
Scheefwonders en de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen

*Een casestudie naar de doorstroming van het woningbezit van
Waterweg Wonen op basis van de maatregel inkomensgrens*

Auteurs:
321116, Jennifer Lioe Anjie
337300, Micha Beto

Begeleider:
dr. Vincent M.F. Homburg

Masterscriptie Avondprogramma Master Bestuurskunde
Erasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Rotterdam, 18 maart 2013

Scheefwonders en de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen

*Een casestudie naar de doorstroming van het woningbezit van
Waterweg Wonen op basis van de maatregel inkomensgrens*

Voorwoord

Voor u ligt onze afstudeerscriptie (van Jennifer Lioe Anjie en Micha Beto). Deze scriptie hebben wij geschreven ter afronding van onze avond masteropleiding Bestuurskunde. Het schrijven van deze scriptie is voor ons beiden een leerproces geweest. Zo hebben wij bijvoorbeeld geleerd dat het schrijven van een scriptie gepaard gaat met veel 'back en forth' zowel in de theorie (voor zover deze voor handen is) als in de praktijk. Dit proces heeft ons geduld vele malen op de proef gesteld. Maar uiteindelijk hebben onze inspanningen geresulteerd in de voor u liggende afstudeerscriptie; waar wij erg trots op zijn.

Daarom willen wij allereerst de woningcorporatie Waterweg Wonen bedanken voor haar medewerking aan ons onderzoek (het beschikbaar stellen van data, vrijmaken van medewerkers voor interviews, advies en tips) en voor het gebruik mogen maken van de ter beschikking gestelde faciliteiten (vergaderkamer, koffie/thee).

Met het spreekwoord "ere wie ere toekomt" in gedachten, willen wij in het bijzonder de volgende personen bedanken.

Onze afstudeerbegeleider, de heer Vincent Homburg, willen wij bedanken voor zijn enthousiasme over ons onderzoeksonderwerp. Dit heeft ons enorm geholpen in de tijden dat wij ons afvroegen waar we aan begonnen waren. Het was een ware zoektocht, maar mede door uw enthousiasme zijn wij ons afstudeeronderzoek op een positieve manier gaan benaderen. Hierdoor konden wij er weer met frisse moed tegenaan. Dank voor uw procesmatige en inhoudelijke begeleiding (tijd, leerzame sessies, feedback en geduld) in dit afstudeertraject. In het verlengde hiervan danken wij ook onze tweede lezer, de heer M. Kort, voor zijn bruikbare feedback.

Verder spreken wij onze speciale dank uit naar de volgende personen.

Ik, Jennifer, spreek speciaal dank uit naar degenen (partner, moeder, zus, oma, opa, tantes en nichtjes) die met regelmaat en soms totaal onverwachts met alle liefde op mijn kinderen wilden passen. Mijn oprechte dank hiervoor! Jullie waren er al voor mij toen ik mijn mavodiploma haalde en zelfs op de soms moeizame weg die heeft geleid tot aan deze afstudeerscriptie, waarin ik soms het geloof in mijzelf verloor, kon ik altijd op jullie bouwen. Ik hoop dat ik jullie trots heb gemaakt.

Ik, Micha, maak van de gelegenheid gebruik om mijn dierbaren (partner, ouders, zusje en broertjes) te bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en begrip voor het feit dat ik de afgelopen periode "te onzichtbaar" ben geweest. Mijn gevecht, werd jullie gevecht. Dank voor jullie aanmoediging en positieve levenshouding.

Afsluitend willen wij in algemene zin onze familieleden, kennissen, vrienden, collega's en dierbaren bedanken voor hun medeleven en steun in dit afstudeertraject.

Wij wensen u veel leesplezier

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting..... | 7 |
| 1. Inleiding..... | 9 |
| 1.1 Politiek-maatschappelijke onrust en interventie | 9 |
| 1.1.1 Politieke aanpak woningmarkt..... | 9 |
| 1.1.2 Maatschappelijke onrust door maatregel inkomensgrens | 11 |
| 1.2 Probleemstelling..... | 12 |
| 1.3 Doelstelling..... | 12 |
| 1.4 Korte beschouwing beleidsveld maatregel inkomensgrens..... | 13 |
| 1.5 Centrale vraagstelling en deelvragen | 14 |
| 1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie..... | 14 |
| 1.6.1 Maatschappelijke relevantie | 14 |
| 1.6.2 Wetenschappelijke relevantie..... | 14 |
| 1.7 Onderzoeksdesign en leeswijzer | 15 |
| 1.7.1 Onderzoeksdesign | 15 |
| 1.7.2 Leeswijzer en rapportagestructuur | 16 |
| 2. Waterweg Wonen | 18 |
| 2.1 Stichting Waterweg Wonen | 18 |
| 2.1.1 Huisvestingsverordening | 18 |
| 2.1.2 Afspraken binnen de Maaskoepel..... | 18 |
| 2.2 Medewerkers implementatie maatregel inkomensgrens..... | 19 |
| 2.3 Uitvoering maatregel inkomensgrens | 20 |
| 2.3.1 Werkwijze 2011..... | 20 |
| 2.3.2 Schematische weergave uitvoering maatregel inkomensgrens..... | 21 |
| 3. Reconstructie Inkomensgrens in notendop | 22 |
| 3.1 Wat verstaan wij onder beleidstheorie?..... | 22 |
| 3.2 Hoe kan de beleidstheorie worden gereconstrueerd? | 23 |
| 3.2.1 Theoretische blik op de reconstructie van de beleidstheorie?..... | 23 |

| | |
|---|----|
| 3.2.2. Aandachtspunten bij reconstrueren van beleidstheorie | 25 |
| 3.3 Reconstructie maatregel inkomensgrens | 27 |
| 3.3.1 Historische weergave politiek-maatschappelijk traject..... | 27 |
| 3.3.1.2 Dienst Algemeen Economisch Belang..... | 30 |
| 3.3.2 Inkomensgrens..... | 30 |
| 3.3.3 Reconstructie Beleidstheorie..... | 31 |
| 3.3.3.1 Reconstructie op EU-niveau | 31 |
| 3.3.3.2 Reconstructie op nationaal niveau | 37 |
| 3.3.4 Conclusie beleidsreconstructies | 41 |
| 3.4 Beantwoording deelvraag 1..... | 41 |
| 3.4.1 Wat houdt de inkomensgrens in?..... | 41 |
| 3.4.2 Welke redenering kan worden gereconstrueerd?..... | 41 |
| 4. Feitelijke ontwikkeling woningbezit Waterweg Wonen en verhuistheorie | 43 |
| 4.1 Analyse mutatiegegevens en inkomensgegevens | 43 |
| 4.1.1 Resultaten feitelijke analyse mutatiegegevens | 45 |
| 4.2 Analyse verhuisenquête en verhuistheorie..... | 47 |
| 4.2.1 Verhuistheorie | 47 |
| 4.2.2 Resultaten verhuisenquête | 50 |
| 4.3 Reflectie analyse en beantwoording deelvraag 2..... | 51 |
| 5. Concept raamwerk theoretische verkenning beleidsuitvoering | 53 |
| 5.1 Theoretische perspectieven beleidsuitvoering..... | 53 |
| 5.1.1 Rationele benadering..... | 54 |
| 5.1.2 Politieke benadering | 54 |
| 5.2 Rationele benadering..... | 54 |
| 5.2.1 Hiërarchische aansturing | 55 |
| 5.2.2 Verantwoording | 56 |
| 5.2.3 Communicatiesysteem..... | 57 |
| 5.2.4 Monitorings- en controlesysteem..... | 58 |

| | |
|---|----|
| 5.3 Politieke benadering..... | 59 |
| 5.3.1 Beleidsvrijheid | 60 |
| 5.3.2 Tegenstrijdige norm- en doelstelling..... | 63 |
| 5.4 Concept theoretisch raamwerk beleidsuitvoering..... | 65 |
| 6. Methoden van empirisch onderzoek | 67 |
| 6.1 Onderzoekstrategie | 67 |
| 6.2 Onderzoeksmethode en –techniek | 68 |
| 6.3 Analyseren open interviews en relatie met theoretisch raamwerk..... | 68 |
| 6.4 Betrouwbaarheid en validiteit..... | 71 |
| 7. Empirische resultaten en raamwerk theoretische verkenning | 72 |
| 7.1 Typen uitvoerende medewerkers binnen Waterweg Wonen..... | 72 |
| 7.2 Empirische resultaten o.b.v. theoretisch raamwerk | 73 |
| 7.2.1 Hiërarchische aansturing..... | 73 |
| 7.2.2 Verantwoording..... | 74 |
| 7.2.3 Communicatiesysteem | 74 |
| 7.2.4 Monitoren en controle | 75 |
| 7.2.5 Beleidsvrijheid | 77 |
| 7.2.6 Tegenstrijdige norm- en doelstelling..... | 78 |
| 7.3 Empirische resultaten o.b.v. empirische codes..... | 79 |
| 7.3.1 Perceptie doelgroep/klant..... | 79 |
| 7.3.2 Verplichte verhuuropgave | 79 |
| 7.3.3 Bewustwording consequenties | 80 |
| 7.3.4 Sympathie..... | 80 |
| 7.4 Invloed bouwstenen en beantwoording deelvraag 3..... | 81 |
| 7.4.1 Hiërarchische aansturing..... | 81 |
| 7.4.2 Verantwoording..... | 81 |
| 7.4.3 Communicatiesysteem | 81 |
| 7.4.4 Monitoren en controle | 81 |

| | |
|---|----|
| 7.4.5 Beleidsvrijheid..... | 82 |
| 7.4.6 Tegenstrijdige norm- en doelstelling | 82 |
| 7.4.7 Perceptie doelgroep/klanten | 82 |
| 7.4.8 Verplichte verhuuropgave | 83 |
| 7.4.9 Bewustwording consequenties..... | 83 |
| 7.4.10 Sympathie | 83 |
| 7.4.11 Relatie implementatie maatregel inkomensgrens en daling van het percentage scheefwoners | 84 |
| 7.4.12 Beantwoording deelvraag..... | 85 |
| 7.5 Nieuw conceptraamwerk theoretische verkenning | 86 |
| 8. Conclusies en reflectie | 87 |
| 8.1 Beantwoording deelvragen..... | 87 |
| 8.2 Beantwoording centrale vraag..... | 89 |
| 8.3 Reflectie op implementatievraagstuk..... | 89 |
| 8.4 Reflectie op ons onderzoek | 90 |
| 8.5 Reflectie op de actuele ontwikkelingen op de woningmarkt | 91 |
| Literatuurlijst..... | 93 |
| Bijlagen..... | 96 |

Samenvatting

De Nederlandse overheid heeft in 2010 een aantal maatregelen genomen om de marktwerking en de doorstroming op de woningmarkt (vrije woningmarkt en sociale huurmarkt) te bevorderen. Eén van de maatregelen is de tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna DAEB-regeling).

Deze tijdelijke DAEB-regeling heeft drie pijlen:

1. Het regelen van de activiteiten waarvoor staatssteun is toegestaan;
2. De woningtoewijzingsnorm (90%-norm); en
3. De verplichting om maatschappelijk vastgoed aan te besteden.

In deze scriptie is onderzocht in hoeverre de tweede pijl van de tijdelijke DAEB-regeling, woningtoewijzingsnorm (ook wel bekend als de maatregel inkomensgrens), heeft geleid tot het verbeteren van de doorstroming van de sociale woningmarkt, en dan met name het woningbezit van de woningcorporatie Waterweg Wonen, en welke verklaring hier aan ten grondslag ligt. De onderzoeksperiode is 2011- 2012 (tot en met juni 2012), met 2010 als referentiejaar. De maatregel inkomensgrens houdt kortgezegd in dat woningcorporaties tot en met tenminste 90% van hun woningbestand moeten toewijzen (verhuren) aan achterstandsgroepen. Deze doelgroep wordt gedefinieerd als personen met een inkomen van ten hoogste €33.614 (peiljaar 2011). Huurders die meer dan €33.614 verdienen worden aangeduid als scheefwoners. De overige 10% wordt toegewezen op grond van objectieve criteria waar met de sociale prioriteiten rekening wordt gehouden. De genoemde bedragen worden jaarlijks geïndexeerd, voor het eerst op 1 januari 2012. De maatregel inkomensgrens is alleen van toepassing op de nieuwe verhuringen. De bestaande huurders zijn buiten beschouwing gelaten. De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

"Heeft de invoering van de maatregel inkomensgrens geleid tot een verbetering van de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen en hoe is dit te verklaren?"

De vraagstelling is in drie stappen beantwoord. Ten eerste is er met behulp van de beleidstheorie de redenering achter de maatregel inkomensgrens gereconstrueerd. Met deze reconstructie hebben wij vanuit de causale relaties (oorzaken en gevolgen), finale relaties (doel-middelen relatie) en normatieve relaties de redenering achter de maatregel inkomensgrens weergegeven. De documenten die hiervoor gebruikt zijn, zijn officiële (beleids)documenten afkomstig van de belangrijke actoren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de maatregel inkomensgrens. Uit de reconstructie blijkt dat er drie redeneringen achter de maatregel inkomensgrens ten grondslag liggen. Zo is er ten eerste op zowel EU-niveau als op nationaal niveau getracht om aan de staatssteun- en mededingingsregels te voldoen zodat er een level playing field gerealiseerd kan worden. De tweede en derde redenering betreffen politiek maatschappelijke normen: het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het tegengaan van het scheefwonen.

Ten tweede is er met behulp van de mutatiegegevens de ontwikkeling van het woningbezit van Waterweg Wonen in kaart gebracht. Gefocust is op het percentage scheefwoning over de bovengenoemde onderzoeksperiode. Uit de analyse is gebleken dat het percentage scheefwoning minimaal is gedaald. Om deze daling te verklaren is er een empirische analyse uitgevoerd naar de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. De medewerkers van Waterweg Wonen – die met de implementatie van de maatregel inkomensgrens te maken hebben – zijn geïnterviewd. Als theoretisch kader is gebruik gemaakt van een eigen ontworpen theoretisch raamwerk. Dit raamwerk bestaat uit de twee perspectieven (rationele en politieke benadering) van Bekkers (2007) over de beleidsuitvoering. Uit deze perspectieven zijn de bouwstenen voortgevloeid die mogelijk invloed hebben op de uitvoering van het beleid, in dit geval de maatregel inkomensgrens. Deze bouwstenen zijn door vertaald naar hypothesen die meegenomen zijn in de empirische analyse.

De uitwerking van de empirische analyse is conform de stappen van Boeijs (2005). Op deze manier zijn er verbanden gelegd tussen de theoretische bouwstenen en de uitspraken van de geïnterviewden. Deze verbanden zijn gekwalificeerd als “positieve invloed op de implementatie of negatieve invloed op de implementatie”. Op deze manier zijn er verklarende uitspraken gedaan over de minimale daling van het percentage scheefwoning en in hoeverre de betreffende bouwsteen een positieve invloed dan wel een negatieve invloed heeft gehad op de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Uit de analyse blijkt dat het dalende percentage scheefwoning in positieve zin verklaard kan worden door de bouwstenen:

- Verantwoording;
- Communicatiesysteem; en
- Monitoren en controle.

Een verklaring voor het feit dat deze daling minimaal is, kan in negatieve zin beargumenteerd worden door de bouwstenen:

- Hiërarchische aansturing;
- Beleidsvrijheid; en
- Tegenstrijdige norm- en doelstelling.

Deze scriptie laat zien dat de maatregel inkomensgrens een positieve invloed heeft op de doorstroming van het woonbezit van de woningcorporatie Waterweg Wonen en in het verlengde hiervan op de sociale woningmarkt. De scriptie biedt daarom handvatten om de doorwerking van de maatregel inkomensgrens op landelijk niveau te onderzoeken.

1. Inleiding

1.1 Politiek-maatschappelijke onrust en interventie

In 2007 heeft de VROM-raad in haar adviesrapport *“Tijd voor Keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans”* onder andere geconstateerd dat de Nederlandse woningmarkt een probleem heeft. Zo functioneert de woningmarkt niet goed doordat het woningaanbod niet of nauwelijks op de woningvraag reageert. De gevolgen zijn onder meer het oplopen van een woningtekort, een sterke prijsstijging van koopwoningen, een sterke scheiding tussen de koop- en huursector en de stagnatie in de doorstroming op de woningmarkt. De volgende factoren worden door de VROM-raad gezien als mogelijke oorzaak (Vrom-raad, 2007: 89-102):

- Het beleid en regelgeving van de rijksoverheid;
- Het grondbeleid en locatieontwikkeling (gemeentelijk beleid);
- De belangen van marktpartijen en woningbouwcorporaties; en
- De invloed van de conjunctuur.

Een van de aanbevelingen die de VROM-raad heeft gedaan om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken is de hervorming van het woonbeleid (VROM-raad, 2007: 53-57).

1.1.1 Politieke aanpak woningmarkt

Het kabinet Rutte I onderkent in het regeerakkoord VVD-CDA (2010) het belang van een vrije woningmarkt en een sociale huursector en heeft in dat kader haar voornemen om de marktwerking en doorstroming op de woningmarkt te bevorderen in genoemd regeerakkoord vastgelegd (regeerakkoord, 2010: 46). Ook het Kabinet Rutte II komt in het regeerakkoord VVD-PvdA tot de conclusie dat de woningmarkt op slot zit. De voorstellen die het kabinet Rutte I in het regeerakkoord VVD-CDA deed, hadden onder meer betrekking op:

1. meer ruimte voor maatwerk in de volkshuisvesting zodat er zowel in de binnensteden als in kleine kernen ruimte is om in de eigen woningbehoefte te voorzien door middel van sociale stijging en doorstroming;
2. huurders van een corporatiewoning die het recht krijgen om hun woning tegen een redelijke prijs te kopen;
3. de toewijzing van sociale huurwoningen, door stapsgewijs, te beperken tot een lagere inkomensgroep (inkomensgrens/uitsluiten hogere inkomensgroep van sociale huurwoningen); en
4. het niet meer dan de inflatie doen stijgen van de huren voor huishoudens met een inkomen tot €43.000; en

5. bevordering van de doorstroming op de huurmarkt door voor huurders van een gereguleerde woning met een huishoudinkomen van meer dan €43.000 een maximale huurstijging van inflatie + 5% toe te staan.

Aanvullend hierop heeft het kabinet Rutte II in haar regeerakkoord onder meer aangekondigd om bij mensen met een inkomen tussen de €33.000 en €43.000 de huur met 2,5 procent bovenop de inflatie te verhogen. Bij inkomen boven de €43.000 wordt de huur met 6,5 procent plus inflatie verhoogd (regeerakkoord, 2012: 33).

De bovengenoemde voorstellen onder het kabinet Rutte I moeten leiden tot de aanpassing van de Woningwet (de Herzieningswet ligt nog ter behandeling bij de Eerste Kamer). Vooruitlopend hierop is al onder het kabinet Rutte I door middel van het beleidsbesluit de volgende maatregelen genomen om de woningmarkt een impuls te geven (Kamerbrief tijdelijke maatregelen woningmarkt, 2010 en Staatscourant Tijdelijke ministeriele regeling, 2010):

- Een tijdelijke verlaging van het btw-tarief arbeidskosten renovatie woningen;
- Een tijdelijke verlenging van de termijn doorverkoop woningen;
- Een maximumtermijn t.b.v. de hypotheekrenteaf trek leegstaande woning;
- De herleving van de hypotheekrenteaf trek na tijdelijke verhuur;
- Een derde tranche woningbouw;
- De verlenging van de verhoging van de Nationale Hypotheekgarantie; en
- Een tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (de inkomensgrens valt hieronder).

In dit afstudeeronderzoek zullen wij stilstaan bij de ministeriele tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting (DAEB-regeling), in het bijzonder de maatregel inkomensgrens als onderdeel van deze regeling. We hebben voor deze maatregel gekozen omdat wij denken dat deze maatregel invloed heeft op het woningbezit van woningcorporaties doordat het aantal scheefwoners (deze term wordt hieronder gedefinieerd) hierdoor flink zal gaan dalen. De daling van het aantal scheefwoners in het woningbezit heeft indirect invloed op de doorstroming van de huurmarkt. Hieronder zullen wij de maatregel inkomensgrens nader beschrijven. In de volgende paragrafen worden onder meer de probleemstelling, vraagstelling, doelstelling en het onderzoeksmodel van dit onderzoek beschreven.

Nadere toelichting maatregel inkomensgrens

De DAEB-regeling is per 1 januari 2011 ingevoerd. Deze regeling stelt regels voor (a) de activiteiten waarvoor staatssteun is toegestaan (waaronder maatschappelijk vastgoed), (b) de woningtoewijzing (de 90%-norm) (oftewel de inkomensgrens) en (c) de verplichting om maatschappelijk vastgoed aan te besteden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010:2).

De inkomensgrens als maatregel houdt concreet in dat woningcorporaties tot en met tenminste 90% van hun woningbestand moeten toewijzen (verhuren) aan achterstandsgroepen. Deze doelgroep wordt gedefinieerd als personen met een inkomen van ten hoogste €33.614 (peiljaar 2011). Huurders die meer dan €33.614 verdienen worden

aangeduid als scheefwoners. De overige 10% wordt toegewezen op grond van objectieve criteria waarin met de sociale prioriteiten rekening wordt gehouden. Het maximale huurplafond voor deze sociale woningen is €652,52 (peiljaar 2011). De genoemde bedragen worden jaarlijks geïndexeerd, voor het eerst op 1 januari 2012. Opgemerkt moet worden dat de inkomensgrens alleen van toepassing is op de nieuwe verhuringen, de bestaande huurders zijn buiten beschouwing gelaten. (Besluit Europese Commissie, 2009:10, Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, 2010:2,4).

