

ONDERZOEKSPLAN WONEN



ONDERZOEKSPLAN WONEN

25 januari 2022

Fotograaf voorpagina: Gerry Hurkmans

1 INLEIDING

Nederland bevindt zich in een wooncrisis; een (betaalbare) woning vinden is sinds het midden van de vorige eeuw niet zo moeilijk geweest als nu.¹ Ook (of juist) in Utrecht is sprake van een wooncrisis. De huizenprijzen in Utrecht stijgen explosief, het totaal aantal koopwoningen in Utrecht is twee jaar op rij gedaald en het aantal sociale huurwoningen neemt niet toe.² De gemeente neemt maatregelen om de wooncrisis tegen te gaan. Bijvoorbeeld door het bijbouwen van ongeveer 60.000 woningen in de periode tot 2040³ en het instellen van een opkoopbescherming.

Tijdens de bijeenkomst met de gemeenteraad over het onderzoeksprogramma 2019 van de Rekenkamer Utrecht is het onderwerp 'wonen' voor het eerst genoemd. Daarbij zijn destijds ook enkele suggesties voor onderwerpen genoemd, bijvoorbeeld de groei van de stad, het proces van de totstandkoming van de woonvisie en het handelingsperspectief van de gemeente. Op dat moment heeft de Rekenkamer Utrecht andere prioriteiten gesteld. Dat gold na consultatie van de gemeenteraad ook voor het onderzoeksprogramma 2020. Maar in de tussenliggende periode heeft de wooncrisis zich verscherpt. Daarom is ervoor gekozen om het thema wonen als onderzoeksthema, mede gelet op de reacties van diverse raadsfracties begin 2021, alsnog op te nemen in de programmering van 2021-2022.

In het laatste kwartaal van 2021 hebben wij verkennende gesprekken gevoerd met betrokkenen om zicht te krijgen op die thema's en onderwerpen die in aanmerking komen voor een onderzoek door de Rekenkamer Utrecht. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een focus in ons onderzoek op beleid gericht op het vergroten van de beschikbaarheid van woningen in het zogenoemde middensegment. We lichten deze keuze in dit onderzoeksplan toe en werken daarin uit op welke manier we dit thema willen onderzoeken.

2 ACHTERGROND

De gemeente Utrecht vervult in het lokale woonbeleid een regierol. Veel actoren (rijksoverheid, ontwikkelaars, corporaties, bewonersverenigingen, et cetera) zijn actief op dit terrein. Door tussen partijen en hun belangen te bemiddelen probeert de gemeente doelen van het woonbeleid te realiseren. Die doelen gaan vooral over de beschikbaarheid van betaalbare woningen voor alle Utrechters.

Voor de manier waarop de gemeente die rol wil invullen zijn drie documenten van belang:

¹ NOS, (2021). *Collectie: Wooncrisis*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/collectie/13877-wooncrisis>

² DUIC, (2021). *Tekorten op woningmarkt in Utrecht; wat doet wethouder Diepeveen om de crisis aan te pakken?* Geraadpleegd via <https://www.duic.nl/wonen/tekorten-op-woningmarkt-in-utrecht-wat-doet-wethouder-diepeveen-om-de-crisis-aan-te-pakken/>

³ Gemeente Utrecht (2021). *Wonen*. Geraadpleegd via <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/>

