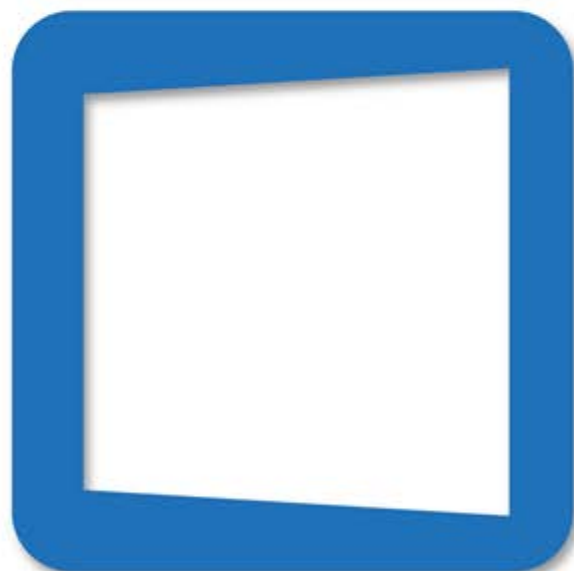


onderzoeksopzet

woonvisie Rotterdam

onderzoek woonbeleid



1-1 inleiding

Een stijging van het aantal Rotterdamse woningen in het midden- en hoge segment en een afname van het aantal goedkope woningen, met name op Zuid. Al decennia lang zijn deze uitgangspunten in Rotterdamse woonvisies en beleidsplannen voor wonen aanwezig.¹ Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) formuleerde in 2011 de opgave om maar liefst een derde van de goedkope woningvoorraad op Zuid te verbeteren of te vervangen en er “veel betere woningen” voor te laten terugkomen.² Eind 2016 stelde de toenmalige gemeenteraad de ‘Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020’ vast. Deze bevatte het voornemen flink wat goedkope woningen te slopen, vooral op Zuid, en legde ook een grote nieuwbouwambitie voor heel de stad vast.³

De huidige coalitie paste in haar coalitieakkoord uit 2018 de koers van de woonvisie wat aan. De sloopopgave werd iets minder groot en de totale woningvoorraad moest in de periode tot 2030 juist nog sterker groeien dan in de woonvisie al was beoogd. De uitwerking van die wijzigingen vervatte het college in een addendum op de woonvisie, dat de raad in mei 2019 vaststelde.

De Rotterdamse woonvisie blijft daarmee een ambitieus plan, op een terrein dat alle Rotterdammers aangaat. De woonvisie en de ontwikkelingen daaromtrent staan dan ook volop in de aandacht van de Rotterdamse media en politiek. Tijdens een stemkastsessie van de rekenkamer onder raadsleden eindigde het onderwerp woonvisie hoog. Ook veel Rotterdamse burgers hebben voor dit onderwerp belangstelling. Zo gaven veel Rotterdammers middels het gemeentelijke Stadspanel de rekenkamer aan dat zij onderzoek wensen naar de beschikbaarheid van goedkope woningen, nu en in de toekomst.⁴

Hierdoor en vanwege het grote maatschappelijke belang van het onderwerp heeft de Rekenkamer Rotterdam besloten een onderzoek in te stellen naar de Woonvisie agenda 2020, koers naar 2030 en het addendum daarom.

1-2 leeswijzer

Hoofdstuk 2 licht de beleidsmatige context toe. Hoofdstuk 3 beschrijft de doel- en vraagstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksaanpak beschreven en tot slot komen in hoofdstuk 5 de planning en organisatie van het onderzoek aan de orde.

¹ Zie bijvoorbeeld Rekenkamer Rotterdam ‘Een steentje bijgedragen’, 2007. In dit onderzoek bekeek de rekenkamer de opzet en uitvoering van de Rotterdamse woonvisie ‘Wonen in de stad: koers naar 2017, aanpak tot 2006’. Deze woonvisie bevatte eveneens het doel om meer (middel)dure woningen toe te voegen en goedkope woningen te slopen.

² Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid, ‘Zuid Werkt!’, 19 september 2011, p. 15.

³ Gemeente Rotterdam, ‘Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020’, december 2016.

⁴ Rekenkamer Rotterdam, ‘Rotterdammers geven hun suggesties voor rekenkameronderzoek’. Verkregen op 10 oktober 2020 via <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/11/R.P.19.07-20191114-analyse-burgerpanel-enquete.pdf>

2 context

2-1 landelijk beleid en regelgeving

2-1-1 beleid

In Nederland is woningschaarste een belangrijk thema. In het regeerakkoord 2017-2021 constateert de huidige regering dan ook dat het woningaanbod sterk achterblijft bij de vraag. De bouwproductie moet aangejaagd worden, zo stelt zij vast.⁵ Voor dit doel stelde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onder meer de Nationale Woonagenda 2018-2021 op, samen met veel partijen uit de bouwsector en het woondomein. Deze agenda heeft als uitgangspunt dat er tot 2025 jaarlijks zo'n 75.000 woningen gebouwd dienen te worden. Op regionaal en lokaal niveau moet worden bepaald om hoeveel en welk type woningen het precies voor die regio moet gaan.⁶ De agenda schrijft ook voor dat partijen "een lokaal woningmarktoverleg (...) oprichten, waar met betrokken partijen zoals woningcorporaties, ontwikkelaars, beleggers, makelaars (nieuwbouwspecialisten) en huurdersorganisaties afspraken gemaakt kunnen worden over de lokale woningbouwopgave."⁷

