



Rekenkamercommissie Culemborg

Aan de Raad van de gemeente Culemborg

Datum 6 januari 2017

Onderwerp Rekenkamerbrief Prestatieafspraken:

**Ex-ante onderzoek naar nut en criteria van
Prestatieafspraken over wonen in Culemborg**

Geachte leden van de Raad,

Woon- en wijkenbeleid Culemborg

De gemeente Culemborg heeft de afgelopen jaren veel gedaan aan het opknappen van buurten en het realiseren van verschillende soorten woningen en wijken. De financiering van openbaar gebied, maatschappelijke voorzieningen en een deel van de exploitatiekosten van sociale woningen vond hierbij mede plaats door de bouw van koopwoningen en middeldure huurwoningen. De woningcorporatie speelde hierbij inhoudelijk, procedureel en procesmatig vaak een grote rol: de corporatie leverde know-how op het gebied van wonen en woon- en wijkontwikkeling, nam geregeld een groot financieel en juridisch risico in de ontwikkeling van deze buurten en wijken en was medetrekker van het proces.

Herziene Woningwet biedt alleen nog onder voorwaarden mogelijkheden

Door de Herziene Woningwet, die in 2015 is ingegaan, is deze aanpak en financiering niet meer op dezelfde wijze mogelijk. Het takenpakket van corporaties is sterk afgebakend met een focus op de doelgroep, het beperken van financiële risico's en het afdragen van rijksheffingen. De rol en het werkterrein van de corporatie is hierdoor drastisch ingeperkt tot het beschikbaar stellen van goedkope woningen voor de doelgroep. Ook de rol van de gemeente en van huurdersorganisaties is veranderd, waarbij er een verbetering is van de verantwoording naar en de relatie met de stakeholders van de corporatie. In het bijzonder is de rol van de gemeente en de huurdersorganisatie versterkt. Daarnaast is er een focus op het eigen werkgebied en mogen corporaties niet meer buiten hun woningmarktgebied investeren. Tenslotte is het interne toezicht door de raad van toezicht versterkt, alsmede het externe toezicht door het rijk. Hiervoor is een Autoriteit Woningcorporaties opgericht. Ook wordt er een actievare rol van de gemeente gevraagd.

Raad informeren over nieuwe wet- en regelgeving

Voor de raad is het van cruciaal belang dat ze op de hoogte is van deze belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving. Mocht de raad beleid willen voeren op het gebied van wonen, leefbaarheid en voorzieningen, dan stelt de wet hieraan nieuwe voorwaarden, die ontleend kunnen worden aan normen of criteria uit de Herziene Woningwet en het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV).

De nieuwe voorwaarden houden onder meer in dat de gemeente samen met haar belanghebbenden als corporatie, zorginstellingen en bewonersorganisaties een woonvisie moet opstellen, die gebaseerd is op gedegen woningmarktonderzoek.

Immers een goede woonvisie bevat de volkshuisvestelijke doelen, waarbij aan de corporatie gevraagd mag worden in redelijkheid bij te dragen aan de realisatie daarvan. De woonvisie vormt de wettelijke voorwaarde voor het gezamenlijk met corporatie en huurdersorganisaties maken van Prestatieafspraken.

Deze afspraken zijn nodig om de minimale omvang van de kernvoorraad van betaalbare huurwoningen te borgen. Als corporaties vrijkomende sociale huurwoningen vooral verkopen of ineens harmoniseren, dreigt de sociale huurwoningenvoorraad voor huishoudens met lage inkomens grotendeels onbereikbaar te worden.

Nut en criteria Prestatieafspraken voor uitvoering woonbeleid

Ook zijn er afspraken nodig tussen de corporatie en de gemeente over thema's als leefbaarheid, doorstroming, verduurzaming, betaalbaarheid en beschikbaarheid. Door dit nieuwe rijksbeleid werken de nationale prioriteiten op het gebied van wonen sterker door in regionale en gemeentelijke woonvisies en Prestatieafspraken. De Prestatieafspraken werken weer door in de begroting van de gemeenten en de corporatie, waarbij de beperktere financieringsmogelijkheden van woning- en buurtverbetering beter gegarandeerd kunnen worden.

Gemeente aan zet om doelen op te stellen en uit te voeren!

De gemeente is als eerste aan zet door het onderzoeken van de woningmarkt en het gezamenlijk opstellen van een woonvisie. Een nieuwe woonvisie is zojuist ter besluitvorming voorgelegd. Vervolgens is de corporatie verplicht haar stakeholders als gemeente en huurders uit te nodigen voor het opstellen van Prestatieafspraken om te bepalen wat de corporatie in redelijkheid kan bijdragen aan het uitvoeren van de gemeentelijke volkshuisvestelijke doelen.

Het bijgevoegde Ex-ante onderzoek Prestatieafspraken biedt in paragraaf 7.7 aanbevelingen voor het maken van deze Prestatieafspraken.

Met vriendelijke groeten,
De Rekenkamercommissie Culemborg,
Drs. P.J.J. Bremmer (voorzitter),
Dr. Ir. A.J.H. Smets
Drs. R.E. van Unen
W. van Beem, ambtelijk secretaris



Rekenkamercommissie Culemborg

Rekenkamerbrief gemeente Culemborg:

**Ex-ante onderzoek naar nut en criteria van
Prestatieafspraken over wonen in Culemborg**



Dr. Ir. A.J.H. Smets, Culemborg, 2017

Inhoudsopgave

1. Inleiding	pagina 7
2. Doelstellingen Prestatieafspraken	pagina 8
3. Onderzoeksmethode	pagina 10
4. Inhoud van Prestatieafspraken	pagina 13
5. Trends op de nationale woningmarkt	pagina 19
6. De Culemborgse woningmarkt	pagina 23
7. Conclusies en aanbevelingen	pagina 24

Rekenkamerbrief gemeente Culemborg: Prestatieafspraken

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek Prestatieafspraken

Overleg Raad en Rekenkamercommissie (RKC)

De gemeenteraad heeft in haar overleg tussen de fracties en de RKC eind 2015 aangegeven graag bijstand te willen ten behoeve van de besluitvorming over duurzaamheid, gevolgen van rijksbezuinigingen voor bewoners en de situatie van verschillende inkomensgroepen in het algemeen. Daarnaast is in het overleg met de fracties besproken of een ex-ante onderzoek naar de totstandkoming van een prestatiecontract met de corporatie en de huurders een bijdrage kan leveren aan de besluitvorming van de raad. Zo kan door gesprekken en prestatieafspraken tussen de raad, de huurders en de corporatie het wonen van Culemborgers verbeteren. Door het maken van Prestatieafspraken kan de raad ook indirect werken aan de door de raadsfracties geformuleerde doelen als:

- De verduurzaming van de gebouwde omgeving (duurzaamheid woningvoorraad),
- Het beperken van de impact van rijksbezuinigingen op de inkomsten en uitgaven van huishoudens (beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen) en
- Het monitoren van de situatie van inkomensgroepen in het algemeen (doelgroepenbeleid).

Door het maken van prestatieafspraken met corporaties en huurders werkt de raad dus aan vele beleidsdoelen tegelijk.

1.2 Actualiteit en urgentie

Voor nu is het maken van Prestatieafspraken actueel en van belang.

Herziene Woningwet 2015

Immers, per 1 juli 2015 is de nieuwe Woningwet in werking getreden en deze zorgt ook voor aanpassingen in andere rijksbesluiten op het gebied van wonen de aankomende jaren. Een van de wijzigingen in de wet is versterking van de relatie tussen de gemeente, de corporatie en huurdersorganisatie en de wijze waarop de corporaties bijdragen aan de volkshuisvestelijke prestaties in de gemeente. Woningcorporaties maken vanaf nu elk jaar afspraken met gemeenten en huurdersorganisaties over de prestaties die ze gaan leveren en hun bijdrage aan het lokale volkshuisvestingsbeleid. Het gemeentelijke en regionale woonbeleid vormt de basis van de Prestatieafspraken, onderverdeeld in de thema's:

- ontwikkeling woningvoorraad,
- bereikbaarheid,
- betaalbaarheid en financierbaarheid,
- wonen en zorg,
- huisvesting met extra aandacht,
- kwaliteit en duurzaamheid en
- vitale kernen en leefbaarheid.

Nieuwe resultaten Woonbehoefteonderzoek

Prestatieafspraken maken staat nu ook volop in de belangstelling, omdat de resultaten van het driejaarlijkse Woonbehoefteonderzoek (WoON) van het rijk bekend zijn gemaakt.

Deze resultaten zijn tijdens het WoONcongres (2016) gepresenteerd: zo blijken er in Nederland bijvoorbeeld minder scheefwoners te zijn, maar besteden huurders een steeds groter deel van hun inkomen aan huur (huurquotum van 41%, ruim boven de 33% dat het Nibud acceptabel vindt (FD041016).

Belangrijkere rol huurdersorganisaties

Daarnaast is er nu veel aandacht voor de rol van huurdersorganisaties, omdat de Herziene Woningwet hen een grotere rol heeft gegeven.

Beoordelen bod corporaties

Tenslotte is het onderwerp actueel, omdat de corporaties een bod hebben neergelegd bij de gemeenten. Zo ook in Culemborg. Waarom is dit bod gedaan en hoe kan de gemeenteraad zo'n bod beoordelen? Daarom acht de RKC Culemborg de tijd rijp voor een Rekenkamerbrief met tips voor Prestatieafspraken voor de gemeenteraad van Culemborg.

1.3 RKC biedt informatie tbv besluitvorming

De RKC wil de raad ondersteuning aanbieden bij de besluitvorming over Prestatieafspraken, door de raad bewust te maken welke mogelijkheden en beperkingen het maken van Prestatieafspraken met de corporatie en de huurders heeft om directe en indirecte beleidsdoelstellingen te realiseren. De RKC biedt de raad hiervoor informatie in de vorm van een Rekenkamerbrief. In deze brief staan kaders die de raad kan stellen bij haar besluitvorming over het maken van Prestatieafspraken.

