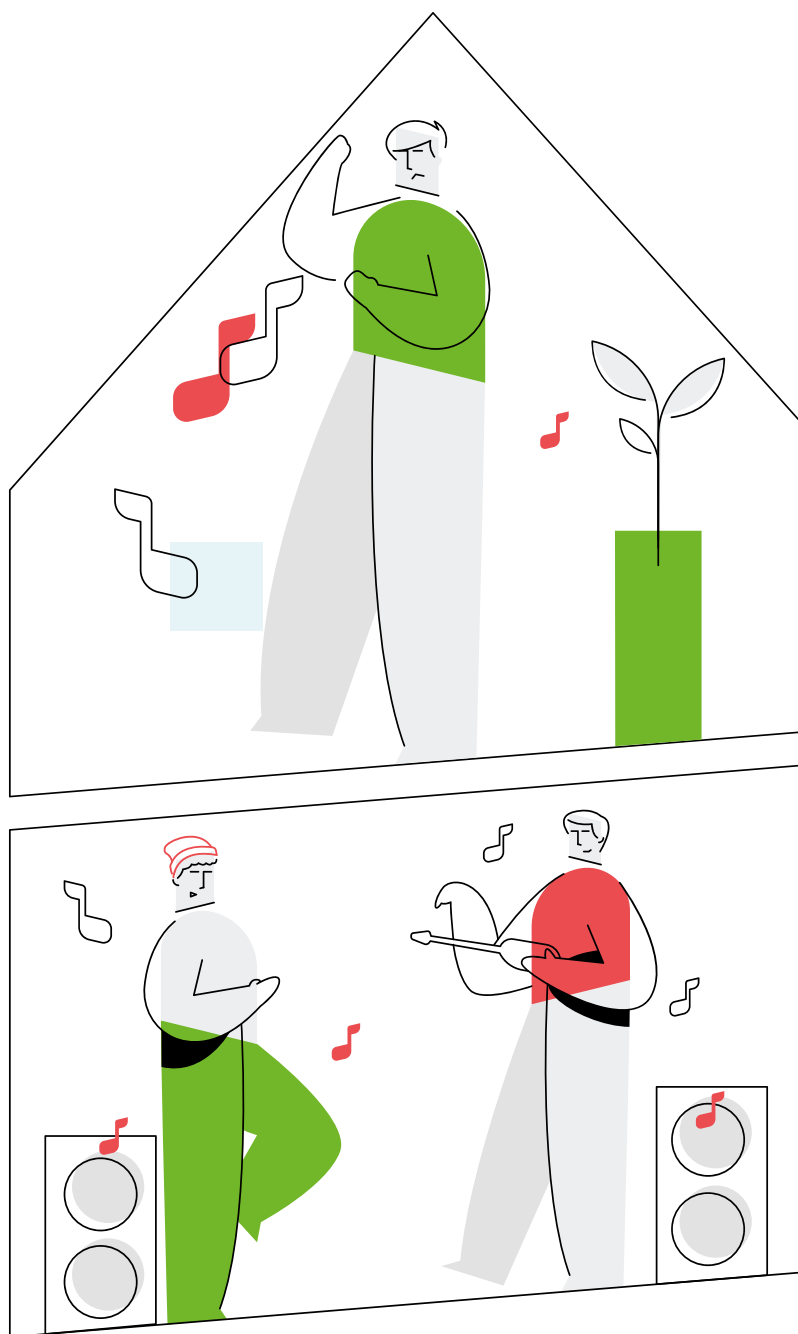


Onderzoek woonbeleid



**Rekenkamercommissie
De Ronde Venen**

29 augustus 2022

Onttrafel de trend. **Kijk vooruit.**

DATUM 29 augustus 2022

TITEL Onderzoek woonbeleid

OPDRACHTGEVER Rekenkamercommissie De Ronde Venen

AUTEUR(S) Sander Reith

PROJECTNUMMER 736.109

STATUS Versie na ambtelijk wederhoor

Ontrafel de trend.
Kijk vooruit.

Tivolilaan 205
6824 BV Arnhem
Postbus 1174
6801 BD Arnhem

www.companen.nl
info@companen.nl
026 351 25 32

KvK-nummer: 09035291
BTW-nummer: NL001826517B01

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	4
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding	7
2.2	Vraagstelling, afbakening	7
2.3	Werkwijze	8
2.4	Leeswijzer	8
3	Beleidsdoelen en ambities samengevat	9
3.1	Het verhaal: waar gaat het om bij gemeentelijk woonbeleid?	9
3.2	Hoe geeft de gemeente De Ronde Venen invulling aan haar taak?	11
4	Toetsing inzet gemeente De Ronde Venen	15
4.1	Borg dat de woningen gebouwd worden	15
4.2	Borg dat de woningen betaalbaar zijn	16
4.3	Borg dat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen	17
4.4	Borg dat de woningen voor de doelgroep beschikbaar blijven	17
5	De beleidscyclus als toetsingskader	19
5.1	Strategische doelen	19
5.2	Inzet van instrumenten	20
5.3	Uitvoering	21
5.4	Monitoring	22
5.5	Bijsturing	22
6	Conclusies op de onderzoeksvragen	23
	Bijlage 1: Thema's en uitgangspunten Woonvisie	25
	Bijlage 2: Thema's prestatieafspraken	26
	Bijlage 3: Instrumenten De Ronde Venen in schema	28
	Bijlage 4: Wettelijke kaders, instrumentarium	30

1 Samenvatting en conclusies

Gemeenten beschikken over wettelijke mogelijkheden, regels en instrumenten om invloed uit te kunnen oefenen op vraagstukken in de woningmarkt. De Rekenkamercommissie gemeente De Ronde Venen heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop op lokaal niveau in de gemeente De Ronde Venen gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheden.

Hoofdvragen:

- Maakt de gemeente in samenwerking met partijen op het gebied van het wonen in de gemeente De Ronde Venen optimaal gebruik van de wet om de volkshuisvestelijk vraagstukken op te lossen?

Deelvragen:

- Wat zijn exact de wettelijke kaders die lokale partijen ter beschikking staan? Deze zijn opgenomen in de bijlagen.
- Wat is naast de formeel wettelijke kaders mogelijk om effectief te werken aan het oplossen van de vraagstukken? Dit is opgenomen in de bijlagen.
- Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad tot haar beschikking om prestatieafspraken op te stellen?
- Welke criteria heeft de raad geformuleerd voor het oplossen van de kwalitatieve en kwantitatieve woningmarkt-vraagstukken? Basis is in ieder geval de Woonvisie, maar ook andere beleidsstukken kunnen criteria geformuleerd hebben in het kader van de geconstateerde vraagstukken.
- Zijn de criteria en uitgangspunten daadwerkelijk gehanteerd als input voor de prestatieafspraken?
- Zijn de criteria en uitgangspunten voldoende uitgewerkt om een goed sluitende keten van plan-do-check-act te kunnen volgen?
- Op welke wijze kunnen raad en college haar beleid verbeteren en het gedrag met betrekking tot effectief beleid en uitvoeringsafspraken (prestatieafspraken) stimuleren? De beantwoording van deze vraag komt terug in de aanbevelingen.

Samenvatting van de belangrijkste conclusies

Hoofdvraag: maakt de gemeente in samenwerking met partijen op het gebied van het wonen in de gemeente De Ronde Venen optimaal gebruik van de wet om de volkshuisvestelijk vraagstukken op te lossen?

Onze hoofdconclusie is dat de gemeente volop gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheden en ander beschikbaar instrumentarium om de vraagstukken inzake Woonbeleid op te lossen. Ook de wijze waarop zij acteert richting andere partijen is hierin van toegevoegde waarde. Op een aantal onderdelen kunnen weliswaar nog stappen gezet worden om optimaal gebruik te maken van wet en instrumentarium, alsmede in de uitvoering dan wel monitoring. Niettemin komen wij tot een overwegend positief oordeel over de wijze waarop de gemeente De Ronde Venen de vraagstukken op woonbeleid probeert op te lossen.

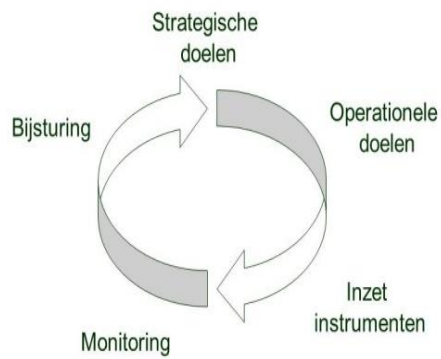
Deelvraag: welke beleidskaders heeft de gemeenteraad tot haar beschikking om prestatieafspraken op te stellen?	
Een actuele Woonvisie (2021)	√
Woonstrategie (2019)	√
Huisvestingsverordening	√
Doelgroepenverordening	√
Nota Grondbeleid 2018-2021	√
Diverse ruimtelijke visies/kaders: <ul style="list-style-type: none"> • Integraal Ruimtelijk Perspectief 2021-2040 (regio) • Structuurvisie De Ronde Venen tot 2030 • Structuurvisies Amstelhoek, Wilnis-dorp • Dorpsvisies Abcoude, Baambrugge, De Hoef, centrum Vinkeveen 	√
Conclusie samengevat <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente de Ronde Venen beschikt over goede en voldoende beleidskaders om het woonbeleid op een goede manier vorm te geven. De gemeente maakt bovendien van de meeste instrumenten gebruik en doet dit afgewogen. • Op strategisch niveau voor de lange termijn ontbreekt een basis voor de Woonvisie (toekomstvisie c.q. Omgevingsvisie). • De gemeente beschikt niet over een Woonzorgvisie, een goede visie, focus en samenwerking ontbreekt. 	

Deelvraag: welke criteria heeft de raad geformuleerd voor het oplossen van de kwalitatieve en kwantitatieve woningmarktvraagstukken?	
Criteria met name verwoord in de Woonvisie: <ul style="list-style-type: none"> • verwachte groei van 1.180 huishoudens, extra groei met 500 woningen; • gelijk blijven aandeel sociale huur 24%, mag groeien naar 30%; • bij elk nieuwbouwproject aandeel sociale huurwoningen minimaal 30%; • bij projecten met meer dan 50 woningen: tenminste 15% in middeldure huur dan wel goedkope koop; • tegengaan scheefwonen; • vraaggericht bouwen; • bouwen voor een gezonde leeftijdsopbouw (3 tot 5 ton voor doorstroming gezinnen binnen gemeente en uit regio, onder 2 ton voor jonge gezinnen). 	√
Conclusie samengevat <ul style="list-style-type: none"> • Criteria zijn geformuleerd, goede basis voor uitvoering van beleid. 	

Deelvraag: zijn de criteria en uitgangspunten daadwerkelijk gehanteerd als input voor de prestatieafspraken?	
De gemeente werkt met periodieke prestatieafspraken met GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden.	√
Conclusie samengevat <ul style="list-style-type: none"> • De criteria en uitgangspunten uit de kaders (met name de Woonvisie) worden helder als vertrekpunt voor de prestatieafspraken gehanteerd; • Wel zien we nog kansen om de positie en mogelijkheden voor corporaties voor de bouw van sociale huurwoningen in prestatieafspraken mee te nemen en afspraken te maken over wat de gemeente daarin kan betekenen. 	

Conclusies ten aanzien van de beleidscyclus (plan-do-check-act)

Zijn de criteria en uitgangspunten voldoende uitgewerkt om een goed sluitende keten van plan-do-check-act te kunnen volgen?



Positief

- Strategische doelen (hoewel lange-termijnvisie wordt gemist);
- Operationele doelen;
- Instrumenten: de meeste voorhanden zijnde instrumenten worden proportioneel ingezet.

Verbeterpunten

- Op thema's duurzaamheid en wonen en zorg zijn doelstellingen minder helder geformuleerd;
- Monitoring van beleid: vindt slechts gedeeltelijk plaats;
- Bijsturing/actualisering: minder helder.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie De Ronde Venen stelt in haar onderzoeksvoorstel dat de realisatie van goedkope woningen in de afgelopen jaren steeds lastiger geworden (onder andere door stijgende kosten van bouwgrond, materialen en loonkosten). Ook komen de totale woonlasten (dus bijvoorbeeld inclusief de kosten voor energie) steeds meer centraal te staan. Daarnaast willen het rijk en de corporaties aan het Klimaatakkoord voldoen, waardoor duurzaamheid een grotere rol speelt. Door deze ontwikkelingen wordt niet alleen beschikbaarheid en betaalbaarheid, maar ook duurzaamheid een onderwerp van onder andere de gesprekken en afspraken tussen gemeenten, huurders en corporaties.

