



Fundamenten van woonbeleid

Effectiviteit beleid en uitvoering
Woonvisie 2019-2024

Zutphen, 07-06-2023



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Rekenkamercommissie Gemeente Zutphen
Auteur(s): Birgitta Dolfing

Inhoud

Bestuurlijke Nota

1. Onderzoeksverantwoording	6
1.1. Aanleiding en achtergrond	6
1.2. Doel en centrale vraagstelling	7
1.3. Onderzoeksvragen en deelvragen	7
1.4. Onderzoeksaanpak	9
1.4.1. Methoden en onderzoekuitvoering	9
2. Conclusies en aanbevelingen	
2.1. Leeswijzer	10
2.2. Samenvatting beleid en kaderstelling: totstandkoming huidige woonvisie en onderbouwing vanuit de vorige woonvisie	10
2.3. Conclusies beleid en kaderstelling	11
2.4. Samenvatting uitvoering van beleid	12
2.5. Conclusies uitvoering van beleid	13
2.6. Samenvatting rol en mate van betrokkenheid van de raad	13
2.7. Conclusies bestuurlijk proces: rol en mate van betrokkenheid van de raad	14
2.8. Aanbevelingen	15
3. Bestuurlijke reactie	17
4. Reactie rekenkamercommissie	19

Nota van Bevindingen

Leeswijzer nota van bevindingen	21
5. Beleid en kaderstelling	21
5.1. Inleiding	21
5.2. Evaluatie van de woonvisie 2013-2017	22
5.2.1. Hoe is de vorige woonvisie geëvalueerd?	22
5.2.2. In hoeverre zijn de doelstellingen uit de woonvisie gerealiseerd en hoe is dit bepaald?	26
5.2.3. Wat waren de belangrijkste doelstellingen in de woonvisie?	26
5.2.4. In hoeverre zijn de doelstellingen van het Speerpunt Wonen gerealiseerd?	26
5.2.5. Welke elementen zijn meegenomen in de huidige woonvisie?	26
5.3. Totstandkoming huidige woonvisie 2017-2024	
5.3.1. Wie waren betrokken bij de totstandkoming van de huidige visie?	28

5.3.2.	Totstandkoming huidige visie: via informatieavond, wooncafé's, werksessies naar Forum- en raadsbespreking	29
5.3.3.	Hoe zijn de uitgangspunten bepaald, waarop zijn deze gebaseerd: is gebruik gemaakt van evaluatiepunten en resultaten van de vorige visie?	30
5.3.4.	Is het instrumentarium gewijzigd; vroeg dit om aanpassing?	31
5.3.5.	Wat wilden college en/of raad verbeteren in de huidige woonvisie ten opzichte van de vorige visie?	32
5.4.	Samenhang woonvisie en andere regionale en lokale beleidsdocumenten	34
6.	Uitvoering van beleid	
6.1	Inleiding	37
6.2	Inhoud woonvisie 2017-2024	38
6.2.1	Zijn de ambities en/of effecten vertaald in SMART doelstellingen?	38
6.2.2	Hoe wordt de visie tussentijds gemonitord?	39
6.3	Hoe wordt het beleid uitgevoerd (en/of nageleefd): Plan van Aanpak	41
6.3.1	Is er een plan van Aanpak? Zo ja: uit welke onderdelen bestaat dit?	41
6.3.2	Hoe moeilijk / makkelijke is de uitvoerbaarheid van de woonvisie?	44
6.3.3	Wat gaat in de uitvoering van de woonvisie anders / beter dan in de vorige visie?	46
6.3.4	Welke afspraken worden er gemaakt?	46
6.3.5	Welke mogelijkheden tot bijsturing zijn er?	47
6.4	Prestatieafspraken met woningcorporaties	50
6.4.1	Hoe worden de prestatieafspraken gemonitord?	51
6.4.2	Met welke partijen worden de prestatieafspraken gemaakt?	52
6.4.3	Welke afspraken worden er gemaakt?	53
6.4.4	Houden partijen zich aan de afspraken?	56
6.4.5	Zijn de afspraken overeenkomstig de gestelde doelen in de visie?	59
6.4.6	Ervaring van de afspraken door de deelnemende partijen?	59
7.	Bestuurlijk proces: raad versus college	
7.1.	Wat is de rol van de raad?	62
7.2.	Betrokkenheid van de raad	63
7.2.1.	Hoe wordt de raad betrokken bij het beleid en de uitvoering?	63
7.2.2.	In hoeverre heeft de raad invloed op de ambities, doelstellingen en realisatie van beleid?	66
7.2.3.	Heeft de raad de kaderstellende rol vervuld / kunnen vervullen?	68
7.2.4.	Heeft de raad de controlerende rol vervuld / kunnen vervullen?	69
Bijlagen		
Bijlage A		
	Normenkader	72
Bijlage B		
	Stappenplan Aedes	76
Bijlage C		
	Lijst met geïnterviewde personen	78

Bestuurlijke Nota

1. Onderzoeksverantwoording

1.1. Aanleiding en achtergrond

Grip op (bouwen en) wonen?

Op basis van de Woningwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor lokaal woonbeleid; hierbij werken zij samen met o.a. provincie, regio, woningcorporaties, en huurdersorganisaties. In de woningwet van 2015 heeft de gemeente een meer sturende rol gekregen richting woningcorporaties gekregen. Het hebben van een actuele woonvisie is een voorwaarde om als gemeente prestatieafspraken met woningcorporaties te kunnen maken.

Gemeentelijke sturing is betrekkelijk. Voor de uitvoering is gemeente afhankelijk van de financiële slagkracht van de partners. Tegelijkertijd spelen er grote maatschappelijke (economische) belangen en derhalve tonen vrijwel alle raadsfracties interesse in het realiseren van doelstellingen op dit onderwerp.

Op dit moment staat de woningmarkt binnen de gemeente Zutphen onder druk onder invloed van een aantal maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Het gaat dan om bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen binnen de gemeente en de regio (met name de bevolkings- en huishoudensontwikkeling door individualisering en vergrijzing, de aantrekkingskracht van Zutphen als vestigingsplaats voor niet-Zutphenezen (wegens de ligging, werkgelegenheid en groene omgeving), die mogelijk nog is vergroot door corona, de toenemende schaarste aan bouwlocaties, de lange duur van bouwprojecten, waardoor er beperkt nieuwe woningen beschikbaar komen en de prijsstijgingen op de woningmarkt, zowel lokaal als regionaal. Daarenboven compliceert de stikstofproblematiek de situatie. Het is de vraag hoe de genoemde maatschappelijke en economische ontwikkelingen zich verhouden tot het woonbeleid van Zutphen.

In het licht van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen is het van belang om na te gaan of en in hoeverre voorgenomen beleidsvisies tot concrete resultaten hebben geleid. Voorafgaand hieraan is het noodzakelijk te weten of de visies een goede basis bevatten. Zijn de visies opgebouwd vanuit evaluaties, zijn lessen getrokken uit opgedane ervaringen en meegenomen in nieuwe afspraken?

Daarnaast is van belang om na te gaan hoe de woonvisies zijn omgezet in beleid en of dit beleid een omzetting van ambities in doelstellingen bevat. De doelstellingen moeten op hun beurt in afspraken en resultaten vertalen. Hier zijn meerdere en verschillende partijen bij betrokken. En welke rollen vervult de raad in dit geheel? Welke rol kan hij vervullen en welke rol wil hij vervullen? En in hoeverre is de raad in staat om op de ontwikkeling van de bouw en woningmarkt als geheel invloed uit te oefenen?

1.2. Doel en centrale vraagstelling

Doel- en centrale vraagstelling

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken of het woonbeleid van Zutphen de beoogde doelen bereikt. Met andere woorden: de rekenkamercommissie wil nagaan of het beleid én de uitvoering ervan effectief was en is.

Afbakening /verbijzondering

In de vigerende woonvisie zijn 3 woonambities opgenomen:

1. Sterke positie als centrumgemeente;
2. Ambitieuze in energietransitie en verlaging van woonlasten;
3. Sociaaleconomisch evenwicht in woonwijken.

De rekenkamercommissie richt zich op de realisatie en effectiviteit van de tweede en derde ambitie.

De rekenkamercommissie heeft hierbij ook gelet op:

- a. De betaalbaarheid van woningen en;
- b. De doorstroming op de woningmarkt in het algemeen en de toetreding van jongeren in het bijzonder.

Deze punten vormen niet alleen een constante binnen het woonbeleid, maar ook binnen het sociaal en economisch beleid van Zutphen. Deze punten worden ook geregeld benoemd op de politieke agenda.

1.3. Onderzoeksvragen en deelvragen

De centrale vraagstelling is verbijzonderd in drie onderzoeksvragen:

Beleid en kaderstelling

1. Hoe is de huidige woonvisie tot stand gekomen en hoe is deze onderbouwd vanuit de vorige woonvisie?

Uitvoering van beleid

2. Is de huidige woonvisie vertaald in een Plan van Aanpak ten behoeve van de realisatie van de woonambities ofwel: hoe wordt het beleid uitgevoerd?

Bestuurlijk proces

3. Wat is de rol van de raad en welke sturingsinstrumenten heeft de raad tot haar beschikking? Wordt de raad betrokken bij het beleid en in welke mate en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het beleid van het college van burgemeester en wethouders? En heeft de raad grip en sturing op het beleid?

Bij de evaluaties en totstandkoming van beleid en kaderstelling heeft de rekenkamercommissie wel naar de volle breedte van het beleid van Bouwen en Wonen gekeken en niet alleen naar de tweede en derde ambitie.

Deelvragen bij de onderzoeksvragen

Behorend bij onderzoeksvraag 1: Evaluatie en totstandkoming woonvisies

- 1.1. Is de vorige woonvisie geëvalueerd?
- 1.2. Hoe is er geëvalueerd:
 - 1.2.1. Welke elementen zijn meegenomen in de huidige woonvisie?

- 1.2.2. Is er geëvalueerd en met welke partijen is geëvalueerd?
- 1.2.3. Wat waren de belangrijkste doelstellingen?
- 1.2.4. In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd?

1.3 Hoe is huidige visie tot stand gekomen:

- 1.3.1 Wie waren betrokken bij de totstandkoming van de huidige visie?
- 1.3.2 Hoe zijn de uitgangspunten bepaald, waarop zijn deze gebaseerd: is gebruik gemaakt van evaluatiepunten en resultaten van de vorige visie?
- 1.3.3 Is het instrumentarium gewijzigd, vroeg dit om aanpassing?
- 1.3.4 Wat wilden college en/of raad verbeteren in de huidige visie ten opzichte van de vorige visie?

Behorend bij onderzoeksvraag 2: realisatie woonambities 2

2.1 Hoe wordt het beleid uitgevoerd (en/of nageleefd)?

- 2.1.1 Is er een Plan van Aanpak? Zo ja: uit welke onderdelen bestaat dit?
- 2.1.2 Zijn de ambities vertaald in SMART doelstellingen?
- 2.1.3 Hoe moeilijk / makkelijk was het om de vorige visie uit te voeren? (Waar loop je /tegenaan?)
- 2.1.4 Welke afspraken worden met wie gemaakt?
- 2.1.5 Hoe moeilijk / makkelijk is het om de huidige visie uit te voeren?
- 2.1.6 Wat gaat in de uitvoering van de huidige visie anders/beter dan in de vorige visie?
- 2.1.7 Welke mogelijkheden tot bijsturing zijn er en welke partij heeft welke instrumenten?
- 2.1.8 Welke mogelijkheden voor toezicht zijn en worden deze gebruikt?

2.2 Wat houden de prestatie afspraken met woningcorporaties in (met betrekking tot betaalbaarheid en duurzaamheid (ambities 2)?

- 2.2.1 Welke afspraken worden er gemaakt?
- 2.2.2 Met welke partijen worden deze gemaakt?
- 2.2.3 Houden partijen zich aan de afspraken?
- 2.2.4 Hoe worden de (prestatie)afspraken gemonitord?
- 2.2.5 Zijn de afspraken overeenkomstig de gestelde doelen in de visie?
- 2.2.6 Hoe worden de afspraken ervaren door de deelnemende partijen?

2.3 Hoe verhoudt de woonvisie zich tot afspraken over betaalbare en duurzame wonen in de groter verband: de Clean Tech regio?¹

2.4 Wat is het totaalaanbod van de woningmarkt in Zutphen?

- 2.4.1 Wat is de omvang en aanbod van de vrije- en de koopsector?
- 2.4.2 Hoe verhoudt aanbod zich tot vraag?
- 2.4.3 Heeft de gemeente zicht op het totaalaanbod?
- 2.4.4 Is er een structuur waarbinnen gemeente en partijen overleggen en/of samenwerken?
- 2.4.5 Wat houdt deze structuur in?
- 2.4.6 Welke instrumenten heeft de gemeente Zutphen om het aanbod te beïnvloeden?

¹ Met ingang van 1 januari 2023 is de naam van de Clean Tech regio gewijzigd in regio Stedendriehoek. De rekenkamercommissie hanteert in dit rapport de vorige naamgeving aangezien deze overeenkomt met de geraadpleegde documenten.

Behorend bij onderzoeksvraag 3: wat is de rol van de raad?

- 3.1. Hoe wordt de raad betrokken bij het beleid en de uitvoering?
- 3.2. In hoeverre heeft de raad invloed op de ambities, doelstellingen en realisatie van beleid?
- 3.3. Heeft de raad de kaderstellende rol vervuld / kunnen vervullen?
- 3.4. Heeft de raad de controlerende rol vervuld / kunnen vervullen?

1.4. Onderzoeksaanpak

1.4.1. Methoden

Na een eerste document analyse zijn interviews gevoerd met betrokkenen. De volgorde van interviews is dat eerst gesproken is over evaluaties en totstandkoming van woonvisies. Daarna vonden gesprekken plaats over de uitvoering van het woonbeleid en de prestatieafspraken. De eerste resultaten zijn geplaatst in een normenkader – zie bijlage A. Op basis hiervan is de nota van bevindingen opgesteld.

De nota van bevindingen is ruim opgezet zodat nieuwe raadsleden zich een goed beeld kunnen vormen van het verloop en de uitkomsten van de woonvisie en om zittende raadsleden vanuit de vorige raadsperiode aanvullende informatie te bieden die zij mogelijk destijds niet hebben gelezen.

Er wordt ingegaan op naar het oordeel van de rekenkamercommissie relevante feiten.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1. Leeswijzer

Voorafgaand aan de conclusies volgt een korte samenvatting van de betreffende paragrafen die hierop betrekking hebben. Zowel de conclusies als de aanbevelingen zijn aansluitend per centrale onderzoeksvraag gegroepeerd. Voor een uitgebreide behandeling en voor een overzicht van de geconstateerde feiten wordt verwezen naar de Nota van Bevindingen.

2.2. Samenvatting beleid en kaderstelling: totstandkoming huidige woonvisie en onderbouwing vanuit de vorige woonvisie

Evaluatie vorige woonvisie 2013-2017

In de vorige woonvisie is een helder uitvoeringsprogramma opgenomen.

De vorige woonvisie is ambtelijk via een zogeheten stoplichtmethode geëvalueerd. Voor de om zo de doorstroming te bevorderen. Hiervoor zou een plan van aanpak worden zes thema's blijkt driekwart van de doelstellingen te zijn gerealiseerd. De rekenkamercommissie is de evaluatie tekstueel nagegaan en komt in een de eigen evaluatie echter tot een lagere score. Volgens haar wordt de helft van de doelstellingen gehaald. Daarnaast valt op dat op een aantal doelen niet is ingegaan waardoor niet duidelijk is of deze wel of niet zijn behaald. Hieronder volgen een aantal voorbeelden die betrekking hebben op betaalbaarheid en doorstroming.

Eén van de doelstellingen uit vorige woonvisie is betaalbaarheid. Hierover is geconcludeerd dat de kernvoorraad sociale huur groter is dan de doelgroep. In de doelstelling van de woonvisie staan een primaire, secundaire en een middengroep genoemd; het gaat dus om 3 doelgroepen. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk in hoeverre de woningvoorraad voldoet voor de verschillende doelgroepen.

In de woonvisie staat dat naar verwachting in bepaalde wijken projecten worden opgeleverd met meer betaalbare huur- en koopwoningen. Er is geen informatie te vinden in de evaluatie of en in hoeverre de oplevering onderverdeeld naar de doelgroepen heeft plaatsgevonden.

Onder de doelstelling betaalbaarheid is ook een subdoel voor jongerenhuisvesting opgenomen. Er is wel een budget opgenomen, maar hier heeft een onderbesteding plaatsgevonden, die niet nader is toegelicht. Voor startersleningen is niet duidelijk of het aantal verstrekte leningen toereikend was voor de doelgroep. Onduidelijk is verder hoe projecten voor jongerenhuisvesting zijn gestimuleerd en initiatieven ondersteund.

Binnen de doelstelling bestaande woningvoorraad zouden ouderen verder worden gestimuleerd om kleiner te gaan wonen opgesteld, dat er niet is gekomen.

Voor de doelstelling nieuwbouw geldt dat er wel nieuwbouw is gerealiseerd, evenwel is niet altijd elk project doorgegaan om onbekende reden(en).

De vorige woonvisie was voorzien van een uitvoeringsagenda waarin per doel waren opgenomen subdoelen – wat doen we ervoor – rol betrokkenen – financiën, startdatum en prioriteit. Punt is wel dat bijna elk doel prioriteit 1 is toegekend.

Voorbereiding huidige woonvisie 2019-2024

Alle partijen die betrokken zijn bij woonbeleid zijn via een interactief proces meegenomen in de voorbereiding van de huidige woonvisie. Vanwege het ontbreken van verslaglegging van de wooncafé's niet na te gaan in hoeverre de inbreng van inwoners is omgezet in ambities en afspraken van de woonvisie.

De doelstellingen / thema's zijn niet één-op-één overgenomen in de huidige woonvisie. De zogeheten stoplichten uit de evaluatie zijn ook niet in aanmerking genomen bij de uitgangpunten en thema's. Zutphen werkte niet met een instrumentarium dat op de woningmarkt ingezet kan worden zoals een huisvestingsverordening, doel-groepenverordening, anti-speculatiebeding, financieringsconstructies en of beleidsregels voor speciale woningbouw. De rekenkamercommissie heeft geen beleidsdocumenten getraceerd waarin is aangegeven waarom hier wel of niet voor gekozen is. In aansluiting hierop is niet duidelijk geworden wat college en/of raad wilden verbeteren ten opzichte van de vorige visie. Een aantal thema's is onverminderd actueel bevonden, maar vroeg wel om bijstelling of aanscherping zoals jongerenhuisvesting en doorstroming senioren naar kleinere huisvesting. De rekenkamercommissie heeft geen nadere uitleg gevonden.

2.3. Conclusies beleid en kaderstelling

1. Totstandkoming en opvolging evaluatie

De vorige woonvisie (2013-2017) is duidelijk, ambitieus, veelal behoorlijk goed geoperationaliseerd en dus goed te evalueren. Deze woonvisie zou dus goed te evalueren hebben moeten zijn. Nochtans heeft de evaluatie niet geheel navolgbaar plaatsgevonden.

De ambtelijke evaluatie is niet duidelijk doorvertaald naar het voorbereidingsproces van de nieuwe visie. Daardoor konden de bereikte resultaten -zij het goed of slecht- geen goede opstap vormen voor de huidige, de vigerende visie (2019-2024). Van een aantal doelstellingen die volgens de gemeente (deels) zijn behaald, is niet te achterhalen of dat werkelijk zo is.

De resultaten uit de evaluatie zijn bovendien niet aan de raad gepresenteerd als informatie behorend bij het voorbereidingsproces naar de nieuwe visie.

2. Ambities en doelstellingen niet SMART

Qua ambitie en doelstellingen is de huidige visie een voortzetting van de vorige woonvisie, echter zonder een gedegen onderbouwing vanuit de evaluatie van de voorgaande visie. Er worden weer veel ambities en doelstellingen beschreven die evenwel niet SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn geformuleerd. Dat maakt het lastig om de voortgang te volgen en te beoordelen. Er zijn wel gegevens bijgehouden en aangeleverd aan Forumleden, deze waren niet of niet direct te relateren aan de doelstellingen van de woonvisie.

3. Keuzes maken en prioriteiten stellen

De rekenkamercommissie is van oordeel dat er zowel in de vorige als de vigerende visie te weinig keuzes zijn gemaakt en nauwelijks prioriteiten zijn gesteld. Vanzelfsprekend is het aan de Raad en het College om beleid vast te stellen, maar beleidsmatig is het verstandig om, voor als het tegenzit zoals door capaciteitsgebrek, een minimumpositie te formuleren of om aan te geven op welke manier voornemens gewogen moeten worden.

2.4. Samenvatting uitvoering van beleid

Vertaling woonvisie in Plan van Aanpak

Er is sprake van ambities die ook bijdragen aan de doelen van het gemeentelijk Focustraject 'Krachtig Zutphen' om met doelgericht woonbeleid de sociaal economische kracht van de gemeente en inwoners te versterken en de gebouwde omgeving te verduurzamen.

Hiernaast zijn er nog meer, regionale, documenten zoals de regionale woonagenda Stedendriehoek, waarin eisen worden gesteld aan de woningvoorraad. Deze documenten worden niet periodiek aangeboden aan de raad (het Forum). Dit roept bij de rekenkamercommissie de vraag op of de samenhang en relatie tussen deze documenten duidelijk is en ook of de mate van beleidsvrijheid bekend is bij raadsleden.

In vergelijking met de vorige woonvisie worden in de huidige woonvisie veel meer zaken benoemd. Er is een veelheid van ambities, woonopgaven en strategische acties. Deze zijn niet als SMART te kwalificeren (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Evenmin zijn er keuzes gemaakt of prioriteiten gesteld.

De rekenkamercommissie constateert dat een voorgenomen instrument om ontwikkelingen op de woningmarkt te monitoren; het zogeheten woningmarktdashboard niet is ontwikkeld. Hoewel dit in de woonvisie als één van de monitoringsinstrumenten was voorzien, is niet naar de raad (het Forum) teruggekoppeld waarom dit uiteindelijk niet tot stand is gekomen. Monitoring is gedaan via jaarlijkse Factsheets Wonen en Bevolking. Deze zijn qua inhoudelijke informatie niet één-op-één te beschouwen als jaarlijkse evaluaties van de strategische acties uit de woonvisie.

Bij Bouwen en Wonen maakten capaciteitsproblemen dat niet meer dan het hoogstnoodzakelijke gedaan kon worden. Resultaten voor de jaarlijkse gemeentelijke woningbouwplanningslijst en voor de woonagenda zijn bijgehouden. Instrumenten om de woningmarkt meer te bespelen en het risico voor de gemeente te verminderen zijn niet ontwikkeld.

De afgelopen jaren was ook sprake van een stoeve samenwerking tussen de portefeuillehouders Bouwen en Wonen enerzijds en Ruimtelijke Ordening anderzijds. Hierdoor kwamen projecten niet of niet goed van de grond.

Er zijn geen instrumenten voor regievoering en derhalve heeft de rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen hoe de gemeente regie voert.

De gemeente heeft wel aangegeven zich bewust te zijn dat het gemeentelijk sturingsinstrumentarium beperkt is. De gemeente is mede afhankelijk van projectontwikkelaars en woningcorporaties. Daarnaast kunnen prognose onvoorziene effecten hebben.

Prestatieafspraken

Ook voor de prestatieafspraken geldt dat deze niet SMART zijn. Zo worden bijvoorbeeld wel absolute aantallen genoemd van realisatie van verduurzaamde woningen, maar is niet duidelijk welk percentage dit is ten opzichte van het woningbezit van de betreffende corporatie en in welk tempo de verduurzaming plaatsvindt.

De prestatieafspraken worden jaarlijks geëvalueerd. Noch uit de afspraken, noch uit de evaluaties valt op te maken welke rol de gemeente in het samenspel met de corporaties inneemt ofwel: of de gemeente de regie voert.

Bij de evaluaties gaat de gemeente niet op alle punten (afspraken) in. Hierdoor wordt niet duidelijk of en in hoeverre aan prestatieafspraken is voldaan en of partijen hierop zijn aangesproken. De rekenkamercommissie stelt ten aanzien van de focuspunten van het onderzoek vast dat doorstroming nog altijd niet tot stand is gekomen evenmin als voortgang met jongerenhuisvesting en flexwoningen.

2.5. Conclusies uitvoering van beleid

4. Plan van aanpak of uitvoeringsagenda

De huidige visie is niet uitgewerkt in een plan van aanpak (op basis waarvan de uitvoering moet plaatsvinden) of in een woonagenda (zie vorige visie). Omdat de ambitie daarenboven niet concreet genoeg zijn geformuleerd, heeft de rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen in hoeverre de doelstellingen zijn gehaald.

5. Instrumenten en middelen

Het is niet duidelijk met welk instrumentarium en met welke middelen de Gemeente Zutphen het woonbeleid effectief wil uitvoeren en monitoren.

Uitvoering bijvoorbeeld daar waar het gaat om jongerenhuisvesting doorstroming en betaalbaarheid van sociale huurwoningen.

Voor monitoring kan in de reguliere Planning en Control cyclus aandacht besteed worden aan de voortgang.

6. Eenheid van beleid

De rekenkamercommissie moet constateren dat bij de uitvoering niet altijd sprake was van eenheid van beleid. Zo botsten de ambities van de afdelingen RO en Wonen meer dan eens waardoor een voortvarende aanpak van de woonproblematiek samen met de partners nogal eens werden gefrustreerd. De rekenkamercommissie heeft de stellige indruk dat meer had kunnen worden bereikt als van alle kanten eerder duidelijkheid was geboden en de samenwerking beter zou zijn verlopen.

