
Plan van aanpak Onderzoek woonbeleid gemeente Maastricht

Juni 2018



RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (waarnemend voorzitter)

Mevrouw prof. dr. Jacobine van den Brink

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	2
2 Vraagstelling	3
3 Woningwet	4
4 De Woonvisie 2017	4
5 Woonprogrammering 2016 – 2020	5
6 Gemeentelijke instrumenten	6
7 Aanpak	7
8 Verwachting	7
9 Planning, tijdpad en urenraming	7

1 Inleiding

Wonen behoort tot de primaire behoefte van inwoners. Het voeren van woonbeleid is een klassieke taak van de (gemeentelijke) overheid. Het woonbeleid, raakt vele facetten zoals ruimtelijke ordeningsvraagstukken en het grondbeleid. Verder heeft het woonbeleid langjarige financiële implicaties. Bij de beschouwing van het woonbeleid is het goed te realiseren dat de gemeente zelf, hoewel de wet de gemeente de bevoegdheid geeft als marktpartij te opereren, in beginsel zelf geen woningen bouwt, verbouwt, verhuurt of verdeelt. Dat doen vooral burgers, woningcorporaties en andere marktpartijen. De gemeente beschikt over diverse instrumenten om de woonmarkt te beïnvloeden en in een door de gemeente gewenste richting te sturen.

Daarnaast is het woonbeleid van de gemeente Maastricht van invloed op de ontwikkelingen op de woonmarkt in omliggende gemeenten en omgekeerd beïnvloedt het woonbeleid van omliggende gemeenten de mogelijkheden van Maastricht. Met andere woorden, de regionale woningmarkt is enerzijds een belangrijk gegeven, maar kan ook voor een deel door de gemeente Maastricht worden beïnvloed. Daarnaast heeft Maastricht te maken met meer specifieke omstandigheden, zoals studentenhuisvesting en huisvesting voor asielzoekers waar, vanwege de typische (tijdelijke) woonbehoeften, de relaties met de buurt extra aandacht vergen.

Woonbeleid is een breed begrip en omvat in Maastricht een achttal thema's die samen de zogenaamde 'driehoek van het woonbeleid' bestrijken. Die driehoek symboliseert het verband tussen het streven naar kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid. We komen hier later op terug.

Momenteel (medio 2018) verschijnen er verschillende rijksinitiatieven (bijvoorbeeld afkoppeling van het gas) en rapporten die aangeven - of in ieder geval suggereren - dat de hoeveelheid betaalbare huurwoningen in grote steden substantieel afneemt. Hierdoor kunnen (op termijn) knelpunten voor de lagere inkomens ontstaan. Ook door de leden van de gemeenteraad¹ van Maastricht zijn met name inzake de beschikbaarheid en de betaalbaarheid van woningen vragen gesteld aan het College van B en W. Ook zijn door meerdere fracties in de raad vragen gesteld aan het college over studentenhuisvesting in het algemeen en in relatie

¹ Vragen ex art 47 RvO van de PvdA d.d. 26 maart 2018 en van de SP d.d. 11 januari 2018

met de woonbuurten in het bijzonder. De rekenkamer wil met dit onderzoek de raad bij de discussies rondom deze thema's faciliteren.

Doel van dit onderzoek is

- inzichtelijk maken op welke manier, dus met welke instrumenten, de gemeente Maastricht het vraagstuk van een mogelijk tekort aan betaalbare huurwoningen benadert en
- op welke wijze de studenthuisvesting gereguleerd wordt, in het bijzonder op welke wijze aandacht wordt geschonken aan een goede relatie met de buurt.

2 Vraagstelling

Het onderwerp gemeentelijk woonbeleid is eerder gesondeerd in de gemeenteraad en kon daar op belangstelling rekenen. Toen werd aan de rekenkamer in overweging te gegeven in het bijzonder te kijken naar een optimaal gebruik door de gemeente van de mogelijkheden die de Woningwet biedt en, voor wat betreft de doelgroep, het onderzoek met name te richten op studenthuisvesting. Die politieke belangstelling is er nog steeds zo moge onder meer blijken uit de door de raadsfracties gestelde vragen aan het College van B en W (zie inleiding).