In de gemeenteraad van de gemeente is aandacht gevraagd voor het thema Wonen. Er leven veel vragen rondom dit thema, waaronder ook over het woningtekort. Op basis van een lokale Woonvisie kan de gemeente met de corporatie en de bewoners gezamenlijk een contract opstellen over de te leveren prestaties, ook wel prestatieafspraken genoemd. Huurdersorganisatie, gemeente en de corporatie stellen deze prestatieafspraken gezamenlijk op en ondertekenen deze ook gezamenlijk. Bij de uitvoering van dit samenwerkingstraject maken deze drie partijen de prestaties per gemeente, wijk of project concreet. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over prijs, beschikbaarheid en kwaliteit. Bij het maken van prestatieafspraken moet rekening gehouden worden met de periodiek door het Rijk vastgestelde prioriteiten.

2.2 Vraagstelling, afbakening

Vraagstelling

Naast prestatieafspraken zijn er andere wettelijke mogelijkheden, regels en instrumenten om invloed uit te kunnen oefenen op vraagstukken in de woningmarkt. De Rekenkamercommissie gemeente De Ronde Venen wil in het licht van boven gestelde een onderzoek naar de wijze waarop op lokaal niveau gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheden. De hoofdvraag van het onderzoek luiden:

- Maakt de gemeente in samenwerking met partijen op het gebied van het wonen in de gemeente De Ronde Venen optimaal gebruik van de wet om de volkshuisvestelijk vraagstukken op te lossen?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in een aantal deelvragen:

- Wat zijn exact de wettelijke kaders die lokale partijen ter beschikking staan?
- Wat is naast de formeel wettelijke kaders mogelijk om effectief te werken aan het oplossen van de vraagstukken?
- Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad tot haar beschikking om prestatieafspraken op te stellen?
- Welke criteria heeft de raad geformuleerd voor het oplossen van de kwalitatieve en kwantitatieve woningmarkt-vraagstukken? Basis is in ieder geval de Woonvisie, maar ook andere beleidsstukken kunnen criteria geformuleerd hebben in het kader van de geconstateerde vraagstukken.
- Zijn de criteria en uitgangspunten daadwerkelijk gehanteerd als input voor de prestatieafspraken?
- Zijn de criteria en uitgangspunten voldoende uitgewerkt om een goed sluitende keten van plan-do-check-act te kunnen volgen?
- Op welke wijze kunnen raad en college haar beleid verbeteren en het gedrag met betrekking tot effectief beleid en uitvoeringsafspraken (prestatieafspraken) stimuleren?

Afbakening

In dit onderzoek focussen we op de vraagstukken die in het thema wonen op dit moment cruciaal zijn:

- de grote woningtekorten (kwantiteit);
- de mismatch tussen de samenstelling van de woningvoorraad en de woningbehoefte (kwaliteit, met een focus goedkope en betaalbare woningsegmenten). Daarbij kijken we met name naar de wijze waarop de gemeente in samenwerking met de belangrijkste partners op deze vraagstukken stuurt.

2.3 Werkwijze

Om goed antwoord te geven op de vraagstelling zijn we begonnen met een uitgebreide studie van de beschikbare bronnen en stukken van de gemeente. Vervolgens hebben we op basis van deze analyse een aantal interviews gehouden:

- Gemeente De Ronde Venen: verantwoordelijk wethouder, hoofd afdeling Ruimte, beleidsadviseur Wonen, teamleider Projecten en Vastgoed;
- Woningcorporatie GroenWest: beleidsmedewerker, projectleider;
- Huurdersbelangenvereniging Weidelanden: voorzitter;
- HSB Ontwikkeling (ontwikkelaar Twistvlied): ontwikkelmanager.

Daarbij hebben we de nodige nuances, achtergronden en aanscherpingen van onze bevindingen opgehaald.

2.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 3 beginnen we met een korte beschrijving van de kern van woonbeleid: waar gaat het nu eigenlijk om bij gemeentelijk woonbeleid, waar ligt de urgentie en wat zijn op hoofdlijnen dan de belangrijkste opgaven? Die vatten we samen in een beperkt aantal cruciale criteria:
 - dat de juiste woningen gebouwd worden (kwantiteit en kwaliteit);
 - dat de woningen betaalbaar zijn voor de verschillende doelgroepen (betaalbaarheid);
 - dat de woningen bij de juiste doelgroepen terecht komen;
 - dat de woningen zo lang mogelijk voor de doelgroepen beschikbaar blijven.

Vervolgens beschrijven we kort de ambities en doelstellingen zoals de gemeente De Ronde Venen die heeft verwoord in diverse beleidsstukken. Op welke wijze geeft de gemeente De Ronde Venen invulling aan haar taak?

- Dat is de basis voor een toetsing: in hoofdstuk 4 toetsen we het handelen van de gemeente aan de hand van de 4 criteria. Welke instrumenten zet zij in om de ambities en doelstellingen te realiseren?
- In hoofdstuk 5 toetsen we of de gemeente op een goede manier de beleidscyclus volgt (strategische /operationale doelen – inzet instrumenten – monitoring – bijsturing);
- In hoofdstuk 6 trekken we op basis van de voorgaande hoofdstukken de belangrijkste conclusies bij de onderzoeksvragen;
- In de bijlagen gaan we in op de thema's en uitgangspunten van de Woonvisie, de thema's van de prestatieafspraken, instrumenten die de gemeente inzet en wettelijke kaders en instrumentarium.

3 Beleidsdoelen en ambities samengevat

In dit hoofdstuk schetsen we de kern van het verhaal van gemeentelijk woonbeleid. Waar gaat het precies om bij gemeentelijk woonbeleid, waar ligt de grootste urgentie en wat zijn dan de belangrijkste opgaven waar een gemeente aan moet werken. We vervolgen met een schets van de manier waarop de gemeente De Ronde Venen invulling geeft aan die taakstelling. Wat zijn de belangrijkste ambities en doelstellingen van de gemeente?

3.1 Het verhaal: waar gaat het om bij gemeentelijk woonbeleid?

Huisvesting is een grondrecht

We beginnen bij het begin. Het recht op huisvesting is een grondrecht, en ook een mensenrecht. Artikel 22 van de Nederlandse Grondwet stelt dat 'bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp is van zorg der overheid'. Voldoende woongelegenheden worden gezien als een primaire levensbehoefte van de mens en is uitgewerkt in de Woningwet en de Huisvestingswet. Ook internationaal wordt huisvesting als cruciaal gezien: iedereen heeft recht op 'een toereikende levensstandaard met inbegrip van voldoende voedsel, kleding en huisvesting'.¹

In het verleden speelde het Rijk een sterk sturende rol om voor voldoende woongelegenheden te zorgen. Rond het einde van de vorige eeuw heeft het Rijk zich geleidelijk teruggetrokken en zijn veel taken gedecentraliseerd richting gemeenten. Tegelijkertijd zijn er minder regels gesteld: de markt moet de huisvesting van het volk regelen, de overheid faciliteert. Via onder andere de Woningwet en de Huisvestingswet reguleert de rijksoverheid nog wel op hoofdlijnen. Zo stelt het Rijk in het kader van de Woningwet periodiek de belangrijkste prioriteiten vast waar gemeenten in samenwerking met corporaties en andere partijen in hun beleid op in moeten spelen. Voor de periode 2021-2025 zijn dat:

- Bijdragen aan de bouwopgave (versnellen nieuwbouw);
- Zorgen voor betaalbaarheid;
- Investeren in een duurzame sociale huurwoningvoorraad;
- Realiseren van wonen met zorg;
- Huisvesten van spoedzoekers;
- Investeren in leefbaarheid.

Huidige urgentie: grote woningtekorten, betaalbaarheid onder druk

Anno 2022 is de urgentie rond de grondwettelijke taak voor voldoende woongelegenheden zeer hoog. In grote lijnen zien we het volgende:

- Het woningtekort is zeer groot, in Nederland (900.000 woningen extra nodig in 2030). En ook in de gemeente De Ronde Venen zijn de opgaven groot (+4.800 woningen in de periode tot 2040, met een opgave voor voldoende sociale huur, middeldure huur en goedkope koop);
- De bouwproductie ligt door verschillende oorzaken al jaren op een te laag niveau. De huidige tekorten aan personeel en materiaal spelen daar een rol bij, evenals de stikstofproblematiek;
- De betaalbaarheid van het wonen staat zwaar onder druk. Het kost met name de lagere en middeninkomens veel moeite om aan een passende huur- of koopwoning te komen. De koopwoningen zijn de laatste jaren steeds duurder geworden. Middeldure huur komt moeizaam van de grond. En in de sociale huursector is het dringen om voor een passende woning in aanmerking te

¹ Artikel 11 van het "Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten", een verdrag van de Verenigde Naties, gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

komen. Bovendien zetten de sterk stijgende energiekosten de betaalbaarheid van het wonen verder onder druk.

Gemeenten hebben belangrijke rol

Hoewel het Rijk dus kaders stelt, ligt het zwaartepunt voor een goede beleidsvoering en sturing dus op lokaal niveau. De gemeenten hebben een belangrijke rol om het grondwettelijke recht op voldoende woongelegenheden voor haar inwoners te borgen, binnen de wettelijke kaders van het Rijk.

Waar gaat het dan met name om? De kern van het wonen (de volkshuisvesting) is het zorgen voor voldoende, kwalitatief goede woningen die betaalbaar zijn voor de verschillende doelgroepen die gehuisvest moeten worden. Dus:

- Kwantiteit: voldoende woningen;
- Kwaliteit: de juiste woningen (duurzaam, leefbaar);
- Betaalbaarheid: passend bij de (inkomens)situatie van de verschillende doelgroepen.

En juist op die thema's is de urgentie groot, zoals hiervoor gesteld. Ook in de gemeente De Ronde Venen.

Belangrijkste opgaven

Op basis van deze beknopte schets van gemeentelijk woonbeleid kunnen we de kern waar het om draait samenvatten in het volgende schema.



De gemeente is aan zet om in samenwerking met haar partners te borgen dat:

- de juiste woningen gebouwd worden (kwantiteit en kwaliteit);
- de woningen betaalbaar zijn voor de verschillende doelgroepen (betaalbaarheid);
- de woningen bij de juiste doelgroepen terecht komen;
- de woningen zo lang mogelijk voor de doelgroepen beschikbaar blijven.

Daar dient zij een passend instrumentarium voor te organiseren, waarbij zij zo goed mogelijk gebruik maakt van de mogelijkheden die wetten, regelgeving, lokaal beleid en beschikbaar instrumentarium bieden. Dit schema gebruiken we in het vervolg van deze rapportage voor de toets van het woonbeleid van de gemeente De Ronde Venen en van de sluitende beleidscyclus.

3.2 Hoe geeft de gemeente De Ronde Venen invulling aan haar taak?

De geschetste problematiek en urgentie speelt ook in de gemeente De Ronde Venen. Hoe geeft de gemeente dan invulling aan haar taak om de vraagstukken op het gebied van het wonen op te lossen? In deze paragraaf geven we kort de kern van de belangrijkste beleidsinstrumenten weer. Welke doelstellingen heeft de gemeente geformuleerd, en wat zijn de belangrijkste middelen die zij inzet om die doelen te bereiken? Voor een totaaloverzicht van instrumenten die de gemeente inzet, verwijzen we naar bijlage 3.

De kern van het beleid: Woonvisie....

Conform de herziene Woningwet moet de gemeente beschikken over een actuele Woonvisie. Sinds de wetsherziening in maart 2022 is dit verplicht gesteld. De Woonvisie is de basis voor het maken van concrete prestatieafspraken tussen de gemeente, corporatie en de huurdersorganisaties (belangenvertegenwoordiger van de huurders van de corporatie).

De gemeente De Ronde Venen beschikt over een Woonvisie en heeft op basis daarvan prestatieafspraken gemaakt. De belangrijkste doelstellingen (voor een uitgebreider overzicht verwijzen wij naar bijlage 1):

- Betaalbaarheid: voldoende betaalbare woningen voor elke doelgroep (waaronder lage inkomens), voldoende betaalbare koop voor starters/jonge gezinnen;
- Beschikbaarheid en diversiteit: aandeel sociale huurwoningen minimaal gelijk op 24%, mag groeien naar 30%, bij nieuwe projecten moet minimaal 30% sociale huur zijn, bij grotere projecten moet minstens 15% middeldure huur of goedkope koop zijn;
- Duurzaamheid: verduurzamen bestaande voorraad, duurzame nieuwbouw (gasloos, energieneutraal, Nul-op-de-meter);
- Wonen en zorg: langer zelfstandig thuis faciliteren, beschermde woonvormen realiseren in samenwerking met zorgaanbieders.