7. Ambtelijke capaciteit

De rekenkamercommissie stelt vast dat de capaciteit van de afdeling Wonen te wensen overliet door verloop en het niet invullen van dezelfde formatie-uren nadat ambtenaren minder gingen werken. Dat maakt dat niet alles wat nodig was ook gedaan kon worden om de uitvoering van beleid inzichtelijk naar een goed resultaat te leiden en om adequaat ondersteuning bij de uitvoering van beleid te bieden. De rekenkamercommissie wijst in deze op de ambities en prestatieafspraken rondom doorstroming en jongerenhuisvesting.

2.6. Bestuurlijk proces: de rol van de raad en de mate van betrokken van de raad

De raad heeft enkel een formele rol bij de totstandkoming van de woonvisie. De uitvoering is conform het raadsvoorstel gemandateerd aan het college en de *raad* heet alleen te worden geïnformeerd over de uitvoering.

In de praktijk zijn de jaarlijkse Factsheets Wonen en Bevolking als ingekomen stuk aangeboden aan het *Forum Technisch Blok*. Dit geldt ook voor de jaarlijkse prestatieafspraken. De evaluaties hiervan worden niet aangeboden aan een Forum.

De documenten uit de Planning en Control cyclus zoals begroting en jaarrekening bevatten niet zodanige informatie dat hieruit kan worden afgeleid wat de effecten zijn van de prestatieafspraken. Het gat tussen informatie op programmaniveau en op productniveau is te groot.

Voor jongerenhuisvesting is structureel een budget onttrokken aan de bestemmingsreserves. Van in 2018 gereserveerde 500.000 Euro is in 2019 een bedrag van 213.000 Euro uitgegeven en sindsdien niets meer. Er resteert dus om onduidelijke redenen vijf jaar na dato nog 60% van dit budget.

De rol van de raad bij de voortgang en verantwoording is niet duidelijk c.q. afwezig. De rekenkamercommissie heeft behoudens de indiening van moties en amendementen bij begroting en voorjaarsnota niet aangetroffen dat om agendering van de evaluatie- en monitoring documenten is gevraagd. Het college heeft een informatieplicht en de raad heeft een informatierecht. De raad kan te allen tijde het college om informatie vragen en zo de voortgang bewaken.

2.7. Conclusies bestuurlijk proces: rol en mate van betrokkenheid van de raad

8. Informatievoorziening: proces en inhoud

De rekenkamercommissie is van mening dat de informatievoorziening aan de raad, de besluitvorming en verantwoording met betrekking tot de voortgang en monitoring van het woon(/bouw) beleid verbetering behoeft. Soms zijn op zich noodzakelijke aanpassingen (bijvoorbeeld vanwege het regionale beleid) en daarmee gepaard gaande eventuele financiële gevolgen niet aan de raad voorgelegd.

De stukken worden nu ter kennisname aangeboden bij het Technisch Blok.

Aanvullende informatievoorziening terzake loopt hoofdzakelijk via de Forumbijeenkomsten en niet zo frequent als voorgenomen. Eventuele opmerkingen, vragen, verzoeken blijven hier vaak hangen en worden niet altijd doorgeleid naar de raad ter besluitvorming.

Het betreft hier ook verschillende stukken die niet gelijktijdig of in onderlinge samenhang worden aangeboden. Zo zijn er woningbouwplanningslijsten, Factsheets, prestatieafspraken (géén evaluaties hiervan) en regionale documenten als de woonagenda. Deze documenten bevatten een veelheid aan informatie die niet of niet in samenhang te relateren is aan de doelstellingen van de woonvisie.

9. Invulling rol raad

De rol van de raad is bij de voortgang en verantwoording niet duidelijk en vaak afwezig. Dit is een direct gevolg van de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad is geregeld: de raad gebruikt niet haar positie om bij te sturen op basis van de aangeleverde informatie.

2.8. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen.

Beleid en kaderstelling

1. Ten aanzien van evalueren, ambities, doelstellingen, keuzes en prioriteiten

Zet als gemeenteraad in op de navolgbaarheid van de woonvisie en maak duidelijke afspraken over de monitoring en evaluatiemomenten met het college.

De in de woonvisie opgenomen doelstellingen en opgaven dienen duidelijk en concreet te zijn geformuleerd om zo de woonvisie uitvoerbaar en navolgbaar te maken. In de huidige visie zijn de doelstellingen en opgaven weinig SMART geformuleerd. Hierdoor is het lastig om de uitkomsten en effecten gedurende de looptijd van de woonvisie te monitoren en achteraf te evalueren. Voor de raad is het belangrijk na te gaan hoe de uitvoering en het handelen bijdragen aan de beleidsdoelen uit de visie. Dit geeft overzicht en houvast voor de gemeenteraad en de samenwerkingspartners in het maken van keuzes of stellen van prioriteiten, controle en bijsturing.

De prestatieafspraken met corporaties zijn een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het woonbeleid. Het monitoren en evalueren van de afspraken hoort daarbij. Formuleer daarom ook hier duidelijke doelstellingen en stel prioriteiten of maak keuzes daarin. Leg hierbij tevens vast welke gegevens moeten worden verzameld ten behoeve van de evaluatie en wanneer deze in welke vorm met de raad wordt gedeeld.

Uitvoering van beleid

2. Ten aanzien van Plan van aanpak

Stel vanuit de woonvisie een actueel (jaarlijks)uitvoeringsprogramma op met SMART acties en afspraken.

Maak op basis van de woonvisie een plan van aanpak en van daaruit een jaarlijks actueel uitvoeringsprogramma en neem daarbij op: wat gaan we doen, wie gaat(n) wat doen en wanneer. Maak duidelijk bij de uitvoering welke instrumenten en middelen hiertoe worden ingezet.

Naast het hebben van een actuele visie op hoofdlijnen is het van belang dit te vertalen naar acties en afspraken. Concrete uitvoeringsafspraken met daarbij de gewenste inzet van instrumenten en middelen zijn nodig om de realisatie van gestelde doelen en ambities dichterbij te brengen. Het SMART maken van afspraken kan helpen bij het scherper formuleren ervan. Bovendien helpt het in de monitoring en evaluatie van afspraken, omdat afspraken meetbaar worden en er duiding kan worden gegeven. Het helpt in een latere fase bij het checken of een inspanning voldoende is, gegeven de opgave, én of een doelstelling of opgave nog actueel is en wanneer bijstelling gewenst is.

Om flexibiliteit te behouden kan er ook gewerkt worden met een realistische minimale prestatie. Als er meer mogelijk is kan het ambitieniveau altijd worden verhoogd. Deze werkwijze moet dan wel worden geborgd in het reguliere overleg tussen college en gemeenteraad over het woonbeleid.

3. Eenheid van beleid

Zorg ervoor dat, zeker naar buiten, eenheid van beleid wordt uitgedragen door bestuurders.

De woonvisie raakt meerdere beleidsterreinen en daarmee ook de diversiteit van de ambtelijke organisatie. Van belang is dat er een optimale afstemming tussen de beleidsvelden bestaat. Ook de overgang naar het werken onder de Omgevingswet is aanstaande waardoor meer dan ooit de nadruk op integraliteit en eenheid van beleid komt te liggen. Een aandachtspunt daarbij is dan wel dat de focus niet alleen op het woningbouwprogramma en de woningproductie komt te liggen, omdat wonen meer is dan bouwen. Eenheid van beleid ook naar de externe samenwerkingspartners toe is dan wezenlijk van belang.

4. Ten aanzien van capaciteit

Zorg ervoor dat er ten behoeve van de uitvoering voldoende capaciteit en expertise in huis is.

Gebleken is dat bij niet voldoende capaciteit (uitgedrukt in mensen en middelen) de visievorming, uitvoerbaarheid en monitoring onder druk komt te staan en de uitvoerbaarheid kwetsbaar is. Zorg ervoor dat in overeenstemming met de ambities en prestatieafspraken voldoende structurele capaciteit en kennis aanwezig is om het gewenste ambitieniveau waar te maken en stel desnoods prioriteiten en maak helder welke keuzes kunnen worden gemaakt.

Bestuurlijk proces

5. Ten aanzien van informatievoorziening: vorm en inhoud

Neem als gemeenteraad een brede kaderstellende en controlerende rol in het woondomein door in te zetten op vroegtijdige informatievoorziening in alle relevante stadia van de beleidscyclus.

De raad dient beter toezicht te houden op de informatievoorziening met betrekking tot de woonvisie en specifiek de prestatieafspraken. Spreek af: wanneer, met welke frequentie, waarover en door wie zal worden gerapporteerd. Zorg ervoor dat de inhoud van de informatievoorziening eenduidig en dezelfde is zodat daadwerkelijk gemonitord kan worden.

Een voorbeeld kan zijn om in de beleidscyclus (Planning & Control cyclus) en elk beleidsstuk steeds de relatie tussen de beleidsdoelen, de instrumenten, de prestatie-indicatoren en de resultaten te leggen en op projectniveau aan te geven hoe deze inspanningen zich tot de doelen verhouden. Een ander voorbeeld is analoog aan de Jeugdvisie jaarlijks een ontwikkelagenda op te stellen met daarin de concrete uitwerking en uitvoering van de ambities en daarbij behorende planning. De ontwikkelagenda wordt jaarlijks geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. In de reguliere rapportages aan de raad wordt de voortgang gemeld. Op onderwerpen wordt informeren met de raad in gesprek gegaan.

Maak duidelijk wat voor kennisgeving kan worden aangenomen en waarvoor nadere besluitvorming in de raad plaats dient te vinden.

Houd de vinger aan de pols bij het nakomen van toezeggingen, de beantwoording van schriftelijke vragen en bij de uitvoering van uitdrukkelijke wensen (van amendementen) van de raad.

3. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
t.a.v. mevrouw K. van den Berg, voorzitter
p/a 's Gravenhof 2
7201 DN ZUTPHEN

Inlichtingen bij: E. Koning

Telefoon: 14 0575

Bijlage(n): -

Team: P-3

Zaaknummer:

Uw bericht van: 11 april 2023

Onderwerp: Onderzoek Bouwen en Wonen

Datum: 30 mei 2023

Uw nummer:

Geachte voorzitter en leden van de Rekenkamercommissie,

U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op uw concept-onderzoeksnota met conclusies en aanbevelingen naar de effectiviteit van het beleid en de uitvoering van de Woonvisie 2019-2024 tot nu toe. U heeft daarbij meegegeven dat onze reactie integraal zal worden opgenomen in de aan de raad (nog) aan te bieden eindversie.

Wij willen de rekenkamercommissie bedanken voor het uitgebreide onderzoek dat is verricht naar het woonbeleid. Wonen en volkshuisvesting is een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk beleid en gaat alle inwoners van de gemeente aan. De huidige situatie op de woonmarkt, waarbij de betaalbaarheid onder druk staat en vraag naar goede huisvesting groot is, geeft dit belang eens te meer aan.

Op het onderzoek van de rekenkamercommissie is eerder een ambtelijke reactie gegeven. Wij zien dat een groot deel daarvan is verwerkt, maar ook dat deze ambtelijke reactie nog niet overal op een juiste wijze is geïnterpreteerd. In het algemeen vinden wij dat het toetsingskader van het onderzoek, de wijze van het onderzoek en de herleidbaarheid en de navolgbaarheid van de conclusies niet overal expliciet zijn gemaakt. Gevolg hiervan is dat de onderbouwing van de conclusies op diverse punten in onze ogen niet altijd steekhoudend is.

Bij de bevindingen en aanbevelingen vinden wij het van belang de context en tijdsgeest goed mee te nemen. De periode die het onderzoek naar het woonbeleid betreft is de afgelopen 10 jaar. In deze periode is de woningmarkt en het beleid rondom volkshuisvesting sterk gewijzigd met eveneens sterke wijziging van houding van provincie en rijk hierin. Was er in 2013 nog sprake van een stilstand op de woningmarkt en (gedwongen) schrappen van locaties vanwege verwachte krimp en een terugtrekkende rijksoverheid in volkshuisvesting, in 2020 is dit gewijzigd in een overspannen woningmarkt en beperkt huuraanbod naar nu met een woningmarkt die stagneert, niet vanwege de vraag - die groot en divers is - maar vanwege de betaalbaarheid en bouwrijzen. Specifiek voor Zutphen hebben wij overigens de afgelopen jaren, samen met onze partners de nieuwbouw goed op niveau weten te houden, met daarbij in relatie tot omliggende gemeenten, een relatief groot aandeel betaalbare woningen.

Recent hebben de gemeenten van de regio Stedendriehoek met de provincie Gelderland, het rijk en corporaties prestatieafspraken gemaakt over de woningbouw voor de periode 2022 – 2030 in de vorm van een Woondeal. Met de regiogemeenten stemmen we af welk instrumentarium we kunnen inzetten om woningbouw te versnellen en de betaalbaarheid te verbeteren én waar het zinvol is om samen te werken in beleid en uitvoering. Ook met corporaties maken we prestatieafspraken hoe we voldoende

sociale betaalbare woningen kunnen realiseren en kunnen investeren in leefbaarheid en woonkwaliteit van bestaande wijken.

Het onderzoek lezende, komen er wat ons betreft diverse aanbevelingen naar voren die in lijn liggen met de leerpunten die wij er als college uit halen en willen meenemen naar de toekomst:

- Het is belangrijk om met elkaar het gesprek te voeren over de manier waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invult op het terrein van wonen en volkshuisvesting. In relatie tot de controlerende rol van de raad is het tevens van belang dat voorafgaand aan de uitvoering van een woonvisie heldere afspraken worden gemaakt over de manier waarop de raad terugkoppeling krijgt over de uitvoering. Het informeren van de raad en vervolgens discussie voeren over de voortgang, regelgeving, lokale beleid, eventuele aanpassingen in het beleid en de uitvoering van beleid kan wat ons betreft goed bijdragen in deze gezamenlijke opgave.
- Het is van belang om een 'smart' geformuleerd uitvoeringsprogramma op te stellen bij de woonvisie, met doelen die in verhouding staan tot de beschikbare capaciteit en financiële middelen. Daarbij is het van belang om heldere prioriteiten te stellen in de uitvoering: waar ligt de focus op, waarop willen we effectief zijn, welke resultaten willen we op de gestelde prioriteiten bereiken en waar ligt minder of geen prioriteit op.
- Het is nodig met elkaar het gesprek te voeren over de wijze waarop we als gemeente regie willen voeren op een woningmarkt die verandert onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en op zichzelf dynamiek in zich heeft. Hoe richt de gemeente haar rol optimaal in en welke instrumenten worden ingezet?

Over het onderzoek, de aanbevelingen en leerpunten gaan wij graag het gesprek aan met de gemeenteraad. Dat is wat ons betreft ook een goed moment om de raad te informeren over de prestatieafspraken, actuele veranderingen in wet- en regelgeving, de rol daarin voor de gemeente en hoe wij die rol in onze gemeente zo effectief mogelijk kunnen invullen.

Vragen

Als u nog vragen heeft over deze brief, neemt u dan contact op met Edwin Koning, team P-3. Dit kan via telefoonnummer 14 0575 (zonder kengetal) of info@zutphen.nl. Wilt u als u een bericht stuurt het zaaknummer vermelden?

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Zutphen,
de burgemeester,

de secretaris,

4. Reactie rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie waardeert het dat het college de belangrijkste leerpunten uit het onderzoek onderschrijft. Tevens is het goed om te lezen dat het college het gesprek met de gemeenteraad wil aangaan.

In uw reactie plaatst u een opmerking ten aanzien van de onderzoeksmethodiek. De onderzoeksmethodiek is in de startnotitie met u gedeeld en besproken in de startbijeenkomst. Wij hebben geen eerdere reactie ontvangen na het aanbieden van deze notitie en het onderzoek is uitgevoerd volgens de daarin omschreven werkwijze. De rekenkamercommissie is derhalve transparant geweest over de wijze van onderzoek.

Verder zouden conclusies niet altijd herleidbaar en navolgbaar zijn en bijgevolg de onderbouwing van de conclusies op diverse punten niet altijd steekhoudend is. Er wordt niet concreet aangegeven op welke punten het niet navolgbaar is en welke conclusies niet steekhoudend zijn. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie blijven de onderbouwing en conclusies overeind.

Wij zullen de uitwerking van de aanbevelingen nauwgezet volgen en we nemen ons voor in 2024 de doorwerking van de aanbevelingen te onderzoeken.

Nota van Bevindingen

Leeswijzer

Onderstaande Nota van Bevindingen is onderverdeeld in 3 hoofdstukken, één voor elke centrale onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de realisatie van de vorige woonvisie 2013-2017, de evaluatie ervan en de voorbereiding aan de hand hiervan op de huidige woonvisie 2019-2024.

In hoofdstuk 6 wordt de uitvoering van de huidige woonvisie behandeld.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de rol van de raad.

De onderverdeling van paragrafen volgt de deelvragen van elke centrale onderzoeksvraag.

Elk hoofdstuk wordt voorafgegaan door een korte samenvatting en eerste orde bevindingen.

5. Beleid en kaderstelling

5.1 Inleiding

De gemeente Zutphen heeft voorafgaand aan de huidige woonvisie 4 eerdere woonvisies opgesteld. Hoewel een woonvisie geen wettelijk verplicht instrument is, is een dergelijk actueel volkshuisvestelijk kader volgens de herziene Woningwet van 2015 wel een voorwaarde om met de woningcorporaties te komen tot prestatieafspraken. De gemeente Zutphen maakt dan ook al gedurende een geruime tijd prestatieafspraken met woningcorporaties op basis van een convenant. Dit gebeurde als logische uitvoering van c.q. logisch gevolg op een gemeentelijke woonvisie zelfs al sinds 2003 (nog voordat het zelfs verplicht werd om prestatieafspraken te maken).

In het licht van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen is het van belang om na te onderzoeken of en in hoeverre voorgenomen beleidsvisies én prestatieafspraken tot concrete resultaten hebben geleid. In hoeverre zijn de doelstellingen van de vorige woonvisie in Zutphen 2013-2017 gerealiseerd en hoe wordt het beleid van de huidige woonvisie 2019-2024 uitgevoerd? Voorafgaand hieraan is het noodzakelijk te weten of de visies een goede basis bevatten. Zijn de visies opgebouwd vanuit evaluaties, zijn lessen getrokken uit opgedane ervaringen en meegenomen in nieuwe afspraken? Hieronder wordt daarom achtereenvolgens ingegaan op:

- De evaluatie van de doelstellingen uit de vorige visie en;
- De totstandkoming van de huidige woonvisie.

De subparagrafen volgen de deelvragen behorend bij de eerste onderzoeksvraag.

Samenvatting en eerste orde bevindingen evaluatie woonvisie

De vorige woonvisie is door de beleidsadviseurs Wonen ambtelijk geëvalueerd. In deze ambtelijke evaluatie van de vorige woonvisie 2013-2017 zijn verreweg de meeste doelstellingen middels een groene bullet als 'behaald' gemarkeerd. Echter; bij deze behaalde doelstellingen constateert de rekenkamercommissie dat een aantal subdoelstellingen niet is behaald, gedeeltelijk is behaald en dat deelresultaten onbenoemd zijn gelaten. Er konden dus meer subdoelstellingen met oranje en rood gekwalificeerd worden.

Zo is voor de thema's betaalbaarheid en doorstroming is geen huisvestingsverordening dan wel een andere regeling opgesteld, is niet duidelijk gemaakt hoe projecten voor jongerenhuisvesting gestimuleerd worden. Er staat niet vermeld of er afspraken met de corporaties over het huurbeleid zijn gemaakt. De evaluatie vermeldt dat de kernvoorraad sociale huur groter is dan de doelgroep, maar

over de secundaire doelgroep en de middengroep waarvoor de minimale voorraad goedkope en betaalbare woningen zou worden vastgesteld, wordt niets vermeld.

Voor het thema bestaande woningvoorraad is geen Plan van aanpak voor 'opplussen' van de woningvoorraad gemaakt om deze geschikt te maken voor ouderen en anderszins te stimuleren kleiner te gaan wonen. Volgens de ambtenaren was dit het gevolg van gebrek aan capaciteit. De rekenkamer heeft dit niet terzake vastgesteld.

Hiernaast is de doelstelling voor sociale duurzaamheid om woningdifferentiatie af te stemmen op wat er nodig is in buurt en wijk vervangen door 'woningdifferentiatie bij nieuwbouw en renovatie'. Dit houdt in dat er geen nieuwe huurwoningen bij komen en dat met name middeldure en duurdere koopwoningen en marktsector woningen worden gebouwd.

Verder is twee jaar na aanvang van de looptijd van de woonvisie het doel woningdifferentiatie bij nieuwbouw en renovatie afstemmen op wat er nodig is in wijk en buurt aangepast in overeenstemming met de regionale woonagenda. De aanpassing van deze doelstelling is *passief* gedeeld met de raad. De raad is geïnformeerd over het regionaal woningbouwbeleid door middel van de regionale woonagenda waarbij niet expliciet is aangegeven hoe zich dit vertaalt in de lokale woonvisie en de uitvoering hiervan.

De rekenkamercommissie is niet duidelijk of startersleningen en andere initiatieven tot adequate huisvesting van jongeren hebben geleid.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of het oordeel om bovenop het convenant Woonkeus Stedendriehoek geen nadere regels op te stellen voor woonruimteverdeling van sociale huurwoningen een bestuurlijke keuze alleen van het college is geweest of ook van de raad.

Overall is er geen rangorde/prioriteit in de verschillende doelstellingen aangebracht. Er is zodoende niet te zeggen of de belangrijk(st)e doelstellingen gehaald zijn.

5.2 Evaluatie vorige woonvisie 2013-2017

5.2.1 Hoe is de vorige woonvisie geëvalueerd?

De vorige woonvisie is door de beleidsadviseurs Wonen ambtelijk geëvalueerd. Deze is verbonden met de resultaten van de uitvoering van het Speerpunt Wonen, gereed op 7 juni 2018 en opgesteld door de ambtelijk trekker van dit Speerpunt.

5.2.2 In hoeverre zijn de doelstellingen uit de woonvisie gerealiseerd en hoe is dit bepaald?

Voor elk van de zes thema's en bijbehorende subdoelen is ambtelijk geëvalueerd of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Er is met behulp van de stoplichtmethode geëvalueerd die gekoppeld is aan de Woonagenda met uitvoeringsmaatregelen. De meerderheid van de doelstellingen is met een groene bullet gemarkeerd zoals hieronder is weergegeven.

De rekenkamercommissie is de evaluatie nagelopen en plaatst onder de ambtelijke beoordeling van de doelstellingen met betrekking tot de focuspunten een toelichting en een aantal kanttekeningen.

A. Sociale duurzaamheid:

2 doelen: 1 groen, 1 oranje

Aanvankelijk was afgesproken dat woondifferentiatie bij nieuwbouw en renovatie zou worden afgestemd op wat er nodig is in wijk en buurt. In 2016 heeft de gemeente haar koers bijgesteld in die

zin dat er geen nieuwe huurwoningen bij komen en dat met name middeldure en duurdere koopwoningen en marktsector huurwoningen gebouwd worden. Deze doelstelling prevaleert boven woningdifferentiatie.

Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan, is de woonvisie hierop alleen ambtelijk aangepast en is dit niet politiek-bestuurlijk voorgelegd. De rekenkamercommissie wijst erop dat het in deze wel een aanpassing van een door de raad vastgesteld document betreft.

De reden van de koersaanpassing wordt in de evaluatie bij deze doelstelling evenmin genoemd; deze wordt pas verderop bij het thema Nieuwbouw duidelijk.

B. Betaalbaarheid:

7 doelen: 6 *groen*, 1 *rood*

Voor betaalbaarheid zijn op één na groene scores afgegeven. De rode bullet heeft betrekking op het feit dat Zutphen ervoor heeft gekozen om geen Huisvestingsverordening op te stellen. Op basis van de Huisvestingswet 2014 hebben gemeenten de mogelijkheid om regels op te nemen over de toewijzing van huurwoningen en over het bepalen van de urgentievolgorde voor woningzoekenden. Verder kunnen wijzigingen in de woningvoorraad vergunningplichtig worden gesteld zoals het onttrekken of samenvoegen van woonruimte, het overgaan tot verhuur per kamer of het splitsen van woonruimte.

In de evaluatie staat geen nadere reden genoemd voor de keuze van de Gemeente Zutphen. Naar de rekenkamercommissie is aangegeven dat in Zutphen in het verleden geen noodzaak bestond om nadere regels op te stellen in aanvulling op de regels van Woonkeus omdat de markt hiertoe geen aanleiding gaf: de woningvoorraad was voldoende.

De doelstelling was: “voldoende goedkope woningen in de bestaande voorraad voor de primaire doelgroep te hebben. Evenals voldoende betaalbare huur- en koopwoningen voor secundaire doelgroep en de middengroep”.²

Er diende een minimale voorraad goedkope en betaalbare woningen voor de doelgroepen te worden vastgesteld. De kernvoorraad is aan het begin van de woonvisie berekend en vastgelegd in het convenant Prestatieafspraken Wonen 2014-2018 met de corporaties (meer hierover verderop).

In de evaluatie staat te lezen dat de conclusie in 2014 was dat de kernvoorraad sociale huur van de corporaties en van enkele particuliere verhuurders groter is dan de doelgroep: enkelvoudige doelgroep. In de doelstelling van de woonvisie worden evenwel genoemd een primaire, een secundaire doelgroep en een middengroep: meervoudige doelgroep. Dit betreft dus 3 doelgroepen en niet één dan wel één doelgroep.³

Door niet in te gaan op het onderscheid in doelgroepen wordt de rekenkamercommissie niet duidelijk in hoeverre de woningvoorraad voldoet voor de verschillende doelgroepen. De kernvoorraad is bestemd voor de primaire doelgroep en valt onder de prestatieafspraken met de woningcorporaties.

² Woonvisie 2013-2017, hoofdstuk De woonagenda p.54.