Per 1 januari 2011 komen huurders met een inkomen boven de € 33.614 per jaar niet meer in aanmerking voor een sociale huurwoning. Zij worden door bovenstaande kabinetsmaatregelen gestimuleerd tot het kopen van een woning of te gaan huren in een duurder huursegment.

Wij zullen in het derde hoofdstuk nader ingaan op de totstandkoming van de maatregel inkomensgrens door deze met behulp van de beleidstheorie op hoofdlijnen te reconstrueren.

1.1.2 Maatschappelijke onrust door maatregel inkomensgrens

De woningbouwcorporaties, als "eigenaar" en verhuurder van sociale huurwoningen, zijn niet blij met deze nieuwe maatregel. Maar ook huurders zijn gaan klagen. Het onderzoeksbureau RIGO heeft in opdracht van Aedes (branchevereniging van woningcorporaties) en Woonbond (belangenvereniging van huurders en woningzoekenden) in 2010 - dus vóór de implementatie van de maatregel inkomensgrens - onderzoek verricht naar de gevolgen van de inkomensgrens. Uit dat onderzoek blijkt dat er circa 650.000 huishoudens in de problemen komen door de inkomensgrens (Kromhout e.a., 2010, woonbond.nl). In 2011 heeft ADV Market Research in opdracht van Woonbond een analyse gemaakt van de eerste 2.500 meldingen van huishoudens die zich naar aanleiding van de inkomensgrens hebben gemeld bij ikwilookwonen.nl (dit meldpunt is door de Woonbond in het leven geroepen om problemen rondom de inkomensgrens te monitoren). ADV Market Research komt onder meer tot de volgende conclusies (Van Doornmalen, 2011: 9-12):

- De maatregel inkomensgrens leidt tot problemen (woningzoekenden die door de inkomensgrens niet meer in aanmerking komen voor een huurwoning)
- De inkomensgrens leidt niet tot verhuizing omdat huurders andere verhuismotieven hebben. Deze verhuismotieven zijn onderverdeeld in drie categorieën. De onderzoeksresultaten zijn hieronder weergegeven:
 - Categorie 1 (47%): een ander type woning (grotere/kleinere woning, seniorenwoning);
 - Categorie 2 (35%): woonomstandigheden (verslechtering woning of buurt, dreigende dakloosheid, woningonderhoud, wens voor een tuin, of een te dure woning); en
 - Categorie 3 (32%): persoonlijke omstandigheden (gezinsuitbreiding, scheiding, zelfstandig willen wonen, samen willen wonen, verhuizing wegens werk en zorgtaken).

- De inkomensgrens wordt juist ervaren als een belangrijk en belemmerend motief om niet te verhuizen. Deze motieven zijn ook gecategoriseerd. De resultaten hiervan is hieronder weergegeven:
 - Categorie 1 (99%): inkomen (de inkomensgrens, daling of stijging van inkomen verwacht);
 - Categorie 2 (53%): vrije sector (vrije sector huur/koop is te duur, komt niet in aanmerking voor hypotheek, inkomenseisen vrije sector en extra kosten door schuld/alimentatie); en
 - Categorie 3 (14%): aanbod woningen en uitvoering van de regelgeving (wachtlijst, beperkt aanbod van woningen en uitvoering van de regelgeving).

Ook in de media zijn er geluiden te horen over deze nieuwe maatregel. Zo heeft bijvoorbeeld het actualiteitenprogramma Radar eind november 2011 aandacht besteed aan de gevolgen van de maatregel inkomensgrens. De belangenbehartigers van woningcorporaties, huurders en woningzoekenden hebben toen hun opinie mogen geven. Ter illustratie is hieronder een aantal prikkelende passages weergegeven (Radar, 2011):

- "de woningmarkt op slot gezet doordat mensen niet meer willen verhuizen en krijgen starters niet meer de kans om passende woonruimte te vinden";
- "de leefbaarheid wordt aangetast door hoge concentratie van dezelfde bevolkingsgroepen, er is meer leegstand en kosten die hiermee gepaard gaan, zijn hoog"; en
- "als verhuurder kun je geen passende woonruimte meer aanbieden en zo wordt dus ook het aanbod beperkt voor bepaalde doelgroepen (jongeren en ouderen)".

1.2 Probleemstelling

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven behoort de maatregel inkomensgrens tot één van de kabinetsmaatregelen om de doorstroming op de woningmarkt efficiënter en effectiever te laten verlopen. Maar zo blijkt ook uit de eerste onderzoeken die in opdracht van de belangenorganisaties Aedes en de Woonbond zijn uitgevoerd dat huurders de inkomensgrens zien als een van de belemmerende factoren bij verhuizing. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat huurders blijven zitten en niet meer verhuizen naar passende woonruimte. Dit kan ervoor zorgen dat bijvoorbeeld ouderen en starters geen kans op de woningmarkt krijgen. De woningcorporaties kunnen daardoor niet aanbieden wat zij aan willen bieden en krijgen te maken met leegstaande woningen of met bewoners die ondanks hun 'hoge' inkomen in hun huurwoningen blijven zitten. Er heerst onder meer bij woningcorporaties veel onrust en onduidelijkheid over de werking van de maatregel inkomensgrens.

Nu de probleemstelling van dit onderzoek bekend is, zoomen wij in de volgende paragraaf in op de doelstelling van dit onderzoek.

1.3 Doelstelling

De inkomensgrens als maatregel is ruim een jaar van kracht. Met dit onderzoek willen wij nagaan of de maatregel inkomensgrens daadwerkelijk heeft geleid tot het verbeteren van de doorstroming op de sociale woningmarkt, en dan met name het woningbezit van

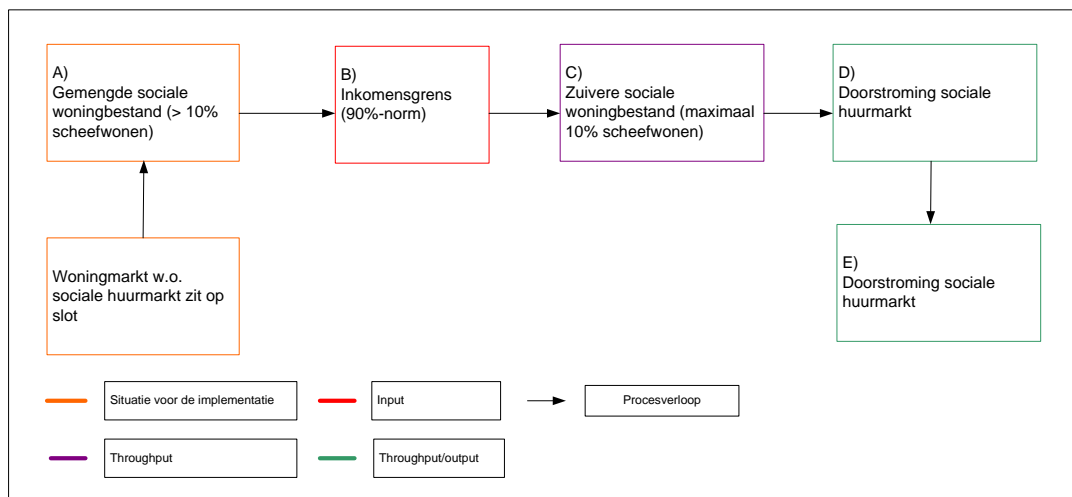
Waterweg Wonen. Dit doen wij door over de periode 2011 en 2012 met 2010 als referentiejaar te analyseren of het aantal scheefwoners is gedaald. Tevens willen wij verklaren in hoeverre deze daling c.q. verbetering toe te schrijven is aan de maatregel inkomensgrens.

Alvorens wij overgaan tot de formulering van de centrale vraag van dit onderzoek, willen wij met behulp van de beleidsveldanalyse het input-throughput-output-proces van de maatregel inkomensgrens beschrijven. Wij gaan in de volgende paragraaf nader in op dit proces.

1.4 Korte beschouwing beleidsveld maatregel inkomensgrens

Bressers en Hoogerwerf (1995) merken op dat de analyse van het beleid (in hoeverre het werkt, gaat werken of heeft gewerkt) start met een beleidsveldanalyse. Het beleidsveld wordt gezien als een bepaalde sector van de maatschappij. De genoemde auteurs beschouwen een beleidsveld als een systeem waar veel elementen (in de vorm van input, throughput en output) zijn te onderscheiden en dat de relatie tussen al deze elementen tot stand komen in processen. Het in kaart brengen van het input-throughput-outputproces kan worden gezien als een belangrijk hulpmiddel om de invloed van de maatregel inkomensgrens goed zichtbaar te maken (Bressers en Hoogerwerf, 1995: 50-52).

Procesmatig ziet ons beleidsveld er als volgt uit:



Figuur 1-1: Beleidsveld maatregel inkomensgrens

A. De sociale huurmarkt zit op slot doordat het doorstromingsproces gestagneerd is. Zowel de huurders die aan de inkomensgrens voldoen als de huurders boven deze grens (scheefwoners) doen allebei beroep op deze huursector. Terwijl het uitgangspunt zou moeten zijn dat de sociale huurmarkt alleen toegankelijk is voor mensen binnen de inkomensgrens zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven. Dus is er sprake van een gemengd sociaal woningbestand.

B. De maatregel inkomensgrens wordt als instrument gebruikt om te kunnen interveniëren, het vlottrekken van de sociale marktsector door aan de poort te selecteren wie wel en niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Een eis hierbij is dat 90% van het

woningbestand aan de huurders moet zijn toegewezen die binnen de inkomensgrens vallen. De overige 10% wordt zoals eerder aangegeven toegewezen op grond van objectieve criteria waarin met de sociale prioriteiten rekening wordt gehouden.

C. Op deze manier vindt ten aanzien van de scheefwoners selectie aan de poort plaats. Deze selectie zal ertoe moeten leiden dat een woningcorporatie volgens de maatregel inkomensgrens een zuiver sociaal woningbestand over houdt.

D. Doordat scheefwoners geweerd worden, ontstaat er ruimte om woningen aan de primaire doelgroep te verhuren. Dit is dus een verbetering van de sociale huurmarkt (conform de maatregel sluitende vraag en aanbod).

E. Een verbetering van de sociale woningmarkt heeft ook invloed op de totale woningmarkt. Scheefwoners gaan in een duurder segment huren of een huis kopen.

Nu het beleidsveld van de maatregel inkomensgrens in kaart is gebracht, zullen wij in de volgende paragraaf de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen formuleren.

1.5 Centrale vraagstelling en deelvragen

Nu de probleemstelling, de doelstelling en het beleidsveld van dit onderzoek bekend zijn, gaan wij in deze paragraaf de centrale vraag van dit onderzoek formuleren. Wij komen op basis van wat hierboven is besproken tot de volgende formulering van de onderzoeksvraag:

"Heeft de invoering van de maatregel inkomensgrens geleid tot een verbetering van de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen en hoe is dit te verklaren?"

Deze centrale vraag zullen wij met behulp van de volgende deelvragen beantwoorden:

1. Wat houdt de maatregel inkomensgrens in en welke redenering kan worden gereconstrueerd?
2. Zijn er verschillen in het aantal scheefwoners waarneembaar rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens?
3. En hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?

1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben wij aangegeven dat het maatschappelijk middenveld zich beklaagd heeft over de situatie op de woningmarkt en over de maatregel inkomensgrens. Tevens zien de huurders deze maatregel als een belemmerende factor bij verhuizing. In dit onderzoek wordt geprobeerd een relatie te leggen tussen het doel van de maatregel inkomensgrens en de uitvoering hiervan bij de woningcorporaties (in het bijzonder van de woningcorporatie Waterweg Wonen).

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is in de praktijk voor zover bekend weinig onderzoek gedaan naar de implementatie van de maatregel inkomensgrens en de invloed (doorwerking) ervan op het woningbezit van de individuele woningcorporatie. Met dit onderzoek verkrijgen wij wetenschappelijke inzichten

omtrent de implementatie van de maatregel inkomensgrens en de invloed ervan op het woningbezit van de woningcorporatie Waterweg Wonen. Dit beschouwen wij als de wetenschappelijke relevantie van een onderzoek.

1.7 Onderzoeksdesign en leeswijzer

In de voorgaande paragrafen hebben wij onder andere de probleemstelling, de doelstelling en de vraagstelling van dit onderzoek behandeld. In deze paragraaf leggen wij uit hoe wij dit onderzoek gaan uitvoeren en welk rapportagestructuur wij hanteren.

1.7.1 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek wordt door ons in vier stappen uitgevoerd. Deze stappen zijn hieronder weergegeven:

Stap 1: Een reconstructie van de maatregel inkomensgrens via een beleidstheorie

Met de eerste stap willen wij de redenering die aan de maatregel inkomensgrens ten grondslag lag achterhalen. Dit gaan wij doen door de totstandkoming van de maatregel inkomensgrens door middel van een beleidstheorie te reconstrueren. Met deze reconstructie zullen wij vanuit de causale relaties (oorzaken en gevolgen), finale relaties (doel-middelen relatie) en normatieve relaties de redenering achter de maatregel inkomensgrens weergeven. De documenten die hier gebruikt worden, zijn officiële (beleids)documenten afkomstig van de belangrijke actoren die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de maatregel inkomensgrens.

Stap 2: Een feitelijke analyse naar de verhuismutatie van Waterweg Wonen

In deze stap gaan wij de mutatiedata (woningbestand) en verhuisenquêtedata van Waterweg Wonen analyseren. Met deze analyse willen wij de mogelijke verschillen in het aantal scheefwoners over de periode 2010-2012 (hierna onderzoeksperiode) aantonen. De eerste stap geeft ons inzicht in de achterliggende gedachte van de maatregel inkomensgrens. De norm (eisen) die hieruit voortvloeit, wordt als voorwaarde meegenomen bij het analyseren van mutatiedata.

Bij de mutatiedata hoort verhuisenquêtedata. Wij willen daarom met de analyse van verhuisenquêtedata meer inzicht verkrijgen in de verhuisredenen van de (ex)huurders van Waterweg Wonen. Deze verhuisredenen zullen wij linken aan bestaande verhuistheorie.

De tweede stap geeft ons onder meer inzicht in de ontwikkeling van het aantal scheefwoners over de genoemde onderzoeksperiode. Om deze nieuwe inzichten te verklaren, hebben wij de derde stap nodig.

Onderzoeksperiode 2010-2012

2010 is ons referentiejaar omdat de maatregel inkomensgrens in 2011 in werking is getreden. 2011 en 2012 (tot en met juni 2012) zijn de analysejaren. Dit omdat Waterweg Wonen alleen over deze periode mutatiedata voorzien van inkomensgegevens tot haar beschikking heeft gehad.

Stap 3: Een empirische analyse naar de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen

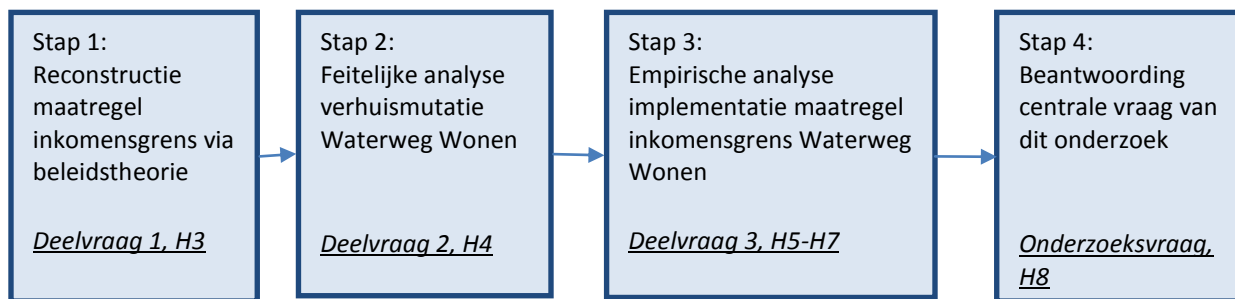
In deze stap gaan wij op zoek naar factoren die de inzichten in de ontwikkeling van het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode (stap 2) verklaren. Wij zullen met behulp

van de door ons te ontwikkelen theorie (theoretisch raamwerk) op het gebied van beleidsuitvoering de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen empirisch onderzoeken. Wij gaan de medewerkers van Waterweg Wonen interviewen over hun ervaring met de maatregel inkomensgrens en over hoe zij deze uitvoeren. De verkregen informatie wordt conform de onderzoeksslang (analysestappen) van Boeije (2005) geanalyseerd. De resultaten van de empirische analyse zullen in de lijn van ons theoretisch raamwerk en volgens de analysestappen (codes) van Boeije worden weergegeven.

Stap 4: Het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek

In deze laatste stap staat de beantwoording van de centrale vraag centraal. De stappen 1 tot en met 3 komen hier samen en geven integraal antwoord op de onderzoeksvraag.

Visualiserend, ziet de onderzoeksdesign er als volgt uit:



Figuur 1-2: Onderzoeksdesign

1.7.2 Leeswijzer en rapportagestructuur

Dit eerste hoofdstuk kan worden gezien als de onderzoeksopzet. Wij hebben in dit hoofdstuk onder meer de probleemstelling, doelstelling en de vraagstelling van ons onderzoek weergegeven.

Het tweede hoofdstuk heeft betrekking op de introductie van de organisatie Waterweg Wonen. Ons onderzoek richt zich met name op de uitvoering van de maatregel inkomensgrens door deze organisatie. Daarom is een korte introductie op zijn plaats.

Het derde hoofdstuk gaat in op onze eerste deelvraag over de definitie van de maatregel inkomensgrens en hoe deze tot stand is gekomen. De totstandkoming van de genoemde maatregel wordt hier door middel van een beleidstheorie gereconstrueerd.

In hoofdstuk vier gaan wij de mutatiedata en verhuisenquête data analyseren. Op basis van deze analyse kunnen wij feitelijk aantonen wat de ontwikkeling is geweest in het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode. Verder verkrijgen wij inzichten in de verhuisbeweging van de vertrekkende verhuurders. De verhuisbewegingen zullen vanuit de bestaande verhuistheorie worden bekeken en worden uitgelegd. Hiermee beantwoorden wij de tweede deelvraag.

De resultaten uit hoofdstuk vier worden gebruikt om theoretisch raamwerk te construeren met als doel om de mogelijke ontwikkeling in het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode te kunnen verklaren. Met andere woorden: het creëren van een

theoretisch instrument op basis waarvan de derde deelvraag kan worden beantwoord. Dit theoretisch raamwerk wordt in het vijfde hoofdstuk geconstrueerd.

In hoofdstuk zes zullen wij aangeven op welke manier wij het theoretisch raamwerk in de praktijk gaan gebruiken. De onderzoeksmethode, technieken en de toepasbaarheid van de onderzoeksslang van Boeije zullen hier centraal staan.

Hoofdstuk zeven betreft de interactie tussen de praktijk en het theoretisch raamwerk. Wij zullen in algemene zin laten zien wat de invloed (positieve of negatieve) van het theoretisch raamwerk is op de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Ook zullen wij laten zien welke nieuwe bouwstenen wij uit de praktijk hebben waargenomen en hoe deze de implementatie van de maatregel beïnvloeden. Op grond hiervan zullen wij aan het eind van dit hoofdstuk het theoretisch raamwerk aanvullen met de nieuwe bouwstenen. Tevens wordt hiermee de derde deelvraag beantwoord.

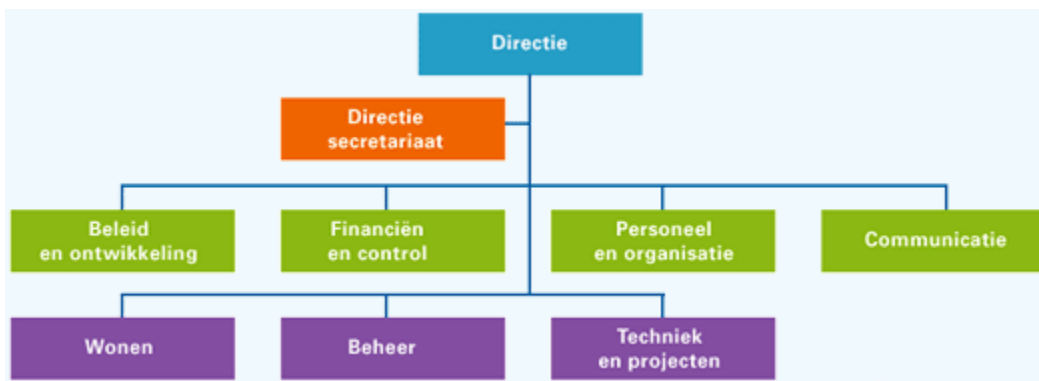
Hoofdstuk 8 betreft de conclusies en de beantwoording van de centrale vraag. Daarnaast zullen wij in algemene zin reflecteren op het implementatievraagstuk van het beleid.

2. Waterweg Wonen

Dit onderzoek heeft direct betrekking op het woningbezit van Waterweg Wonen. Dit hoofdstuk heeft vooral als doel om de lezer in het kort te informeren over Waterweg Wonen als organisatie en over hun activiteiten in relatie tot de maatregel inkomensgrens. Al deze aspecten worden in de volgende paragraaf behandeld.

2.1 Stichting Waterweg Wonen

Stichting Waterweg Wonen is één van de twee corporaties in Vlaardingen. Waterweg Wonen heeft een woningbezit van ruim 14.000 woningen. Dit woningbezit bestaat zowel uit gestapelde woningen als uit grondgebonden woningen, bedrijfsruimten en garages. Aan het hoofd van deze organisatie staat de directeur bestuurder. Samen met de managers van de zeven afdelingen namelijk: Beleid & Ontwikkeling, Financiën & Control, Personeel & Organisatie, Communicatie, Wonen, Beheer en Techniek & Projecten vormen zij het Management Team. Het directie secretariaat ondersteunt de directeur.