- Coalitieakkoord "Ruimte voor iedereen" (mei 2018): het coalitieakkoord geeft vooral richting aan het woonbeleid en stelt (lange termijn) doelen. Het tegengaan van het tekort aan sociale huurwoningen en betaalbare (huur)woningen in het middensegment is hierbij een primaire doelstelling. Het college streeft ernaar dat in 2040 35% van de Utrechtse woningvoorraad behoort tot de sociale voorraad en 25% tot het middensegment (tussen €600 en €1.000 huur- of hypotheeklast per maand);
- Woonvisie (juli 2019): de woonvisie vormt een nadere invulling van de manier waarop de gemeente genoemde ambities en doelstellingen wil realiseren. Verhoging van het bouwtempo, betere menging van stadswijken en een focus op duurzaamheid staan centraal in deze visie⁴;
- Het Stadsakkoord Wonen (november 2019): Omdat de gemeente zelf niet bouwt is met onder meer ontwikkelaars, beleggers en corporaties het Stadsakkoord Wonen opgesteld. Hierin zijn afspraken opgenomen over het verhogen van het bouwtempo, het maken van een inhaalslag in het middenhuursegment, het op peil brengen van de sociale woningvoorraad en duurzaamheid. Daarbij is aangegeven welke inspanning de gemeente zelf wil leveren, en wat verwacht wordt van andere betrokken partijen

Om invulling te geven aan haar regierol en de door haar gestelde woondoelen te bereiken gebruikt de gemeente Utrecht de notie van meervoudig sturen⁵. Meervoudig sturen betekent dat de gemeente meerdere rollen en instrumenten kan gebruiken om ambities ten aanzien van de woningmarkt te realiseren. Vier typen of rollen worden onderscheiden:

- Richting geven op basis van visievorming;
- Reguleren op basis van wet- en regelgeving;
- Verbinden op basis van afspraken met andere belanghebbenden in de stad;
- Stimuleren op basis van het geven van het goede voorbeeld of het ondersteunen van veelbelovende initiatieven.

Box I: Meervoudig sturen

Iedere sturingsrol binnen het meervoudig sturingsmodel kent een eigen instrumentarium. De gedachte achter meervoudig sturen is dat de gemeente altijd een mix van rollen en instrumenten nodig heeft om doelen te bereiken, en dat de gekozen mix naar tijd en plaats kan variëren. Toepassen van de notie vraagt om zowel een doordachte analyse van waar de gemeente staat als een goede analyse van onder meer de werking, effectiviteit en maatschappelijke ontvangst van de verschillende instrumenten⁶. Hierbij is het voor de gemeente dus van belang om op projectniveau goed na te denken over het kiezen van een juiste rollen- en instrumentenmix.

⁴ Gemeente Utrecht (juli 2019). *Woonvisie: Utrecht beter in balans*, p. 4

⁵ Gemeente Utrecht (september 2019). *Stadsakkoord Wonen*, p. 13

⁶ Rekenkamer Utrecht (2021). *Interview TU Delft*.

Focus op middenhuur

Dit onderzoek richt zich om twee redenen specifiek op middenhuur. Allereerst is het middenhuursegment een belangrijk onderdeel van de woningmarkt. Dit segment wordt namelijk beschouwd als de smeerolie tussen de sociale huursector en koopsector⁷. Daarnaast vormt middenhuur een fundamenteel onderdeel van de woningvoorraad om de stad gemengd te houden⁸. Er is echter een tekort aan middenhuurwoningen in de gemeente Utrecht, waardoor de doorstroming van de woningmarkt stagneert. Dit zorgt voor problemen zoals lange wachtlijsten in de huursector voor starters (de koopsector is gezien de huidige woningprijzen nauwelijks een optie) en een slechtere doorstroom van oudere woningbezitters die hun huis willen verkopen en een woning willen huren⁹.

Daarnaast heeft de gemeente een complexe rol in het realiseren en behouden van woningen in het middenhuursegment. Omdat de gemeente zelf geen woningen bouwt is zij daarvoor afhankelijk van andere partijen. De gemeente kan sturen op het type woningen dat wordt gerealiseerd bij nieuwbouw, maar sturen op de bestaande voorraad is een stuk complexer. Daarnaast kan de gemeente partijen niet verplichten tot het bouwen van middenhuurwoningen. De rol van de gemeente bestaat daarom voornamelijk uit het sturen en beïnvloeden van andere partijen.