³ De doelgroep voor sociale huur (waarvoor de kernvoorraad sociale huur toereikend moet zijn) zijn de huishoudens met een inkomen op grond waarvan zij wettelijk in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Dat betreft dus één wettelijke doelgroep. Deze kan verder opgedeeld worden in een primaire doelgroep (inkomensgroep die wettelijk recht heeft op huurtoeslag) en een secundaire doelgroep (inkomensgroep die wettelijk géén recht heeft op huurtoeslag, maar wél recht heeft op een sociale huurwoning. Voor hen gelden in het kader van passend toewijzen ook andere huurprijsgrenzen waar zij voor in aanmerking komen). De middengroep is de groep die wettelijk gezien op grond van inkomen in principe géén recht meer heeft op toewijzing van een sociale huurwoning. Er zijn echter in de loop der jaren ook verschillende regels geweest op grond waarvan de middengroep (net boven de sociale huurgrens) wel beperkt toegang heeft gehad tot de sociale huur. Dit onderscheid heeft dus alles te maken met verschillende rijksregelingen in verschillende jaren.

Voor de secundaire doelgroep en de middengroep is niet expliciet op te maken welke typen woningen voor hen bestemd zijn. De rekenkamercommissie plaatst daarom een kanttekening bij de beoordeling groen: deze is niet navolgbaar. Uit de evaluatie blijkt niet dat er verschillende regelingen zouden zijn voor de middengroep.

In de woonvisie valt ook te lezen dat naar verwachting in de komende jaren projecten in de Jan Vermeerstraat, Hellenkamp, Leesten-Oost, Halvemaanstraat en Noorderhaven worden opgeleverd met betaalbare huur- en koopwoningen. Over de verwachting is niet consequent, lees: over opeenvolgende jaren in de woningbouwplanningslijsten (zie verderop) informatie te vinden of en in hoeverre de oplevering heeft plaatsgevonden. Voor de goede orde: betaalbare woningen hoeven niet per definitie hetzelfde te zijn als behorend tot de kernvoorraad: woningen onder de liberalisatiegrens.

Om (koop)starters en jongeren adequaat te huisvesten zijn startersleningen beschikbaar gesteld. Dit om de doorstroming van huur naar koop alsmede de verkoop van woningen aan starters te bevorderen zowel in bestaande bouw als nieuwbouw.

De rekenkamercommissie merkt op dat hierbij geen streefgetallen zijn opgenomen waardoor niet duidelijk is of het aantal verstrekte leningen toereikend is. Dit kon blijken ambtelijke informatie alleen als de leningen bij een nieuwbouwproject werden ingezet. In de college/raadsbesluiten is dit waar mogelijk genoemd. De rekenkamercommissie heeft wel een notitie aangetroffen dat in de periode 2015-2017 er een onderbesteding is geweest van dit budget want er is een reserve overgebleven. Verder is als doelstelling opgenomen dat betaalbare nieuwbouwwoningen in lopende contracten zijn afgemaakt en geen nieuwe projecten koopstarterswoningen worden aangegaan gelet op de relatief grote omvang van het sociaal koopsegment in de bestaande woningvoorraad. Dit zou niet stroken met de onderbesteding van het budget startersleningen: er zou dan juist behoefte moeten zijn geweest aan startersleningen.

Gezien de onduidelijkheid rondom de besteding van startersleningen en in hoeverre jongeren adequaat gehuisvest zijn, plaatst de rekenkamercommissie ook hier een kanttekening bij twee groene beoordelingen.

De Gemeente Zutphen heeft intern onderzoek gedaan naar de woonbehoefte van jongeren. Indien zich kansen voordoen, zouden initiatieven worden ondersteund. Niet duidelijk wordt in hoeverre kansen zich hebben voorgedaan. Hierover zou uitleg gegeven zijn in schriftelijke vragen. De rekenkamercommissie heeft hierover geen informatie aangetroffen in schriftelijke vragen na raadpleging van de raadswebsite. Los hiervan is een schriftelijke vraag geen instrument om raadsbreed informatie te verstrekken over de voortgang van beleid.

De rekenkamercommissie plaatst daarom een kanttekening bij de beoordeling groen. Na een motie van de raad in 2017 – dit was dus tegen het einde de looptijd van deze woonvisie – staat in de evaluatie aangegeven dat nog nadrukkelijker projecten voor jongerenhuisvesting worden gestimuleerd.

Tot slot staat genoemd dat afspraken worden gemaakt over huurbeleid tussen gemeente en corporaties. Meer is hierover niet opgenomen in de evaluatie waarmee niet duidelijk is of en in hoeverre deze afspraken zijn gemaakt.

C. Bestaande woningvoorraad:

3 doelen: 2 groen, 1 oranje

Kwalitatieve vraag en aanbod zouden meer in evenwicht moeten worden gebracht. Er was een Plan van Aanpak voorzien voor het 'opplussen' vanuit de bestaande woningvoorraad om deze geschikt te maken voor ouderen. Dit Plan, dat zou voorzien in afspraken met woningcorporaties en voorlichting aan eigenaar-bewoners, is niet opgesteld. In plaats hiervan is wel in 2013 een project gestart rondom bewustwording voor huurders en woningeigenaren om langer zelfstandig thuis te wonen.

Ondanks dat de doelstelling op oranje staat, wordt niet duidelijk waarom het Plan niet is opgesteld en in hoeverre het project voorziet in een mate van behoefte. De rekenkamercommissie plaatst hier dus een kanttekening.

De doorstroming zou behalve via koopstartersleningen ook worden bevorderd door ouderen te stimuleren om kleiner te gaan wonen. Het niet gemaakte Plan van aanpak zou hier ook in hebben moeten voorzien. Ondanks dat het plan van aanpak niet is opgesteld, staat deze doelstelling groen gekleurd en niet rood. De rekenkamercommissie plaatst hier wederom een kanttekening.

D. Nieuwbouw:

6 doelen: 4 groen, 2 oranje

Bij sociale duurzaamheid stond eerder te lezen dat de gemeente in 2016 de koers voor nieuw te bouwen woningen naar beneden heeft bijgesteld. Pas op deze plaats wordt dit verklaard. De doelstelling blijkt terug te voeren op de door de provincie Gelderland samen met de regiogemeenten gemaakte afspraken over de woningbouwprogrammering en de maximaal te bouwen woningen. In het kader van afstemmen van kwantiteit en kwaliteit van de woningbouw is conform de provinciale taakstelling het netto woningbouwaantal voor Zutphen tijdens de looptijd van deze visie in 2015 namelijk geactualiseerd en naar beneden bijgesteld. Aanvankelijk ging het om 1.375 woningen; dit getal ging omlaag naar 900 en later weer omhoog naar 1.100 woningen. De aantallen worden gebaseerd op prognoses van de demografie en de wensen van de gemeenten naar type woningen en doelgroepen. De rekenkamercommissie voorziet de doelstelling groen daarom met een kanttekening.

Een collegebesluit van 29 november 2016 aangaande het vaststellen van de woningbouwplanningslijst en op basis hiervan de instemming met het afsprakenkader woningbouwprogramma Stedendriehoek 2015-2024 bevat de informatie over de bijstelling.⁴ De woningbouwplanningslijst 2016 wordt hierin als een meest wenselijke keuze genoemd. Tevens dat het afsprakenkader woningbouwprogrammering Stedendriehoek conform de Regionale Woonagenda is en met de uitvoering van deze agenda heeft het Forum ingestemd.

De documenten worden ter inzage gelegd voor de raad. Op deze manier zijn de documenten op passieve, dan wel indirecte wijze gedeeld met de raad. Een actieve wijze zou zijn geweest om deze documenten via de Planning en Control cyclus te delen. De rekenkamercommissie wijst er in deze ook op dat de regio Stedendriehoek verzocht in te zetten op behandeling in college én raad.

Geplande ontwikkelingen in binnenstedelijke locaties bij Basseroord - herontwikkeling vastgoed - zijn niet doorgegaan, alleen in de Halvemaanstraat. Er wordt niet nader omschreven waarom plannen niet zijn doorgegaan.

Factsheet

Na een nulmeting in 2014-2015 wordt vanaf 2016 jaarlijks een monitor/Factsheet Bevolking en wonen opgesteld. Dit instrument staat expliciet bij deze doelstelling genoemd terwijl de sheet informatie bevat die voor alle thema's relevant is en eigenlijk op een centrale plaats in de evaluatie genoemd had moeten worden. En ook omdat – zoals verderop zal blijken – het een monitoringsinstrument is voor de raad.

⁴ Collegebesluit 2016_BW_00764

Totaalevaluatie: score ambtelijke evaluatie versus score rekenkamercommissie

Bij afwezigheid van een rangorde levert het sec optellen van de doelstellingen volgens de ambtelijke beoordeling het beeld op dat van de 18 doelstellingen er 13 behaald zijn (**groen**), er 4 gedeeltelijk behaald zijn (**oranje**) en 1 niet is behaald (**rood**). Twee-derde van de doelstellingen is volgens de gemeente dus behaald.

De rekenkamercommissie heeft op basis van de tekstuele evaluatie de groene bullets naar beneden bijgesteld en komt dan uit op 8 behaalde doelstellingen (**groen**), 5 gedeeltelijk behaalde doelstellingen (**oranje**) en 5 niet behaalde doelstellingen (**rood**). Dat zou betekenen dat de helft van doelstellingen is behaald en een derde gedeeltelijk.

De rekenkamercommissie valt daarnaast op dat op een aantal doelen niet wordt ingegaan waardoor niet duidelijk is deze wel of niet zijn behaald. Door het ontbreken van nadere informatie heeft de rekenkamercommissie deze doelstellingen bij haar bijstelling buiten beschouwing gelaten en op de ambtelijke score gehandhaafd. Wel is het zo dat de politiek hoge ambities en doelen had gesteld waar tegenover een beperkte ambtelijke capaciteit stond. Hier wordt verderop bij de huidige woonvisie op ingegaan.

Verder is de definitie van huurbeleid bij woningcorporaties volgens Aedes: het beleid waarin de hoogte van de huur wordt bepaald. Ook huurharmonisatie en de jaarlijkse huurverhoging komen aan bod. Met het huurbeleid zorgen woningcorporaties voor voldoende betaalbare woningen voor mensen met een lager inkomen. Het is niet aan gemeenten om huurbeleid te bepalen: dit is aan de woningcorporaties. De corporaties moeten voldoende aan beleid van de rijksoverheid. Ook het sociaal huurakkoord tussen Aedes en de Woonbond uit 2015 speelt een belangrijke rol.

5.2.3 Wat waren de belangrijkste doelstellingen in de woonvisie?

Nagenoeg alle subdoelen en wat de gemeente ervoor zou doen, is prioriteit één toegekend.

Alle doelen zijn dan van even groot belang te beschouwen en er is geen rangorde/prioriteit toegekend.

5.2.4 In hoeverre zijn de doelstellingen van het Speerpunt Wonen gerealiseerd?

In 2016 is in Zutphen het Focustraject opgesteld ter versterking van de sociaaleconomische kracht (zie verderop hoofdstuk 2.4).

In 2017 stonden voor het speerpunt Woonklimaat 3 lijnen centraal in 2017 die goeddeels zijn gerealiseerd:

- Het aanpassen – waar nodig – van de programmering van nieuwbouwwoningen naar de bouw van meer (middel)dure woningen. Ontwikkelaars bleken bereid te zijn hun plannen aan te passen waaronder in Noorderhaven.
- Het verbeteren van de marketing van het woon- en vestigingsklimaat. Zutphen Promotie heeft Zutphen neergezet als een aantrekkelijke plek waar het goed wonen en ondernemen is.
- Het realiseren van verbeteringen (onder andere op het gebied van duurzaamheid) in de bestaande woningvoorraad.
Met de corporaties zijn prestatieafspraken gemaakt voor het verduurzamen van de huurwoningen in Zutphen.

Bij de derde lijn is ambtelijk de kanttekening geplaatst omdat het nog onvoldoende gelukt was om ook de woonlasten voor mensen omlaag te brengen.

5.2.5 Welke elementen zijn meegenomen in de huidige woonvisie?

De informatie uit de evaluatie wordt volgens de ambtenaren gebruikt ten behoeve van de actualiteit van de volgende woonvisie ofwel: de huidige woonvisie 2018-2024.

Vanaf 2018 wordt ook de invulling van het Speerpunt Wonen gekoppeld aan de actualisatie van de woonvisie. De inzet voor de 3 lijnen (hoofdpunten) gaat door. Verder is aangegeven dat onder meer op de agenda staat:

- Een verkenning van de noodzaak/mogelijkheden waar een integrale aanpak inclusief sociaal-maatschappelijke aspecten nodig is, met name in de verouderde en bestaande wijken. Het gaat dan om de woningen en de woonomgeving.
- Het bouwen en/of geschikt maken van woningen voor specifieke doelgroepen (onder andere voor jongeren en zorgbehoevenden).

5.3 Totstandkoming huidige woonvisie 2018-2024

Samenvatting en eerste orde bevindingen totstandkoming visie

Bij de totstandkoming van de huidige woonvisie worden alle partijen, zowel intern als extern betrokken. Er is een uitgebreide consultatie waarvan evenwel niet is na te gaan welke inbreng is gedaan tijdens de wooncafé's. Latere inbreng van betrokken partijen na terinzagelegging en aanvullingen van raadsfracties op de concepttekst van de woonvisie is wel bij het raadsvoorstel gevoegd met verantwoording van verwerking.

Inhoudelijk is voor van een aantal thema's uit de vorige visie gekozen voor actualisatie en niet voor een algehele vernieuwing van de vorige visie. Deze wordt niet ondersteund door de groene bullets van veruit de meeste thema's en doelstellingen: als het merendeel van de doelstellingen is behaald, rijst de vraag wat de noodzaak is deze doelstellingen onverminderd te handhaven.

De formulering van ambities en doelstellingen door het externe adviesbureau en de ambtelijke evaluatiepunten lijken los van elkaar te staan: de rekenkamer is niet tegengekomen dat oranje en rode scores expliciet zijn meegenomen als aandachtspunten voor de nieuwe visie.

De vorige woonvisie is opgesteld door beleidsadviseurs Wonen van de gemeente. Voor de huidige visie is ervoor gekozen een extern bureau in te huren dat het voorbereidingsproces mede begeleidde en de visie opstelde. Hiermee werd meer onafhankelijkheid beoogd.

5.3.1 Wie waren betrokken bij de totstandkoming van de huidige visie?

De bestuurlijk opdrachtgever was de wethouder Wonen. De opdrachtnemer was Team Ruimte, Economie en Duurzaamheid, cluster Wonen. De beleidsadviseurs begeleidden de actualisatie van de woonvisie. Deze is opgesteld door een extern bureau.

Er is aangehaakt bij de werkwijze waarop de vorige woonvisie is voorbereid:

Er is een stuurgroep bestaande uit de wethouder, beleidsadviseurs wonen en de directeurs van de woningcorporaties Ieder1, Ons Huis en Mooiland Vitalis. Tevens is er een werkgroep bestaande uit beleidsadviseurs Wonen van de gemeente, van Ieder1, van Ons Huis en Mooiland Vitalis.

Alle overige partijen worden beschouwd als communicatiepartners hoewel niet expliciet in de visie benoemd.

Missing partners

Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat Mooiland Vitalis wel bij de totstandkoming wordt genoemd, maar verderop in het document Woonvisie niet meer. Deze landelijke woningcorporatie heeft een zodanig klein woningbestand in de Gemeente Zutphen dat deze corporatie er zelf voor heeft gekozen geen deel meer uit te maken van beleidsprocessen en het convenant prestatieafspraken.

Evenmin is in de woonvisies en bijgevolg evenmin in de prestatieafspraken een kleinere, lokale vastgoedbeheerder betrokken. Het gaat om de Stichting Beheer Onroerende Goederen (BOG). Deze beheert huurwoningen namens de David Evekink Exploitatie Stichting, Stichting Sint Anthony Groote Broederschap en Hic Jacet Robur. Deze partij is samengegaan met de Stichting Wijnhuisfonds. Beide partijen beheren wel een contingent huurwoningen en BOG met huren onder de liberalisatiegrens.

Sinds 2020 maakt BOG wèl deel uit van het gemeentelijk netwerk en is partner in de stuurgroep Wonen. Er wordt aangegeven dat er structureel overleg wordt gevoerd over aller-

hande relevante woonzaken zoals de uitvoering van het gemeentelijk woonbeleid en actuele woonontwikkelingen vanwege hun grote aandeel in de sociale huurwoningvoorraad.⁵ Prestatieafspraken zouden destijds niet gemaakt zijn met deze partij omdat zij in het kader van het BBSH formeel geen toegelaten instelling c.q. woningcorporatie zijn. Dit mag zo zijn, maar het BBSH is met de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 komen te vervallen.

Het aanbod van de BOG werd pas vanaf 2020 meegerekend in overzichten van de kernvoorraad sociale huurwoningen. Het gaat om een totaal van 328 woningen.

5.3.2 Totstandkoming huidige visie: Via inspiratieavond, wooncafé's, werksessies naar Forum- en raadsbespreking



Er is een inspiratieavond wonen belegd voor de raad, partners en belangstellenden met een terugblik naar het verleden, een blik op het heden en een vooruitblik op de toekomst. Er zijn verbanden gelegd met de evaluatie van het Speerpunt Wonen, met de Omgevingswet en de actualisatie van de woonagenda en het provinciaal beleid.

In de gesprekken tussen het externe bureau, de stuurgroep en de werkgroep zijn de woonthema's aangescherpt, de omschrijving ervan en de richting van de te actualiseren woonvisie.

Vervolgens zijn er twee wooncafé's georganiseerd in drie sessies. De eerste om de woonthema's te duiden en ten behoeve van draagvlak: bespreking van mogelijke scenario's welke woonstad Zutphen wil zijn. Daarna zijn twee werksessies gehouden: één met raadsleden en professionals (expertmeeting) over 4 prikkelende scenario's en één met interne collega's over de opbrengst en inbreng van diverse beleidsvelden.

De scenario's zijn mogelijk overgenomen uit een advies van het externe bureau na een informatieavond in 2018. Wat níet is overgenomen, is het advies om de lijn met de gemeentepolitiek te openen. Het bureau constateerde dat in de verkiezingsprogramma's Wonen een 'ondergeschoven kindje' ofwel dat er weinig aandacht voor bleek. Het bureau deed suggesties om de raad concrete vragen voor te leggen als: welke woningen moet Zutphen bouwen om jongeren in de stad te houden en/of wil Zutphen dat 50-plussers uit de Randstad in de nieuwe eengezinswoningen in de Noorderhaven gaan wonen?⁶

⁵ O.a. collegebesluit 01-12-2020, 2020_BW_00546, zaaknummer 168925, p. 2.

⁶ Bureau Elume.

De rekenkamercommissie benoemt in dit verband nog een advies van hetzelfde bureau mee naar aanleiding van een informatieavond in 2018, die voorafging aan de woonvisie. *“de provincie is ook maar een partij. Durf wat losser in de contingent afspraken te staan. [...] Eerste inzet kan zijn door in zetten op afspraken die alleen over nieuwbouw gaan. Dus splitsing en/of omzetting functie niet mee laten tellen. Dit maakt bijvoorbeeld extra woonruimte voor jongeren creëren eenvoudiger.”*

Het opvallende is dat van de bijeenkomsten geen verslaglegging bestaat. De uitnodigingen, programma's en opzet van bijeenkomsten alsook presentaties van externe bureaus zijn wel bewaard gebleven. Het is zodoende niet meer na te gaan welke uitkomsten wel en welke niet zijn meegenomen in het vervolgproces. In de gesprekken met beleidsadviseurs over de voorbereidingswerkzaamheden op de woonvisie kwam een dilemma naar voren welke taken wel en welke niet gerealiseerd konden worden binnen de huidige formatie bij het cluster volkshuisvesting. Er was kennelijk onvoldoende capaciteit om alle taken mee te nemen.

Omvang ambtelijke formatie

In de gesprekken met de beleidsadviseurs kwam naar voren dat gedurende de onderzochte afgelopen twee collegeperiodes formatie-uren zijn ingeleverd en niet weer geheel zijn opgevuld. Daarom wordt incidenteel ondersteund door medewerkers vanuit het cluster Ruimtelijke Ordening dat onder hetzelfde team en ook wordt tijdelijk personeel ingehuurd voor specifieke werkzaamheden. Ook de oud-wethouder en huidige wethouder hebben de onderbezetting in kwantitatieve zin erkend.

Bureau Berenschot heeft in 2021 onderzocht hoe de apparaatskosten en formatie per taak zich verhouden tot die van andere gemeenten. In het rapport komt naar voren dat bij 18 van de 24 onderzochte clusters de beleidsformatie lager is dan gemiddeld. Bij 6 clusters is een verschil van meer dan 1 fte waarbij het cluster ruimtelijke ordening en volkshuisvesting er in negatieve zin bovenuit springt met een tekort van 4 fte. De bemensing scoort hiermee ook onder het gemiddelde ten opzichte van de referentiegroep (andere gemeenten).⁷ De uitkomsten van de benchmark zijn besproken in het Technisch Blok. Er is niet over gesproken in een Forum, er is afgesproken de uitkomsten mee te nemen in de verdere formatie- en organisatieontwikkeling. Zeer recent is een vacature opengesteld voor een strategisch adviseur RO/Wonen/Regio samenwerking. Dit is te beschouwen als een eerste aanzet tot uitbreiding van de bestaande capaciteit.

5.3.3 Hoe zijn de uitgangspunten bepaald, waarop zijn deze gebaseerd: is gebruik gemaakt van evaluatiepunten en resultaten van de vorige visie?

De huidige woonvisie is een actualisatie van de vorige in plaats van een geheel nieuwe visie. Dit is gemotiveerd naar de raad als dat de zes thema's van de visie 2013-2017 nog steeds actueel zijn en nadere verdieping en uitwerking behoeven.⁸ Als belangrijk onderwerp is in de visie genoemd hoe om te gaan met de omvang van de kernvoorraad in Zutphen in vergelijking met elders in Nederland.

⁷ Benchmark formatie en kosten Gemeente Zutphen, Berenschot, 31-08-2021, pag. 17. Besproken in Technisch Blok 7-2-2022.

⁸ Woonvisie 2019-2024.

Genoemde zes thema's zijn niet een-op-een vanuit de vorige visie overgenomen in de huidige visie. De onderwerpen zijn wel dezelfde als ten behoeve van de regionale woonagenda Clean Tech regio. Het proces van opstelling van de woonagenda en de woonvisie liep ook gedeeltelijk parallel.

Zoals verderop wordt aangegeven - in hoofdstuk 3.2 en 3.3 - is in de huidige visie een diversiteit en veelheid van ambities en thema's opgesomd.

De scores van de ambtelijke evaluatie van de vorige visie zoals hiervoor verwoord in hoofdstuk 2.2.2.1 zijn niet in aanmerking genomen bij de uitgangspunten en thema's. Met name het niet behalen van woonruimte voor jongeren, doorstroming voor ouderen, huurbeleid waarbij ook de differentiatie naar doelgroepen niet duidelijk is geworden.

5.3.4 Is het instrumentarium gewijzigd, vroeg dit om aanpassing?

De Gemeente Zutphen werkte niet met een instrumentarium dat op de woningmarkt ingezet kan worden. Denk naast de hiervoor genoemde – en afwezige - huisvestingsverordening bijvoorbeeld aan: een doelgroepenverordening, opkoopbescherming voor bestaande woningen, anti-speculatiebeding, zelfbewoningsplicht voor nieuwe woningen, financieringsconstructies, stimuleringsfonds en specifieke beleidsregels voor sociale woningbouw.⁹

Ambtelijk is aangegeven dat in Zutphen tot voor een aantal jaren terug met de onvoorziene prijsstijgingen op de woningmarkt er geen aanleiding was voor deze instrumenten.¹⁰

Erkennen beperkingen instrumentarium

Bij de raadsvoorstellen omtrent de woonvisies zijn ambtelijk wel kanttekeningen geplaatst ten aanzien van omgevingsfactoren die maken dat de gemeente Zutphen niet alles in eigen hand heeft.

In het raadsvoorstel behorend bij de huidige woonvisie 2019-2024 staat dat:

- a) De gemeentelijk sturing beperkt is;
- b) Bevolkingsprognoses onvoorziene effecten kunnen hebben en;
- c) De woonvisie uitdrukkelijk een gemeente visie is. Woonthema's die voor Zutphen van belang zijn, kunnen als input worden gebruikt voor de actualisatie van de regionale woonagenda en gezamenlijke woonafspraken.

De onzekere factor van bevolkingsprognose en beperkte gemeentelijke sturing zijn in het raadsvoorstel bij de vorige woonvisie óók aangegeven. Al vanaf 2017 erkende Zutphen dus dat bevolkingsprognoses onvoorziene effecten kunnen hebben én dat het behalen van de doelstellingen mede afhankelijk is van factoren waarop zij geen invloed heeft. In de huidige woonvisie wordt er verder op aangestuurd om de woonthema's – níet de doelstellingen – een plaats te laten krijgen in grotere verbanden om zo de externe invloeden ten gunste te keren.

⁹ Zoals blijkt uit VNG-publicaties.

¹⁰ Tot in 2020 kent Zutphen een relatief ontspannen woningmarkt, waarin nog een behoorlijke voorraad goedkope woningen aanwezig is om de vraag te kunnen accommoderen. Vanaf 2020 nemen (in het hele land, uitwaaiend vanuit de Randstad) de prijzen toe.

De Gemeente Zutphen geeft aan dat vanaf 2021 de wens/noodzaak tot meer sturing op de woningmarkt ook lokaal steeds duidelijker voelbaar wordt. Het beleid en de in te zetten capaciteit/middelen is echter nog geënt op de situatie van de jaren daarvoor. Vanuit een langjarige context waarin weinig sturing noodzakelijk en dús georganiseerd is omdat de druk niet hoog ligt, ontstond er in korte tijd een situatie waarin werd gevraagd om meer sturing.

