

SAMENVATTING REKENKAMERONDERZOEK

Effectiviteit woonbeleid

De onderzoeksuitkomsten

De ambitie van de raad is een aantrekkelijke en inclusieve stad. Voor het woonbeleid is de ambitie dat er in 2030 voor iedereen een passende en betaalbare woning is. Dit is vastgelegd in het Deltaplan. Op basis van huishoudensprognoses en woonwensenonderzoeken is dit geoperationaliseerd in uitwerkingsdoelstellingen die neerkomen op het realiseren van 1.000 nieuwbouwwoningen per jaar tot 2030 waarvan 35 procent sociale huur en 20 procent middensegment voor Amersfoort als geheel. Deze doelstelling wordt algemeen herkend als relevant en noodzakelijk voor de Amersfoortse woningmarkt en als belangrijk om het tekort aan betaalbare woningen te verminderen. Toch is bij vaststelling van het Deltaplan al geconstateerd dat deze uitwerkingsdoelstellingen onvoldoende zijn om de kwetsbare doelgroepen van het woonbeleid allemaal te huisvesten. Het Uitvoeringsprogramma Wonen en Zorg 2020-2030 zou hiervoor moeten zorgen. Daarnaast zijn er aanvullende maatregelen nodig om kwetsbare ouderen te huisvesten.

Binnen de context waarin de gemeente Amersfoort opereert, heeft de gemeente beleid geformuleerd en zet het de verschillende instrumenten in aanvulling op elkaar in. Het samenspel met de (markt)partijen is constructief. Het geheel aan beleid en instrumenten geeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen, ondanks een beperkte grondpositie. Het detailniveau van het beleid in combinatie met de deels locatiegebonden complexiteit van (binnenstedelijke) ontwikkelingen, maken de effectiviteit van het woonbeleid voor de (nabije) toekomst onzeker. Ontwikkelaars hebben moeite om alle randvoorwaarden te vertalen in een sluitende businesscase. De gesloten regionale Woondeal is een succes die een deel van de financiële knelpunten kan oplossen. Daarnaast zijn in het beleid en in de instrumenten op basis van dit rekenkameronderzoek vereenvoudigingen en verbijzonderingen denkbaar die de effectiviteit van het woonbeleid voor de (nabije) toekomst kunnen verbeteren.

Hoewel een evaluatie voor de kwetsbare doelgroepen te vroeg komt, lijken de maatregelen in het Uitvoeringsprogramma Wonen en Zorg 2020-2030 onrealistisch en te beperkt voor de omvang van de problematiek. De geprognoseerde jaarlijkse woningvraag van kwetsbare doelgroepen overstijgt de jaarlijkse realisatie van sociale huurwoningen. Bovendien hebben de maatschappelijke partners moeite om de afgesproken maatregelen om kwetsbare doelgroepen te huisvesten te realiseren. Ook de huisvesting voor kwetsbare ouderen vraagt om extra aandacht.

De rekenkamer vindt dat de resultaten uit het onderzoek een positief beeld geven over de effectiviteit van het woonbeleid binnen de context waarin de gemeente opereert. Er zijn wel winstwaarschuwingen voor wat betreft woningbouwproductiecijfers voor de (nabije) toekomst en voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen, waaronder ook kwetsbare ouderen.

Conclusies

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

Achtergrondinformatie

Het onderwerp

De rekenkamer Amersfoort heeft onderzoek gedaan naar het woonbeleid van de gemeente Amersfoort.

Doel

Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in het Amersfoortse woonbeleid: hoe wordt het woonbeleid uitgevoerd, wat zijn de effecten daarvan en in welke mate kan de raad bijsturen?

De centrale vraag

Binnen welke ruimtelijk-juridische en maatschappelijke context opereert de gemeente Amersfoort op de woningmarkt?

En hoe doeltreffend is het Deltaplan Woonopgave 2019-2030 binnen die context in de fasen van beleidsvorming, instrumenten, uitvoering & realisatie en raadsinformatie & bijsturing op basis van de huidige ervaringen?