Gegeven de relevantie van het onderwerp en de focus van de raad luidt de generieke vraagstelling van dit onderzoek als volgt:

- 1. Wat zijn de beleidsdoelen van het woningbeleid van de gemeente Maastricht en op welke uitgangspunten zijn deze gebaseerd?**
- 2. Op welke wijze maakt Maastricht gebruik van de mogelijkheden die de Woningwet biedt om haar woonbeleid te realiseren?**
- 3. Hoe effectief is de inzet van deze en andere instrumenten (naar verwachting)?**

De eerste twee vragen zijn inventariserend van aard de derde analyserend. Met name de onderzoeksvraag naar de (te verwachten) effectiviteit vergt voor het onderzoek wel enige inperking en toespitsing.

Voor twee groepen willen we de drie onderzoeksvragen specifiek beantwoorden:

- Generieke groep: beantwoording van de vragen met betrekking tot de **verduunning** van de naoorlogse wijken en daarbij in het bijzonder bezien of de noodzakelijke voorraad **sociale (betaalbare) huurwoningen** naar verwachting blijft sporen met de behoeften;
- Specifieke groep: de vraag of **studenthuisvesting** voldoet aan de vraag, waarbij tevens de relatie met de buurt wordt meegenomen als 'behoefte'.

Woonbeleid is bij uitstek integraal beleid omdat het raakt aan vrijwel alle aspecten van het gemeentelijk beleid. 'Raakt' in dubbele betekenis: enerzijds beïnvloedt het woonbeleid ook aspecten als welzijn, vestigingsklimaat, verkeersstromen etc. Anderzijds hebben deze factoren ook weer invloed op de mogelijkheden en beperkingen van het in te zetten instrumentarium. De rekenkamer is zich bewust van deze wisselwerking en afhankelijkheid.

Het is ook niet goed mogelijk om alle doelstellingen die de gemeente heeft en de inzet van alle instrumenten te analyseren. Enerzijds omdat er erg veel doelstellingen zijn, die niet in alle gevallen voldoende geoperationaliseerd zijn. Anderzijds omdat de causale relatie tussen instrument en effect niet altijd gevonden zal kunnen worden. Immers, de geactualiseerde stadsvisie stamt uit 2008, de woonprogrammering dateert van 2016 en de woonvisie van eind 2017. De rekenkamer spreekt dan ook over de kwaliteit van de beleidsvormgeving en de verwachte mate van effectiviteit van de instrumenten. De

rekenkamer verwacht niet dat zij op basis van een onomstotelijke harde feitelijkheid de effectiviteit van het woonbeleid in detail kan presenteren.

3 Woningwet

Op 1 juli 2015 is een nieuwe Woningwet van kracht geworden. Deze is in 2017 op onderdelen herzien middels de zogenaamde Veegwet. De Woningwet beoogt duidelijkheid te creëren op de woningmarkt door heldere spelregels voor sociale huur en een duidelijke positionering van de woningcorporaties. De kerntaak van woningcorporaties is en blijft zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De wet waarborgt de kwaliteit van de sociale huisvesting, beperkt de financiële risico's en regelt een passende toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep. Huurders, gemeenten, woningcorporaties en het Rijk dragen daar allen aan bij, ieder vanuit zijn eigen rol. Woningcorporaties, gemeenten en huurders maken samen prestatieafspraken over de lokale woonopgave.

Tevens is geregeld dat het woonbeleid van een gemeente richtinggevend is voor het handelen van marktpartijen, waaronder corporaties. Voorwaarde voor een effectieve sturing van gemeentezijde is dat de gemeente haar visie formuleert op het gewenste woonbeleid en de bijdrage die daarin van de verschillende partijen wordt verwacht. Met andere woorden de wet stimuleert de gemeente om een woonvisie te formuleren. Een woonvisie is niet verplicht; maar omgekeerd kan zonder een woonvisie een corporatie niet worden verplicht tot het maken van prestatieafspraken over het uitvoeren van gemeentelijk woonbeleid.

Omdat, zoals boven aangegeven, de gemeente zelf geen woningen bouwt etc., heeft de gemeente de genoemde partijen nodig om de woonvisie feitelijk uit te voeren. De woonvisie kan dan ook gezien worden als een uitnodiging om gezamenlijk uitvoering te geven aan het woonbeleid.