Figuur 2-1: Organogram Waterweg Wonen (Bron: [http://www.waterwegwonen.nl/Wie-zijn-wij/Organisatie d.d. 10-12-2011](http://www.waterwegwonen.nl/Wie-zijn-wij/Organisatie%20d.d.%2010-12-2011))

2.1.1 Huisvestingsverordening

Waterweg Wonen maakt deel uit van Stadsregio Rotterdam. De regionale huisvestingsverordening is aangepast aan de EU-normering. In de verordening is opgenomen dat corporaties kunnen afwijken van de Overeenkomst Woonruimteverdeling als zij niet kunnen voldoen aan de 90% toewijzingsquotum. In de overeenkomst Woonruimteverdeling zijn de afspraken omtrent de uitvoering van de verdeling van huurwoningen (toewijzingsregels) vastgelegd. Daar wij in dit onderzoek de werking van de maatregel inkomensgrens onderzoeken, vinden wij het belangrijk om te weten dat gemeenten, woningcorporaties, de Maaskoepel en het bestuur van Stadsregio Rotterdam afspraken hebben gemaakt en zich allemaal aan dezelfde afspraken behoren te houden. Deze afspraken rondom de uitvoering van de verdeling van de huurwoningen zijn dus regionaal van aard oftewel Rotterdam en omgeving.

2.1.2 Afspraken binnen de Maaskoepel

De Maaskoepel is een overkoepelend orgaan die de belangen van de woningcorporaties behartigt en houdt zich daarbij in hoofdlijnen bezig met vraagstukken rond strategisch

voorraadbeheer, woonruimteverdeling en huisvesting van bijzondere doelgroepen. De woningcorporaties hebben binnen de Maaskoepel afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn:

- A. Voor de toewijzing aan huishoudens met een inkomen boven de € 33.614 (max. 10%) komen in eerste instantie herhuisvestingskandidaten en RUS (regionaal urgentie systeem) urgenten met een inkomen boven de € 33.614 in aanmerking. De woning moet dan wel passen binnen het zoekprofiel. Indien er dan nog ruimte is in de overige 10% worden deze toegewezen aan ingeschreven woningzoekenden met een inkomen boven deze grens.
- B. De woningcorporaties adverteren ook de geliberaliseerde woningen op de website van Woonnet Rijnmond. Dit sluit overigens adverteren elders niet uit. De woningcorporaties bepalen hierin zelf hun eigen voorwaarden en toewijzingscriteria.
- C. Maaskoepel monitort de slaagkans voor woningzoekenden met een inkomen boven de €33.614 en monitort de staatssteunregeling.

(bron: Bas van Rosmalen, beleidsdocument, 15 februari 2011)

2.2 Medewerkers implementatie maatregel inkomensgrens

De volgende medewerkers zijn betrokken bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens.

Verhuurmedewerkers (afdeling Verhuur)

Wanneer er een woning leegkomt, wordt de woning geïnspecteerd. De woning wordt dan gereed gemaakt om opnieuw verhuurd te worden. De verhuurmedewerker adverteert de woning dan op de website van het Woonnet Rijnmond woningzoekende systeem. De verhuurmedewerker nodigt de kandidaat huurder dan uit voor een bezichtiging. Als de kandidaat huurder akkoord gaat met de woning, worden alle gegevens van de kandidaat huurder gecontroleerd alvorens het huurcontract gesloten wordt. De verhuurmedewerkers controleren of het inkomen van de kandidaat huurder onder de €33.614 is. Als dit zo is mag de sociale huurwoning verhuurd worden aan de kandidaat huurder. De verhuurmedewerker heeft dus in eerste lijn met de maatregel inkomensgrens te maken.

Woonconsultanten (afdeling Sociaal Beheer)

De woonconsulent houdt zich bezig met de leefbaarheid van een bepaalde wijk. Leefbaarheid is een heel breed begrip. Dit is variërend van wijkactiviteiten organiseren, stook- en servicekosten afrekeningen tot aan maatschappelijke - en individuele problematiek van een wijk en/of bewoners. De woonconsulent heeft in de eerste lijn niets te maken met de maatregel inkomensgrens. Wanneer een bewoner/kandidaat huurder met een schrijnende situatie te kampen heeft, kan de woonconsulent een tussen wal- en schip aanvraag indienen, om die bewoner/kandidaat huurder te herhuisvesten. Dit kan via de directe bemiddeling of door gebruik te maken van een motelwoning. Vanaf dit moment krijgt de woonconsulent te maken met de maatregel inkomensgrens.

De interne Controllers (afdeling Informatie, Planning en Control)

De interne controllers bewaken en controleren bedrijfsprocessen. De implementatie van de maatregel inkomensgrens behoort tot de bedrijfsprocessen. Daarnaast maken zij de risicoanalyses, kwartaalrapportages en jaarrapportages op van Waterweg Wonen.

Nu wij de medewerkers die met de maatregel inkomensgrens te maken hebben in het kort gepresenteerd hebben, lichten wij in de volgende paragraaf toe hoe de maatregel inkomensgrens wordt uitgevoerd (beschrijving werkwijze).

2.3 Uitvoering maatregel inkomensgrens

Per 1 januari 2011 moet Waterweg Wonen 90% van de sociale huurwoningen met een huur tot € 653,- aan potentiële huurders met een maximum inkomen tot € 33.614 verhuren. De overige 10 % (inkomens boven € 33.614) kan toegewezen worden aan huurders die door persoonlijke, sociale of andere omstandigheden, zoals fysieke of psychische beperkingen, moeilijkheden ondervinden bij het vinden van een voor hen passende huisvesting. Vanaf 1 januari 2011 kreeg Waterweg Wonen met de maatregel inkomensgrens te maken. In deze paragraaf beschrijven wij de werkwijze van 2011 en 2012. Deze paragraaf sluiten wij af met een schematische weergave van hoe de uitvoering van de maatregel inkomensgrens behoort te verlopen.

2.3.1 Werkwijze 2011

In 2010 zijn er binnen de Maaskoepel afspraken gemaakt over de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. Omdat Waterweg Wonen lid is van de Maaskoepel hebben zij zich gehouden aan deze afspraken. Deze afspraken betreffen:

1. 90% van de sociale huurwoningen toewijzen aan de kandidaat huurders met een inkomen tot €33.614.
2. 10 % van de sociale huurwoningen toewijzen aan de kandidaat huurders met een inkomen boven de €33.614.

De 10% toewijzingen, genoemd onder punt 2, betreffen de volgende doelgroepen:

- RUS-urgente (personen die te maken hebben met medische problemen, onbewoonbaarheid van een woonruimte, calamiteiten, woonlasten, geweld en bedreiging);
- Waterweg Wonen SV (stadsvernieuwing)- urgente met een urgentiebewijs afgegeven voor 1-1-2011;
- SV-urgente van andere woningcorporaties met een urgentiebewijs afgegeven voor 1-1-2011;
- Huishoudens die begeleid wonen;
- Huishoudens die een aanleunwoning of MiVa (mindervalide) woningen willen; en
- Tussen-wal-en-schip-huishoudens (Vlaardingse regeling).

Voor deze 10% hanteert Waterweg Wonen een prioriteitsvolgorde:

1^e prioriteit:

- Rus- urgente;
- Waterweg Wonen SV- urgente met een urgentiebewijs afgegeven voor 1-1-2011;
- SV-urgente van andere woningcorporaties met een urgentiebewijs afgegeven voor 1-1-2010 met een zoekprofiel in Vlaardingen.

2^e prioriteit:

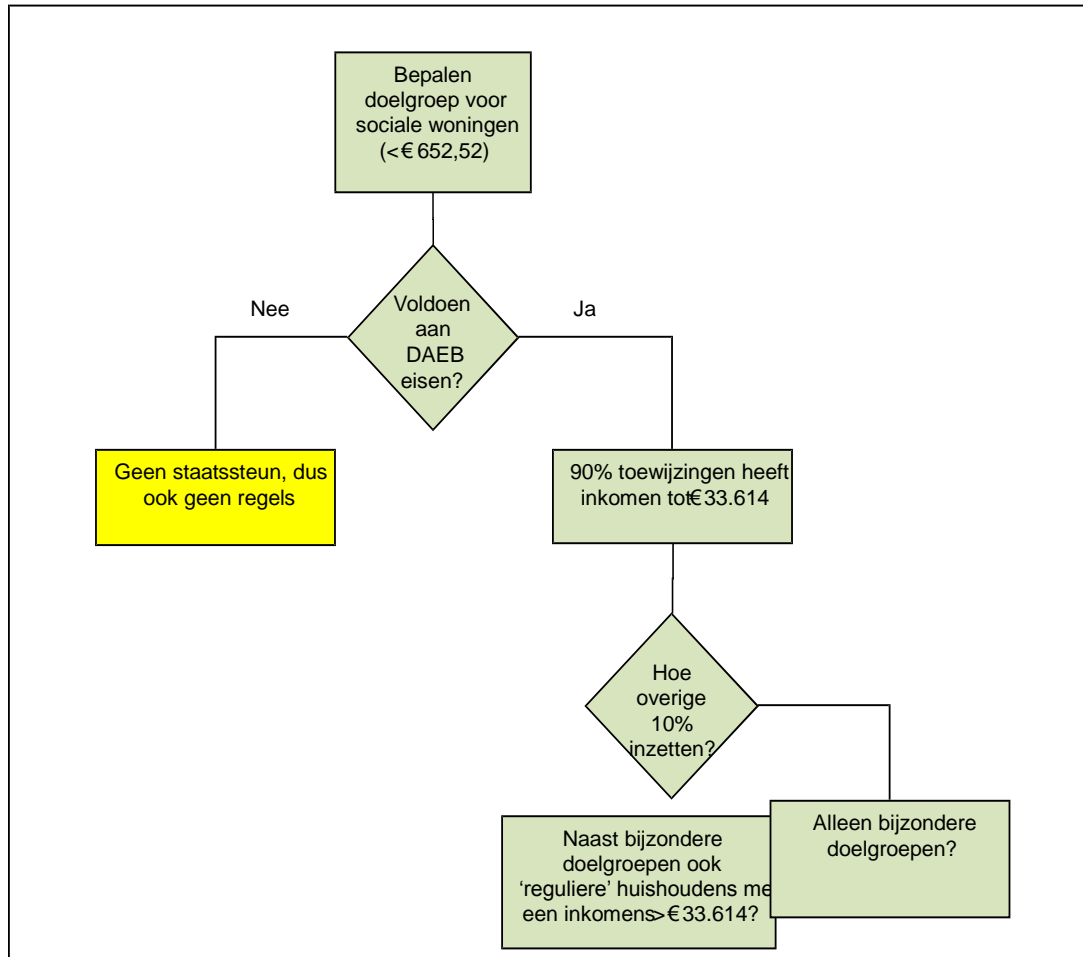
- Huishoudens die begeleid wonen;
- Huishoudens die een aanleunwoning of een MiVa-woning willen; en

- Tussen-wal-en-schip-huishoudens.

(Bron: Bas van Rosmalen, beleidsdocument, 15 februari 2011)

2.3.2 Schematische weergave uitvoering maatregel inkomensgrens

Hieronder treft u de schematische weergave van de uitvoering van de maatregel inkomensgrens.



Figuur 2-2: Uitvoeringsproces maatregel inkomensgrens (Bron: presentatie Waterweg Wonen 21 januari 2011)

In dit hoofdstuk hebben wij in beeld gebracht hoe de organisatie van Waterweg Wonen er uit ziet, welke medewerkers met de maatregel inkomensgrens te maken hebben en hoe deze volgens de uitvoeringsprocessen zou moeten verlopen. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de vraag wat de maatregel inkomensgrens inhoudt en hoe deze tot stand is gekomen.

3. Reconstructie Inkomensgrens in notendop

In het eerste hoofdstuk, onder paragraaf 1.4, hebben wij om de context van dit onderzoek te schetsen, een korte toelichting gegeven over de maatregel inkomensgrens. De vraag blijft wat deze maatregel nou echt inhoudt en waarom de wetgever deze maatregel in het leven heeft geroepen. In dit hoofdstuk zullen wij op basis van de gepubliceerde documenten een korte reconstructie maken van de totstandkoming van de maatregel inkomensgrens. Tevens beantwoorden wij hiermee de eerste deelvraag, welke als volgt is geformuleerd:

“Wat houdt de maatregel inkomensgrens in en welke redenering kan worden gereconstrueerd?”

Het reconstrueren van een beleid, in ons geval de maatregel inkomensgrens, geschiedt normaliter via de beleidstheorie. In paragraaf 3.1 beschrijven wij wat wij onder de beleidstheorie verstaan. De toepasbaarheid en hoe wij de beleidstheorie willen reconstrueren wordt in paragraaf 3.2 uitgewerkt. De daadwerkelijke reconstructie van de maatregel inkomensgrens vindt in paragraaf 3.3 plaats. Afsluitend wordt in de laatste paragraaf, 3.4, gereflecteerd op de geformuleerde deelvraag en de beantwoording ervan.

3.1 Wat verstaan wij onder beleidstheorie?

Van der Graaf en Hoppe (2004) definiëren een beleidstheorie als: *“al datgene dat de beleidsvoerder bedenkt en beredeneert om tot zijn beleid te komen”* (Van der Graaf en Hoppe, 2004:70). Bressers en Hoogerwerf (1995) beschouwen een beleidstheorie als *“veronderstellingen over relaties tussen verschijnselen. De relaties waarop de veronderstellingen betrekking hebben zijn drieledig. Het gaat om de relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen beginselen en normen onderling dan wel tussen beginselen en normen enerzijds en bestaande of verwachte situaties anderzijds (normatieve relaties)”* (Bressers en Hoogerwerf, 1995:62). De definitie van Bekkers (2007) is afgeleid van die van Bressers en Hoogerwerf. Alleen is de formulering van Bekkers compacter. Een beleidstheorie is volgens Bekkers (2007): *“een beleidstheorie kan worden gezien als een geheel van veronderstellingen die beleidsmakers hanteren betreffende de causale, finale en normatieve relaties die aan een bepaald beleidsprogramma ten grondslag liggen”* (Bekkers, 2007:59).

Voor de eenduidigheid zullen wij in dit onderzoek de definitie van Bekkers (2007) hanteren om de beleidstheorie aan te duiden. Dit omdat Bekkers op een eenvoudige manier de onderlinge relatie tussen de causale-, finale- en normatieve veronderstellingen weergeeft. Beleidstheorie definiëren wij daarom als volgt: *een geheel van veronderstellingen die beleidsmakers hanteren betreffende de causale, finale en normatieve relaties die aan een bepaald beleidsprogramma ten grondslag liggen.*

Alvorens wij gaan bekijken hoe de beleidstheorie als evaluatietheorie kan worden gebruikt, zullen wij eerst even stilstaan bij de elementen van de beleidstheorie, te weten de causale, finale en normatieve relaties (ook wel veronderstellingen genoemd). Met name over hoe deze moeten worden geïnterpreteerd.

- *Causale relaties (oorzaken en gevolgen)*

“Het causale deel van de beleidstheorie bevat een beeld van de oorzaken en de gevolgen van een problematisch geachte situatie” (Hoogewerf,2008:208). Of anders geformuleerd, de causale veronderstellingen “verwijzen naar de relatie tussen de in het geding zijnde oorzaken van een probleem en de gevolgen die dit met zich meebrengt” (Bekkers, 2007:161).

- *Finale relaties (doel-middelen relatie)*

“Finale relaties impliceren dat bepaalde processen of deelprocessen in werking worden gesteld, die op hun beurt weer bijdragen aan de realisatie van een bepaald doel” (Bekkers,2007:161).

- *Normatieve relaties*

“Normatieve veronderstellingen verwijzen naar relevante politieke waarden die in het geding zijn en de afwegingen tussen deze waarden ten einde ervoor te zorgen dat beleid als legitiem wordt ervaren” (Bekkers,2007:161).

De hierboven genoemde relaties (causale, finale en normatieve relaties) moeten in een beleidstheorie op een schematische manier zichtbaar worden gemaakt. Dat laten wij in paragraaf 3.3 zien.

In paragraaf 1.4 hebben we betoogd dat het in kaart brengen van de onderlinge relaties gezien kan worden als een belangrijk hulpmiddel om de effecten van het beleid, in ons geval de maatregel inkomensgrens, goed zichtbaar te maken. Bekkers (2007) benadrukt dit nogmaals door aan te geven dat “in een te ontwikkelen beleidstheorie en in een beleidsveldprocesmodel het belangrijk is dat de veronderstellingen worden uitgetekend, waarin oog is voor de onderlinge relaties, processen en afhankelijkheden die in de redeneringen die aan het beleidsprogramma ten grondslag liggen” (Bekkers, 2007:161). De schematische weergaves zullen in beeld worden gebracht bij de reconstructie van de maatregel inkomensgrens, in paragraaf 3.3.

3.2 Hoe kan de beleidstheorie worden gereconstrueerd?

Nu wij hebben gedefinieerd wat wij onder beleidstheorie verstaan, zullen wij in deze paragraaf toelichten hoe wij de beleidstheorie willen reconstrueren.

3.2.1 Theoretische blik op de reconstructie van de beleidstheorie?

Bressers en Hoogewerf (1995) beschouwen de reconstructie van de beleidstheorie als “het langs wetenschappelijke weg opsporen en systematisch herformuleren van het geheel van veronderstellingen dat aan een bepaald beleid van een bepaalde actor ten grondslag ligt” (Bressers en Hoogewerf, 1995:63). De reconstructie van de beleidstheorie – dus het opsporen van de veronderstellingen van een beleid middels causale, finale en normatieve relaties – geeft de mogelijkheid om veronderstellingen over de relaties van het beleid met de beleidseffecten op hun empirisch gehalte te toetsen. Deze toetsing kan via een eigen veldonderzoek van de onderzoeker, of er kan worden onderzocht of de geformuleerde veronderstellingen overeenkomen met de bevindingen van de reeds eerder verrichte theorievorming of empirisch onderzoek. Een andere mogelijkheid die de reconstructie van

de beleidstheorie met zich meebrengt is de evaluatie van de kwaliteit van de beleidstheorie aan andere maatstaven dan het empirische. Gedacht kan worden aan (Bressers en Hoogewerf, 1995:65-66):

- De precisie (exactheid) van de beleidstheorie; de precisie van begripsomschrijvingen, het al dan niet gekwantificeerd zijn van causale relaties en de aanwezigheid van tijdskeuzen.
- De differentiatie (verscheidenheid van de beleidstheorie; de verscheidenheid van behandelde aspecten van het beleidsveld en het al dan niet maken van onderscheid tussen manipuleerbare (door het beleid te beïnvloeden) en niet-manipuleerbare variabelen.
- De integratie (systematiek en synthese) van de beleidstheorie; de samenhang en de consistentie (het niet onderling strijdig zijn) van de veronderstellingen.
- De legitimiteit van de beleidstheorie; de mate van steun voor de beleidstheorie bij de voorbereiders, bepalers en uitvoerders van het beleid en bij de leden van de doelgroep.

De reconstructie van de beleidstheorie kan op verschillende wijzen worden toegepast. Van belang is dat de veronderstellingen achter het beleid over causale, finale en normatieve relaties worden opgespoord (Bressers en Hoogewerf, 1995:63). Zowel Bressers en Hoogewerf (1995) als Van der Graaf en Hoppe (2004) bevelen bij de reconstructie van de beleidstheorie diverse stappen aan. Deze zijn hieronder weergegeven:

| Reconstructiestappen van de beleidstheorie | | |
|--|--|--|
| Stappen | Bressers & Hoogewerf | Van der Graaf & Hoppe |
| 1 | Verzamel uitspraken van de beleidsontwerpers en beleidsbepalers over het beleid in kwestie. Het gaat daarbij met name om uitspraken die de inhoud van het beleid (doeleinden, middelen, tijdskeuzen) en de argumentatie voor het beleid betreffen. | Verzamel zoveel mogelijk documenten afkomstig van beleidsactor en beleidsontwerpers over het beleid in kwestie. |
| 2 | Spoor de expliciete veronderstellingen over oorzaak-gevolgrelaties (causale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. | Reconstrueer de doelboom van het beleid in kwestie. Structureer die doelboom vervolgens zo dat vanaf het niveau van de sectordoelen naar beneden een afwisseling ontstaat van beschrijvingen van situaties en van handelingen die de beleidsactor nodig acht om die situaties te realiseren. |
| 3 | Spoor de expliciete veronderstellingen over doel-middelrelaties (finale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. | Spoor de causale en finale argumentaties op voor zoveel mogelijk middel-doel relaties uit het beleid. |
| 4 | Spoor de expliciete veronderstellingen over relaties tussen beginselen en normen (normatieve relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze voor zover mogelijk in (al dan niet causale) hypothesen. | Spoor de normatieve argumentatie op voor zoveel mogelijk doelen en middelen uit het beleid. |
| 5 | Reconstrueer het geheel van de (al dan niet causale) hypothesen (stappen 2, 3 en 4) tot een systematisch opgebouwd en samenhangend geheel van hypothesen: de gereconstrueerde beleidstheorie. | Breng de resultaten van 3 en 4 bijeen in een model: de beleidstheorie. |
| 6 | Desgewenst kan dit geheel van hypothesen schematisch worden weergegeven in grafen. | Indien door de actor, m.b.t. het voorgaande, kansen en/of hoeveelheden zijn geschat of aangegeven, neem die dan op in het model. |

Tabel 3-1: reconstructiestappen beleidstheorie

De stappen van Bressers en Hoogewerf komen overeen met die van der Graaf en Hoppe. Het verschil zit in de detaillering van de stappen. Bressers & Hoogewerf geven explicieter aan dat alleen het opsporen van uitspraken onvoldoende is. Maar dat deze uitspraken vervolgens vertaald moeten worden in causale, finale en normatieve hypothesen. De stappen van Bressers & Hoogewerf komen overeen met onze definitie van de beleidstheorie. Wij zullen daarom gebruikmaken van deze stappen bij het reconstrueren van de maatregel Inkomensgrens.