Voor de langere termijn zijn doelstellingen over het aantal toe te voegen woningen opgenomen in het regionale Integraal Ruimtelijk Perspectief (IRP) 2021-2040 van de 16 samenwerkende gemeenten (U16TRECHT): + 4.800 woningen.

... prestatieafspraken

Zoals gezegd is betaalbaarheid van het wonen een urgent vraagstuk op landelijk niveau, en ook in de gemeente De Ronde Venen. Met woningstichting GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden zijn op basis van de Woonvisie prestatieafspraken gemaakt. Deze gaan onder meer over (uitgebreider overzicht in bijlage 2):

- Betaalbaar wonen: afspraken over gematigd huurbeleid, terugdringen van schief wonen (te hoog inkomen) door bevorderen van doorstroming, betaalbare nieuwbouw;
- Beschikbaarheid: afspraak over projecten voor 400 woningen, waarvan 93 in eerste 2 jaar, stop op verkoop van huurwoningen, versnelling van woningbouw (gemeente stelt locaties beschikbaar), middenhuur en tijdelijke woningen;
- Duurzaamheid: afspraken over verbeteren energieindex, plaatsen zonnepanelen, beperken woonlasten, duurzame nieuwbouw;
- Wonen-zorg: afspraken over langer zelfstandig thuis, uitstroom uit maatschappelijke opvang en beschermd wonen, opstellen Visie op wonen en zorg, woonvormen voor bijzondere doelgroepen;
- Leefbaarheid.

Overige instrumenten

Naast de Woonvisie en prestatieafspraken (de kern van lokaal volkshuisvestingsbeleid) heeft de gemeente nog een aantal andere beleidsstukken en instrumenten waarmee zij sturing geeft aan de lokale woningmarkt. We noemen hier kort:

De Woonstrategie (2019)

De Woonstrategie (2019). Hierin wordt een analyse gemaakt van de opgave kwantitatief en kwalitatief in de komende jaren tot 2030 en 2040 (totaal + 2.800 woningen). Een confrontatie met het woningbouwprogramma en harde en zachte plannen leidde tot de conclusie dat er een tekort aan plannen is voor ca 255 woningen (ook als alle zachte plannen doorgaan). Deze constatering is doorvertaald in een strategie, met als onderdelen:

- focus op plannen die snel ontwikkeld kunnen worden;
- een afwegingskader: hiermee toetst de gemeente of de juiste aantallen woningen in de juiste kwaliteiten gerealiseerd worden;
- versnelling van ruimtelijke procedures;
- instrumenten voor vergroting bouwvolume (conceptbouw, flexibele woonvormen, et cetera).

Huisvestingsverordening

De gemeente De Ronde Venen beschikt over een Huisvestingsverordening (in het kader van de Huisvestingswet). Hierin zijn regels opgenomen over de verdeling van schaarse huurwoningen (sociale huur voor mensen met lage inkomens en middeldure huurwoningen voor middeninkomens). Ook zijn regels opgenomen over onttrekking (sloop), samenvoeging, omzetting en woningvorming meegenomen. De Huisvestingsverordening biedt mogelijkheden daarin te sturen.

Doelgroepenverordening

De gemeente De Ronde Venen beschikt over een doelgroepenverordening. Hierin is bepaald waar woningen in de sociale huur, middeldure huur en sociale koop aan moeten voldoen:

- Sociale huur:
 - de huurprijs en inkomensgrenzen van de doelgroepen (deze zijn op landelijk niveau geregeld);
 - instandhoudingstermijn (hoe lang de woningen in de sociale huursector moeten blijven): > 10 jaar;
 - prijs-/kwaliteitsverhouding per prijssegment).
- Middeldure huur:
 - De huurprijs (middeldure laag € 830 en middeldure hoog € 966) en de bijbehorende inkomensgrenzen;
 - instandhoudingstermijn (hoe lang de woningen in de middeldure huursector moeten blijven): > 10 jaar;
 - prijs-/kwaliteitsverhouding (de grootte van de woning) is niet opgenomen.
- Sociale koop:
 - de koopprijs (volgens de landelijke regeling in het Besluit ruimtelijke ordening bepaald op € 200.000) en de bijbehorende inkomensgrenzen;
 - instandhoudingstermijn (hoe lang de woningen in de sociale koopsector moeten blijven): > 10 jaar;
 - prijs-/kwaliteitsverhouding (de grootte van de woning) is niet opgenomen.

Grondbeleid

De gemeente De Ronde Venen heeft een Nota Grondbeleid 2018-2021, die nog steeds van toepassing is. Het grondbeleid is een middel om gemeentelijke doelen te bereiken. De gemeente voert geen actief grondbeleid. Dat wil zeggen dat zij in principe niet zelf grond aankoopt en dus ook geen risico loop of kosten draagt, tenzij dit noodzakelijk is om een maatschappelijk gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Bij ruimtelijke ontwikkelingen worden kosten verhaald op ontwikkelaars door middel van een anterieure overeenkomst en/of leges. Ook wordt het grondprijnsbeleid geregeld voor kavels, woningen in de vrije sector en voor woningen in de sociale sector. Hiermee draagt de gemeente bij aan betaalbare woningbouw. De gemeente maakt daarbij ook onderscheid tussen de dorpen: Abcoude en Baambrugge kennen bijvoorbeeld een hogere grondprijs dan Mijdrecht, Vinkeveen, Wilnis, De Hoef, Waverveen en Amstelhoek.

Tot slot is nog relevant dat de gemeente vooruit kijkt naar de toekomst. In de Nota Grondbeleid wordt gesteld dat er in de komende jaren nog genoeg te doen is op het gebied van het grondbeleid. Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. Daarbij wordt ook de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening van gronden betrokken. Bij het in werking treden van de Omgevingswet wordt door de gemeente bezien op welke wijze het grondbeleid verder wordt vormgegeven, zo stelt de gemeente in de Nota Grondbeleid.

Structuurvisie

De meest recente structuurvisie stamt uit 2000 en bestrijkt de periode tot 2030. Een structuurvisie biedt het kader voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder op het gebied van het wonen. Op strategisch niveau ontbreekt een actuele toekomstvisie die mede als basis voor de Woonvisie kan dienen. Het regionale Integraal Ruimtelijk Perspectief schetst dat toekomstperspectief wel, maar het is nog niet verbonden in een integrale Woonvisie. Daardoor is er in het woonbeleid onvoldoende helder inzicht in opgaven op korte, middellange en lange termijn en de verbinding daartussen. In interviews heeft de gemeente overigens aangegeven een toekomstvisie van belang te vinden en daarin ook stappen te zetten door het maken van een nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsplan. Deze visie kan dan doorvertaald worden in een nieuw op te stellen Woonvisie.

Woonzorgvisie

De gemeente beschikt niet over een afzonderlijke Woonzorgvisie. Woningcorporatie GroenWest heeft in een interview aangegeven, dat op het thema Wonen en Zorg visie, focus en samenwerking ontbreekt. De paragraaf in de Woonvisie komt hier te weinig aan tegemoet omdat opgave, keuzes en doelstellingen niet concreet zijn. Ook de landelijke Taskforce Wonen en Zorg geeft aan dat iedere gemeente over een inzicht in de opgave voor verschillende woonvormen zou moeten beschikken om goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen rond vergrijzing, langer zelfstandig thuis wonen en vermaatschappelijking van de zorg. Het opstellen van een dergelijk beleidsstuk is een waardevolle toevoeging aan het gemeentelijk woon- en zorgbeleid. De gemeente heeft aangegeven het wel in overweging te nemen. Volgens de gemeente zal het dan een kort en bondig stuk moeten zijn, met name gericht op het kunnen wegen en toetsen van de kwaliteit van woonzorginitiatieven. De gemeente wil daarmee voorkomen dat er partijen met slechte

plannen komen die gefocust zijn op financieel gewin en onvoldoende inspelen op de behoefte in de gemeente ('haviken', zoals de gemeente dat noemt).

Analyse: de rode draad van ambities en strategie

Op basis van deze beleidsstukken kunnen we de volgende tussentijdse conclusies trekken:

- De gemeente De Ronde Venen zet stevig in op de thema's betaalbaarheid, beschikbaarheid en diversiteit. Daarmee sluit de gemeente goed aan bij de rijksprioriteiten 2021-2025 en de huidige spanningen en opgaven op de woningmarkt;
- Rond deze thema's worden ook concrete ambities en doelstellingen geformuleerd voor aantallen te bouwen woningen én specifiek voor sociale huur, middeldure huur en goedkope koop. Daarmee is helder verwoord hoeveel woningen in welke periode in welke segmenten gerealiseerd moeten worden om de ambities en doelstellingen te halen;
- Deze ambities en doelstellingen zijn op strategisch en operationeel niveau doorvertaald in:
 - prestatieafspraken met de corporatie en huurdersorganisatie (verplichtend, faciliterend);
 - een woonstrategie (faciliterend, voorschrijvend, beschrijvend);
 - een Huisvestingsverordening (verplichtend voor verhuurders en huurders);
 - een Doelgroepenverordening (verplichtend voor ontwikkelaars);
 - Grondbeleid (verplichtend voor ontwikkelaars).


4 Toetsing inzet gemeente De Ronde Venen

In het vorige hoofdstuk schetsten we de kern van het woonbeleid en de doelstellingen die de gemeente De Ronde Venen heeft geformuleerd. In dit hoofdstuk toetsen we welke instrumenten de gemeente inzet om de doelstellingen te halen. We gebruiken hiervoor de vier criteria zoals we die in de §3.1 hebben gepresenteerd:

- borg dat de woningen gebouwd worden;
- borg dat de woningen betaalbaar zijn;
- borg dat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen;
- borg dat de woningen voor de doelgroep beschikbaar blijven.

We beperken ons in dit hoofdstuk tot de belangrijkste instrumenten. In bijlage 3 geven we een uitgebreider overzicht van mogelijke instrumenten en de wijze waarop de gemeente De Ronde Venen die inzet.


4.1 Borg dat de woningen gebouwd worden

 Borg dat ze gebouwd worden	Actuele Woonvisie	√
	Prestatieafspraken	√
	RO-instrumentarium	√

Toelichting: wat zet de gemeente in

- De basis van een actuele Woonvisie is aanwezig. Daarin zijn de belangrijkste doelstellingen op het gebied van het wonen voor de kortere termijn geformuleerd, zowel over het aantal woningen (kwantitatief) als het soort woningen (kwalitatief, betaalbaarheid). In het regionale Integraal Ruimtelijk Perspectief (IRP) 2021-2040 van de 16 samenwerkende gemeenten (U16TRECHT) is ook het perspectief voor de langere termijn in beeld gebracht. De gemeente heeft voor die langere termijn grote ambities: +4.800 woningen ten opzichte van 2021.
- Op basis daarvan zijn met de corporatie en huurdersorganisatie prestatieafspraken gemaakt. Daarin zijn onder andere afspraken gemaakt over het aantal woningen dat GroenWest in de komende jaren toevoegt om de doelstellingen uit de Woonvisie te realiseren en over een stop op de verkoop van huurwoningen.
- Belangrijke sturende regelgeving en instrumenten op het gebied van het Wonen liggen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarin borgt de gemeente dat woningen daadwerkelijk gebouwd worden. Bij alle projecten waar een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, worden eisen ten aanzien van woningen en woonprogramma opgenomen in Gebiedsnotities, tenders, anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars, exploitatieplannen en het vervolg van de RO-procedure. Deze worden ook in samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de gemeente bewaakt.