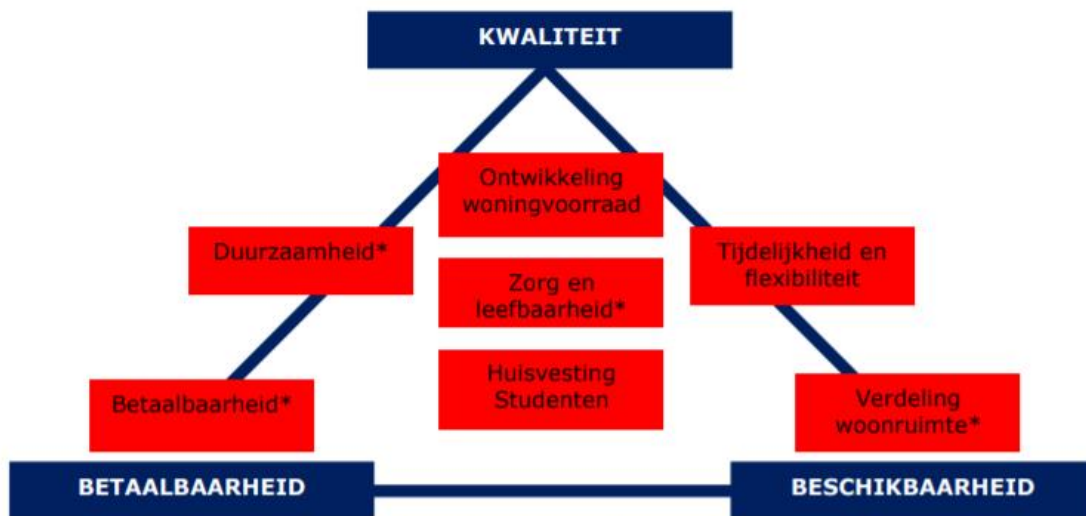
4 De Woonvisie 2017

Eind 2017 heeft de gemeente een nieuwe woonvisie gepresenteerd. Deze woonvisie is gebaseerd op de kaders uit de Stadsvisie 2030, de Woonprogrammering 2016 (zie volgende paragraaf) en de Structuurvisie wonen Zuid Limburg. De onderliggende Stadsvisie 2030 stamt uit 2005 en is in 2008 voor het laatst geactualiseerd. Zoals beschreven geeft de Woningwet aan dat de gemeente gezien wordt als regisseur, die partijen bijeen brengt om te komen tot haalbare oplossingen. Oplossingen die neerslaan in gezamenlijke prestatieafspraken.

In de Woonvisie 2017 wordt gemeld dat de kerndoelen van de vorige woonvisie (de Woonagenda 2012) nog steeds actueel zijn: het gaat om beschikbaarheid van woningen, de kwaliteit daarvan en de betaalbaarheid.

Met deze nieuwe woonvisie heeft de gemeente een herzien kader neergelegd voor o.a. woningbouw, woningprogrammering, prestatieafspraken met de in Maastricht actieve huurdersbelangenverenigingen en woningcoöperaties. In de woonvisie, die ook, zoals gemeld, is gebaseerd op de in 2008 geactualiseerde Stadsvisie 2030, zijn een zevental in onderstaande figuur gepresenteerde thema's nader ingevuld met specifieke doelen en acties.

Figuur 1: Thema's van de woonvisie in relatie tot de driehoek van het woonbeleid



*) Deze thema's maken onderdeel uit van de prioriteiten in het rijksbeleid

De gemeente heeft er in afstemming met de raad voor gekozen om in de woonvisie een groot aantal doelen en acties op het gebied van het woonbeleid nader invulling te geven. Daarmee is dit document, naast een visiedocument, ook een document waarin de concrete uitvoeringsmaatregelen bijeen zijn gebracht.

De woonvisie is meer dan de woonprogrammering 2016-2020 (zie volgende paragraaf) een visiedocument waarin het woonbeleid en de invulling van de programmering wordt vastgesteld. Voor de uitvoering van deze woonvisie wordt geen aparte programmasturing opgezet.

De woonvisie benoemt 20 doelen die vervolgens neerslaan in 59 voorgenomen acties, waarvan de uitvoering verloopt langs drie hoofdsporen:

- meerjarige bestuursafspraken en jaarlijkse prestatieafspraken met de woningcorporaties;
- grote stedelijke projecten zoals Belvédère/Sphinx en Avenue2;
- een veelheid aan kleine, particuliere initiatieven. Afspraken met marktpartijen hierover worden per project op maat gemaakt.