Financiën

Uit de programmabegroting 2022 wordt niet duidelijk hoeveel geld er begroot is voor het bevorderen van woningen in het middenhuursegment. In 2022 is ongeveer €3 miljoen euro aan lasten begroot voor de doelstelling 'het vergroten van kansen op de woningmarkt en verbeteren van huisvesting van bijzondere doelgroepen'.¹⁰ Het bevorderen van het middenhuursegment is hier onderdeel van.

3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek willen we zicht krijgen op de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment en de mate waarin de gemeente met de instrumenten die haar ter beschikking staan erin slaagt om de doelen voor de beschikbaarheid van woningen te realiseren. Vervolgens willen we de vraag beantwoorden in hoeverre de benadering van meervoudig sturen in de praktijk wordt toegepast en tot welke effecten dit leidt.

Eén en ander leidt tot de volgende centrale vraag:

In hoeverre slaagt de gemeente Utrecht erin de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment te vergroten en wat is de betekenis en het effect van het meervoudig sturen daarbij?

⁷ Platform 31 (z.d.). *Middeldure huur als smeerolie*. Geraadpleegd via <https://www.platform31.nl/wat-wedoen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/particuliere-huurmarkt/middeldure-huur-als-smeerolie>

⁸ Van Gijzel, R. in Trouw (2021). *Het lukt maar niet om het tekort aan huurwoningen op te lossen*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/economie/het-lukt-maar-niet-om-het-tekort-aan-huurwoningen-op-te-lossen-b3c705c0/>

⁹ Platform 31 (z.d.). *Middeldure huur als smeerolie*. Geraadpleegd via <https://www.platform31.nl/wat-wedoen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/particuliere-huurmarkt/middeldure-huur-als-smeerolie>

¹⁰ Gemeente Utrecht (november 2021). Programmabegroting 2022.

De centrale vraag wordt verder uitgewerkt aan de hand van zes onderzoeksvragen:

- 1) Welke doelen heeft de gemeente Utrecht gesteld over de kwantiteit en kwaliteit van huurwoningen in het middensegment en hoe zijn deze onderbouwd?
- 2) Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking om deze doelen te bereiken?
- 3) Hoe ontwikkelt zich in Utrecht de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?
- 4) In hoeverre zijn ontwikkelingen in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment aantoonbaar gevolg van gemeentelijk beleid?
- 5) In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Utrecht in de praktijk aan bij het concept van meervoudig sturen?
- 6) In hoeverre draagt het concept van meervoudig sturen bij aan de realisatie van gemeentelijk beleid ten aanzien van de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment?

Normenkader

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen – in termen van bevindingen – hanteren wij een normenkader. In tabel 1 is een eerste concept uitgewerkt. In de eerste fase van het onderzoek bespreken we dit in een startgesprek met de gemeentelijke contactpersonen en maken het vervolgens definitief. Deze normen nemen we in de uitvoering mee bij de documentstudie, de casestudy's en de interviews. In de nota van bevindingen voorzien wij deze normen van een oordeel.