Woondeal Zuidelijke Randstad

Aan bovengenoemd lokaal woningmarktoverleg wordt onder andere invulling gegeven met de zogeheten regionale woondeals, die het rijk inmiddels met zes regio's heeft gesloten. Eén daarvan is de Woondeal Zuidelijke Randstad uit juni 2019.⁸ Hierin hebben gemeenten van de zuidelijke Randstad, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie een deal gesloten om samen de spanning op de woningmarkt aan te pakken. De gemeenten en provincie zetten zich in voor de productie van ruim 100.000 woningen in de periode 2018-2025, waarvan bijna de helft in Den Haag en Rotterdam en een aanzienlijk deel in het betaalbare segment. Het rijk zal onder andere zorgen voor aanpassingen in wet- en regelgeving en verbetering van de investeringsruimte voor corporaties.

In de woondeal zijn ook twaalf "verstedelijkingslocaties" gekozen, waarvan er vier in Rotterdam liggen.⁹ Voor deze locaties krijgen de gemeenten ondersteuning van het rijk en de provincie in de vorm van "procesgeld en expertise".¹⁰

woningbouwimpuls

In 2019 stelde het kabinet ook de Woningbouwimpuls vast. Dit is een subsidie van € 1 mld. om bij te dragen aan de bouw van tenminste 65.000 – vooral – betaalbare woningen in Nederland. Deze woningen zijn met name bedoeld voor starters en mensen met een middeninkomen en moeten komen te staan in regio's waar de

⁵ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst', 2017, p. 31.

⁶ Ministerie BZK, 'Nationale Woonagenda 2018-2021', p. 1.

⁷ Ministerie BZK, 'Nationale Woonagenda 2018-2021', p. 3.

⁸ Ministerie BZK, regiogemeenten en provincie Zuid-Holland, 'Woondeal Zuidelijke Randstad', 3 juni 2019.

⁹ Deze locaties zijn opgenomen in de Verstedelijkingsalliantie, zie ook paragraaf 2-1-2.

¹⁰ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/toolbox-slim/vliegende-brigade/>, geraadpleegd op 14 oktober 2020. In aanvulling op de Woondeal sloten het rijk, provincie en Rotterdam en zeven andere Zuid-Hollandse gemeenten in november 2019 het Verstedelijkingsakkoord, waarin nadere afspraken zijn gemaakt. Ook hier staan de eerder genoemde twaalf versnellingslocaties centraal. Rijksoverheid, provincie Zuid-Holland, Verstedelijkingsalliantie en MRDH, 'Integraal Verstedelijkingsakkoord Zuidelijke Randstad', 20 november 2019.

schaarste het grootst is.¹¹ Gemeenten kunnen een aanvraag voor deze subsidie doen. In september 2020 is de eerste tranche toegekend, verdeeld over 21 projecten, waaronder twee in Rotterdam. Voor deze twee projecten werd een bijdrage van € 46 mln. toegezegd, om bij te dragen aan in totaal 6.240 woningen.¹² Deze woningen moeten alle binnen tien jaar gebouwd gaan worden.¹³

landelijk beleid voor starters en middeninkomens

Het rijk heeft recentelijk ook beleid ingevoerd dat niet direct over nieuwbouw gaat, maar op andere manieren de woningmarktpositie van starters en middeninkomens moet verbeteren. In de eerste plaats worden koopstarters op de woningmarkt per 1 januari 2021 vrijgesteld van overdrachtsbelasting.¹⁴ In de tweede plaats heeft de minister van BZK in mei 2020 besloten de jaarlijkse huurstijging voor particuliere huurwoningen te maximeren. Ook creëerde ze toen voor gemeenten de mogelijkheid om een opkoopbescherming voor goedkope en middeldure woningen in te voeren.¹⁵

2-1-2 wettelijk kader

Naast beleidsprogramma's heeft het rijk ook grote invloed op het Rotterdamse woonbeleid door zijn wetgeving. Belangrijke wetten in het woondomein zijn de Woningwet 2015, de Huisvestingswet, de Wet op de Huurtoeslag, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Wet doorstroming huurmarkt.

De Woningwet 2015 regelt met name de rol van de woningcorporaties. Deze wet heeft hun taak ingeperkt tot haast uitsluitend het verzorgen van woonruimte voor de zogeheten primaire doelgroep: de huishoudens met een laag inkomen. Ook creëert de wet de mogelijkheid voor gemeenten om prestatieafspraken met de lokale corporaties te maken.

