030.
- Met betrekking tot de *doelstellingen 4 en 5* (beschikbaarheid en betaalbaarheid van sociale huurwoningen van corporaties) conformeren de vijf regiogemeenten zich in hun eigen beleid aan de regionale afspraken hierover in het Regioakkoord 2019 en het geactualiseerde regioakkoord in 2022. Niettemin voldeden in het jaar 2021 vier van de vijf onderzochte gemeenten in de praktijk niet aan de regionaal afgesproken beschikbaarheidsnorm. Alle vijf onderzochte gemeenten voldeden wel geheel of nagenoeg aan de betaalbaarheidsnorm (doelstelling 5).
- De cijfers van de Regiemonitor over beschikbaarheid en betaalbaarheid geven aan dat de afzonderlijke gemeenten, in ieder geval wat betreft betaalbaarheid, goed omgaan met de spanning in het sociale segment. De woonvisie-onderzoeken laten echter zien dat dat er andere indicatoren zijn voor de spanning in het sociale segment, zoals wachttijden en slaagpercentages. Doelstellingen 4 en 5 geven dus maar beperkt zicht op de spanning in het sociale segment en zijn daarmee maar beperkt geschikt om te sturen op de aansluiting tussen vraag en aanbod in het sociale segment.





***bijlagen***





## bijlage 1 onderzoeksverantwoording

### inleiding

De rekenkamer heeft in de periode april 2022 tot en met november 2022 vier onderzoeksrapporten gepubliceerd over woonbeleid, namelijk van de gemeenten Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland en Albrandswaard. In mei 2023 is het rapport over het woonbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel gepubliceerd.

Daarmee heeft de rekenkamer het woonbeleid van vijf gemeenten onderzocht. De rekenkamer vindt het van belang te reflecteren op de uit die vijf woonvisie-onderzoeken verkregen kennis. Om deze reden heeft de rekenkamer een synthese uitgevoerd van de vijf onderzoeken naar woonvisies. De rekenkamer beoogt met deze analyse inzicht te krijgen in overeenkomsten en verschillen in het woonbeleid van de onderzochte gemeenten en in de regionale samenwerking in het woonveld en de verhouding tussen het regionaal woonbeleid en het woonbeleid van de individuele gemeenten.

### wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van de analyse zijn opgedaan, zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Het betreft de onderstaande wijzigingen:

De oorspronkelijke centrale onderzoeksvraag was:

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in het woonbeleid van de onderzochte gemeenten in de regio Rotterdam gericht op het versterken van de aansluiting tussen vraag en aanbod en in hoeverre zijn regionale doelstellingen gerealiseerd?

Deze onderzoeksvraag is gewijzigd en luidt nu:

*Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen vijf onderzochte gemeenten in de regio Rotterdam wat betreft het woonbeleid om de aansluiting tussen vraag en aanbod te versterken en hoe verhoudt het regionale woonbeleid zich tot het beleid van deze gemeenten?*

Naar aanleiding van de wijziging van de centrale onderzoeksvraag zijn ook de deelvragen enigszins aangepast. Deze luiden nu:

- 1 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten wat betreft inzicht in vraag en aanbod op de woningmarkt?
- 2 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten wat betreft de inzet van beleidsinstrumenten?
- 3 Hoe gaven de gemeenten invulling aan de samenwerking met andere actoren in het woonveld?
- 4 Hoe verhoudt het regionale woonbeleid zich tot het beleid van de individuele gemeenten?

### normenkader

De onderzoeksvragen zijn beschrijvend van aard. Daarom zijn bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen geen normen gehanteerd.



#### **documentenstudie**

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van vergelijkende analyse van de vijf eerder verschenen rekenkamerrapporten naar het woonbeleid in de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Lansingerland en Rotterdam. Deze vijf onderzoeksrapporten vormden het uitgangspunt en de belangrijkste data voor het syntheserapport.

In aanvulling daarop zijn documenten over het regionaal beleid geraadpleegd die deels niet werden geanalyseerd in de afzonderlijke rapporten. Die documenten zijn gebruikt voor de analyse in hoofdstuk 5.

#### **interview**

De rekenkamer heeft een interview gehouden met het stafbureau van de SvWrR ter verduidelijking van het regionaal woonbeleid en de geraadpleegde documenten daarover.

#### **samenstelling onderzoeksteam en interne procedure/organisatie**

Het onderzoek is uitgevoerd door de Kees de Waijer (projectleider), Simone Luijk (onderzoeker) en Ikram Taouanza (onderzoeker).

Binnen de rekenkamer heeft regelmatig inhoudelijke afstemming plaatsgevonden met leden van de onderzoeksteams die betrokken waren bij de rekenkameronderzoeken in de vijf gemeenten.

De teksten van dit rapport zijn intern op kwaliteit getoetst (conform interne richtlijnen zoals opgenomen in het onderzoekshandboek voor een zogeheten Quality Assurance) voordat zij voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor werden aangeboden.

#### **privacyprotocol**

Ten behoeve van het onderzoek zijn algemene persoonsgegevens verwerkt van medewerkers van de gemeente en andere organisaties. De gegevens van deze medewerkers zijn beperkt tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens. 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>).

#### **procedures**

De opzet van het onderzoek is op 13 december 2022 gepubliceerd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen.

De hoofdstukken 1 t/m 4 van de nota van bevindingen zijn gebaseerd op de eerder gepubliceerde woonvisie-onderzoeken van de rekenkamer. Aangezien in deze woonvisieonderzoeken destijds reeds ambtelijk wederhoor heeft plaatsgevonden bij de desbetreffende gemeenten, is dit proces niet herhaald voor de betreffende hoofdstukken.



Hoofdstuk 5 is wel deels op nieuwe data gebaseerd (over het regionaal woonbeleid). Daarom heeft over dit hoofdstuk wel ambtelijk wederhoor plaats gevonden. Dit deel van de nota is op 17 mei 2023 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan het stafbureau van het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR) en aan de vijf gemeenten van de oorspronkelijke woonvisierrapporten.

De directeur van de Rekenkamer Rotterdam is directeur van zes rekenkamers van de twaalf gemeenten in de regio SvWrR (Rotterdam, Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland en Barendrecht). De rekenkamers van de overige zes gemeenten uit het SvWrR hebben bij de start van het ambtelijk wederhoor een vooraankondiging van het syntheserapport gekregen en uitnodiging om nader geïnformeerd te worden over de bevindingen. Van die uitnodiging is gebruik gemaakt door vertegenwoordigers van de rekenkamers van de gemeenten Schiedam, Nissewaard en Vlaardingen.

De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 9 juni 2023 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de colleges van Ben W van de vijf onderzochte gemeenten. De rekenkamer heeft van de colleges van B en W van elk van de vijf gemeenten een schriftelijke reactie ontvangen. Die reacties en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de vijf gemeenteraden en colleges van B en W openbaar.



## bijlage 2 samenvatting woonvisie-onderzoeken

Hieronder wordt per gemeente een beknopte samenvatting gegeven van de woonvisie-onderzoeken met daarin de belangrijkste hoofdconclusies wat betreft de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen.

### Albrandswaard

In het onderzoek werd geconcludeerd dat het woonbeleid van de gemeente Albrandswaard beperkt heeft bijgedragen aan een goede aansluiting tussen vraag en aanbod. Een aantal belangrijke bevindingen met betrekking tot de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen:

- 1 In de woonvisie werd de kwantitatieve doelstelling geformuleerd om in de uitvoeringsperiode 562 woningen te bouwen. Het onderzoek liet zien dat in de onderzoeksperiode ongeveer 400 woningen werden opgeleverd. Doordat de gemeente geen tussentijdse doelstellingen formuleerde en het aantal te bouwen sociale woningen niet nader definieerde kon echter niet worden vastgesteld of de gemeente op schema ligt wat betreft het behalen van de doelstelling uit de woonvisie.
- 2 Met betrekking tot nieuwbouw formuleerde de gemeente in de woonvisie de doelstelling om grofweg 30% sociale, 20% middelduur goedkope, 20% middelduur dure en 30% dure woningen aan de voorraad toe te voegen. Uit het onderzoek bleek echter dat de prijssegmenten van de opgeleverde woningen niet konden worden vastgesteld. Er kon daarom niet worden vastgesteld of deze doelstelling werd behaald.
- 3 De gemeente nam zich in het woonbeleid voor om prioriteit te geven aan inwoners uit de laagste inkomensgroep en formuleerde het streven om de sociale voorraad in absolute aantallen minimaal te handhaven. In het onderzoek werd echter geconstateerd dat de corporatievoorraad licht afnam. Daarnaast kon het aantal particuliere sociale huurwoningen en het aantal sociale koopwoningen niet worden vastgesteld waardoor het niet bekend is of deze doelstelling werd behaald. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek wel dat er sinds 2015 sprake van toenemende schaarste in het sociale segment. De slaagkans voor het vinden van een sociale huurwoning daalde en in Albrandswaard had de primaire doelgroep in 2019 en 2020 de laagste slaagkans van veertien gemeenten in de regio Rotterdam.
- 4 Het onderzoek liet zien dat de ambities die de gemeente had voor nieuwbouw in het sociale segment onduidelijk waren en niet of slechts beperkt werden gerealiseerd. In de woonvisie was opgenomen dat er een nog onbekend aantal sociale woningen zou worden gebouwd. Dit aantal werd door de gemeente echter niet nader gedefinieerd. Hoewel niet kon worden vastgesteld of het streven om 30% sociale woningen op te leveren werd behaald (zie punt 2), kon wel geconcludeerd worden dat er in de onderzoeksperiode geen sociale corporatiewoningen in Albrandswaard werden gebouwd. Met betrekking tot de nieuwbouwambities van de gemeente in het sociale segment werd in het onderzoek wel geconstateerd dat, mede door ontwikkelingen op regionaal niveau, in nieuwbouwplannen die tegen het eind van de onderzoeksperiode werden gevormd door de gemeente substantieel is ingezet op de bouw van sociale huurwoningen.