2 Doelstelling prestatieafspraken

2.1 Gefundeerd prestatieafspraken maken

Het doel van de Rekenkamerbrief is om inzicht te bieden in welke informatie de gemeenteraad nodig heeft om tot een zorgvuldige afweging te komen voor het maken van Prestatieafspraken. De raad kan immers alleen goede besluiten nemen, indien zij adequate informatie krijgt aangedragen door het college van B&W, waarbij raadsleden op basis van deze informatie een politieke afweging kunnen maken. Deze informatie dient juist, volledig en tijdig aan de gemeenteraad te worden verstrekt. Door de informatie in de Rekenkamerbrief willen we graag dat de gemeente gefundeerd prestatieafspraken maakt. De brief beperkt zich tot de inhoud. Hierbij komen het onderhandelingsproces of de gespreksprocedures niet aan de orde.

2.2 Checklist voor besluitvorming

Deze Rekenkamerbrief staat los van een raadsvoorstel betreffende een woonvisie in het algemeen en meer specifiek het opstellen van een prestatiecontract. Het vormt een handleiding voor raadsleden aan de hand waarvan zij een raadsvoorstel over Prestatieafspraken in het algemeen kunnen lezen en beoordelen. Ook biedt het tips bij het opstellen van doelen en kaders voor de Culemborgse gemeenteraad.

Idealiter blijkt elke vraag die in de rekenkamerbrief wordt opgeworpen in het raadsvoorstel of de bijbehorende stukken te worden beantwoord. De Rekenkamerbrief is daarmee vooral bedoeld als checklist die behulpzaam kan zijn bij de behandeling van een raadsvoorstel. Daar waar lacunes optreden, vormt deze brief een hulpmiddel voor de raad en het college van B&W om zich op de behandeling van het voorstel door de raad voor te bereiden.

2.3 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek van de RKC Culemborg staat de volgende vraag centraal: Welke indicatoren dient de raad te hanteren voor het uitvoeren van zijn controlerende en sturende taak ten aanzien van de uitvoering van de woningwet, in het bijzonder het maken van Prestatieafspraken?

2.4 Deelvragen

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen die hieronder zijn geformuleerd:

1. Welke beleidskaders heeft de raad gesteld of kan de raad stellen bij de uitvoering van de woningwet om te komen tot Prestatieafspraken?
2. Welke criteria dienen idealiter te worden gehanteerd om de beleidskaders te controleren en bij te sturen?
3. In hoeverre kunnen deze criteria op korte termijn worden gevuld door de gemeente en regio?
4. In hoeverre kunnen deze criteria op middellange termijn worden gevuld door de gemeente en regio?
5. Aan welke overige voorwaarden dient te worden voldaan om de raad in staat te stellen effectief zijn controlerende rol te laten uitvoeren bij het opstellen van Prestatieafspraken?

In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op elk van deze deelvragen, waarmee ook het antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven.

2.5 Taak RKC

Voor de duidelijkheid wordt voor het beantwoorden van de deelvragen ingegaan op de rol van de raad en de rol van de RKC.

De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. De raad stelt beleid en algemene regels vast en controleert of het afgesproken beleid ook wordt uitgevoerd.

De RKC ondersteunt de gemeenteraad in zijn controlerende functie en doet onderzoek naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeente. De commissie kan dus brede onderzoeken uitvoeren. Het gaat om vragen als:

- 'heeft het beleid opgeleverd wat de bedoeling was?',
- 'is dat wel efficiënt gebeurd?',
- 'is het binnen de geldende regels gedaan?' en
- 'heeft het niet meer gekost dan vooraf was bepaald?'.

De RKC hanteert een brede taakopvatting en baseert zich daarbij op de aanbevelingen van Berenschot uit 2011. De RKC doet niet alleen onderzoek naar gebeurtenissen die in het verleden liggen (*ex-post* onderzoek) maar ook naar actuele zaken (*ex-ante* onderzoek). De RKC ondersteunt de gemeenteraad ook met adviezen, informatie uit de kring van Rekenkamers en andere informatie.

In dit geval ondersteunt de RKC de gemeenteraad door een advies over de benodigde informatie over besluitvorming over het maken van afspraken met corporaties en huurdersorganisaties.

Doel van het werk van de RKC is dat de gemeente lessen trekt uit het verleden en actuele ontwikkelingen als de mogelijkheid van het maken van Prestatieafspraken beter kan duiden. Daarom formuleert de RKC altijd aanbevelingen aan raad en college.

Om politieke onafhankelijkheid te kunnen garanderen kiest de RKC zelf haar onderzoeksonderwerpen, maar staat de commissie in nauwe dialoog met de gemeenteraden. Voordat de RKC haar onderzoeksonderwerpen kiest, nodigt ze jaarlijks alle fracties uit voor een overleg. Tevens laat ze zich bij de keuze leiden door actuele en urgente vraagstukken in de samenleving.

3 Onderzoeksmethode

3.1 Ex-ante onderzoek

Veel evaluatieonderzoek in het algemeen en ook van RKC's is *ex-post* onderzoek. Dit betekent dat het onderzoek is gericht op de effectiviteit van uiteenlopende beleidsvormen en -onderwerpen. Het onderzoek naar effectiviteit en efficiency wordt gedaan nadat het beleid is vastgesteld en uitgevoerd. Ook publicaties *over* sociaalwetenschappelijk beleidsonderzoek hebben veelal betrekking op *ex-post* evaluaties: er zijn inmiddels vele meta-analyses en syntheses van de toenemende aantallen *ex-post* evaluaties verschenen (Wartna et al. (2013)).

De laatste jaren wordt echter ook gepubliceerd over mogelijkheden en verschijningsvormen van *ex-ante* onderzoek. Dit onderzoek vindt in principe voorafgaand aan de invoering van beleid plaats en kan gaan over bijvoorbeeld de potentiële effectiviteit, neveneffecten of de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens. Voorbeelden van beschouwingen hierover zijn de bundel van Verschuuren (2009), het artikel van Van der Knaap et al. (2011), het boek van Hanemaayer (2012) en het onderzoek van Klein Haarhuis (2014). Ook de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (2014) acht *ex-ante* onderzoek wenselijk. Wel stelt de vereniging daar een voorwaarde aan. Een belangrijke voorwaarde voor *ex-ante* onderzoek is dat het onderzoek op tijd is. Een terugkerende kritiek in de literatuur is namelijk dat *ex-ante* onderzoek vaak laat in het beleidsvormingsproces wordt ingezet, *te* laat om nog verschil te kunnen maken in het proces van besluitvorming (o.a. Hertin et al., 2007, 2009). Hierdoor wordt het minder vaak gebruikt om verschillende beleidsalternatieven af te wegen.

3.2 Afspraken tussen huurders, corporatie en gemeente

Dit onderzoek gaat over de voor de raad benodigde informatie voor het maken van Prestatieafspraken. Het gaat bij deze afspraken maken niet alleen om inhoud of procedures, maar ook om het proces. Prestatieafspraken moeten niet alleen gaan over resultaten. Het moeten ook afspraken zijn die recht doen aan alle partijen: huurders, corporaties en gemeenten. Een gelijkwaardige inzet van corporaties, huurdersorganisaties en de gemeente is dan ook een grote uitdaging bij het maken van Prestatieafspraken. Ook vertrouwen speelt hierbij een rol.

Op dit moment heeft de gemeente al afspraken gemaakt met de corporatie. Dit is een goed teken. Het zegt iets over de goede relatie tussen beide partijen. De herziening van de Woningwet heeft de mogelijkheden en beperkingen van de corporaties echter zodanig gewijzigd, dat dit het maken van nieuwe afspraken in de toekomst nodig maakt. De criteria voor de inhoud en het proces van het maken van deze Prestatieafspraken zijn drastisch gewijzigd. Bovendien kan de gemeenteraad zonder het maken van Prestatieafspraken wettelijk niet meer van de corporatie verlangen een bijdrage te leveren bij het realiseren van deze volkshuisvestelijke doelen. Ook is het proces van het maken van Prestatieafspraken gewijzigd: de huurdersbelangenvereniging heeft een gelijke vinger in de pap te brokkelen, wat voor 1 juli 2015 niet het geval was.

3.3 Belangrijkste wijzigingen Herziene Woningwet

De belangrijkste wijzigingen per actor met het ingaan van de Herziene Woningwet zijn hieronder weergegeven (MinBZK/Companen, 2015):

Gemeente:

- Een woonvisie is niet verplicht, maar wel verstandig
- Aantal data is van groot belang: bod van de corporatie voor 1 juli; prestatieafspraken voor 1 januari
- Beter inzicht in de financiële positie van de corporatie
- Er is een rijksadviescommissie in het geval van een geschil
- Er is een mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen
- Aan de corporatie kan minder gevraagd worden door een smaller takenpakket: o.a. richten op kerntaak en toewijzing aan lage inkomens
- Woningbouw boven sociale huurprijs moet aan marktpartijen worden aangeboden (markttoets)

Corporatie:

- Corporatie moet bod indienen voor 1 juli
- Naar redelijkheid bijdragen aan gemeentelijk beleid
- Passendheidstoets (95% van de woningen toewijzen aan doelgroep)
- Verplicht bod met uitnodiging voor prestatieafspraken aan gemeente en huurdersorganisaties
- Partijen leggen geschil voor aan adviescommissie van het rijk
- Corporatie mag alleen nog nieuw bouwen in eigen regionale woningmarkt
- Taakafbakening (alleen Diensten van algemeen economisch belang (Daeb): sociale huurwoningen, beperkte rol maatschappelijk vastgoed en beperkt rol in leefbaarheid)

Huurdersorganisatie:

- Gelijkwaardige partner in de beleidscyclus bestaande uit prestatieafspraken, informatie, verantwoording
- Huurdersorganisatie mag 1/3 deel van de Raad van Toezicht voorgedragen
- Geschil mag voorgelegd worden aan adviescommissie
- Aanspreken corporatie indien afspraken niet worden nagekomen
- Informatievoorziening
- Mag zienswijze indienen bij fusies en verbindingen van de corporatie

3.3 Actoren en hun belangen

De ambitie van gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties is om speerpunten van beleid zo goed mogelijk te realiseren. Daarbij is de lokale woonvisie van de gemeente Culemborg leidend. De gemeenten in Rivierenland werken aan een nieuwe regionale woonagenda. Deze is in december 2016 aan de raad beschikbaar gesteld. Indien nodig kunnen prestatieafspraken hierop worden aangepast.