4.2 Borg dat de woningen betaalbaar zijn



Borg dat ze betaalbaar zijn

Actuele Woonvisie	✓
Prestatieafspraken	✓
RO-instrumentarium	✓
Doelgroepenverordening	✓
Grondbeleid	✓

Toelichting: wat zet de gemeente in

- In de Woonvisie heeft de gemeente doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de betaalbaarheid van woningen, met een focus op lagere en middeninkomens. Bijvoorbeeld: de voorraad moet bestaan uit 24% sociale huur (mag groeien naar 30%), 15% van de nieuwbouw moet bestaan uit middeldure huur of goedkope koop.
- In de prestatieafspraken met de corporatie en huurdersorganisatie is dit verder concreet gemaakt in afspraken over het aantal sociale huurwoningen dat toegevoegd moet worden, afspraken over een gematigd huurbeleid, afspraken over een stop op verkoop van huurwoningen. Wettelijke regelgeving ten aanzien van huurbeleid, jaarlijkse huurverhogingen en het naar inkomen van de doelgroep passend toewijzen van sociale huurwoningen borgt verder dat woningen betaalbaar zijn voor de betreffende doelgroepen.²
- In het beschikbare instrumentarium voor ruimtelijke ordening zorgt de gemeente ervoor dat de uitgangspunten uit de Woonvisie ten aanzien van betaalbare nieuwbouw (met name voor lagere en middeninkomens: sociale huur, sociale koop en middeldure huur) daadwerkelijk geborgd zijn in concrete bouwplannen. Daarvoor worden eisen ten aanzien van aantallen/percentages sociale huur, middeldure huur en sociale koop opgenomen in bestemmingsplannen, gebiedsvisies, tenders, anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen.
- In de Doelgroepenverordening zijn eisen opgenomen voor de huurprijzen van sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen en de koopprijs van sociale koopwoningen. In combinatie met de eisen die in bestemmingsplannen worden opgenomen ten aanzien van deze categorieën borgt de gemeente dat het nieuwbouwprogramma betaalbaar is voor betreffende doelgroepen.
- Het Grondbeleid zorgt voor een passende strategie voor ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder wonen, met borging van een passende grondprijs voor sociale huurwoningen en specifieke uitwerkingen voor de verschillende dorpen.

² Woningen met een huur onder de liberalisatiegrens (€ 763,47 in 2022) behoren tot de sociale of gereguleerde huursector. Voor deze huurwoningen gelden bepaalde regels. Zo mag de huur niet hoger zijn dan is toegestaan op basis van het puntensysteem voor huurwoningen (het zogenaamde woningwaarderingstelsel). Dit wordt de maximale huurprijsgrens genoemd. De overheid stelt daarnaast jaarlijks het percentage vast waarmee deze huren maximaal mogen stijgen.

4.3 Borg dat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen



Actuele Woonvisie	√
Prestatieafspraken	√
Doelgroepenverordening	√
Huisvestingsverordening	√

Toelichting: wat zet de gemeente in

- In de Woonvisie zijn doelstellingen ten aanzien van doelgroepen geformuleerd.
- In de prestatieafspraken met de corporatie en huurdersorganisatie zijn afspraken gemaakt over het passend toewijzen van sociale huurwoningen (met name qua inkomen). Wettelijke regelgeving ten aanzien van huurbeleid, jaarlijkse huurverhogingen en het naar inkomen van de doelgroep passend toewijzen van sociale huurwoningen borgt verder dat woningen betaalbaar zijn voor de betreffende doelgroepen en naar inkomen passend worden toegewezen.
- De gemeente zet de Doelgroepenverordening in om te borgen dat sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen bij de juiste doelgroepen terecht komen. Dit doet zij door per categorie woningen eisen voor inkomensgrenzen te stellen.
- De gemeente zet de Huisvestingsverordening in om schaarse huurwoningsegmenten in de gemeente De Ronde Venen te reguleren en te borgen dat deze woningen bij de juiste doelgroepen terecht komen. Dat geldt met name voor sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen. Met deze verordening wordt geregeld welke doelgroepen voor de voor verhuur beschikbare woningen in aanmerking komen.

4.4 Borg dat de woningen voor de doelgroep beschikbaar blijven



Actuele Woonvisie	√
Prestatieafspraken	√
Doelgroepenverordening	√

Toelichting: wat zet de gemeente in

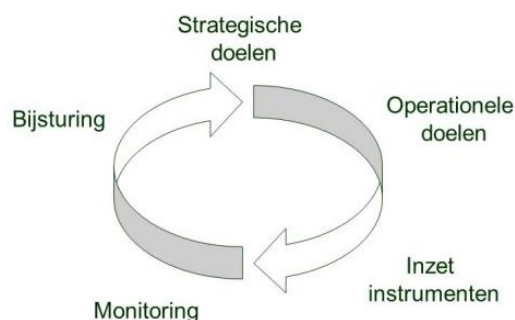
- In de Woonvisie zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de samenstelling van de woningvoorraad op de langere termijn, passend bij de in de visie geformuleerde doelgroepen.
- In de prestatieafspraken met de corporatie en huurdersorganisatie zijn afspraken gemaakt over aantallen en samenstelling van de voorraad sociale huurwoningen in de toekomst en de betreffende doelgroepen. Wettelijke regelgeving ten aanzien van huurbeleid, jaarlijkse huurverhogingen en het naar inkomen van de doelgroep passend toewijzen van sociale huurwoningen borgt verder dat woningen ook in de toekomst betaalbaar zijn voor de betreffende doelgroepen.
- In de Doelgroepenverordening is voor sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en sociale koopwoningen zo goed mogelijk geborgd dat de woningen ook op langere termijn voor de

doelgroepen beschikbaar blijven. Dit is gedaan door zogenaamde instandhoudingstermijnen op te nemen: het aantal jaren dat de betreffende categorieën woningen beschikbaar moeten blijven voor de doelgroepen (minimaal 10 jaar).

5 De beleidscyclus als toetsingskader

In een goed functionerende beleidscyclus is het stellen van doelen, het uitvoeren van beleid, het monitoren van effecten/resultaten en het bijsturen een continu proces (plan, do, check, act). In een goede beleidscyclus:

- zijn doelen helder genoeg geformuleerd (“strategische en operationele doelen”);
- is op een passende en proportionele wijze gebruik gemaakt van wettelijke mogelijkheden en overig instrumentarium om de doelen te halen (“inzet instrumenten”);
- wordt daadwerkelijk uitvoering gegeven aan de voornemens uit de Woonvisie;
- wordt periodiek gemonitord of de voornemens uit de Woonvisie ook gehaald worden (“monitoring”);
- is dit voor de gemeenteraad transparant en is zij op de juiste momenten in de gelegenheid gesteld om kaders te formuleren en om zich uit te spreken over eventuele bijstelling van de kaders (“bijsturing”).



Hieronder gaan we in op de doelen, de inzet van instrumenten, de uitvoering, de monitoring en de bijsturing van het beleid in de gemeente De Ronde Venen.

5.1 Strategische doelen

In hoofdstuk 3 en 4 is al beschreven dat de gemeente op de belangrijkste onderdelen van het woonbeleid (kwantitatieve en kwalitatieve opgaven) strategische en operationele doelen stelt. En door inzet van instrumenten wordt beoogd de ambities te halen. Op belangrijke uitgangspunten met betrekking tot kwantiteit en kwaliteit van de opgaven is sprake van heldere doelstellingen. De criteria die de raad heeft gesteld, staan met name verwoord in de Woonvisie. De belangrijkste samengevat:

- verwachte groei van 1.180 huishoudens, extra groei met 500 woningen;
- gelijk blijven aandeel sociale huur 24%, mag groeien naar 30%;
- bij elk nieuwbouwproject aandeel sociale huurwoningen minimaal 30%;
- bij projecten met meer dan 50 woningen: tenminste 15% in middeldure huur dan wel goedkope koop;
- tegengaan scheefwonen;
- vraaggericht bouwen;
- bouwen voor een gezonde leeftijdsopbouw (3 tot 5 ton voor doorstroming gezinnen binnen gemeente en uit regio, onder 2 ton voor jonge gezinnen).

Minder helder wordt het op thema's als duurzaamheid, wonen en zorg en bijvoorbeeld leefbaarheid. Voor een deel is dat verklaarbaar. Het betreft thema's die doorgaans nog doorvertaling behoeven in concretere doelstellingen op kortere termijn. Met name op het gebied van duurzaamheid is dat evident: de lange termijn doelstellingen zijn helder (bijvoorbeeld energietransitie richting Klimaatneutraal 2040, verduurzamen bestaand woningbestand), maar de haalbaarheid is ook gebaat bij het stellen van concretere criteria op kortere termijn. Dat is in de prestatieafspraken wat beter uitgewerkt, onder meer door het opnemen van concrete inspanningen van GroenWest. Bijvoorbeeld: in 2025 heeft haar

woningvoorraad in de gemeente gemiddeld energielabel B, 90% van de voorraad heeft minimaal energielabel C en 96% heeft minimaal energielabel D. Maar de prestatieafspraken dekken slechts een deel van de opgave op het gebied van het wonen (daar waar het de taakstelling van de corporaties betreft, de sociale huursector).

5.2 Inzet van instrumenten

De gemeente heeft het instrumentarium om de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven goed in beeld. De gemeente maakt van de meeste instrumenten gebruik. Tegelijkertijd worden bewuste afwegingen gemaakt in het al dan niet inzetten van instrumenten, waarbij de doelmatigheid en proportionaliteit wordt afgewogen. Als we bijvoorbeeld inzoomen op een aantal instrumenten, dan constateren we het volgende:

De Huisvestingsverordening

De Huisvestingsverordening is een gereedschapskist waarin de belangrijkste sturing in de toewijzing van sociale en middenhuurwoningen is geborgd, en overige sturingsmogelijkheden als 'kan'-bepalingen (facultatief) zijn opgenomen. De gemeente De Ronde Venen maakt (gemotiveerd) niet van al die mogelijkheden gebruik. In de interviews heeft de gemeente duidelijk gemaakt dat de gemeente daarvoor heeft gekozen omdat de betreffende problematiek niet of nauwelijks speelt in de gemeente (niet proportioneel). In die afweging speelt bijvoorbeeld ook de beschikbare ambtelijke capaciteit een rol.

Van voornemens naar concrete projecten

We zien dat de doorvertaling van beleidsvoornemens naar concrete projecten afdoende plaatsvindt: via prestatieafspraken waar het de sociale huursector en GroenWest betreft en bijvoorbeeld in concrete projecten en initiatieven van ontwikkelaars en initiatiefnemers. We zien dat bijvoorbeeld in het Stedenbouwkundig kader herontwikkeling Herenweg 116-118 Wilnis (Voorbijlocatie), waarin de uitgangspunten van de Woonvisie in het woonprogramma zijn verwerkt, inclusief 30% sociale huur te ontwikkelen door GroenWest.

We zien dat ook in de gunningsleidraad voor de herontwikkeling van Twistvlied. In de paragraaf "Gewenste situatie" zijn de wensen wat betreft het woonprogramma helder geformuleerd en herkenbaar in het licht van de Woonvisie (doelgroep starters, bouw kleinere appartementen van 45m² met een prijs onder € 160.000).

Ook in een interview met een projectontwikkelaar is dit beeld bevestigd: eisen en wensen (ook op het gebied van het wonen) zijn vooraf in de tenderstukken beschreven, de ontwikkelaar kan op basis daarvan een passend plan opstellen.

Informeel manier van werken en gedrag

De kracht van houding en gedrag moet niet onderschat worden. De gemeente hanteert niet alleen beleid en instrumenten, maar is ook in woord en daad een stevige gesprekspartner bij ruimtelijke ontwikkelingen waarin de belangen van betrokken partijen groot en niet zelden tegenstrijdig zijn. Uit de interviews maken we op dat de gemeente zich zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau stevig opstelt in onderhandelingen met initiatiefnemers, ontwikkelaars en corporatie. Belangrijk hierin is dat de "de neuzen dezelfde kant op staan" bij projectleiders en verantwoordelijk portefeuillehouder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de standvastige houding rond het te realiseren programma (er moet 30% sociale huur worden gerealiseerd door GroenWest).

Uit de gehouden interviews blijkt ook een positief oordeel van de betrokken partijen. Zo geeft de voorzitter van Huurdersvereniging Weidelanden aan dat de huurdersvereniging in de onderhandelingen

over prestatieafspraken een gelijkwaardige rol heeft: gemeente en corporatie vragen de huurdersvereniging om input, en de geleverde input is ook voor een deel terug te zien in het eindresultaat. GroenWest heeft aangegeven dat er een set wederkerige afspraken ligt.