### Barendrecht

In het rapport werd geconcludeerd dat de aansluiting tussen vraag en aanbod in onderzoeksperiode verslechterde en dat het Barendrechtse woonbeleid niet voldoende bijdroeg aan het verbeteren hiervan. Een aantal belangrijke bevindingen met betrekking tot de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen:

- 1 In de woonvisie werd de kwantitatieve doelstelling geformuleerd om ruim 1.240 woningen op te leveren in de uitvoeringsperiode. Omgerekend betekent dit dat de gemeente in de onderzoeksperiode ruim 900 woningen aan de voorraad moest toevoegen. Het onderzoek liet zien dat in de onderzoeksperiode ongeveer 600 woningen werden opgeleverd en het beoogde aantal dus niet werd gehaald.
- 2 Een tweede doelstelling die in de woonvisie werd geformuleerd was een streefpercentage van 25% nieuwbouw in het sociale segment. Op basis van de beschikbare cijfers kon niet inzichtelijk worden gemaakt tot welke prijssegmenten de opgeleverde nieuwbouwwoningen behoorden. Aan de hand van gegevens van woningcorporaties werd vastgesteld dat het streefpercentage niet werd gehaald. In totaal behoorde namelijk 17% van de totale nieuwbouwproductie tot het sociale huursegment.
- 3 In het onderzoek werd geconcludeerd dat het aanbod in het sociale segment gedurende de onderzoeksperiode ongeveer gelijk bleef, terwijl de vraag steeg. Er werd geconstateerd dat er geen prikkel was om woningen te bouwen in het sociale segment. Dit had onder meer te maken met het feit dat de gemeente de vraag naar sociale woningen kleiner voorstelde dan deze in werkelijkheid was. Ook was er sinds 2015 sprake van toenemende schaarste in het sociale segment. Zo verdrievoudigde het aantal personen dat actief een corporatiewoning zocht en verslechterde de slagingskansen voor woningzoekenden. In plannen voor nieuwbouwprojecten die tegen het eind van de onderzoeksperiode zijn gevormd is door de gemeente wel ingezet op de bouw van een substantieel deel sociale woningen.
- 4 Het onderzoek liet ook zien dat vraag en aanbod in het dure segment niet goed op elkaar aansloten. Er werd geconcludeerd het aandeel dure woningen steeg, terwijl het aandeel huishoudens in de hoge inkomensgroepen daalde. Hoewel de relatieve stijging van het dure segment in lijn lag met de streefpercentages die werden geformuleerd in de woonvisie, kan onderbouwd worden dat er geen dure nieuwbouw koopwoningen meer nodig zijn. In plannen voor nieuwbouwprojecten die tegen het eind van de onderzoeksperiode zijn gevormd werd echter vastgehouden aan de streefpercentages voor het dure segment.





### Capelle aan den IJssel

Een van de hoofdconclusies van het onderzoek naar Capelle aan den IJssel was dat er onvoldoende consistentie, kwaliteit en volledigheid was in de manier waarop de gemeente vraag en aanbod definieerde en monitorde. Daarnaast werd geconcludeerd dat er in de onderzoeksperiode zeer waarschijnlijk sprake was van een groeiende spanning tussen vraag en aanbod voor de sociale doelgroep. Een aantal belangrijke bevindingen met betrekking tot de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen:

- 1 De gemeente had in de uitvoeringsperiode het doel om de sociale corporatievoorraad te laten dalen. Deze doelstelling werd aan het begin van de uitvoeringsperiode onderbouwd met een cijfermatige analyse waaruit bleek dat het aantal sociale woningen groter was dan het aantal huishoudens in de sociale doelgroep. Het onderzoek liet echter zien dat de cijfers die de gemeente gebruikte om de omvang van de sociale voorraad in kaart te brengen deels onbruikbaar en onbetrouwbaar waren. Daarnaast werd de ontwikkeling van vraag en aanbod in het sociale segment gedurende de looptijd van het beleid niet gemonitord. In het onderzoek werd daarom geconcludeerd dat de gemeente onvoldoende zicht had op de ontwikkeling van de sociale doelgroep en dat het ook mogelijk is dat gedurende de uitvoeringsperiode, in plaats van overmaat, juist een tekort aan sociale woningen is ontstaan.
- 2 De conclusie dat er in plaats van teveel, juist sprake was van een tekort aan sociale woningen werd ook ondersteund door diverse cijfers. Ten eerste steeg het aantal huishoudens in de sociale doelgroep gedurende de onderzoeksperiode. Daarnaast steeg de vraag naar sociale corporatiewoningen sterk. Zo verdrievoudigde het aantal huishoudens dat actief een corporatiewoning zocht, werd de kans om een woning toegewezen te krijgen vier keer zo klein en steeg de mediane inschrijfduur.
- 3 Een tweede doelstelling die door de gemeente werd geformuleerd was het toevoegen van woningen voor een- en tweepersoonshuishoudens, jongeren en ouderen. Deze doelstelling werd niet gekwantificeerd. Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 2013-2021 54 woningen aan het sociale segment werden toegevoegd. De gemeente realiseerde namelijk 411 sociale huurwoningen en er werden 357 sociale woningen gesloopt. Deze woningen zijn bijna allemaal kleiner dan 50 vierkante meter, ontstaan door transformatie en worden veelal op basis van tijdelijke contracten en/of met aanvullende eisen verhuurd. Hoewel dit aansluit bij de doelstelling betekent het tegelijkertijd dat er zeer weinig woningen bijkwamen voor andere type huishoudens in de sociale doelgroep.
- 4 De gemeente wilde in de uitvoeringsperiode inzetten op het toevoegen van middeldure en dure woningen, maar ook deze doelstelling werd niet gekwantificeerd. In de periode 2013-2021 werden ongeveer 525 middeldure woningen toegevoegd, waarvan het merendeel transformatiewoningen. Daarnaast werden ongeveer 255 dure woningen gerealiseerd. In het onderzoek werd geconstateerd dat de gemeente beperkt heeft gestuurd op de bouw van middeldure woningen. Dit komt onder andere doordat niet werd gekwantificeerd hoeveel woningen zij wilde toevoegen en geen doelgroepenverordening heeft opgesteld waardoor er geen eisen rondom middenhuur of middenkoop opgenomen konden worden in bestemmingsplannen.



### Lansingerland

In het rapport werd geconcludeerd dat er in Lansingerland in de onderzoeksperiode een groeiende spanning was tussen vraag en aanbod. Hieruit volgde dat het woonbeleid van de gemeente onvoldoende bijdroeg aan het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Een aantal belangrijke bevindingen met betrekking tot de vraag, het aanbod en de aansluiting hiertussen:

- 1 In de woonvisie werd de kwantitatieve doelstelling geformuleerd om in de uitvoeringsperiode gemiddeld 400 woningen per jaar te bouwen. Uit de gemeentelijke nieuwbouwregistratie bleek dat er in de onderzoeksperiode gemiddeld 312 woningen per jaar werden gebouwd omdat de productie in twee van de vijf jaar in de onderzoeksperiode relatief laag was. Het streefcijfer uit de woonvisie werd dus niet gehaald.
- 2 Een tweede doelstelling die in de woonvisie werd geformuleerd was het minimaal handhaven van de omvang van de corporatievoorraad, met een eventuele uitbreiding afhankelijk van de ontwikkeling van de doelgroep in de gemeente. Het onderzoek liet echter zien dat de gemeente de omvang en de vraag van de sociale doelgroep niet monitorde waardoor zij niet konden bepalen of uitbreiding van corporatievoorraad nodig was. Op basis van een eigen analyse van de rekenkamer werd geconcludeerd dat de sociale woningvoorraad ten tijde van het opstellen van de woonvisie te klein was om te voldoen aan de vraag. Daarnaast bleek dat diverse indicatoren erop wijzen dat de krapte in het sociale segment gedurende de uitvoeringsperiode zelfs toenam. Zo verdubbelde het aantal personen dat actief een corporatiewoning in Lansingerland zocht, werd de slaagkans voor woningzoekenden drie keer zo klein en steeg de gemiddelde inschrijfduur flink.
- 3 Het tekort in het sociale segment bleef groot doordat er in de uitvoeringsperiode weinig sociale woningen werden gebouwd. Dit bleek uit het absolute aantal opgeleverde sociale woningen, maar ook uit een analyse op basis van CBS-data. Deze analyse liet namelijk zien dat het aandeel dure woningen in de onderzoeksperiode toenam, terwijl het aandeel middeldure en goedkope woningen afnam. In het onderzoek werd geconcludeerd dat het lage aantal sociale nieuwbouwwoningen in mindere mate te maken had met de onderzochte woonvisie omdat de bouwplannen al voor de uitvoeringsperiode werden vastgesteld. Echter bleek dat er ook gedurende de uitvoeringsperiode van de woonvisie weinig stimulans was vanuit de gemeente voor het maken van ruimte voor de bouw van sociale woningen. De doelstellingen voor sociale nieuwbouw in deze kaders waren namelijk laag of weinig concreet. In het rapport werd wel geconstateerd dat de gemeente na de uitvoeringsperiode meer ambitie liet zien met betrekking tot nieuwbouw in het sociale segment.
- 4 In de woonvisie werd door de gemeente geconstateerd dat starters, semi-starters en middeninkomens krapte op de woningmarkt ervaren en de gemeente gaf aan voor deze groepen nieuwbouw te willen realiseren. Het aantal te realiseren nieuwbouwwoningen werd echter niet bepaald waardoor er geen kwantitatieve doelstellingen waren. Mede hierdoor was er voor de gemeente weinig prikkel om woningen te bouwen in deze segmenten. Het onderzoek liet zien dat er gedurende uitvoeringsperiode starterswoningen werden gebouwd, maar hoeveel precies kon niet vastgesteld worden doordat de gemeente de prijs van nieuwbouwwoningen niet registreert.