Om het totaalbeeld van belangen te schetsen is in deze paragraaf een overzicht opgenomen van de speerpunten van het rijk, de gemeente, de huurdersorganisaties en de corporatie.

Speerpunten rijksoverheid

Prioriteiten minister (Herziene Woningwet 2015):

1. Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep.
2. Realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad.
3. Huisvesten van urgente doelgroepen.
4. Realiseren van wonen met zorg en ouderenhuisvesting in verband met langer zelfstandig wonen.

Prioriteiten uit het BTIV (Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015):

1. Voornemens m.b.t. nieuwbouw of aankoop van sociale huurwoningen.
2. Gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (o.a. door verkoop van bezit en liberalisatie).
3. Betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad.
4. Huisvesting van specifieke doelgroepen.
5. Kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving.
6. Investerings in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed, voor zover die tot het werkterrein van de corporatie behoren.

Speerpunten gemeente Culemborg

Uitvoering van de woonvisie:

1. Tot 2030 levensloopbestendige nieuwbouwwoningen in de betaalbare prijsklasse, zowel koop als huur.
2. Betaalbaar: koop < € 215.000,-; huur binnen huurtoeslaggrens.
3. Levensloopbestendig (LLB): LLB-woningen kunnen worden uitgevoerd als appartement of als grondgebonden woning. Ze hebben de slaap- en badkamer gelijkvloers, of – als de slaap- en badkamer op de verdieping liggen – een hal, trap en overloop met voldoende manoeuvreerruimte voor mensen die zijn aangewezen op een traplift. Bij de trap is aan weerszijden een leuning mogelijk. Binnen zijn er geen drempels. De drempels naar buiten zijn zo vlak mogelijk.
4. Voldoen aan eisen van duurzaamheid (extra aandacht voor woningen uit de jaren '60 en '70).
5. Ruimte bieden aan nieuwe woonvormen en experimenten, waaronder kangoeroewoningen, zorg en woongemeenschappen, collectief particulier opdrachtgeverschap, etc..
6. Starters ondersteunen.
7. Voldoende woningen voor vergunninghouders beschikbaar stellen voor de volledige gemeentelijke taakstelling, inclusief achterstand uit eerdere jaren.
8. Bouwen van sociale huur- of koopwoningen en hiervoor een totaalplan maken. Huurwoningen in het middensegment en huurkoopwoningen opnemen in het totaalplan.
9. De bestaande woningvoorraad en bestaande woonwijken courant en aantrekkelijk houden (hierbij aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte: wat gaan we gezamenlijk daarmee doen?).
10. Behoud van een gemêleerde bewonerssamenstelling in woonwijken (hierbij aandacht voor de eis van 'passend toewijzen', waardoor de goedkope huizen worden toegewezen aan lagere inkomensgroepen).
11. Stimuleren van doorstroming en de aanpak van 'scheef wonen'.

Ondertussen heeft B&W een nieuwe woonvisie aan de raad ter besluitvorming voorgelegd waar ook speerpunten in zijn vastgelegd. Deze is op het moment van dit ex-ante onderzoek nog geen onderdeel van het vigerend beleid.

Speerpunten huurders: Huurdersorganisaties in het algemeen

1. Betaalbaarheid; streefhuur 70 % van de maximale huur; 95 % passend toewijzen.
2. Mutatiebeleid ontwikkelen om mutaties te verbeteren.
3. Wachttijden woningzoekenden verminderen/ doch niet laten oplopen.
4. Eerlijke verdeling woonruimte vergunninghouders en huidige woningzoekenden.
5. Evenwichtige wijk en complexopbouw tussen diverse doelgroepen.
6. Sociaal maatwerk voor huurders die door omstandigheden in (financiële) problemen zijn gekomen.
7. Afspraken omtrent huurders met een sociale beperking die de kwaliteit van het woongenot kunnen aantasten.
8. Huurdersraadpleging/onderzoek voor rekening verhuurder na accordering.
9. Beleid omtrent energiebesparing, waarbij de woonlasten niet hoger mogen worden dan de werkelijke besparing in euro's.

Speerpunten corporatie

De ambitie van de woningcorporaties is om speerpunten van beleid tussen partijen zo goed mogelijk te vertalen in biedingen voor de gemeente, binnen de mogelijkheden die de individuele corporatie ter beschikking staan.

De bovengenoemde speerpunten zijn de belangrijke items voor partijen in de komende jaren. Met een bieding geven de corporaties aan hoe zij concreet bijdragen aan de realisatie van deze bestuurlijke prioriteiten. De biedingen vormen de basis tot bestuurlijk overleg met het College van B & W en de huurdersorganisaties.

Woningcorporaties hanteren de volgende algemene uitgangspunten:

1. Borgen van de betaalbaarheid van de woningvoorraad (zoveel mogelijk onder de aftoppingsgrenzen huurtoeslag). Beperken van woningvoorraad in de geliberaliseerde huur.
2. Beschikbaarheid van voldoende aanbod, met als uitgangspunt dat actieve woningzoekenden in een periode van maximaal twee jaar een betaalbare huurwoning kunnen verkrijgen in de gemeente.
3. Tevreden bewoners met een minimale klantwaardering voor de verhuurder van gemiddeld een 7,5 (volgens de Aedes-benchmark).
4. Creëren van een duurzame woningvoorraad met de ambitie om in 2020 gemiddeld een energielabel B te realiseren.
5. Huisvesting bieden aan bijzondere doelgroepen van beleid (begeleid wonen, urgente woningzoekenden, vluchtelingen met verblijfsvergunning, etc.).
6. Bijdragen aan een prettige woonomgeving (lokale verankering, zichtbaar in de kernen, ondersteuning leefbaarheidsacties waar nodig en mogelijk binnen de regelgeving).

4 Inhoud van Prestatieafspraken

4.1 Herziene Woningwet 2015

Normenkader voor de Culemborgse raad

In een ex-post onderzoek wordt vooraf een normenkader gesteld waaraan het opgestelde en later uitgevoerde beleid wordt getoetst. In dit ex-ante onderzoek, waarbij vooraf de mogelijkheden en kansen voor op te stellen beleid wordt onderzocht, beschrijven we ook de normen, waaraan het op te stellen en vast te stellen beleid moet voldoen. Dit normenkader wordt bij het maken van Prestatieafspraken ontleend aan de wettelijke kaders. Ook de besluiten, die door het rijk zijn gemaakt, bieden kaders.

Prestatievelden worden prioriteiten

De Woningwet 2015 biedt heldere spelregels voor sociale huisvesting en beperkt de financiële risico's. Woningcorporaties concentreren zich op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Samen met gemeenten en huurdersvertegenwoordigers maken zij Prestatieafspraken over de lokale woonopgaven. Een nieuwe Autoriteit Woningcorporaties (Aw) houdt sinds 1 juli 2015 volkshuisvestelijk en financieel toezicht op de woningsector.

De basis voor het maken van Prestatieafspraken is vastgelegd in het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Dit besluit was een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangestuurd door de Woningwet. Met de inwerkingtreding van een herziene Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting (BTIV), is het BBSH per 1 juli 2015 ingetrokken. Het BBSH bevatte de regels of prestatievelden, vastgesteld door het toenmalige Ministerie van VROM, waaraan woningcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven zich moesten houden. Volgens het besluit dienden de werkzaamheden van corporaties op het terrein van de volkshuisvesting te liggen. Het BBSH noemt zes prestatievelden:

1. Kwaliteit van de woningen;
2. Verhuur van de woningen;
3. Betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
4. Financiële continuïteit;
5. Leefbaarheid;
6. Wonen en zorg.

Met het intrekken van de BBSH en het ingaan van het BTIV in juli 2015 is er een directe aanleiding om Prestatieafspraken te maken. In het BTIV is namelijk expliciet een paragraaf over Prestatieafspraken opgenomen. In hoofdstuk vier van het BTIV staat vermeld wat de werkzaamheden van de toegelaten instelling zijn en wat de relatie is met de gemeente en bewoners.

In de eerste paragraaf van dit vierde hoofdstuk wordt het werkgebied van een corporaties beperkt tot het eigen woningmarktgebied van de gemeente. In paragraaf twee staat aangegeven dat corporaties meewerken aan het uitvoeren van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. In paragraaf drie wordt het belang van Prestatieafspraken genoemd om het woonbeleid van de gemeente uit te voeren. In de laatste paragraaf staat vermeld dat de werkzaamheden van een corporatie beperkt blijven tot het algemeen economisch belang (sociale woningen). Hierdoor zijn de prestatievelden 'leefbaarheid' en 'wonen met zorg' ten opzichte van het BBSH ingeperkt. Omdat zes prestatievelden van de corporatie zijn veranderd door het eindigen van de BBSH en het ingaan van het BTIV, zijn de zes nieuwe eisen (prioriteiten genaamd) uit het BTIV in het vorige hoofdstuk geëxpliciteerd (zie p. 12).

Tabel 1: Wijziging normenkader corporaties sinds vervanging BBSH door BTIV per 1 juli 2015.

Prestatievelden BBSH 1992-2015	Prioriteiten BTIV vanaf 2015
Kwaliteit van de woningen	Voornemens m.b.t. nieuwbouw of aankoop van sociale huurwoningen
Verhuur van de woningen	Gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (o.a. door verkoop van bezit en liberalisatie)
Betrekken van bewoners bij beleid en beheer	Betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad
Financiële continuïteit	Huisvesting van specifieke doelgroepen
Leefbaarheid	Kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving
Wonen en zorg	Investerings in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed, voor zover die tot het werkterrein van de corporatie behoren

Bron: BBSH 1992-2015 en BTIV 2015.