De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om een huisvestingsverordening op te stellen, waarin regels over de toewijzing van huurwoningen staan. De gemeente stemt deze verordening af met de overige gemeenten van de desbetreffende woningmarktregio. De regels gaan bijvoorbeeld over het toewijzen van huurwoningen aan mensen met lokale binding of over voorwaarden waaronder mensen een urgentiestatus kunnen krijgen. Ook kunnen op basis van deze wet wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gemaakt.¹⁶

De Wet op de Huurtoeslag regelt wie huurtoeslag kan ontvangen en hoe hoog deze is. De Wet doorstroming huurmarkt bestaat sinds 2015 en heeft vooral de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur van woonruimte verruimd. Ook maakt deze wet het mogelijk

¹¹ <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/woningbouwimpuls>

¹² Ministerie BZK, 'woningbouwimpuls', verkregen op 14 oktober 2020 via

<https://ez.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=ca16054497b144409162953b93bb82a1>. Voor het project Noordrand Zuiderpark ontving de gemeente een rijksbijdrage van 25 mln., ten behoeve van 2.540 woningen en voor Feyenoord City kreeg de gemeente 21 mln., om bij te dragen aan 3.700 woningen.

¹³ Ministerie BZK, 'uitkomsten eerste tranche woningbouwimpuls', 10 september 2020.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingwijzigingen-voor-ons-allemaal/overdrachtsbelasting>, geraadpleegd op 25 september 2020.

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

¹⁶ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/huisvestingswet>, geraadpleegd op 17 november 2020.

dat corporaties een hogere huurverhoging kunnen berekenen aan zogeheten scheefwoners.

Op basis van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de Wbmgp of 'Rotterdamwet') mogen gemeenten selectief zijn in de toewijzing van huisvestingsvergunningen in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat. Zo krijgen in verschillende Rotterdamse wijken nieuwe huurders alleen een huisvestingsvergunning als zij reeds minimaal zes jaar onafgebroken in de regio Rotterdam wonen of inkomen (boven bijstandsniveau) uit werk, pensioen of studiefinanciering hebben.

Recent, in 2019, is daarnaast ook de Wet maatregelen middenhuur ingevoerd. Deze is bedoeld om specifiek de woningnood in het middenhuursegment aan te pakken. De wet moet het voor woningcorporaties makkelijker maken om middeldure huurwoningen te bouwen, onder andere doordat de markttoetsprocedure - die woningcorporaties hiervoor verplicht moeten doorlopen - wordt vereenvoudigd.¹⁷

2-2 regionaal beleid

Rotterdam heeft ook te maken met regionaal woonbeleid. Belangrijk zijn het Regioakkoord en de Regionale verordening woonruimtebemiddeling.

Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken regio Rotterdam 2018-2030

Rotterdam heeft met dertien andere regiogemeenten (verenigd in het Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam (SvWrR)) en 25 corporaties afspraken gemaakt over de ontwikkeling van de totale en de sociale woningvoorraad. Die afspraken gaan vooral over een "evenwichtiger" spreiding van de sociale voorraad over de regio.¹⁸ Voor Rotterdam, Schiedam en Vlaardingen - gemeenten met een relatief grote sociale voorraad - wordt een afname van de sociale voorraad voorzien. In de overige gemeenten is een toename gewenst. Het zogeheten bod dat de gemeente Rotterdam hiervoor uitbracht (de door de gemeente geplande veranderingen aan de woningvoorraad tot 2030), werd in maart 2019 door de provincie geaccepteerd.¹⁹ Daarnaast zijn er in het akkoord afspraken gemaakt over de toewijzing en beschikbaarheid van sociale woningen.

Verordening Woonruimtebemiddeling regio Rotterdam

Regionaal woonbeleid is ook vervat in de regionale huisvestingsverordeningen die regio's als gezegd kunnen maken op basis van de Huisvestingswet. De gemeenten van de voormalige stadsregio Rotterdam hadden tussen 2006 en 2015 voor het eerst zo'n gezamenlijke verordening.²⁰ In 2015 stelden de raden van deze gemeenten, nu verenigd in de regio Rotterdam, als opvolger de Verordening Woonruimtebemiddeling

¹⁷ Rijksoverheid, 'Nota van wijzigingen Wet maatregelen middenhuur', 31 januari 2019. Voor de toekomst werkt het rijk momenteel een set aan maatregelen uit die de betaalbaarheid en beschikbaarheid van betaalbare woningen moet verbeteren, zoals de zelfbewoningsplicht en de mogelijkheid voor gemeenten om opkoopbescherming in te voeren.

¹⁸ SvWrR, Maaskoepel, provincie Zuid-Holland, e.a., 'Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam', januari 2019. Voor gemeenten met een relatief grote sociale voorraad, zoals Rotterdam en Schiedam, wordt in dit akkoord een afname van de sociale voorraad voorzien, voor de overige gemeenten een toename. Dit met het doel "meer evenwicht" te creëren.

¹⁹ Provincie Zuid-Holland, 'Beoordeling proces passend aanbod sociale voorraad Rotterdamse regio', 28 maart 2019, p.6.

²⁰ Stadsregio Rotterdam, 'Huisvestingsverordening Stadsregio Rotterdam', vastgesteld door de regioraad van de stadsregio Rotterdam in juni 2006.

regio Rotterdam 2015 vast.²¹ Deze werd in de zomer van 2020 opgevolgd door een nieuwe verordening, overigens zonder veel inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de vorige.²²

2-3 Rotterdams beleid

2-3-1 woonvisie

Eind 2016 stelde de gemeenteraad als gezegd de ‘Woonvisie koers naar 2030, agenda tot 2020’ vast. De gemeente heeft haar doelen bij drie thema’s ondergebracht.