Tabel 1 *Conceptnormenkader onderzoek wonen*

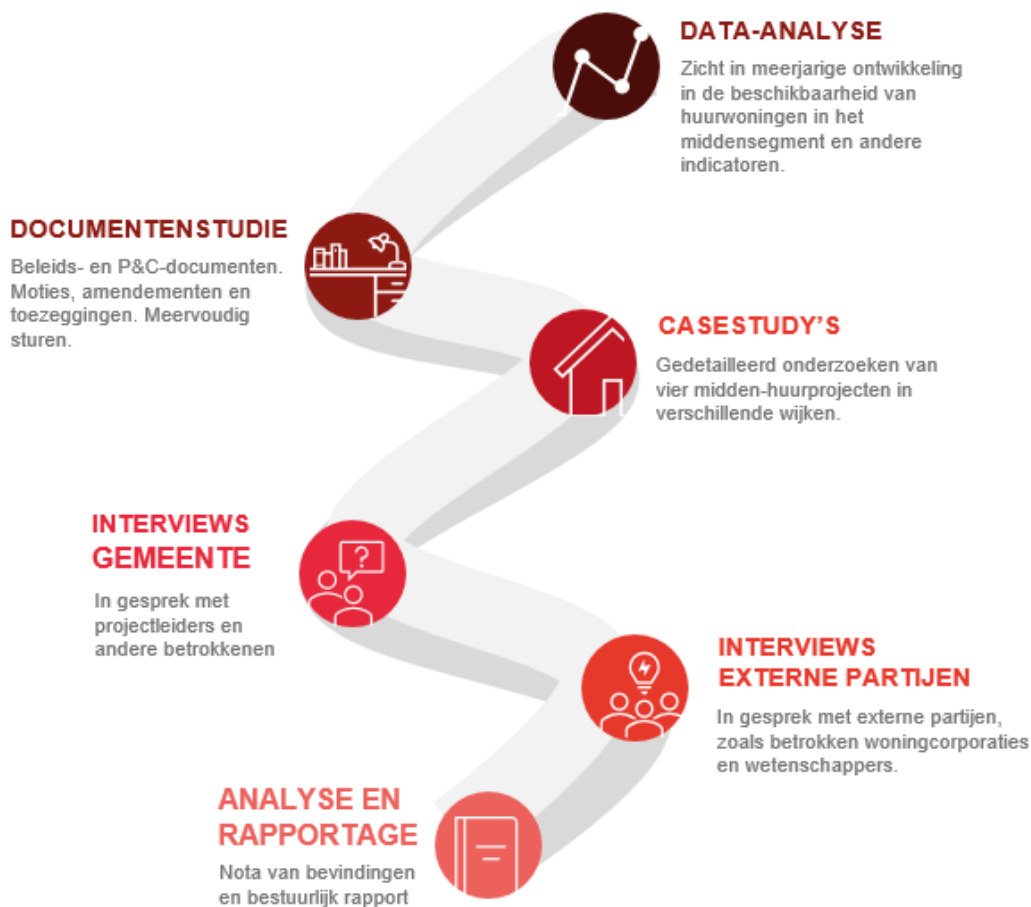
Onderwerp	Norm	Uitwerking
1. Doelen	De gemeente heeft doelen geformuleerd over de kwantiteit en kwaliteit van huurwoningen in het middensegment.	Doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.
	De gemeente heeft de doelen duidelijk onderbouwd.	De relatie tussen het probleem waarop het beleid zich richt en de inzet en het effect van beleidsinstrumenten is helder en navolgbaar beschreven.
2. Doelbereik en effectiviteit	Het aantal geplande huurwoningen in het middensegment dat is voorzien wordt ook gerealiseerd.	Bij de gestelde doelen en afspraken voldoet de gemeente Utrecht aan de vooraf gestelde doelen.
	Realisatie van het aantal huurwoningen in het middensegment is gevolg van gevoerd beleid.	Er is een aantoonbare relatie tussen handelen van de gemeente en realisatie van doelen.

3. Meervoudig sturen	De door de gemeente gehanteerde aanpak kan worden aangemerkt als een uitwerking van het concept meervoudig sturen.	Te ontwikkelen analytisch kader ten aanzien van meervoudig sturen.
	Het is aannemelijk dat het bereiken van de doelen mede verklaard wordt door de gekozen aanpak van meervoudig sturen.	Er is een aantoonbare relatie tussen het realiseren van doelen op projectniveau en de gekozen aanpak van meervoudig sturen.
		Verschillen in aanpak tussen cases kunnen worden verklaard door de gekozen aanpak van het meervoudig sturen.

4 PLAN VAN AANPAK EN AFBAKENING

Plan van Aanpak

Wij voeren het onderzoek uit aan de hand van de volgende vijf onderzoekstappen. Deze stappen worden weergegeven in de volgende figuur en op de volgende pagina's kort toegelicht.