### Rotterdam

In het Rotterdamse onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre vraag en aanbod op de woningmarkt op elkaar aansloten. Een van de hoofdconclusies van het onderzoek was dat het inzicht van de gemeente in vraag en aanbod beperkt was en dat zij hier in het ontwikkelen en monitoren van beleid te weinig rekening mee hield. Daarnaast werd geconcludeerd dat er in Rotterdam in de onderzoeksperiode zeer waarschijnlijk sprake was van een groeiende spanning tussen vraag en aanbod voor lage inkomensgroepen. Op hoofdlijnen werden de volgende conclusies getrokken wat betreft de aansluiting tussen vraag en aanbod:

- 1 De gemeente stelde in de uitvoeringsperiode verschillende doelen over de ontwikkeling van de woningvoorraad. Zo werd in een addendum op de woonvisie het doel gesteld om in de periode 2018-2022 met de bouw van 18.000 woningen te starten. Het onderzoek liet zien dat in deze periode de (ver)bouwwerkzaamheden voor ongeveer 15.500 woningen werden gestart wat betekent dat het doel bijna werd gehaald. Hierbij werd wel geconstateerd dat dit niet alleen nieuwbouw betrof, maar ook sloop-nieuwbouw, transformatie van andere typen gebouwen naar woningen en om grootschalige renovatie van bestaande woningen (vernieuwbouw). Dit betekent dus dat voor een deel van deze woningen geen sprake was van een toevoeging aan de woningvoorraad.
- 2 Een belangrijk uitgangspunt van de gemeente in het woonbeleid was dat het aanbod van goedkope woningen groter was dan de vraag en er dus sprake was van overmaat in het goedkope segment. Dit leidde tot de doelstelling om het aantal goedkope woningen door middel van sloop en prijsverhoging flink te laten afnemen. In het onderzoek werd echter geconstateerd dat er brede onzekerheidsmarges gelden voor de cijfers over vraag en aanbod waar de gemeente geen rekening mee hield. Dit leidde tot de conclusie dat er in plaats van overmaat ook sprake zou kunnen zijn van een tekort in het goedkope segment.
- 3 Het onderzoek liet zien dat het zeer aannemelijk is dat de spanning tussen vraag en aanbod voor lage inkomensgroepen is toegenomen. Dit bleek onder andere uit een analyse van CBS-data. Deze analyse liet namelijk zien dat de verhouding tussen lage inkomens, middeninkomens en hoge inkomens nauwelijks veranderden, terwijl het aandeel goedkope woningen sterk afnam. Ook werd geconstateerd dat de vraag op de woningmarkt voor lage inkomensgroepen sterk toenam in de onderzoeksperiode. Zo werd de kans dat een actieve woningzoekende een corporatiewoning vond meer dan gehalveerd en verdubbelde het aantal woningzoekenden.
- 4 De nieuwbouwproductie kon de spanning tussen vraag en aanbod voor het sociale segment niet verkleinen. De sociale corporatievoorraad nam in zijn geheel tussen 2017 en 2020 in omvang af. Er vond wel sociale nieuwbouw plaats, maar het kon niet worden vastgesteld hoeveel woningen er precies aan de sociale voorraad werden toegevoegd. Een substantieel deel van de door de gemeente gerapporteerde sociale nieuwbouw betrof namelijk vernieuwbouw, maar hoe groot dit deel was is onbekend. Ook was onbekend hoeveel van de sociale nieuwbouw herstructurering betrof en dus werd voorafgegaan aan onttrekking. De spanning steeg ook doordat een aanzienlijk deel van de nieuwbouwwoningen die in het sociale segment werden gebouwd niet bereikbaar is voor de gehele doelgroep, bijvoorbeeld doordat de woningen te klein zijn voor gezinnen en hoge servicekosten hebben bovenop de kale huurprijs. Ook bleek dat een deel van de nieuw gebouwde sociale huur-



woningen na een eerste mutatie of na een afgesproken aantal jaar werden geliberaliseerd waardoor deze op termijn buiten het sociale segment vallen.

- 5 Voor de middeninkomens had de gemeente tot 2019 geen specifiek beleid. In de loop van de uitvoeringsperiode is de gemeente doelstellingen gaan formuleren voor de voorraadontwikkeling voor middeninkomens, maar deze waren weinig concreet. In een aantal actieplannen werden wel maatregelen opgenomen rondom de uitbreiding van het middensegment en het langdurig behouden van woningen in het middensegment. Er werd echter wel geconstateerd dat er in de praktijk weinig gestuurd werd op het realiseren en bestendigen van het middeldure aanbod van woningen. In plannen voor nieuwbouwprojecten die tegen het eind van de onderzoeksperiode werden gevormd is door de gemeente wel ingezet op de bouw van een substantieel deel sociale woningen.



## bijlage 3 overzicht woonbeleid per gemeente

Hieronder wordt per gemeente een overzicht gegeven van de belangrijkste visie- en beleidsdocumenten op het gebied van wonen die in de onderzoeksperiode zijn verschenen. Het is dus geen uitputtend overzicht. In de beschrijving van de beleidsdocumenten wordt gefocust op de uitgangspunten, doelstellingen en doelgroepen van het beleid.

tabel 2-1: Albrandswaard

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Coalitieakkoord 2018-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>- Woonwensen van inwoners staan zo veel mogelijk centraal \ in het woonbeleid.</li><li>- Toewijzing van een woning aan inwoners van Albrandswaard is een belangrijk uitgangspunt.</li><li>- Aandacht voor ouderen binnen de gemeente die zich zorgen maken over hun woonvoorzieningen.</li><li>- Toegankelijke woningmarkt voor starters met huur en koopwoningen in het lagere segment.</li><li>- Doorstroming binnen de woonmarkt is een speerpunt.</li></ul> <p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Van de vrijkomende sociale huurwoningen moet 40% aan inwoners van Albrandswaard worden toegewezen.</p>
Woonvisie 2016-2025	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kwaliteit van wonen en het woonmilieu minimaal hetzelfde niveau als het huidige niveau.</li><li>2. Bij ontwikkelingen inzet huisvesting voor doelgroepen op volgorde van prioriteit: inwoners zorgvraag, jonge gezinnen, doorstromers sociale huur, senior doorstromers, laagste inkomens, nog niet settelend 18-30 jaar, particuliere initiatiefnemers.</li><li>3. Sociale woningbouwvoorraad minimaal in absoluut aantal gehandhaafd. Inzet extra toevoeging van sociale huurwoningen.</li><li>4. Bij ontwikkelingen evenwichtige verdeling tussen woningbouwsectoren passend bij de doelgroepen. Gebaseerd op regionale afspraken grofweg: 30% sociaal, 20% middelduur goedkoop, 20% middelduur duur en 30% duur.</li><li>5. Inzet op doorstroming. Er wordt voorrang verleend aan doorstromers die sociale huurwoningen in de gemeente achterlaten en verhuizen naar nieuwe vrije sector woningen.</li><li>6. Bij nieuwbouw en renovatie bevorderen van energie neutrale woningen.</li><li>7. In bestaande voorraad inzet zorgverlening conform het geformuleerde programma van eisen.</li></ol> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- In totaal worden binnen de visieperiode 562 woningen aan de voorraad toegevoegd.</li><li>- De sociale woningbouwvoorraad wordt minimaal in absoluut aantal gehandhaafd (visiepunt 3).</li><li>- Extra toevoeging van sociale huurwoningen in de planperiode (visiepunt 3).</li><li>- Bij ontwikkelingen streven naar 30% sociaal, 20% middelduur goedkoop, 20% middelduur duur en 30% duur (visiepunt 4).</li></ul> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Er worden vier groepen onderscheiden: sociaal, middelduur goedkoop, middelduur duur, duur.</li><li>- Andere doelgroepen die worden benoemd: zie visiepunt 2.</li></ul> <p><i>Analyse vraag en aanbod:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Aantal woningen in de bestaande woningvoorraad en aantal sociale woningen (jaar onbekend).</li><li>- Geen cijfermatige analyse van vraag en aanbod op basis van prijscategorieën.</li></ul>



tabel 2-1: Albrandswaard (vervolg)

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Woningmarktprogramma 2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- Behoud en versterking van de bestaande kwaliteit van wonen op een schaal die passend is voor Albrandswaard.</li><li>- Behoud van Albrandswaard als 'groene long' in de regio.</li><li>- Voorzien in de woonbehoefte van eigen inwoners.</li><li>- Inzetten op specifieke doelgroepen uit de woonvisie, te weten starters, ouderen en gezinnen uit Albrandswaard.</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- In de periode 2020-2030 worden ongeveer 75 woningen in totaal per jaar te gebouwd.</li><li>- Hiervoor geldt: 1/3<sup>e</sup> is voor starters, 1/3<sup>e</sup> voor ouderen en 1/3<sup>e</sup> voor gezinnen.</li><li>- Ook geldt: 1/3<sup>e</sup> woningen in de sociale sector (huur) en 2/3<sup>e</sup> woningen in de vrije sector (huur en koop).</li></ul>
Raadsakkoord 2022-2026	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evenwichtige woningvoorraad gericht op starters en ouderen.</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Verdeling nieuwbouw: 30% sociaal, 30% middelduur en 30% duur</p>