Wel geven zij aan dat de gemeente GroenWest op onderdelen ziet als een uitvoeringsorganisatie van de gemeente (bijvoorbeeld ten aanzien van huurprijsbepaling en nieuwbouweisen). Verder zien we dat in de prestatieafspraken over de positie van GroenWest ten aanzien van de nieuwbouwpoging weinig concrete afspraken zijn opgenomen. Ze hebben een taak voor het toevoegen van sociale huurwoningen, maar daar moeten ze dan ook door de gemeente in positie worden gezet en perspectief krijgen voor het realiseren van die opgave (vooral beschikbare locaties). Hoewel dat niet concreet in de prestatieafspraken terugkomt, is uit de gesprekken helder geworden dat de gemeente zich hier wel degelijk voor inzet. GroenWest wordt gezien als bouwer en beheerder van sociale huurwoningen in de gemeente De Ronde Venen en dat wordt ook aan ontwikkelaars meegegeven bij planontwikkeling. Zo wordt het ook afgesproken in anterieure overeenkomsten: GroenWest is de partij voor ontwikkeling van sociale huur, ontwikkelaars hebben daar rekening mee te houden.

5.3 Uitvoering

In het onderzoek is ons gebleken dat voornemens, acties en maatregelen niet altijd tot uitvoering komen, of dat het beeld hiervan ook bij de gemeente zelf niet altijd helder en scherp is. Een voorbeeld: In de woonvisie neemt de gemeente zich voor om onderzoek te doen naar onder meer woningsplitsing en jongeren met een rugzak. Het is onduidelijk of de gemeente daarmee bezig is of is geweest. Ook het interview met de beleidsambtenaar bood wat dat betreft geen helderheid. De veelheid aan voornemens is hier wellicht mede debet aan. De Woonvisie is een zeer uitgebreid document, dat in haar opzet niet altijd helder, goed leesbaar en te duiden is.

Er is voor de Woonvisie weliswaar een uitvoeringsagenda opgesteld met acties, instrumenten, verantwoordelijken en rollen, maar die is verder niet geconcretiseerd in termijnen (wanneer het gereed is). Bij de prestatieafspraken is dat wel het geval en daarover vindt ook monitoring en verantwoording plaats. De gemeente heeft in het interview aangegeven op het standpunt te staan dat de prestatieafspraken een logische plek is voor de uitwerking van voornemens uit de Woonvisie en dat daarmee een uitgebreider uitvoeringsprogramma in de Woonvisie minder nut heeft. Daarmee zijn echter alleen de onderdelen die de corporatie betreffen voorzien van uitvoeringsborging (en monitoring, waarover later meer). Maar de Woonvisie gaat over meer. Dat lijkt daarmee minder goed tot uitvoering te komen. Hoewel een uitvoeringsprogramma geen verplichting is, is het wel aan te bevelen dit in het vervolg op te stellen. Zo kan op een gestructureerde manier uitvoering te geven aan de acties en maatregelen uit de Woonvisie en in te kunnen schatten of het in tijd en planning haalbaar is.

Verder zijn in de dagelijkse uitvoering van beleid ("do", operationele doelen en instrumenten), projectorganisatie, begeleiding van nieuwe initiatieven en afhandeling van vergunningaanvragen een aantal knelpunten geconstateerd. Die zijn met name terug te voeren op organisatorische, monitortechische en systeemtechnische knelpunten:

- De gemeente De Ronde Venen heeft - net als veel andere gemeenten - een probleem met een te beperkte ambtelijke capaciteit, zo gaf zij in een interview aan. De woningcrisis na 2008 heeft er voor gezorgd dat veel gemeenten stopten met actief grondbeleid. Op de hiermee gepaard gaande grondexploitaties werden arbeidsuren van ambtenaren die betrokken waren bij gebiedsontwikkeling weggeschreven. Het stoppen met actief grondbeleid heeft bij veel gemeenten tot beëindiging van veel gebiedsontwikkelingfuncties geleid. Hierdoor was er vaak sprake van een braindrain. Professionals met vakkennis en starters gingen naar de private sector en gemeenten hadden het nakijken. Het tekort zit met name op het gebied van vergunningverlening.

- Daarnaast geeft de gemeente aan dat er op dit moment geen systeem is waarin eenduidig helder is hoe vergunningsaanvragen binnenkomen, wat de actuele status is, wat de termijnen zijn van behandeling en van waaruit aanvragers tijdig reactie, informatie en updates krijgen. Dit leidt onvoldoende zicht op het proces, onvoldoende overzicht en risico op vertraging van planrealisatie.

De gemeente geeft uitdrukkelijk aan dat het knelpunt niet de professionaliteit en inzet van de medewerkers betreft, maar wel in de beschikbaarheid van technisch-instrumentele middelen om taken goed te vervullen.

5.4 Monitoring

Monitoring van beleid heeft –in relatie tot wat hierboven is geconstateerd - minder aandacht in de gemeente De Ronde Venen. In de gesprekken met de gemeente is aangegeven, dat monitoring wel plaatsvindt in het kader van de gesprekken en prestatieafspraken met de corporatie en huurdersvereniging. Zoals gezegd blijven dan echter belangrijke onderdelen van het woonbeleid liggen. Bijvoorbeeld: “Afspraken maken met ontwikkelaars en beleggers over de bouw van middel dure huur tot €800,-“ of “Onderzoeken welke instrumenten in te zetten zijn om te sturen op het streefpercentage”. Hoe wordt dit opgepakt, hoe wordt gemonitord of deze actie daadwerkelijk wordt uitgevoerd? Een betere organisatie van monitoring van de Woonvisie kan de raad beter in staat stellen haar controlerende taak uit te voeren en beleid indien nodig tussentijds bij te stellen.

5.5 Bijsturing

Op basis van de gevoerde interviews en de beschikbare stukken constateren we dat de gemeenteraad over het algemeen op de juiste momenten in de gelegenheid wordt gesteld om haar kaderstellende taak uit te voeren. Dat is met name helder bij:

- het opstellen en bijstellen van de Woonvisie. De raad heeft bij het begin van het proces input kunnen leveren en heeft de Woonvisie vastgesteld;
- het proces van prestatieafspraken. De raad wordt steeds in de gelegenheid gesteld input te leveren voor een nieuwe ronde afspraken;
- nieuwe initiatieven. De raad wordt in de gelegenheid gesteld kaders mee te geven.

Op basis van de interviews willen we overigens wel wijzen op een spanningsveld. Duidelijk woonbeleid vraagt om daadwerkelijk commitment bij de gemeenteraad op het niveau van de kaders. Er moet gewaakt worden voor het ad hoc maken van uitzonderingen op de kaders, bijvoorbeeld omdat één persoon bezwaren heeft en veel ophef veroorzaakt, en de raad mogelijk geneigd is daar te snel op in te willen spelen. Een risico is dat de uitvoering van de kaders minder optimaal verloopt en zelfs kan zorgen voor stagnatie in de uitvoering. Bewustzijn van taken, abstractieniveau en invloed op de uitvoering van de kaderstelling is van belang.

De implementatie van de Omgevingswet biedt overigens momentum om goede afspraken te maken over waar de raad over gaat en wat aan het college is. Immers, in het kader van die wet kan de raad de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college. Het delegatiebesluit geeft de reikwijdte van de bevoegdheid. Het bepaalt binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden de bevoegdheid kan of moet worden uitgeoefend. Ook kan in het delegatiebesluit bepaald worden hoe het college uitvoering moet geven aan de gedelegeerde bevoegdheid. De mogelijkheid om delen van het omgevingsplan te delegeren, biedt ruimte voor toedeling van bevoegdheden op maat. Ook vanuit het oogpunt van efficiency en flexibiliteit kan delegatie wenselijk zijn.

6 Conclusies op de onderzoeksvragen

Op basis van de bureaustudie van beschikbare (beleids-)stukken, de gevoerde interviews en de analyse in de voorgaande hoofdstukken verwoorden we in dit hoofdstuk onze bevindingen en ons oordeel. Deze koppelen we aan de vraagstelling³ zoals die door de Rekenkamercommissie is geformuleerd.

Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad tot haar beschikking om prestatieafspraken op te stellen?

Wij verwijzen naar hoofdstuk 3 en 4 voor het overzicht van de door de raad gestelde beleidskaders die relevant zijn voor het thema Wonen en te maken prestatieafspraken.

Wij concluderen dat de gemeente De Ronde Venen beschikt over goede en voldoende beleidskaders om het woonbeleid op een goede manier vorm te geven. De gemeente maakt bovendien van de meeste instrumenten gebruik en doet dit afgewogen. De Woonvisie is het belangrijkste kader. De uitgangspunten in deze Woonvisie zijn op een goede en heldere manier doorvertaald in prestatieafspraken met de corporatie en huurdersorganisatie.

Het woonbeleid van de gemeente De Ronde Venen kan overigens wel nog aan kracht winnen door een nieuwe Woonvisie op te stellen waarin:

- het toekomstperspectief voor de langere termijn uit de IRP wordt meegenomen en wordt doorvertaald in een woningbouwprogramma, gespecificeerd naar deelgebied. Hierbij zal goed aangesloten moeten worden bij de Omgevingsvisie van de gemeente;
- uitgebreider wordt ingegaan op wonen en zorg.

Welke criteria heeft de raad geformuleerd voor het oplossen van de kwalitatieve en kwantitatieve woningmarkt-vraagstukken?

De criteria staan met name verwoord in de Woonvisie. Onze conclusie is dat de criteria helder zijn en een goede basis vormen voor uitvoering van beleid. Op de belangrijke uitgangspunten met betrekking tot de opgaven (zoals beschikbaarheid, betaalbaarheid en diversiteit) zijn de doelstellingen helder genoeg geformuleerd. Op basis daarvan zijn goede afspraken te maken met partijen (corporatie in prestatieafspraken, met ontwikkelaars in Gebiedsnotities, anterieure overeenkomsten en bestemmingsplannen). Op thema's als duurzaamheid en wonen en zorg zijn de uitgangspunten en doelstellingen overigens wel minder helder geformuleerd.

Zijn de criteria en uitgangspunten daadwerkelijk gehanteerd als input voor de prestatieafspraken?

De gemeente werkt met periodieke prestatieafspraken met GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden. Op basis van de beschikbare stukken (prestatieafspraken 2020, prestatieafspraken 2021 en meerjarige prestatieafspraken 2022-2025) kunnen we constateren dat de criteria en uitgangspunten uit de kaders (met name de Woonvisie) steeds helder als vertrekpunt voor de prestatieafspraken worden

³ In de bijlagen zijn de wettelijke kaders opgenomen die lokale partijen ter beschikking staan, evenals overzichten van andere mogelijkheden om effectief te werken aan het oplossen van de vraagstukken. De beantwoording van deze deelvragen is ter informatie/kennis; hierover zijn geen conclusies te trekken.

gehanteerd. Ook wijzen wij op het belang van het krachtige woord en gedrag vanuit het bestuurlijk en ambtelijk niveau van de gemeente. Wij concluderen dat de doorwerking van woonbeleid in prestatieafspraken goed werkt.

Wel zien we nog kansen om de positie en mogelijkheden voor corporaties voor de bouw van sociale huurwoningen in prestatieafspraken mee te nemen en dan ook afspraken te maken over wat de gemeente daarin kan betekenen.

Zijn de criteria en uitgangspunten voldoende uitgewerkt om een goed sluitende keten van plan-do-check-act te kunnen volgen?

Zoals hierboven al geïmpliceerd, kunnen we stellen dat de gemeente haar beleidscyclus op belangrijke onderdelen goed op orde heeft, namelijk bij het stellen van strategische en operationele doelen en het (passend) gebruik maken van wettelijke mogelijkheden en overig instrumentarium om de doelen te halen. Ook concluderen wij dat de raad in staat wordt gesteld haar kaderstellende rol op het gebied van het wonen goed te kunnen vervullen (en dat ook doet). De controlerende taak van de raad kan echter verbeterd worden door de beleidscyclus plan-do-check-act goed 'af te maken'. Dan gaat het met name over het goed (laten) organiseren van de uitvoering van de voornemens uit de Woonvisie, monitoring van de voortgang en het eventueel bijstellen van beleid en uitvoering.

Slotconclusie: maakt de gemeente in samenwerking met partijen op het gebied van het wonen in de gemeente De Ronde Venen optimaal gebruik van de wet om de volkshuisvestelijk vraagstukken op te lossen?

Onze hoofdconclusie is dat de gemeente volop gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheden en ander beschikbaar instrumentarium om de vraagstukken inzake Woonbeleid op te lossen. Ook de wijze waarop zij acteert richting andere partijen is hierin van toegevoegde waarde. Op een aantal onderdelen kunnen weliswaar nog stappen gezet worden om optimaal gebruik te maken van wet en instrumentarium, alsmede in de uitvoering dan wel monitoring. Niettemin komen wij tot een overwegend positief oordeel over de wijze waarop de gemeente De Ronde Venen de vraagstukken op woonbeleid probeert op te lossen.