- *Data-analyse*

Op basis van data-analyse willen we zicht krijgen en geven op de meerjarige ontwikkeling in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment. We willen een overzicht maken voor de landelijke ontwikkeling, de ontwikkeling in de vier grootste steden, de ontwikkeling in Utrecht en (zo mogelijk) de ontwikkeling op wijkniveau in Utrecht. Zo mogelijk willen we daarbij ook zicht bieden op andere relevante indicatoren, zoals de prijsontwikkeling bij middenhuur, loonontwikkeling in Utrecht.

- *Documentstudie*

Op basis van documentstudie beschrijven we de gemeentelijke visie op woonbeleid ten aanzien van het middensegment, en hoe zich dat vertaalt in concreet beleid. Interne beschrijvingen van werkprocessen en instrumenten komen hierbij ook aan bod. Daarnaast willen we via documentstudie zicht krijgen op de vraag in hoeverre de gemeente zelf zicht heeft op de werking en effectiviteit van het beleid.

- *Gesprekken gemeentelijke organisatie*

We voeren startgesprekken met de ambtelijke contactpersoon/contactpersonen. Daarnaast plannen we een aantal gesprekken die ertoe dienen om aanvullend op onze documentstudie verder zicht te krijgen op de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak. Daarnaast zullen we gesprekken voeren waarbij we ingaan op het plan van aanpak van ons onderzoek, het conceptnormenkader en de onderlinge werkafspraken tijdens het onderzoek.

- *Casestudy's*

We willen zicht krijgen op de werking en effecten van het Utrechtse beleid ten aanzien van de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment door een aantal cases te onderzoeken. Op basis van een aantal criteria en in samenspraak met de gemeentelijke organisatie selecteren we vier cases.

Binnen de cases brengen we (op basis van documentstudie en gesprekken) in ieder geval in kaart:

- Welke doelen de gemeente stelt aan het aantal huurwoningen in het middensegment dat binnen een project moet worden gerealiseerd;
- Welke instrumenten de gemeente hanteert om deze doelen op projectniveau te realiseren;
- Op welke manier betrokkenen en belanghebbenden hierbij worden betrokken;
- In hoeverre doelen in de praktijk worden gerealiseerd, c.q. aangenomen mag worden dat doelen worden gerealiseerd;
- In hoeverre doelbereiking aantoonbaar samenhangt met de gekozen aanpak van de gemeente.

We streven ernaar vier cases te onderzoeken. Bij de selectie van cases willen we de volgende criteria hanteren:

- Wijktype: hiermee doelen we op het verschil tussen wijken in de doelen aangaande de ontwikkeling van woonsegmenten (zoals gevisualiseerd in de Woonvisie). Volgens het

principe van meervoudig sturen zou in een type wijk als Overvecht (waar een afname van sociale huurwoningen is gewenst) anders gestuurd moeten worden dan in een type wijk als de Binnenstad of Noordoost (waar een toename van sociale huurwoningen is gewenst) om meer middenhuur woningen te realiseren. Wij willen projecten uit deze twee type wijken vergelijken.

- Projectstatus: projecten die (al) gerealiseerd zijn én projecten die nog in ontwikkeling / realisatie zijn (in dit geval moet voor een project minimaal een Stedelijk Programma van Eisen door de raad zijn vastgesteld) komen in aanmerking.
- Projecttype: zowel projecten waarvoor bestaande woningen zijn gesloopt als projecten waarvoor dit niet het geval is komen in aanmerking.

Om de gemeentelijke aanpak in de cases onderling te kunnen vergelijken, de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre hierbij de notie van meervoudig sturen wordt gevolgd en wat daarvan de effecten zijn ontwikkelen we een analytisch kader. Dit kader zullen we in samenspraak met de bedenkers van het model (TU Delft) van het meervoudig sturen ontwikkelen. De uitkomsten van de casestudy's beoordelen we op basis van het analytisch kader. De beoordeling leggen we opnieuw voor aan de bedenkers van het model om te kijken in hoeverre het theoretische model aansluit bij de invulling door de gemeente Utrecht in de praktijk.