4.2 Van financiële naar juridische en persuasieve beleidsinstrumenten

Aanleiding voor het besluit van het rijk om een nieuwe woningwet op te stellen is de veranderde opvatting van het rijk over de rol van de overheid: de verzorgingsstaat is ten einde en de participerende burger staat centraal. Het rijk stelt dat alleen burgers die niet zelf kunnen zorgen voor een woning hulp nodig hebben. Minister Blok stelde bij zijn presentatie van de Herziene Woningwet (2015) in Nieuwegein een minimumeis aan wonen: "Mijn oma had nog een houten privaat in de achtertuin: dat hoeft niet meer voor te komen in 2015". Om deze nieuwe opvatting in de dagelijkse beleidsuitvoering te laten doorwerken, zet het rijk haar middelen of instrumenten anders in.

Wijziging in de inzet van de drie beleidsinstrumenten van het rijk:

financiële, juridische en persuasieve instrumenten van beleid

In het algemeen heeft een overheid als het rijk drie soorten instrumenten om haar beleid uit te voeren. Het rijk vergroot de kansen om haar doelen te realiseren door de inzet van financiële, juridische en persuasieve instrumenten:

1. Financiële instrumenten zijn bijvoorbeeld subsidies, toeslagen, belastingen en heffingen.
2. Bij juridische instrumenten gaat het om regelgeving als verordeningen en wetten die een overheid inzet om andere actoren als huishoudens en bedrijven te stimuleren om andere keuzes te maken, waardoor het rijk haar doelen kan realiseren. Een voorbeeld hiervan is de verkeerswet in de hoop dat er minder doden in het verkeer vallen.
3. Persuasieve instrumenten bestaat uit vormen van overtuigende en overredende communicatie als bewustwordingspotjes op Postbus 51 en 'Naming and Shaming', waarbij expliciet een bepaalde actor publiekelijk te schande wordt gemaakt om het gedrag van deze actor te beïnvloeden.

De keuze tussen en de inzet van een van deze drie soorten middelen is aan dynamiek onderhevig, zeker nu het rijk bezuinigt. Dit geldt ook voor het wonen. De gewijzigde inzet van dit instrumentarium heeft een grote invloed op de mogelijkheden en beperkingen van corporaties en gemeenten.

Zo heeft het rijk sinds de verzelfstandiging van de corporaties de objectsubsidies (woningbouwsubsidies) op huur- en koopwoningen beëindigd, waardoor het rijk geen sociale woningbouw meer subsidieert. Tegelijkertijd heeft het rijk verhuurdersheffingen geïntroduceerd. In plaats van het inzetten van een stimulerend financieel instrumentarium, zet het rijk een ontmoedigend financieel beleid in.

Tegelijkertijd kiest het rijk duidelijk voor de introductie van nieuwe juridische en persuasieve instrumenten om haar doelen te bereiken: regelgeving en communicatie. Zo is de regelgeving aangescherpt met de Herziene Woningwet (regelgeving als instrument). Uit wetenschappelijk onderzoek blijken de juridische en persuasieve instrumenten veel minder effectief, maar wel goedkoper te zijn dan financiële instrumenten. Om kosten te sparen, zet het rijk steeds vaker juridische en persuasieve instrumenten in. Een voorbeeld van de inzet van een persuasief instrument is de oproep in de krant van minister Blok aan de gemeenten: "*Gemeente: pak je sleutelrol in de corporatievoorraad!*" en "*Maak prestatieafspraken.*" Een ander voorbeeld van de inzet van communicatie als persuasief instrument is 'naming and shaming', waarbij het rijk publieke verontwaardiging stimuleert en hoopt dat de samenleving deze overneemt en de corporaties onder druk komen te staan om wat meer risicovol te gaan investeren. Zo zet het rijk het persuasieve instrument van communicatie in, waarbij minister Blok (Wonen en Rijksdienst) de corporaties via de pers oproept te investeren.

Hij noemt de corporaties “*gierig*”, omdat corporaties geld zouden achterhouden om woningen te bouwen (Blok, 031216 in AD). Dit heeft echter een grote negatieve impact op de reputatie van corporaties, terwijl hun mogelijkheden om te bouwen niet toenemen. Saillant is overigens dat het rijksbeleid tegelijkertijd is gericht op het beperken van het woningaanbod door de inzet van bepaalde financiële en juridische instrumenten. Zo is er de verhuurderheffing, waardoor corporaties minder geld overhouden om te bouwen. Ook stimuleert het rijk een compact stadsbeleid door een schaarste aan bouwkvavels te creëren middels een internationaal relatief strenge nationale wetgeving op ruimtelijke ordening. Hiermee wil het rijk suburbanisatie tegengaan, versnippering van het landschap voorkomen en het draagvlak van commerciële en niet-commerciële voorzieningen als winkels, weg en rail vergroten (Smets, 2000). Door deze kunstmatig gecreëerde grondschaarste echter, kunnen corporaties en gemeenten op slechts een beperkt aantal stukken grond bouwen, die bovendien door de schaarste alleen tegen hoge grondprijzen te koop zijn. Al met al wordt voor de lokale partijen niet gemakkelijker. Zo ook in Culemborg.

Prestatieafspraken maken om nationale wetgeving in te kunnen zetten voor de realisatie van Culemborgse woondoelen

Door de veranderde inzet van rijksinstrumenten heeft een corporatie en dus ook een gemeente minder mogelijkheden om een gedifferentieerde woningvoorraad op te bouwen en te beheren voor verschillende huishoudentypen. Dit geldt ook voor de gemeente en de corporatie in Culemborg. Daarom is het nu extra belangrijk gebruik te maken van de mogelijkheden die er nog wel zijn, zeker nu deze extra aangescherpt zijn. Zo heeft het rijk de gemeente mogelijk gemaakt de corporatie sterker te beïnvloeden om haar volkshuisvestelijke doelen te helpen realiseren door de regels van het maken van Prestatieafspraken te veranderen. Het maken van Prestatieafspraken is echter geen verplichting, maar biedt wel de mogelijkheden afspraken juridisch vast te leggen. Hieraan wordt als voorwaarde gesteld dat de gemeente een woonvisie heeft opgesteld die gebaseerd is op een gedegen woningmarktonderzoek. Alleen door het maken van Prestatieafspraken en hierbij gebruik te maken van de mogelijkheid om de financiële positie van de corporatie in te zien, kan een goede balans gevonden moeten worden tussen de inzet van schaarse goederen als geld en grond enerzijds en de efficiency en effectiviteit hiervan voor de volkshuisvesting anderzijds. Een prestatiecontract is hiervoor een cruciale voorwaarde. Dat gemeenten en bewonersorganisaties inzicht kunnen krijgen in de financiële (on)mogelijkheden van corporaties om te investeren, heeft het rijk mogelijk gemaakt door de ontwikkeling van het instrument ‘Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW)’. De IWB geeft de gemeente en de huurdersorganisatie inzicht in de financiële armslag van corporaties op lokaal niveau.

4.3 Aanscherping volkshuisvestelijke doelen door het rijk

Toewijzing, doelgroep en kernvoorraad

De doelen van de volkshuisvesting worden steeds beperkter en scherper geformuleerd. Corporaties moeten zich sinds de herziene Woningwet sec richten op het huisvesten van de doelgroep: mensen met een smalle beurs. Hiertoe zijn de toewijzingsregels aangescherpt. Daarnaast moeten corporaties op basis van de Herziene Woningwet vanaf 1 januari 2018 hun bezit in kernvoorraad en overige voorraad scheiden. Door de scheiding van het bezit, wordt voor iedereen duidelijk welke woningen voor lage inkomens zijn bedoeld, en welke woningen al dan niet op termijn niet meer tot de sociale voorraad behoren.

“Met de zienswijze die gemeenten op het scheidingsvoorstel geven, hebben zij de sleutel in handen om in één keer grote invloed uit te oefenen op de samenstelling van de woningvoorraad”, stelt minister Blok (2015).

Hij spoort de gemeenten dan ook aan om een zienswijze te geven: *“Met de zienswijze kan de gemeente heel gericht invloed uitoefenen op niet alleen de voorraad voor de primaire doelgroep, maar ook de toegevoegde voorraad voor middeninkomens.”*

Gemeenten kunnen volgens de minister hun wensen voor de woningmarkt meegeven aan de corporatie. *“Als bijvoorbeeld blijkt dat er behoefte is aan woningen voor middeninkomens, kan de gemeente de corporatie aansporen meer te liberaliseren woningen over te dragen naar de commerciële tak of te verkopen aan beleggers. Of als blijkt dat vooral behoefte is aan kleine, betaalbare appartementen voor de inkomensdoelgroep, kan de gemeente zorgen dat deze woningen behouden blijven.”* Dit leidt er volgens Blok toe dat grotere, duurdere woningen op termijn kunnen worden verkocht, waarmee geld vrijkomt om in een beter passende voorraad te investeren. Blok: *“Mijn oproep is dan ook: pak die sleutelrol met beide handen aan en zorg dat de corporatie in de toekomst zo goed mogelijk kan bijdragen aan het lokale volkshuisvestelijke beleid.”*

4.4 Prestatieafspraken: samenwerken, rollen, gemeenschappelijk belang:

Het belangrijkste doel van de Herziene Woningwet 2015 is het nader reguleren van de activiteiten van en het toezicht op woningcorporaties. Inbedding van het maatschappelijk presteren van woningcorporaties in het lokale beleid is hier onderdeel van.

De verhoudingen tussen gemeente, woningcorporatie en huurdersorganisatie – de lokale driehoek – zijn veranderd. Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid is de basis voor maatschappelijke investeringen door corporaties: het woonbeleid is de kern van het beleid van de corporaties. Er kan echter geen sprake zijn van willekeur of vrijblijvendheid aan de kant van de gemeente. Eerst moet de gemeente dit beleid opstellen. Aan dit door de raad goedgekeurde beleid dienen corporaties naar redelijkheid bij te dragen. De eerste keer heet zo'n bijdrage een bod van de corporatie. In dit bod, dat de corporatie doet voor 1 juli, moet het volgende beschreven worden:

- Liberalisatie en verkoop
- Nieuwbouw en gewenste ontwikkeling woningvoorraad (betaalbaarheid en bereikbaarheid)
- Huisvesting specifieke groepen
- Kwaliteit en duurzaamheid woningen
- Leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed
- Lokale opgaven
- Prioriteiten

Vervolgens komt de exacte bijdrage van de corporatie aan het volkshuisvestingsbeleid tot stand in samenspraak met huurdersorganisatie en gemeente. Dit wordt aan het eind van het jaar bekrachtigd in Prestatieafspraken.