Het eerste thema gaat over het doel om een beter “evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment” in de Rotterdamse woningvoorraad te bereiken. De gemeente geeft er prioriteit aan om tegemoet te komen aan de vraag van modale en hogere inkomens, “sociale stijgers” en “young potentials”. Ook streeft de gemeente naar “een meer gedifferentieerd woningbestand in gebieden waar dit nu nog eenzijdig is en de kwaliteit van wonen onder druk staat.” Om beide zaken te bereiken moet tot 2030 het aantal woningen in het midden- en hoge segment flink toenemen. Dat gebeurt door nieuwbouw in het (middel)dure segment te realiseren, door goedkope woningen te slopen - vooral in de zogeheten focuswijken op Zuid - en door goedkope woningen (vaak na renovatie of samenvoeging) in een hoger prijssegment te verhuren (of te verkopen tegen een middeldure prijs). Al met al gaat de gemeente tot 2030 uit van een sloopopgave van zo’n 15.000 huurwoningen en uitbreiding van het midden- en hoge segment met 36.000 woningen. Verder streeft de gemeente binnen dit thema naar het realiseren van verschillende en geprofileerde woonmilieus in de verschillende wijken.

Het tweede woonvisie-thema - “Een woningvoorraad met toekomstwaarde” - gaat over woningkwaliteitsbeleid en het bieden van mogelijkheden voor tijdelijk, flexibel en innovatief wonen. Ook het bevorderen van energiezuinig wonen hoort bij dit thema. Binnen het thema “de basis op orde”, ten slotte, streeft de gemeente naar voldoende en goed aanbod in het goedkope segment. Om dit te waarborgen stelt zij drie ijkpunten voor verhuringen in de sociale sector vast.²³

2-3-2 addendum op de woonvisie

Het coalitieakkoord 2018-2022 bevat verschillende woondoelstellingen die afwijken van de woonvisie.²⁴ Zo willen de coalitiepartijen dat er tot 2030 niet 15.000 maar 12.000 goedkope woningen gesloopt worden. Ook willen ze in de periode 2018-2022 al 18.000 woningen laten bouwen en wel volgens de verdeling 20% goedkoop, 30% middelduur, 30% hoger segment en 20% topsegment. Om deze afspraken uit te werken stelde het college een addendum op de woonvisie op, met bijgestelde doelen en een nieuwe agenda tot 2022.²⁵ Het addendum werd in mei 2019 door de raad vastgesteld.

²¹ Gemeente Rotterdam, raadsbesluit ‘Vaststelling Verordening Woonruimtebemiddeling 2020’, 18 juni 2015.

²² Gemeente Rotterdam, raadsbesluit ‘Vaststelling Verordening Woonruimtebemiddeling 2020’, 18 juni 2020.

²³ Het eerste ijkpunt gaat over het minimaal aantal jaarlijkse nieuwe verhuringen in de sociale sector, het tweede over het aantal daarvan dat zeer goedkoop is. Het derde ijkpunt gaat over het maximum aandeel nieuwe verhuringen waarbij sprake is van een huurder met urgentie-status.

²⁴ VVD, D66, Groenlinks e.a., ‘Coalitieakkoord 2018-2022 Nieuwe energie voor Rotterdam’, 26 juni 2018.

²⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Thuis in Rotterdam – Addendum Woonvisie 2030’, vastgesteld op 16 mei 2019. In oktober 2020 stelde de gemeenteraad overigens een herziening op het addendum vast. (Gemeente Rotterdam, ‘Herziening 2020 van ‘Thuis in Rotterdam - Addendum Woonvisie 2030’, vastgesteld door de gemeenteraad op 1 oktober 2020. Enkele woningvoorraad-cijfers uit het addendum moesten namelijk gecorrigeerd worden, onder

2-3-3 NPRZ

Ook het NPRZ heeft als gezegd het veranderen van het woningaanbod in Rotterdam als (een van de) doel(en). Het betreft dan het deel van Rotterdam dat NPRZ-focusgebied is. Het programma wil “de bewoners van Zuid een beter woonklimaat bieden, door de eenzijdigheid van de woningvoorraad op Zuid te doorbreken en door het realiseren van meer gedifferentieerde woonmilieus” zo schrijft het in zijn uitvoeringsprogramma 2019-2022. Dit is nodig om de “sociale stijgers” van Zuid maar ook “nieuwe doelgroepen van buiten Rotterdam Zuid” meer woonkansen in het gebied te bieden.²⁶ Het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 bevat het doel om 8.600 woningen aan te pakken in de periode 2019-2022. Voor 3.000 woningen houdt dit het wegwerken van achterstallig onderhoud in, voor de overige 5.600 betekent dit sloop/nieuwbouw of transformatie.²⁷

Regio Deal Rotterdam Zuid.