5.3.5 Wat wilden college en/of raad verbeteren in de huidige woonvisie ten opzichte van de vorige visie?

Woonvisie 2019-2024

Het college en/of de raad wilden niet zozeer verbeteringen ten opzichte van de vorige visie aanbrengen/doorvoeren. In de raadsdebatten hebben verschillende fracties wel wensen naar voren gebracht om bepaalde typen woningen meer of beter te realiseren. Het betrof hier aandacht voor typen woningen in het sociale segment en voor bepaalde doelgroepen.

De woonvisie 2013-2017 liep eind 2017 af formeel af. De gedachte was om niet een totaal nieuwe woonvisie te maken, maar te gaan werken aan een actualisatie. Een aantal thema's is namelijk nog steeds actueel bevonden, maar moest worden bijgesteld of aangescherpt. De rekenkamercommissie heeft geen nadere aanduiding gevonden om welke thema's het ging.

Daarnaast ging de raad in 2018 nog steeds uit van haar speerpuntenbeleid. Het speerpunt Wonen was in dat geval geheel geformuleerd op basis van de vorige woonvisie.¹¹

Coalitieakkoord 2018-2022

Onder de vorige woonvisie is voornamelijk bijgebouwd in het hoge(re) en ontbrekende segment. Omdat de voorbereiding van de huidige woonvisie en die van het coalitieakkoord min of meer gelijktijdig plaatsvonden, is in de huidige woonvisie een doelstelling van het coalitieakkoord verwerkt en wel dat er meer evenwicht in het woningbestand moet worden aangebracht en minder in het hoge(re) segment wordt gebouwd. In het coalitieakkoord staan overigens geen aantallen genoemd.

De helft van de woningvoorraad valt in de kernvoorraad voor huishoudens met een laag inkomen (40% sociale huur en 10% goedkope koop). Op basis van het coalitieakkoord 2018-2022 wordt volgens de agenda van de Cleantech regio gezorgd dat de verhouding niet groter wordt. In het coalitieakkoord staat evenwel te lezen:

“Het percentage sociale huurwoningen in Zutphen dat in het bezit is van de corporaties, is bovengemiddeld hoog ten opzichte van de regio. We kiezen ervoor om dit percentage meer in evenwicht te brengen met de regio zonder sociale huurwoning weg te halen. In sommige wijken, zoals bijvoorbeeld De Hoven, en voor sommige doelgroepen, zoals jongeren en ouderen, kan het realiseren van extra sociale huurwoningen bijdragen aan een betere balans van het woningaanbod. Door daarnaast meer koopwoningen bij te bouwen en een beroep op omliggende gemeenten te doen meer sociale huurwoningen te realiseren, zal het percentage niet verder stijgen. We hebben hiervoor zowel kwantitatief als kwalitatief ruimte nodig in de (regionale) woningbouwprogrammering en gaan die ook opzoeken. Om de stap van sociale huur naar koop gemakkelijker te maken, willen we een deel van de nieuw te bouwen koopwoningen betaalbaar maken voor deze groep, bijvoorbeeld met gebruik van de koopgarantregeling. Daarmee helpen we mensen om zich naar wens te bewegen op de woningmarkt.”¹²

¹¹ Collegebesluit burgemeester en wethouders, vergadering 05-12-2017, 2017_BW_00729, zaaknummer 113840, p. 54.

¹² Coalitieakkoord 2018-2022 'met elkaar kleuren we Zutphen en Warnsveld en versterken we onze sociaaleconomische positie, p.17.

Dit vraagt om afstemming van de opgaven in de sociale huur met omliggende gemeenten en de corporaties. Volgens de agenda wordt verder *“flexibiliteit in het programma behouden om bij veranderende marktomstandigheden bij te kunnen sturen en locaties uit de markt te nemen”*.

Vergelijking beschouwingen vorige woonvisie en huidige woonvisie

Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat fracties in de looptijd van de huidige visie geen aandacht hebben gevraagd voor hun controlerende rol. Dit in tegenstelling tot bij het debat over de vorige woonvisie. Destijds is gevraagd hoe de raad wordt betrokken bij de evaluatie en tussentijdse rapportage. In de stuurgroep zou de wenselijkheid hiervan worden besproken. Indien nodig zou de gemeenteraad om een besluit worden gevraagd. De rekenkamercommissie is niets meer over dit thema tegen gekomen in haar onderzoek.

In 2013 werd een dilemma geconstateerd tussen de verleiding om meer sociale woningen te bouwen en de behoefte aan meer kwaliteit van de stad. In de vorige visie is de zin toegevoegd: het is nodig een goede balans te vinden ten aanzien van de behoefte aan betaalbare woningen en sociale en economische duurzaamheid van de wijk en de stad. In het debat over de huidige visie is geen zodanige verwijzing te vinden.

In de visie van 2013 stond er dat een gemeentelijke beleidsnotitie zou worden opgesteld indien er ruimte ontstond in de woningbouwtaakstelling. Dit is op verzoek van de raad gewijzigd in: evaluatie van het project wonen boven winkels en opstellen beleidsnotitie voor voortzetting project. De rekenkamercommissie is geen evaluatie op het spoor gekomen over het project wonen boven winkels. Wonen boven winkels wordt evenwel nog steeds gepromoot.

5.4 Samenhang woonvisie en andere regionale en lokale beleidsdocumenten

Samenvatting en eerste orde bevindingen verhouding regio documenten en lokaal beleid

De regiodocumenten zoals de regionale woonagenda komen niet met regelmaat op de politiek agenda; het gaat om meerjarige documenten. Dit maakt dat parate kennis een issue is. Voeg hierbij de wisselingen in de samenstelling van de gemeenteraad – de documenten bestrijken meer dan één raadsperiode. De documenten worden niet als besprekingspunt geagendeerd: de raad wordt gevraagd om instemming.

Gezien de lage frequentie waarmee deze documenten naar de raad worden gestuurd kan de vraag worden opgeworpen of de relatie en samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten duidelijk zijn voor de raad. En ook of de mate van beleidsvrijheid voor een gemeente, met name waar het gaat om aantallen te bouwen woningen, bekend is bij raadsleden.

De gemeente is aanwezig bij halfjaarlijkse overleggen van Woonkeusverband met de aangesloten corporaties over de regionale woonruimteverdeling. Uit de afspraken en evaluaties is niet op te maken welke rol de gemeente in het samenspel inneemt en de behartiging van de belangen van Zutphen die hier al dan niet wordt gedaan.

Woonbeleid is geen zaak van de Gemeente Zutphen alleen: aantallen te bouwen woningen worden in bovenlokaal verband geregeld en woningtoewijzing is ook in regionaal verband geregeld. Hieronder wordt eerst kort ingegaan op de samenhang tussen de regionale en de lokale documenten, daarna op de inhoud ervan.

Proceskant regionale beleidsdocumenten inzake Bouwen en Wonen: provincie en regio

De provincie bepaalt in overleg met de regio (CleanTech) en op basis van bevolkingsprognoses de kwantiteit van de te bouwen woningen. Dit totaalcijfer wordt vervolgens bekend gemaakt aan de regio en in de regionale woonagenda nader ingevuld. De regio stelt op basis van het totaalcijfer de regionale woonagenda niét vast; het zijn de gemeentelijke colleges die deze vaststellen. De regio is een gezamenlijk overleg van 3 stedelijke gemeenten: Apeldoorn, Zutphen, Deventer en 5 landelijke gemeenten.

De gemeenten leveren voor de kwaliteit van de te bouwen een behoeftevraag op die ontstaat uit een prognose op gemeentelijk niveau en een behoefte aan bepaalde typen woningen. De kwaliteit is zo minder aan zaak van de provincie alleen. De kwaliteit van de woningen wordt dus van onderop aangegeven: bijvoorbeeld circulaire woningen, binnenstedelijke ontwikkeling om zo het buitengebied te sparen, zoveel sociale woningbouw en zoveel andere woningen.

Het zo ontstane programma is tevens een onderhandelingsdocument richting marktpartijen en bevat de uitvraag richting woningcorporaties wat zij kunnen realiseren. Dit wordt vervolgens vastgelegd in de prestatieafspraken waar in hoofdstuk 3 inhoudelijk op wordt ingegaan.

Inhoudelijke aspecten beleidsdocumenten

Regionaal:	Regionale Woonagenda en Woonkeus Stedendriehoek
Lokaal:	Focustraject Zutphen
Landelijk:	Woondeals

Regionale beleidsdocumenten

Regionale woonagenda Cleantech regio 2018 ‘Investeren in maatwerk voor goed wonen’¹³

De acht gemeenten van de Cleantech regio¹⁴ hebben samen met de provincie Gelderland in 2018 een nieuwe Woonagenda voor deze regio opgesteld. Hierin zijn voor de komende 10 jaren afspraken vastgesteld hoe om te gaan met sturing op de woningbouw-programmering en welke thema's regionaal verdere aandacht vragen. Dit betreffende de thema's 'sterke steden', 'dynamische kernen' en 'vitaal platteland'. Ook wordt ingegaan op het verduurzamen en klimaatbesteding maken van de woningvoorraad alsmede op Wonen en Zorg. De thema's zijn te beschouwen als beleidsprincipes die in lokaal beleid worden verwerkt.

De regionale woonagenda omvat zodoende zowel beleidsprincipes die worden verwerkt

¹³ Ontleend aan de Toelichting op het bestemmingsplan Noorderhaven, veld 21B.

¹⁴ De CleanTech regio bestaat uit de gemeenten Apeldoorn, Deventer, Zutphen, Epe, Heerde, Brummen, Voorst en Lochem. De naam is per 1 januari 2023 gewijzigd in Regio Stedendriehoek. Omdat dit rapport over de voorafgaande jaren handelt, wordt de naam CleanTech regio nog gehanteerd zoals deze in de stukken voorkwam.

in het lokaal woonbeleid als kwantitatieve uitgangspunten, te weten een maximum aantal te bouwen woningen.

De lokale speerpunten voor Zutphen, zoals die in de regionale woonagenda zijn genoemd, kunnen als volgt worden samengevat: Zutphen heeft een aantrekkelijke binnenstad en is landschappelijk mooi gelegen, maar de zwakke sociaaleconomische structuur vraagt om versterking. Daarvoor is het eerder genoemde Focustraject 'krachtig Zutphen' gestart. Zutphen voegt kansrijke woonmilieus in het hogere segment toe met de transformatie van gebieden in en om de binnenstad om kwalitatief hoogwaardig wonen én middeldure en dure woningen mogelijk te maken. De drie prioritaire woningbouwlocaties, Noorderhaven, Leesten-Oost en het afronden van de herstructurering van het Waterkwartier zijn hierbij erg belangrijk. Vooral in het hogere segment weet Zutphen daarmee inwoners van elders aan te trekken, zo staat in het document te lezen.

Herijking woonagenda Cleantech regio 2020: toename aantallen te bouwen woningen in Zutphen

De Regionale Woonagenda Cleantech Regio wordt elke twee jaar herijkt. De woningmarkt verandert immers voortdurend. Vanaf 2020 mogen meer woningen worden gebouwd. In de herijkte woonagenda zijn drie nieuwe thema's toegevoegd; het positioneren van de Regio in de landelijke opgave voor verstedelijking, betaalbaar wonen en de huisvesting van arbeidsmigranten. De extra woningen zijn bestemd voor diverse doelgroepen. Enerzijds is dit de groeiende groep mensen die de randstad verruilen voor de regio, maar ook voor starters, jonge gezinnen, arbeidsmigranten en statushouders is huisvesting nodig.

N.B. op basis van de website van de CleanTech regio zou de woonagenda (nog) niet zijn herijkt; er ontbreekt namelijk informatie hierover. In het evaluatiedocument prestatieafspraken 2021 staat opeens te lezen dat - zoals was voorgenomen - het kader voor het gemeentelijk woningbouwprogramma is bijgesteld eind 2020. Zutphen mag meer woningen bouwen dan voorheen. Middels een addendum voor het onderdeel woningbouwafspraken is dit aangepast. Dit is gedaan op basis van het formele kader voor het strategische woningbouwprogramma dat de provincie heeft bijgesteld.

In de Woonagenda 2015 tot en met 2024 was een netto woningbouwaantal van 1.100 woningen vastgelegd. In de nieuwe Woonagenda Cleantech regio 2018-2026 kan worden gebouwd binnen een maximale bandbreedte en is meer aandacht voor maatwerk. Dat betekent dat netto 225 woningen méér mogen worden gebouwd bovenop de 1.100 dus maximaal 1.325 woningen netto.¹⁵

Woonkeus Stedendriehoek

Woningtoewijzing is in regionaal verband georganiseerd via Woonkeus Stedendriehoek. Via jaarlijkse rapportage wordt hierover aan de gemeenten gerapporteerd. Over de afgelopen jaren is het aantal woningzoekenden toegenomen waartegenover een afnemende slagingskans staat. De toegenomen druk op de woningmarkt blijkt ook uit de oplopende gemiddelde zoektijd van woningzoekenden. De slaagkans in Zutphen is het laatste decennium gedaald van 31% in 2018 naar 19% in 2021. In 2014 was de slaagkans nog 40%.

In de regio geldt de afspraak dat per gemeente in de verhouding 60%-20%-20% wordt verhuurd met een marge van +/- 10% per huurprijscategorie. 60-20-20 staat voor netto

¹⁵ Bijlage Woonagenda Cleantech Regio 2018 bij collegebesluit 13-11-2018.

huur tot en met de eerste aftoppingsgrens, tussen de eerste en tweede aftoppingsgrens en tussen de tweede aftoppingsgrens en de huurtoeslaggrens. Voor 2022 lag de eerste kwaliteitstoppingsgrens bij € 442,46, de tweede bij € 633,25 en de derde bij € 678,66. De vierde en aparte groep is jongerenhuisvesting tot 23 jaar. Elke groep dient wel dezelfde slaagkans c.q. wachttijd te hebben voor woningtoewijzing. Deze doelstelling wordt behaald, zo blijkt uit de jaarverslagen van Woonkeus. Deze verslagen worden jaarlijks aan de raad gezonden.

Lokaal beleidsdocument

Focustraject Zutphen

Het focustraject is in 2016 opgesteld ter versterking van de sociaaleconomische kracht. Eén van de vier doelen is dat Zutphen een aantrekkelijke gemeente is om te wonen en te bezoeken. Na een aantal jaren is het speerpunt Woonklimaat niet meer opgenomen in het Focustraject, maar is volstaan met de uitwerking in de woonvisie en prestatieafspraken. Aandachtspunten waren de toevoeging van de 1.100 woningen aan het woningbestand waarbij geconcentreerd is op Leest, Noorderhaven en Waterkwartier en het omlaag brengen van de woonlasten met duurzaamheidsmaatregelen.

Landelijk beleidsdocument

Blik naar de toekomst: Woondeals

Minister De Jonge heeft recent het idee van Woondeals geïnitieerd. Dit lijkt meer kwantitatief dan kwalitatief; Woondeals omvat dus minder beleidsprincipes zoals in de regionale woonagenda wel het geval is. Het Rijk heeft een handtekening geplaatst onder een bod van de provincies waarmee de afspraken zijn vastgelegd. Er komen nog aparte afspraken over sociale woningbouw én dat zoveel mogelijk bij de principes van de regionale woonagenda wordt aangehaakt. Ook in de Woondeals worden net als bij de regionale woonagenda gemeenten aangespoord tot overleg met de woningcorporaties.

Minder regionale zeggingskracht?

Het belangrijkste verschil tussen de regionale woonagenda tot nu toe en de Woondeals is dat het Rijk en de provincie meer overleg en afspraken willen op regionaal niveau. Tot nu toe is alleen het woonruimteverdeelsysteem, Woonkeus, een regionale aangelegenheid. Verdere afspraken inzake woningbouw zoals de prestatieafspraken, worden op lokaal niveau gemaakt. Over de woonruimteverdeling legt de regio ook verantwoording af aan de gemeenten. De regio is evenwel geen eigen rechtspersoon. Als de Woondeals worden aangestuurd vanuit de regio is de vraag waar dan verantwoording aan wordt afgelegd. Woondeals vormen op zich een nieuwe vorm van afspraken, die nog moet uitkristalliseren in de huidige praktijk.

6. Uitvoering van beleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde de wijze waarop alle voornemens al of niet zijn gerealiseerd. Hierbij wordt opgemerkt dat de huidige woonvisie nog in uitvoering is en geldt tot en met 2024.

Hoe is de huidige woonvisie omgezet in beleid en bevat dit beleid een omzetting van ambities in SMART doelstellingen. In vervolg hierop is gekeken of de woonvisie als strategisch kader is omgezet in afspraken op operationeel niveau. Dat is ten eerste in een plan van aanpak en ten tweede in afspraken met de woningcorporaties.

Ook in dit hoofdstuk horen de subparagrafen bij de deelvragen, nu van de tweede onderzoeksvraag.

Samenvatting en eerste orde bevindingen uitvoering woonvisie

Bij vergelijking van de ambities en doelstellingen tussen beide visies valt op dat in de vorige visie minder zaken worden benoemd. In de huidige visie wordt een veelheid van opgaven en ambities benoemd. De lat ligt dan hoog om dit bij te houden, te monitoren en te realiseren.

Bovendien is sprake van verschillende taalgebruik: er wordt gesproken over zowel ambities als doelstellingen, opgaven en thema's. Het gebruik van verschillende termen komt eenduidigheid niet ten goede. Kort gezegd: In het licht van capaciteitsproblemen was het verder niet makkelijk om de woonvisie uit te voeren.

De rekenkamercommissie constateert dat het voorgenomen woningmarktdashboard nog altijd niet is ontwikkeld. Het is de vraag of door het ontbreken ervan de gemeenteontwikkelingen op de woningmarkt adequaat kan monitoren. Het woningdashboard is in een andere vorm voorhanden: Zutphen in cijfers waar naast actuele statistieken ook onderzoeken te vinden zijn. Dit laat onverlet dat deze informatie niet als zodanig gebruikt wordt door de raad.

De rekenkamercommissie heeft SMART afspraken niet aangetroffen in de woonagenda respectievelijk het Plan van Aanpak als nadere uitvoering van de ambities en doelstellingen.

Hoewel het belangrijk is genoemd om prioriteiten te stellen, waar mogelijk wenselijke ontwikkelingen te stimuleren, regelmatig te monitoren en de woonvisie bij te stellen, heeft de rekenkamercommissie hiervan weinig concrete aanwijzingen aangetroffen.

In de vorige collegeperiode was sprake van een stoeve samenwerking tussen de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening en Bouwen en Wonen. Doordat deze portefeuilles nu in één hand zijn verenigd, is dit risico verminderd. Nochtans blijkt dat integrale samenwerking aandacht behoeft. De rekenkamercommissie merkt verder op dat bij de voorbereidingen van de Omgevingsvisie het woonbeleid nog niet is meegenomen.

6.2 Inhoud woonvisie 2019-2024

6.2.1 Zijn de ambities en/of effecten vertaald in SMART doelstellingen?

In tegenstelling tot de vorige woonvisie bevat de huidige woonvisie geen overkoepelende ambitie of effect als startpunt. De woonopgaven worden geïdentificeerd en op basis hiervan worden drie woonambities geformuleerd, die op hun beurt worden vertaald in 16 strategische acties – zie hieronder tabel. De woonambities worden ook gekoppeld aan het Focustraject dat weer gekoppeld is aan de programmabegroting.

De 6 woonopgaven luiden:

1. Demografische ontwikkeling;
2. Kwaliteitsslag bestaande woningvoorraad;
3. Doorgaan met werken aan beter evenwicht;
4. Doorstroming en toegankelijkheid woningmarkt;
5. Blijvende aandacht voor wonen en zorg en ondersteuning in de woning en;
6. Nieuwe samenwerkingsverbanden.

3 ambities die bijdragen aan de 4 doelen van het Focustraject:

1. Sterke positie als centrumgemeente;
2. Ambitieuze in energietransitie en verlaging van woonlasten¹⁶ en;
3. Sociaaleconomisch evenwicht in woonwijken.

Het Focustraject:

1. We zijn een aantrekkelijke gemeente om te wonen en bezoeken;
2. Iedereen hoort erbij en kan meedoen;
3. We stimuleren een goed ondernemersklimaat en;
4. We zijn ambitieus in de energietransitie en de klimaatagenda.

En verderop: *“de woonvisie moet antwoord geven op de vragen:*

- *Wat voor gemeente op het gebied van wonen, onze stad Zutphen en het dorp Warnsveld willen zijn;*
- *Aan welke woonvraagstukken prioriteit wordt gegeven en;*
- *welke partijen daarbij betrokken zijn.”*¹⁷

Het geheel overziend komt de rekenkamercommissie tot de bevinding dat hier om te beginnen een ruim aantal ambities is geformuleerd. Bovendien zouden doelen en woonopgaven bij moeten dragen aan het realiseren van ambities (deze zijn van een hoger orde) en niet omgekeerd zoals staat opgeschreven in de woonvisie. Waar de vorige woonvisie een antwoord moest geven op de vragen welke woonstad en welke woonkwaliteit geboden zou worden en hoe deze ambitie waar te maken, zijn deze vragen in de huidige visie vaag geformuleerd. Het is niet in een paar zinnen opgeschreven en samengevat wat voor woonstad Zutphen op basis van deze woonvisie voorstelt te zijn.

¹⁶ Hetgeen meer zou inhouden dan de hoogte van de energienota. Dit zou dan regelmatig aan de orde moeten komen in voortgangsrapportages.

¹⁷ Woonvisie 2019-2024, Zutphen: daar wil ik wonen.

In de woonvisie is ook niet duidelijk gemaakt welke van de zes thema's uit de woonvisie van 2013-2017 onverminderd actueel zijn en op welke wijze deze zijn aangescherpt of bijgesteld. Naar verluid zou dit destijds zo zijn geformuleerd zodat de woonvisie als kapstok zou kunnen fungeren.

SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Bij de ambities en effecten ontbreekt het veelal aan SMART doelstellingen.

De rekenkamercommissie kan de ambities en doelstellingen uit beide woonvisies niet als SMART kwalificeren. Zodoende is het voor de raad moeilijk vast te stellen in hoeverre de uitvoering op schema ligt en of bijsturing noodzakelijk is.

SMART geformuleerde doelen komen eerder naar voren in het lokale woningbouwprogramma en de regionale woonagenda waar het gaat om te realiseren aantallen woningen.

6.2.2 Hoe wordt de visie tussentijds gemonitord?

Met wie

Ook tijdens de huidige woonvisie fungeert de stuurgroep wonen, wethouder, beleidsadviseurs wonen en de directeuren van de woningcorporaties Ieder1 en Ons Huis die elk kwartaal bijeenkomt. Tijdens dit overleg wordt onder andere de voortgang van de uitvoering van de woonvisie en de prestatieafspraken besproken. Dit gebeurt niet aan de hand van een vast format voortgangsdokument waarin alle strategische acties zijn opgenomen; er wordt besproken wat op dat moment speelt.

In het laatste kwartaal van elk kalenderjaar wordt hiernaast overleg gevoerd met meerdere verhuurders waaronder de corporaties om de prestatieafspraken te evalueren en te komen tot een nieuw bod voor het komende kalenderjaar.

Eveneens eenmaal per jaar zou een netwerkbijeenkomst gehouden waarvoor de gemeente gericht partijen uitnodigt die zich bezig houden met wonen om actuele ontwikkelingen op de woningmarkt te bespreken.¹⁸ De rekenkamercommissie heeft begrepen dat vanwege capaciteitsproblemen deze bijeenkomsten niet georganiseerd zijn.

Voor de Forumleden is de intentie om minimaal twee keer per jaar een Forumspecial Wonen te organiseren. Dit lukte niet altijd. Forum specials zijn bedoeld om Forumleden bij te praten over specifieke onderwerpen omdat er dan meer tijd voor kan worden ingeruimd dan tijdens een reguliere Forum vergadering. De rekenkamer is gebleken dat bij de Forumspecials niet elk jaar dezelfde informatie is gepresenteerd en zodoende deze overlegvorm niet gebruikt kan worden om de voortgang te monitoren. Bovendien is het een informerende bijeenkomst en geen oordeelsvormend Forum met een meer vrijblijvend karakter.

¹⁸ Ibidem.

Aan de hand waarvan

Evaluatiedocument prestatieafspraken,

Factsheet Bevolking en Wonen,

Woningbouwplanningslijst,

Woningmarktdashboard

Evaluatiedocument prestatieafspraken

In een evaluatiedocument van de prestatieafspraken (2021) heet het dat de ambities van de gemeente en de corporaties worden uitgesproken en tegen elkaar afgewogen in het bestuurlijk overleg van de Stuurgroep. De rekenkamercommissie merkt op dat deze overleggen de prestatieafspraken met de woningcorporaties betreffen en niet het hele spectrum van de ambities uit de woonvisie. De woonvisie betreft méér dan deze prestatieafspraken en er zijn ook meer en andere partijen bij betrokken.

De portefeuillehouder kreeg regelmatig op afroep in managementrapportages resultaten van de ambities en strategische acties aangeleverd. Dit betreft hoofdzakelijk de woningbouwplanning en programmering, die ook extern aan de regio en provincie worden verantwoord. De management rapportages zijn een vast moment in de tijd. Deze rapportages zijn alleen bestemd voor het college. De input van de rapportages is een samenwerking van de projectleiders Ruimtelijke Ordening, de woningcorporaties en projectontwikkelaars.

Factsheet Bevolking en Wonen

Onder de huidige woonvisie zou jaarlijks een Factsheet Wonen en Bevolking worden opgesteld met hierin een woningmarktanalyse, de ontwikkeling van de bevolking én actuele informatie van lokale makelaars. Met behulp hiervan kan de realisatie van ambities en subdoelstellingen moet worden gemonitord. Deze monitoring vraagt om tussentijdse evaluatie en gebruik van dezelfde documenten en cijfermateriaal om een goede vergelijking te kunnen maken en voortgang te kunnen zien. Hieraan heeft het de afgelopen jaren ontbroken. Zoals eerder opgemerkt, speelt ambtelijke capaciteit hier een grote rol. De Factsheets zijn met uitzondering van 2019 inderdaad jaarlijks aan de raad aangeleverd als ter inzage liggend stuk.