De verschillende actoren, hun rollen en verantwoordelijkheden zijn hierna schematisch weergegeven:

Tabel 2: Rollen gemeente, corporatie en huurdersorganisatie per maand.

	Gemeente	Corporatie	Huurdersorganisatie	Enkele tips
Januari (eens in 4 / 5 jaar)	Woonvisie gereed	Inbreng woonvisie	Inbreng woonvisie	Zonder volkshuisvestelijke paragraaf geen prestatieafspraken! Betrek stakeholders er zo vroeg mogelijk bij! Woonbeleid is breder.
Januari – mei		Opstellen jaarverslag		Ingaan op uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid
Januari – juni	Evaluatie uitvoering prestatieafspraken. Mogelijkheid om zienswijze in te dienen over jaarverslag.	Evaluatie uitvoering prestatieafspraken	Evaluatie uitvoering prestatieafspraken. Mogelijkheid om zienswijze in te dienen over jaarverslag.	Organiseer 1 keer per jaar evaluatiemoment: alle partijen bijeen om de resultaten van vorig jaar en de ambities te bespreken.
Januari – juni	Ontvangt financiële informatie (corporatie, Autoriteit en WSW) Mogelijkheid om bij corporatie informatie op te vragen over uitvoering volkshuisvestelijke taak	Toesturen financiële informatie naar gemeente en huurdersorganisatie	Ontvangt financiële informatie (corporatie, Autoriteit en WSW). Mogelijkheid om bij corporatie informatie op te vragen over uitvoering volkshuisvestelijke taak	
Januari – juni		Opstellen activiteitenoverzicht Afstemmen activiteitenoverzicht met eigen huurders-organisatie	Afstemmen activiteitenoverzicht met corporatie (huurders organisatie van corporatie zelf)	Huurdersorganisatie consulteert achterban. Houdt er rekening mee dat RvC corporatie akkoord dient te gaan met activiteitenoverzicht
Voor 1 juli	Ontvangt het activiteitenoverzicht van de corporatie	Toesturen activiteitenoverzicht naar gemeente en huurdersorganisatie en hen uitnodigen om prestatieafspraken te maken	Ontvangt het activiteitenoverzicht van de corporatie	Bij meerdere corporaties overleg met een andere huurdersorganisatie (samenstelling) dan de eigen, optie gemeentelijke huurders-organisatie
Voor 1 juli		Opstellen dVi en toesturen naar Autoriteit		
Juli -15 dec	Maken van prestatieafspraken, concreet voor eerste jaar en doorkijk 4 jaar daarna	Maken van prestatieafspraken, concreet voor eerste jaar en doorkijk 4 jaar daarna	Maken van prestatieafspraken, concreet voor eerste jaar en doorkijk 4 jaar daarna	Stel concrete plannen op voor 2 jaar i.p.v. 1. Daarna raamovereenkomst 5 jaar.
Tot 4 weken na 15 dec	Mogelijkheid om geschil voor te leggen over totstandkoming prestatieafspraken	Mogelijkheid om geschil in te dienen over totstandkoming prestatieafspraken	Mogelijkheid om geschil in te dienen over totstandkoming prestatieafspraken	Stok achter de deur, maar vermijden gezien ernstig versturende werking relatie
Voor 15 december		Toesturen van prestatieafspraken naar de Minister, kopie naar de gemeente en huurdersorganisatie		

Bron: www.woningwet2015.nl/files/afbeeldingen/schematisch_overzicht.png

Succesvolle samenwerking begint dus met de inzet van de gemeente om volkshuisvestingsbeleid te formuleren, met concrete en realiseerbare doelen. Vervolgens is het aan de woningcorporatie om een beargumenteerd en transparant overzicht te bieden van de bijdrage die zij kan en wil leveren aan deze doelen. De huurdersorganisatie denkt mee over de bijdrage die de corporatie aan het volkshuisvestingsbeleid levert en de effecten daarvan voor de huurders. Vanzelfsprekend gaat het in de praktijk niet per se in deze volgorde en in serie, maar eerder in een parallel proces: woningcorporatie, gemeente en huurdersorganisatie stellen in een gelijkwaardig overleg Prestatieafspraken vast.

Voor een effectieve uitvoering is het dan ook de kunst deze Prestatieafspraken zo concreet mogelijk richting te laten geven aan de inspanningen voor het goed en betaalbaar wonen voor huishoudens met een laag inkomen.

Voor een efficiënte uitvoering is het in het jaar daarop volgend van belang de uitvoering van de afspraken samen te evalueren en waar nodig bij te stellen.

De Woningwet geeft wel de procedure aan voor de lokale samenwerking, maar stelt hieraan verder geen vormvereisten. Van belang is zelf dit lokale samenwerkingsproces vorm te geven. De kunst van goede Prestatieafspraken is een mix tussen concrete handelingsafspraken (wat gaat wie doen en wat levert dit op?) en de mogelijkheid tot procesmatige interventie om in te spelen op nieuwe kansen en bedreigingen (flexibiliteit).

Binnen de lokale omstandigheden en met inachtneming van de financiële ruimte die lokaal actieve corporaties hebben, heeft het rijk de volgende volkshuisvestelijke prioriteiten gesteld:

1. Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;
2. Realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad conform de afspraken in het Nationaal Energieakkoord en het Convenant Energiebesparing Huursector;
3. Huisvesten van urgente groepen;
4. Realiseren van extramurale woningen met zorg, mede omdat meer huishoudens langer zelfstandig blijven wonen.

Omdat het rijk het toezicht op de corporaties heeft versterkt, is het logisch, naast lokale thema's, deze kernthema's op te nemen in de Prestatieafspraken.

5 Trends op de nationale woningmarkt

5.1 Actoren op de woningmarkt

Dynamiek bij huishoudens, woningaanbieders en overheden

De situatie op de woningmarkt verandert snel. Om een genuanceerd beeld te kunnen geven van deze dynamiek is het niet alleen van belang om onderscheid te maken in verschillende schaalniveaus op de woningmarkt, maar ook in verschillende actoren die actief zijn op de woningmarkt. We maken hier onderscheid in de belangrijkste drie groepen actoren (Smets, 2000) en de dynamiek daarbinnen (CBS):

1. Woningvragers, oftewel huishoudens,
2. Woningaanbieders, zoals woningeigenaren, corporaties en beleggers en
3. Overheden, zoals rijk, provincie, regio en gemeente, waarbij op de woningmarkt het rijk en de gemeente de belangrijkste rol spelen vanwege de regelgeving die op deze twee niveaus zijn geconcentreerd.

Veranderende rol vraagzijde van de woningmarkt: Huishoudensdynamiek

De levensloop van huishoudens kent een grote dynamiek: zo hebben mensen door individualisering steeds vaker meerdere relaties achter elkaar in het leven in plaats van een vaste relatie van jeugd tot sterfte, waardoor huishoudens en hun inkomens een grote dynamiek vertonen; ook kan een plotselinge gezondheidsvermindering betekenen dat iemand minder mobiel wordt, waardoor er een gelijkvloerse woning (extramurale woning) wenselijk is, terwijl vroeger veel gezonde ouderen vanwege het bereiken van een bepaalde leeftijd in een bejaarden- of verzorgingshuis (intramurale woning) gingen wonen; verder leidt de flexibilisering van de arbeidsmarkt tot sprongen in inkomen en dito bestedingsruimte voor het wonen. Dit alles vergt meer flexibiliteit in het wonen. Dit geldt voor zowel hoge als lage inkomensgroepen, welke laatste groepen steeds meer zijn aangewezen op de sociale huursector als gevolg van hogere woonlasten in Nederland in het algemeen.

Veranderende rol aanbodzijde van de woningmarkt: Gedrag van aanbieders

Naast beleggers, ontwikkelaars, aannemers, particulier opdrachtgevers in de vrije markt, zijn er de corporaties die zich steeds meer richten op de onderkant van de markt. In deze Rekenkamerbrief hebben vooral corporaties onze aandacht omdat gemeenten met corporaties en huurders Prestatieafspraken maken. Corporaties richten zich nu op lage inkomensgroepen en zorgbehoevenden. Door de scheiding in de rijksfinanciering van wonen en zorg en de toegenomen vergrijzing zijn intramurale woningen alleen toegankelijk voor huishoudens met een hoge zorgindicatie en richten anderen zich op gelijkvloerse corporatiewoningen of blijven in hun huidige woning wonen.

Veranderende rol overheid op de woningmarkt: Terugtrekken overheid

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties heeft de rijksoverheid zich steeds verder teruggetrokken uit de woningbouw. De overheid heeft drie instrumenten om huishoudens, instellingen en bedrijven te beïnvloeden: financiële, juridische en persuasieve instrumenten. In de tweede helft van de 20e eeuw zette het rijk objectsubsidies in om de woningbouw kwalitatief en kwantitatief te stimuleren. Door woningbouw te subsidiëren kon tegemoet gekomen worden aan de vraag naar woningen en konden loonstijgingen beperkt blijven wat goed was voor de internationale concurrentiepositie (Smets, 2000). Nu de overheid dit financiële instrument van objectsubsidies niet meer inzet, wordt meer gebruik gemaakt van juridische instrumenten als regelgeving en persuasieve instrumenten als 'naming and shaming'. Naming and shaming is het publiekelijk aan de kaak stellen van bepaalde als onbevredigend ervaren situaties. De betrokken persoon of instantie wordt bekendgemaakt (naming), terwijl deze bekendmaking of informatie negatief gekleurd wordt (shaming). Misstappen in de bedrijfsvoering bij een aantal corporaties als Rochdale en Vestia waren aanleiding tot de inzet van een Parlementaire Enquête. Deze zorgde voor politiek draagvlak voor nieuwe wet- en regelgeving als de Herziene Woningwet en vervanging van BBSH door BTIV in 2015. Hierdoor is de rol van corporaties drastisch gewijzigd en is deze beperkt tot slechts een van hun oorspronkelijke kerntaken: het huisvesten van lage inkomensgroepen. Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing waarbij investeringskosten worden verevend met de bouw van middeldure woningen zijn geen kerntaken meer.