Bijlage 1: Thema's en uitgangspunten Woonvisie

Thema's	Uitgangspunten	Uitvoeringsprogramma
Betaalbaarheid	Voldoende betaalbare woningen voor elke doelgroep	Huurprijsbeleid afstemmen, nieuwbouw betaalbare huur, potentiële ontwikkellocaties in beeld brengen, sociale grondprijzen blijven hanteren, onderzoek woningsplitsing, onderzoek 18+-jongeren met rugzak
	Idem voor lage middeninkomens	Afspraken met ontwikkelaars en beleggers over middenhuur tot € 800, ruimte voor toewijzing sociale huur benutten (gekoppeld aan achterlaten sociale huurwoning in De Ronde Venen)
	Goedkope scheefheid terugdringen	Beschikbare instrumenten inzetten, buurten met veel sociale huurwoningen monitoren
	Voldoende betaalbare koop voor starters / jonge gezinnen	Afspraken met ontwikkelaars en beleggers over bouw betaalbare koop, slim, efficiënt en kleiner bouwen, voortzetten starterslening
Beschikbaarheid en diversiteit	Aandeel sociale huurwoningen minimaal gelijk blijven op 24%, mag groeien naar 30%	Prestatieafspraken met corporaties
	Bij elk nieuwbouwproject, waar nog geen anterieure overeenkomst is gesloten, bedraagt het aandeel sociale huurwoningen minimaal 30%	Wordt als uitgangspunt meegenomen in projecten
	Bij woningbouwprojecten vanaf 50 woningen wordt, naast de sociale woningbouwopgave, aanvullend ten minste 15% in de middeldure huursector, dan wel goedkope koop gerealiseerd	Potentiële ontwikkellocaties in beeld brengen, afspraken met ontwikkelaars/initiatiefnemers, onderzoek instrumentarium
	Scheef wonen tegengaan ten behoeve van beschikbaarheid	?
	Vraaggericht bouwen: <ul style="list-style-type: none"> Groeiende groep alleenstaanden in huur- en koop Bouw van grondgebonden koopwoningen en koopappartementen Bij bouw van huur- en koopappartementen kiezen voor bij inbreidingslocaties nabij voorzieningen 	Potentiële ontwikkellocaties in beeld brengen, afspraken met corporaties en ontwikkelaars/initiatiefnemers
	Bouwen voor gezonde leeftijdsopbouw: <ul style="list-style-type: none"> Bouw tussen 3 en 5 ton voor doorstroming Bouw goedkopere koop voor aantrekken jonge gezinnen 	Potentiële ontwikkellocaties in beeld brengen, afspraken met corporaties en ontwikkelaars/initiatiefnemers, onderzoek sturingsmogelijkheden voor gronden van derden
Duurzaamheid	Verduurzamen bestaande voorraad	Wijkgerichte aanpak, samenwerking met bewoners en energieleverancier (Stedin), aanstellen ambassadeurs en benutten regionaal energieloket, energiestappen blijven zetten in sociale kernvoorraad, klimaatadaptatie rondom woningen, onderzoek naar haalbaarheid van een gemeentelijke duurzaamheidslening
	Duurzame nieuwbouw: <ul style="list-style-type: none"> gasloos energieneutraal indien mogelijk nul-op-de-meter bij nieuwe projecten 	Initiatiefnemers verwijzen naar regionaal energieloket, gesprek aangaan met vergunningaanvrager, gasloos bouwen randvoorwaarde bij woningbouwontwikkelingen, afspraken maken met ontwikkelaars en corporaties over energieneutraal bouwen en nul-op-de-meterwoningen, klimaatadaptatie rondom woningen
Wonen en zorg	Beschermde woonvormen en dagbesteding binnen De Ronde Venen realiseren samen met zorgaanbieders. Uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> sociaal toezicht overlast voorkomen fysieke ruimte voor begeleiding toezicht 	Potentiële ontwikkellocaties in beeld brengen, afspraken maken met zorginstellingen, kansen benutten voor overbodig geworden verzorgingshuizen, afspraken maken met corporatie over huisvesting bij uitstroom uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang
	Langer thuis voor ouderen faciliteren	Samenwerken en/of advies inwinnen bij diverse zorgpartijen Advies aan ouderen rondom woningaanpassing voor ouderen (servicepunt wonen, welzijn en zorg) Onderzoek naar haalbaarheid blijverslening Sociale huurwoningen zorg- en levensloopbestendig maken

Bijlage 2: Thema's prestatieafspraken

De gemeente heeft samen met woningstichting GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden prestatieafspraken opgesteld (2021). In de afspraken komen de volgende thema's aan de orde:

Betaalbaar wonen

- Sturing op gematigd huurbeleid: 60% < 1^e aftoppingsgrens, 20% < 2^e aftoppingsgrens, 20% onder liberalisatiegrens
- Gematigde huurverhoging: inflatievolgend
- Terugdringen goedkope scheefheid: bevorderen doorstroming (bouwen boven 2^e aftoppingsgrens), voorrangsregels huisvestingsverordening, passend toewijzen
- Schuldhulpverlening: samenwerking op preventie
- Betaalbare nieuwbouw: GroenWest wil dit, gemeente maakt dit mogelijk

Beschikbaarheid

- Afspraak over projecten voor 400 woningen, waarvan 93 in eerste 2 jaar
- Goede samenwerking van belang: op regelmatige basis inspiratieoverleg
- Verkoop: stop
- Versnellen woningbouw: gemeente stelt locaties beschikbaar voor 30% (zie woonvisie), onderzoek vereveningsfonds
- Achtervang: overeenkomst d.d. 2020
- Middenhuur: GroenWest wil investeren, bij voorkeur in gemengde complexen
- Middeninkomens: maximale ruimte die de Woningwet biedt
- Tijdelijke woningen: GroenWest bereid, gemeente moet locatie beschikbaar stellen
- Inspelen op lokale doorstroomvraag: lokaal maatwerk huisvestingsverordening
- Woningen voor woningzoekenden met korte inschrijfduur: 10% loting
- Huisvesting statushouders: voldoen aan taakstelling

Duurzaamheid

- Energieindexen verbeteren: bij groot onderhoud, experimenten
- Zonnepanelenprogramma: eindigt in 2021, evaluatie en vervolg bespreken
- Woonlasten beperken: 50% van verwachte besparing wordt in rekening gebracht
- Duurzame nieuwbouw: BENG
- Lager energiegebruik stimuleren: onderzoek in 2021, gezamenlijke campagne

Wonen-zorg

- Langer zelfstandig thuis: GroenWest stelt budget beschikbaar voor kleine aanpassingen, gemeente zet Wmo in
- Uitstroom MO/BW: GroenWest stelt woningen beschikbaar, werkt samen met Vierde Huis, woningen voor Housing First onder voorwaarde van goede monitoring
- Visie op wonen en zorg: gemeente gaat ermee aan de slag in 2021
- Woonvormen voor bijzondere doelgroepen: GroenWest wil projecten realiseren (gemengd wonen, nieuwe concepten). Goede samenwerking nodig, verzoeken delen
- Toegankelijke nieuwbouw: inzet programma van eisen GroenWest
- Verhuisadvies: hulp bij zoekproces door GroenWest

Leefbaarheid

- Samenwerken in aanpak woonproblematiek: samenwerking volgens AVG-proof afspraken over woonproblematiek (convenant 2021?), ondersteunen bewonersinitiatieven, faciliteren ontmoetingsruimten, gebiedsgericht werken, samenwerking rondom kwetsbare huurders (2-maandelijks overleg)
- Samenwerking omwonenden: worden betrokken bij plannen
- Inzage BRP: in gesprek over manier van samenwerking bij verstrekken huisvestingsvergunningen, eerlijke verdeling woonruimte en/of bestrijden woonfraude

Bijlage 3: Instrumenten De Ronde Venen in schema

In het schema is een overzicht gegeven van de mogelijke instrumenten op het gebied van het wonen die een bijdrage leveren aan ambities en doelstellingen van beleid. Daarbij hebben we geduid welke maatregel met het betreffende instrument is gediend (kolom 1). In het schema is aangegeven of de gemeente De Ronde Venen daadwerkelijk gebruik maakt van de beschikbare mogelijkheden en instrumenten, voorzien van een korte toelichting.

Maatregel	Instrument	Toegepast?	Toelichting
Beleidskaders formuleren	Woonvisie	Ja	De gemeente beschikt over een actuele Woonvisie.
Concretiseren in afspraken met corporatie	Prestatieafspraken	Ja	De gemeente beschikt over actuele prestatieafspraken met GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden.
Gebruik doelgroepenverordening om sociale woningbouw af te dwingen	Doelgroepenverordening	Ja	De gemeente hanteert een recente Doelgroepenverordening waarmee doelstellingen uit de Woonvisie geborgd worden.
Sturen op woningsegmenten en bouwensen via bestemmingsplannen en gebiedsnotities	RO-beleid: Bestemmingsplan, gebiedsnotities	Ja	Uitgangspunten van het woonbeleid vinden uitwerking en doorvertaling in bestemmingsplannen. Bij alle projecten waar een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, worden eisen ten aanzien van woningen en woonprogramma opgenomen in de Gebiedsnotitie en de bestemmingsplannen.
Leg afspraken vast in anterieure overeenkomsten	RO-beleid: Projectontwikkeling	Ja	Uitgangspunten van het woonbeleid vinden uitwerking en doorvertaling in (anterieure) overeenkomsten met ontwikkelaars en initiatiefnemers.
Stel specifieke locatie eisen via het exploitatieplan	RO-beleid: Projectontwikkeling	Ja	Uitgangspunten van het woonbeleid vinden uitwerking en doorvertaling in exploitatieplannen.
Hanteer een Huisvestingsverordening	Huisvestingsverordening	Ja	Er is sprake van schaarste aan sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen. Daarom heeft de gemeente een Huisvestingsverordening opgesteld.
Zet de huisvestingsverordening in om de woningvoorraad voor de doelgroep te beschermen	Huisvestingsverordening	Ja	Regels en voorwaarden voor verlening huisvestingsvergunning zijn opgenomen.
Passend toewijzen op grond (grootte huishoudens)	Huisvestingsverordening	Ja	Gespecificeerd naar aantal kamers, oppervlakte en woningtype (eengezins/meergezins).
Stel regels vast voor het splitsen, onttrekken en samenvoegen van woningen	Huisvestingsverordening	Ja	
Bevorder de doorstroming	Huisvestingsverordening	Ja	Specifieke regels voor doorstroming van grote naar kleinere woning en van sociale huur naar middenhuur.
Pas actief grondbeleid toe	Grondbeleid	Nee, tenzij	De gemeente gaat uit van faciliterend grondbeleid, tenzij...
Pas faciliterend grondbeleid toe	Grondbeleid	Ja	De gemeente neemt een regisserende houding aan binnen het faciliterend grondbeleid, waarbij uitgangspunt is dat de gemeente niet zelf risico's neemt of kosten draagt.
Pas actief grondbeleid toe via Wet voorkeursrecht en onteigening	Grondbeleid	In overweging	Er kan besloten worden om een uitzondering te maken op faciliterend grondbeleid als een aankoop of het dragen van kosten noodzakelijk is om een maatschappelijk gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Dat wil zeggen passend binnen gestelde beleidsdoelen. Een actievere en meer risicodragende inzet van de gemeente is mogelijk, mits voorzien van motivatie maatschappelijke meerwaarde en voorzien van financiële afweging.
Gebruik een gedifferentieerde grondprijs	Grondbeleid	Ja	Gedifferentieerd naar woningsegment en geografisch.
Pas actief grondbeleid toe via Wet voorkeursrecht en onteigening	Grondbeleid	In overweging	Heroverweging in het kader van integratie in de nieuwe Omgevingswet.
Stuur op kavelontwikkeling via tenders	Projectontwikkeling	Ja	Volkshuisvestelijke uitgangspunten worden meegenomen in tenders.
Voorkom opkoop woningen als beleggingsobject (buy-to-let)	Zelfbewoningsplicht Opkoopbescherming	Ja Nee	Zelfbewoningsplicht is van toepassing op nieuwe sociale koopwoningen. Opkoopbescherming is een nieuwe mogelijkheid om te voorkomen dat bestaande koopwoningen worden opgekocht om te verhuren. Dit is op regionaal niveau in onderzoek.
Voorkom opkoop en snelle doorverkoop woningen (winstoogmerk)	Anti-speculatiebeding	Ja	Van toepassing op sociale koopwoningen (woning mag niet gekocht worden om vervolgens duur te verkopen).
Borg beschikbaarheid goedkope koop op termijn	Terugkoopregelingen	Nee	
Bevorder mogelijkheden voor starters op de koopmarkt	Financieel instrument: Starterslening	Ja	
Verplicht de bouw van sociale huur, middeldure huur en goedkope koop conform de uitgangspunten van de Woonvisie	Prestatieafspraken Financieel instrument: Fonds Sociale Woningbouw	Ja In voorbereiding	De gemeente beschikt over actuele prestatieafspraken met GroenWest en Huurdersvereniging Weidelanden over bouw van sociale huurwoningen. De gemeente overweegt invoering van een Fonds Sociale woningbouw voor verplichting bouw door projectontwikkelaars.
Voer overleg met marktpartijen en corporaties	Samenwerking	Ja	Met corporatie regulier en rond prestatieafspraken, met marktpartijen op projectbasis.
Maak gebruik van een samenwerkingstafel	Samenwerking	Nee	

Bijlage 4: Wettelijke kaders, instrumentarium

In deze bijlage beschrijven we op hoofdlijnen welke wettelijke kaders de gemeente en lokale partijen ter beschikking staan. Ook bieden we een overzicht van de belangrijkste instrumenten die ingezet kunnen worden. Hiermee geven we antwoord op de volgende deelvragen:

- Wat zijn exact de wettelijke kaders die lokale partijen ter beschikking staan?
- Wat is naast de formeel wettelijke kaders mogelijk om effectief te werken aan het oplossen van de vraagstukken?