De 59 in de woonvisie genoemde acties worden in één overzicht systematisch samengebracht. Tenminste eenmaal per jaar zal aan de hand van dat overzicht over de uitvoering en de stand van zaken worden gerapporteerd aan college en raad, zo meldt de woonvisie.

In de woonvisie blijft woonprogrammering 2016–2020 in principe overeind. In de woonvisie worden aanvullende accenten/acties benoemd.

5 Woonprogrammering 2016 – 2020

Maastricht heeft op 10 mei 2016 haar nieuwe woonprogrammering voor de periode 2016–2020 vastgesteld. De Woonprogrammering 2016–2020 is gebaseerd op de in 2012 vastgestelde woonvisie. In de kern komt de programmering op het volgende neer.

- Woningbouwplannen voor de Groene Loper en Sphinxkwartier krijgen prioriteit.
- Gezien de overcapaciteit moet de bestaande planvoorraad worden afgebouwd; toevoegingen worden kritisch bekeken. Dat wordt bereikt door bestaande planvoorraad met ca. 1200 woningen te

verminderen: plannen aan de rand van de stad worden stopgezet als het gemeentelijke projecten zijn. Over plannen van derden wordt opnieuw onderhandeld.

- Voor specifieke doelgroepen (studenten, woonzorgconcepten, vergunninghouders etc.) komt de focus te liggen op woningsplitsing of herbestemming (kantoren).
- Voor studentenhuisvesting wordt een apart programma vastgesteld waarbij tot 2020 nog ca. 1500 woningen aan de voorraad via herbestemming, woningsplitsing en kamerverhuur worden toegevoegd.
- 10% van het woningbouwprogramma is beschikbaar voor kleine initiatieven (<5 woningen).

Deze woningprogrammering zorgt voor het verdunnen van de woningvoorraad in woonbuurten aan de rand van de stad (een afname dus). Streven is de verdunning te realiseren in combinatie met kwaliteitsverbetering. Voor buurten met veel sociale voorraad wordt dit vormgegeven in samenwerking met de woningcorporaties in de vorm van prestatieafspraken. Belangrijk onderdeel hiervan is een herijking van de herstructurering en prestatieafspraken met de corporaties. Veel woningen aan de rand van de stad zijn echter ook particulier bezit. Met VNG en Rijk zullen daartoe instrumenten worden ontwikkeld.

6 Gemeentelijke instrumenten

Een compleet overzicht van (circa 50) denkbare gemeentelijke instrumenten wordt gepresenteerd door de Rekenkamer van de metropool Amsterdam "Evenwichtig woningaanbod" van 14 december 2017.

In de kern beschikt de gemeente feitelijk over vier instrumenten om haar doelen te bereiken².

1. Wijzigen van bestemmingsplan. Daarbij is allereerst van belang te melden dat het beleid, zoals vermeld in de woonprogrammering (zie boven) alleen van toepassing is als een wijziging van het **bestemmingsplan** noodzakelijk is. Dus de gebruiksmogelijkheden van bestaande woningen en andere gebouwen, zoals vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen, blijven in principe de komende jaren van kracht.
2. Overleg en afspraken tussen gemeente en woningcorporaties. Corporaties erkennen in zijn algemeenheid de noodzaak om via woonbeleid ook te anticiperen op demografische ontwikkelingen en ondersteunen ook de sturende rol van de gemeente als beleidsmaker en planwetgever. Anderzijds hebben zij zorgen over de consequenties van het beleid en de programmering voor hun projectportefeuille. Dit noodzaakt, en geeft tegelijkertijd Maastricht ook de gelegenheid, met elkaar (gemeente met corporaties) in gesprek te gaan en maatwerk na te streven.
3. Subsidiebeleid. Het stimuleren van verdunning gebeurt samen met de corporaties als onderdeel van de herstructurering. Om nu het aantal sociale huurwoningen op peil te houden, dient de verdunning op andere plaatsen in de stad gecompenseerd te worden door daar extra woningen te realiseren. De gemeente stelt een **subsidieregeling** vast (max € 2,5 mln.) voor partijen die bereid zijn te verdunnen in buurten met een overschot en in ruil daarvoor woningen realiseren voor lage inkomens in buurten waar daar meer behoefte aan is.
4. Vergunningenbeleid wordt onder meer ingezet om de zogenaamde verdunning (in met name naoorlogse wijken) te realiseren, maar ook om de studentenhuisvesting te reguleren.