tabel 2-2: Barendrecht

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Woonvisie 2016-2025	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rekening houden met de subregionale afspraak om de concurrentiepositie ten opzichte van Rotterdam Zuid te minimaliseren en in te spelen op de vraag van de lokale bevolking.</li><li>- Een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de Barendrechts woningmarkt.</li><li>- Inzet op duurzaamheid in de vorm van sociale duurzaamheid, levensloopbestendigheid en energiezuinigheid.</li><li>- Meer sociale huurwoningen voor de lage inkomensgroep door 'goedkope scheefwoning' te stimuleren om door te stromen.</li><li>- Extra aandacht voor verdeling van de sociale voorraad boven en onder de aftoppingsgrens voor de primaire doelgroep.</li><li>- Woningen jongeren met lokale binding labelen om meer sociale huurwoningen voor deze doelgroep beschikbaar te maken.</li><li>- Middeldure woningen beschikbaar maken voor de middeninkomensgroep door bijvoorbeeld startersleningen en eventuele voorrang bij nieuwbouwprojecten.</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De bestaande woningvoorraad blijft minimaal gelijk: 22% sociale voorraad, 10% middelduur en 68% duur.</li><li>- Minimaal 50% van de vrijkomende sociale huurwoningen toewijzen aan de lage inkomensgroep met lokale binding.</li><li>- Bij nieuwbouw streven naar een aandeel van 25% sociale segment (huur), 25% middelduur (met name huur) en 50% duur.</li><li>- Oplevering van 1.243 nieuwbouwwoningen gedurende de looptijd van de woonvisie.</li></ul> <hr/> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Vijf groepen op basis van inkomen: laag, midden, hoog-1, hoog-2 en hoog-3.</li><li>- Drie groepen op basis van leeftijd: jongeren, middengroep, ouderen.</li><li>- Overige groepen die worden onderscheiden: zorgbehoevenden, vergunninghouders, arbeidsmigranten.</li></ul>
Coalitieakkoord 2014-2018	<ul style="list-style-type: none"><li>- Passende huisvesting voor alle doelgroepen in Barendrecht.</li><li>- Zo veel mogelijk sociale huurwoningen aan Barendrecht toewijzen voor zover regionale kaders dat toelaten.</li></ul>
Coalitieakkoord 2018-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>- Een goede verdeling van koop- en huurwoningen voor alle doelgroepen in Barendrecht.</li><li>- Diversiteit in betaalbare huisvesting voor alle doelgroepen.</li><li>- Doorstroming op de woningmarkt bevorderen</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Bij nieuwbouw streven naar een aandeel van 25% sociale segment (huur).</p>
Collegeprogramma 2018-2022	<p>Aandacht voor de benarde positie van starters.</p> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>In de periode 2018-2022 minimaal 750 woningen bijbouwen.</p>





tabel 2-3: Capelle aan den IJssel

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Woonvisie 2013-2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- Behouden en verbeteren van de bestaande woningvoorraad</li><li>- Hoofdpoging is het toevoegen en verbeteren van de kwaliteit van woningen in plaats van uitbreiden</li><li>- Inzetten op het herstellen van de woonmilieubalans</li><li>- Voorkomen dat er een mismatch is tussen aanbod en woonwensen</li><li>- Bij nieuwbouw vooral inzetten op woningen voor hogere inkomensgroepen en senioren</li><li>- Oudere huishoudens verleiden om te verhuizen naar een kleinere woning door middel van nieuwbouw</li><li>- Voor nieuwbouw geen prijscategorieën, maar er wordt met name gebouwd voor senioren, startende gezinnen en hogere inkomensgroepen</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Laten dalen van sociale corporatievoorraad van 39% in 2010 naar 33% in 2020 (regionale afspraak) door sloop, verkopen van woningen en duurder verhuren van sociale huurwoningen</li><li>- Geen duidelijke kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot nieuwbouw, maar wel een nieuwbouwplanning waaruit blijkt dat tot en met 2030 minstens ongeveer 900 woningen worden gebouwd. Er zijn ook andere projecten voorzien, maar hier zijn geen woningbouwaantallen over opgenomen.</li></ul> <hr/> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Verschillende groepen: sociale doelgroep, starters, midden inkomens, hogere inkomens en senioren</li></ul> <hr/> <p><i>Analyse vraag en aanbod:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Er zijn meer woningen in het sociale segment dan huishoudens in de sociale doelgroep</li><li>- Ongeveer 2.500 kwetsbare woningen (tot 75 vierkante meter, minimaal veertig jaar oud, WOZ-waarde tot € 140.000)</li></ul>
Programma wonen 2019-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aanpak kwetsbare voorraad (woningen tot 75 vierkante meter, minimaal veertig jaar oud, WOZ-waarde tot € 140.000)</li><li>- Zorgen voor meer spreiding van de sociale huurwoningen</li><li>- Zorgen voor meer aanbod in het middensegment (huur en koop) en de toevoeging van duurdere woningen</li><li>- Zorgen voor meer aanbod voor 1- en 2 persoons huishoudens zowel voor jongeren als ouderen</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Bouwen van 7.000 woningen tot 2025</li><li>- De omvang van de sociale corporatievoorraad consolideren op 10.000 woningen</li><li>- Circa 500 wooneenheden realiseren voor jongeren tot 2025</li><li>- Toevoegen van circa 150 woningen voor ouderen door nieuwbouw, transformatie of geschikt maken bestaande woningen</li><li>- Toename woningvoorraad met 1.350 woningen tot 2024: sloop van 350 sociale woningen en bouw van 1.700 woningen waarvan 500 in het sociale segment (bod voor regioakkoord herverdeling sociale voorraad)</li></ul> <hr/> <p><i>Doelgroepen</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Zes doelgroepen worden onderscheiden: jongeren (18 tot 27 jaar), starters, senioren, gezinnen, huurders en kopers</li></ul>
Coalitieakkoord 2014-2018	<ul style="list-style-type: none"><li>- Het woningaanbod meer 'in balans' brengen</li><li>- Nieuwbouw in het middeldure en dure segment</li><li>- Nieuwbouw van eensgezinswoningen en woningen voor starters en ouderen</li></ul>
Coalitieakkoord 2018-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>- Een gevarieerd woningaanbod voor starters, alleenstaanden en senioren</li><li>- Belang van regionale samenwerking voor een evenwichtige verdeling van de sociale voorraad binnen de regio</li><li>- Streven naar levensloopbestendig bouwen</li><li>- Voorrang geven aan woningzoekenden met lokale binding</li></ul>



tabel 2-4: Lansingerland

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Coalitieakkoord 2014	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bepalen en streven naar juiste mix in de woningvoorraad van huur-, koop-, starters- en seniorenwoningen.</li><li>- Aandacht voor goedkope koopwoningen en aan het beschikbaar houden van die woningen voor de doelgroep.</li><li>- Sociale voorraad beter benutten door omlaag brengen percentage scheefwoningers.</li></ul>
Collegeprogramma 2014-2018	<ul style="list-style-type: none"><li>- Maximaliseren van de vraag naar woningbouw en aansluiting van het woningbouwprogramma bij de vraag.</li><li>- Politieke aandacht voor starterswoningen</li></ul> <p><i>Kwantitatieve doelstelling:</i></p> <p>Tot en met 2018 dienen er minimaal 1.600 woningen bij te komen, gemiddeld 400 per jaar.</p>
Woonvisie 2015-2020	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vergroten van keuzevrijheid en een gevarieerd woningaanbod.</li><li>- Bieden van gevarieerde en veilige woonmilieus.</li><li>- Versterken van een duurzame woon- en leefomgeving.</li></ul> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Gemiddeld 400 woningen per jaar bouwen.</li><li>- De sociale voorraad bestaat in 2020 uit minimaal 4.122 woningen. Dat wil zeggen minstens evenveel woningen als de voorraad in 2012. Toename van de sociale voorraad is afhankelijk van de ontwikkeling van de doelgroep binnen de eigen gemeente.</li></ul> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Op basis van inkomen worden drie groepen onderscheiden: laag, midden, hoog.</li><li>- Andere doelgroepen die worden benoemd: lage inkomens, jonge starters, semi-starters, empty-nesters, ouderen, middeninkomens, arbeidsmigranten, statushouders, kwetsbare doelgroepen.</li></ul> <p><i>Analyse vraag en aanbod:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Aantal wooneenheden en aantal sociale huurwoningen van corporaties in de gemeente in 2015.</li><li>- Geen cijfermatige analyse van vraag en aanbod op basis van prijscategorieën.</li></ul>
Collegeprogramma 2018-2022	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inzet op groene en ruim opgezette woongebieden.</li><li>- Vergroten van het aantal woningen voor lage en middeninkomens.</li><li>- Onderkennen van urgente woonbehoefte bij met name ouderen, jongeren en gebroken gezinnen.</li></ul> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Woningbouwopgave van 4.000 tot 7.000 woningen tot 2030.</li><li>- Toename van gemiddeld 400 woningen per jaar.</li><li>- Bij nieuwe woningbouwontwikkelingen een percentage van 20% sociale woningbouw.</li></ul>