Deze Factsheets zijn in de woonvisie ook benoemd als de documenten waarmee de uitvoering van het woonbeleid wordt gemonitord. In de Factsheets zijn cijfers en grafieken te vinden over:

- A. Bevolking: opbouw, migratie, samenstelling en aantallen huishoudens, prognoses, verhuisbewegingen en;
- B. Wonen: woningvoorraad, toelichting woningbouwafspraken, samenstelling van de woningvoorraad, van de sociale huur, van de corporaties en van de voorraad en samenstelling van grote particuliere verhuurders (waaronder BOG).

De Factsheets zijn niet één-op-één te beschouwen als jaarlijkse evaluatiedocumenten van de strategische acties uit de woonvisie. Als zodanig is het voor de gemeenteraad dan het wel het Forum zonder begeleidende/ verklarende ambtelijke Memo aan de leden zelf om ontwikkelingen op het gebied van Bouwen en Wonen te relateren aan de voortgang van de subdoelstellingen van de woonvisie.

Gemeentelijk woningbouwprogramma (woningplanningslijst)

Ambtelijk wordt jaarlijks een formele planningslijst met woningbouwplannen voor zowel huur- als koopwoningen opgesteld. De gemeente deelt deze informatie met de woningcorporaties en indien gewenst met de gemeenteraad. Het is rekenkamercommissie gebleken dat uit de planningslijsten niet consequent kon worden opgemaakt hoeveel woningen waren toegevoegd. De informatie is niet elk jaar in dezelfde mate gedetailleerd en niet elk jaar aangeleverd bij het Forum als ter inzage liggend stuk.

In de jaren tussen 2016 en 2018 zijn beperkt nieuwe woningen gebouwd. Vanaf 2019 zijn er meer mensen naar Zutphen getrokken waardoor de verwachting is dat er een toename van het inwoneraantal komt.

In overeenstemming met het Focustraject is in 2018 bepaald dat de toe te voegen woningen worden gebouwd op de prioriteitslocaties: Leesten-oost en Noorderhaven en Helbergen met de intentie om zo bij te dragen aan versterking van de sociaaleconomische structuur.

De raad is over deze prioritering geïnformeerd door het college.

Woningmarktdashboard

Vanaf 2018 zou een zogeheten woningmarktdashboard worden ontwikkeld om nog meer gedegen ontwikkelingen op de woningmarkt te monitoren zoals:

- Woningbehoefte/ -aanbod huur en koop
- Vraagdruk op sociale woningvoorraad
- Slaagkansen huishoudens
- Leefbaarheidsvraagstukken.

De rapportage over dit dashboard was voorzien voor het Forum. Tussentijdse evaluaties zouden eveneens worden voorgelegd aan het Forum.

Het woningmarktdashboard is nog altijd niet gerealiseerd. Dit is bevestigd aan de leden van de rekenkamercommissie. In plaats van het woningmarktdashboard wordt de Factsheet Wonen en Bevolking hiervoor als vervanger aangewezen. Deze Factsheet bevat informatie over de bevolkingsontwikkeling, samenstelling huurwoningvoorraad corporaties, bezit naar prijsklasse, bezit van particuliere verhuurders, voor jongeren en senioren gelabelde woningen, inkomensverdeling huishoudens naar eigendomsverhouding woning, omvang van de kernvoorraad en informatie over energiezuinig maken van woningen.

Ofschoon de informatie vergelijkend over meerdere jaren wordt gepresenteerd, wordt deze niet gerelateerd aan de doelstellingen uit de Woonvisie of de prestatieafspraken. De Factsheet is evenmin inhoudelijk een document waarmee ontwikkelingen op de woningmarkt gemonitord kan worden zoals oorspronkelijk beoogd.

Verder is aangegeven dat raadsleden wel zelf informatie kunnen raadplegen op de raadswebsite onder het kopje Thema's en daarbinnen bij de tegel Ruimte en Wonen. De rekenkamercommissie constateert dat het hier enkel informatie betreft over moties, amendementen en schriftelijke vragen. Daarnaast is er nog informatie over Zutphen op <https://zutphen.incijfers.nl/dashboard/wonen>. Hoewel deze site continu gevuld wordt, betreft het hier globale cijfermatige informatie over wonen (woningaantallen, woningmarkt, aantallen nieuwbouw, aantal woningen met energielabel) die niet te

relateren is aan de beleidscyclus en niet als instrument voor monitoring kan dienen. Bovendien is raadpleging vrijblijvend voor elk raadslid en maakt geen deel uit van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces.

De rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat Forum- en/ of raadsleden naar het uitblijven van het woningmarktdashboard gevraagd hebben.

Tevens zouden woonbijeenkomsten worden georganiseerd met partners. Opnieuw moet de rekenkamercommissie vaststellen dat deze zijn uitgebleven als gevolg, naar verluid, van de beperkte ambtelijke capaciteit.

6.3 Hoe wordt het beleid uitgevoerd (en/of nageleefd): Plan van Aanpak

6.3.1 Is er een Plan van Aanpak? Zo ja: uit welke onderdelen bestaat dit?

Aan de woonvisie 2013-2017 was een uitvoeringsagenda gekoppeld met hierin thema – subdoel - wat doen we ervoor – rol betrokkenen – financiën, startdatum en prioriteit. In de woonagenda staat wel de rol van betrokkenen, echter zonder nadere invulling van de rol, verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden elke betrokkene heeft. Dit roept de vraag op in hoeverre een betrokkene iets kan realiseren of verantwoordelijk kan worden gehouden voor realisatie van doelen.

De huidige woonvisie kent 16 strategische acties gekoppeld aan de 3 ambities en als eerder aangegeven geen uitvoeringsagenda.

De strategische acties zijn meer te vergelijken met de subdoelen uit de vorige woonvisie. In de huidige woonvisie staat benoemd dat nadere acties (afspraken) nodig zijn om de acties te realiseren. De naamgeving ‘acties’ in de tekst van de woonvisie is dus enigszins misleidend.

Een woonagenda of een zogeheten uitvoeringsagenda, zoals toegevoegd aan de vorige woonvisie, ontbreekt aan de huidige woonvisie. Het college zou er op voorhand al rekening mee gehouden hebben dat veel van de ambities niet gerealiseerd konden worden vanwege de flinke tekorten in de begroting van die jaren. Deze werden veroorzaakt door de stijgende kosten van de decentralisatiedossiers, met name op het gebied van jeugdzorg. Om deze reden is geen uitvoeringsagenda toegevoegd in de hoop dat dit later wel mogelijk zou zijn. De woonvisie is evenwel niet bijgesteld tussentijds en evenmin tussentijds geëvalueerd.

De strategische acties inzake betaalbaar wonen en doorstroming op de woningmarkt
(**N.B.** de nummering is conform die in de woonvisie)

	Strategische actie	Omschrijving	wel/niet gehaald (op dit moment)
1	Strategisch woningbouw-programma	Programma in lijn met Focustraject. Kwaliteitsverbetering in binnenstad en 3 prioritaire locaties: Noorderhaven, Leesten-oost en Waterkwartier. Vooral toevoegen in	Nadere afspraken zouden moeten blijken uit te vanaf 2020 te maken

		voorraad wat wordt gemist en zo bouwen voor doorstroom. Toevoegen in duurdere segment voor evenwicht in woningvoorraad (sociaal en vrije marktsector) en bevolkings- en inkomensdifferentiatie in balans brengen. Ruimte in woningbouwprogramma overigens voor belangrijk deel ingevuld met capaciteit die is vastgelegd in bestemmingsplannen waarover al contractuele afspraken zijn gemaakt	prestatieafspraken (voorbereid in 2019)
3	Transformatie van de bestaande woningvoorraad	Transformatie specifiek voor binnenstad, Waterkwartier en Zuidwijken. Sloop/nieuwbouw of transformatie ligt meer voor de hand dan Verduurzaming van bestaande woningen (relatief veel goedkope in deze wijken).	Hierover zijn geen concrete kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Er zijn ook geen ontwikkelde initiatieven aangetroffen.
6	Verduurzamen van de gebouwde omgeving en het verlagen van woonlasten	Samen met woningcorporaties nagaan welke plannen/projecten er zijn. Vervolgens routeplan uitwerken. Voor eind 2021 stelt gemeente een warmtetransitieplan vast.	De woningcorporaties hebben hier inderdaad fors in geïnvesteerd. Niet duidelijk hoe de gemeente heeft geacteerd als facilitator en stuurder (zie onder hoofdstuk 3.3.5)
7	Investeren in bewustwording en ontzorgen eigenaar-bewoners	Lopende activiteiten: woningabonnement, energiecoaches en gerichte energiescans voortzetten, verbreden en waar nodig intensiveren.	De lopende activiteiten zijn uitgevoerd.
9	Woonlasten-aanpak	Door verduurzaming woonlasten verlagen. Woonlasten monitoren. Afspraken maken met woningcorporaties en huurdersbelangenverenigingen over de woonlasten in de jaarlijkse prestatieafspraken.	Deze afspraken zijn gemaakt op basis van Aedes. Het effect van energetische woonlasten op de woonlasten is gemonitord.
10	Verbeteren evenwicht doelgroep-kernvoorraad	Samen met de corporaties zorgen voldoende en kwalitatief hoogwaardige woningen voor de primaire doelgroep. Kwaliteitsslag in de bestaande voorraad en waar nodig via herstructurering.	Niet duidelijk geworden uit de prestatieafspraken hoe het ervoor staat.
11	Vergroten slaagkans jongeren	Positie jongeren en jonge huishoudens op de woningmarkt verbeteren. Hiervoor geld gereserveerd en concreet aantal locaties in beeld. Onderzoeken samenhang met provinciale subsidieprogramma. In de binnenstad meewerken aan mogelijkheden. Meer woningen voor jongeren labelen,	Niet duidelijk of en in hoeverre de slaagkans is vergroot. Uitwerking gereserveerde gelden onvoldoende. Onderzoeksmogelijkheden niet benut.

		verkennen en benutten van mogelijkheden voor selectiever woonruimteverdelingsbeleid met de corporaties. Mogelijkheden onderzoeken van toepassen voor tijdelijke contracten.	
12	Toegankelijkheid en actieve aandacht voor huisvesting van ouderen	Aandacht voor toegankelijkheid en bereikbaarheid woonomgeving. Nieuwbouwappartementen en percentage eengezinswoningen moet voldoen aan gemeentelijke beleidsnotitie multifunctioneel bouwen. Lokale woonopgave door vergrijzing in beeld brengen. Bevorderen waar mogelijk doorstroming door actieve gerichte informatie over ouderenhuisvesting.	Bevorderen doorstroming niet aantoonbaar. De beleidsnotitie Multifunctioneel bouwen dateert uit 2009 en wordt nog steeds gehanteerd. Vergrijzing niet in beeld gebracht.

De tekst in de woonvisie behorend bij de ambities geeft niet aan hoe de ambities te realiseren; het is veeleer een uitwerking van hetgeen onder de ambitie wordt verstaan. Nadere uitwerking en afspraken zouden volgen in de overleggen met de woningcorporaties in de vorm van het document genaamd prestatieafspraken. In de prestatieafspraken brengen de woningcorporaties een bod uit aan de gemeente met afspraken waarin zij toezeggen op welke manier zij bijdragen aan de uitvoering van de woonvisie.

Naast strategische acties, nadere afspraken met de woningcorporaties zijn er nog de eerdergenoemde 6 woonopgaven: demografische ontwikkeling; kwaliteitsslag bestaande woningvoorraad; doorgaan met werken aan beter evenwicht; doorstroming en toegankelijkheid woningmarkt; blijvende aandacht voor wonen en zorg en ondersteuning in de woning en nieuwe samenwerkingsverbanden. Het woord 'woonopgaven' suggereert dat er een uitwerking aan gekoppeld wordt om de opgaven te realiseren. Een expliciete koppeling met de woonvisie en/of prestatieafspraken is de rekenkamercommissie niet tegen gekomen.

6.3.2 Hoe moeilijk/ makkelijk is de uitvoerbaarheid van de woonvisie?

Een veelheid van rollen om uit te voeren

In de woonvisie zijn voor de gemeente heeft verschillende rollen benoemd. De verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente en partners zijn niet geconcretiseerd. In de tekst van de woonvisie wordt wel aangegeven dat de gemeente bepaalde rollen moet invullen, maar daar blijft het bij. Zo wordt de gemeente de rollen toegekend van regisseur, bestuurder, facilitator en voorlichter, initiator, trekker, kennismakelaar, stimulator, samenwerkingspartner en toetser. Deze veelheid van rollen is ambitieus. De rekenkamercommissie is nagegaan of en hoe dit mogelijk is, waaruit dit blijkt en wat hiervoor is gedaan.

Ten aanzien van de aandachtspunten betaalbaarheid en doorstroming staat in de woonvisie dat de gemeente regie voert en dat corporaties uitvoeren, dat de gemeente faciliteert en plannen van aanpak dan wel een programma van eisen opstelt. Er zijn geen

instrumenten voor regievoering. De rekenkamercommissie kan dus niet vaststellen hoe, bij het ontbreken van instrumentarium, de gemeente regie voert. Dat geldt ook ten aanzien van het sturen op aantallen bij het vergroten van nieuwbouw.

Initiëren van passend huisvesten en stimuleren van doorstroming vraagt om het nemen van initiatieven door de gemeente. De rekenkamercommissie is hier een beperkt aantal zaken tegen gekomen zoals starterslening en subsidie voor jongerenhuisvesting en recent de inzet van een verhuiscoach voor ouderen.

De gemeente is duidelijk een samenwerkingspartner voor de corporaties bij het maken en uitvoeren van de prestatieafspraken. De rol van toetser hoort meer bij Ruimtelijke Ordening dan bij Bouwen en Wonen; het toetsen van bouwplannen loopt via het Omgevingsloket.

Verder is naar analogie van de strategische actie sprake van een veelheid van rollen. Om deze rollen te kunnen vervullen is de nodige ambtelijke capaciteit en kennis nodig. De rekenkamercommissie is niet tegen gekomen dat aan de voorkant een inschatting van de formatie is gedaan en zodoende de haalbaarheid van de ambities is getoetst.

In het licht van de capaciteitsproblemen was het volgens ambtenaren Bouwen en Wonen niet mogelijk om meer dan het hoogstnoodzakelijke te doen. De jaarlijkse woningbouwplanningslijst en resultaten hiervan worden bijgehouden. Het doen van onderzoek, bijvoorbeeld op het gebied van doorstroming om te kunnen nagaan of de juiste doelgroepen in de gebouwde woningen zijn komen wonen, ontbreekt.

In de woonvisie is ingezet om woningen voor het ontbrekende middensegment te realiseren. Een instrument hiervoor is het maken van anterieure afspraken voor een bouwproject. Een anterieure overeenkomst heeft tot doel het vastleggen van afspraken tussen een gemeente en een particuliere partij over het ontwikkelen (bebouwen) van een bepaald perceel. Het perceel is in eigendom bij de private partij en die wil voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Door capaciteitsgebrek is het nu niet goed mogelijk om de marktpartijen te bespelen en het risico voor de Gemeente Zutphen te verminderen. De mogelijkheid van een procesregisseur wordt geopperd als mogelijke oplossing.

Verder was halverwege 2017 door de raad geld beschikbaar gesteld voor jongerenhuisvesting. Toen de wethouder in 2018 aantrad, was hier nog niets mee gedaan. Er was ook nog geen (uitvoerings)regeling opgesteld. Deze kwam pas eind 2018 tot stand.

Stroeve samenwerking tussen Ruimtelijke Ordening en Bouwen en Wonen

De rekenkamercommissie heeft uit de gesprekken kunnen opmaken dat er sprake is geweest van een stroeve samenwerking tussen de portefeuillehouders Ruimtelijke Ordening en Bouwen en Wonen in de vorige collegeperiode. De bestuurlijke verhoudingen maakten dat er ook op ambtelijk niveau gezamenlijk te weinig voorrang geboekt kon worden.

Een aantal projecten waarbij belangen van Bouwen en Wonen raakvlak(ken) hadden met de belangen van Ruimtelijke Ordening leverden bij de woningcorporaties het beeld op dat de belangen van RO prevaleerden. Zo is in één geval sprake van een parkeernorm waardoor jongerenhuisvesting niet mogelijk leek op een locatie op de Nieuwstad.

Structuurbeeld Klein Vaticaan

Klein Vaticaan is een programma om te komen tot een integrale aanpak van het gebied rondom de Sint Janskerk op de Nieuwstad te komen. Een van de doelstellingen was om in samenwerking met partners een aantrekkelijke openbare ruimte en (bouw)plannen te realiseren. Specifiek voor dit gebied is een Structuurbeeld ontwikkeld en vastgesteld. Een initiatief van Ons Huis om appartementen te realiseren in panden op de Geweldigershoeke – binnen de locatie Klein Vaticaan - is stuk gelopen op het niet kunnen realiseren van de parkeernorm. Dit is een gemeente-interne kwestie tussen Ruimtelijke Ordening enerzijds en Bouwen en Wonen anderzijds.

Deze informatie is niet aan te treffen in een programmabegroting en ook uit andere documenten is deze informatie niet op te maken.

Hoewel een woonvisie geen wettelijk verplicht instrument is, is een dergelijk actueel volkshuisvestelijk kader volgens de herziene Woningwet van 2015 wel een voorwaarde om met de woningcorporaties te komen tot prestatieafspraken. Dit verandert binnenkort door de invoering van wet regie volkshuisvesting. Het woonbeleid moet als kader onderdeel zijn van de Omgevingsvisie (raadsbevoegdheid) en vervolgens uitgewerkt worden in een volkshuisvestingsprogramma (collegebevoegdheid).¹⁹ De ambtenaren van Bouwen en Wonen hebben al bij de collega's van Ruimtelijke Ordening aangegeven dat volkshuisvesting in de voorbereiding van de Omgevingsvisie moet worden meegenomen, maar tot nu toe zijn zij hierin nog niet meegenomen.

6.3.3 Wat gaat in de uitvoering van de woonvisie anders/ beter dan in de vorige visie?

De rekenkamercommissie is in de (beleids)documenten niets tegen gekomen dat duidt op een afweging van aanpak/ werkwijze van beleid tijdens de vorige woonvisie ten opzichte van de huidige visie en bijgevolg een verandering in werkwijze. De vervolgvraag is of er aanleiding c.q. noodzaak was om de uitvoering aan te passen om meer resultaten te boeken.

Een significant verschil in werkwijze is in ieder geval dat eerder met een uitvoeringsagenda – zie hoofdstuk 3.3.2 - is gewerkt waarmee de voortgang beter bijgehouden kon worden. Hierin was kolomgewijs opgenomen: thema – subdoel - wat doen we ervoor – rol betrokkenen – financiën, startdatum en prioriteit. Een uitvoeringsagenda maakt het ook mogelijk om sneller afwijkingen en vertragingen te signaleren zodat kan worden bijgestuurd.

6.3.4 Welke afspraken worden met wie gemaakt?

In regionaal verband maken de deelnemende gemeenten van de Clean Tech regio afspraken over een regionale woonagenda. Het gaat hier om de kwantiteit van de te bouwen woningen. Op lokaal niveau is er binnen de bandbreedte en speelruimte van de afspraken ten opzichte van regio ruimte om de kwaliteit van de woningen te bepalen.

¹⁹ Tot en met 30 maart kon via een consultatieronde gereageerd worden op het concept van de voornoemde wet.

6.3.5 Welke mogelijkheden tot bijsturing zijn er?

Er zijn een aantal veel gebruikte instrumenten die een gemeente kan inzetten voor beïnvloeding van beschikbaarheid en betaalbaarheid. De Gemeente Zutphen heeft van de meeste geen gebruik gemaakt tijdens de realisatie van de huidige woonvisie tot nu toe. Deze instrumenten zijn onder andere:

- Huisvestingsverordening
- Doelgroepenverordening
- Actief grondbeleid
- Anterieure grondovereenkomsten
- Flexwoningen
- Leegstandsverordening
- Afspraken met corporaties over passend toewijzen en maximale huurprijzen
- Norm voor aandeel betaalbare woningen in nieuwbouwplannen.

In 2021 vroeg de raad nadrukkelijk aandacht voor de druk op de woningmarkt met 3 aangenomen moties:

‘Aanpak gevolgen woningnood’, ‘Versnellen en oplossen woningtekort’, ‘Greep op doorstroming woningmarkt’ en ‘Greep op de woningnood’.

Voortkomend uit de zorg van de raad met de recente veranderingen op de woningmarkt kwam het verzoek om een actueel woningmarktonderzoek naar voren. Het niet gerealiseerde woningdashboard had moeten voorzien in inzicht en dan hadden eerder maatregelen kunnen worden getroffen.

Bureau Companen heeft vervolgens in september 2021 een onderzoek ‘Doorrekening woningvraagontwikkeling’ gepresenteerd. Kort samengevat is het bouwen voor de doorstroming in de huidige marktdruk niet meer voldoende en moet de vraag naar betaalbare woningen worden toegevoegd. Er tekent zich volgens dit onderzoek een beleidsrichting af voor wat betreft het te ontwikkelen woningaanbod tot 2030. Deze beleidsrichting is gericht op:

- Een lichte verschuiving van de focus binnen ‘Krachtig Zutphen’, van het aantrekken van hogere inkomensgroepen naar het bieden van voldoende mogelijkheden op de woningmarkt om jonge huishoudens en gezinnen te behouden en aan te trekken;
- *Voor de lokale/regionale vraag:* het bouwen van koopwoningaanbod met een primaire focus op het segment grondgebonden woningen in de prijsklassen vanaf € 200.000 tot € 250.000 (voor koopstarters en voor doorstromingskansen uit de sociale huur) en tussen € 250.000 en € 325.000 (voor jonge huishoudens/gezinnen), met daarop aanvullend een beperkte focus op het realiseren van aanbod in het segment grondgebonden koopwoningen in de prijsklasse vanaf € 325.000 (gericht op het accommoderen van doorstroom binnen de koop);
- *Voor het desgewenst voorzien in aanvullend aanbod voor een bovenregionale vraag, bijvoorbeeld bij een potentiële groeiambitie:* het realiseren van aanvullend aanbod in het segment grondgebonden koopwoningen in de prijsklasse vanaf € 325.000;
- Een beperkte toevoeging in de sociale huur, van circa 150 grondgebonden woningen voor gezinnen en circa 50 appartementen/studio's voor kleine huishoudens;
- Een beperkte toevoeging van koopappartementen in de prijsklasse tot € 200.000 voor kleine huishoudens;

- Een toevoeging van circa 200 vrije sector huurwoningen (mix van appartementen en grondgebonden woningen) om te zorgen voor voldoende aanbod voor de middeninkomensgroep en voor de flexibele woon-vraag.

Het college heeft het Forum vervolgens op basis hiervan geïnformeerd over een mogelijke beleidsrichting voor het te ontwikkelen woningaanbod tot 2030 waarbij het aantrekken van hogere inkomensgroepen binnen 'Krachtig Zutphen' voldoende mogelijkheden worden geboden. Hiervoor zouden 200 vrije sector huurwoningen moeten zorgen voor voldoende aanbod voor de middeninkomensgroep en voor de flexibele woon-vraag. Tevens een beperkte toevoeging in de sociale huur van circa 150 grondgebonden woningen voor gezinnen en circa 50 appartementen/ studio's voor kleine huishoudens; een beperkte toevoeging van koopappartementen in de prijsklasse tot €200.000 Euro voor kleine huishoudens.

De vraag die hierbij nog niet beantwoord wordt, is hoe dit gewenste aanbod te realiseren. Dit moet met de corporaties besproken worden, zo blijkt uit de prestatieafspraken 2022 – zie verderop. Het echte probleem in deze ontwikkelopgave is overigens de grond om de opgave te realiseren en het meenemen van commerciële marktpartijen (met bouwclaims).

Verder is een raadsbesluit tot het bouwen van meer betaalbare woningen genomen december 2021. Over dit raadsbesluit is politiek-bestuurlijk behoorlijk gediscussieerd omdat werd ingezet op dermate lage prijsklassen, dat de haalbaarheid sterk onder druk staat. Vanuit het woningbehoefteonderzoek kwam een andere beleidslijn naar voren. Daarin wordt ook ingezet op het toevoegen van meer betaalbare woningen, maar in meer realistische prijsklassen.

Ambtelijk wordt daarom getwijfeld aan de haalbaarheid van het raadsbesluit.

Forumspecial Wonen 19-01-2023: de weg naar de toekomst

Om toekomstige zaken te kunnen realiseren, is de raad tijdens een Forumspecial op 19 januari van dit jaar geïnformeerd over de mogelijkheden voor sturing op de woningmarkt. Het college bezint zich hiermee over de inzet van sturingsinstrumenten in reactie op een drietal moties van de raad: raadsbesluit en amendement hierop voor meer betaalbare woningen. Dit leidde ertoe dat een afweging is gemaakt van de effecten van de inzet van instrumenten op de woningmarkt.

Volgens het collegebesluit is in genoemde moties gevraagd naar een koers en instrumenten op de woningmarkt om beschikbaarheid en betaalbaarheid te borgen. De amendementen doen evenwel een oproep om woningtypen en betaalbare woningen te realiseren; hierbij worden geen instrumenten genoemd hoe dit te bereiken! Hiermee worden impliciet wel de hiervoor genoemde instrumenten bedoeld (hoofdstuk 3.3.5). In moties waarin heeft de raad wel gevraagd om verschillende instrumenten in te zetten zoals zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding. Tevens wordt gevraagd om voor te sorteren op een wijziging van de Huisvestingswet die het mogelijk kan maken om een aandeel van de nieuw te bouwen sociale koopwoningen te reserveren voor eigen inwoners.