Scope

De scope van dit onderzoek betreft het Deltaplan Woonopgave 2019-2030. De focus ligt daarbinnen primair op het beleid en de instrumenten om tot 2030 voldoende en kwalitatief gewenste nieuwbouwwoningen te realiseren die bijdragen aan een inclusieve stad. Het onderzoek is deels

- Het Deltaplan richt zich met name op de toevoeging van nieuwbouwwoningen en voorziet niet in een integrale visie op wijkniveau, waarin is meegenomen wat nodig is om de bestaande woningvoorraad te verduurzamen, om doorstroming te bevorderen en om inclusief te wonen (ook voor kwetsbare doelgroepen, inclusief ouderen).
- De ambitie en de uitwerkingsdoelstellingen van het Deltaplan worden algemeen herkend, doch deze zijn onvoldoende om de kwetsbare doelgroepen van het woonbeleid allemaal te huisvesten.
- De gemeente zet (succesvol) verschillende instrumenten in aanvulling op elkaar in. Het detailniveau van het beleid in combinatie met de (deels) locatiegebonden complexiteit maken de effectiviteit voor de (nabije) toekomst onzeker.
- De maatregelen in het uitvoeringsprogramma Wonen en Zorg 2020-2030 lijken onrealistisch en te beperkt.
- Hoewel op stedelijk niveau passend, werken de kaders in het Deltaplan op projectniveau niet altijd goed uit omdat er geen ondergrens in het aantal woningen van een project is of omdat de eisen niet volledig passen bij de locatie.
- Het ontbreekt aan een (integrale) gebiedsgerichte visie die het mogelijk maakt om het (in het Deltaplan) gewenste gebiedsgerichte maatwerk te bieden. Onder meer door het ontbreken van mandaat, afwegingskader en de mogelijkheid gemotiveerd af te wijken.
- De grote snelheid waarmee het gemeentelijk beleid wordt aangescherpt, leidt in sommige projecten tot vertraging in de planvormingsfase
- Het geheel aan beleid en instrumenten geeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen, daarbij zijn er vereenvoudigingen en verbijzonderingen denkbaar die de effectiviteit van het woonbeleid kunnen verbeteren.

De aanbevelingen

De rekenkamer komt naar aanleiding van het onderzoek tot een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad. Daarbij is een onderscheid gemaakt in beleid en koers enerzijds en instrumenten anderzijds om de effectiviteit van het woonbeleid te verbeteren, rekening houdend met de invloed die de gemeente heeft op de lokale woningmarkt. Daarbij zijn verbeteringen mogelijk in de rolverdeling tussen college en raad.

Beleid en koers

Stel een integrale visie vast op de woonopgave. Houd daarbij rekening met de volgende aspecten:

- Verbreed het woonbeleid naar de bestaande woningen en woongebieden: breng in samenwerking tussen college, raad, (markt)partijen, bewoners en andere betrokkenen in beeld welke specifieke ontwikkelingsrichting wenselijk is per gebied.
- Formuleer gebiedsgerichte opgaven die niet alleen sturen op nieuwbouw maar ook op bijvoorbeeld verduurzaming, doorstroming en inclusief wonen. Zoek hiervoor aansluiting bij de Omgevingsvisie waarin alle gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang een plek krijgen.
- Betrek hierin recente prognoses, recente berekeningen van de kwetsbare doelgroepen van woonbeleid, inclusief kwetsbare ouderen, en recente realisatiecijfers.
- Maak de opgave om kwetsbare doelgroepen te huisvesten een integraal onderdeel van het woonbeleid.
- Op uitvoeringsniveau kan een 'Deltaplan 2.0' richting geven aan eisen voor de nieuwbouw en transformatie per gebied.
- Maak in een dergelijk 'Deltaplan 2.0' ook duidelijk hoe de gemeente initiatieven van maatschappelijke organisaties en privépersonen die willen

informerend en deels toetsend op het aspect doeltreffendheid (met de focus op nieuwbouw). In het toetsende deel komt ook het bewonersperspectief aan de orde.

Buiten scope

Het rekenkameronderzoek richt zich niet op toetsing op de doelmatigheid en de rechtmatigheid. Gemeentelijk woonbeleid dat niet in het Deltaplan Woonopgave 2019-2030 is opgenomen valt ook buiten de scope. Vanwege de korte doorlooptijd van dit onderzoek vallen ook particuliere aanvragers en (boven)regionale afstemming/Woondeal buiten de scope van dit onderzoek.