Dit vormt het vertrekpunt voor de beoordeling of de gemeente daadwerkelijk van die mogelijkheden gebruik maakt.

Woningwet: regels voor de sociale huursector

De Woningwet is het voornaamste kader op het gebied van wonen voor de lokale overheid en haar stakeholders. De Woningwet is in 2015 herzien. De “Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting” betreft feitelijk een herziening van de Woningwet uit 1991. De herziene Woningwet, die met ingang van 1 juli 2015 van kracht is, geeft nieuwe regels voor de sociale huursector. Met de herziening wil de overheid er voor zorgen dat de sociale huursector zich richt op haar kerntaak. De kerntaak houdt in betaalbare en goede huisvesting voor mensen met een laag inkomen. Inmiddels is de Woningwet op onderdelen aangepast, naar aanleiding van een evaluatie in 2021. Deze herziening biedt dus een aangepast kader voor de toekomstige beleidsvoering van gemeente. In dit onderzoek richten we ons op de vraag of de gemeente de mogelijkheden in de afgelopen jaren heeft aangegrepen om de vraagstukken op het gebied van wonen en duurzaamheid aan te pakken. Voor dit deel hanteren we dus de herzieningswet uit 2015 als uitgangspunt.

Waarom wetswijziging?

Vanaf de jaren '90 gingen woningcorporaties zich meer bezighouden met andere zaken dan de kerntaak. Zo werd er gemeenschapsgeld ingezet voor bijvoorbeeld het verkopen van vastgoed en de vrije huursector. De overheid gaf hiervoor staatssteun. Europa besloot dat alleen ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB) voor staatssteun in aanmerking mogen komen. Doordat woningcorporaties ook diensten aanboden die niet van algemeen economisch belang waren (niet-DAEB), werd niet voldaan aan de Europese eisen. Bovendien vonden er misstanden plaats in de corporatiesector. Dit gaf (mede) aanleiding tot het wijzigen van de wet.

De kern van de wet

De kerngedachte van de Woningwet 2015 is dat woningcorporaties zich moeten bezig houden met de kerntaak inhoudende sociale huisvesting: woningcorporaties moeten zorgen voor huurwoningen voor mensen met lagere inkomens. Ook wil de Rijksoverheid zo min mogelijk administratieve lasten voor woningcorporaties. De in het kader van dit onderzoek belangrijkste onderdelen van de Woningwet op een rij:

- Zorgen voor betaalbare huurwoningen. De belangrijkste taak van woningcorporaties is zorgen voor betaalbare woningen voor mensen met lage inkomens.
- Passende toewijzing huurwoningen. De sociale huurwoningen moeten ook zodanig worden toegewezen dat de huur past bij het inkomen van het huishouden. Woningcorporaties moeten 80% van hun betaalbare woningen toewijzen aan huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens.

- Strengere regels voor commerciële projecten woningcorporaties. Wanneer de woningcorporatie zich bezig wil houden met andere taken dan de kerntaak (niet-DAEB-taken) dit alleen mag onder strikte voorwaarden. Zo dient er een markttoets van de gemeente te volgen waaruit blijkt dat marktpartijen geen interesse hebben in de niet-DAEB-taken. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) beoordeelt de markttoets en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) ziet toe op de financiële gevolgen van de niet-DAEB-werkzaamheden. Woningcorporaties moeten maatschappelijke activiteiten scheiden van commerciële activiteiten (DAEB versus niet-DEAB). Huurders mogen namelijk niet de dupe worden van verliezen uit die commerciële activiteiten.
- Meer invloed gemeenten en huurders op woningcorporaties. Gemeenten en huurdersorganisaties krijgen meer invloed op het beleid van woningcorporaties. Zo maken deze drie partijen onder meer elk jaar afspraken over onderwerpen die door het rijk benoemt zijn als rijksprioriteiten (zie kader).

Rijksprioriteiten 2016-2019	Rijksprioriteiten 2021-2025
<ul style="list-style-type: none"> • Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor doelgroep • Realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad • Huisvesten urgente doelgroepen • Realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdragen aan de bouwopgave (versnellen nieuwbouw) • Zorgen voor betaalbaarheid • Investeren in een duurzame sociale huurwoningvoorraad • Realiseren van wonen met zorg • Huisvesten van spoedzoekers • Investeren in leefbaarheid

- Staatssteun voor woningcorporaties. Alleen onder strikte voorwaarden is staatssteun aan woningcorporaties toegestaan (bijvoorbeeld het hiervoor genoemde passend toewijzen).

Verder zijn er nog aanpassingen met het oog op verandering in het toezicht op corporaties, geschiktheidstoets voor bestuurders, nevenfuncties, voordracht toezichthouders door huurders en huurdersraadpleging. Deze zijn minder relevant in het kader van dit onderzoek.

Huisvestingswet: verdeling van schaarse huurwoningen

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in een huisvestingsverordening regels vast te leggen over de toewijzing van huurwoningen en over het bepalen van de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Daarnaast kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gesteld. Bijvoorbeeld bij het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer of het splitsen van woonruimte. Ook biedt de Huisvestingswet de gemeente de mogelijkheid om toeristische verhuur van woonruimte te voorkomen of te beperken en (per 1 januari 2022) om een opkoopbescherming in te voeren.

Op 1 januari 2015 is de Huisvestingswet 2014 in werking getreden. Deze wet verving op dat moment de bestaande Huisvestingswet uit 1993. De Huisvestingswet 2014 is kleiner dan de voorganger, waarbij vooral de gemeente aan zet is. De wetgever wil met de wet de kaders scheppen voor een beter werkbaar systeem: helder moet zijn wanneer de wet wel en niet gebruik kan worden, de instrumenten moeten eenvoudig en doeltreffend zijn, de wet moet beter gehandhaafd kunnen worden door gemeente en e transparanter zijn voor burgers en andere partijen.

De wijzigingen die destijds zijn doorgevoerd, betroffen een aantal wezenlijk zaken:

- de mogelijkheid om bij woningtoewijzing te sturen op leefbaarheid is vervallen;
- lokaal maatwerk is (beperkt) mogelijk voor alle gemeenten;
- verdelingsregels kunnen niet gelden voor koopwoningen en kavels;
- mantelzorgverleners en -ontvangers zijn als verplichte urgentiecategorie toegevoegd;
- vergunningplicht bij onttrekking is niet van toepassing bij omzetting of onttrekking van de eigen woning ten behoeve van kantoor of praktijkruimte.

Inmiddels zijn al weer meerdere malen aanpassingen gedaan. Noemenswaard zijn in ieder geval het vervallen van statushouders als verplichte urgentiecategorie en het vervangen van 'schaarste aan goedkope woonruimte' door 'schaarste aan woonruimte'. Met de laatste aanpassing is het bijvoorbeeld ook mogelijk om woningen in het middenhuursegment onder het regime van de huisvestingsverordening te laten vallen. Om gebruik te maken van de mogelijkheden die de Huisvestingswet biedt, is het opstellen van een Huisvestingsverordening verplicht.

Herziening Huisvestingswet aanstaande

Inmiddels is een herziening van de Huisvestingswet aan de orde. De internetconsultatie over de wijzigingsvoorstellen is begin dit jaar afgerond. In de voorstellen is onder andere opgenomen, dat de mogelijkheid om regionale bindingseisen te stellen wordt verruimd van 50% naar 60% van het aantal toewijzingen van vrijkomende huurwoningen. De ruimte voor opnemen van lokaal maatwerk (toewijzing aan lokaal woningzoekenden) wordt waarschijnlijk verhoogd van 25% nu naar 30% van het aantal toewijzingen. Ook kan toeristische verhuur straks gereguleerd worden via de Huisvestingsverordening.

Wet en Besluit ruimtelijk ordening: cruciaal voor wonen

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is een belangrijke wet in de ruimtelijke besluitvorming van Nederland. Maar zij is zeker niet de enige wet in het ruimtelijk domein, andere voorbeelden van "ruimtelijke" wetgeving zijn de Wabo of de Tracéwet. De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen. Voor het thema Wonen biedt de wet en besluit ruimtelijke ordening belangrijk instrumentarium om uitvoering van het woonbeleid te borgen. Belangrijkste sturingsmogelijkheid zit in het opnemen van percentages sociale huur, sociale koop, middeldure huur en particulier opdrachtgeverschap in bestemmingsplannen. Hiermee kan de gewenste samenstelling van het woningbouwprogramma van een gemeente geborgd worden. Aanvullend en in combinatie hiermee kunnen in een Doelgroepenverordening (zie pagina 11) nadere regels gesteld worden over prijsgrenzen (inclusief indexatie), doelgroepen (inkomensgrenzen), kwaliteit (oppervlakte in m²'s) en instandhoudingstermijn (hoeveel jaren de betreffende woning beschikbaar moeten blijven voor de gedefinieerde doelgroep).

Herziening wetgeving aanstaande

Op landelijk niveau is een complex wetgevingstraject met betrekking tot de fysieke leefomgeving in voorbereiding: de Omgevingswet. In de wet zal een groot aantal bestaande wetten geheel of gedeeltelijk opgaan. In grote lijnen is het doel van de wet in een aantal steekwoorden samen te vatten: inzichtelijk, leefomgeving in samenhang, meer maatwerk (afwegingsruimte), sneller en beter. De bedoeling is, dat er meer ruimte komt voor initiatieven uit de samenleving, met behoud van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de omgevingskwaliteit. In feite gaat de Omgevingswet over de relatie tussen samenleving en overheid: hoeveel ruimte wil je geven als overheid?

De Omgevingswet is van belang in het kader van dit onderzoek, omdat het consequenties heeft voor belangrijke gemeentelijke instrumenten waarmee sturing gegeven kan worden aan woningbouw-initiatieven (bijvoorbeeld Omgevingsvisie die structuurplannen vervangt, Omgevingsplannen die bestemmingsplannen vervangen).

De invoering van de nieuwe wet is voorzien voor 1-1-2023. In het kader van dit onderzoek is de wetswijziging met name van belang voor de aanbevelingen richting de toekomst.

Belangrijkste instrumenten, een overzicht

In het kader van dit onderzoek is het van belang te beoordelen of de partijen in de gemeente De Ronde Venen optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt om de opgaven op het gebied van wonen en duurzaamheid op te lossen. Maar er is meer dan de wet alleen. Er zijn binnen de kaders van de wettelijke regelgeving andere mogelijkheden en instrumenten om de doelstellingen te bereiken. Daarom is het goed om ook een kort overzicht te bieden van die instrumenten.

Woonvisie: belangrijkste beleidskader, wettelijk verplicht

- Belangrijkste kader op het gebied van wonen en voor de gemeenteraad;
- Basis voor prestatieafspraken met corporatie en huurdersorganisatie;
- Basis voor doorwerking in ander instrumentaria, zoals bijvoorbeeld toetsingskaders nieuwe initiatieven, doelgroepenverordening, bestemmingsplannen, Huisvestingsverordening, tenders voor nieuwe woningbouwplannen, et cetera;
- Sinds aanpassing van de Woningwet per 1 januari 2022 verplicht, waarbij de visie maximaal vijf jaar mag beslaan.