Tijdens de Forumspecial heeft het college 2 besluiten toegelicht:

1. de in te zetten koers voor de nieuwbouwwontwikkeling gericht op het realiseren van voldoende betaalbaar woningaanbod, gepresenteerd en;

2. De uitwerking van instrumenten voor het borgen van betaalbaarheid en beschikbaarheid op de woningmarkt.

De instrumenten zijn in samenhang afgewogen. Punt hierbij is wel dat een afweging van instrumenten aan de raad is; hiermee worden kaders gesteld. De raad moet over de informatie kunnen beschikken om de juiste afweging te kunnen maken.

Bij de keuze voor de instrumenten is afgewogen of het instrument bijdraagt aan:

1. Het hoog houden van de bouwproductie (beschikbaarheid borgen);
2. Gedifferentieerd bouwen;
3. Een effectief en (kosten) efficiënt pakket aan maatregelen en;
4. Het behouden van voldoende wendbaarheid om in te kunnen spelen op snel veranderende omstandigheden op de (woning)markt.

Knelpunten op de Zutphense woningmarkt zijn: doorstroming vanuit de goedkoopste woningen en het bouwen voor de doorstroming in de huidige marktdruk is onvoldoende. Ergo: ook bouwen voor de directe vraag naar betaalbare woningen is nodig.

Het college zet op basis hiervan in op:

Beleidsinstrumenten

Woonvisie met kwalitatief woonprogramma (sociale huur grondgebonden en appartementen, huur appartementen vrije sector, koop tot 200.000 Euro, 200.000-250.000, 250.000-325.000 en beperkt gezinswoningen tot 325.000) Beleidsregels sociale woningbouw en bij eigen grond aanbestedingsvoorwaarde hierop enten.

Beleidsregels hebben het voordeel dat deze minder tijd kosten dan visievorming en er sneller geschakeld kan worden als dat nodig is.

Publiekrechtelijke instrumenten

Sociaal woningbouwprogramma opnemen in bestemmingsplan/ omgevingsplan

In plaats van een doelgroepenverordening waarin wordt vastgelegd welke doelgroepen voor een bepaald woningbouwsegment in aanmerking komen is gekozen voor het vastleggen in bestemmingsplan. Bovendien is dit instrument niet kosteneffectief vanwege controle en handhaving.

Privaatrechtelijke instrumenten inzetten op anterieure overeenkomsten

Zelfbewoningsplicht voor nieuwbouw tot NHG-

grens

Mogelijk een beperkte inzet op een anti-speculatiebeding voor nieuwbouw

Prestatieafspraken met woningcorporaties

Anterieure overeenkomsten vereisen het goede (wederkerige) gesprek met ontwikkelaars en/of initiatiefnemers. Voor zelfbewoningsplicht kunnen ook afspraken in de anterieure overeenkomsten worden opgenomen.

Financiële instrumenten

inzet koopconstructies verkennen met regiogemeenten

Starterslening beperkt inzetten.

De beperkte inzet van startersleningen wordt ingegeven doordat er een fonds nodig is, uitvoeringscapaciteit en het een prijsopdrijvend effect op woningprijzen kan hebben.

Samengevat kiest het college meer voor ‘zachte’ dan voor ‘harde sturingsinstrumenten. Het college kiest ervoor geen huisvestingsverordening in te zetten voor woningsplitsing, verkamering en onttrekking omdat “uniformeren vanwege historisch karakter lastig is. Het alternatief is beleidsnotitie regie woningbouw actualiseren.”²⁰ Evenzo ook geen huisvestingsverordening voor toewijzen van sociale koop en middenhuur. Voor middenhuur wordt een alternatief gezocht en de doelgroepen sociale koop worden gemonitord.²¹

Tijdens het Forum werd de kanttekening geplaatst dat ten aanzien van betaalbaar wonen geen percentages werden genoemd. Ook werd erop gewezen dat het moeilijker is om beleidsregels te monitoren dan de uitvoering van een verordening. Ambtelijk is aangegeven dat er ook andere redenen zijn om niet te kiezen voor strikte sturing en handhaving middels een verordening (o.a. kostenefficiëntie en de mate waarin je met verschillende instrumenten je doel kunt bereiken). Dit is integraal afgewogen voor inzet van een instrumentarium als geheel. Evenals hiervoor is dan wel de vraag: wie bepaalt de afweging?

In het collegebesluit blijkt de afweging van keuzes al te zijn gemaakt en dat de raad niet uit de instrumenten kan kiezen terwijl bij de instrumenten wel voordelen en nadelen genoemd staan.

De rekenkamercommissie wijst in deze nog eens op het rapport nulmeting raadsvoorstellen dat zij eind 2021 heeft gedaan en waarin werd geconcludeerd dat alternatieven en scenario's niet in het sjabloon van raadsvoorstellen voorkomen.

Tevens kan in aansluiting op het instrumentarium dat in de Forumspecial Wonen van 19-01-2023 is gepresenteerd het stappenplan van Aedes wellicht in de voorbereiding op de nieuwe woonvisie worden meegenomen. Aedes, de vereniging van woningcorporaties heeft een gids opgesteld: *Hoe bouwen we sociale huur?* Een samenvatting is als bijlage B opgenomen bij dit rapport.

6.4 Prestatieafspraken met woningcorporaties

In de eerdergenoemde regionale woonagenda van de Clean Tech regio zit een uitvraag richting de woningcorporaties over wat deze kunnen realiseren om de woonvisie uit te voeren. Woningcorporaties hebben hiertoe investeringsruimte gereserveerd voor bijvoorbeeld:

- Hoeveel woningen worden er verduurzaamd;
- Gaan de corporaties nog nieuwe woningen bouwen? zo ja, waar en hoeveel;
- Hoe worden de woonlasten verlaagd;
- Hoe blijven voldoende huurwoningen voor de doelgroep beschikbaar;
- Hoe wordt de slaagkans voor jongeren vergroot?²²

²⁰ Sheet 18 bij presentatie Koers en Instrumentarium woningmarkt. Achtergrond bij collegebesluit 20-12-2022, Forumspecial Wonen 23-01-2023.

²¹ Ibidem.

²² Memo Forum/raad bij prestatieafspraken wonen 2020.

Hieronder wordt ingegaan op wat de prestatieafspraken met woningcorporaties concreet inhouden met betrekking tot betaalbaarheid en doorstroming én op de evaluaties van de afspraken. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om zowel de gemaakte afspraken als de evaluaties breed samengevat op te nemen in deze nota van bevindingen. De reden hiervoor is dat de inhoud ervan niet of niet geheel met de raadsleden wordt gedeeld zoals in dit hoofdstuk '4 wordt toegelicht.

Samenvatting en eerste orde bevindingen prestatieafspraken

De prestatieafspraken zijn voor wat betreft kwantitatieve gegevens niet als SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te kwalificeren.

Bijvoorbeeld ten aanzien van aantallen te verduurzamen woningen staat wel genoemd per corporatie hoeveel woningen op jaarbasis zijn verduurzaamd, maar het blijft onduidelijk welk percentage dit is ten opzichte van het totaal en in welk tempo dit plaatsvindt. Ook ten aanzien van labelen van woningen specifiek voor jongeren kan de rekenkamercommissie niet vaststellen in hoeverre deze aantallen voorzien in de vraag van deze doelgroep.

Voor de aspecten realistisch en tijdgebonden is de rekenkamercommissie geen indicatie tegengekomen.

De gemeente is partner bij de stuurgroep overleggen en de ambtelijke werkgroep ter voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de prestatieafspraken. Uit de prestatieafspraken en evaluaties is niet op te maken welke rol de gemeente in het samenspel inneemt ofwel: wie voert de regie.

Gevraagde input van raadsfracties op nieuw te maken prestatieafspraken wordt niet specifiek teruggekoppeld.

Bij de evaluaties valt het de rekenkamercommissie op dat niet op alle punten in de prestatieafspraken wordt ingegaan. Hierdoor wordt niet duidelijk of en in hoeverre aan prestatieafspraken is voldaan en of partijen hierop zijn aangesproken.

Ten aanzien van de doorstroming stelt de rekenkamercommissie vast dat uit de evaluatie van 2022 blijkt dat de doorstroming, die al jaren als ambitie in de woonvisie staat, nog altijd niet tot stand is gekomen. Hetzelfde kan worden gesteld ten aanzien van jongerenhuisvesting en flexwoningen.

6.4.1 Hoe worden de prestatieafspraken gemonitord

De prestatieafspraken worden jaarlijks geëvalueerd. De voorbereiding wordt gedaan door de ambtelijke werkgroep waarna de stuurgroep deze vaststelt.

De regie op de uitvoering van de prestatieafspraken ligt bij de beleidsadviseurs Wonen van team RED.

Elk voorjaar worden de prestatieafspraken geëvalueerd. De woningcorporaties maken een verslag, vanuit de gemeente wordt hieraan meegeschreven. Bij de jaarlijkse evaluaties in het voorjaar spreken partners elkaar er volgens het college op aan als

afspraken niet zijn nagekomen/gehaald. De uitkomst van de evaluatie wordt gebruikt bij het startgesprek om weer nieuwe prestatieafspraken te maken.²³

6.4.2 Met welke partijen worden de prestatieafspraken gemaakt?

Sinds 2015 werkt de gemeente op basis van de gewijzigde Woningwet samen met de lokaal werkzame woningcorporaties. Sinds 2017 doen de corporaties jaarlijks een bod op het gemeentelijk woonbeleid. In het bod zijn prestatieafspraken vastgelegd waarmee de corporaties toezeggen op welke manier zij bijdragen aan de uitvoering van de woonvisie. Het bod wordt, conform de Rijks procedure, op 1 juli formeel bij de gemeente ingediend. De corporaties hebben hierbij steeds de gemeente gevraagd het bod aan te vullen met gemeentelijke prestaties op het gebied van wonen. Ondanks dat de gemeente hiertoe niet verplicht is, geeft het college aan dit te hebben gedaan vanuit partnerschap en voor de volledigheid.²⁴ De woningcorporaties dienen de prestatieafspraken af te stemmen met huurdersvertegenwoordigers.

In het voorjaar wordt voorafgaand aan de gesprekken de raad om input gevraagd. Dit gebeurt schriftelijk via een uitvraag door de griffie. De opbrengsten worden ambtelijk doorgestuurd.

Deze input brengt de gemeente in bij de gesprekken. Dit is het zogeheten prestatieafspraken spel met woningcorporaties en huurdersvertegenwoordigers. De wethouder Wonen benadrukt vervolgens hetzelfde in het bestuurlijk Tripartite overleg: gemeente, woningcorporaties, huurders over het concept bod prestatieafspraken in het najaar. Ter voorbereiding op dit overleg worden de concept prestatieafspraken vooraf besproken met de wethouder Duurzaamheid vanwege de strategische acties rondom energietransitie en verduurzaming van woningen.

In het collegebesluit dat met het Forum wordt gedeeld over de nieuwe prestatieafspraken is geen afzonderlijke informatie toegevoegd waarin wordt ingegaan op hetgeen de fracties hebben aangedragen. De rekenkamercommissie heeft zo niet kunnen nagaan of en hoe deze input is verwerkt.

Het college heeft mandaat om onder de woonvisie uitvoering te geven aan de opgave middels het maken van afspraken met de corporaties. Hoewel het formeel niet hoeft, wordt de raad jaarlijks om input gevraagd. Deze input wordt meegewogen in de gesprekken over de nieuwe prestatieafspraken. Van een (verplichte) specifieke terugkoppeling op aangedragen punten is nooit sprake geweest. De raadsfracties kunnen hun suggesties en aandachtspunten alleen in het document prestatieafspraken teruglezen of niet. Hoewel het hier een formeel correcte handelwijze betreft, wordt de raad zo wel via een te korte weg behandeld.

²³ Ibidem.

²⁴ O.a. collegebesluit 01-12-2020, 2020_BW_00546, zaaknummer 168925, p. 2.

6.4.3 Welke afspraken worden er gemaakt?

Het vertrekpunt bij nieuwe afspraken vormen een zo goed en zo concreet mogelijk bod van de woningcorporaties op de opgaven die in woonvisie zijn geformuleerd. Volgens de woonvisie wordt er afgestemd over onder andere:

- Transformatie en sloop/nieuwbouw van kwalitatief slechte woningen en;
- Betaalbaarheid en toegankelijkheid van sociale huurvoorraad voor met name jongeren en huishoudens net boven de liberalisatiegrens.

Prestatieafspraken 2018 en 2019

De afspraken van 2018 en 2019 zijn om onduidelijke redenen identiek.

Ten aanzien van betaalbaarheid en beschikbaarheid heeft de gemeente voor zichzelf als uitgangspunt verwoord dat de kernvoorraad niet verder toeneemt én dat de wachttijden voor woningzoekenden niet onaanvaardbaar oplopen.

Bij woonbedrijf Ieder1 is hierover niets te lezen. Bij Ons Huis staat dat het doel bij passend toewijzen is om de slaagkans voor de verschillende inkomensgroepen zo goed mogelijk te houden. Dit is iets anders dan de wachtlijstproblematiek.

Voor het adequaat huisvesten van jongeren en koopstarters heeft de gemeente in 2017 startersleningen beschikbaar gesteld, maar geen nieuwe in 2018 en 2019. In 2017 heeft de gemeente een motie aangenomen over jongerenhuisvesting – zie verderop hoofdstuk 4.2.3 – en hiervoor ook geld beschikbaar gesteld. Het college concludeert vervolgens: de gemeente zet dus in op meer huisvesting voor jongeren. Zij denkt concreet mee met diverse initiatieven uit de markt om woonruimte te ontwikkelen. Woonbedrijf Ieder1 heeft het aantal woningen met jongerenlabel verhoogd naar 221 woningen. De rekenkamercommissie kan niet opmaken uit de prestatieafspraken hoeveel het aanvankelijke aantal bedroeg. Tevens is gestart met een Pilot 'toepassen verhuurlabel jongeren bij aanbidding'. De pilot loopt door tot in 2019. Er wordt geen melding gedaan van evaluatie. 10% van de woningen in Zutphen wordt toegewezen via loting. Hierbij is de inschrijfduur niet relevant en dit wordt als gunstig gezien voor jongeren. Ons Huis geeft aan dat in overleg met de gemeente wordt gekeken hoe jongeren in de nieuwbouw geholpen kunnen worden. Hier wordt opnieuw naar gekeken in de stuurgroep. Ook Ons Huis ervaart de lotingwoningen als gunstig. Tevens doen ze het aanbod om te adviseren aan particulieren die jongerenhuisvesting willen realiseren.

Prestatieafspraken 2020

Het kader voor het gemeentelijk woningbouwprogramma is formeel vastgelegd in de regionale woonagenda Cleantech regio 2018. In verband met hiermee maakt de gemeente jaarlijks een planningslijst met woningbouwplannen (huur en koop). De gemeente deelt deze informatie met de woningcorporaties en *indien gewenst* met de huurdersverenigingen.

Voor de verlaging van de woonlasten worden aan inwoners adviezen gegeven. Dit gebeurt via digitale loketten en energicoaches die woningeigenaren coachen. Zutphen wil daarnaast zelf een aantal van deze coaches aanvullend opleiden speciaal voor huurders. Er is een plan in voorbereiding waarbij zij gaan samenwerken met schuldhulpmaatjes. Tevens is een plan in voorbereiding voor een lening aan inwoners die hun woning energiezuiniger willen maken. De rekenkamercommissie heeft dit plan niet aangetroffen.

In overeenstemming met strategische actie 9 woonlastenaanpak dienen de woonlasten middels verduurzaming te worden verlaagd. Om te voorkomen dat het voordeel van lagere energiekosten (bij een zogeheten energielabelsprong) teniet wordt gedaan door huurverhoging wil de gemeente de vergoedingentabel inzetten. Dit is in het sociaal huurakkoord opgenomen.²⁵

In de tekst van de prestatieafspraken is verder niet te lezen hoe de gemeente wil bereiken dat de in het Sociaal Huurakkoord tussen Aedes en de Woonbond, als vertegenwoordigers van corporaties en huurders, afgesproken vergoedingentabel wordt toegepast.²⁶ De tabel dient als leidraad voor de maximale huurverhoging die wordt toegepast bij een labelverbetering. De tabel wordt conform toegepast. Ieder1 en Ons Huis voeren grootschalig labelverbetering uit. Ons Huis vermeldt expliciet dat verduurzaming vooralsnog zonder extra huurverhoging wordt uitgevoerd.

Ieder1 onderzoekt de mogelijkheid om hun kantoor te transformeren naar jongerenhuisvesting. Indien dit doorgaat start de bouw waarschijnlijk in 2021 met de oplevering in 2022.

Prestatieafspraken 2021

De gemeente heeft ter voorbereiding op het bod prestatieafspraken 2021 aandacht gevraagd voor:

1. Verduurzaming van woningen;
2. Versterken van sociale netwerken in buurten en wijken;
3. Toezicht en handhaving in de wijken en;
4. Aandacht voor diversiteit in de wijken.

Daarnaast laat het college de raad weten dat in 2020 extra aandacht is besteed aan jongerenhuisvesting en mogelijkheden van woningcorporaties ten behoeve van middeldure huur. Hierbij gaat het om huishoudens die net te veel voor een sociale huurwoning (tot 737 Euro) verdienen, maar te weinig voor een marktsector huurwoning (vanaf 850 Euro). De rekenkamercommissie heeft niet kunnen achterhalen waar deze extra aandacht uit bestond of wat hier precies voor is gedaan.

Bij verkoop van sociale huurwoningen van Ieder1 geldt een zelfbewoningsplicht en is een anti-speculatiebeding van toepassing voor een periode van een jaar.

²⁵ In het Sociaal Huurakkoord van 2018 hebben Aedes en de Woonbond – de vertegenwoordigers van de woningcorporaties en huurders – afgesproken dat het redelijk is dat huurders een bijdrage gaan leveren aan de kosten die het verduurzamen met zich meebrengt. Zij hebben immers het voordeel van een lagere energierekening en vaak een comfortabelere woning, terwijl de corporatie investeert. Deze bijdrage is een vergoeding voor duurzaamheidsinvesteringen. Er is wel afgesproken dat deze vergoeding normaal gesproken niet mag leiden tot hogere woonlasten voor huurders dan vóór het verduurzamen. Om te bepalen wat redelijk is wat de huurder als vergoeding betaalt, is de vergoedingentabel ontwikkeld. Bron: Vergoedingentabel voor faire huurverhogingen bij verduurzamingsmaatregelen. Handreiking versie 2, 8-12-2021.

²⁶ Hierin is in ieder geval vastgelegd dat de gemeente uitgaat van een inflatievolgend huurbeleid en het continueren van maatwerk voor huurders die relatief weinig inkomen hebben ten opzichte van hun huurprijs en uitvoering van het Klimaatakkoord.

Voor doorstroming geeft Ons Huis aan senioren in een eengezinswoning aan te bieden door te stromen naar een kleinere woning.

Met het woningbouwprogramma is gewerkt aan een beter evenwicht. Het gaat hier om het peil houden van de kernvoorraad. Op basis van het woningmarktonderzoek is de wens om de focus de komende jaren te verschuiven en verscherpte focus op het bieden van voldoende mogelijkheden voor gezinnen en jonge huishoudens om zo de sociale en economische draagkracht van Zutphen te bevorderen. De Gemeente Zutphen gaat met de corporaties het gesprek aan over een toevoeging in de sociale huur de komende jaren om woningen toe te voegen van (lage) middelhuur/vrije sector en de potentie van verkoop van een klein deel hiervan. Voor te slopen woningen geldt herbouwplicht om de kernvoorraad op peil te houden en om te voorzien in meer goedkope koopwoningen om doorstroming te bevorderen.

Specifiek met Leder1 werkt de gemeente aan de realisatie van huurwoningen om de directe druk op het sociale woningmarktsegment te verlichten en hoopt in de eerste helft van 2022 uitsluitsel te geven over een locatie.

Om het doel 'vergroten slaagkans voor jongeren' vlot te trekken worden de corporaties betrokken bij dit onderwerp. Waar mogelijk worden zij op de hoogte gebracht van nieuwe initiatieven om samen te optrekken en in deze van betekenis kunnen zijn.

Ten aanzien van de strategische actie actieve aandacht voor huisvesting van ouderen vindt de gemeente dat ouderen bij verhuizing hun huidige huurprijs mogen meenemen. Maar ook communicatie hierover is van belang. Achtergelaten woningen kunnen voorzien in de woningbehoefte van (jonge) gezinnen. Deze prestatieafspraken is conform evaluatie van de prestatieafspraken 2018 opgenomen.

In de tekst wordt niet teruggekomen op het onderzoek naar de mogelijkheid van de transformatie van het kantoor van Leder1 naar jongerenhuisvesting.

Ons Huis geeft aan bij het adverteren voor woningen een schatting te geven van de energielasten.

Prestatieafspraken 2022

De gemeente zet graag het gesprek voort met de corporaties over de bijdrage die zij kunnen leveren aan de kwalitatieve woningvraag op basis van het onderzoek van bureau Compaan (zie verderop), hun rol bij het bouwen en huurwoningen en hun bijdrage aan veerkrachtige wijken en buurten. Op de agenda staan ook de periode van zelfbewoningplicht en anti-speculatiebeding.

De laatste punten zijn reeds van toepassing bij Leder1. Beide corporaties willen samen met de Gemeente Zutphen kijken hoe vanuit gemengde wijken kan worden bijgedragen aan veerkracht.

Leder1 werkt verder aan een grootschalig project labelverbetering waardoor de woningen die verbeterd worden energielabel A en B krijgen. De verduurzaming wordt gerealiseerd tegen een huurverhoging, maar niet hoger dan de streefhuurgrens conform de vergoedingentabel.

Ons Huis heeft de doelstelling gemiddeld energielabel B gehaald waarbij tot en met label B geen huurverhoging is gevraagd.

Voor doorstroming van senioren is een regeling opgezet waarbij senioren de huur die zij vóór verhuizing betalen, mogen meenemen tot een maximale korting van 100 Euro. De regeling wordt omgezet in beleid.

De Gemeente Zutphen verscherpt de focus op het bieden van voldoende mogelijkheden voor gezinnen en jonge huishoudens. Het gesprek met de corporaties wordt aangegaan over een toevoeging in het sociale segment om de druk te verminderen.

6.4.4 Houden partijen zich aan de afspraken?

De prestatieafspraken worden ambtelijk geëvalueerd. Deze evaluaties vormen werk materiaal voor de direct betrokkenen. De gemeentelijke beleidsambtenaren hebben daarmee elk jaar de meetlat gelegd en deze gezamenlijk besproken (corporaties/huurdersvertegenwoordigers/gemeente).

De rekenkamercommissie is nagegaan in hoeverre bij de evaluatie alle gemaakte prestatieafspraken zijn nagegaan en of partijen zijn aangesproken op het niet nakomen/halen van afspraken. Hieronder wordt alleen ingegaan op niet of gedeeltelijk niet gehaald prestatieafspraken.

In de jaarlijkse cyclus van het maken van prestatieafspraken, conform de Woningwet 2015, worden de prestatieafspraken gemaakt/getekend in december voorafgaand aan het jaar waarin ze uitgevoerd worden. Dus op het moment dat in het begin van het jaar wordt geëvalueerd, gaat het altijd over het afgelopen jaar. De uitkomsten van dat jaar worden meegenomen naar het jaar waarvoor nog prestatieafspraken gemaakt moeten worden. Zo zijn de evaluatie afspraken in voorjaar 2019 gehouden en de tips en tops zijn meegenomen voor 2020.

Door het ontbreken van gespreksverslagen is het niet mogelijk om aan de hand hiervan na te gaan of en in hoeverre partijen zijn aangesproken op het niet of ten dele realiseren van afspraken.

Evaluatie prestatieafspraken 2018

De gemeente Zutphen had zich voorgenomen te onderzoeken met de corporaties dat de wachtlijsten niet onaanvaardbaar oplopen. Het resultaat hiervan is niet opgenomen en partijen zijn hier dus klaarblijkelijk niet op aangesproken.

De kernvoorraad omvat 10.770 woningen (aanbod) tegenover een doelgroep van 10.960 huishoudens (behoefte).

Ten aanzien van startersleningen heeft de gemeente de geplande startersleningen uitgegeven en het budget opgemaakt. Vervolgens staat te lezen bij de prestatieafspraken dat de gemeente mogelijk een jaar lang stopt met het beschikbaar stellen van deze leningen om (met de lokale makelaars) te beoordelen of deze vorm van financiële

stimulans nog langer nodig is.²⁷ Deze toevoeging is niet opgenomen in het prestatieafsprakendocument zelf.

De gemeente zou meedenken met diverse initiatieven uit de markt om woonruimte voor jongeren te ontwikkelen. In de evaluatie staat te lezen dat het de aandacht heeft. De raad heeft hiervoor in 2017 een bedrag van 500.000 Euro beschikbaar gesteld. Pas ná het aantreden van een nieuw college na de verkiezingen van 2018 heeft de toenmalige wethouder in 2019 de subsidieregeling laten vaststellen om dat geld te kunnen verdelen. De rekenkamercommissie heeft over de uitvoering van deze regeling alleen in de jaarstukken informatie aangetroffen in de zin dat er een forse onderbesteding van het budget is – zie verderop in hoofdstuk 4. In de latere evaluaties van de prestatieafspraken wordt hierover niets vermeld.

Verder heeft de BOG op het Basseroord 2 pakhuizen aangekocht om hierin studio's voor jongeren te maken. BOG maakte toen nog geen onderdeel uit van het convenant tussen woningcorporaties en gemeente.

De mogelijkheid om in Noorderhaven voor een periode van 10 jaar jongerenwoningen te realiseren, is onderzocht. De business case voor dit tijdelijke project bleek niet haalbaar. De uitbreiding van het aantal jongerenwoningen zou op een andere wijze zijn gerealiseerd. Uit de documentatie kan niet worden opgemaakt hoe dit dan wel heeft plaatsgevonden anders dan door herlabeling van woningen voor jongeren.