3.2.2. Aandachtspunten bij reconstrueren van beleidstheorie

In de vorige paragraaf hebben wij onder meer toegelicht hoe de beleidstheorie kan worden gereconstrueerd. Maar aan deze reconstructie kunnen ook beperkingen kleven. Bekkers (2007:305-307) heeft in dit kader een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze aandachtspunten worden hieronder besproken.

- Vage en verborgen doelstellingen van een beleidsprogramma

Bekkers (2007) constateert dat een beleidsprogramma soms wordt gekenmerkt door verborgen doelstellingen en zeer ambitieuze maar onrealistische of symbolische doelstellingen. Hierdoor wordt het lastig om te kunnen bepalen of de effecten van het beleid geleid hebben tot de realisatie van de beoogde doelstellingen of de beoogde resultaten. Het gaat met andere woorden ten koste van de meetbaarheid van de geboekte resultaten (Bekkers, 2007:305).

- Doelverschuivingen en beleidsaanpassing

Een ander aandachtspunt is dat gedurende de uitvoering van een beleid de geformuleerde doelstellingen kunnen gaan verschuiven. Het beleid kan worden aangepast aan feitelijke omstandigheden, terwijl de doelstelling niet wijzigt. De feitelijke beleidstheorie is volgens Bekkers dan niet langer meer een afspiegeling van de officiële beleidstheorie. Deze verschillen en verschuivingen kunnen het oordeel dat wordt uitgesproken over officiële doelstellingen van een beleid beïnvloeden (Bekkers, 2007:306).

- Meten van effecten

Het meten van de effecten van een beleidsprogramma vormt ook een aandachtspunt. Het blijft altijd maar de vraag of de gemeten effecten daadwerkelijk zijn terug te voeren op het gevoerde beleid. Want andere maatregelen of beleidsprogramma('s) kunnen net zo goed de gewenste effecten versterken. Daarnaast dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen beoogde en niet-beoogde effecten om een zuivere meting te kunnen doen. Verder is de termijn waarop bepaalde effecten zichtbaar worden lastig te bepalen. Er dient dus rekening te worden gehouden met incubatietijd. Ook kan de meetbaarheid van een beleid worden bemoeilijkt door het ontbreken van objectiveerbare indicatoren om de bijdrage van het beleid te bepalen (Bekkers, 2007:306).

Een ander aandachtspunt heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de in te zetten meetmethoden. Er kan altijd discussie ontstaan over de vraag of betrouwbare indicatoren voorhanden zijn en of betrouwbare meetmethoden ter beschikking staan (Bekkers, 2007:306).

Het laatste aandachtspunt gaat over de rol van normatieve maatstaven. Het oordeel over de effectiviteit en efficiëntie van het beleid moet worden gerelateerd aan de mate waarin bepaalde politieke waarden al dan niet zijn bereikt. Politieke waarde is normatief (waardeoordeel). Het idee is dus dat een beleid effectief en efficiënt moet zijn én onder een politieke waarde valt. Zolang een onderzoeker zich beperkt tot het in kaart brengen van de effecten van een beleid, is er niets aan de hand. Wordt de onderzoeker daarentegen gevraagd om een oordeel over het uitgevoerde beleid te vormen, kan er een probleem ontstaan. Het oordeel dient namelijk politiek, oftewel normatief te zijn. (Bekkers, 2007:307).

Wij zullen bij de reconstructie van de beleidstheorie van de maatregel Inkomensgrens rekening houden met de bovenstaande aandachtspunten. Hoe wij te werk zullen gaan, wordt in de volgende paragraaf nader beschreven.

3.3 Reconstructie maatregel inkomensgrens

In deze paragraaf reconstrueren wij de maatregel inkomensgrens. Eerst geven wij in paragraaf 3.3.1 de historie van het politiek-maatschappelijk traject weer van de totstandkoming van de inkomensgrens. In paragraaf 3.3.2 beschrijven wij de maatregel inkomensgrens. Vervolgens reconstrueren wij de beleidstheorie achter deze maatregel in paragraaf 3.3.3. De reconstructie zal zowel op EU-niveau als op nationaal niveau plaatsvinden. Tot slot beschrijven wij in paragraaf 3.3.4 onze conclusie omtrent de reconstructies.

3.3.1 Historische weergave politiek-maatschappelijk traject

In 2000 schreef De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (hierna IVBN) een brief aan voormalig minister Dekker (VROM) om bezwaar aan te tekenen tegen het opnieuw ontwerpen van het Besluit Beheer Sociale Sector (hierna BBSH). Dit ontwerp betrof het splitsen van de sociale kerntaak en de commerciële activiteiten van de woningcorporaties. Hierdoor zouden woningcorporaties bijvoorbeeld in een belaste dochteronderneming zich gaan focussen op de ontwikkeling van luxe, dure huurwoningen. Dit zou leiden tot een oneerlijke concurrentiepositie ten opzichte van de beleggers, ontwikkelaars en commerciële verhuurders.

In 2002 heeft voormalig staatssecretaris Remkes de staatssteun voor woningcorporaties bij de Europese Commissie aangemeld. Dit betrof destijds de bestaande staatssteun. Deze bestond uit overheidsachtervang bij de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de project- en saneringssteun van het Centrale Fonds Volkshuisvesting aan de woningcorporaties. Nederland heeft toen in overleg met de Europese Commissie afgesproken dat de taken van woningcorporaties conform de Europese regels voor staatssteun ten uitvoer werden gebracht.

De IVBN pleitte bij het ministerie van Vrom dat deze regelgeving in strijd was met de Europese staatssteunregels voor woningcorporaties. Volgens de Europese staatssteunregels zijn woningcorporaties ondernemingen die economische activiteiten in concurrentie uitvoeren met anderen op de Europese vastgoedmarkt. De woningcorporaties zouden deze staatssteun niet mogen gebruiken om huurwoningen te realiseren boven de geliberaliseerde huurprijs. Dit maakt de concurrentiepositie van commerciële verhuurders, beleggers en ontwikkelaars bijzonder klein.

Op 28 oktober 2004 heeft de Kamer ingestemd met een onderzoek naar het BBSH (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 846, nr.2). Het doel van het onderzoek was om het BBSH te analyseren, duidelijk te maken welke randvoorwaarden gesteld moesten worden aan een toekomstig BBSH, het toezichtarrangement en het verkrijgen van inzicht in de positionering van de woningcorporaties in het licht van de toekomstige herziende BBSH.

Op 14 april 2005 is het onderzoeksrapport: "Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing" aangeboden aan de Voorzitter van de Kamer. Naar aanleiding van dit rapport hebben er hoorzittingen en rondetafelgesprekken plaatsgevonden met wetenschappers, woningcorporaties, gemeenten,

vertegenwoordigende organisaties en andere deskundigen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 846, nr.9).

Op 14 juli 2005 stuurde de Europese Commissie echter een ambtelijke brief (artikel 17 brief) waarin stond dat woningcorporaties bezit zouden moeten afstoten indien er sprake zou zijn van een structurele overcapaciteit van een bepaalde doelgroep. Daarnaast moesten de woningcorporaties hun doelgroep afbakenen; naar kansarme of achterstandsgroepen. En commerciële activiteiten moesten vanaf dat moment marktconform aangeboden worden.

In de brief van 12 december 2005 schrijft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dat hij de woningcorporaties op twee doelstellingen zal afrekenen namelijk: 1) de toewijzing aan de primaire doelgroep, zijnde huishoudens met een inkomen tot ca. €33.000 en 2) de investering in woningbouw en herstructurering. Verder schrijft voormalig minister Dekker in deze brief nog met stakeholders en andere partijen in beraad te gaan over het interne- en externe toezicht. Kortom, in deze brief beschrijft hij zijn beleidsvisie voor wat betreft de prestaties van de woningcorporaties, prestatiecontracten op basis van de gemeentelijke woonvisie, gang van zaken bij conflictbeslechting (mediation), bevordering playing level field (door de sociale activiteiten van woningcorporaties in lijn te brengen met de Europese regelgeving).

Naar aanleiding van de brief van 12 december 2005 heeft de Tweede Kamer 143 vragen gesteld over zijn beleidsvisie 'toekomst van woningcorporaties'. Deze vragen zijn beantwoord bij de brief van 15 juni 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453, nr. 48.)

Op 16 april 2007 startte de IVBN een juridische procedure bij de Europese Commissie betreffende de verstoring van de Nederlandse woningmarkt.

In 2009 sluit Vesteda, een particuliere belegger zich hierbij aan.

Op 2 juli 2009 heeft Van Bochove (CDA) een motie ingediend om medestanders binnen de EU te zoeken om de Nederlandse definitie en afbakening van de sociale woningbouw te accepteren dan wel er voor te zorgen dat de Nederlandse corporaties een bredere doelgroep mogen bedienen met behoud van staatsteun. De politieke partijen (CDA, CU, D66, GL, PvdA, PVV, SP en SGP) bevragen voormalig minister Dekker over deze kwestie en over de beleidsvisie, de implementatie en de gevolgen van de beleidsvisie. Daarnaast stellen zij vragen over wanneer de begroting van 2010 behandeld wordt (TK 28 oktober 2009).

Na lang overleg tussen de diensten van de Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten, hebben de Nederlandse autoriteiten toezeggingen, per brief d.d. 3 december 2009, gedaan om ervoor te zorgen dat de maatregelen overeenkomen conform de EU-staatssteunregels. Ook stelde de Europese Commissie dat Nederland een subjectieve grens moest vaststellen voor de inzet van staatsteun (bron: Kamerbrief 15 december 2009).

Op 15 december 2009 neemt de Europese Commissie een besluit. De bestaande staatsteun wordt en blijft toegekend indien de Nederlandse woningcorporaties hun administratie

scheiden en hun woningbezit voor 90% aan de primaire doelgroep verhuren en 10 % op basis van objectieve en transparante voorwaarden. De Tweede Kamer wordt over dit besluit geïnformeerd door middel van een brief (TK 29 453, nr. 143).

Naar aanleiding van de Kamerbrief van 15 december 2009 heeft de commissie voor Wonen, Wijken en Integratie een 50-tal vragen voorgelegd op 19 mei 2010 aan de minister inzake het staatssteundossier voor woningcorporaties. Op 20 mei 2010 heeft de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie overleg gevoerd met minister Middelkoop voor Wonen, Wijken en Integratie over de beantwoording van de vragen van 19 mei 2010.

Deze vragen zijn beantwoord en vastgesteld op 21 mei 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 159). In het verslag van het overleg van 20 mei 2010 komt naar voren dat de leden van de PvdA, VVD, SP en CDA nog vragen hebben over de bemoeienis van de EU over de inrichting van het beleid rondom staatssteun voor woningcorporaties en de doelgroep hiervan. Naar aanleiding van dit overleg is minister Middelkoop in overleg gegaan met Aedes, de Woonbond, VNG en apart met de IVBN. Minister Middelkoop heeft ook advies gevraagd aan de landsadvocaat over de uitvoering van het besluit van de Europese Commissie; met name of er mogelijkheden bestaan om te komen tot een regionale invulling. Daarnaast wilde minister Middelkoop weten wat de betekenis is van het aanmerken van lagere grondkosten als toegestane staatssteun (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 163). Op 18 juni 2010 geeft minister Middelkoop antwoord op de voornoemde zaken per brief aan de voorzitter van de Twee Kamer der Staten-Generaal.

De Woonbond en Aedes boden in juni 2010 het onderzoeksrapport “Tussen Wal en Schip” van Rigo Research en Advies B.V. aan. Dit onderzoek betreft twee deelstudies: 1) het in kaart brengen van de huishoudens met een inkomen van €33.000 tot en met €38.000 2) het in kaart brengen omtrent welke alternatieven de huishoudens hebben met een inkomen tot €33.000.

Op 31 augustus 2010 schrijft minister Middelkoop voor Wonen, Wijken en Integratie een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In deze brief wordt ingegaan op de volgende zaken:

1. juridische aspecten van het besluit van de Europese Commissie betreffende de staatssteun aan woningcorporaties;
2. geeft de minister een reactie op het Rigo-onderzoek naar de gevolgen van de toewijzingsnorm van 90% voor huishoudens met een inkomen hoger dan €33.000;
3. worden de resultaten naar het toewijzingsbeleid van de woningcorporaties besproken (het onderzoek is verricht door ABF);
4. reageert de minister op de vragen die tijdens het algemeen overleg van 1 juli 2010 (29 452, nr. 166) zijn gesteld door mevrouw Ortega-Martijn (CU); en
5. Ten slotte sluit hij af met de mededeling dat Nederland is gehouden aan het besluit van de Europese Commissie, dat de bezwaren die ingediend zijn door Aedes en de IVBN geen opschortende werking heeft, dat Nederland het risico loopt dat de Europese Commissie een formele onderzoeksprocedure instelt – wat er toe zou kunnen leiden dat de woningcorporaties staatssteun moeten terugbetalen, dat de 90-10% toewijzingsnorm goed uitvoerbaar is en komt hij voor een deel tegemoet aan de motie van Karabulut, Monasch, Van Gent en Verhoeven om de regeling uit

te stellen totdat de gevolgen van de regeling goed in beeld zijn gebracht en besluit hij de regeling in te laten gaan per 1 januari 2011.

Op 8 november 2010 wordt in de Staatscourant de tijdelijke ministeriële regeling aangekondigd. Op deze manier wordt er voldaan aan de eis zoals gesteld in het besluit van de Europese Commissie. De maatregel inkomensgrens valt onder de tijdelijke ministeriële regeling. Vanwege het spoedeisende karakter is ervoor gekozen om de maatregel in een tijdelijke regeling te plaatsen. Het is de bedoeling dat deze tijdelijke maatregel in de woningwet wordt opgenomen per 1 januari 2012. De tijdelijke ministeriële regeling treedt in werking vanaf 1 januari 2011. Vanaf 1 januari 2011 dienen woningcorporaties hun woningbezit voor ten minste 90% te verhuren aan huishoudens met een inkomen niet hoger dan €33.614. De overige 10% kan verhuurd worden aan huishoudens met een inkomen hoger dan €33.614 onder de voorwaarden dat deze huishoudens dringend woonruimte nodig hebben en niet zelfstandig in deze behoefte kunnen voorzien. Een andere voorwaarde is dat woningcorporaties hun administratie moeten scheiden in de zin van commerciële en niet commerciële activiteiten. En woningcorporaties moeten hun maatschappelijk vastgoed aanbesteden. In ons onderzoek richten wij ons alleen op de 90-10% toewijzingsnorm oftewel de maatregel inkomensgrens.

Aangezien wij in de historische weergave nog niet toegelicht hebben wat de Dienst Algemeen Economisch Belang (hierna DAEB) is, zullen wij in onderstaand paragraaf hier nader op ingaan.

3.3.1.2 Dienst Algemeen Economisch Belang

De overheid kan bepaalde diensten zelf organiseren en uitvoeren, maar bijvoorbeeld ook uit handen geven als een marktgerichte partij de dienst effectiever en efficiënter uitvoert. De dienst moet dan zowel een publiek belang bedienen als een economische activiteit uitvoeren. Dit wordt ook wel een Dienst Algemeen Economisch Belang (hierna DAEB) genoemd. De overheid heeft een ruime discretionaire ruimte om te bepalen of zij bepaalde partijen aan wil merken als zijnde partijen met een publieke taak en daarvan de economische activiteit financiert. Wel dient de overheid ondanks haar discretionaire ruimte de regels van de interne markt, oftewel de mededingingsregels, in acht te houden. Zo schrijft de Europese regelgeving (artikel 86 lid 2 van het EG-verdrag) voor dat partijen die een DAEB uitvoeren zich aan de mededingingsregels dienen te houden. Zo mogen zij de concurrentiepositie van gelijke spelers op de interne markt niet verhinderen (dit wordt ook vervalsen genoemd). Indien de concurrentiepositie wel verhinderd wordt, kan de staatsteun een onrechtmatig karakter krijgen dan wel opgeschort worden.

Woningcorporaties zijn op grond van Europese staatssteunregels ondernemingen welke economische activiteiten uitvoeren in concurrentie met andere partijen die actief zijn op de Europese vastgoedmarkt. In Nederland zijn de woningcorporaties belast met een publiek belang op het terrein van de sociale huursector. Hier krijgen zij staatssteun voor.

3.3.2 Inkomensgrens

De Europese Commissie heeft op 15 december 2009 een besluit genomen inzake de steunmaatregel voor woningcorporaties. Deze steunmaatregel is vertaald naar nationale regelgeving oftewel de tijdelijke ministeriële regel zoals gepubliceerd in de Staatscourant

van 8 november 2010. De maatregel inkomensgrens is van kracht sinds 1 januari 2011. Met het instellen van een inkomensgrens beoogt het kabinet Rutte de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen en het aantal scheefwonders te verminderen. Het is de bedoeling dat huurders met of boven een jaarinkomen van € 33.614 (norm 2011, inmiddels is het gewijzigd in €34.805 prijspeil 2012) niet meer in aanmerking komen voor een sociale huurwoning met een huur van €650,00 per maand. Woningcorporaties dienen 90% van hun woningvoorraad te verhuren aan huurders met een jaarinkomen tot €33.614. Huurders die boven deze inkomensgrens zitten, kunnen dan alleen nog maar geliberaliseerde (huurprijs boven de € 650,-) huurwoningen huren. Wel mogen woningcorporaties 10% van de sociale huurwoningen toewijzen aan huurders met een hoger inkomen dan de vastgestelde inkomensgrens. Dit is vastgelegd in de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting. Tevens wordt hierin ook de mogelijkheid van regionale differentiatie van het 90%-toewijzingscriterium in vastgelegd. Daarnaast is er een toezichtautoriteit in het leven geroepen om de woningcorporaties te controleren of zij deze maatregel (Algemene Maatregel van Bestuur) naleven. Indien de woningcorporaties zich niet aan deze regels houden en boven de 90% sociaal verhuren, kan de Europese Commissie een onderzoek in laten stellen naar het (on)rechtmatige karakter van de uitvoering van de DAEB. Als blijkt dat Nederland zich niet aan de regels gehouden heeft, dient zij de onrechtmatig verkregen staatssteun terug te betalen en geeft zij een negatief beeld af in Europa.

3.3.3 Reconstructie Beleidstheorie

In deze subparagraaf reconstrueren wij de beleidstheorie achter de maatregel inkomensgrens. In de historische weergave hebben wij waargenomen dat deze casus zich zowel op EU-niveau als op nationaal niveau afspeelt. Om die reden reconstrueren wij de beleidstheorie achter de maatregel inkomensgrens op EU-niveau en op nationaal niveau. Voor het reconstrueren maken wij gebruik van de stappen van Bressers en Hoogerwerf. Als wij de reconstructies afgerond hebben, trekken wij een conclusie. Tot slot sluiten wij deze paragraaf af met een schematische weergave van de beleidstheorie.

3.3.3.1 Reconstructie op EU-niveau

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.2. hanteren wij de onderstaande stappen van Bressers en Hoogerwerf om de beleidstheorie van de maatregel inkomensgrens in hoofdlijnen te reconstrueren.

| Stappen | Bressers & Hoogewerf |
|---------|--|
| 1 | Verzamel uitspraken van de beleidsontwerpers en beleidsbepalers over het beleid in kwestie. Het gaat daarbij met name om uitspraken die de inhoud van het beleid (doeleinden, middelen, tijdskeuzen) en de argumentatie voor het beleid betreffen. |
| 2 | Spoor de expliciete veronderstellingen over oorzaak-gevolgrelaties (causale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. |
| 3 | Spoor de expliciete veronderstellingen over doel-middelrelaties (finale relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze in (al dan niet causale) hypothesen. |
| 4 | Spoor de expliciete veronderstellingen over relaties tussen beginselen en normen (normatieve relaties) in de uitspraken op. Vertaal ze voor zover mogelijk in (al dan niet causale) hypothesen. |
| 5 | Reconstrueer het geheel van de (al dan niet causale) hypothesen (stappen 2, 3 en 4) tot een systematisch opgebouwd en samenhangend geheel van hypothesen: de gereconstrueerde beleidstheorie. |
| 6 | Desgewenst kan dit geheel van hypothesen schematisch worden weergegeven in grafen. |

Tabel 3-2: reconstructiestappen beleidstheorie

Stap 1: uitspraken beleidsbepalers en beleidsontwerpers

Deze stap heeft plaatsgevonden via data-analyse. Voor de reconstructie op EU-niveau hebben wij het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009 gebruikt. Wij hebben gekozen voor dit vertrekpunt omdat het besluit concrete aanwijzingen bevat welke door de Nederlandse autoriteiten moet worden opgevolgd.

Stap 2: causale relaties

“Het causale deel van de beleidstheorie bevat een beeld van de oorzaken en de gevolgen van een problematisch geachte situatie” (Hoogewerf, 2008:208). Het besluit van de Europese Commissie heeft betrekking op staatssteun aan woningcorporaties. In dit besluit worden twee verwante zaken behandeld, namelijk: de aanmelding van het algemene stelsel van staatssteun voor woningcorporaties en een nieuwe steunregeling voor de aanpak van probleemwijken. In deze reconstructie richten wij ons alleen op de aanmelding van het algemene stelsel voor staatssteun voor woningcorporaties, omdat de steunregeling voor de aanpak van probleemwijken niet van toepassing is op de inkomensmaatregel. Naast de aanmelding van het algemene stelsel van staatssteun voor woningcorporaties heeft de Europese Commissie klachten ontvangen over de steun aan woningcorporaties. Deze klachten worden ook behandeld in het besluit van de Europese Commissie.