Beoordelingskader

De bevindingen uit het onderzoek zijn getoetst aan de volgende normen:

- De raad stelt kaders.
- De beleidsdoelen zijn SMART geformuleerd.
- De kaders en beleidsdoelen worden gedragen door externe actoren.
- De vastgestelde instrumenten en afspraken zijn passend bij de opgave.
- De vastgestelde instrumenten en afspraken zijn passend bij de gemeentelijke rol.
- De vastgestelde instrumenten en afspraken worden gedragen door de betrokken externe actoren.
- Het is aannemelijk dat de gemeente haar eigen doelstellingen kan realiseren.

bijdragen aan de doelstelling om kwetsbare doelgroepen te huisvesten kan faciliteren.

- Sluit waar mogelijk lopende initiatieven uit van aanvullend (verzwarend) beleid om vertraging in de realisatie te voorkomen.
- Stuur als raad op kaders en afspraken en op realisatie van doelen van het woonbeleid op stedelijk niveau (zoals vastgelegd in het coalitieakkoord, het Deltaplan en flankerend ruimtelijk beleid). Geef het college ruimte voor maatwerk op projectniveau (dus de ruimte om op onderdelen gemotiveerd af te wijken van de gestelde kaders). Dit is in de geest van de Omgevingswet, waarin uitgegaan wordt van integraal in plaats van sectoraal toetsen van initiatieven. Participatie is daarvan een onderdeel: ontwikkelaars en woningcorporaties kijken samen met bewoners wat een buurt/wijk nodig heeft, waarbij het college de behoeftes van de gehele stad betreft in haar afweging en borgt in beleid en uitvoering. De raad beoordeelt het resultaat op basis van de vastgelegde kaders en afspraken.

Instrumenten

Aanbevolen instrumentarium voor de nabije toekomst:

- *Mandateer het college om (gebiedsgericht) maatwerk op projectniveau te leveren.*
- *Stel een ondergrens in van een nader te bepalen aantal woningen voor projecten waarop de eisen van het Deltaplan van toepassing zijn. Er zijn gemeenten die een ondergrens van 20 of 50 woningen per project hanteren. Wees daarbij alert op mogelijke (negatieve) neveneffecten van een ondergrens (voorkom dat ontwikkelaars projecten 'opknippen' in meerdere kleine projecten).*
- *Sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet om initiatieven integraal in plaats van sectoraal te toetsen. Laat het college in dat kader onderzoeken of de inzet van de ambtelijke projectgroep in de begeleiding van initiatieven efficiënter kan.*
- *Evalueer de compensatieregeling sociale huur en de voorwaarden in de bijbehorende rekentool. Overweeg om de regeling te vereenvoudigen zodanig dat de regeling ten goede komt aan de toekomstbestendigheid van de sociale huurwoningen.*
- *Overweeg op basis van de actualisatie van het onderzoek naar de omvang van de kwetsbare doelgroep en op basis van landelijke ontwikkelingen rondom de financiële positie van woningcorporaties en andere maatschappelijke partners om de gemeentelijke inspanningen en/of budgetten voor de huisvesting van kwetsbare doelgroepen te vergroten. Zet via lobby in op een landelijke oplossing en op aanvullende budgetten vanuit de Rijksoverheid om de gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit beleidsterrein waar te kunnen maken. Blijf gebruik maken van landelijke ontwikkelingen en inzichten (handvatten Huisvestingswet/zelfbewoningsplicht, programmering tijdelijke locaties et cetera).*

- Het is aannemelijk dat externe actoren hun doelstellingen kunnen realiseren.
- De gemeente heeft zicht op de eigen realisatie en die van externe actoren.
- Er is sprake van gedeelde definities over monitoring bij de actoren.
- De informatie voor de raad is vindbaar, actueel, relevant en begrijpelijk.
- Het college voorziet de raad actief van informatie.
- De raad vraagt actief om informatie.
- De raad stuurt bij.

Aanpak

- Deskresearch
- 23 interviews met 32 respondenten
- Sessie met de raad
- Enquête onder inwoners via AmersfoortPanel

Gesproken met

- Wethouders
- Ambtenaren
- Projectontwikkelaars
- Woningcorporaties
- Zorgaanbieders
- Huurdersverenigingen
- Bewonersverenigingen
- Makelaars

Uitvoering