5.2 Schaalniveaus op de woningmarkt:

Nationale versus regionale/lokale woningmarkt

Ontwikkelingen die direct of indirect de woningmarkt beïnvloeden of bepalen, vormen een belangrijke informatiebron voor de beoordeling van de besluitvorming over Prestatieafspraken. Immers, een groter aantal huishoudens met een laag inkomen leidt tot een grotere doelgroep en een grotere behoefte aan sociale woningen. We onderscheiden ontwikkelingen of trends op twee schaalniveaus: nationale en regionale/lokale trends op de woningmarkt. Daarnaast maken we onderscheid in trends bij de drie verschillende typen actoren op de woningmarkt: ontwikkelingen aan de vraagzijde van de woningmarkt, aan de aanbodzijde en ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Zo hebben we aandacht voor het beleid van het rijk, omdat dit van grote invloed is op de mogelijkheden en beperkingen van huishoudens en woningaanbieders als corporaties, m.n. door de recent Herziene Woningwet en de BTIV.

Nationale trends op de woningmarkt

Voor een goed begrip van het functioneren van de woningmarkt en de invloed van het maken van Prestatieafspraken daarop, is het niet alleen van belang onderscheid te maken in de verschillende actoren die actief zijn op de woningmarkt. Ook het onderscheid tussen enerzijds nationale en anderzijds regionale/lokale ontwikkelingen op de woningmarkt is van belang. Ontwikkelingen op het nationale schaalniveau als bijvoorbeeld nieuwe wetgeving of een ander rentebeleid, heeft niet overal evenveel impact. Tegelijkertijd kan extra werkgelegenheid in Culemborg een grote dynamiek op de regionale/lokale woningmarkt veroorzaken.

Allereerst beschrijven we nationale ontwikkelingen, die door de toegenomen dynamiek en onzekerheid daarvan, het best geïnterpreteerd kunnen worden als trends. Ook wordt steeds meer gebruik gemaakt van scenario's om met de steeds meer uiteenlopende trends en de toegenomen onzekerheden om te kunnen gaan.

Hier wordt onderscheid gemaakt in twintig trends, welke relevant zijn voor de woningmarkt (EY, 2016, uitwerking Smets):

1. Toenemende Urbanisering: sterke toename van het inwoneraantal van steden, vooral van universiteitssteden als Amsterdam en Utrecht
2. Toenemende flexibilisering arbeidsmarkt: steeds meer ZZPers zonder vast inkomen
3. Extramuralisering van de zorg: door toenemend aantal en aandeel ouderen en afname aantal bedden in intramurale woningen, zijn steeds meer huishoudens aangewezen op extramurale woningen
4. Toenemende macht metropolitane regio's: het rijk trekt zich terug van verzorgingsstaat (objectsubsidies op wonen, rijksfinanciering van wonen en zorg) naar nachtwakersstaat (financiering subjectsubsidies door middel van Vennootschapsbelasting en Verhuurdersheffing; scheiding wonen en zorg, waarbij wonen niet meer door het rijk gefinancierd wordt; Scherpe toewijzingsregels, gedwongen afstoting (middel)dure woningen en beperking financieringsmogelijkheden). Hierdoor is de handelingsruimte van corporaties ingeperkt. Als gevolg van het terugtrekken van het rijk nemen de regio's de verantwoordelijkheid voor beleid, omdat daar de ruimtelijke grenzen samenvallen met de bestuurlijke grenzen.
5. Toenemende geopolitieke instabiliteit: toegenomen onzekerheid in de wereldvrede, met grote internationale verhuisstromen van aanvragers van asiel (71.000 in 2015) en later gezinshereniging (ruim 20.000, (Volkskrant, 2016))
6. Van woning naar woonoplossing: door het succes van het compacte stadbeleid zijn er minder kavels beschikbaar en zijn de grondprijzen exorbitant gestegen. Doordat ook de bouwkosten sterk zijn toegenomen (arbeidsintensief product), zijn de woonkosten flink toegenomen, waardoor onzelfstandige woningen als boten, kamers en containers, ook tot een woning worden gerekend.
7. Toenemende diversiteit woonbehoefte: het aandeel een- en tweepersoonshuishoudens is sterk gegroeid, door vergrijzing (verweduwing), scheiding (al dan niet na huwelijk) en kinderloosheid (mede door individualisering en uitstel en afstel relatievorming). Hoewel veruit de meeste twee- en meerpersoonshuishoudens een grondgebonden woning wil, is er ook meer vraag naar andere woonvormen (gelijkvloers (in- en extern toegankelijk), kamerbewoning (jongeren met flexibele baan en daardoor flexibel inkomen) en boten (minder prijzige vrijstaande woning, hoewel de prijzen van dit woningssubstituut in het Groener Hart al oplopen tot 500.000 a 750.000 euro, afhankelijk van de ligging).
8. Toenemende samenwerking en schaalvergroting: corporaties, zorginstellingen en gemeenten werken steeds meer samen en fuseren ook in toenemende mate om de exploderende toename van de regelgeving van het rijk aan te kunnen. Hierdoor is sprake van een beperkt aantal aanbieders en 'gedwongen winkelniering'.
9. Toenemende innovatie bouwtechnieken: hierdoor komen meer technieken op de markt als prefab bouwen en verduurzaming woningbouw, mede als gevolg van minder risico op bouwfouten.
10. Versmalling takenveld corporaties: het rijk wil het aandeel sociale woningbouw verminderen. Het rijk heeft de toewijzingsmogelijkheden beperkt. Ook heeft het rijk de prijsrange en de locatie van woningen waarbinnen een corporatie mag bouwen en beheren, flink aan banden gelegd. Hierdoor neemt de kwantiteit en de kwaliteit van de voorraad op langere termijn af.
11. Toenemende aandacht voor duurzaamheid: het rijk en de corporaties willen de woningvoorraad verduurzamen om de vaste lasten van lage inkomensgroepen te beperken en om de ecologische footprint van het wonen te beperken.
12. Toenemende regelgeving corporaties: corporaties moeten zich richten op het bouwen en beheren van goedkope woningen (kernvoorraad) en deze toewijzen aan de doelgroep om dure scheefheid en betalingsproblematiek tegen te gaan.
13. Toenemende vergrijzing: de babyboomers worden ouder, terwijl het aantal intramurale bedden niet toeneemt, waardoor er meer intern- en extern toegankelijke extramurale woningen nodig zijn.

14. Toenemende impact van technologie op arbeidsmarkt: door digitalisering en gebrek aan omscholing kunnen werknemers in allerlei soorten administratieve beroepen hun baan verliezen, waardoor deze tot de doelgroep gaan behoren.
15. Toenemende maatschappelijke tweedeling: door toename van het aandeel tweeverdieners en geenverdieners ten opzichte van de traditionele eenverdieners en de toename van de mobiliteit, is er sprake van meer en grootschaligere segregatie van huishoudens, waardoor -in combinatie met de beperking van toewijzing tot de doelgroep-, lage inkomensgroepen zich concentreren in wijken, steden en regio's met veel sociale huurwoningen.
16. Toenemende economische volatiliteit (beweeglijkheid van koersen op aandelenmarkt): hierdoor wordt de varkenscyclus van de economie versterkt, die -mede door de kleinere overheidsrol- niet meer anticyclisch wordt gedempt. Dit zorgt voor grotere afwisseling van economische voorspoed en crises, waardoor meer mensen hun baan verliezen als gevolg van kortdurende arbeidscontracten.
17. Toenemende versnippering politiek landschap: hierdoor wordt het minder eenvoudig beleid op rijks-, provinciaal en lokaal niveau op te stellen en uit te voeren.
18. Doorzetten het nieuwe werken: door het nieuwe werken, zijn er minder kantoorruimtes nodig, waardoor herstructurering van kantoren mogelijk wordt; omdat de winst op de grond met de bestemming 'kantoren' vaak werd gebruikt voor grondprijsvermindering van sociale woningbouw (grondprijzeverevening) worden er minder sociale woningen gebouwd.
19. Toenemende zelforganisatie burgers: een deel van de hoogopgeleiden zal een mogelijkheid zien en gebruiken om de oligarchie in bijvoorbeeld de energiemarkt, grondmarkt en woningbouwmarkt te omzeilen, waardoor de woonlasten minder snel stijgen. Dit vergt wel flexibiliteit en een ander verdienmodel voor gemeenten. Het voordeel van zelfbouw is dat huishoudens langer blijven wonen in hun woning en meer investeren in buurt en voorzieningen.
20. Meer merkbare gevolgen klimaatverandering: het aantal grote buien neemt toe, waardoor er meer aandacht wordt gevraagd voor afwatering op het niveau van de woning, de buurt en de gemeente, wat extra kosten met zich meebrengt. Voorkomen is beter dan genezen, waardoor regelgeving nodig is.

Onderscheid in tijd en ruimte: opkrabbelen uit crisis verschilt per gebied

Naast deze twintig trends, hebben we ook nog te maken met het omgaan met de gevolgen van de crisis. Hierbij zijn er grote verschillen tussen de (woningmarkt)regio's en de individuele gemeenten in Nederland. Sinds de crisis stijgen de huizenprijzen weer, waarmee de crisis op de woningmarkt in feite is geëindigd. Toch is dit niet overal in gelijke mate het geval. Vooral rondom hogescholen en universiteiten waar jongeren heen trekken om een opleiding te kunnen volgen en (internationale) bedrijven zich vestigen om hoogopgeleiden werknemers aan te kunnen trekken, is een prijsstijging duidelijk merkbaar. Steden die een HBO, maar vooral een of meerdere universiteiten huisvesten, kennen de grootste prijsstijgingen: Amsterdam (+29% 2013-2015), Utrecht, Groningen, Eindhoven, Rotterdam, Den Haag, Amersfoort, Maastricht en Breda. Hier is een grote vraag naar woningen, waardoor er gespannen situaties op de woningmarkt zijn ontstaan. Populaire woningen worden vaak flink en snel boven de vraagprijs verkocht. Voor huizenzoekers zonder veel eigen geld is het hier lastig om een geschikte en betaalbare woning te vinden, waardoor er een grotere druk op de voorraad (sociale) huurwoningen is ontstaan. Waar geen universiteiten of hogescholen zijn, stijgen de prijzen veel minder. Zo stegen de prijzen in kleine gemeenten als Dalfsen, Hardenberg en Ommen met slechts 2% (Elsevier, Kadaster, 2016). In Maasdriel, Neerijnen, Zaltbommel en Culemborg is de crisis nog altijd voelbaar. Hier liggen de prijzen nog altijd zo'n 13% lager dan op het hoogtepunt voor de crisis. Ter vergelijking: in Amsterdam liggen de prijzen alweer 14% hoger dan tijdens de piek van de markt in 2008 (Elsevier, Kadaster, 2016).