Oorzaak-gevolg 1

In 2002 heeft voormalig staatssecretaris Remkes de staatssteun voor woningcorporaties bij de Europese Commissie aangemeld. Dit betrof destijds de bestaande staatssteun. Deze bestond uit overheidsachtervang bij de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de project- en saneringssteun van het Centrale Fonds Volkshuisvesting aan de woningcorporaties.

Het gevolg was dat de Europese Commissie twijfelde aan de verenigbaarheid van het stelsel betreffende de regels van staatssteun. De Europese Commissie heeft in reactie op de aanmelding van het stelsel een ambtelijke brief gestuurd naar de Nederlandse autoriteiten. In deze brief (ook wel artikel 17 brief genoemd) oordeelde de Europese Commissie dat Nederland de definitie van openbare dienst van de woningcorporaties moest wijzigen zodat de doelgroep van sociale huisvesting afgebakend werd van alle inkomensgroepen naar achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen (EC, 2009:1 en 9). Een ander oordeel van de Europese Commissie was dat de woningcorporaties eventuele commerciële activiteiten onder marktvoorwaarden moesten aanbieden en hier geen steun meer voor kregen. Eigenlijk wordt er door de Europese Commissie verondersteld dat de woningcorporaties geen specifieke doelgroep hebben en aan ieder willekeurig persoon een sociale huurwoning aanbiedt. Een andere veronderstelling van de Europese Commissie is dat de woningcorporaties staatssteun krijgen voor hun commerciële activiteiten. Impliciet wordt er door de Europese Commissie gezegd dat de woningcorporaties in strijd zijn met de Europese regels voor het verkrijgen van staatssteun.

Oorzaak-gevolg 2

Op 16 april 2007 ontvangt de Europese Commissie klachten uit Nederland over de steun aan woningcorporaties. De klachten gaan voornamelijk over de verstoring op de Nederlandse woningmarkt. De klacht is voor het eerst ingediend door de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (hierna IVBN) in 2007 en wordt verder aangevuld in 2008 en 2009. In 2009 sluit Vesteda, een particuliere belegger in woningen, zich aan bij de klacht. Het gevolg is dat deze klachten meegenomen worden in de behandeling van de eerder aangemelde staatssteun. De Europese Commissie kijkt nu niet alleen meer naar de verenigbaarheid van het stelsel inzake de staatssteun maar ook of de mededingingsregels in acht worden genomen én of er geen vervalsing plaatsvindt door de verkregen staatssteun. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat het ontvangen van staatssteun niet in strijd mag zijn met de mededingingsregels. De woningcorporaties mogen door het verkrijgen van staatssteun dus niet de concurrentiepositie van de IVBN en Vesteda kleiner maken op de woningmarkt. Als dit wel het geval is, dan is er sprake van vervalsing en verstoring van de interne markt.

Oorzaak-gevolg 3

Op 3 december 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten een brief gestuurd aan de Europese Commissie. In deze brief heeft de Nederlandse autoriteiten toegezegd om het functioneren van de woningcorporaties en de gunstige maatregelen voor deze woningcorporaties te zullen wijzigen. Zij hebben bij deze brief een ontwerpregelgeving voorgelegd. De Europese Commissie heeft de ontwerpregelgeving besproken met de Nederlandse autoriteiten en een aantal maatregelen aanbevolen. De Nederlandse autoriteiten hebben, per brief d.d. 4 december 2009, aan de Europese Commissie toegezegd om het stelsel te zullen wijzigen conform de verzoeken en het advies van de Europese Commissie. Dit heeft geresulteerd in het besluit d.d. 15 december 2009 van de Europese Commissie.

Hier kan verondersteld worden dat als de Nederlandse autoriteiten niet zouden voldoen aan de gestelde eisen en/of het advies van de Europese Commissie dat de aanmelding van de steunmaatregel niet gehonoreerd zou worden. Wij veronderstellen dat de Nederlandse autoriteiten geen keus hadden en wel aan de eisen moesten voldoen (en uiteraard ook het

advies opvolgen), om zo toch staatssteun voor de woningcorporaties te kunnen bewerkstelligen.

Stap 3: doel- middelen relaties

“Doel- middelenrelaties impliceren dat bepaalde processen of deelprocessen in werking worden gesteld, die op hun beurt weer bijdragen aan de realisatie van een bepaald doel” (Bekkers,2007:161).

Door de ambtelijke brief van 14 juli 2005 zijn de Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten met elkaar in gesprek gegaan. De reden van dit gesprek was om te overleggen hoe er vorm kon worden gegeven aan de steunmaatregel zodat de woningcorporaties staatssteun konden blijven ontvangen en tegelijkertijd aan de Europese mededingingsregels voldoen.

Doel-middelrelatie 1:

Met het besluit van de Europese Commissie wordt getracht een level playing field te bereiken op de Nederlandse woningmarkt. Hiermee wordt bedoeld dat alle partijen op de woningmarkt een gelijke speelpositie hebben. Door voorwaarden te stellen aan het verkrijgen van staatssteun kan er een level playing field worden bereikt. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is van juridische aard, en wordt gekenmerkt als de DAEB. De DAEB is geregeld in artikel 86 lid 2 van het EG-verdrag en luidt:

“De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang [...], vallen onder de regels van dit verdrag, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap”.

De DAEB in deze casus betreft de staatssteun aan- en voor woningcorporaties. De Europese Commissie toetst de staatssteun aan de mededingingsregels omdat de IVBN en Vesteda klachten hebben ingediend over de verstoring van de interne markt.

Verondersteld kan worden dat de IVBN en Vesteda hun speelpositie op het speelveld van de woningmarkt zagen afnemen, doordat de woningcorporaties staatssteun kregen. Doordat de woningcorporaties staatssteun krijgen en de IVBN en Vesteda niet, kunnen zij zich minder makkelijk bewegen op de woningmarkt en wordt hun concurrentiepositie alsmaar kleiner.

Doel-middelrelatie 2:

De Europese Commissie heeft de aanmelding van de steunmaatregel getoetst aan artikel 86 van het EG-verdrag en artikelen 106 en 107 VWEU. Daarnaast bepalen een aantal arresten, het Altmark-arrest en het Pearle-arrest, of een bepaalde dienst in aanmerking komt voor staatssteun dan wel voorzien is van een publiek karakter (EC, 2009: 4-9). Het doel van de toetsing is om staatssteun voor de woningcorporaties te verkrijgen. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is om te controleren of de woningcorporaties voldoen aan de eisen van een DAEB. Het middel zijn de eisen die gesteld worden vanuit de genoemde artikelen van het EG-verdrag plus de genoemde arresten.

Verondersteld kan worden dat als de woningcorporaties niet voldoen aan de eisen van de genoemde artikelen, de Europese Commissie de steunmaatregel niet zal honoreren.

Stap 4: normatieve veronderstellingen:

“Normatieve veronderstellingen verwijzen naar relevante politieke waarden die in het geding zijn en de afwegingen tussen deze waarden teneinde ervoor te zorgen dat beleid als legitiem wordt ervaren” (Bekkers,2007:161). Met het besluit van de Europese Commissie zijn de normen die aan het verkrijgen van staatssteun zijn, geëxpliciteerd.

Normatieve veronderstellingen geëxpliciteerd

In het besluit van de Europese Commissie zijn er normen gesteld aan het behoud van staatssteun. De veronderstelling van de Europese Commissie was dat ieder willekeurig persoon met een inkomen in aanmerking kwam voor een sociale huurwoning. Door deze (veronderstelde) toewijzingsnorm zou de interne markt ook verstoord kunnen worden voor andere spelers op de woningmarkt. Om die reden heeft de Europese Commissie voorwaarden gesteld aan de steunmaatregel voor woningcorporaties. De Nederlandse autoriteiten hebben de voorwaarden ingewilligd en het advies overgenomen van de Europese Commissie. Het volgende is er bewerkstelligd. Er is een doelgroep en een maximale huurprijs voor sociale huisvesting bepaald, een toewijzingsquotum, controles en sancties ingesteld. Ook wordt er een harde eis gesteld aan de administratie en zijn er uitzonderingen vastgesteld. Hieronder worden deze nader toegelicht.

Doelgroep sociale huisvesting

De doelgroep van maatschappelijke achterstandsgroep in de sociale huisvesting wordt omschreven als personen met een inkomen van ten hoogste €33.000 (EU, 2009:10). Het inkomen wordt jaarlijks geïndexeerd.

Maximale huurprijs sociale huisvesting

De maximale huurprijs voor een sociale huurwoning is vastgesteld op €647,53. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd.

Toewijzingsquotum, controle en sancties

Iedere woningcorporatie moet 90% van het woningbestand toewijzen aan personen die tot de doelgroep behoren. De overige 10% kan worden toegewezen op basis van objectieve criteria voorzien van sociale prioritering (EC, 2009:10). Een onafhankelijke auditeur bekijkt of de scheiding op een goede manier is uitgevoerd. Wanneer een individuele woningcorporatie zich niet aan de toewijzingsnorm houdt kan er een sanctie plaatsvinden waarbij er staatssteun teruggevorderd wordt (EC, 2009:11-13).

Gescheiden administratie

De opbrengsten en kosten van maatschappelijke activiteiten die van staatssteun zijn voorzien en de commerciële activiteiten zonder staatssteun moeten gescheiden geadministreerd worden. De scheiding dient te gebeuren conform de transparantierichtlijn (Richtlijn 2006/11/EG van de Commissie van 16.11.2006) (EU, 2009:13).

Uitzonderingen:

Indien niet aan het toewijzingsquotum van 90%-10% kan worden voldaan vanwege een onvoorziene daling van de vraag vanuit de doelgroep, kan bij wijze van uitzondering meer dan 10% van het bestaande woningbestand toegewezen worden aan personen buiten de gestelde doelgroep. De woningcorporatie komt dan niet in aanmerking voor staatssteun.

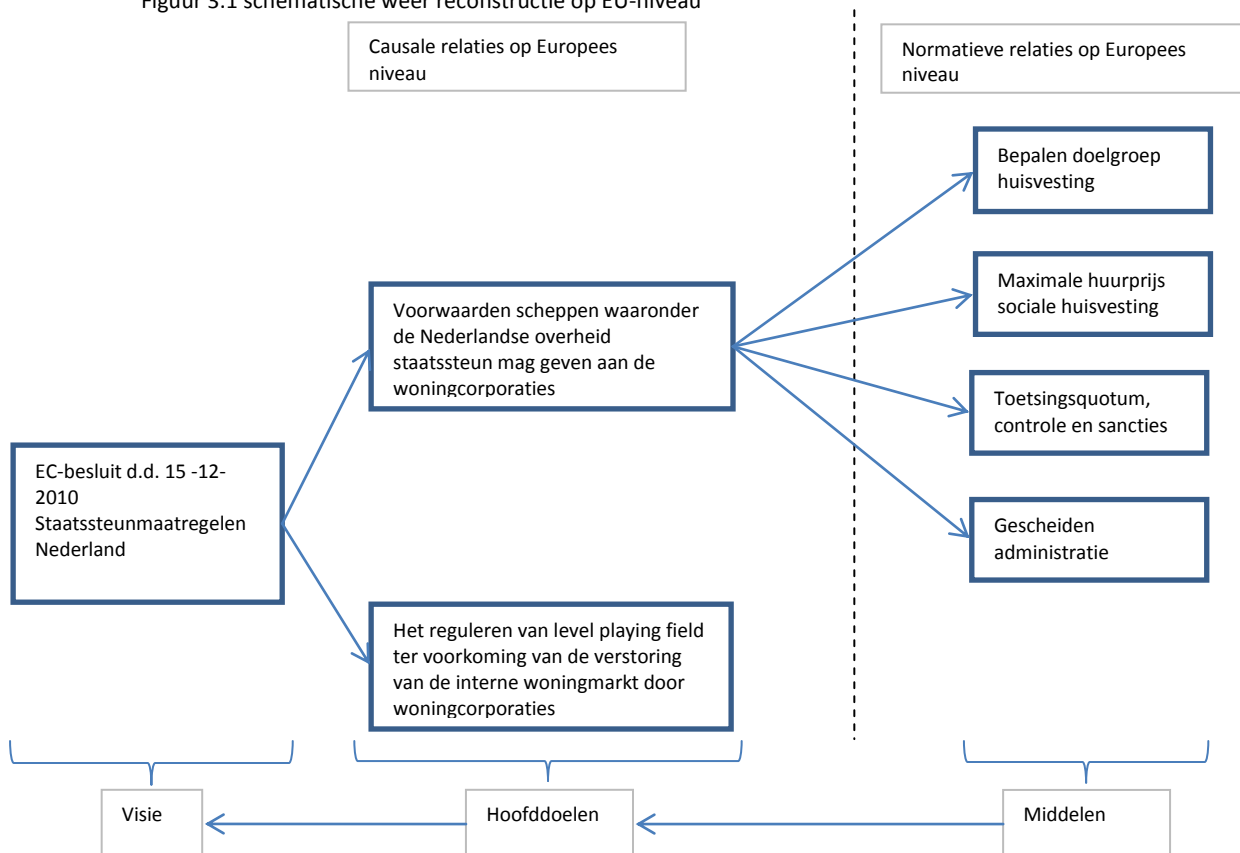
In uitzonderlijke situaties kan er regionaal afgeweken worden, voor ten hoogste vier jaar, van de 90% toewijzingsnorm. Hier zit wel een bodem aan vast. Er mag dus niet beneden de 80% toegewezen worden. Er mag alleen regionaal van de toewijzingsquotum worden afgeweken als dit wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Er wordt dan in dezelfde periode een hoger toewijzingspercentage vastgesteld voor andere woningcorporaties uit een of meerdere regio's. De eis blijft wel dat het totale quotum voor alle woningcorporaties samen op 90% gehandhaafd blijft (EC, 2009:11).

Stap 5: de gereconstrueerde beleidstheorie

In 2002 is de steunmaatregel voor woningcorporaties aangemeld bij de Europese Commissie. De Europese Commissie twijfelde, op basis van artikel 17 van de procedureverordening, of Nederland voldeed aan de eisen van de verenigbaarheid van het stelsel inzake de staatssteun- en mededingingsregels. Daarnaast hebben de IVBN en Vesteda klachten bij de Europese Commissie ingediend over de verstoring van de interne markt oftewel hun concurrentiepositie. De klachten en de twijfels over de verenigbaarheid van het stelsel werden in behandeling genomen door de Europese Commissie. Hierbij werd getoetst of de woningcorporaties voldeden aan de DAEB-regeling. De Nederlandse autoriteiten hebben toezeggingen gedaan om alsnog te kunnen voldoen aan de DAEB-regels. De Europese Commissie is in gesprek getreden met de Nederlandse autoriteiten en heeft een aantal maatregelen aanbevolen. De Nederlandse autoriteiten hebben dit advies overgenomen. Dit heeft geresulteerd in een doelgroep voor sociale huisvesting, een toewijzingsquotum, controle- en sanctiemaatregelen en uitzonderingen. De Europese Commissie is hiermee akkoord gegaan en heeft dit vastgelegd in een besluit. Het besluit dient verder uitgewerkt te worden op nationaal niveau. De reconstructie van de beleidstheorie op nationaal niveau vindt in de volgende paragraaf plaats.

Stap 6: schematische weergave

Figuur 3.1 schematische weer reconstructie op EU-niveau



3.3.3.2 *Reconstructie op nationaal niveau*

In deze subparagraaf maken wij een reconstructie op nationaal niveau. Wij nemen als vertrekpunt in deze reconstructie het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009.

Stap 1: uitspraken beleidsbepalers en beleidsontwerpers

Deze stap heeft plaatsgevonden via data-analyse. Zoals hierboven aangegeven, is ons vertrekpunt in deze reconstructie het besluit van de Europese Commissie. Dit besluit is bekend gemaakt in de Staatscourant van 8 november 2010. Naast de bekendmaking van de steunmaatregel, hebben wij het dossier staatsteun voor woningcorporaties, de correspondentie van de IVBN, de Woonbond en Aedes onder de loep genomen om deze reconstructie op hoofdlijnen weer te geven.

Stap 2: causale relaties

“Het causale deel van de beleidstheorie bevat een beeld van de oorzaken en de gevolgen van een problematisch geachte situatie” (Hoogerwerf,2008:208). Na lang overleg tussen de diensten van de Europese Commissie en de Nederlandse autoriteiten, heeft de Europese Commissie een besluit genomen over de staatsteun aan woningcorporaties. Dit besluit diende verder vertaald te worden naar nationaal beleid.

Oorzaak-gevolg 1:

Voormalig minister Dekker bevestigt het besluit van de Europese Commissie in een brief naar de Tweede Kamer op 15 december 2009. Naar aanleiding van de Kamerbrief van 15 december 2009 hebben de commissie voor Wonen, Wijken en Integratie en de leden van de PvdA, VVD, SP en CDA nog vragen gesteld over de bemoeienis van de EU over de inrichting van het beleid rondom staatsteun voor woningcorporaties aan voormalig minister Middelkoop voor Wonen, Wijken en Integratie. Voormalig minister Middelkoop gaat in reactie op de vragen in gesprek met Aedes, de Woonbond en de IVBN. Het gevolg is dat Aedes en de Woonbond een onderzoek instellen naar het effect van de maatregel. De genoemde politieke partijen vragen zich af in hoeverre de EU zich mag en kan bemoeien met het nationaal beleid. Verondersteld kan worden dat zij het niet eens zijn met de inhoudelijke details van maatregel inkomensgrens. Er wordt door Aedes en de Woonbond verondersteld dat voormalig minister Middelkoop de effecten van de steunmaatregel niet in zicht heeft. Aedes en de woonbond zijn het niet eens met de hoogte van de inkomensgrens. Zij vinden de inkomensgrens te smal en veronderstellen dat de mensen met een middeninkomen niet aan een sociale huurwoning- en ook niet aan een koopwoning komen.

Oorzaak-gevolg 2:

Minister Middelkoop stuurt op 31 augustus 2010 een brief naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin alle vragen beantwoord- en de effecten inzichtelijk gemaakt worden. Ook wordt er bekend gemaakt dat het besluit van de Europese Commissie omgezet wordt naar nationale wet- en regelgeving per 1 januari 2011. Het gevolg is de bekendmaking van de maatregel inkomensgrens in de Staatscourant op 8 november 2010. In de Staatscourant wordt aangekondigd dat de tijdelijke ministeriële regeling, waar de inkomensgrens in is opgenomen, inwerking treedt per 1 januari 2011. Verondersteld kan worden dat er geen discussie mogelijk meer is over de hoogte van de inkomensgrens, de toewijzingsquotum, op welke manier de woningmarkt aangepakt kan en moet worden.

Stap 3: doel- middelen relaties

“Doel- middelenrelaties impliceren dat bepaalde processen of deelprocessen in werking worden gesteld, die op hun beurt weer bijdragen aan de realisatie van een bepaald doel” (Bekkers,2007:161). De woningcorporaties dienen volgens artikel 2 van de tijdelijke ministeriele regeling te voldoen aan het bepaalde in de artikelen 106 en 107 van het verdrag betreffende de DAEB-regels. Naast dit doel heeft de maatregel inkomensgrens een ander doel namelijk het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het scheefwonen tegengaan.

Doel-middelrelatie 1:

Het doel van de maatregel inkomensgrens is om sociale huisvesting te reguleren, willen de woningcorporaties staatssteun blijven ontvangen. Verondersteld wordt dus dat de maatregel inkomensgrens nageleefd moet worden, wil de woningcorporatie staatssteun blijven ontvangen. Als de woningcorporatie de maatregel niet naar behoren uitvoert, riskeert zij de komende periode staatssteun of moet de gehonoreerde staatssteun worden terugbetaald. Daarnaast kan verondersteld worden dat het correct uitvoeren van de maatregel in het voordeel van de woningcorporatie werkt, omdat zij met de staatssteun goedkoper leningen kan financieren voor het realiseren van bijvoorbeeld nieuwbouw. De maatregel inkomensgrens (ofwel de tijdelijke ministeriële regeling) wordt dus gebruikt als juridisch instrument waarin de spelregels staan aangegeven voor de woningcorporaties.

Doel-middelrelatie 2:

In het regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid (kabinet Rutte I) staat beschreven dat de doorstroming van de woningmarkt bevorderd wordt als er inkomensafhankelijk verhuurd wordt. Op deze manier zal doorstroming van de woningmarkt gestimuleerd worden en het scheefwonen worden tegen gegaan. Het doel is dus het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het tegengaan van scheefwonen. Het middel dat gebruikt wordt om het doel te behalen is een juridisch instrument. Dit instrument, de maatregel inkomensgrens, reguleert de toewijzing van de sociale huurwoningen aan kandidaat huurders met een inkomen tot €33.614.

Kabinet Rutte I veronderstelt dat als er niet inkomensafhankelijk verhuurd wordt, dat er geen doorstroming op de woningmarkt plaatsvindt en mensen met een hoger inkomen langer blijven zitten in een woning met een lage huurprijs. Door inkomensafhankelijk te verhuren veronderstelt kabinet Rutte I dat dit de doorstroming bevordert en het scheefwonen wordt tegengegaan.

Doel-middelrelatie 3:

De maatregel inkomensgrens stelt huurders ook voor het dilemma of zij überhaupt een hogere huurprijs willen dan wel kunnen betalen bij een eventuele verhuizing. Kabinet Rutte I tracht hiermee ook marktwerking te creëren. Als kandidaat huurders groter willen wonen, is de keus aan hen. Alleen dienen zij hiervoor wel te betalen. Zo wordt er een prijs-kwaliteitverhouding gecreëerd.