tabel 2-5: Rotterdam

beleidsdocument	doelstellingen en doelgroepen
Woonvisie 2016	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Meer aantrekkelijke woonmilieus realiseren door streven naar evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment.</li><li>2. Een woningvoorraad met toekomstwaarde met aandacht voor woningkwaliteitsbeleid</li><li>3. Voldoende en goed aanbod in het goedkope segment.</li></ol> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Uitbreiden van het midden- en hoge segment met 36.000 woningen tot 2030.</li><li>- Laten afnemen van de goedkope voorraad met ongeveer 20.000 woningen tot 2030.</li><li>- Slopen van 15.000 goedkope woningen.</li><li>- Bouwen van 5.000 goedkope nieuwbouwwoningen.</li></ul> <hr/> <p><i>Maatregelen/subdoelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ten behoeve van doelstelling 1: realiseren van nieuwbouw in het (middel)dure segment, transformatie bestaand vastgoed en goedkope woningen na renovatie of samenvoeging verhuren in een hoger prijssegment of verkopen tegen middeldure prijs.</li><li>- Ten behoeve van doelstelling 2: bieden van mogelijkheden voor tijdelijk, flexibel en innovatief wonen en bevorderen van energiezuinig wonen.</li><li>- Ten behoeve van doelstelling 3: drie ijkpunten voor verhuringen in de sociale sector, aanpakken van goed verhuurderschap, betaalbaarheidsproblemen en (langer) zelfstandig thuis wonen.</li></ul> <hr/> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Er worden drie groepen onderscheiden: primaire doelgroep, sociale stijgers en young potentials en modale en hogere inkomens.</li></ul>
Addendum woonvisie 2019	<ul style="list-style-type: none"><li>- Grip houden op samenstelling van de woningvoorraad door voorraadbeleid op grond van de Huisvestingswet.</li><li>- Midden- en hoge segment beter toegankelijk maken voor middeninkomens door het vergroten van de beschikbaarheid, voorrangsregels en huurprijsmaatregelen en eventueel een zelfbewoningsplicht.</li><li>- Toezien op goed verhuurderschap in de particuliere huursector.</li></ul> <hr/> <p><i>Kwantitatieve doelstellingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De sociale voorraad moet tussen 2017 en 2030 met 13.500 woningen afnemen.</li><li>- Liberalisatie door 10.000 huurwoningen uit de sociale voorraad aan de vrije sector toe te voegen.</li><li>- Waardeontwikkeling door 3.000 koopwoningen uit de sociale voorraad aan de duurdere koopvoorraad toe te voegen.</li><li>- Slopen van 10.900 woningen uit de sociale voorraad.</li><li>- Bouwen van 8.400 nieuwbouwwoningen in de sociale voorraad.</li><li>- Bouwen van 2.000 onzelfstandige studentenwoningen in de sociale voorraad.</li></ul> <hr/> <p><i>Doelgroepen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Vijf groepen op basis van inkomen: goedkope sociale voorraad, duurdere sociale voorraad, midden, hoger, top.</li></ul>



## bijlage 4 definities vraag en aanbod per gemeente

Hieronder wordt per gemeente een overzicht gegeven van de definities van vraag en aanbod die de gemeente in de onderzoeksperiode hanteerde.

### Albrandswaard

**tabel 3-1: definities vraag en aanbod Albrandswaard**

beleid	categorie	inkomen	categorie	huurprijs	categorie	koopprijs
woonvisie 2016-2025	laag	ontbreekt	sociaal	ontbreekt	sociaal	ontbreekt
	midden	ontbreekt	middelduur-1	ontbreekt	middelduur-1	ontbreekt
			middelduur-2	ontbreekt	middelduur-2	ontbreekt
	hoog	ontbreekt	duur	ontbreekt	duur	ontbreekt
verordening sociale en middeldure huur 2021	laag	< € 40.024 <i>DAEB-inkomensgrens 2021</i>	sociaal	< € 752 <i>liberalisatiegrens 2021</i>	sociaal	ontbreekt
	midden	ontbreekt	middelduur	€ 752 – € 1.150	middelduur	ontbreekt
	duur	ontbreekt	duur	> € 1.150	duur	ontbreekt

### Barendrecht

**tabel 3-2: definities vraag en aanbod Barendrecht**

beleid	categorie	inkomen	categorie	huurprijs	categorie	koopprijs
woonvisie 2016-2025	laag	< € 35.739 <i>DAEB-inkomensgrens 2016</i>	sociaal	< € 710 <i>liberalisatiegrens 2016</i>	sociaal	< € 140.000 <i>bovengrens regio 2016</i>
	midden	€ 35.739 - € 45.000	middelduur	€ 710 - € 850	middelduur	€ 140.000 - € 180.000
	hoog-1	€ 45.000 - € 50.000	duur-1	€ 850 - € 950	duur-1	€ 180.000 - € 205.000
	hoog-2	€ 50.000 - € 60.000	duur-2	€ 950 - € 1.150	duur-2	€ 205.000 - € 260.000
	hoog-3	> € 60.000	duur-3	> € 1.150	duur-3	>€ 260.000
Verordening middeldure huur 2019	laag	< € 38.035 <i>DAEB-inkomensgrens 2019</i>	sociaal	< € 720 <i>liberalisatiegrens 2019</i>	sociaal	ontbreekt
	middelduur-1	€ 38.035 - € 57.053	middelduur-1	€ 720 – € 850	middelduur-1	ontbreekt
	middelduur-2	€ 57.053 - € 76.070	middelduur-2	€ 850 – € 1000	middelduur-2	ontbreekt
	duur	> € 76.070	duur	> € 1.000	duur	ontbreekt



tabel 3-2: definities vraag en aanbod Barendrecht (vervolg)

beleid	categorie	inkomen	categorie	huurprijs	categorie	koopprijs
verkregen via e-mail gemeente 2021	laag	< € 40.024 <i>DAEB-inkomensgrens 2021</i>	sociaal	< € 752 <i>liberalisatiegrens 2021</i>	sociaal	< € 180.000 <i>bovengrens regio 2021</i>
	midden-1	€ 40.024 - € 44.655	betaalbaar-1	€ 752 - € 850	betaalbaar-1	€ 180.000 - € 200.000
	midden-2	€ 44.655 - € 55.000	betaalbaar-2	€ 850 - € 1.060	betaalbaar-2	€ 200.000 - € 250.000
	midden-3	€ 55.000 - € 65.000	betaalbaar-3	€ 1.060 - € 1.250	betaalbaar-3	€ 250.000 - € 325.000
	hoog-1	€ 65.000 - € 75.000	duur-1	€ 1.250 - € 1.450	duur-1	€ 325.000 - € 400.000
	hoog-2	> € 75.000	duur-2	> € 1.450	duur-2	> € 400.000

### Capelle aan den IJssel

tabel 3-3: definities vraag en aanbod Capelle aan den IJssel

beleid	categorie	inkomen	categorie	huurprijs	categorie	koopprijs
woonvisie 2013-2020	laag	< € 33.614 <i>DAEB-inkomensgrens 2011</i>	sociaal	< € 665 <i>liberalisatiegrens 2012</i>	sociaal	< € 140.000
	midden-1	€ 33.614 - € 43.000	middelduur-1	ontbreekt	middelduur-1	€ 140.000 - € 200.000
	midden-2	€ 43.000 - € 62.000	middelduur-2	ontbreekt	middelduur-2	€ 200.000 - € 350.000
	hoog	> € 62.000	duur	ontbreekt	duur	> € 350.000
programma wonen 2019-2022	laag	<i>DAEB-inkomensgrens</i>	sociaal	< € 711 <i>liberalisatiegrens 2015</i>	sociaal	< € 140.000
	midden	ontbreekt	middelduur	ontbreekt	middelduur	€ 140.000 - € 300.000
	duur	ontbreekt	duur	ontbreekt	duur	> € 300.000

### Lansingerland

tabel 3-4: definities vraag en aanbod Lansingerland (woonvisie 2015-2020)

categorie	inkomen	categorie	huurprijs	categorie	koopprijs
laag	< € 34.911 <i>DAEB-inkomensgrens 2015</i>	sociaal	< € 710 <i>liberalisatiegrens 2015</i>	sociaal	< € 140.000 <i>bovengrens regio 2014</i>
midden	€ 34.911 - € 43.781	middelduur	€ 710 - € 850	middelduur	€ 140.000 - € 180.000
hoog	> € 43.781	hoog	> € 850	hoog	> € 180.000



## Rotterdam

tabel 3-5: definities vraag en aanbod Rotterdam

beleid	categorie	inkomen	categorie	huurprijs (corporatie)	categorie	WOZ-waarde
woonvisie 2016-2020	primaire doelgroep	<i>grens primaire doelgroep</i>	primaire doelgroep	<i>tweede aftoppingsgrens</i>	primaire doelgroep	< € 122.000
	sociale stijgers	ontbreekt	sociale stijgers	'rond € 711' <i>liberalisatiegrens</i>	sociale stijgers	ontbreekt
	modaal of hoger inkomen	ontbreekt	modaal of hoger inkomen	> € 711 vrije sector huurwoningen	modaal of hoger inkomen	> € 180.000
voortgangs- rapportage 2017	primaire doelgroep	<i>grens primaire doelgroep</i>	goedkope voorraad	<i>tweede aftoppingsgrens</i>	goedkope voorraad	< € 122.000 < € 140.000 <i>bestaand + nieuwbouw</i>
	secundaire doelgroep	<i>grens secundaire doelgroep</i>	midden laag	< € 711 <i>liberalisatiegrens</i>	midden laag	< € 140.000 < € 180.000 <i>bestaand + nieuwbouw</i>
	midden inkomens	ontbreekt	midden hoog	€ 711 – € 1.000 <i>nieuwbouw</i>	midden hoog	€ 180.000 – € 250.000 <i>nieuwbouw</i>
	hoge inkomens	ontbreekt	duur	> € 1.000 <i>nieuwbouw</i>	duur	> € 250.000 <i>nieuwbouw</i>
addendum woonvisie 2019	primaire doelgroep	<i>grens primaire doelgroep</i>	sociaal basis	<i>tweede aftoppingsgrens</i>	goedkope voorraad	< € 180.000 <i>bestaand</i>
	secundaire doelgroep	<i>grens secundaire doelgroep</i>	sociaal	<i>liberalisatiegrens</i>	midden laag	€ 180.000 – € 220.000 <i>bestaand</i>
	midden inkomens	€ 38.035 - € 55.000	midden hoog	€ 711 – € 1.000 <i>bestaand</i>	midden hoog	€ 220.000 – € 265.000 <i>bestaand</i>
	hoge inkomens	ontbreekt	duur	> € 1.000 <i>bestaand</i>	duur	> € 265.000 <i>bestaand</i>
herzien addendum 2020	primaire doelgroep	<i>grens primaire doelgroep</i>	sociaal basis	<i>tweede aftoppingsgrens</i>	goedkope voorraad	< € 141.000
	secundaire doelgroep	<i>grens secundaire doelgroep</i>	sociaal	<i>liberalisatiegrens</i>	midden laag	€ 141.000 – € 174.000 <i>bovengrens regio 2019</i>
	midden inkomens	ontbreekt	midden hoog	ontbreekt	midden hoog	ontbreekt
	hoge inkomens	ontbreekt	duur	ontbreekt	duur	ontbreekt



## bijlage 5 overzicht inzet instrumenten per gemeente

Hieronder wordt per gemeente een overzicht gegeven van de ingezette instrumenten in de onderzoeksperiode.