6 De Culemborgse woningmarkt

6.1 Doelen gemeente Culemborg

De gemeente Culemborg heeft op 19 oktober 2015 een themabijeenkomst voor de raad gehouden om input te krijgen voor een nieuw op te stellen 'Woonvisie 2015-2025'. Hierbij is ingegaan op de resultaten van een regionaal woningbehoefteonderzoek waarover de raad in augustus 2015 is geïnformeerd: er is een overschot aan plancapaciteit in regio Rivierenland. Ook deelt corporatie KleurrijkWonen informatie over de achtergronden van de sociale voorraad en haar bewoners, waarbij slaagkansen, betaalbaarheid en verduurzaming aan de orde zijn gesteld. Ook zijn er stellingen over bijvoorbeeld leefbaarheid besproken met de aanwezigen.

Ook kunnen er doelen ontleend worden aan de informatienotitie aan de raad van 10 september 2015 over het regionaal woningmarktonderzoek en de bijbehorende regionale agenda, waarbij tevens is ingegaan op cijfers over de lokale koop- en huurmarkt. Hieruit blijkt dat het aandeel kleine huishoudens toeneemt, evenals de vergrijzing, waarbij er in Culemborg een tekort is aan dure woningen. De regionale woonagenda is opgesteld om het regionaal overaanbod aan nieuwbouwwoningen te beperken. Om die reden is dan ook alleen een kwantitatief doel gesteld betreffende het Culemborgs woningbouwprogramma voor de periode 2015 tot 2025: voldoen aan de woningbehoefte van 1300 woningen.

Om de Culemborgse volkshuisvestelijke doelen en het lokale beleid nader te inventariseren heeft de Rekenkamercommissie op 18 november 2015 de belangrijkste actoren op het gebied van wonen in de gemeente geïnterviewd: de corporatie KleurrijkWonen en de gemeente, meer specifiek wethouder Stolwijk en de verantwoordelijke ambtenaren Wonen. De wethouder stelt: "De gemeente heeft als doel op lange termijn een stad te zijn waar je plezierig kan wonen en verblijven. Hier hoort een woonvisie bij om een lange termijnperspectief te hebben en een uitwerking voor de eerste 10 jaar. De corporatie is hierbij de belangrijkste partner. We hebben twee hoofddoelen:

1. het verbeteren van de slaagkans; hoe te operationaliseren? Door middel van inschrijfduur of actieve zoektijd?
2. leefbaarheid in buurten en wijken: op dit moment meten we deze leefbaarheid door middel van leefbaarheidsonderzoek. "

Daarnaast acht de gemeente het van belang een pragmatische oplossing te vinden voor het gebrek aan middeldure huurwoningen, zeker nu de corporatie niet meer mag bouwen in dit segment.

Verder heeft de gemeente reeds Prestatieafspraken gemaakt op basis van de oude woningwet. De belangrijkste doelen zijn het verbeteren van de slaagkans, werken aan leefbaarheid en het huisvesten van statushouders en andere urgenten. De gemeente en de corporatie hebben goede contacten en gaan in 2016 werken aan een Woonvisie.

6.2 Doelen Corporatie KleurrijkWonen:

KleurrijkWonen is de corporatie die actief is in Culemborg en omgeving. Ze heeft in haar Ondernemingsplan (2014) een ambitie vastgesteld, die rechtstreeks is ontleend aan haar bestaansrecht.

De ambitie van KleurrijkWonen luidt als volgt: “Wij willen de vernieuwende corporatie zijn met een sterke lokale en regionale binding. Huishoudens met een inkomen tot € 38.000 zijn tevreden over het zoeken naar en wonen in een betaalbare woning.”

Deze ambitie is vervolgens uitgewerkt in vijf doelen:

1. Ieder jaar wordt er minstens één vernieuwing geïmplementeerd in het reguliere bedrijfsproces die ten gunste komt van de klant.
2. Onze lokale en regionale belanghouders zijn tevreden over de samenwerking: zij zien ons als een betrouwbare partner en herkennen en waarderen de dingen die wij doen.
3. Minimaal 75% van onze doelgroep woont bij ons met een acceptabele woonlast (op basis van Nibud)
4. 80% van onze huurders is tevreden met de woning en met de woonomgeving
5. 70% van de actief woningzoekenden is tevreden over hoe de organisatie ze helpt in hun zoektocht naar een woning.

Opvallend is dat er naast inhoudelijke doelen ook doelen zijn opgenomen waarbij de klant centraal staat. Hierbij heeft de corporatie dus duidelijk aandacht voor haar belangrijkste belanghebbenden: de huurder en de woningzoekende. Vooral de woningzoekende wordt elders vaak vergeten op de woningmarkt, mede omdat deze geen lid kan zijn van de huurdersorganisatie indien deze nog niet in een huurwoning woont van de lokale corporatie.

Daarnaast houdt de corporatie rekening met de risico's die ze loopt bij de realisatie van haar ambitie en de vijf doelen: KleurrijkWonen is zich ten volle bewust van de gewijzigde omstandigheden. Ze besteedt er aandacht aan door in het ondernemingsplan expliciet in te gaan op gewijzigde politieke omstandigheden en op ontwikkelingen op de woningmarkt. Ze beschrijft dat haar mogelijkheden om haar sociale rol te vervullen zijn verminderd door politieke veranderingen als regelgeving en heffingen. De Vogelaarheffing (2008-2012), de saneringsheffing (2012) en de verhuurdersheffing (vanaf 2013) kost de corporatie gemiddeld twee maandhuren per woning per jaar.

Verder gaat ze in op het spanningsveld tussen algemene huurverhoging en inkomensafhankelijke huurverhoging enerzijds en de betaalbaarheid anderzijds. Een andere regel die van invloed is op het corporatiebeleid is het besluit de Europese commissie dat ten minste 90% van de vrijkomende sociale woningen (met een huurprijs tot € 699,48 prijspeil 2014) moet worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder de € 34.678 (prijspeil 2014). Bij het niet nakomen, raakt de corporatie mogelijk de borging van het WSW kwijt voor het aantrekken van leningen.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Nieuwe woningwet

Door de nieuwe woningwet moeten woningcorporaties zich weer gaan richten op hun kerntaak. De Herziene Woningwet die op 1 juli van 2015 in werking is getreden, biedt ook de gemeente en haar bewoners een nieuwe en grotere rol. Met de inwerkingtreding van de Herziene Woningwet vaart het rijk een radicaal andere koers, die significante invloed heeft op de mogelijkheden en beperkingen van Culemborgers, de gemeente en de corporatie KleurrijkWonen. Zo zijn de toewijzingsregels verscherpt en mogen corporaties alleen nog bouwen en toewijzen voor de doelgroepen van beleid. Door de nieuwe wet en de heffingen zijn er voor het eerst sinds decennia minder sociale woningen. Tevens mogen de corporaties geen koopwoningen en (middel)dure huurwoningen meer bouwen, waardoor herstructureringsprocessen heel anders ingestoken moeten worden.

Bij een dergelijke herstructurering van een Culemborgse wijk kan de corporatie de beperkte winst op de bouw van middeldure huur- en goedkope koopwoningen niet meer gebruiken voor de bouw van sociale huurwoningen. Hierdoor is het vanwege de risico's op herstructurering ook niet meer evident dat corporaties deze wijken gaan aanpakken. Ook mogen corporaties veel minder geld besteden aan leefbaarheid van buurten en wijken. Kortom redenen genoeg om aandacht te hebben voor het maken van Prestatieafspraken, omdat dit een van de weinige mogelijkheden van de raad is om het wonen van veel Culemborgers op peil te houden of te verbeteren. Tenslotte is wonen een belangrijke gemeentelijke taak, omdat het een Grondrecht is in de Nederlandse wetgeving.

7.2 Nieuwe wet, nieuwe taken en rollen

De nieuwe woningwet biedt gemeenten, woningcorporaties en huurdersorganisaties de mogelijkheid om Prestatieafspraken te maken. Vanwege de gewijzigde rol van elke bij Prestatieafspraken betrokken partij is het zaak nieuwe Prestatieafspraken te maken. De vraag is of de Culemborgse partijen dat ook doen, op een wijze die effectief is in het licht van de lokale opgaven? En hoe de gemeenteraad het maken van prestatieafspraken kan stimuleren?

7.3 Stap voor stap uitvoeren: iedereen heeft huiswerk

Allereerst wordt van een gemeente verlangd dat ze op basis van een gedegen kwalitatief en kwantitatief woningmarktonderzoek samen met belanghebbenden een woonvisie opstelt. In feite betreft dit een gedegen voorbereiding op haar rol in het beleidsveld 'wonen' in haar gemeente. Op basis van een woonvisie mag de gemeente de corporatie vragen een bod te doen op de opgaven die in deze woonvisie staan. Om dit bod te kunnen beoordelen beschikt de gemeente over relevante financiële informatie over de in haar werkgebied werkzame corporatie(s), in dit geval KleurrijkWonen. In de wet is opgenomen dat corporaties financiële gegevens moeten bekend maken aan het rijk, die deze op haar beurt ter beschikking stelt aan de gemeenten waarin de corporatie werkzaam is. Zo kan er op transparante wijze samengewerkt worden. Maakt de gemeente geen woonvisie, dan kan ze ook niet van een corporatie verwachten dat deze verplicht is een bod uit te brengen op de lokale volkshuisvestelijke opgaven. Hierdoor wordt het voor de gemeente moeilijk haar beleidsdoelen te realiseren.