Evaluatie prestatieafspraken 2019

Ten aanzien van jongerenhuisvesting staat dezelfde evaluatie te lezen als over 2018. Met de toevoeging dat een particuliere investeerder in het Waterkwartier 78 kamers voor jongeren heeft gerealiseerd. De gemeente heeft evenals aan het project Basseroord hieraan subsidie verleend. Bij navraag bij ambtenaren blijkt het hier om de subsidieregeling te zijn gegaan.

Bij de doelstelling betaalbaarheid/beschikbaarheid staat bij voldoende goedkope woningen in de bestaande voorraad voor de primaire doelgroep dat de wachttijden zijn in opgelopen van 8,5 maand voor een sociale huurwoning naar 10,6 maand. Er staat niet te lezen of dit aanvaardbaar is. Wel staat bij de doelstelling passend huisvesten, waaronder stimuleren wooncarrière, te lezen dat de druk op huurmarkt toenam omdat de wachttijd langer is geworden.

Evaluatie prestatieafspraken 2020

In december 2020 is het gemeentelijk woningbouwprogramma bijgesteld. In verband hiermee mag Zutphen meer woningen bouwen dan voorheen. Volgens de evaluatie zijn veel zorgwoningen toegevoegd aan het sociale segment en voor 2021 zijn nog eens 400 woningen in aanbouw. 'Veel' wordt niet nader aangeduid met een getal. Verder is niet duidelijk of het hier om zorgwoningen gaat of andere woningen in het sociale segment. Verder is dit geen evaluatiepunt, maar een toekomstige prestatieafpraak. Voor woningcorporatie Ons Huis is vervangende nieuwbouw gerealiseerd in Warnsveld. Volgens de corporatie lijkt de toewijzing wat vreemd omdat het starters- en

²⁷ Evaluatie prestatieafspraken Wonen 2018, versie 23 mei 2019, p.11.

seniorenwoningen zouden worden. Citaat uit evaluatiedocument: “het lijkt er nu op dat de woningen voornamelijk zijn verhuurd aan de middengroep. Starters hoeven niet per definitie in de leeftijdscategorie jonger dan 30 jaar te vallen. Daarnaast kan het zijn dat er onvoldoende is gereageerd door jongeren en senioren.” De gemeente heeft gevraagd of het misschien te maken kan hebben gehad met hoe de woningen in Woonkeus zijn gelabeld. Ons Huis zegt toe dit na te kijken.

Voor de wijk Waterkwartier is een aanpassing van de sociale woningvoorraad naar de eisen van de tijd gepland. De gemeente denkt mee met de corporaties over herontwikkeling als blijkt dat bepaalde woningtypes niet meer courant zijn of als blijkt dat het verstandig is om te investeren in verduurzaming.

Woningcorporatie Ieder1 heeft dit in voorbereiding voor Waterkwartier en De Hoven, al is het de rekenkamercommissie niet duidelijk of dit conform tijdsplanning is. Bij de keuzes omtrent transformatie gaat de gemeente ervan uit dat van sloop alleen sprake kan zijn zodra voor de huidige bewoners een goed alternatief is gevonden. Dit traject is vertraagd. Er bevinden zich relatief veel goedkope woningen. Om de wijk toekomstbestendig te maken en de samenstelling van de woningvoorraad te beïnvloeden, wordt kritisch gekeken naar de samenstelling van de woningvoorraad.

Waterkwartier bestaat uit 7 of 8 buurten waaronder de Zeeheldenbuurt. In 2020 is een project gestart voor woningverbetering en voor een mogelijke transformatie naar een ander segment van een deel van de buurt. Ieder1 heeft hier de regie met betrekking tot de uitvoering, de gemeente, wijkregisseur en de sociaal werkers zijn betrokken bij de visievorming.

In het kader van de regionale woonagenda gaat de gemeente samen met de regiogemeenten in 2020 de mogelijke gevolgen van de vergrijzing verkennen en monitoren. De woningcorporaties wordt om medewerking gevraagd om mee te verkennen op welk moment dat in Zutphen gaat spelen en in welke delen van de woningvoorraad het voorkomt. Dit is de afspraak, maar in de evaluatie wordt hier niets over gezegd.

Evaluatie prestatieafspraken 2021

De planningslijst ofwel het gemeentelijk woningbouwprogramma 2021 is gedeeld met de woningcorporaties. De huurdersvertegenwoordigers hebben er niet om gevraagd, maar de lijst kan volgens de gemeente alsnog worden toegestuurd.

Dit komt overigens niet overeen met eerdere afspraken dat documenten sowieso worden toegestuurd aan huurdersvertegenwoordigers.

De gemeente zou graag in 2021 het gesprek aangaan met de corporaties over hun rol bij de bouw van vrije sector huurwoningen. Hierover wordt in de evaluatie opgemerkt: “start intenties n.a.v. onderzoek naar de lokale woning vraagontwikkeling (onderzoek bureau Companen) na de zomervakantie van 2021 in de Stuurgroep Wonen”.

Er is zoals verwacht geen nieuwbouw gerealiseerd in 2021, er wordt wel rekening gehouden met vervangende nieuwbouw als gevolg van herstructurering. Gezien de toenemende druk op de woningmarkt is het onderwerp wel op de agenda gekomen. Op werkgroep niveau zijn voorstellen gedaan aan het bestuur. Dit heeft nog niet geleid tot

concrete plannen. In 2022 is duidelijk geworden dat concrete maatregelen nodig zijn om de doorstroming op gang te krijgen.

In het Waterkwartier is een groot aantal woningen verbeterd. Evenals eerder bij prestatieafspraken over zorgwoningen is de rekenkamercommissie geen aantallen tegengekomen. De streefhuur (huur bij mutatie) is niet aangepast.

Voor wat betreft de huisvesting voor jongeren zijn met een deel van het door de raad ter beschikking gestelde bedrag van 500.000 Euro twee projecten gerealiseerd (zie 2020). Er resteert nog een bedrag van 297.500,- dat is dus 60%. Er zijn gesprekken gaande over inzet van het resterende subsidiegeld. Gesprekken met particulieren hebben tot niets geleid. Eind 2021 heeft de gemeente aan de corporaties en BOG gevraagd om een potentiële locatie te onderzoeken.

Er zijn cijfers en percentages opgenomen inzake verhuur aan jongeren door de corporaties. Uit de cijfers valt niet af te leiden hoeveel van de jonge woningzoekenden aan een woning wordt geholpen.

In vergelijking met 2018 telt de kernvoorraad 11.138 woningen (cijfers CBS) tegen toen 10.770 woningen. Dat getal is merkwaardig omdat de kernvoorraad niet zou toenemen volgens afspraak. Het aantal huishoudens staat nog steeds op 10.990 en dan zou de kernvoorraad rekenkundig gezien voldoende groot zijn om de doelgroep te huisvesten.

Het verduurzamen van de gebouwde omgeving en het verlagen van woonlasten is opgenomen als één strategische actie. Bij de grootschalige investeringen van corporaties in het verduurzamen van hun bezit heeft de gemeente de opmerking geplaatst of er aandacht is voor “Social return” bij bouwprojecten bij de corporaties. De rekenkamercommissie plaatst de vraag in hoeverre dit evaluatiepunt bij de prestatieafspraken met woningcorporaties hoort. Ook staan hier afspraken opgenomen over het bevorderen van circulair bouwen waarvoor dezelfde vraag geldt. De verduurzaming hoort te worden gerealiseerd met een huurverhoging conform het sociaal huurakkoord en wordt niet hoger dan de streefhuurgrens. De afspraken zijn toegepast in alle projecten uitgevoerd in 2018 en 2019. Dit is eind 2021 gemonitord. Alle blokken kennen een gasverbruik reductie. De monitoring wordt voortgezet in 2022.

Voor senioren is het aanbod in een bepaalde categorie te laag. Hierdoor wordt doorstroming afgeremd vanuit gezinswoningen. De gemeente heeft opgemerkt dat het wellicht goed is om te kijken of er complexen zijn waar specifieke aandacht aan de toewijzing besteed moet worden in het kader van doorstroming en het passend huisvesten van ouderen.

6.4.5 Zijn de afspraken overeenkomstig de gestelde doelen in de visie?

De prestatieafspraken zijn expliciet gerelateerd aan de ambities en strategische acties in de woonvisie. Er wordt ook aan gerefereerd. De ambities en acties zijn op zich niet concreet geformuleerd; er staan geen specifieke, meetbare of tijdgebonden doelen vermeld. Zo staat bijvoorbeeld niet aangegeven welk percentage woningen door corporaties verduurzaamd moet worden, waar en in welk tempo. De enige uitzondering vormt de cijfermatige informatie over de toegevoegde woningen. Deze informatie is niet

in tabelvorm opgenomen en er is evenmin een meerjarenoverzicht opgenomen waaruit het tempo valt op te maken.

6.4.6 Ervaring van de afspraken door de deelnemende partijen

Woningcorporatie Ons Huis en woonbedrijf Ieder1 hebben aangegeven de ambtelijke samenwerking rondom de prestatieafspraken over het algemeen als positief te ervaren. Op bestuurlijk vlak hebben genoemde partijen veel minder samenwerking ervaren met het vorige college van burgemeester en wethouders. Dit kwam met name naar voren in de stuurgroep overleggen.

Beide partijen hadden (en hebben) dringend behoefte aan bouwlocaties, zowel voor reguliere woningen als voor flexwoningen en hebben dit aangegeven bij de wethouder. Beide partijen constateerden evenwel dat Zutphen hen hierin niet tegemoet kwam. Het gevoel overheerst dat er allerlei redenen werden aangevoerd om bouwlocaties van de ambtelijke locatiestudie af te halen. Zo is in de afgelopen 8 jaren voor Ieder1 slechts één nieuwbouwproject gerealiseerd en heeft het woonbedrijf niet kunnen investeren in nieuwbouwprojecten.

Een voornemen van woonbedrijf Ieder1 om jongerenhuisvesting mogelijk te maken in het voormalig kantoorpand aan de Piet Heinstraat kwam niet van de grond onder het vorige college. Het nieuwe college kwam begin dit jaar met het verzoek of Oekraïense vluchtelingen woonruimte konden krijgen in het pand. Woonbedrijf Ieder1 heeft hierop de voorwaarde gesteld dat dit mogelijk was mits daarna er jongerenhuisvesting gerealiseerd zou worden. Het college is hiermee akkoord gegaan. Inmiddels is de huisvesting voor Oekraïense vluchtelingen al gerealiseerd een paar maanden nadat het college is geïnstalleerd.

Voor nieuwbouwprojecten is het volgens de betrokkenen nodig dat Zutphen een actieve grondpolitiek voert. Dit kan bijvoorbeeld door in bestemmingsplannen te acteren, via anterieure overeenkomsten voor een bouwproject én het definiëren van sociale woningbouw. Het gaat bij dit laatste om de hoogte van de huren in relatie tot de kwaliteit van de woning. Er zit een logische samenhang tussen huurprijs en kwaliteit van de woning (huurgrens).

Met een goede grondpolitiek kan een woningcorporatie met kans van slagen aan de onderhandelingstafel komen ten opzichte van marktpartijen en projectontwikkelaars. Deze laatste willen namelijk een hoge grondprijs bieden en daarop zijn sociale huurwoningen niet te realiseren. De Gemeente Zutphen heeft ervoor gekozen om niet te sturen op uitbreiding van het vastgoed. Waarmee wordt bedoeld: de markt zijn werk laten doen.²⁸

²⁸ Hierbij moet volgens de Gemeente Zutphen worden meegewogen dat er een aantal jaren beleid is geweest om géén sociale woningbouw toe te voegen maar juist in midden en hogere segment toe te voegen (in relatie tot 'krachtig Zutphen'). Dat beleid was in de maatschappelijke context tot circa 2020 ook gerechtvaardigd, aangezien de kernvoorraad voldoende groot was om de doelgroep te huisvesten. Ook in die tijd zijn overigens woningen toegevoegd in de sociale en betaalbare sfeer.

De woningcorporaties hebben ervoor gekozen om projecten op te starten waarvoor de Gemeente Zutphen als partner niet nodig was. Zo is fors ingezet op het verduurzamen van woningen, met name vooroorlogse woningen.

Beide partijen geven ook aan wederkerigheid gemist te hebben in de prestatieafspraken. Medewerking aan het vorm en inhoud geven van veerkracht en diversiteit in wijken wordt gemist. Door in bestaande wijken naar minder sociale woningen te streven en meer in nieuw te bouwen wijken (of in wijken van recenter datum) ontstaat meer diversiteit in woningen en type huurders. Ook leefbaarheid is een thema in de woonvisie. Mogelijke verklaringen waarom het (niet) goed van de grond komt, kunnen zijn:

- De eerder genoemd veelheid van ambities en doelstellingen waarin leefbaarheid is ondergesneeuwd;
- Het ontbreken van wijkvisies bij de Gemeente Zutphen waarin alle partijen integraal samenwerken.

De huidige portefeuillehouder pleit ervoor om bijvoorbeeld een wijk als Noorderhaven minder eenzijdig te richten op het hoge segment.

7. Bestuurlijk proces: raad versus college

7.1 Wat is de rol van de raad?

Mandaat uitvoering woonbeleid berust bij college

In de raadsvoorstellen behorend bij de vorige én de huidige woonvisie wordt duidelijk hoe de rolverdeling is tussen raad en college. Met het vaststellen van het woonbeleid krijgt het college het mandaat om de woonvisie uit te voeren en hiervoor prestatieafspraken te maken met partners, in het bijzonder met de woningcorporaties.²⁹

De rekenkamercommissie is nagegaan op welke wijze vervolgens de bestuursorganen zijn geïnformeerd en betrokken bij de voortgang en monitoring van de ambities en doelstellingen uit de woonvisie. Het betreft hier namelijk de controlerende functie van de raad.

Samenvatting en eerste orde bevindingen rol raad

De raad heeft enkel een formele rol bij de totstandkoming van de woonvisies. Gedurende de looptijd van de woonvisies is de raad niet geïnformeerd over de voortgang van de ambities en strategische acties. Informatievoorziening gaat richting het Forum wordt via ter inzage liggende stukken. Dit zijn de woningbouwplanningslijsten en de Factsheet Bevolking en Wonen.

De prestatieafspraken worden vanuit het Forum niet doorgeleid naar de raad. De jaarlijkse evaluaties van de prestatieafspraken zijn ambtelijke stukken en worden in het geheel niet aangeleverd bij een Forum. Forumleden kunnen uit de inhoud van de prestatieafspraken alleen niet beoordelen of en in hoeverre prestatieafspraken worden gerealiseerd en eventueel bijgesteld. Dit geldt ook voor de Factsheets Bevolking en Wonen. Regionale documenten zoals de regionale woonagenda worden de raad alleen ter vaststelling aangeboden.

Op deze manier worden de Fora tamelijk vrijblijvend geïnformeerd over de voortgang van het gevoerde beleid.

De Gemeente Zutphen probeert de huidige woonvisies voornamelijk te realiseren door middel van prestatieafspraken met woningcorporaties. De raad heeft wel om aanvullend instrumentarium gevraagd, maar hierbij niet de vraag gesteld of het tot nu ingezette instrumentarium juist en toereikend is en of de voorgestelde instrumenten de beoogde effecten kunnen versnellen.

Informatie in de BURAPs maakt geen integraal onderdeel uit van beleidsinformatie Bouwen en Wonen en het is de vraag of het inhoudelijke voortgangs- en afwijkingsinformatie tot zijn recht komt in een document dat in eerste instantie is bedoeld om financiële voortgangsinformatie op te leveren.

Ook de programmabegroting en jaarrekening bieden niet zodanige informatie dat het wel of niet realiseren van projecten aan de uitvoering van de woonvisie wordt gekoppeld.

²⁹ Raadsvoorstel 'vaststellen woonvisie : 'Zutphen, daar wil ik wonen', Zutphen 2019-2024, pag.5.

7.2 Betrokkenheid van de raad

7.2.1 Hoe wordt de raad betrokken bij het beleid en de uitvoering?

Hieronder wordt ingegaan op de informatievoorziening rondom de uitvoering van de woonvisie. Het betreft zowel wel de documentatie als de wijze van aanbidding en/of behandeling.

Forumspecial

Het halfjaarlijks beleggen van een Forumspecial Wonen is bedoeld om de raad te informeren hoe het ervoor staat. Bij deze Forums worden partners van de Gemeente Zutphen zoals woningcorporaties en makelaars uitgenodigd voor een presentatie. Dit is iets anders dan de raad alomvattend te informeren over de resultaten van de ambities, strategische acties en over hetgeen wel en niet is gerealiseerd uit de woonvisie. Bovendien is het geen oordeelsvormend, regulier Forum. Bij de Forumspecials zijn onderstaande stukken wel aangeboden.

Regionale Woonagenda en jaarverslag Woonkeus (regionaal orgaan woonruimteverdeling): ingekomen stukken

De regionale woonagenda wordt vastgesteld door de colleges van de deelnemende gemeenten. Het is aan het college hoe zij deze in de eigen gemeente agenderen. In het verleden heeft de griffie geadviseerd deze te agenderen in een Forum, hier is geen gehoor aan gegeven. Ook recent is de woonagenda niet ter bespreking aangeboden, maar als ingekomen stuk aangeboden.

Woonkeus zendt een jaarverslag over de woonruimteverdeling naar het college.

Vervolgens wordt het via de lijst van ingekomen stukken aan de raad aangeboden met de toevoeging dat het voor kennisgeving kan worden aangenomen.

De lijst van ingekomen stukken kent 3 gradaties van voorgestelde behandeling. A-stukken worden voorgesteld voor kennisgeving aan te nemen, B-stukken te beantwoorden conform bijgevoegde ontwerpbrief, C-stukken ter afdoening in handen van ander orgaan te stellen, D-stukken om advies in handen van het college te stellen en E-stukken is de rubriek overig.

Prestatieafspraken, Factsheets Bevolking en Wonen: ingekomen stukken

In de collegebesluiten staat te lezen dat het college instemt met het bod prestatieafspraken en wordt verzocht om de raad hierover te informeren. Vervolgens worden de prestatieafspraken jaarlijks aangeboden via de lijst van ingekomen stukken aan het Technisch Blok (TB). Het TB is een Forumvergadering waar zaken behandeld worden die geen eigen Forum behoeven.³⁰ Volgens de raadsinformatie betreft het veelal onderwerpen niet (zo) politiek of procedureel van aard zijn. Het college informeert over

³⁰ Reglement van Orde raad Zutphen 2019, artikel 2:4.

zaken die zij wil delen met de raad, maar er vindt geen discussie plaats over de gedeelde informatie. Eenzelfde gang van zaken geldt ten aanzien van de Factsheets Bevolking en Wonen.

Hoewel de stukken in een TB niet inhoudelijk worden besproken, is het conform reglement wel mogelijk dat een deelnemer kan vragen dit te doen in een eigen Forumvergadering. De rekenkamercommissie heeft geen zodanig agendaverzoek van Forumleden of het Presidium kunnen vinden.

Planning en Control documenten

De rekenkamercommissie is nagegaan in welke andere documenten de raad aanvullend kennis kan nemen van ontwikkelingen op het gebied van Bouwen en Wonen. Het betreft hier stukken uit de Planning en Control cyclus. De zogeheten BURAP: Bureau Rapportage wordt halfjaarlijks aangeleverd bij het Forum na bespreking in de auditcommissie. Dit stuk gaat niet door naar de raad terwijl hier wel financiële consequenties aan vast zitten. Na elke BURAP volgt ook halfjaarlijks een actualisatie van de BURAP voorzien van een memo. Deze wordt op de lijst van ingekomen stukken voor de raad geplaatst.

Binnen programma 3 staat voor 2019 bijvoorbeeld vermeld dat een aantal grote bouwwerken op het gebied van volkshuisvesting zijn doorgeschoven naar 2020, onder andere door de stikstofcrisis. Verder dat de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen voor de midden categorie afneemt.

In 2020 stagneerde ook de voortgang van het bouwen van grondgebonden woningen in Noorderhaven.

In 2021 ging de woningbouw weer zeer voortvarend. Zodanig dat de voorbereiding van nieuwe locaties onder regie van de Gemeente Zutphen versneld diende te worden om aan de (toen huidige inzichten van de) woningbouwaanvraag te kunnen voldoen. Dit vroeg extra capaciteit en inzet vanuit de gemeente om de plannen op tijd uit te werken. In 2022 werden ook meer bouwvergunningen aangevraagd. Dit betekende eveneens dat de capaciteit hierop moest worden aangepast om deze te behandelen. Tegelijkertijd kwamen er vanuit de leges dan meer inkomsten binnen.

Programmabegrotingen: gebiedsgerichte programma's

Tot 2021 werden in de programmabegroting na de programma's ook gebiedsgerichte programma's. Deze bevatten informatie over een groot aantal plekken waar in de gemeente wordt gewerkt ter sociale, fysieke en economische versterking. Vanaf 2022 worden geen gebiedsgerichte programma's meer opgenomen in de programmabegroting. De reden hiervoor is de rekenkamer niet duidelijk geworden.

In de programmabegroting 2018-2021, jaarschijf 2019 valt te lezen over het programma Waterkwartier dat hier in het kader van Krachtig Zutphen eind 2019 een nieuwe programma wordt geformuleerd. In die jaren viel ook woningbouw nog onder de pijlers van Krachtig Zutphen.

Voor Helbergen stond genoemd dat een kwalitatief hoogwaardige villawijk gebouwd "voor een doelgroep die bij onze ambities past". Door bouw kavels aan particulieren uit te geven trekt en behoudt Zutphen economisch krachtige inwoners.

Voor het programma Noorderhaven wordt het woningbouwprogramma met Heijmans vervolgd voor ongeveer 1100 woningen waarbij het streven is naar “duurzame energiezuinige woningen en ruimte voor bijzondere doelgroepen”.

De alinea's over de gebiedsgerichte programma's worden afgesloten met een beperkt financieel overzicht. Op deze manier kan niet worden afgelezen wat het effect is van de conform bij motie geaccordeerde onttrekking aan de reserves (zie ook hoofdstuk4). Het bedrag is bedoeld om woningnood tegen te gaan. In de begroting is een bedrag van 90.000 Euro hiervoor opgenomen.³¹ Het voorstel is gedaan bij de Voorjaarsnota 2021 met verzoek om in de jaarschijf 2022 van de meerjarenbegroting 2022-2025 een bedrag vrij te maken. Het verzoek is pas geëffectueerd in de jaarschijf van 2023.

De rekenkamercommissie kon met veel moeite bepalen dat van dit bedrag 30.000 Euro in 2023 en 25.000 Euro in 2024 is belegd. Dit totaalbedrag van 55.000 Euro is onderverdeeld naar 10.000 voor een onderzoek naar flexwonen (waaronder ook woonwagendplaatsen), 25.000 voor het begeleiden / maken van een nieuwe woonvisie en 20.000 voor het maken van een woon-zorgvisie.³²

De raad heeft geen vragen gesteld bij de voorgestelde besteding van de reserve ter voldoening aan de motie.

Programma Duurzame Leefomgeving waaronder Wonen

In de hoofdteksten van de programmabegroting staat bij Ruimtelijke Ordening het product Wonen opgenomen. De verwoorde doelen van het product zijn de ambities uit de woonvisie. Onder inzet staan globale inspanningen genoemd zoals: ‘concrete locaties op de kaart zetten waar we groei willen realiseren [om vestiging in Zutphen aan te trekken]’. Tot nu toe is vooral gebouwd in het middeldure en dure segment. Er wordt vanaf 2021 ook ingezet op woningbouw tot de NHG -grens. De keuzes hieromtrent worden met de raad besproken aan de hand van het woningbehoefteonderzoek. In Leesten wordt bijvoorbeeld gestart met de Bouwvisie voor 200-250 woningen.

Het valt de rekenkamercommissie op dat het programma voor wat betreft onderdeel Wonen niet is voorzien van beleidsindicatoren.

Jaarrekening en verantwoording

In de jaarrekeningen wordt onder het programma Duurzame Leefomgeving een verantwoording gepresenteerd over Wonen. Deze verantwoordingen zijn zeer globaal. Hier wordt aangegeven hoeveel bruto woningen nieuwe woningen zijn gebouwd. Bruto is het aantal toegevoegde woningen minus de gesloopte, maar deze toelichting op de cijfers wordt niet vermeld. Deze specificatie wordt alleen opgenomen in de Factsheets Bevolking en Wonen, maar deze wordt niet met de raad gedeeld.

Verder staat te lezen dat er nieuwe prestatieafspraken met de woningcorporaties worden gemaakt en worden één of enkele kernpunten genoemd. Bijvoorbeeld in de jaarstukken over 2020 staat de woningcorporaties veel geïnvesteerd hebben in de verduurzaming

³¹ Programmabegroting Zutphen 2023-2026, jaarschijf 2023, pag. 136.

³² Bijlage 12 bij programmabegroting Zutphen 2023-2026, jaarschijf 2023, pag. 4.

van hun bestaand vastgoed en dat dit een belangrijk onderdeel is van de prestatieafspraken. In de jaarstukken over 2021 staat te lezen dat met name de verduurzaming van de bestaande voorraad en vernieuwing van verouderd bezit de komende jaren zijn beslag zal hebben. De rekenkamercommissie merkt op dat deze laatste passage niet als een verantwoording over gevoerd beleid is te kwalificeren. De evaluaties van de prestatieafspraken worden noch met het Forum, noch met de raad gedeeld.