Om de plannen voor Zuid verder te helpen, sloten het rijk en de gemeente in december 2018 de Regio Deal Rotterdam Zuid.²⁸ Daarin wordt voor de periode 2019-2022 € 130 mln. beschikbaar gesteld door het rijk en € 130 mln. door de gemeente. Op het gebied van wonen is de doelstelling van de deal gelijk aan die van het werkprogramma NPRZ voor de particuliere voorraad. Het rijk reserveerde € 60 mln. van de beloofde € 130 mln. voor het onderwerp wonen, met de afspraak dat de gemeente ditzelfde zou doen.

2-3-4 overige beleidsdocumenten en samenwerkingsafspraken

Meerdere thema's uit de woonvisie en het addendum zijn ook in verschillende andere gemeentelijke beleidsstukken uitgewerkt, op gebieds- of thematisch niveau. De Gebiedsatlas ontwikkeling woningvoorraad Rotterdam 2030 geeft bijvoorbeeld een ontwikkelperspectief voor de woningvoorraad op wijkniveau.²⁹ Het Actieplan Middenhuur bevat maatregelen om het Rotterdamse aanbod aan middenhuurwoningen te vergroten en deze voor middeninkomens beter toegankelijk te maken.³⁰ In het Actieplan Coöperatieve Woonvormen heeft de gemeente ondersteuningsmogelijkheden voor deze innovatieve woonvormen vastgelegd.³¹ Het Actieplan Beschikbaarheid geeft een keuzemenu aan oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Het Actieplan Goed huren en verhuren is een pakket maatregelen voor het aanpakken van misstanden in de particuliere verhuur. Die maatregelen worden vanaf 2020 ingezet.³²

Belangrijke documenten zijn ook de samenwerkingsafspraken met de corporaties. In de bestuurlijke overeenkomst “Wijken in Balans” maakten de gemeente en de vier

andere vanwege het beschikbaar komen van nieuwe gegevens.) De doelstellingen van het addendum bleven ongewijzigd. Wel zijn de ijkpunten voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen herzien en aangevuld. Deze aanpassingen vonden plaats naar aanleiding van het amendement ‘Zekerheden inbouwen sociale voorraad’. Gemeenteraad Rotterdam, amendement ‘Zekerheden inbouwen sociale voorraad’, 16 mei 2019.

²⁶ NPRZ, ‘ROTTERDAM ZUID - Uitvoeringsplan 2019-2022’, 21 januari 2019, p. 56.

²⁷ NPRZ, ‘Werkprogramma NPRZ Wonen 2019 – 2022’, ongedateerd.

²⁸ Rijk en Gemeente Rotterdam, ‘Regio Deal Rotterdam Zuid’, 25 december 2018.

²⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Gebiedsatlas ontwikkeling woningvoorraad- Uitwerking Woonvisie 2030’, februari 2018. In augustus 2020 is een herijkte versie van deze atlas verschenen. Gemeente Rotterdam, ‘Gebiedsatlas 2.0 ontwikkeling woningvoorraad- Uitwerking Woonvisie 2020’, augustus 2020.

³⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Actieplan Middenhuur’, 2 april 2019.

³¹ Gemeente Rotterdam, ‘Actieplan Coöperatieve Woonvormen’, 3 december 2019.

³² Gemeente Rotterdam, ‘Actieplan Beschikbaarheid’, ongedateerd; Gemeente Rotterdam, ‘Actieplan Goed Huren en Verhuren in Rotterdam’, 13 oktober 2020.

grote Rotterdamse corporaties afspraken over de lange termijn (tot 2030) betreffende de invulling van de sociale nieuwbouw.³³ In jaarlijkse prestatieafspraken, ten slotte, leggen de corporaties met de gemeente vast wat zij het komend jaar willen doen op het gebied van nieuwbouw, herstructurering, scheefwonen, doorstroming op de woningmarkt, huurverhogingen, duurzaamheid en leefbare wijken.

2-4 betrokken partijen

De gemeente is zelf bijna nooit de partij die bouwt, sloopt of koop- of huurprijzen bepaalt. Ook moet zij haar woonbeleid afstemmen met andere gemeenten en hogere overheden, zoals hierboven reeds behandeld. De gemeente is daarom in het woonveld afhankelijk van een groot aantal andere groepen en instituties. Met name belangrijk zijn de rijksoverheid, de provincie, de andere gemeenten van de woningmarktregio verenigd in het SvWrR, het NPRZ, private bouwers en verhuurders (projectontwikkelaars, beleggers, investeerders, kleinere particuliere verhuurders), de corporaties en hun huurdersverenigingen.

2-5 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

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

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het onderwerp ligt bij het cluster Stadsontwikkeling.

³³ Gemeente Rotterdam, Woonbron, Woonstad Rotterdam e.a., 'Bestuurlijke overeenkomst wijken in balans 2019-2030', ongedateerd. De wethouder informeert de raad op 1 november 2019 dat hij deze bestuurlijke overeenkomst heeft getekend. Gemeente Rotterdam, collegebrief 'Overeenkomst Wijken in balans', 1 november 2019.