**tabel 4-1: instrumenten op basis van de Woningwet 2015**

instrument	inzet per gemeente
Opkoopbescherming	<i>Albrandswaard - Lansingerland</i> De invoering van opkoopbescherming wordt onderzocht door de gemeente.
	<i>Barendrecht</i> Inzet instrument is onderzocht, maar wordt niet ingevoerd.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Opkoopbescherming in 5 wijken sinds 2023.
	<i>Rotterdam</i> Opkoopbescherming in 16 wijken sinds 2022.
Passend toewijzen. Corporaties dienen 95% van hun woningen onder aftoppingsgrens te reserveren voor primaire doelgroep.	<i>Albrandswaard</i> Percentage woningen dat 'passend' werd toegewezen steeg van 70% (2015) naar 100% (2020).
	<i>Barendrecht</i> Percentage woningen dat 'passend' werd toegewezen daalde van 89% (2015) naar 80% (2020).
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Percentage van 95% werd in de periode 2015-2022 elk jaar behaald.
	<i>Lansingerland</i> Percentage van 95% werd in de periode 2015-2020 elk jaar gehaald door 3B woningen.
	<i>Rotterdam</i> Percentage woningen dat 'passend' werd toegewezen steeg van 87% (2015) naar 94% (2020).
Prestatieafspraken dat minimaal 70% van de sociale corporatievoorraad een huurprijs tot en met de tweede aftoppingsgrens heeft.	<i>Albrandswaard</i> In 2020 had 70% van de sociale corporatievoorraad een huurprijs tot de tweede aftoppingsgrens. De afspraak stond volgens corporaties wel onder druk door de relatief dure woningvoorraad.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Afspraak gold vanaf 2020. In 2020 en 2021 werd het streefpercentage behaald door de woningcorporatie.
	<i>Barendrecht- Lansingerland - Rotterdam</i> Vastleggen van afspraak volgt niet uit de afzonderlijke rapporten van deze gemeenten.
Regionale afspraak dat minimaal 75% van de corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens wordt toegewezen aan de primaire doelgroep.	<i>Albrandswaard</i> In 2020 behoorde 69% van de woningzoekenden die een sociale huurwoning vonden tot de primaire doelgroep.
	<i>Barendrecht</i> In 2020 behoorde 53% van de woningzoekenden die een sociale huurwoning vonden tot de primaire doelgroep.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Het streefpercentage werd in de periode 2019-2021 niet gehaald.
	<i>Lansingerland</i> Het streefpercentage van 75% werd in de periode 2017-2020 elk jaar gehaald.
	<i>Rotterdam</i> Er zijn afspraken over gemaakt met corporaties, maar behaalde percentage volgt niet uit het afzonderlijke rapport.





tabel 4-2: instrumenten op basis van de Huisvestingswet 2014

instrument	inzet per gemeente
Huisvestingsverordening: verordening woonruimtebemiddeling. Woningen labelen voor voorrangscategorieën.	<i>Albrandswaard</i> Minimaal 11% van de corporatievoorraad is gelabeld voor jongeren, gezinnen en senioren. Gegevens één corporatie niet bekend.
	<i>Barendrecht</i> Ongeveer 30% van de corporatievoorraad is gelabeld voor ouderen, jongeren of mensen met een beperking.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> De prestatieafspraken die de gemeente sinds 2020 heeft gemaakt over het labelen van woningen voor jongeren en senioren zijn behaald. Het exacte percentage corporatiewoningen dat wordt gelabeld is onbekend.
	<i>Lansingerland</i> Ongeveer 16% van de corporatievoorraad is gelabeld voor ouderen, jongeren en mensen met een beperking.
	<i>Rotterdam</i> Instrument ingezet, percentage volgt niet uit het afzonderlijke rapport.
Huisvestingsverordening: verordening woonruimtebemiddeling. Maximaal 50% van de woningen met voorrang toewijzen aan woningzoekenden met lokale en regionale binding, waarvan maximaal de helft met lokale binding.	<i>Albrandswaard</i> In 2020 was 2% van de verhuringen met regionale binding en 21% met lokale binding.
	<i>Barendrecht</i> Maximaal de helft van de advertenties voor corporatiewoningen vermeldt voorrang voor woningzoekenden met regionale of lokale binding.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> In 2021 vermeldde 97% van de geadverteerde woningen geen voorrang door lokale of regionale binding.
	<i>Lansingerland</i> In 2018 was 2% van de verhuringen met lokale binding.
	<i>Rotterdam</i> In 2020 vermeldde 3% van de geadverteerde corporatiewoningen voorrang op basis van geografische binding.
Huisvestingsverordening: verordening woonruimtebemiddeling. Proces van verlenen voorrang aan mensen met urgentieverklaring en herhuisvestingskandidaten.	<i>Albrandswaard</i> Aandeel geslaagden dat met urgentie een woning vond is sinds 2016 vrij constant rond de 25%.
	<i>Barendrecht</i> Aandeel geslaagden dat met urgentie een woning vond lag tussen de 11% (2015) en 34% (2017).
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Aandeel geslaagden dat met urgentie een woning vond was 8% in 2021.
	<i>Lansingerland</i> Aandeel geslaagden dat met urgentie een woning vond nam toe van 20% (2015) en 50% (2020).
	<i>Rotterdam</i> Aandeel geslaagden dat met urgentie een woning vond nam toe van 19% (2015) en 36% (2020).
Huisvestingsverordening: verordening toegang woningmarkt en samenstelling woningvoorraad.	<i>Rotterdam</i> In Rotterdam stelt de gemeente via deze verordening regels aan het gebruik van de woningvoorraad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadsbrede vergunningplicht voor onttrekken woningen door kamerverhuur, woningvorming en splitsing.</li> <li>• Opkoopbescherming in 16 wijken sinds 2022.</li> <li>• De 'Rotterdamwet'.</li> </ul>
	<i>Capelle aan den IJssel</i> De gemeente heeft geen verordening vastgesteld die wijzigingen aan de samenstelling van de woningvoorraad reguleert. Wel worden sinds 2015 twee artikelen van de 'Rotterdamwet' toegepast.
	<i>Albrandswaard - Barendrecht - Lansingerland</i> Inzet instrument volgt niet uit de afzonderlijke rapporten.



tabel 4-2: instrumenten op basis van de Huisvestingswet 2014 (vervolg)

instrument	inzet per gemeente
Opkoopbescherming	<i>Albrandswaard - Lansingerland</i> De invoering van opkoopbescherming wordt onderzocht door de gemeente.
	<i>Barendrecht</i> Inzet instrument is onderzocht, maar wordt niet ingevoerd.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Opkoopbescherming in 5 wijken sinds 2023.
	<i>Rotterdam</i> Opkoopbescherming in 16 wijken sinds 2022.



tabel 4-3: ruimtelijk instrumentarium

instrument	inzet per gemeente
Doelgroepenverordening	<i>Albrandswaard</i> Verordening sociale en middeldure huur sinds 2021 (nog niet toegepast op het moment van het schrijven van het rapport). Nieuwe sociale en middeldure huurwoningen hebben een gemaximaliseerde huurstijging en een instandhoudingstermijn van minimaal 25 jaar.
	<i>Barendrecht</i> Verordening middeldure huur sinds 2019. In enkele bestemmingsplannen en ontwikkelkaders van zijn op basis van de verordening eisen opgenomen over het percentage sociale en middeldure woningen.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Beschikt niet over een doelgroepenverordening. In sommige bestemmingsplannen heeft de gemeente een bepaling ten aanzien van sociale huur opgenomen, bijvoorbeeld over het percentage corporatiewoningen.
	<i>Lansingerland</i> Doelgroepenverordening middeldure huur sinds 2021 (nog niet toegepast).
	<i>Rotterdam</i> Verordening doelgroepen middeldure huur- en sociale koopwoningen sinds 2021 (nog niet toegepast). Biedt mogelijkheden om te sturen op segmentering bij nieuwbouw.
Grondbeleid en grondprijsbeleid	<i>Albrandswaard</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nota Grondbeleid in 2018 vastgesteld. Hieruit volgt dat de gemeente drie rollen kan hebben in grondbeleid, namelijk (1) facilitair, (2) actief facilitair en (3) actief. Per project wordt een rol gekozen.</li><li>• Nota Grondprijsbeleid in 2019 vastgesteld. De gemeente hanteert voor sociale huur- en koopwoningen een vaste sociale grondprijs.</li></ul>
	<i>Barendrecht</i> Nota Grondbeleid in 2021 vastgesteld. Hieruit volgt dat de gemeente drie rollen kan hebben in grondbeleid, namelijk (1) actief, (2) faciliterend en (3) participierend. Begin 2021 voerde Barendrecht bij 24 van de 31 ontwikkelingen een faciliterende rol waarbij de gemeente de randvoorwaarden bepaalt. In twee nieuwbouwprojecten is een sociale grondprijs gerekend.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> De gemeente voert meestal een facilitair grondbeleid en in sommige gevallen heeft Capelle aan actieve rol als grondeigenaar. Voor sociale huur- en koopwoningen hanteerde de gemeente vanaf 2016 dezelfde grondprijs.
	<i>Lansingerland</i> In nota grondbeleid uit 2019 staat beschreven dat de gemeente bij toekomstige ontwikkelingen voor een passief grondbeleid kiest. Inzet grondprijsbeleid volgt niet uit het afzonderlijke rapport.
	<i>Rotterdam</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• In ambitiedocument uit 2020 beschrijft de gemeente een "hybride grondbeleid" te hanteren waarbij de gemeente per project de eigen rol bepaalt en die meer ruimte laat voor een actieve regierol.</li><li>• Gemeente gebruikt 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.</li></ul>
Erfpacht	<i>Rotterdam</i> Grond voor de bouw van sociale huurwoningen wordt uitgegeven in eeuwigdurend erfpacht. <i>Albrandswaard - Barendrecht - Capelle aan den IJssel - Lansingerland</i> Inzet instrument volgt niet uit de afzonderlijke rapporten.