Door de maatregel inkomensgrens in te voeren, wordt er verondersteld door kabinet Rutte I dat dit de manier is om doorstroming van de woningmarkt te bewerkstelligen en de zittende huurders te doen bewegen. Het aantal scheefwoners zou door de maatregel inkomensgrens

worden verminderd dan wel tegengegaan omdat er bij de toewijzing van een sociale huurwoning mensen met een inkomen boven de €33.614 geweigerd worden. Zij zouden dan indirect gedwongen worden om in een hoger huursegment een woning te huren.

Stap 4: normatieve veronderstellingen:

“Normatieve veronderstellingen verwijzen naar relevante politieke waarden die in het geding zijn en de afwegingen tussen deze waarden teneinde ervoor te zorgen dat beleid als legitiem wordt ervaren” (Bekkers,2007:161). Bij de onderhandelingen om een inkomensgrens te bepalen dient er naar diverse belangen, normen en waarden gekeken te worden zodat de maatregel inkomensgrens ook breed gedragen wordt.

Normatieve veronderstellingen geëxpliciteerd 1:

In artikel 2 van de tijdelijke ministeriële regeling staat beschreven dat de toegelaten instellingen (lees woningcorporaties) aan de taken, zoals vermeld in de leden a tot en met j, moeten voldoen conform de bepalingen in artikelen 106 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Verondersteld kan worden dat als de woningcorporatie niet conform deze bepalingen hun taken uitvoeren dat zij in strijd zijn met de Europese mededingingsregels en geen staatssteun meer zullen krijgen.

Normatieve veronderstellingen geëxpliciteerd 2:

In de Staatscourant van 8 november 2010 wordt ook aangegeven dat de minister ieder jaar voor 1 december, voor het eerst in 2012, de toegelaten instelling (de woningcorporatie) beoordeelt op de inrichting van haar administratie. Expliciet wordt hier bedoeld dat de minister ieder jaar voor 1 december controleert of de woningcorporatie zich heeft gehouden aan de 90-10% norm. Voor ten minste 90% moeten sociale huurwoningen verhuurd worden aan mensen met een huishoudinkomen niet hoger dan €33.614. De woningcorporatie mag de overige 10% benutten door voorrang te verlenen aan huishoudens van welke de voorziening in de behoefte aan woonruimte noodzakelijk is. Voorbeelden van noodzaak zijn: uit het oogpunt van gezondheid, veiligheid, sociale factoren, overmacht of calamiteiten, aan huishoudens die persoon zijn als bedoeld in artikel 6 onderdeel b en artikel 9 onderdelen a en b van het Huisvestingsbesluit (Staatscourant 2010 nr. 17515 artikel 4 lid 2). Als de woningcorporatie zich hier niet aan houdt, kan de minister besluiten om de compensatie voor de eerstkomende periode niet toe te kennen totdat de woningcorporatie haar administratie weer op orde heeft. Verondersteld kan worden dat iedere woningcorporatie zich verplicht, op basis van wet- en regelgeving, moet houden aan de 90-10% norm. Dit houdt in dat de woningcorporatie voor ten minste 90% aan de sociale doelgroep moet verhuren. In de overige 10% hebben de woningcorporaties iets meer ruimte. Hier hoeven zij zich niet aan de inkomensgrens te houden maar moeten zij wel voorrang geven aan urgente of lokale woningzoekenden die door sociale of persoonlijke omstandigheden niet zelfstandig een woning kunnen huren. De woningcorporatie dient zich wel aan objectieve en controleerbare toewijzingsregels te houden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 167). Als de woningcorporatie zich niet aan de normstelling houdt, wordt de staatsteun stopgezet en riskeert zij dat de staatsteun terugbetaald moet worden.

Stap 5: de gereconstrueerde beleidstheorie

Het besluit van de Europese Commissie is vertaald naar nationale regelgeving: tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen. Dit besluit is

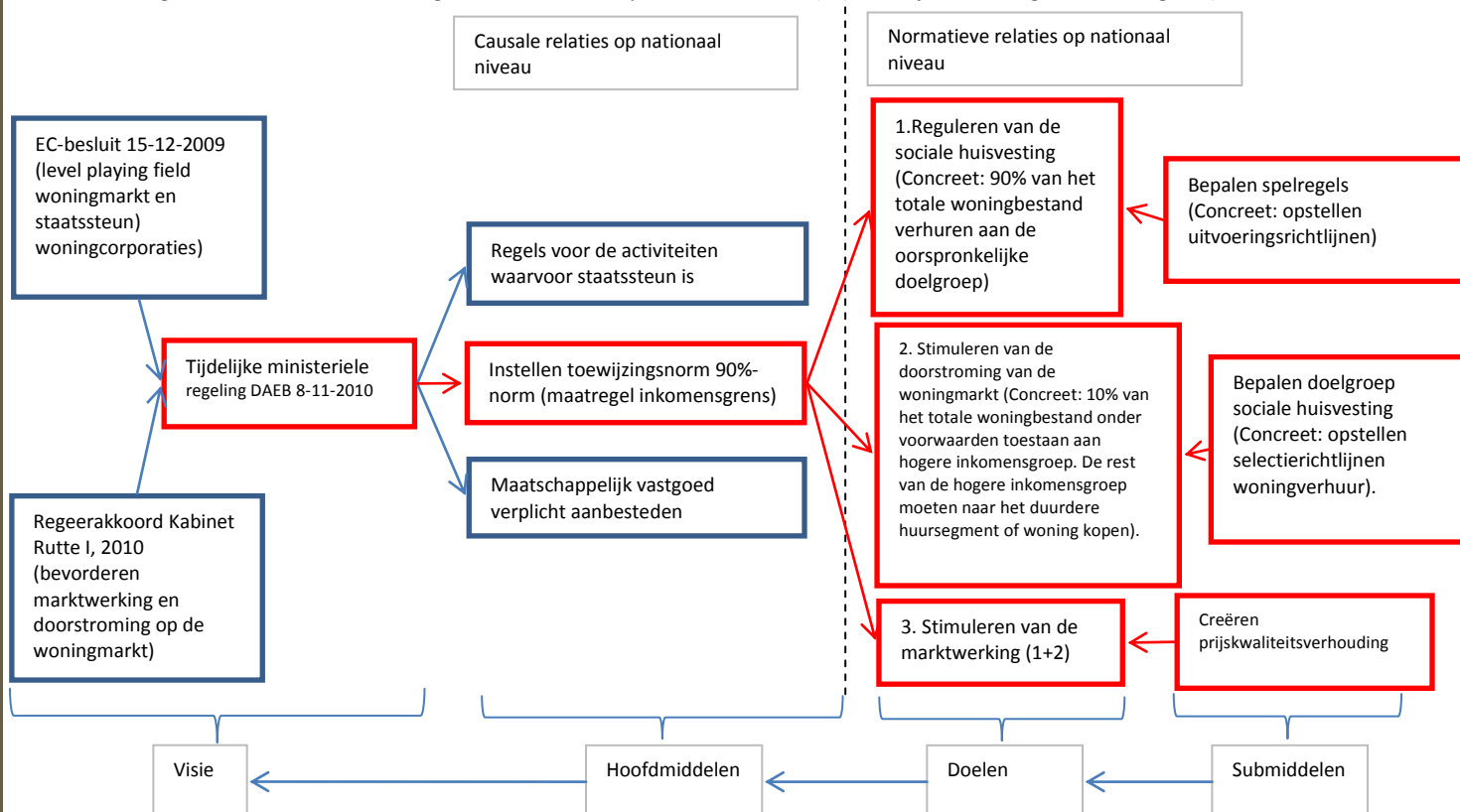
gepubliceerd in de Staatscourant, nr. 17515 op 8 november 2010. Het doel van dit besluit is om de Europese mededingingsregels na te leven zodat de woningcorporaties staatssteun kunnen blijven ontvangen. Kabinet Rutte I heeft dit besluit in haar regeerakkoord opgenomen met als doel om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen en het scheefwonen tegen te gaan. Dit besluit dient als juridisch sturingsmiddel. Alle toegelaten instellingen (lees woningcorporaties) moeten dit besluit naleven als zij staatssteun willen blijven ontvangen. De doorstroming op de woningmarkt wordt, beoogd te zijn, bevorderd door voor ten minste 90% van de sociale huurwoningen te verhuren aan personen met een inkomen tot ten hoogste €33.614. Er wordt door het kabinet Rutte I dus verondersteld dat deze doelgroep sneller geneigd is om te verhuizen. Mensen met een hoger inkomen, worden indirect gedwongen om in een hoger segment te gaan huren en dus ook een hogere huurprijs te betalen. Op deze manier kan het scheefwonen worden tegen gegaan.

Iedere woningcorporatie moet zich verplicht houden aan de 90-10% toewijzingsnorm. Voor ten minste 90% moet aan kandidaat huurders worden toegewezen met een inkomen niet hoger dan €33.614. De overige 10% mag aan kandidaat huurders worden toegevoerd met een inkomen dat hoger is dan €33.614 onder de voorwaarde dat de kandidaat huurder niet zelfstandig een woning kan huren door sociale of persoonlijke omstandigheden en de woningcorporatie de woning objectief en controleerbaar toewijst.

Als een woningcorporatie zich niet aan deze norm houdt, kan de minister bepalen om de compensatie (lees staatssteun) voor de eerstvolgende periode niet toe te kennen totdat de woningcorporatie weer de norm hanteert of kan bewijzen dat de komende periode de norm opnieuw gehanteerd wordt. Hier geldt een als-dan norm. Als de woningcorporatie de norm hanteert, krijgt de woningcorporatie compensatie. Schendt de woningcorporatie deze norm, dan kan de compensatie stop worden gezet en/of moet de woningcorporatie de compensatie terugbetalen.

Stap 6: schematische weergave

Figuur 3.2 Schematische weergave reconstructie op nationaal niveau (rood = traject maatregel inkomensgrens)



3.3.4 Conclusie beleidsreconstructies

Door de beleidstheorie zowel op EU-niveau als op nationaal niveau te reconstrueren, merken wij op dat er één doel op beide niveaus erg belangrijk is. Zowel op EU-niveau als op nationaal niveau merken wij op dat het behouden van staatssteun voor de woningcorporaties en het voldoen aan de mededingingsregels absolute prioriteit is. Wij merken op dat de DAEB centraal staat en ervoor zorgt dat op EU-niveau voldaan wordt aan de mededingingsregels en het creëren van een playing level field.

Het doel van het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het tegengaan van het scheefwonen is echter een politiek maatschappelijk doel op nationaal niveau. Deze doelen zijn vastgelegd in het regeerakkoord van Kabinet Rutte I. Ondanks dat deze doelen nationaal vastgelegd zijn in een regeerakkoord stromen de Europese regels van de DAEB er doorheen. Wij concluderen dan ook dat de maatregel inkomensgrens allereerst zijn oorsprong vindt op EU-niveau (het creëren van een level playing field) en vervolgens geregeld is op nationaal niveau op basis van politiek maatschappelijke omstandigheden.

3.4 Beantwoording deelvraag 1

Deelvraag 1 betreft: “Wat houdt de maatregel inkomensgrens in en welke redenering kan worden gereconstrueerd? “. Deze deelvraag bestaat uit 2 vragen. Deze zullen we per vraag beantwoorden in dit paragraaf.

3.4.1 Wat houdt de inkomensgrens in?

Feitelijk gezien houdt de maatregel inkomensgrens in dat woningcorporaties zich moeten houden aan de 90-10% toewijzingsnorm. De woningcorporaties moeten ten minste 90% van de sociale huurwoningen toewijzen aan de primaire doelgroep; de mensen met een inkomen niet hoger dan €33.614. De overige 10% van de huurwoningen mogen toegewezen worden aan personen met een hoger inkomen dan €33.614 die zelf niet in staat waren vanwege persoonlijke of sociale omstandigheden om een woning te huren.

3.4.2 Welke redenering kan worden gereconstrueerd?

Er zijn drie redeneringen gereconstrueerd. Allereerst is er zowel op EU-niveau als op nationaal niveau getracht om aan de staatssteun- en mededingingsregels te voldoen zodat er een level playing field gerealiseerd kan worden. De tweede en derde redenering betreffen politiek maatschappelijke normen: het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het tegengaan van het scheefwonen.

De gehele redenering komt in het kort op het volgende neer.

Voormalig minister Dekker wilde de steunmaatregel aanmelden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie betwijfelde de aanmelding op basis van artikel 17 van de procedureverordening. De Nederlandse autoriteiten en de Europese Commissie zijn door deze twijfel met elkaar in gesprek gegaan. Het gespreksonderwerp betrof hoe de Nederlandse autoriteiten kon voldoen aan de Europese staatssteunregels en de mededingingsregels.

Ondertussen dienden de IVBN en Vesteda een klacht in bij de Europese Commissie omdat zij hun speelpositie op de woningmarkt zagen afnemen. De Europese Commissie heeft in reactie op de klacht de Nederlandse autoriteiten op het matje geroepen. De Nederlandse

autoriteiten heeft toen in overleg met de Europese Commissie maatregelen genomen om staatsteun te kunnen behouden (causale relatie).

Dit heeft geresulteerd in een besluit van de Europese Commissie. Dit besluit is vertaald naar nationale wet- en regelgeving, oftewel de maatregel inkomensgrens. De maatregel inkomensgrens is een juridisch sturingsmiddel om het landelijk toewijzingsbeleid van woningcorporaties te reguleren onder behoud van staatsteun (doel-middelrelatie). Daarnaast is het (politiek maatschappelijke) doel om de doorstroming van de woningmarkt te bevorderen en het scheefwonen tegen te gaan.

De toegelaten instelling (lees woningcorporaties) dienen zich aan de 90-10% toewijzingsquotum te houden (normatieve relatie). Hanteren zij deze norm niet, riskeren zij het risico dat er in de eerstvolgende periode geen staatsteun verleend wordt totdat bewezen wordt dat de woningcorporatie zich weer aan de 90-10% toewijzingsnorm houdt. Ook kan de toezichthoudende instantie oordelen dat de staatsteun wordt stopgezet of terugbetaald moet worden.

4. Feitelijke ontwikkeling woningbezit Waterweg Wonen en verhuistheorie

In het eerste hoofdstuk hebben wij aan de hand van een korte beleidsveldanalyse laten zien waar de maatregel inkomensgrens betrekking op heeft. We hebben kunnen zien dat deze maatregel “op papier” invloed heeft op het aantal scheefwoners en de doorstroming van de sociale woningmarkt. Vervolgens is in het vorige hoofdstuk met behulp van een beleidstheorie de redenering achter de maatregel inkomensgrens in een notendop gereconstrueerd. Daaruit blijkt onder meer dat de 90-10% toewijzingsnorm door de woningcorporaties moet worden nagestreefd om in aanmerking te komen voor staatssteun. Deze toewijzingsnorm heeft direct invloed op de herverdeling van het woningbestand van woningcorporaties doordat het aantal scheefwoners gemaximeerd wordt.

In dit hoofdstuk gaan wij in op deze toewijzingsnorm en de invloed ervan op de ontwikkeling rondom het woningbestand van Waterweg Wonen over de onderzoeksperiode. Daarnaast trachten wij de mogelijke verschillen in het aantal scheefwoners, dat daaruit voortvloeien, in beeld te brengen. Hiermee wordt de tweede deelvraag beantwoord. Deze is als volgt geformuleerd:

“Zijn er verschillen in het aantal scheefwoners waarneembaar rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens?”

Om een analyse naar de ontwikkeling rondom het woningbestand van Waterweg Wonen te kunnen doen, hebben wij gebruik gemaakt van de mutatiegegevens 2010-2012 van Waterweg Wonen. Uit de analyse moet blijken of er verschillen in het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode waarneembaar zijn. De resultaten worden weergegeven in paragraaf 4.1.

Verder heeft Waterweg Wonen over de onderzoeksperiode met behulp van de enquêtes aan de vertrekkende huurders gevraagd naar hun vertrekredenen. De resultaten uit deze verhuisquêtes, die gekoppeld zijn aan de mutatiegegevens, zijn opgenomen in de verhuisquêtesgegevens. In paragraaf 4.2 gaan wij deze gegevens nader analyseren. Hieruit moet blijken of de maatregel inkomensgrens door de vertrekkende huurders genoemd wordt als één van de verhuisredenen. De overige verhuisredenen uit de enquêtes zullen wij op basis van bestaande verhuistheorie identificeren.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de door ons te beantwoorden deelvraag. Wij zullen in paragraaf 4.3 nagaan in hoeverre deze vraag is beantwoord.

4.1 Analyse mutatiegegevens en inkomensgegevens

In het jaar 2011 is de tijdelijke ministeriële regeling (inkomensgrens valt hieronder) in werking gesteld. Om de mogelijke werking van deze maatregel te kunnen waarnemen (ontwikkeling van het aantal scheefwonen), hebben wij allereerst de nul situatie (referentiepunt) bepaald. Dit hebben wij gedaan door het totale woningbestand van Waterweg Wonen in 2010 in kaart te brengen. Wij hebben de maand december 2010 als referentiemaand genomen omdat deze maand de actuele stand van het woningbestand

over de periode 2010 weergeeft. Daarna zijn wij ook voor de onderzoeksperiode (2011 en 2012, tot en met juni) het totale woningbestand per maand in beeld gaan brengen. Wij hebben op deze manier de ontwikkeling rondom het woningbestand (fluctuatie totale huurcontracten) van Waterweg Wonen inzichtelijk gemaakt. We zouden hierdoor in staat zijn om het percentage scheefwoners per maand in beeld te brengen.

Wij hebben moeten vaststellen dat de mutatiegegevens niet alleen uit huurcontracten bestond, maar ook uit bijvoorbeeld het aantal particuliere contracten inzake parkeerplaatsen en het aantal bedrijfspanden. Daarnaast waren niet alle huurcontracten voorzien van inkomensgegevens. Op deze manier konden wij geen goede analyse uitvoeren naar het percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode. Om alsnog uitspraak te kunnen doen over de ontwikkelingen rondom het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode, zijn wij de analyse in drie stappen gaan uitvoeren.

Stap 1: Het identificeren van de totale huurwoningen

Het eerste wat wij gedaan hebben is het opschonen van de mutatiegegevens (Exceloverzicht woningbestand). Alle huurcontracten die geen betrekking hebben op de huurwoningen zijn door ons verwijderd. Dat hebben wij voor de periode december 2010 tot en met juni 2012 gedaan.

Deze analyse heeft geleid tot de aangepaste mutatiegegevens. Deze bestaat alleen uit alle huurwoningen die daadwerkelijk zijn verhuurd (hierna huurcontracten).

Stap 2: Het controleren van huurcontracten op inkomensgegevens

Vervolgens zijn wij op basis van de aangepaste mutatiegegevens gaan kijken in hoeverre alle huurcontracten voorzien zijn van "inkomensgegevens" (jaarinkomens). Deze gegevens zijn nodig om te kunnen vaststellen of een huurder onder de categorie scheefwoner valt of niet. Uit deze analyse blijkt dat een aanzienlijk deel (60-65%) van de totale huurcontracten over de periode 2010-2012 niet voorzien is van inkomensgegevens. Dit deel was al in 2010 bekend en betreft de oude situatie (huurcontracten tot en met december 2010). Op een van de manieren is deze data door Waterweg Wonen niet geactualiseerd. Een actualisatieslag was niet aan de orde. Het voorgaande heeft invloed op de nauwkeurigheid van het nog in beeld te brengen ontwikkelingspercentage rondom het totale scheefwoners. We merken daarom op dat de ontwikkeling rondom het aantal scheefwoners die wij in beeld gaan brengen, gebaseerd is op 35-40% van de totale huurcontracten van Waterweg Wonen. Het genoemde percentage betreft de huurcontracten die voorzien zijn van inkomensgegevens.

Deze tweede stap heeft geleid tot een verdere aanpassing van de mutatiegegevens. Alle huurcontracten die niet zijn voorzien van inkomensgegevens, zijn door ons verwijderd. De nieuwe mutatiegegevens gaat zoals eerder gezegd over ongeveer 35-40% van de huurcontracten van Waterweg Wonen.

Stap 3: Het toepassen van de 90%-norm en het bepalen van het aantal scheefwonen

Afsluitend is door ons op basis van de nieuwe mutatiegegevens de 90%-norm toegepast op deze mutatiegegevens. Waterweg Wonen moet vanaf 1 januari 2011 voor ten minste 90% van haar totale woningbestand toewijzen aan de doelgroep zoals in het eerste hoofdstuk (paragraaf

1.1.1) is gedefinieerd. In 2011 was de norm €33.614 en in 2012 is deze €34.085. Alle huurders met een inkomen boven de inkomensnorm én die een huurprijs betalen onder de €647,53, worden gekwalificeerd als scheefwoners. Met deze norm (90%-norm) wordt met andere woorden het aantal scheefwoners geïdentificeerd. De 90%-norm is toegepast op de nieuwe mutatiegegevens (zie stap 2).

4.1.1 Resultaten feitelijke analyse mutatiegegevens

Op basis van de nieuwe mutatiegegevens (onder stap 2) zijn wij het percentage scheefwoners per maand in beeld gaan brengen.

Dit percentage is dus gebaseerd op 35-40% van de totale huurcontracten van Waterweg Wonen.

De formule voor het bepalen van het percentage scheefwonen (S) is:

$$S = \frac{\text{Aantal huurcontracten boven de inkomensgrens o.b.v. gecorrigeerde woningbestand} \times 100}{\text{Totale huurcontracten o.b.v. gecorrigeerde woningbestand}}$$

Bovenstaande stappen, inclusief de toepassing van de formule, zijn hieronder verder uitgewerkt.