Prestatieafspraken: samenwerking tussen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie

- Belangrijkste afsprakenkader met de corporatie en huurdersorganisatie voor voorraad en nieuwbouw sociale huurwoningen en de overige thema's zoals die wettelijk benoemd zijn in de Rijksprioriteiten;
- Biedt mogelijkheid voor wederkerige afspraken over voldoende bouwproductie met de corporatie en huurdersorganisatie;
- Gelet op het toenemende belang van het thema wonen en zorg wordt vanuit de landelijke Taskforce Wonen en Zorg aanbevolen prestatieafspraken uit te breiden met zorgpartijen.

Toetsingskader woningbouw: de juiste woning op de juiste plek

- Kader waarmee nieuwe initiatieven getoetst kunnen worden aan beleidsuitgangspunten;
- Kan intern binnen de gemeente als instrument dienen voor een goede beoordeling van nieuwe initiatieven aan de beleidsuitgangspunten van onder andere de Woonvisie, en extern als instrument voor het vroegtijdig informeren van initiatiefnemers over de beleidsuitgangspunten en toetsingscriteria voor nieuwe plannen.

Kettingbeding/antispeculatie beding: gaat speculatie met goedkope koop tegen

- Bedingen waarmee voorkomen wordt dat goedkopere nieuwe koopwoningen snel met mogelijk forse winst verkocht worden;
- Voorkomt dus speculatie, maar voorkomt niet dat betreffende woningen uit het voor middengroepen bereikbare segment verdwijnt. Daarvoor zijn alternatieve constructies denkbaar (terugkoop-/verkoopregelingen, zie pagina 12).

Grond(prijs)beleid: bijdragen aan betaalbaar bouwen en wonen

- Met grondprijnsbeleid kunnen beleidsdoelstellingen uit de Woonvisie ondersteund worden met passende prijsstelling bij verschillende woningsegmenten. Zo kan het bijdragen aan het realiseren van betaalbare sociale huurwoningen en goedkopere koopwoningen.

Huisvestingsverordening: verdeling van schaarse huurwoningen

- In de Huisvestingsverordening kan de gemeente woonruimte in de sociale huursector en middenhuur aanwijzen waarvoor een huisvestingsvergunning benodigd is. Sinds 2019 mogen gemeenten voor “alle” woonruimte aanvullende voorwaarden voor verhuur stellen, in plaats van alleen voor goedkope sociale huur woonruimte;
- Via de verordening kan de gemeente ook bepaalde groepen voorrang/urgentie verlenen, inclusief 25% lokaal maatwerk (mensen uit de eigen gemeente);
- In de Huisvestingsverordening kunnen ook wijzigingen ten aanzien van de woningvoorraadsamenstelling (zoals het splitsen, omzetten, samenvoegen van woningen) vergunningplichtig gemaakt worden. Dat kan zowel voor huur- als koopwoningen;
- Daarnaast is het in de toekomst ook mogelijk om via deze weg een vergunningplicht voor de verhuur van bestaande koopwoningen in te stellen (zie zelfbewoningsplicht/opkoopbescherming).

Doelgroepenverordening: reguleert sociale huur, sociale koop en middenhuur

- De Doelgroepenverordening vormt in combinatie met het bestemmingsplan een wettelijke basis voor het doorvoeren van gemeentelijk woonbeleid in bestemmingsplannen (borgen percentages sociale huur, sociale koop, middenhuur en particulier opdrachtgeverschap);
- Om de verordening toe te passen moet dit in het betreffende bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan worden vastgelegd;
- In de doelgroepenverordening kan het volgende geregeld worden:
 - De maximale aanvangshuurprijs voor middenhuur (sociale huur is helder conform landelijke huurprijsregelgeving, sociale koop is in de wet bepaald op € 200.000⁴), inclusief wijze van indexering;
 - De doelgroepen (aan de hand van inkomensgrenzen);
 - Instandhoudingstermijnen: verzekering van instandhouding voor de daarvoor aangewezen doelgroepen gedurende een bepaalde periode (sociale huur en middeldure huur minimaal 10 jaar, sociale koop 1 tot 10 jaar);
 - Prijs-/kwaliteitverhouding van nieuwe woningen (aantal m²'s passend bij doelgroep, prijs en inkomen).

Anterieure overeenkomsten bij wijziging bestemmingsplan

- Een anterieure overeenkomst kan worden gebruikt voor een overeenkomst over grond die niet in eigendom van de gemeente is;
- Een dergelijke overeenkomst wordt afgesloten voorafgaand aan een (wijziging van het) bestemmingsplan en heeft dus een publiekrechtelijke basis maar een privaatrechtelijke uitvoering;
- Inhoudelijk kan in een anterieure overeenkomst dezelfde soort afspraken worden gemaakt als in een gronduitgifteovereenkomst en erfpachtovereenkomst;
- De afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over:
 - het type woningen (segment, prijs, grootte);

⁴ Vanaf het moment van in werking treden van de Omgevingswet zal de grens van een sociale koopwoning op de NHG grens komen te liggen. In 2022 is de NHG grens €355.000

- De manier waarop de woningen worden bestemd en behouden als middeldure huurwoningen (voor koopwoningen is dat lastiger en zal dit in combinatie met een andere regeling zoals antispeculatiebeding of terugkoopregeling moeten gebeuren).

Vereveningsfonds sociale woningbouw: stok achter de deur voor goede plannen

- Uitgangspunt is dat een ontwikkelende partij een bepaald percentage sociale huur/koopwoningen in het programma opneemt, conform de uitgangspunten van het woonbeleid (woonvisie);
- Er zijn situaties waarin niet wordt voldaan aan de sociale woningbouwopgave. Een Vereveningsfonds Sociale Woningbouw maakt het mogelijk om het aandeel sociale huurwoningen financieel te compenseren (doorgaans een bedrag per woning). De financiële compensatie heeft als doel dat de sociale woningbouw op een andere locatie binnen de gemeente wordt gerealiseerd. Hiermee wordt het percentage sociale woningbouw binnen de gemeente gewaarborgd en er ontstaat een gelijk speelveld tussen private partijen;
- De ontwikkelaar moet wel aan kunnen tonen waarom zij niet aan dit minimumpercentage kunnen voldoen (bijvoorbeeld een complexe inbreidingslocatie, programma leent zich niet voor de beoogde locatie);
- Een vereveningsfonds is een stok achter de deur. Het geeft uiteindelijk alleen garantie op een financiële bijdrage. In de praktijk kopen ontwikkelaars de eisen ten aanzien van het programma soms liever af om zo geen goedkope woningen te hoeven bouwen.

Zelfbewoningsplicht, opkoopbescherming: voorkomt buy to let

- Door een zelfbewoningsclausule op te nemen in koopcontracten kunnen gemeenten voor een bepaalde periode vastleggen dat de koper zelf in zijn of haar woning moet wonen. Dit voorkomt dat met name betaalbare koopwoningen worden gekocht als beleggingsobject met het doel ze te verhuren. De woningen komen dan niet terecht bij de doelgroep waarvoor ze bedoeld zijn. Is van toepassing op nieuwbouwwoningen;
- Vanaf 1 januari 2022 is het voor gemeenten mogelijk om een vergunningplicht in te stellen voor de aankoop en verhuur van bestaande koopwoningen. Dit zal de gemeente dan moeten vastleggen in de Huisvestingsverordening (zie opkoopbescherming);
- In principe kan een zelfbewoningsplicht voor onbepaalde termijn gelden, mits de maatregel voldoet aan de beginselen van redelijkheid, proportionaliteit en doeltreffendheid.

Terugkoop/verkoopregelingen: houdt goedkope koop beschikbaar voor doelgroep

- Er bestaan diverse regelingen waarbij de koper van een woning een korting op de marktwaarde krijgt. Bij verkoop worden winst en verlies gedeeld;
- Traditioneel lag het initiatief bij woningcorporaties, maar door aangescherpte regels (DAEB niet-DAEB, waarde van de woningen moeten op de balans blijven staan) zien we een terugtrekkende beweging. Andere partijen kunnen hier ook een rol in vervullen (gemeente, ontwikkelaars, beleggers et cetera);
- De meest bekende regeling is KoopGarant waar een woning bij verkoop weer terug in eigendom komt van de verkoper (bijvoorbeeld een corporatie). In opkomst is Koopsarter, waarbij een Stichting als tussenpersoon en financier optreedt en de gemeente garant staat. Voordeel hiervan is dat de gemeente wordt ontzorgd;
- Dergelijke koopconstructies zijn doorgaans juridisch gebaseerd op een recht van erfpacht. In geval van executie is op deze manier de terugkoopregeling en de geïnvesteerde koperskorting veiliggesteld;

- Het erfpachtrecht wordt eeuwigdurend gevestigd en de canon voor eeuwig afgekocht. Er is dus geen jaarlijkse canon en de koper hoeft geen nieuwe afkoopsommen meer te betalen. Op deze manier is de erfpacht geen belemmering voor de financiering.

Maatwerkafspraken met ontwikkelaars

- Als partijen meer betaalbare huur- of koopwoningen willen realiseren, kunnen zij op basis van vrijwilligheid onderling (privaatrechtelijke) afspraken maken en zo tot lokaal maatwerk komen.
- In de wet is vastgelegd dat gemeenten geen verdergaande voorschriften mogen stellen dan waarin de publiekrechtelijke kaders voorzien. Om die reden mogen afspraken over een aantal thema's niet privaatrechtelijk worden gemaakt:
 - Woningkwaliteit
 - Vergunningverlening (WABO)
 - Woningtoewijzing

Starterslening: steun aan starters op koopmarkt

- Met de Starterslening wordt het verschil overbrugd tussen de prijs van de woning en het maximale bedrag dat geleend kan worden volgens de normen van de Nationale Hypotheek Garantie;
- Volgens het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SVn) krijgen kopers hiermee maximaal 20% meer bestedingsruimte, bovenop de hypotheek (tot een maximum van €37.000);
- Voor de Starterslening worden de eerste 3 jaar geen maandlasten betaald. Daarna wordt periodiek bekeken of de rente en aflossing over de Starterslening betaald kunnen worden;
- Gemeenten kunnen zelf ook nog aanvullende voorwaarden opstellen.

Leegstandsverordening: aanpak leegstand

- Met een leegstandsverordening kunnen gemeenten laten zien dat zij serieus en systematisch van plan zijn leegstand aan te pakken en zo de druk op eigenaren verhogen om leegstand te voorkomen;
- Gemeenten kunnen in een leegstandsverordening regels vaststellen voor het melden van leegstand van gebouwen en/of woningen, het voeren van gesprekken met eigenaren, het doen van een verplichtende voordracht en het opleggen van bestuurlijke boetes;
- Tegelijkertijd moet gemeente de leegstaande panden die op basis van de verordening gemeld worden registreren. Dit biedt de gemeente inzicht in welke panden waar leegstaan;
- Op basis hiervan kan de gemeente beleid ontwikkelen om de leegstand tegen te gaan.

Stimuleren innovatieve bouwvormen (kleiner/industrieel gebouwd et cetera)

- Dit zijn woningen met minder m² woonoppervlak dan de huidige, gemiddelde woningen in de gemeente, vaak in combinatie met een aangepaste indeling (1 à 2 slaapkamers in plaats van 3 of 4), lagere bouwhoogte en een kleiner kaveloppervlak (zodat uitbouw mogelijkheden automatisch beperkt worden). Woningtype past bij kleinere, startende huishoudens (eventueel startend gezin);
- Door kleinere woningen te bouwen is het mogelijk om een marktconforme woning tegen een lagere prijs te realiseren. Eventuele exorbitante prijsstijgingen zijn dan mogelijk minder aan de orde;
- Voorbeelden van kleiner bouwen met een marktconforme prijs-/kwaliteitsverhouding zijn: grondgebonden rug-aan-rugwoningen, gestapelde beneden-bovenwoningen en appartementen en piramidewoningen;
- Andere alternatieve bouwvormen zijn sterk in opkomst, mede met het oog op duurzaamheid en beperking CO₂-uitstoot. Voorbeelden: houtskeldebouw, modulaire bouw en fabrieksbouw;
- Stimulering kan door wensen op te nemen in tenders, anterieure overeenkomsten en bijvoorbeeld prestatieafspraken met corporaties als het gaat om sociale woningbouw