tabel 4-3: ruimtelijk instrumentarium (vervolg)

instrument	inzet per gemeente
Onteigening	<i>Rotterdam</i> In de periode 2015-2021 deed de gemeente vijf keer een beroep op de onteigeningswet. Het betrof in alle gevallen bouwactiviteiten in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> In de onderzochte periode is Capelle aan den IJssel één keer overgegaan tot onteigening van een woning.
	<i>Albrandswaard - Barendrecht - Lansingerland</i> Inzet instrument volgt niet uit de afzonderlijke rapporten.
Streefpercentages nieuwbouw	<i>Albrandswaard</i> In de intentieovereenkomsten en plannen voor nieuwbouwontwikkelingen zijn streefpercentages van minimaal 33% sociale huurwoningen opgenomen.
	<i>Barendrecht</i> Uit beleid volgde streefpercentages voor het sociale (25%) en middeldure (25%) segment. In de periode 2015-2020 bestond de nieuwbouwproductie voor 17% uit sociale woningen. Aandeel middelduur is onbekend.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> De gemeente maakt gebruik van gebiedspaspoorten. Dit zijn belangrijke sturingsdocumenten waarin spelregels rondom aantallen woningen, segmentering en ruimtelijke regels bij (her)ontwikkelingen worden geformuleerd. Opvallend is dat de helft van de gebiedspaspoorten voor grote ontwikkellocaties die de gemeente sinds 2015 vaststelde, geen prijssegmenteringseisen bevat.
	<i>Lansingerland</i> Uit beleid volgde een streefpercentage voor het sociale segment (20%). De kaders van de projecten in 2015-2020 bevatten vaak streefpercentages sociale nieuwbouw, maar waren doorgaans lager. In totaal was 12% van de nieuwbouw sociaal. Wat betreft middeldure woningen werden in plannen regelmatig streefpercentages genoemd, maar lag de realisatie doorgaans ook lager. In totaal was 3% van de nieuwbouw middelduur.
	<i>Rotterdam</i> Of het instrument wordt ingezet is niet af te leiden uit het rapport.
Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	<i>Rotterdam</i> In de periode 2015-2021 deed de gemeente bij elf bouwprojecten een beroep op de wet voorkeursrecht gemeenten, het merendeel daarvan betrof woningbouw.
	<i>Albrandswaard - Barendrecht - Capelle aan den IJssel – Lansingerland</i> Of het instrument wordt ingezet is niet af te leiden uit de rapporten.
Zelfbewoningsplicht	<i>Albrandswaard</i> Inzet instrument volgt niet uit het afzonderlijke rapport.
	<i>Barendrecht</i> Geldt sinds 2021. De zelfbewoningsplicht is van toepassing op alle te bouwen middeldure en dure koopwoningen.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Geldt sinds 2021. De zelfbewoningsplicht is van toepassing op alle nieuwbouwwoningen.
	<i>Lansingerland</i> In nota grondbeleid staat dat gemeente bij nieuwbouw veelal een anti-speculatiebeding instelt en zelfbewoning als uitgangspunt heeft bij alle projecten (tenzij belegging bewust als doel is gesteld). Hoe vaak dit is ingesteld heeft de gemeente niet bijgehouden.
	<i>Rotterdam</i> Vanaf 2020 is een stadsbrede zelfbewoningsplicht ingevoerd voor betaalbare koopwoningen bij gronduitgifte voor nieuwbouwprojecten, de verkoop van gemeentelijk vastgoed en herontwikkelingen zoals kluswoningen. De precieze invulling van de zelfbewoningsplicht vindt plaats per project en was in de onderzoeksperiode nog niet contractueel vastgelegd.



tabel 4-4: overige instrumenten

instrument	inzet per gemeente
Instrumenten voor senioren	<i>Albrandswaard</i> Gemeente is bezig met het opstellen van een woonzorgvisie gericht op ouderen. Opgaven zijn onder meer het vergroten van aanbod van woon(zorg)vormen en het bevorderen van doorstroming.
	<i>Barendrecht</i> In de periode 2017-2020 maakten jaarlijks 10 ouderen gebruik van de doorstroomregeling.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Invoering blijverslening in 2020. Sindsdien 1 of 2 blijversleningen verstrekt.
	<i>Lansingerland</i> Sinds 2017 inzet doorstroommakelaar door corporatie met een opbrengst van ongeveer 20 verhuizingen per jaar.
	<i>Rotterdam</i> Vanaf 2020 is een seniorenmakelaar aangesteld. In 2020 leidde dit tot 7 en in 2021 tot 12 verhuizingen.
Starterslening en andere instrumenten voor jongeren en starters	<i>Albrandswaard</i> In de periode 2014-2021 kregen in totaal 11 starters een starterslening.
	<i>Barendrecht</i> In de periode 2015-2020 kregen in totaal 13 starters een starterslening.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Invoering in 2022. Vanaf januari 2022 zijn 13 aanvragen voor een starterslening goedgekeurd.
	<i>Lansingerland</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tijdens uitvoeringsperiode Woonvisie 2015-2020 is starterslening niet ingezet. Vanaf 2022 wordt dit instrument naar verwachting weer ingezet.</li><li>• Voorrang bij nieuwe starterskoopwoningen voor (koop)starters die een sociale huurwoning bewonen. Eenmaal ingezet voor tien starterswoningen in een nieuwbouwwontwikkeling.</li><li>• Informeren jongeren over voordelen van inschrijving bij Woonnet Rijnmond middels een brief.</li></ul>
	<i>Rotterdam</i> Vanaf 2021 zijn er 200 leningen voor starters beschikbaar met een maximaal leenbedrag van € 30.000.
Overig	<i>Albrandswaard</i> Procedure voor marktinitiatieven. Marktinitiatieven voor kleinere projecten waarbij een bestemmingsplanwijziging nodig is of gemeentelijke grond betrokken is behandelt de gemeente volgens een vaste procedure.
	<i>Capelle aan den IJssel</i> Paraplubestemmingsplan Wonen. Sinds 2023 zijn de regels rondom verkamering in Capelle geharmoniseerd middels een paraplubestemmingsplan, dat voor de hele gemeente geldt. Bewoning anders dan bewoning door één huishouden is niet toegestaan, tenzij er een omgevingsvergunning voor is afgegeven.
	<i>Rotterdam</i> Verhuurdervergunning opgenomen in APV. In november 2021 telde Carnisse 71 adressen waar misstanden zijn geconstateerd en werden vier waarschuwingsbrieven verstuurd. Er is nog geen vergunningplicht opgelegd.



## bijlage 6 bronnenlijst

### rekenkamer onderzoeken

- Randstedelijke Rekenkamer, Eindrapport 'Bouwen aan regie: onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van wonen', december 2019.
- Rekenkamer Barendrecht, 'Bouwen in balans. Onderzoek naar woonbeleid Barendrecht', 21 april 2022
- Rekenkamer Lansingerland, 'Bouwen in beweging. Onderzoek naar woonbeleid Lansingerland', 7 juli 2022.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Thuis in cijfers. Onderzoek naar woonbeleid Rotterdam', 9 september 2022.
- Rekenkamer Albrandswaard, 'Bouwen voor elkaar. Onderzoek naar woonbeleid Albrandswaard', 29 november 2022.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Tijden van transitie, onderzoek naar Woonbeleid Capelle aan den IJssel vanaf 2013', 12 mei 2023.

### gemeentelijke documenten

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Woonvisie 2013-2020. Parkstad naast economische motor', februari 2013.
- Gemeente Lansingerland, 'Coalitieakkoord 2014-2018 – Samen aan de slag!', 26 mei 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'Woonvisie 2016-2025', 26 april 2016.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017.
- Gemeente Albrandswaard, brief 'Aanscherping bod nieuwe regionale woningmarktafspraken', 6 november 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030', vastgesteld op 16 mei 2019.
- Gemeente Albrandswaard, 'Woningmarktprogramma Albrandswaard', 2 november 2020.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', 15 december 2021.
- Gemeente Albrandswaard, 'Prestatieafspraken 2023 en 2024. Gemeente Albrandswaard, woningcorporaties en huurdersvertegenwoordigingen', 14 december 2022.
- Gemeente Rotterdam, Wethouder Klimaat, Bouwen en Wonen, 'Aanbieding Regioakkoord Regio Rotterdam', 31 januari 2023.

### documenten gerelateerd aan de regio

- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Bestuursovereenkomst Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam 2020-2024', ongedateerd
- RIGO Research en Advies, quickscan 'Instrumentarium sturing op woonbeleid, provincie Zuid-Holland', 31 mei 2017.
- ABF, 'Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 18 mei 2018.
- Stec Groep, 'Monitor Regioakkoord Regio Rotterdam', versie 2021.