² Er zijn, zeker in theorie, veel instrumenten die een gemeente zou kunnen inzetten, afhankelijk van de doelstelling. Voor een integraal overzicht wordt verwezen naar het rapport "Evenwichtig woningaanbod" gepubliceerd door de Rekenkamer Metropool Amsterdam d.d. 14 december 2017. Daarin worden een 50-tal instrumenten onderscheiden.

7 Aanpak

Om tot een goede afbakening van het onderzoek te komen heeft de rekenkamer eerst de belangrijkste documenten bestudeerd. Bij aanvang van het onderzoek zal eerst een oriënterend gesprek worden gevoerd met de betreffende beleidsambtenaren om zo een goed beeld te krijgen van de landelijke ontwikkelingen in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelen.

Het onderzoek begint technisch gezien met het inventariseren van de beschreven beleidsdoelen en de onderbouwing daarvan. En daarna met inventarisatie van de formele mogelijkheden die de Woningwet biedt. Vervolgens wordt bestudeerd of en in hoeverre Maastricht deze mogelijkheden benut, c.q. heeft benut bij de uitwerking van het eerdere woonprogramma. De rekenkamer beperkt haar onderzoek tot de instrumenten die vanaf 2015 zijn ingezet met als startpunt de Woningprogrammering 2016–2020. Om niet te verzanden in een grote cijferbrij met (gewenste) woningaantallen, wordt voorgesteld (conform de suggestie uit de raad) de vraagstelling concreet toe te spitsen op twee specifieke doelgroepen: studentenhuisvesting en sociale (huur)woningen (zie boven).

8 Verwachting

De verwachting is dat de vragen na onderzoek en vraaggesprekken te beantwoorden zijn, maar ook dat mogelijk aan de hand van het onderzoek extra aandachtspunten kunnen worden meegegeven. Omdat de uitvoering de nieuwe woonprogrammering (anno 2018) midden in het uitvoeringstraject (2016–2020) zit, heeft het onderzoek elementen van een *mid-termreview* in zich. En misschien daarom ook voor de raad interessant om in haar **kaderstellende** rol te proeven aan een niet typisch *evidence-based* onderzoek (in tegenstelling tot de **controlerende** rol met vaak harder empirisch onderzoek).

9 Planning, tijdpad en urenraming

Intentie is om eerst een inventariserend vraaggesprek te hebben met de ambtelijke deskundigen en eventueel met de portefeuillehouder over de (politiek-bestuurlijke) beleidsdoelstellingen, de gemeentelijke instrumentatie, de kaders en de verantwoordingsdocumenten. Vervolgens zullen de relevante documenten bestudeerd worden om zicht te krijgen op het gemeentelijk woonbeleid en de belangrijkste actoren op dit terrein, toegespitst op de twee eerder genoemde hoofdvragen. Waarschijnlijk dat, na bestudering van de belangrijkste documenten, naast de beleidsambtenaren ook met de stakeholders (gemeente, corporaties, huurdersbelangenverenigingen) op dit terrein nadere vraaggesprekken plaatsvinden.

De feitelijke bevindingen zullen worden weergegeven in een 'nota van bevindingen' dat voor verificatie wordt voorgelegd aan de gemeentesecretaris met het verzoek eventuele onjuistheden te corrigeren en de onderzoekers te wijzen op eventueel onjuist weergegeven context van beleid.

De dan geverifieerde nota van bevindingen zal vervolgens worden gecompleteerd met conclusies en aanbevelingen. Dit concept-eindrapport wordt voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het College van B en W met verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven. Het eindrapport, inclusief de bestuurlijke reactie van het college, eventueel voorzien van een nawoord van de rekenkamer, wordt vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad van Maastricht.

Globaal is het volgende tijd- en kostenpad voorzien.

Stap		Gereed	Geraamde tijdsbesteding in uren
1	Vooronderzoek	Medio mei 2018	20
2	Bestudering basisdocumenten	Eind mei 2018	60
3	Vier vraaggesprekken stakeholders (4x2x2 uren)	Juni 2018	16
4	Opstellen eerste hoofdstukken t.b.v. nota van bevindingen	Juli 2018	50
5	Opstellen overige hoofdstukken en verificatie	September 2018	30
6	Concept-nota van bevindingen	Oktober 2018	20
7	Verwerken ambtelijke reactie in concept-eindrapport	November 2018	16
8	Eindrapport	December 2018	8
	Totaal aantal uren		200 uren

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.