Stap 1 en 2 hebben geleid tot de volgende tabellen.

| Woningbestand Waterweg Wonen 2010-2011 | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomen | 2010 | 2011 | | | | | | | | | | | |
| | Dec | Jan | Feb | Mrt | Apr | Mei | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dec |
| <33614 | 2687 | 2711 | 2740 | 2830 | 2887 | 2949 | 2968 | 2994 | 3025 | 3050 | 3078 | 3105 | 3134 |
| >33614 | 352 | 355 | 361 | 363 | 366 | 370 | 372 | 374 | 382 | 389 | 391 | 392 | 394 |
| Onbekend | 8080 | 8143 | 8195 | 8267 | 8329 | 8396 | 8439 | 8487 | 8529 | 8578 | 8631 | 8691 | 8730 |
| Totaal | 11119 | 11209 | 11296 | 11460 | 11582 | 11715 | 11779 | 11855 | 11936 | 12017 | 12100 | 12188 | 12258 |

Tabel 4-1: bruikbaar woningbestand 2010-2011

| Woningbestand Waterweg Wonen 1e helft 2012 | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomen | 2012 | | | | | |
| | Jan | Feb | Mrt | Apr | Mei | Jun |
| <34085 | 3169 | 3171 | 3226 | 3255 | 3294 | 3336 |
| >34085 | 382 | 403 | 386 | 388 | 389 | 390 |
| Onbekend | 8785 | 8832 | 8890 | 8932 | 8995 | 9055 |
| Totaal | 12336 | 12406 | 12502 | 12575 | 12678 | 12781 |

Tabel 4-2: bruikbaar woningbestand 2012

| Gecorrigeerd woningbestand Waterweg Wonen 2010-2011 | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomen | 2010 | 2011 | | | | | | | | | | | |
| | Dec | Jan | Feb | Mrt | Apr | Mei | Jun | Jul | Aug | Sep | Okt | Nov | Dec |
| <33614 | 2687 | 2711 | 2740 | 2830 | 2887 | 2949 | 2968 | 2994 | 3025 | 3050 | 3078 | 3105 | 3134 |
| >33614 | 352 | 355 | 361 | 363 | 366 | 370 | 372 | 374 | 382 | 389 | 391 | 392 | 394 |
| Totaal | 3039 | 3066 | 3101 | 3193 | 3253 | 3319 | 3340 | 3368 | 3407 | 3439 | 3469 | 3497 | 3528 |
| <i>Percentage scheefwonen</i> | <i>11,58</i> | <i>11,58</i> | <i>11,64</i> | <i>11,37</i> | <i>11,25</i> | <i>11,15</i> | <i>11,14</i> | <i>11,10</i> | <i>11,21</i> | <i>11,31</i> | <i>11,27</i> | <i>11,21</i> | <i>11,17</i> |

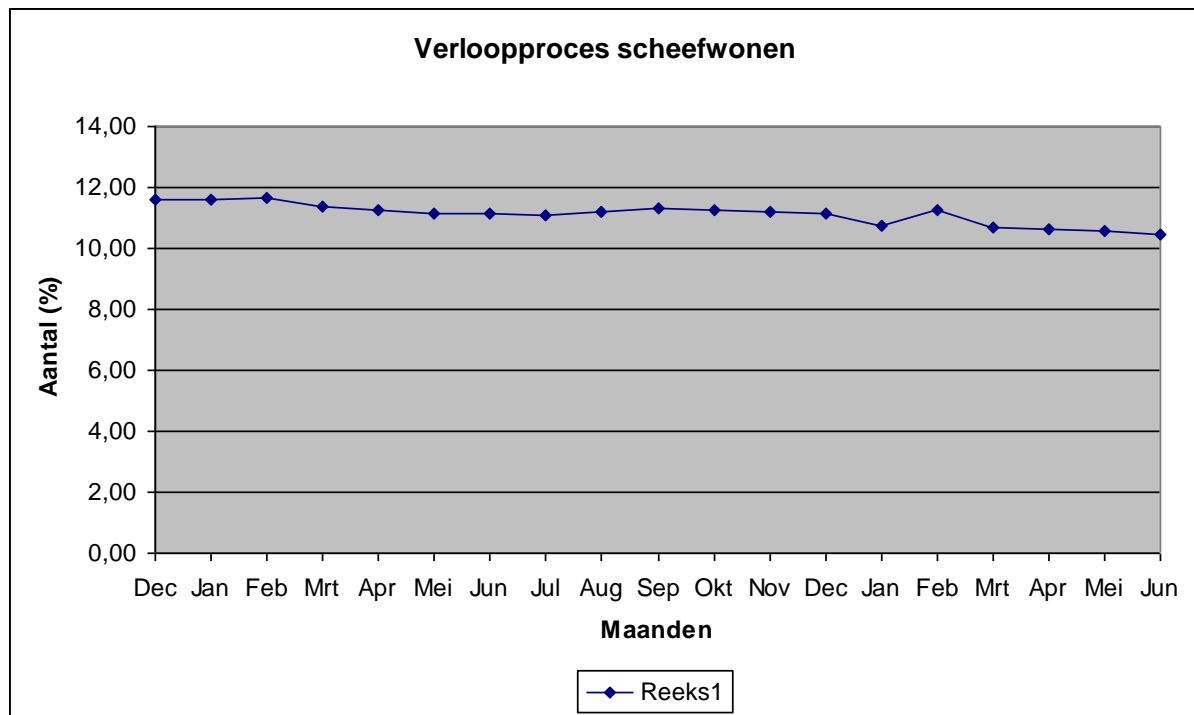
Tabel 4-3: ontwikkeling percentage scheefwonen 2010-2011

De derde stap heeft geleid tot de volgende tabellen:

| Gecorrigeerd woningbestand Waterweg Wonen 2012 | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomen | 2012 | | | | | |
| | Jan | Feb | Mrt | Apr | Mei | Jun |
| <34085 | 3169 | 3171 | 3226 | 3255 | 3294 | 3336 |
| >34085 | 382 | 403 | 386 | 388 | 389 | 390 |
| Totaal | 3551 | 3574 | 3612 | 3643 | 3683 | 3726 |
| <i>Percentage</i> | <i>10,76</i> | <i>11,28</i> | <i>10,69</i> | <i>10,65</i> | <i>10,56</i> | <i>10,47</i> |

Tabel 4-4: ontwikkeling percentage scheefwonen 2012

De tabellen 4-3 en 4-4 laten zien dat het percentage scheefwoners in 2011 en 2012 gedaald is t.o.v. het referentiejaar. Het percentage scheefwoners is per maand in een grafiek weergegeven (zie volgende pagina).



Figuur 4-1: verloopproces scheefwonen 2010-2012

Wij constateren dat het aantal huurcontracten over de periode 2010-2012 is toegenomen, dat geldt ook voor het totale woningbestand. Maar het percentage scheefwoners daarentegen is over dezelfde periode gedaald.

Zo is het percentage scheefwoners in juni 2012 met 1,11% gedaald ten opzichte van het referentiejaar (december 2010). Het valt ons wel op dat deze daling minimaal is.

Wij hebben vastgesteld dat er sprake is van een (minimale) daling in het aantal scheefwoners over de onderzoeksperiode. Maar in hoeverre hebben de vertrekkende huurders hier een rol in gespeeld en wordt ook de maatregel inkomensgrens aangehaald als een mogelijk vertrekreden? In de volgende paragraaf gaan wij nader in op deze vragen.

4.2 Analyse verhuisenquêtes en verhuistheorie

In de vorige paragraaf hebben wij geconstateerd dat het aantal scheefwoners over de periode 2010-2012 aan het dalen is. Maar in hoeverre is deze daling mede toe te schrijven aan de maatregel inkomensgrens? Wordt de maatregel inkomensgrens genoemd als verhuismotief of zijn er nog andere motieven die hebben bijgedragen aan de minimale daling van het aantal scheefwoners?

4.2.1 Verhuistheorie

De verhuisredenen van mensen kunnen om verschillende factoren uiteen lopen. Kleinhans (2005:39) en Derksen (2009:29) gaan in hun onderzoeken in op de klassieke theorie van

Rossi, "life cycle". Deze theorie gaat over de beweegredenen van mensen om te verhuizen. De life cycle-theorie legt een verband tussen de verhuizing en de ontwikkelingen in de huishoudenscyclus. Kleinans (2005:39) spreekt van een hypothese die stelt dat "een verhuizing vooral veroorzaakt wordt door gewijzigde voorkeuren als gevolg van veranderingen in de samenstelling van het huishouden". De gewijzigde voorkeuren maken dat de woningbehoeften anders en verschillend worden per fase in de huishoudenscyclus. De ontwikkeling rondom de gewijzigde voorkeuren loopt volgens een traditionele visie over in de levenscyclus (Derksen, 2009: 29; Kleinans, 2005:39). De fasen en ontwikkelingen in deze huishoudenscyclus zijn (Kleinans, 2005:39-40):

1. Een relatievorming;
2. Het huwelijk;
3. De geboorte van kinderen;
4. Kinderen die het ouderlijk huis verlaten;
5. De empty nesters;
6. Het overlijden van de partners

Bovenstaande fasen komen overeen met de fasen die Derksen (2009:29) hanteert in de levenscyclus, te weten:

Tabel 4-5: Levenscyclus

| Fasen in de levenscyclus | Woningbehoefte / -aspiratie |
|--------------------------|--|
| Pre-child stage | Goedkoop wonen in een appartement in binnenstedelijk gebied |
| Child-bearing | Huren van een eengezinswoning in de buurt van zone appartementen |
| Child-rearing | Koopwoning in relatief nieuw suburbaan gebied |
| Child-launching | Mogelijke koopwoning in een wijk of buurt met hogere status |
| Post-child | Residentiële stabiliteit |
| Later-life | Verzorgingshuis / seniorenwoning / wonen bij kinderen |

Bron: Derksen, 2009: 29

Derksen (2009) en Kleinans (2005) merken op dat er nog factoren te bedenken zijn die invloed hebben op de huishoudenscyclus. Dit komt mede doordat deze aan de basis staan van de beweegredenen om te verhuizen. Gedacht kan worden aan factoren als: inkomen, gedwongen vertrek, opleidingsniveau, positie op de arbeidsmarkt, consumptie, besparingen, vermogen en sociale uitkeringen en familie (Kleinans, 2005:39-49; Derksen, 2009:29-36).

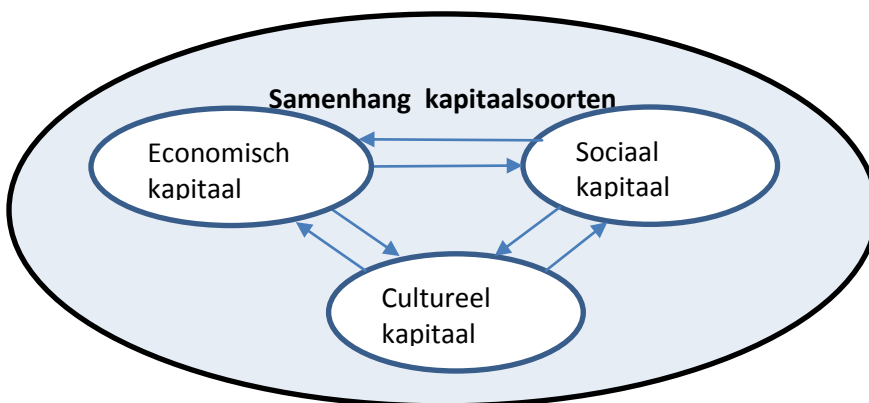
Bovengenoemde factoren, op gedwongen vertrek na, kunnen vanuit een sociologische invalshoek worden onderverdeeld in 3 soorten kapitaal (Kleinans, 2005:49):

- Economisch kapitaal: inkomen, vermogen, arbeidsmarktpositie;
- Cultureel kapitaal: kennis uit opvoeding, opleiding en onderwijs; en
- Sociaal kapitaal: sociaal milieu, overgedragen kennis en middelen.

Wij hebben nu op hoofdlijnen inzichten verkregen in bestaande verhuistheorieën. Deze inzichten vertonen veel overeenkomsten, wat de categorisering ervan vergemakkelijkt. De huishoudenscyclus komt overeen met de levenscyclus. Beide modellen gaan vooral over de ontwikkeling in een gezin. Daarom voegen wij deze modellen samen tot een categorie gezin.

De tweede categorie heeft betrekking op gedwongen vertrek. Gedwongen vertrek kan een gevolg zijn van gebiedsontwikkeling of herstructurering (beleid), onteigening of het opzeggen van het huurcontract door schulden (wet- en regelgeving).

De laatste categorie noemen wij kapitaal. Het heeft betrekking op de hierboven genoemde sociologische factoren die invloed hebben op de huishoudenscyclus en levenscyclus. Zoals eerder gezegd kunnen deze factoren onderverdeeld worden in drie kapitaalsoorten. Deze kapitaalsoorten vertonen onderlinge samenhang en zijn zeer nauw met elkaar verweven. Economisch kapitaal (inkomen, vermogen) geeft over het algemeen aan uit welk sociaal kapitaal (sociaal milieu) men afkomstig is. Economisch kapitaal is meestal te linken aan cultureel kapitaal (opvoeding, opleiding). Cultureel kapitaal (opvoeding, opleiding) vloeit weer voort uit sociaal kapitaal (milieu). Er is met andere woorden sprake van een drie eenheid, zie hieronder:



Figuur 4-2: samenhang kapitaalsoorten

Samenvattend kunnen de hierboven beschreven theoretische verhuismotieven als volgt worden gecategoriseerd:

| Thema's verhuistheorie en motieven | |
|---|---|
| <i>Categorie</i> | <i>Herleidbare bronnen</i> |
| Gezin | Huishoudenscyclus (Kleinmans) en Levenscyclus (Derksen) |
| Gedwongen vertrek | Beleid en wet- en regelgeving |
| Kapitaal | Sociologische invalshoek soorten kapitaal |

Tabel 4-6: Thema's verhuistheorie/verhuismotieven

Nu wij vanuit de verhuistheorie de beweegredenen van mensen om te verhuizen in kaart hebben gebracht en hebben gecategoriseerd, gaan wij op basis hiervan de verhuisenquête van Waterweg Wonen die in 2011 en 2012 zijn afgenomen analyseren. Wij zullen vooral kijken naar de vertrekredenen van de huurders. De resultaten van deze analyse zijn hieronder weergegeven.

4.2.2 Resultaten verhuisenquêtes

Uit de enquêteanalyse blijkt dat de verhuisredenen uiteen lopen. De top vijf verhuisredenen van de vertrekkende huurders zijn:

1. Teveel overlast
2. Vanwege trouwen/samenwonen
3. Ik wilde een grotere woning
4. Ik wilde een woning met meer/betere voorzieningen
5. Ik wilde een koopwoning

De overige redenen die door de vertrekkende huurders zijn gegeven, zijn (in willekeurige volgorde):

- Ik wilde een kleinere woning
- Ik wilde een woning met meer/betere voorzieningen in de buurt
- Ik wilde een woning in een andere buurt
- Ik wilde een benedenwoning
- Ik kan niet meer zelfstandig wonen
- Vanwege werk/ studie
- Wijziging gezinssituatie
- Sloop

Voor een gedetailleerde onderbouwing van de verhuisredenen met cijfers per maand verwijzen wij graag naar de bijlage A, verhuisenquêtesdata, van dit onderzoek.

Wij kunnen op basis van de uitgevoerde analyse concluderen dat de verhuisredenen van de vertrekkende huurders uiteenlopen. Verder blijkt uit de analyse dat de maatregel inkomensgrens niet genoemd is als mogelijk vertrekreden. Bij het controleren van de enquêtevragen blijkt dat de maatregel inkomensgrens als vertrekreden niet is meegenomen in de vragenlijst van Waterweg Wonen die aan de vertrekkende huurders is verstrekt. De vraag of de maatregel inkomensgrens een reden is om te verhuizen is met andere woorden niet expliciet gesteld. Daarom kunnen wij op basis van deze enquêteresultaten geen uitspraken doen over de maatregel inkomensgrens als mogelijk verhuismotief.

Wat wel vaststaat, is dat de hierboven gegeven vertrekredenen bij hebben gedragen aan de fluctuatie van het totale woningbestand van Waterweg Wonen over de onderzoeksperiode.

De hierboven genoemde vertrekredenen kunnen op basis van de bestaande verhuistheorie worden gecategoriseerd. Dit ter versimpeling van de werkelijkheid en het in context kunnen

plaatsen van al deze opsommingen aan vertrekredenen. Het resultaat hiervan is in onderstaande tabel 4-7 weergegeven.

| Categorisering vertrekredenen huurders Waterweg Wonen op basis van verhuistheorie | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--|--|-----------------------------------|---|-----------------------------|--------------------------------|--------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------------|
| Categorie verhuistheorie | Verhuisredenen op basis van de verhuisenquetedata van Waterweg Wonen | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Ik wilde een kleinere woning</i> | <i>Ik wilde een woning met meer/betere voorzieningen in de buurt</i> | <i>Ik wilde een woning in een andere buurt</i> | <i>Ik wilde een benedenwoning</i> | <i>Ik kan niet meer zelfstandig wonen</i> | <i>Vanwege werk/ studie</i> | <i>Wijziging gezinsituatie</i> | <i>Sloop</i> | <i>Teveel overlast</i> | <i>Vanwege trouwen/samenwonen</i> | <i>Ik wilde een grotere woning</i> | <i>Ik wilde een woning met meer/betere voorzieningen</i> | <i>Ik wilde een koopwoning</i> |
| Gezin | | | | | xxxx | | xxxx | | | xxxx | | | |
| Kapitaal | xxxx | xxxx | xxxx | xxxx | | xxxx | | | xxxx | | xxxx | xxxx | xxxx |
| Gedwongen vertrek | | | | | | | | xxxx | | | | | |

Tabel 4-7: Groepering vertrekredenen op basis van verhuistheorie

4.3 Reflectie analyse en beantwoording deelvraag 2

Nu alle voor dit hoofdstuk relevante onderdelen zijn behandeld, gaan wij kijken in hoeverre de in dit hoofdstuk gestelde deelvraag is beantwoord. De tweede deelvraag is als volgt geformuleerd:

"Zijn er verschillen in het aantal scheefwoners waarneembaar rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens?"

Wij hebben in paragraaf 4.1 kunnen lezen dat het aantal scheefwoners over de periode 2011-2012 is gedaald. Zo was de daling in juni 2012 1,11% t.o.v. van het referentiejaar (2010). Wij hebben hiermee aangetoond dat er wel degelijk verschillen waarneembaar zijn in het aantal scheefwoners rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens. Hiermee is de tweede deelvraag beantwoord.

Verder hebben wij in paragraaf 4.2 een relatie proberen te ontdekken tussen de verschillen in het aantal scheefwonders en de maatregel inkomensgrens als een van de verhuismotieven van de vertrekkende huurders. Op basis van de data-analyse rondom de verhuisenquêtes hebben wij geen relatie kunnen ontdekken tussen de maatregel inkomensgrens en het dalend aantal scheefwonders. Dit komt omdat Waterweg Wonen de maatregel inkomensgrens als vertrekreden niet expliciet heeft meegenomen in de vragenlijst die aan de vertrekkende huurders is verstrekt. De vraag of de maatregel inkomensgrens een reden is om te verhuizen is met andere woorden niet gesteld.

Daarom kunnen wij op basis van deze enquêteresultaten geen uitspraken doen over de maatregel inkomensgrens als mogelijk verhuismotief.

Er worden wel andere vertrekredenen gegeven (vanuit drie theoretische perspectieven, te weten: gezin, kapitaal en gedwongen vertrek) die mogelijk invloed hebben op de fluctuatie van het woningbestand en op het dalend aantal scheefwonders. Maar door het ontbreken van inkomensgegevens in de enquêtedata, kunnen wij geen harde uitspraken doen over deze relatie.

Om de waargenomen verschillen vanuit de maatregel inkomensgrens te kunnen verklaren, gaan wij de daadwerkelijke implementatie (uitvoering) van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen analyseren. Uit deze analyse moet ook blijken waarom de daling zo minimaal is. Wij zullen daarom in het volgende hoofdstuk nader ingegaan op de vraag welke theoretische factoren invloed hebben op de uitvoering van het beleid.

5. Concept raamwerk theoretische verkenning beleidsuitvoering

Wij hebben in het vorige hoofdstuk geconstateerd dat het percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode is gedaald. En dat deze daling minimaal is. Verder hebben wij uit de analyse van de verhuisenquêtesdata geen motieven kunnen vinden die naar de maatregel inkomensgrens verwijzen. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de maatregel inkomensgrens als vertrekmotief niet meegenomen is in de vragenlijst van Waterweg Wonen die aan de vertrekkende huurders is verstrekt. De vraag of de maatregel inkomensgrens een reden is om te verhuizen is dus niet expliciet gesteld.

Een verklaring voor de waargenomen verschillen (een minimale daling van het percentage scheefwonen) vanuit de maatregel inkomensgrens is alleen mogelijk door de daadwerkelijke uitvoering van de maatregel inkomensgrens onder de loep te nemen (empirische analyse). Tevens beantwoorden wij met deze empirische exercitie de derde deelvraag. Deze is als volgt geformuleerd:

“En hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?”

Om beter beslagen ten ijs te komen, gaan wij allereerst door middel van de theoretische verkenning een theoretisch raamwerk construeren over wat de beleidsuitvoering behelst. Dit theoretisch raamwerk zal bestaan uit bouwstenen die in algemene zin iets zeggen over de uitvoering van het beleid. Wij zullen op basis van deze bouwstenen variabelen identificeren die invloed hebben op de uitvoering van het beleid, in ons geval de maatregel inkomensgrens. Deze variabelen moeten ons in staat stellen om, op grond van een empirische analyse naar de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen, uitspraken te doen over de waargenomen verschillen.