- RIGO Research en advies, 'Regio Rotterdam: de eerste stap! Voldoende woningen en de eerste stap naar spreiding van de sociale voorraad', 23 januari 2019.
- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Regioakkoord nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam. 2018-2030', 23 januari 2019.
- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Regionale Woonvisie Regio Rotterdam 2021-2040', vastgesteld op 23 juni 2021.
- RIGO Research en Advies, 'Een grote en urgente opgave, Actualisatie Regioakkoord Wonen Regio Rotterdam', 20 oktober 2021.
- ABF, 'Actualisatie studie Naar een meer evenwichtige regio Rotterdam', 17 november 2021.
- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, brief 'Aanbieding nieuwe woningbehoefteraming regio Rotterdam', 19 november 2021.
- RIGO Research en Advies, 'Eindrapport Analyse gemeentelijke biedingen 2022. Actualisatie Regioakkoord Wonen Rotterdam', 7 november 2022.
- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarktafspraken regio Rotterdam', 15 november 2022.
- Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam, 'Geactualiseerd Regioakkoord 2022. Nieuwe woningmarktafspraken Regio Rotterdam. 2021 tot en met 2030', vastgesteld op 27 januari 2023.

#### landelijke overheid

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Nationale woonagenda 2018-2021', 23 mei 2018.
- Rijksoverheid, 'Nota van wijzigingen Wet maatregelen middenhuur', 31 januari 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, 'Betaalbaar wonen voor starters en mensen met een middeninkomen', 15 mei 2020.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Kamerbrief met reactie op initiatiefnota over wonen en ouderenzorg', 23 november 2020.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale woon- en bouwagenda', maart 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma Woningbouw 2022-2026', maart 2022.
- Minister van Financiën, 'Voorstel verlaging schenkingsvrijstelling eigen woning 2023', 8 maart 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma Betaalbaar wonen 2022-2026', mei 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Programma een thuis voor iedereen', mei 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Leefbaarheid en veiligheid, juli 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving, november 2022.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Wonen en zorg voor ouderen, november 2022.





provincie

- Provincie Zuid-Holland, e.a., 'Woondeal zuidelijke Randstad', 3 juni 2019.
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, 'Realisatieagenda regio Rotterdam', 14 maart 2023.
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland, brief 'Beoordeling Regioakkoord Rotterdam 2022', 16 maart 2023.

overige gebruikte documenten

- Conijn, J., (2022), 'Definiëring sociale huur', Verkregen op 26 april 2023 via <https://finance-ideas.nl/wp-content/uploads/2022/07/definiering-sociale-huur.pdf>
- 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.
- VNG, 'De VNG-inzet bouwen en wonen', maart 2021.
- Aedes, Woonbond, VNG en de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Nationale Prestatieafspraken', 30 juni 2022.

geraadpleegde websites

- Rijksoverheid, 'Snel zekerheid nodig over startdatum Omgevingswet', verkregen op 17 februari 2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/26/rijk-medeoverheden-en-bedrijfsleven-snel-zekerheid-nodig-over-startdatum-omgevingswet>.
- Rijksoverheid, Vrijstelling overdrachtsbelasting woningkopers tot 35 jaar. Verkregen op 29 november 2022 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huis-kopen/vraag-en-antwoord/vrijstelling-overdrachtsbelasting>
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Woningbouwimpuls (WBI). Verkregen op 29 november 2022 via <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/woningbouwimpuls>.





## bijlage 7 begrippenlijst

tabel 5-6: begrippenlijst

<b>begrip</b>	<b>omschrijving</b>
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%.
anterieure overeenkomst	In een anterieure overeenkomst leggen de gemeente en een particuliere partij afspraken vast over het ontwikkelen van een perceel dat eigendom is van de particuliere partij. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over onder meer de bijdrage van de particuliere partij aan de kosten die de gemeente maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken. In de overeenkomst kunnen ook afspraken opgenomen worden over de segmentering van woningen. Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een ontwikkeling
betaalbare woningen	Een gemeente kiest zelf de definitie van wat betaalbare woningen zijn. Meestal wordt met betaalbare woningen bedoeld op sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen tot € 1.000 en koopwoningen tot de NHG-grens.
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 scheefwonders	Mensen met een te laag inkomen voor de huur van hun woning
EC-doelgroep	Het totaal van de primaire en secundaire doelgroep (zie hieronder). Het begrip verwijst naar landelijke regelgeving omtrent toewijzing van sociale huurwoningen die met instemming van de Europese Commissie (EC) is ingevoerd, met als doel staatssteun te beperken. De lidstaten zijn vrij om te bepalen hoe de doelgroep afgebakend wordt.
goedkope scheefwonders	Mensen met een te hoog inkomen voor de huur van hun woning.
liberalisatiegrens	De liberalisatiegrens is de bovengrens van de huurprijs voor woningen in het sociale huursegment. Woningen boven deze grens vallen in het vrije huursegment.
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
markttoetsprocedure	De markttoetsprocedure houdt in dat de gemeente eerst een marktverkenning doet om te onderzoeken of private marktpartijen met name woningen in het middeldure segment willen bouwen. In de praktijk betekende deze markttoets dat corporaties helemaal niet meer bouwden voor middenhuur, omdat de gemeentelijke procedure vrijwel nooit werd opgestart.
Meer Evenwicht-scenario	Een principe uit het Regioakkoord waarin gemeenten streven naar een evenwichtigere spreiding van de sociale voorraad over de regio



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 bezit en goedkope koopwoningen (in 2020 was dit een maximale WOZ-waarde van € 180.000).
80-10-10 regeling	De Woningwet schreef 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. In 2022 verdween de tussencategorie voor lage middeninkomens. Corporaties dienen dan 92,5% van hun woningen toe te wijzen aan de doelgroep. Daarnaast mogen zij 7,5% vrij toewijzen. De corporatie mag dit verhogen tot 15% als zij daarover prestatieafspraken maken met de gemeente en huurdersorganisatie.
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.

### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 14 juni 2021 is mevrouw prof.dr.ir. Marjolein van Asselt directeur. Zij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

### **onafhankelijk**

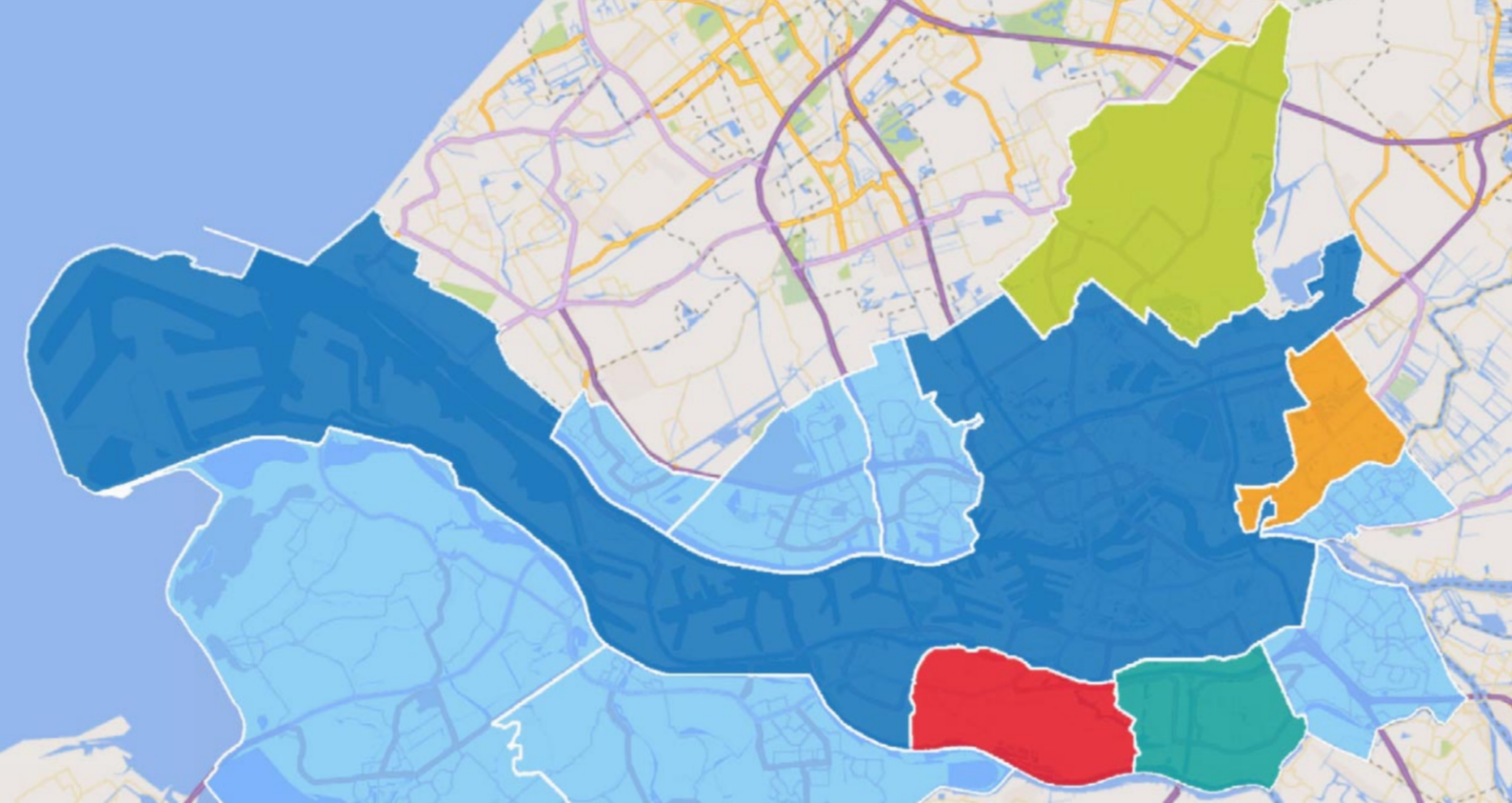
De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **openbaar**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

### **voor Rotterdam en regio**

Vijf regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.



## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

telefoon  
010 · 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

basisontwerp  
dewerf•com, Zuid-Beijerland

fotografie  
Willy van Bragt Fotografie  
Hans Stockfotografie  
Jan Kok - Boomerang Fotografie  
woonstichting Patrimonium  
Rekenkamer Rotterdam



uitgave  
Rekenkamer Rotterdam  
augustus 2023