- *Analyse en rapportage*

Op basis van een analyse van de in het onderzoek verzamelde informatie beantwoorden we de geformuleerde onderzoeksvragen en formuleren we bevindingen op basis van het ontwikkelde normenkader. Het resultaat daarvan leggen wij vervolgens vast in een conceptnota van bevindingen en leggen die voor aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op met conclusies en aanbevelingen. Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer maakt daarna het definitieve rapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de gemeenteraad aan en zorgt voor verder openbaarmaking.

Afbakening

Als object van onderzoek kiezen we voor de beschikbaarheid van *huurwoningen* in het middensegment. Beleid gericht op grotere beschikbaarheid van koopwoningen in het middensegment is pas zeer onlangs vastgesteld en daarmee nog niet goed te onderzoeken¹¹. We kijken daarbij met name naar de werking van het Actieplan Middenhuur. Dit instrument biedt de gemeente in opzet de meeste handvatten om in te grijpen in de beschikbaarheid van huurwoningen in het middensegment.

¹¹ Gemeente Utrecht (2021). *Actieplan betaalbare koop*

Box II: Actieplan Middenhuur

Het Actieplan Middenhuur van de gemeente Utrecht bestaat sinds 2014, en was primair gericht op het stimuleren van de bouw van huurwoningen in de middensector. In het plan zijn de ambities voor de ontwikkeling van het middenhuursegment vastgelegd en is uiteengezet welke instrumenten de gemeente bezit om die ambities te realiseren. In aanvulling daarop poogt de gemeente met de actualisatie van het plan in 2017 de prijs-kwaliteitverhouding van middenhuur woningen te waarborgen¹², door onder meer eisen te stellen aan de minimale grootte van deze woningen. Daarmee is het actieplan zelf ook een instrument dat de gemeente kan inzetten om meervoudig te sturen. Het plan is in 2021 geëvalueerd, maar daaruit valt niet concreet af te leiden in welke mate het actieplan heeft bijgedragen (bijvoorbeeld in aantallen woningen) aan het realiseren van meer middenhuur woningen (met de gewenste prijs-kwaliteitverhouding) in de gemeente Utrecht¹³.

We kijken echter niet uitsluitend naar dit Actieplan. Op basis van casusonderzoek willen we breder zicht krijgen op de mate waarin het in de praktijk lukt om de beschikbaarheid van huurwoningen in de middensector te vergroten. Aan vergrote beschikbaarheid kunnen ook andere oorzaken dan het Actieplan ten grondslag liggen.

5 ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen voeren het onderzoek uit:

- Gert Jan de Vries (projectleider en onderzoeker)
- Vince van Houten (onderzoeker)

Planning

Stappen	Periode
Documentenstudie	1 ^e kwartaal 2022
Data-analyse	1 ^e kwartaal 2022
Interviews gemeente	1 ^e en 2 ^e kwartaal 2022
Interviews externe partijen	1 ^e en 2 ^e kwartaal 2022
Casestudy's	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2022
Analyse & rapportage	2 ^e en 3 ^e kwartaal 2022
Ambtelijk wederhoor	3 ^e kwartaal 2022

¹² Gemeente Utrecht (2017). *Actieplan Middenhuur*.

¹³ Gemeente Utrecht (2021). *Evaluatie Actieplan Middenhuur*

Verwerking wederhoor en opstellen bestuurlijk rapport	3 ^e kwartaal 2022
Bestuurlijk wederhoor	4 ^e kwartaal 2022
Beoogde publicatie	4 ^e kwartaal 2022

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Gert Jan de Vries, projectleider gertjan.de.vries@utrecht.nl
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer g.molenaar@utrecht.nl