3 doel- en vraagstelling en afbakening

3-1 doelstelling onderzoek

In de woonvisie heeft de relatie tussen aanbod en vraag een belangrijke plaats. Het eerste doel ervan gaat als gezegd over het doen ontstaan van een beter “evenwicht tussen het goedkope, midden- en hoge segment”. Ook in het addendum staat dit centraal. “Met het Addendum wil de gemeente de woningvoorraad in Rotterdam nog beter laten aansluiten bij de behoefte van Rotterdammers”, zo schrijft de gemeente.³⁴ De woonvisie laat met betrekking tot die aansluiting zien dat het aantal woningen in het sociale segment groter is dan de omvang van de doelgroep voor deze woningen. Ook het addendum constateert een dergelijke overmaat.³⁵

Gezien het grote belang dat de gemeente hecht aan een betere afstemming van het woonaanbod op de woonvraag, wil de rekenkamer onderzoeken hoe deze in de opzet van het beleid in kwantitatieve zin is bepaald. Ook wil ze weten hoe tegenwoordig, vijf jaar na de vaststelling van de woonvisie en een jaar na de vaststelling van het addendum, de relatie tussen vraag en aanbod er getalsmatig uitziet. Dat is nodig om te kunnen weten welke invloed het gemeentelijk beleid heeft gehad. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het aanbod en de prijssegmentatie van woonruimte in de stad niet alleen door gemeentelijk beleid, maar ook, en wel voor een groot deel, door (markt)factoren buiten de gemeente wordt bepaald. Dit moet uiteraard worden meegewogen bij het beoordelen van de doelbereiking van de gemeente betreffende het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt.

De rekenkamer wil inzicht verwerven in de ontwikkeling van bovengenoemde aansluiting met behulp van microdatabestanden van CBS. Ze wil op die manier meer inzicht bieden in de huishoudenskenmerken van de mensen die zich bewegen op de Rotterdamse woningmarkt. De rekenkamer zoekt hiermee antwoord op de vraag in welke mate mensen met een inkomen behorend bij het sociale segment, erin slagen een koop- of huurwoning te vinden die volgens de gemeente past bij dit inkomen. Hetzelfde wil zij ook weten voor mensen met respectievelijk een middeninkomen en een hoog inkomen. Hiermee wil de rekenkamer nagaan in welke mate het Rotterdamse woonbeleid tot nu toe heeft geleid tot een woningvoorraad die aansluit “bij de behoefte van de Rotterdammers”.

woonvisie-onderzoek in Lansingerland en Barendrecht

Bovengenoemde methode, het analyseren van CBS microdata-bestanden, wordt ook toegepast in twee andere woonvisie-onderzoeken waar de onderzoekers van dit onderzoek bij betrokken zijn. Namens de Rekenkamer Lansingerland werken zij ook aan een woonvisie-onderzoek voor Lansingerland en hetzelfde doen zij als Rekenkamer Barendrecht met betrekking tot het Barendrechtse woonbeleid. De bevindingen uit deze twee onderzoeken zijn wellicht ook relevant voor de analyse van het Rotterdamse woonbeleid.

³⁴ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/addendum/>, geraadpleegd op 7 oktober 2020.

³⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Thuis in Rotterdam, Addendum Woonvisie Rotterdam 2030’, 11 maart 2019, p. 3.

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeente kan sturen op deze aansluiting – en de mate waarin ze dit ook doet – wil de rekenkamer verder ook de samenwerkingsafspraken in het woonveld onderzoeken. Belangrijke samenwerkingsrelaties zijn die met de regio (en daarboven de provincie) in het kader van de regioafspraken, met het rijk, met het NPRZ, met private bouwers (projectontwikkelaars, beleggers, investeerders) en private verhuurders en uiteraard met de corporaties. De rekenkamer wil bijvoorbeeld weten hoe het regioakkoord tot nu toe van invloed is geweest op de gemaakte prestatieafspraken met corporaties. Ook wil ze bijvoorbeeld onderzoeken hoe de huurdersorganisaties het opstellen van deze prestatieafspraken hebben ervaren.

3-2 onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre en op welke manier heeft de Woonvisie agenda 2020, koers naar 2030 en het addendum daarop, tot nu toe geleid tot een woningvoorraad die meer aansluit bij de behoefte van de Rotterdammers?

deelvragen

1 *Is de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod in Rotterdam sinds 2015 verbeterd?*

a *Zijn de slaagkansen van aspirant huurders en kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?*

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

Met “slaaagkansen in het sociale segment” bedoelt de rekenkamer de kansen van lage inkomenshuishoudens om binnen het lage prijssegment een nieuwe koop- of huurwoning te vinden. De slaagkansen in het midden- en hoge segment betreffen dan de kansen van huishoudens in de desbetreffende inkomensgroepen.

Vervolgens wil de rekenkamer weten in welke mate de gemeente inzicht heeft in die aansluiting van vraag en aanbod op de Rotterdamse woningmarkt. Daarbij hoort deelvraag 2.