Voor duidelijkheid over de besteding van het bedrag dat de raad beschikbaar heeft gesteld voor het budget jongerenhuisvesting moet worden gezocht in de begroting op productniveau en veel verderop in de paragraaf structurele onttrekking aan bestemmingsreserves. Van de gereserveerde 500.000 Euro is over 2018 en 2019 een bedrag van 213.000 Euro uitgegeven. Sinds die tijd resteert jaar na jaar het bedrag van 297.000 Euro. Dit betekent dat nagenoeg 60% onuitgegeven blijft. De raad heeft geen vragen gesteld hoe dit komt en hoe dit bedrag beter aangewend kan worden.

7.2.2 In hoeverre heeft de raad invloed op de ambities, doelstellingen en realisatie van beleid?

De raad kan woningbouwbeleid bijsturen via verschillende raadsinstrumenten. De belangrijkste zijn het stellen van vragen, het aannemen van moties en het indienen van amendementen. De raad heeft in de afgelopen collegeperiode wel moties en amendementen ingediend (zie verderop). Het raadsinstrument schriftelijke vragen is minder gebruikt tot 2021.

Lokale woningbouwplanningslijst

De regionale woonagenda wordt vertaald naar de lokale woningbouwplanningslijst. De woonagenda's Cleantech regio met als bijlage de woningbouwplanningslijsten worden ter instemming voorgelegd aan de raad. De raad heeft hier voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen aantreffen, één keer inhoudelijk over gesproken. Dit is al een flink aantal jaren geleden. Omwille van de volledigheid én vanwege het advies van de griffie is ervoor gekozen dit toch hieronder op te nemen.

Bespreking woningbouwplanningslijst 2016

Bij de bespreking van de woningbouwplanningslijst in 2016 heeft het college ervoor gekozen dit tegen de oproep van de regio Stedendriehoek om dit niet door de raad te laten vaststellen, maar de raad alleen te informeren.³³ In het dictum heeft de griffie aangegeven het presidium te hebben geadviseerd het onderwerp te agenderen voor bespreking in een Forumvergadering om zo toelichting te krijgen van het college waarin onder andere wordt ingegaan op de rol en bevoegdheid van de raad in dit proces. D66 heeft om een toelichting gevraagd op het 'bestuurlijke' proces van woningtoewijzing door de Regio en welke mogelijkheden er zijn om je als gemeente sterker te maken – dit omdat Zutphen er op achteruit is gegaan in het aantal te bouwen woningen en andere gemeenten niet.

³³ Forum 19-12-2016.

GroenLinks vindt het onderwerp los van de besluitbevoegdheid belangrijk genoeg om te bespreken en vraagt waar in dit dossier knelpunten zitten die voor de raad van belang zijn.

Een aantal fracties is wel opmerkzaam op de rol van de raad en de mogelijkheden tot sturing op doelstellingen – planning van te bouwen woningen. Hoewel de griffie de raad via het dictum de helpende hand biedt in haar rol is de raad niet verder gekomen dan vragen naar concrete doelstellingen en niet naar het gehele proces van het woonbeleid én de rol van de raad in deze.

Tijdens de doorlooptijd van deze woonvisie heeft de raad bij de programmabegroting gevraagd op de voortgang van bepaalde doelstellingen, zij het dat niet specifiek is gerefereerd aan de in de woonvisie genoemde doelstellingen. Het betrof dan met name de beschikbaarheid van woningen voor specifieke doelgroepen zoals jongeren.

Voor het overige zijn de woningbouwplanningslijsten voor zover aangeleverd bij het Technisch Blok - voor kennisgeving aangenomen. Hieronder de meest recente stand van zaken uit de lijst van 2022:

	bruto woningtoename	sloop/onttrekking	netto woningtoename
2020	397	13	384
2021	417	40	377
totaal	814	53	761

Van de regionale woningbouwafspraken voor de gemeente Zutphen is tot 1-1-2022 30% gerealiseerd.

Dit betreft dan 761 woningen over 2020-2021 van de totale woningbouwafpraak tot 2030. Het nog te bouwen aantal bedraagt dan 1939 woningen. Om de regionale woningbouwafpraak tot een goed resultaat te brengen is een gemiddelde woningtoevoeging nodig van 242 woningen per jaar.

De totale beschikbare woningbouwplancapaciteit per 1-1-2022 bedraagt 1390 woningen (dit is het bruto 1518 minus 128 te slopen woningen). Voor het restant van de regionale woningbouwafpraak zijn nog nieuwe locaties voor circa 550 woningen.³⁴

Uit deze informatie valt niet af te lezen of en in hoeverre de realisatie op schema ligt met de planning en of eventueel bijsturing nodig is.

Raad en prestatieafspraken

Uit een Memo aan het Presidium van 24-2-2020 blijkt dat raadsleden nauwer betrokken willen worden bij het maken van prestatieafspraken. Het voorstel is om in een Forumbijeenkomst c.q. werksessie prioriteiten bekend te maken.³⁵ Korte tijd later is vanwege de coronapandemie fysiek vergaderen voorlopig niet meer mogelijk. In het voorstel wordt de volgende suggestie gedaan voor het Forum:

- Inleiding / toelichting op het proces en wat van de raadsleden gevraagd wordt;

³⁴ Collegebesluit 31-05-2022 met bijlage woningbouwplanningslijst 2022.

³⁵ Memo Presidium 24-02-2020

- Raadsleden kunnen per thema (bijv. duurzaamheid/leefbaarheid/betaalbaarheid en beschikbaarheid van huurwoningen) aangeven wat zij belangrijk vinden en waar dus dit jaar afspraken over gemaakt moeten worden
- Plenaire discussie (raadsleden onderling vooral), met conclusies die de wethouder vervolgens kan meenemen als hij om tafel zit met de corporaties en belangenorganisaties.

De wethouder en het college zouden na het overleg met de corporaties en huurdersorganisaties en bij het aanbieden van de prestatieafspraken onder andere verslag doen van hetgeen met de inbreng van de raad is gedaan.

De rekenkamercommissie heeft geen raadsinformatie gevonden waaruit blijkt dat Forumleden of het Presidium hierop terug zijn gekomen nadat fysiek vergaderen weer mogelijk is.

In 2021 en 2022 worden raadsleden vanuit de griffie per mail gevraagd om schriftelijk input te leveren voor nieuwe prestatieafspraken. Aan deze oproep wordt minimaal gehoor gegeven, slechts een paar fracties reageren in 2021 en één partij in 2022. Hiervoor in paragraaf 3.4.2 is al geconstateerd dat de vraag om input formeel niet zou hoeven en van een specifieke terugkoppeling op aangedragen punten nooit sprake is geweest. Fracties kunnen zelf teruglezen in de prestatieafspraken wat er is opgenomen ten aanzien van aangedragen suggesties en aandachtspunten. De rekenkamercommissie is niet tegen gekomen dat een fractie hier zelf op terug is gekomen.

7.2.3 Heeft de raad de kaderstellende rol vervuld / kunnen vervullen?

De kaderstellende rol van de raad op het vlak van Bouwen en Wonen komt gezien het bovenstaande voor een belangrijk deel naar voren in het debat over de woonvisies. In deze debatten hebben fracties aanvullende wensen geuit ten aanzien van de doelstellingen.

Vorige raadsperiode / vorige woonvisie: woningtekort aanpakken, jongerenhuisvesting
Gaande de periode van de vorige woonvisie zijn ook al moties ingediend om het woningtekort versneld aan te pakken en op te lossen, om greep te krijgen op de woningmarkt en op de woningnood.

Tevens is toen een verzoek gedaan om hiertoe een actueel woningmarktonderzoek uit te voeren en aansluitend het Forum een mogelijke beleidsrichting voor te leggen.

Tijdens het debat over de Voorjaarsnota in 2015 is een motie jongerenhuisvesting aangenomen. Vanuit de raad werd toen geconstateerd dat al in 2013 was toegezegd om in het kader van de leegstandsnota hier aandacht aan te besteden en een concreet project op te starten. Dit omdat uit het woningmarktonderzoek 2014 naar voren kwam dat er onvoldoende betaalbare woningen voor jongeren zijn. Het college is toen opgedragen om binnen een jaar een concreet project op te starten en de raad uiterlijk februari 2016 te informeren over de voortgang van het project.

Ondanks deze aangenomen motie werd bij het debat over de voorjaarsnota in 2017 geconstateerd dat nog geen concreet project was opgestart. Uit bijvoorbeeld de opbrengst van de verkoop van het Broederen klooster is daarom een substantieel bedrag gevraagd om in te zetten voor de bouw van betaalbare jongerenwoningen. De financiële consequenties dienden te worden verwerkt in de programmabegroting.

De vorige wethouder Bouwen en Wonen constateerde kort na zijn aantreden dat hiervoor nog er nog geen (uitvoerings)regeling was opgesteld. Deze is in 2019 pas opgesteld.

Huidige raadsperiode / huidige woonvisie

In het raadsdebat over de huidige woonvisie is de vraag gesteld waar de woonvisie over gaat, waar de raad over gaat én: waar het *niet* over gaat. Bijvoorbeeld ook over of en hoe kan worden afgedwongen dat huurverhoging wordt terug gedraaid? Op deze vraag is na deze ene keer niet verder terug gekomen. Een amendement hierover is verworpen. Een amendement over invoering van woonlastenwaarborg (een verschil tussen de hoogte van de energierekening voor en na renovatie en op basis hiervan eventuele huurverhoging door de corporatie) is wel aangenomen. Een amendement naar onderzoek van de woningvoorraad sociale sector is eveneens verworpen.

Bij de vaststelling van de woonvisie zijn 2 amendementen aangenomen:

- Invoering woonlastenwaarborg;
- Vernieuwend wonen

Na de totstandkoming van de woonvisie in 2019 zijn in de jaren daarna bij de begrotingsdebatten voorstellen aangenomen inzake woonbeleid. Hier gaat het niet zozeer om woningtekort, maar om de betaalbaarheid van woningen:

- Versnellen en oplossen woningtekort (2020);
- Greep op doorstroming woningmarkt (2020);
- Aanpak gevolgen woningnood (2020);
- Raadbesluit en alternatief initiatief raadsvoorstel voor meer betaalbare woningen (2021);
- Amendement voor meer betaalbare woningen en duurzaam bouwen (2021);
- Amendement op het alternatief initiatief raadsvoorstel voor meer betaalbare woningen- oog voor alle soorten woningen (2021);
- (amendement op het alternatief raadsvoorstel meer betaalbare woningen - realistische prijzen is verworpen 2021).

Enkele sturingsinstrumenten voor de woningmarkt zijn vrij strikte maatregelen waar de raad eind vorig jaar/begin dit jaar ook om heeft gevraagd, zoals een anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht. Die maatregelen worden integraal mee afgewogen. Ambtelijk wordt momenteel afgewogen of de gewenste effecten worden bereikt en haalbaar zijn en of ook ongewenste effecten optreden. De voorlopige uitkomsten zijn thans bekend. Op 23 januari 2023 zijn de uitkomsten met een Forum besproken (zie hiervoor).

Bij ruimtelijke planvorming is ook een rol voor de gemeenteraad opgenomen. Het gaat dan om het stellen van kaders voor functies (of doelen), omvang (of richting), randvoorwaarden voor het beleid en aandachtspunten hierbij. Dit is in de verkennende fase van gemeente of particuliere grondeigenaar over ontwikkeling van een ruimtelijk plan. Zoals aangegeven in kaders wordt het voorstel uitgewerkt in een Omgevingsplan en –ontwerp.

7.2.4 Heeft de raad de controlerende rol vervuld / kunnen vervullen?

De rekenkamercommissie maakt op deze plaats onderscheid tussen het Forum en de raad.

Het Forum ontvangt jaarlijks de met partijen gemaakte prestatieafspraken via de lijst van ingekomen stukken. Deze worden niet standaard ter bespreking geagendeerd ter vergadering, dit is aan de agenda commissie voorbehouden. De jaarlijkse evaluaties van de prestatieafspraken worden niet als ingekomen stuk naar de Forumleden gezonden.

De raad heeft moties en amendementen aangenomen, waarna vanuit het college vervolgens Memo's naar de raad zijn gezonden om de raad te informeren over de uitvoering van de moties, bijvoorbeeld de monitoring van de woonlastenwaarborg.

De rekenkamercommissie wijst in dit verband op de motie Verbeteren bestuurscultuur en sturingsinformatie uit 2019. Ofschoon hier aandacht wordt gevraagd voor de volgtijdelijkheid, opzet en inhoud van Planning en Control documenten als instrumenten voor de raad om te kunnen sturen, wordt eenzelfde aandacht gevraagd voor monitoring documenten op het beleidsterrein van Bouwen en Wonen om de raad in staat te stellen haar rollen te kunnen vervullen.

Ambtelijk is aangegeven dat gestreefd om 2x per jaar een Forum special te organiseren, maar dat dit streven niet geheel gehaald is. De rekenkamercommissie is nagegaan hoe vaak dit de afgelopen raadsperiode daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

jaar	type bijeenkomst
2018	geen Forum(special) over woonthema's geweest
2019	geen Forumspecial, wel Forum over woonvisie 2019-2024
2020	1 Forumspecial Wonen 23 januari
2021	1 Forum waarin Factsheet Bevolking en Wonen en bod prestatieafspraken zijn besproken
2022	geen Forum(special) over woonthema's geweest
2023	Forumspecial Wonen

Het college heeft een informatieplicht en de raad heeft een informatierecht en kan te allen tijde het college om informatie vragen en zo de voortgang bewaken. Dit geldt ook voor het Presidium waar het gaat om het agenderen van Fora (specials). Het is een samenspel.

Bijlagen

Bijlage A Normenkader

Deelvragen	Normen	Uitkomsten
1.1 en 1.2	<i>Evaluatie Woonvisie</i>	
1A	De evaluatie van de Woonvisie van de voorgaande periode is grotendeels betrokken bij de afspraken en doelstellingen van de huidige Woonvisie.	Zie 1B eerste zin.
1B	De resultaten uit de voorgaande periode zijn grotendeels betrokken bij de afspraken en doelstellingen van de huidige Woonvisie.	De resultaten zijn betrokken bij de huidige Woonvisie in de zin dat de huidige woonvisie min of meer een voortzetting is van de vorige visie. Dat houdt in dat dezelfde ambities onverminderd om actie vragen en dus om resultaat vragen.
1C	De uitkomsten van bestaande analyses naar woningmarkt ontwikkelingen en behoefte zijn voldoende betrokken in deze Woonvisie.	Er zijn analyses gedaan door het externe bureau en deze zijn meegenomen in de opzet van de Woonvisie.
1D	Bij de uitvoering van de Woonvisie betrokken partijen zijn bij de evaluatie betrokken.	Het was een ambtelijke evaluatie, niet duidelijk bij wie gegevens zijn opgevraagd.
1E	De woningbouwambities uit de Woonvisie van de vorige periode zijn in grote mate gerealiseerd.	zie 1B: deze zijn in ieder geval maar ten dele gerealiseerd.
1F	De doelstellingen uit de Woonvisie van de vorige periode zijn in grote mate gerealiseerd behoudens dat voor doorstroming, betaalbaarheid en jongerenhuisvesting niet voldoende gegevens bekend zijn om dit te bepalen.	zie onder 1B.
1.3	<i>Totstandkoming huidige Woonvisie</i>	
1G	Bij de uitvoering van de Woonvisie betrokken partijen zijn betrokken bij de totstandkoming ervan.	Alle partijen zijn meegenomen.
1H	Andere niet-gemeentelijke actoren zijn voldoende betrokken bij de ontwikkeling van de lokale Woonvisie	Zie onder 1G.
1I	Bij de totstandkoming is gebruik gemaakt van evaluatiepunten en resultaten van de vorige visie.	Dit is niet navolgbaar gebeurd.

2.1	<i>Uitvoering en naleving beleid huidige Woonvisie</i>	
2A	Er is een Plan van Aanpak.	Er is geen Plan van Aanpak of uitvoeringsagenda opgesteld zoals bij de vorige woonvisie.
2B	De ambities zijn vertaald naar aantoonbaar specifiek, tijdgebonden en meetbaar geformuleerde doelstellingen. (SMART)	De ambities omvatten 16 strategische acties. Deze zijn niet SMART geformuleerd.
2C	Er zijn aantoonbare specifieke, tijdgebonden en meetbare acties voor de bij de Woonvisie betrokken partijen over maatregelen/acties om de doelen te halen.	De strategische acties zijn niet voorzien van actiehouders, tijdspad en financiële consequenties.
2D	De resultaatafspraken zijn hierop gebaseerd.	In de woonvisie is aangegeven dat deze vervolgaafspraken nog gemaakt zouden worden. Dit is niet gebeurd.
2 ^E	Er zijn mogelijkheden tot bijsturing.	Deze zijn er.
2F	De beschikbare sturingsinstrumenten passen bij de gestelde doelstellingen.	Er is niet aantoonbaar gebruik gemaakt van sturingsmiddelen.
2G	Er zijn adequate afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van verantwoording over de uitvoering van de woonvisie.	Er zijn geen nadere resultaatafspraken gemaakt in vervolg op de doelstellingen.
2H	Betrokken actiehouders rapporteren tijdig, periodiek en transparant.	Er wordt conform gerapporteerd. Er is geen directe doorvertaling van doelstellingen in prestatieafspraken.
2.2	<i>Prestatieafspraken</i>	
2I	Er worden prestatieafspraken gemaakt.	Even los van het feit dat de afspraken an sich niet SMART zijn.
2J	Partijen houden zich aan de gemaakte afspraken.	Bij afwijking worden deze besproken.
2K	Er zijn adequate afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoording over de uitvoering van de prestatieafspraken.	Deze zijn er.
2L	De prestatieafspraken worden gemonitord.	Er wordt gerapporteerd conform afspraak. Er is sprake van partijen bij prestatieafspraken, maar er worden niet zozeer concrete acties afgesproken. Dit suggereert een doorvertaling van de doelstellingen en dat heeft niet plaatsgevonden.

2M	De prestatieafspraken zijn overeenkomstig de gestelde doelen in de Woonvisie.	De prestatieafspraken zijn gekoppeld aan de ambities uit de woonvisie.
2N	De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn per rol expliciet en helder geformuleerd.	De taken zijn verwoord als zijnde de prestatieafspraken. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn per rol niet expliciet benoemd.
2O	De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn bekend bij de betrokkenen.	De taken zijn bekend bij een ieder. Of ook bevoegdheden en verantwoordelijkheden bekend zijn, valt niet op te maken uit de documenten.
2P	Alle betrokkenen hebben eenzelfde beleving bij (de afbakening van) eigen en andermans taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Gezien de strubbelingen tussen de corporaties en de gemeente is het beeld ontstaan dat gemeente en corporaties er verschillende visie op nahouden. Dat kan contra-productief werken. En kan een risico inhouden bij de verdere realisatie van de woonvisie, bijvoorbeeld bij de te plannen nieuwbouw.
2Q	Er bestaat inzicht in eventuele onderlinge conflicten tussen meegegeven doelstellingen en resultaatafspraken.	zie 2P.
2R	De gemeente heeft inzicht in de groepen van woningzoekenden en speciale groepen (toekomstige en potentiële huurders) in de gemeente.	Dat inzicht is er.
3	<i>Rol raad</i>	
3A	De raad is voldoende betrokken in de voorbereidingsfase.	De raad is meegenomen in de voorfase en in het gehele besluitvormingstraject.
3B	De raad ontvangt voldoende, actuele, relevante en tijdige informatie over de realisatie van doelstellingen.	Het Forum wel, de raad ontvangt geen info. Als er informatie wordt verstrekt, is deze wel actueel en relevant. Tijdigheid is een issue omdat de jaarlijkse Fora niet altijd plaatsvinden en de informatie daar niet altijd dezelfde is waardoor vergelijken in de tijd lastig is.
3C	De raad vraagt actief om informatie.	Dat is gebeurd.
3D	De raad is op de hoogte van de gemaakte prestatieafspraken.	Het Forum wel, de raad niet.

3E	Resultaten zijn gerapporteerd en de informatie is voldoende om de controlerende rol in te vullen en waar te maken.	De resultaten worden niet één-op-één met de doelstellingen/thema's/strategische acties gerapporteerd. De raad ontvangt andersoortige documenten en ook indirect: de documenten zijn ter inzage liggende stukken.
3F	De raad heeft de mogelijkheid tot bijsturing.	Voor het beleid Bouwen en wonen aan sich zijn tot op heden nagenoeg geen sturingsinstrumenten ingezet. De raad kan alleen via haar eigen instrumenten: moties en of amendementen, sturen. De basis hiervoor is wel wankel.
3G	De raad maakt (bewust) geen gebruik van de mogelijkheid tot bijsturing.	De raad maakt alleen gebruik van moties en amendementen om bij te sturen.
3H	De beschikbare sturingsinstrumenten worden voldoende toegepast in de praktijk.	De rekenkamercommissie heeft dit niet kunnen checken dan wel toetsen.
3I	De raad maakt actief gebruik van de prestatieafspraken als sturingsinstrument.	Aangezien de raad niet beschikt over de prestatieafspraken en de evaluatie ervan, kan de raad deze niet gebruiken als sturingsinstrument.

Bijlage B Stappenplan Aedes met instrumentarium

In aansluiting op het instrumentarium dat in de Forumspecial Wonen van 19-01-2023 is gepresenteerd kan onderstaand stappenplan van Aedes wellicht in de voorbereiding op de nieuwe woonvisie worden meegenomen.

Aedes, de vereniging van woningcorporaties heeft een gids opgesteld: *Hoe bouwen we sociale huur?* (Bron: Aedes, Gids Hoe bouwen we sociale huur? Maart 2022) Hieronder een samenvatting van de gids.

Hierin staat een stappenplan beschreven hoe sociaal voor de bedoelde groep te bereiken.

Stap 1	doelen rond sociale huurwoningen vastleggen in beleid
Stap 2	bij gebiedsontwikkeling bestemming regelen
Stap 3	zorgen dat woningen in de toekomst sociale huurwoningen blijven
Stap 4	gericht toewijzen aan de doelgroep
Stap 5	maatschappelijk investeren met grondbeleid.

Voor stap 1 betekent dit dat in de omgevingsvisie en/of in de woonvisie de gemeente beschrijft voor wie zij sociale huurwoningen wil realiseren. Er wordt een percentage benoemd voor sociale huur in het woningbouwprogramma, die vervolgens in bestemmingsplannen of omgevingsplannen moet worden opgenomen.

Prestatieafspraken tussen gemeente, corporaties en huurdersorganisaties borgen de samenwerking om sociale huur te realiseren. Daarbovenop zijn anterieure overeenkomsten ook nodig. Ook kan worden gedacht aan een basis in de vorm van een (verevings)fonds om bouw van sociale huurwoningen te faciliteren.

Er ligt dan een uitspraak van de gemeenteraad wat zij beoogt met de realisatie van sociale huurwoningen én op welke wijze zij hier uitvoering aan geeft.

Stap 2 houdt in dat bij gebiedsontwikkeling de bestemming wordt geregeld in bestemmingsplannen en door een minimaal oppervlak voor woningen vast te leggen. Dit is een juridisch afdwingbaar instrumentarium om sociale huurwoningen toe te voegen. Dit betekent evenwel nog niet dat woningen voor de doelgroep langdurig beschikbaar zijn. Is er geen anterieure overeenkomst, dan kan in exploitatieplannen de locaties van sociale huurwoningen worden bepaald en de afdracht aan het fonds sociale woningbouw bij onvoldoende realisatie.

In stap 3 kan de gemeente ervoor zorgen dat woningen in de toekomst sociale huurwoningen blijven.

Op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening kan een doelgroepenverordening worden uitgewerkt. Nadelen hiervan wel zijn dat de handhaving complex is, termijnen gelimiteerd en dat het alleen geldt voor nieuwbouw en niet voor bestaande bouw.

Een huisvestingsverordening kan in stap 4 bevorderen dat gericht aan de doelgroep wordt toegewezen. Een verordening zorgt weliswaar niet direct voor de bouw van betaalbare woningen, maar is wel van invloed op de toewijzing aan de passende doelgroep. Voorrangsregels kunnen doorstroming bevorderen en is van toepassing op alle woningen: nieuw en bestaand.

Met grondbeleid tot slot wordt maatschappelijk geïnvesteerd. Er is een directe invloed op de realisatie van sociale huurwoningen waarbij de grondprijs gereguleerd kan worden. Hier speelt wel de belangenafweging binnen de gemeente een grote rol, waaronder die van een sluitende begroting.

Bijlage C Lijst met geïnterviewde personen

Datum	Functie / rol in kader van Woonvisie
	Ambtelijk
20-4-2022	startgesprek beleidsadviseur wonen
01-11-2022	beleidsadviseur wonen
21-10-2022	beleidsadviseur wonen
	Betrokken externe partijen
15-11-2022	directeur bestuurder manager buurtregie
21-11-2022	directeur bestuurder manager klant en wonen
	Bestuurlijk
25-11-2022	Oud wethouder
08-12-2022	Wethouder

Bijlage D Bronnen en geraadpleegde literatuur (niet uitputtend)

Woonvisie 2013-2017

Relevante collegebesluiten

Ambtelijke evaluatie woonvisie 2013-2017

Documenten met betrekking tot voorbereiding Woonvisie 2019-2024

Woonvisie 2019-2024

Relevante collegebesluiten

Stukken behorend bij Forumspecials Wonen waaronder die van 19-01-2023

Prestatieafspraken 2018-2022

Evaluaties prestatieafspraken 2019-2021

Woningbouwplanningslijsten

Factsheets Bevolking en Wonen

Regionale woonagenda CleanTech regio 2018

Evaluatie woonagenda CleanTech regio 2018 (2020)

Jaarrapportages en monitor Woonkeus Stedendriehoek

Coalitieakkoord 2018-2022

Coalitieakkoord 2022-2026

Verkiezingsprogramma's politieke partijen afgelopen collegeperiode en huidige collegeperiode (m.b.t. Bouwen en Wonen)

Moties en amendementen vorige en huidige collegeperiode

Programmabegroting en Voorjaarsnota's vorige en huidige collegeperiode m.b.t. Bouwen en Wonen