7.4 Prestatiecontract

Op basis van een woonvisie en het uitgebrachte bod van de corporatie kan de gemeente met de corporatie en de bewoners gezamenlijk een contract opstellen over de te leveren prestaties, ook wel Prestatieafspraken genoemd. De prestaties ofwel prioriteiten kunnen worden ontleend aan de nieuwe of Herzene Woningwet en aan het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Deze prioriteiten gelden van 2016 tm 2019 en het rijk kan deze na vier jaar aanpassen. Nieuw is dat zowel de bewoners, de gemeente als de corporaties deze Prestatieafspraken gezamenlijk opstellen en ondertekenen. Tijdens dit samenwerkingstraject maken deze drie partijen de prestaties/prioriteiten/uitvoeringsprojecten per gemeente, wijk of project concreet. De belangrijkste prioriteiten zijn:

Prioriteiten minister:

- Betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep
- Het realiseren van een energiezuinige sociale huurwoningvoorraad
- Huisvesten van urgente doelgroepen
- Wonen met zorg en ouderenhuisvesting i.v.m. langer zelfstandig wonen

Prioriteiten uit het BTIV:

- Voornemens m.b.t. nieuwbouw of aankoop sociale huurwoningen
- Gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad (o.a. door verkoop van bezit en liberalisatie)
- Betaalbaarheid en bereikbaarheid van de woningvoorraad
- Huisvesting van specifieke doelgroepen
- Kwaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad en de woonomgeving
- Investerings in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed in het werkgebied van de corporatie

Prioriteiten vertalen in maatregelen door Prestatieafspraken te maken en uit te voeren

Op welke wijze kan de gemeenteraad van Culemborg er nu voor zorgen dat deze nieuwe woningwet wordt uitgevoerd? Welke beleidskaders heeft zij tot haar beschikking om een prestatiecontract op te stellen? Welke criteria voor bijsturen of informatie staan tot haar beschikking? Het doel van het onderzoek en deze Rekenkamerbrief is dat we de raad informeren om er voor te zorgen dat de raad zo optimaal mogelijk gebruik kan maken van de nieuwe wet om zo veel mogelijk volkshuisvestelijke problemen op te lossen. Om het antwoord te vinden op deze vraag, hebben we dit ex-ante onderzoek uitgevoerd. De RKC wil de raad helpen criteria te formuleren voor het oplossen van dit vraagstuk door het maken van Prestatieafspraken.

7.5 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Welke indicatoren dient de raad te hanteren voor het uitvoeren van zijn controlerende en sturende taak ten aanzien van de uitvoering van de woningwet, in het bijzonder het maken van Prestatieafspraken?*

7.6 Conclusies: antwoorden op de deelvragen en de hoofdvraag

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen, welke in dit onderzoek zijn beantwoord:

1. *Welke beleidskaders heeft de raad gesteld of kan de raad stellen bij de uitvoering van de woningwet om te komen tot prestatieafspraken?*
De gemeente heeft een woonvisie gemaakt waarin de raad haar uitgangspunten van het woonbeleid heeft geformuleerd.
2. *Welke criteria dienen idealiter te worden gehanteerd om de beleidskaders te controleren en bij te sturen?*
Idealiter worden de criteria oftewel 'prioriteiten' uit de Herziene Woningwet en de BTIV gehanteerd.
3. *In hoeverre kunnen deze criteria op korte termijn worden gevuld door de gemeente en regio?*
Dit kan door een gedegen kwantitatief en kwalitatief woningmarktonderzoek te doen en een woonvisie op te stellen waarin de volkshuisvestelijke beleidsuitgangspunten zijn geformuleerd. Op basis van deze uitgangspunten kunnen de gemeente, de corporatie en de huurdersvereniging samen Prestatieafspraken maken. Hierbij worden ook uitgangspunten uit het regionale woningmarktonderzoek en de regionale woonagenda gebruikt. Een deel van de verhuizingen is immers grensoverschrijdend.
4. *In hoeverre kunnen deze criteria op middellange termijn worden gevuld door de gemeente en regio?*
Op middellange termijn kunnen deze worden ingevuld omdat de Prestatieafspraken in de tijd zijn uitgezet in de vorm van een programma.

5. *Aan welke overige voorwaarden dient te worden voldaan om de raad in staat te stellen effectief zijn controlerende rol te laten uitvoeren bij het opstellen van prestatieafspraken?*

Jaarlijks worden de Prestatieafspraken gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. Door het delen van informatie tussen B&W en raad is de raad in staat bij te sturen. Daarbij wordt een vernieuwd prestatiecontract opgesteld, waarbij de raad beargumenteerd nieuwe uitgangspunten kan toevoegen, bijvoorbeeld omdat deze aan een herziene woonvisie kunnen worden ontleend.

Het antwoord op de centrale vraag luidt hierdoor als volgt: De raad dient de criteria uit de Herziene Woningwet en het BTIV te hanteren voor het uitvoeren van zijn controlerende en sturende taak ten aanzien van de uitvoering van de woningwet en het maken van Prestatieafspraken.

7.7 Aanbevelingen aan de raad voor het maken van Prestatieafspraken

I Voor het efficiënt en effectief kunnen realiseren van de gemeentelijke volkshuisvestelijke doelen raadt de RKC Culemborg de raad aan een actuele woonvisie op te stellen. Deze wordt gebaseerd op een gedegen woningmarktonderzoek. Immers, alleen met een actuele woonvisie, heeft de raad de wettelijke mogelijkheid de corporatie te vragen deze volkshuisvestelijke doelen uit te voeren. Er ligt nu een woonvisie ter besluitvorming aan de raad voor.

De corporatie behoort wettelijk in alle redelijkheid bij te dragen aan de realisatie van deze doelen, indien hierover samen met de corporatie en de huurdersvereniging Prestatieafspraken zijn gemaakt. In de Herziene Woningwet en de BTIV zijn de criteria geformuleerd waarop deze afspraken gebaseerd moeten zijn.

II Wij bevelen aan rekening te houden met regionale en nationale ontwikkelingen zoals de in dit onderzoek beschreven twintig nationale trends, die ook op de Culemborgse woningmarkt van invloed zijn.

III Wij adviseren om de te maken Prestatieafspraken in de tijd uit te zetten en jaarlijks te evalueren. Hierdoor hebben zowel de raad als de corporatie en de huurdersvereniging de mogelijkheid deze afspraken bij te stellen op basis van nieuwe woningmarktontwikkelingen. Internationale migratie en de rentestand zijn immers moeilijk met grote zekerheid te voorspellen.

IV Maak niet alleen afspraken met KleurrijkWonen en de huurdersorganisatie, maar ga een partnerschap aan. Deze partijen hebben als gezamenlijk streven dat het goed wonen is in Culemborg. Iedere partij geeft hier binnen de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden richting aan. Het samenwerken in dit partnerschap heeft tot doel om gezamenlijk, in een veranderende context -waarin sprake is van afnemende middelen en meer wet- en regelgeving-, het maximale te bereiken op het gebied van wonen in Culemborg.

V Onderken dat de in een woonvisie opgenomen volkshuisvestelijke doelen alleen efficiënt en effectief gerealiseerd kunnen worden door samen met de corporatie en de huurdersvereniging gebruik te maken van de nieuwe wettelijke mogelijkheden om Prestatieafspraken te maken. Niets doen is geen oplossing om de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonwijken op peil te kunnen houden en te verbeteren, wat hard nodig is gezien de sterk veranderende woonwensen en -mogelijkheden van Culemborgers.

Literatuur

- Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) (1992), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Den Haag.
- Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) (2015), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.
- Blok (2015). In: *Presentatie Wooncongres De nieuwe Woningwet*. Nieuwegein: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- Blok (2016). In: *Financieel Dagblad*, 4 oktober 2016
- Blok (2016). In: *Algemeen Dagblad*, 3 december 2016.
- Elsevier (2016), bron: Kadaster 2016.
- EY (2016). In: *Managementletter Het Grootslag*.
- Gemeente Culemborg (2015), *Informatienotitie over Wonen aan de Raad*, 10 september 2015
- Gemeente Culemborg (2015), *Themabijeenkomst Wonen voor de Raad*, 19 oktober 2015.
- Hanemaayer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland: De stand van zaken*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., & Pacchi, C. (2009). *The production and use of knowledge in regulatory impact assessment: An empirical analysis*. Berlijn: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU-report, 01-2009.
- Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., & Nykvist, B. (2007). *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. Berlijn: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU report, 03-2007.
- Herziene Woningwet (2015), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), juli 2015.
- Interview wethouder Dhr. C. Stolwijk Gemeente Culemborg, 18 november 2015
- Interview ambtenaren respectievelijk hoofd en medewerker Wonen Mevr. Chr. Dolman en W. Konings Gemeente Culemborg, 18 november 2015.
- Interview Dhr. A. van Geffen Kleurrijk Wonen, Culemborg, 18 november 2015.
- Klein Haarhuis, C.M. (2014). Ex ante onderzoek in Metaperspectief: Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid. In: *Onderzoek en beleid*, 311.
- Kleurrijk Wonen (2014), *Ondernemingsplan 2015-201, regionaal groeien-lokaal verbinden*. Culemborg, KleurrijkWonen.
- Knaap, P. van der, Turksema, R.W. & Melis, S. (2011). Beleidsevaluatie ex ante en rechtsvergelijking. *Regelmaat*, 3, 157-168.
- Mark, R. van der, e.a. (2011): *Evaluatie van provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Companen (2015), *De Woningwet 2015: Workshop Prestatieafspraken*. Den Haag/Arnhem.
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (2014). www.nvrr.nl
- Rekenkamercommissie Culemborg (2015), *Gesprek raadsfracties met Rekenkamercommissie Culemborg*. Culemborg.
- Smets, A.J.H. (2000), *Wervende woonmilieus in de stad? Stedelijke herstructurering geëvalueerd*. Utrecht: Proefschrift Universiteit Utrecht, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.
- Verschuuren, J. (red.). (2009). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Wartna, B., Alberda, D., & Verweij, S. (2013). *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventie*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Onderzoek en beleid nr. 307.
- WoONcongres (2015), De Woonindustrie Nieuwegein, 2015.