2 *Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?*

Ook wil ze weten in hoeverre de ontwikkeling van de aansluiting te verklaren is uit het al dan niet beschikbaar zijn en inzetten van passende gemeentelijke instrumenten. Daarom luiden deelvraag 3 en 4:

3 *Omvat het gemeentelijk woonbeleid adequate instrumenten om de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod voor Rotterdammers te verbeteren?*

4 *Zet de gemeente deze instrumenten en maatregelen adequaat in?*

Zoals hierboven beschreven hangt de ontwikkeling ook sterk af van de gemeentelijke afspraken met externe partijen en de uitvoering daarvan. Hierbij horen de volgende deelvragen:

5 *Heeft de gemeente in opzet adequate afspraken gemaakt over maatregelen en resultaten met de andere spelers in het woondomein?*

6 *Voeren de gemeente en haar samenwerkingspartners deze afspraken adequaat uit?*

7 *Handelt gemeente adequaat wanneer afspraken niet (volledig) worden nagekomen?*

3-3 **afbakening**

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

- De rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek op de periode 2015 tot nu. De onderzoeksperiode komt daarmee overeen met de looptijd van de woonvisie tot nu toe.
- De rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot de doelen en activiteiten in het woonbeleid gericht op het versterken van de aansluiting tussen behoefte en aanbod, omdat deze opgave centraal staat in de woonvisie en het addendum. De behoefte wordt dan begrepen in termen van de inkomensverdeling van de Rotterdamse huishoudens, het aanbod als de prijssegmentatie van de woningvoorraad. Dat betekent dat het eerste en derde thema van de woonvisie aan bod komen. Het tweede thema gaat over kwaliteitsbeleid, ruimte bieden voor tijdelijkheid, flexibiliteit en innovatie over energiezuinig en milieuvriendelijk wonen. Deze onderwerpen vormen in principe geen onderdeel van het rekenkameronderzoek.
- Andere actuele onderwerpen in het woondomein - zoals de aansluiting tussen wonen en zorg of de huisvesting van arbeidsmigranten - worden in principe evenmin in dit onderzoek betrokken. Dit gebeurt alleen als zij van grote invloed blijken te zijn op de activiteiten voor het versterken van de aansluiting tussen behoefte en aanbod zoals hierboven gedefinieerd.

4 normenkader en aanpak

Onderstaand is voor de onderzoeksvragen aangegeven welke normen en criteria en welke methoden de rekenkamer zal hanteren. Wanneer hiervoor aanleiding is zullen de normen in de loop van het onderzoek nader aangevuld en/of aangescherpt worden.

Om de criteria te toetsen zullen verschillende methoden worden gebruikt, mede om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te borgen. De rekenkamer gebruikt als methode in ieder geval het houden van interviews met betrokken partijen, bijvoorbeeld met de grote Rotterdamse corporaties, met hun huurderorganisaties, met de betrokken afdelingen bij provincie en rijk, met NPRZ, met ontwikkelaars en met onderzoeksbureaus die de gemeente inzicht hebben geboden in de woningvraag en -voorraad. Daarnaast doet de rekenkamer deskresearch (bijvoorbeeld door de monitoringsrapportages van onder meer gemeente, Maaskoepel en de SvWrR te bestuderen) en voert ook eigen data-analyse uit op CBS-bestanden, waaronder als gezegd zogeheten microdatabestanden.

Bij deelvraag 1 (*Is de aansluiting tussen woonbehoefte en -aanbod in Rotterdam sinds 2015 verbeterd?*) formuleert de rekenkamer de volgende norm en criteria.

tabel 4-1: norm en criteria aansluiting behoefte en aanbod

norm	criteria
<ul style="list-style-type: none"> Het aantal woningen in het sociale segment past sinds 2015 beter bij het aantal Rotterdamse huishoudens met een laag inkomen. Hetzelfde geldt voor de aansluiting tussen behoefte en vraag in het midden- en in het hoge segment. 	<ul style="list-style-type: none"> Behoeft-indicatoren voor de sociale huurwoningen van corporaties (gemiddelde wachtduur, mutatiegraad, slaagkans, aantal nieuwe verhuringen per jaar) duiden minder op krapte of op overmaat dan in 2015 het geval was. De koopwoningen in het sociale segment die sinds 2015 zijn aangeboden, zijn overwegend gekocht door mensen met een laag inkomen. Woningen aangeboden in het midden- en hoge segment zijn overwegend gekocht door huishoudens met respectievelijk een midden- en een hoog inkomen. Het aantal huur- en koopwoningen in het lage prijssegment ligt niet ver meer af van het aantal huishoudens in de lage inkomensgroep. Hetzelfde geldt voor de aansluiting tussen vraag en behoefte in het midden en dure segment.

De rekenkamer is voornemens om voor de beantwoording van deelvraag 1a (*Zijn de slaagkansen van aspirant huurders en kopers in het sociale segment sinds 2015 toegenomen?*) onder andere genoemde CBS-microdatabestanden te gebruiken. Ze wil daarmee per jaar vanaf 2015 onderzoeken hoe vaak op de markt aangeboden koopwoningen in het lage segment verkocht werden aan de lage inkomensgroep. Ook wil de rekenkamer weten hoe vaak te huur aangeboden woningen in het goedkope segment, door deze groep gehuurd werden. Voor door corporaties verhuurde sociale huurwoningen zal de rekenkamer onder andere de monitoringsrapporten van Maaskoepel gebruiken om meer inzicht te geven in slaagkansen. Wat betreft de particuliere huursector stelt de rekenkamer reeds vast dat het precies in beeld krijgen

van slaagkansen niet mogelijk zal zijn. De rekenkamer wil in plaats daarvan meer inzicht krijgen in de meetproblemen die een betere monitoring van de particuliere huursector in de weg staan, voor het goedkope maar ook voor de duurdere segmenten.

Ook voor de beantwoording van deelvraag 1b (*Zijn de slaagkansen van aspirant huurders en kopers in het midden- en hoge segment sinds 2015 toegenomen?*) worden CBS-microdatabestanden geanalyseerd. Op die manier wil de rekenkamer per jaar vanaf 2015 in kaart brengen hoe vaak aangeboden koopwoningen die op grond van hun WOZ-waarde tot het middensegment behoorden, aan huishoudens met een middeninkomen werden verkocht.³⁶ Wat betreft de slaagkansen in de middeldure en dure particuliere huursector, zullen als gezegd de monitoringsproblemen worden belicht.

Bij deelvraag 2 (*Heeft de gemeente in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod in Rotterdam?*) formuleert de rekenkamer de volgende norm en criteria.

tabel 4-2: normen en criteria adequaat inzicht aanbod en behoefte

norm	criteria
<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft in de opzet en tijdens de uitvoering van haar beleid adequaat inzicht in de woonbehoefte en het woonaanbod. 	<ul style="list-style-type: none"> De bepaling van de omvang van de vraag naar en het aanbod van woningen is gebaseerd op adequate analyses/bronnen. De gemeente maakt hierbij gebruik van logische segmenten en prijsgrenzen. De gemeente maakt een realistische/logische aansluiting tussen het aantal woningzoekenden en het woningaanbod in deze segmenten. De gemeente past adequate monitoring toe om ontwikkelingen in woningbehoefte en -aanbod tijdens de uitvoering te volgen.

Bij de deelvragen over de gemeentelijke instrumenten (deelvraag 3 en 4) horen de volgende norm en criteria:

tabel 4-3 normen en criteria adequate opzet en inzet gemeentelijke instrumenten

norm	criteria
<ul style="list-style-type: none"> Het is aannemelijk dat de inzet van de gemeentelijke instrumenten bijdraagt aan een verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. 	<ul style="list-style-type: none"> Aan de gemeentelijke instrumenten ligt een adequate probleemanalyse of beleidstheorie ten grondslag. Voor deze instrumenten wordt voldoende budget gereserveerd. De gemeentelijke instrumenten zijn benut zoals in het beleid beoogd werd. De gemeente past (de inzet van) haar instrumenten zo nodig aan op eventuele gewijzigde omstandigheden in de Rotterdamse woningvoorraad en -markt.

³⁶ Voor de WOZ-grenzen behorende bij het middensegment zal de rekenkamer de verschillende grenzen gebruiken die het college hiervoor sinds 2015 heeft gehanteerd. Voor de grenzen van de middeninkomens kijkt de rekenkamer naar de zogeheten 'circulaires parameters huurtoeslag' van het rijk.

- De uitkomsten van de inzet van de gemeentelijke instrumenten zijn gemonitord en wijzen op een positieve bijdrage.

Bij de deelvragen over de samenwerkingsafspraken (5, 6 en 7) formuleert de rekenkamer als norm en criteria:

tabel 4-4: normen en criteria adequate afspraken met andere spelers

Norm	criteria
<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente voert haar regierol voor de afspraken met samenwerkingspartners adequaat uit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken met de andere spelers zijn in opzet consistent met het woonbeleid. • Er is een planning voor de afspraken opgesteld. • Afspraken met de andere spelers worden conform planning uitgevoerd. • De uitkomsten van de afspraken worden gemonitord. • Afspraken worden zo nodig aangepast op eventuele gewijzigde omstandigheden in de Rotterdamse woningvoorraad en -markt. • De gemeente spreekt de samenwerkingspartners erop aan wanneer deze de afspraken niet (voldoende) nakomen. • Geschillen tussen partijen worden naar tevredenheid van de betrokkenen opgelost.

4-1 privacy

Ten behoeve van het onderzoek zullen gegevens worden verwerkt van medewerkers van de gemeente en andere organisaties, zoals corporaties. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens. Daarnaast zal de rekenkamer in dit onderzoek statistische analyses verrichten op bestanden van het CBS, waaronder de microdata-bestanden: gegevens op persoons-, adres- en huishoudensniveau. De rekenkamer acht een uiterst zorgvuldige omgang met deze gegevens van groot belang. Alle persoonsgegevens in dit onderzoek zullen verwerkt worden conform de bepalingen van de AVG, het daarop gebaseerde privacybeleid rekenkamer en het protocol verwerking persoonsgegevens Rekenkamer Rotterdam – gemeente Rotterdam (zie verschillende documenten op <https://rekenkamer.rotterdam.nl/informatie/omgang-gevoelige-informatie>) en ten slotte conform de privacybepalingen en -toetsing van het CBS.

5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Eva Bosch;
- Samantha Langendoen;
- Daisy de Vries.

5-2 planning en procedure

De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad is volgens de planning rond de zomer van 2021.



Rekenkamer
ROTTERDAM