Het theoretisch raamwerk wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. In paragraaf 5.1 gaan wij op verkenningstocht. De twee perspectieven die volgens Bekkers (2007) komen kijken bij de beleidsuitvoering zullen kort worden beschreven. In paragraaf 5.2 en 5.3 zullen wij per perspectief inzoomen op de voor ons relevante bouwstenen die van invloed zijn op de uitvoering van het beleid. Een verdiepingsslag is nodig om de elementen die aan deze bouwstenen zijn toegeschreven te identificeren. Op deze manier ontstaat er een uitgewerkt raamwerk dat houvast biedt bij het analyseren van de daadwerkelijke uitvoering van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Deze bouwstenen kunnen gezien worden als variabelen die invloed hebben op de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. Afsluitend wordt in paragraaf 5.4 de conceptversie van het geconstrueerde raamwerk gepresenteerd.

5.1 Theoretische perspectieven beleidsuitvoering

Beleidsuitvoering maakt deel uit van de beleidscyclus. Bekkers (2007) benadert de beleidsuitvoering vanuit twee verschillende perspectieven, de rationele en politieke benadering (Bekkers, 2007: 236).

5.1.1 Rationele benadering

Bij de rationele benadering wordt beleidsuitvoering gezien als een gesloten proces, dat vrij staat van allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke invloeden en daarmee losstaat van de context waarbinnen het uitgevoerd moet worden. De beleidsuitvoering wordt door middel van regels en instructies centraal gestuurd (Bekkers, 2007: 236-237). Het uitvoeringproces verloopt hier met andere woorden top-down en volgens van tevoren vastgelegde structuur en standaardisatie. Bij top-down gaat het erom dat de beleidsuitvoering hiërarchisch wordt aangestuurd. En vastgelegde structuur en standaardisatie vereenvoudigen het uitvoeringsproces en de monitoring en controle daarop omdat de kaders immers zijn vastgelegd.

5.1.2 Politieke benadering

In tegenstelling tot de rationele benadering, gaat de politieke benadering ervan uit dat beleidsuitvoering wel degelijk beïnvloed kan worden door allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen doordat er ruimte is voor interactie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering (Bekkers, 2007: 237-242). Er is door het open proces dus geen sprake van een duidelijke en strikte scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Tevens is er geen sprake van een centraal gestuurd beleid. De politieke benadering laat juist zien dat een beleid ook in de uitvoeringsfase beïnvloedbaar is door ontwikkelingen. Deze beïnvloedingsruimte is het gevolg van de interpretatieruimte (ook wel beleidsvrijheid genoemd) die de beleidsuitvoerder heeft over de door de beleidsbepaler geformuleerde doelen en criteria (Bekkers, 2007: 237-242). Deze benadering wordt gezien als aanvulling op de rationele benadering.

De rationele en politieke benadering bevatten bouwstenen die invloed hebben op de beleidsuitvoering. Deze twee benaderingen vormen het startpunt van ons theoretisch raamwerk. In de volgende twee paragrafen zullen wij ingaan op de relevante bouwstenen.

5.2 Rationele benadering

Vanuit de rationele benadering zijn er verschillende bouwstenen van toepassing op de implementatie van het beleid. In dit onderzoek zullen de volgende bouwstenen worden toegepast (Bekkers, 2007:237):

1. Een hiërarchische aansturing; het vormen van een eenheid met een eenduidige gezagsstructuur.
2. De verantwoording; een bij de hiërarchische structuur passende verdeling van verantwoordelijkheden.
3. Het communicatiesysteem; het uitwisselen van informatie met als doel het bevorderen van de regulering van mogelijke conflicten.
4. Het monitorings- en controlesysteem; het bewaken van de procesgang en het meten van prestaties.

De bovengenoemde bouwstenen zijn door Bekkers (2007) heel abstract verwoord om überhaupt iets zinnigs te kunnen zeggen over de mogelijke invloed ervan op de uitvoering

van het beleid. Een theoretische verdiepingsslag is noodzakelijk om deze bouwstenen verder te identificeren. Wij zullen hieronder per bouwsteen de leesbaarheid c.q. detaillering ervan weergeven. De factoren en/of elementen die per bouwsteen uit de verdiepingsslag naar voren komen, zullen worden gezien als variabelen en vormen het eerste deel van ons theoretisch raamwerk.

5.2.1 Hiërarchische aansturing

In *“Overheidsbeleid Als Politiek”* aanschouwt Hupe (2007) de implementatie en de uitvoering van het beleid vanuit verschillende perspectieven. De redenering van de grondleggers op het gebied van de top-down benadering van de beleidsuitvoering (Pressman en Wildavsky) wordt hier door Hupe (2007) aangehaald. Deze redenering is gebaseerd op de volgende veronderstelling: *“hoe groter het aantal schakels tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering, des te groter de kans is dat de resultaten afwijken van de bedoelingen van de wetgever”* (Hupe, 2007:76). Met andere woorden: de hoeveelheid schakels tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kan invloed hebben op het uitvoeringsproces en dus ook op de eindresultaten zoals door de beleidsbepaler zijn bepaald. Ook Dankert (2011) haalt in *“Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid”* de redenering van Pressman en Wildavsky over de top-down benadering van de beleidsuitvoering aan. Alleen ziet hij de hoeveelheid schakels zelf als een uitvoeringsproces. Dat blijkt uit de volgende redenering over het uitvoeringsproces. Dit proces wordt door hem gezien als *“een serie van top-down schakels tussen het beleid en de uiteindelijke uitvoering”*. *“En wanneer in elke schakel de betrokken actoren het niet”* met elkaar eens zijn over de uitvoering, beïnvloedt dit het uitvoeringsproces en zal de uitvoering van het beleid niet slagen (Dankert, 2011:29-30). Het niet slagen van het beleid kan worden tegengegaan door de eensgezindheid te vergroten tussen de actoren in elke schakel en door het proces te versimpelen. Verder draagt het verminderen van het aantal schakels in het uitvoeringsproces bij aan het tegengaan van het niet slagen van het beleid, aldus Dankert (2011: 30).

Een betere hiërarchische aansturing zonder aantasting van beleidsresultaten c.q. doelen is op basis van wat hierboven is beschreven onder de volgende voorwaarden mogelijk:

1. Eensgezindheid bij actoren over het uit te voeren beleid;
2. Het versimpelen van het uitvoeringsproces; en
3. Verminderen van schakels in het uitvoeringsproces.

De variabelen die uit de bouwsteen hiërarchische aansturing naar voren komen zijn (stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- De collegiale eensgezindheid (de manier waarop collega’s eensgezind achter de implementatie staan en de kwaliteit waarop daaraan sturing wordt gegeven door collega’s en/of managers kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid); en
- De kloof tussen beleidsbepaling en beleidsuitvoering (de manier waarop de afstand tussen beleidsbepaler en uitvoerder wordt vergroot, heeft invloed op het doen slagen van het beleid).

5.2.2 Verantwoording

Beleidsuitvoering gaat over het algemeen gepaard met het afleggen van verantwoording over de uitgevoerde activiteiten door beleidsuitvoerders (Street-level bureaucraten). Het voorgaande komt overeen met de definitie van Hupe (2007) over verantwoording in de publieke sector. Deze wordt door hem beschreven als *“een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt zijn gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen ten opzichte van een relevante andere actor”* (Hupe, 2007: 99). Er is hier dus sprake van een plichtmatige toelichting en rechtvaardiging van het gedrag van een actor. Over het algemeen kan verantwoording zowel horizontaal (gelijkwaardige collega) als verticaal (superieur) worden afgelegd. Vanuit de uitvoering van het overheidsbeleid ziet Hupe (2007) deze twee elementen (horizontale en verticale verantwoording) niet als zelfstandige maar meer als elkaar versterkende en compenserende elementen. Dat benadrukt hij door te spreken van een *“360-degree accountability for performance”* (Hupe, 2007: 99). De gedachte hierachter is dat *“iedere publieke actor ervan uit moet gaan op ieder moment door elke andere publieke actor verantwoording over zijn handelen te kunnen worden gevraagd”* (Hupe, 2007: 99).

Het bovenstaande (360-degree accountability for performance) wordt door Hupe (2007) vanuit twee dimensies benaderd, te weten: (1) *“grondslag voor een bepaald type verantwoording en (2) de aard van de relatie tussen degene die ter verantwoording roept en de actor die ter verantwoording wordt geroepen”* (Hupe, 2007: 99). Op basis van deze twee dimensies, onderscheidt de auteur drie soorten verantwoording. Deze zijn (Hupe en Hill, 2007: 288-290):

1. De politiek-bestuurlijke verantwoording;
2. De professionele verantwoording; en
3. De participatieve verantwoording.

Ad 1: Politiek-bestuurlijke verantwoording

Deze vorm van verantwoording is verticaal georiënteerd en is vooral gericht op het afleggen van verantwoording door ondergeschikten (beleidsuitvoerders) aan hun superieuren (managers c.q. beleidsbepalers). Verantwoording wordt getoetst op gezaghebbende en legitieme bevoegdheid (politiek en juridisch).

Ad 2: Professionele verantwoording

Deze vorm van verantwoording is horizontaal georiënteerd en legt meer de nadruk op expertise. Beleidsuitvoerders zoals professionals, leggen verantwoording af aan hun medevakmensen. Dit kan zowel intern als extern, zolang er maar sprake is van een horizontale lijn.

Ad 3: Participatieve verantwoording

Deze vorm van verantwoording is horizontaal georiënteerd en gaat uit van participatief burgerschap.

Beleidsuitvoerders leggen verantwoording af aan de samenleving (burger, kiezers, leden van verenigingen). Dit wordt gezien als publieke verantwoording.

De bovenstaande verantwoordingstypen zijn door Hupe (2007) schematisch gebundeld en zijn hieronder weergegeven.

| Action scale | Types of public accountability | | |
|---------------------|--|-----------------------------|--|
| | Public-administrative accountability | Professional accountability | Participatory accountability |
| SYSTEM | Representative organs Courts Minister/Cabinet Inspectorates Auditors | Vocational associations | National associations of Patients/parents/clients Communication media National interest groups |
| ORGANIZATION | Representative organs Institutions for appeal Local officials Executives Controllers | Peers** | Local associations Local news media Client councils Citizen's initiatives |
| INDIVIDUAL | Chiefs Collaborators Subjects of law Patients/pupils/clients | Colleagues | Citizens Association members Voters Parents/residents/etc. |

*Note: the source of the term is A.J. Meijer and M.A.P. Bovens. 2005. 'Public Accountability in the Information Age', in V.J.J.M. Bekkers and V.F.M. Homburg (eds), *The Information Ecology of E-Government*.

**Note: peers within both the profession and related professions.

Tabel 5-1: Fora van Publieke verantwoording (Bron: Hupe en Hill, 2007: 289.)

Tabel 5-1 kan worden gezien als een weergave van een context waarin beleidsuitvoerders in de publieke sector horen te functioneren. Ook het complexe werkveld van de beleidsuitvoerders met daarin hun dilemma's (verwachtingen, eisen vanuit de samenleving, superieuren etc.) is weergegeven.

De variabelen die uit de bouwsteen verantwoording naar voren komen zijn(stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- De collegiale (horizontale) verantwoording (meer collegiale verantwoording en de manier waarop deze verantwoording plaatsvindt, leidt tot het doen slagen van het beleid); en
- De superieure (verticale) verantwoording (meer superieure verantwoording en de manier waarop deze verantwoording plaatsvindt, leidt tot het doen slagen van het beleid).

5.2.3 Communicatiesysteem

Een communicatiesysteem wordt door Bekkers (2007:237) gezien als het uitwisselen van informatie met als doel het bevorderen van regulering van mogelijke conflicten. In "Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid" benadrukt Dankert (2011:39-40) nogmaals de essentie van communicatie als informatiestroom tussen beleid en werkvloer. Dit omdat de meeste beleidsmakers er volgens hem niet in slagen om het beleid verder te laten komen dan hun eigen bureaula. Dankert (2011) beschouwt het overbrengen

van informatie over doelstellingen en maatregelen uit het beleid, aan medewerkers die het beleid moeten uitvoeren, als voorwaarde voor de goede implementatie (lees uitvoering). Want het geven van verkeerde informatie aan die medewerkers of het achterhouden ervan kan leiden tot de verkeerde implementatie of het niet implementeren van het beleid.

Dankert (2011) benadert communicatie vanuit drie invalshoeken en deze hebben allemaal invloed op de beslissingen die beleidsuitvoerders maken. De drie invalshoeken zijn (Dankert, 2011:39-43):

1. Kennismanagement;
2. Inscripties; en
3. Automatisering.

Ad 1: Kennismanagement

Deze invalshoek heeft betrekking op het uitwisselen van informatie door een kennismanagementsysteem. Dit systeem ondersteunt het creëren, verplaatsen en gebruiken van kennis. Het uitwisselen van kennis wordt mogelijk doordat:

- de waarde aan informatie wordt toegekend;
- de medewerkers bereid zijn informatie te delen;
- de medewerkers bereid zijn informatie te ontvangen;
- de informatie bruikbaar is; en
- de communicatie- en informatiekkanalen aanwezig zijn.

De gedachte hierachter is dat er via interactie informatie kan worden gedeeld en gebruikt.

Ad 2: Inscripties

De essentie van deze invalshoek is dat de feitelijke informatie over het beleid via tekstuele of grafische representaties (tabellen, grafieken en teksten) wordt verspreid.

Ad 3: Automatisering

Deze invalshoek gaat uit van een sturende rol van automatisering (Internet- en communicatietechnologie, hierna ICT) doordat informatieoverdracht vaak op een niet-persoonlijke wijze plaatsvindt. De stelling die hierbij hoort is; hoe groter de rol van automatisering, des te incrementeler beleidsuitvoering wordt. De menselijke maat moet hier niet worden onderschat. Dit ter voorkoming van redenen als *“dat kan niet volgens het systeem”*.

Variabelen die uit de bouwsteen communicatiesysteem naar voren komen zijn (stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- De kennis- en informatie-uitwisseling (de manier waarop de kennis- en informatie-uitwisseling plaatsvindt en de kwaliteit van de interactie op basis waarvan kennis- en informatie-uitwisseling geschiedt, kunnen de kans op het doen slagen van het beleid vergroten); en
- De automatisering beleidsuitvoering (de manier waarop automatisering wordt toegepast en de kwaliteit ervan, kunnen het doen slagen van het beleid bevorderen).

5.2.4 Monitorings- en controlesysteem

Monitoring en controle van het beleid hebben betrekking op het bewaken van procesgangen en het meten van prestaties (Bekkers, 2007:236-237). Als uitvoerende

instantie moet Waterweg Wonen jaarlijks rapporteren over de behaalde resultaten. Het bewaken van de procesgang en het meten van resultaten geschieden door telkens te toetsen in hoeverre de uitvoering conform de toetsingskaders (90%- en 10%-norm) verloopt. In het verlengde hiervan wordt de randvoorwaarde monitoring en controle door De Kool (2008) gezien als het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkeling. De controle en monitoring op de uitvoering van de maatregel inkomensgrens kunnen op verschillende manier vorm krijgen. De Kool (2005) spreekt van vijf kernmerken (De Kool, 2008: 129, De Kool, 2007: 10):

1. De systematiek; het standaardiseren van meetmethoden en indicatoren. Waterweg Wonen zou op een eenvoudige en uitgewerkte manier de uitvoeringsprestaties moeten kunnen meten.
2. De periodiciteit; het verrichten van herhaalde metingen op vaste momenten. Waterweg Wonen zou hier op een routinematige manier periodieke metingen kunnen verrichten.
3. De ontwikkelingen; het maken van vergelijkingen tussen momenten in de tijd. Waterweg Wonen zou op een overzichtelijke manier de periodieke metingen met elkaar kunnen vergelijken om de voortgang vast te kunnen stellen.
4. De beschrijving; het publiceren van resultaten in de vorm van een rapportage, digitale publicatie is ook mogelijk. Waterweg Wonen zou de metingsresultaten kunnen delen met de verantwoordelijken.
5. De beleidsrelevantie; er is hier sprake van een koppeling met beleid. Waterweg Wonen hanteert voor haar metingen de uitgangspunten (kaders) zoals geformuleerd voor de maatregel inkomensgrens.

De variabelen die uit de bouwsteen monitoring en controle naar voren komen zijn (stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- De voortgangsbewaking (frequenter voortgangsbewaking, de kwaliteit ervan en de manier waarop deze plaatsvindt, vergroten de kans op het doen slagen van het beleid);
- Het bijhouden/communiceren van metingsresultaten (de manier waarop de metingsresultaten transparant worden gemaakt en de kwaliteit van de interactie tussen medewerkers hierover, kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid); en
- De eenduidige afrekenbaarheidscriteria (duidelijke toetsingskaders en de manier waarop deze kaders worden toegepast, kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid).

5.3 Politieke benadering

Ook vanuit de politieke benadering zijn er verschillende bouwstenen van toepassing op de implementatie van het beleid. In dit onderzoek zullen de volgende bouwstenen toegepast worden (Bekkers, 2007:239-242):

1. Beleidsvrijheid; het hebben van een zekere mate van speelruimte en daarmee ook een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven.
2. Tegenstrijdige norm- en doelstelling; het uit te voeren beleid is in strijd met de doelstellingen van andere beleidsprogramma's.

Zoals in paragraaf 5.2 is aangegeven zijn de bouwstenen van Bekkers (2007) heel abstract verwoord om überhaupt iets zinnigs te kunnen zeggen over de mogelijke invloed ervan op

de uitvoering van het beleid. En dat een theoretische verdiepingsslag noodzakelijk is om deze bouwstenen verder te identificeren. De bovengenoemde bouwstenen zullen hieronder worden uitgewerkt. De factoren en/of elementen die per bouwsteen uit de verdiepingsslag naar voren komen, zullen worden gezien als variabelen en vormen het tweede en laatste deel van ons theoretisch raamwerk.

5.3.1 Beleidsvrijheid

Bekkers (2007:239) impliceert dat de beleidsuitvoerders een zekere mate van speelruimte hebben en daarmee ook een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven hebben; dit alles in het licht van die specifieke beslissingsituaties waarmee een individuele ambtenaar of een uitvoeringsorganisatie wordt geconfronteerd. Hij spreekt in het eerste geval van individuele beleidsvrijheid en in het tweede geval van collectieve ambtelijke beleidsvrijheid. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.2 hebben binnen Waterweg Wonen de verhuurmedewerkers, de woonconsulenten en de interne controllers met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens te maken. Omdat deze functies los van elkaar staan, nemen wij de collectieve variant niet mee in ons onderzoek. Wij richten ons op de individuele beleidsvrijheid.

Lipsky (1980) tracht de dilemma's te verklaren tussen het geformuleerde beleid en de daadwerkelijke uitvoering door de Street Level Bureaucrats (hierna SLB). Met de term SLB worden de werknemers in de publieke sector bedoeld die dagelijks contact onderhouden met burgers en het geformuleerde beleid uitvoeren (1980:3). Deze ambtenaren beschikken over "discretion"; wij vertalen dit naar beleidsvrijheid. Lipsky (1980:13) verstaat onder beleidsvrijheid: de vrijheid om te bepalen of/en in hoeverre, onder welke voorwaarden een burger bevoordeeld of gesanctioneerd wordt voor de dienst die de SLB'er levert. De SLB'ers zijn hiertoe in staat doordat zij dagelijks contact onderhouden met de burgers en zelf kunnen inschatten op welke diensten de burgers wel of geen recht op hebben. De SLB'ers voeren dan ook het geformuleerde beleid naar eigen inzicht uit. Verder zijn volgens Lipsky (1980) de SLB'ers zich bewust van de invloed die zij hebben en hangt deze invloed af van een tweetal zaken zoals (1980:14):

1. De professionaliteit

Er wordt van de SLB'er verwacht dat deze zijn discretionaire bevoegdheid gebruikt en deskundig genoeg is om op bepaalde gebieden op te treden met of zonder supervisie.

2. De regels

Er wordt van de SLB'er verwacht op de hoogte zijn van de (beleids)regels en deze uitvoert terwijl diezelfde regels ook vaak veranderen dan wel tegenstrijdig zijn. De SLB'ers moeten dus kunnen opereren binnen deze regelcontext. Beleidsvrijheid kan om de volgende redenen worden gezien als een relatief concept (Lipsky, 1980:15):

- De SLB'ers werken vaak in complexe situaties die zich er niet voor lenen om beleidsregels of instructies te hanteren;
- De SLB'ers werken vaak in situaties die om een menselijke reactie vragen. Het beleidsformat leent zich er dan niet voor; en

- En daarnaast geeft beleidsvrijheid de SLB'er veel zelfvertrouwen en laat de burgers zien dat, zij de sleutels in handen hebben om het belang van de burger voorop te stellen.

In de publieke sector werken SLB'ers in een micronetwerk van relaties en diverse contexten. Hill en Hupe (2007:1) stellen dat hier nog een aspect van het concept 'governance' aan toegevoegd wordt, namelijk de opeenvolging van besluiten in het multidimensionele karakter van een politiek systeem. In het artikel 'Street level bureaucracy and public accountability' van Hill en Hupe (2007) wordt de vraag gesteld hoe de SLB'ers zich staande houden in de contexten waar zij zich in begeven. Met context doelen zij op het multidimensionele karakter. Hill en Hupe (2007) weergeven 12 stellingen waar governance en de mate van verantwoordelijkheid van toepassing is op SLB'ers. In 8 van de 12 stellingen krijgen SLB'ers veelal mee te maken. Deze 8 stellingen worden hieronder nader toegelicht. De overige stellingen nemen wij niet mee in ons onderzoek omdat deze merendeels over de setting van de governance(code) gaat. De stellingen die de SLB'ers betreffen gaan over:

1. De SLB'ers hebben beleidsvrijheid en worden gedwongen om deze te gebruiken; Hier zijn verschillende opvattingen over. Zo wordt er bijvoorbeeld door Hill en Hupe gesteld dat beleidsvrijheid en regels met elkaar zijn verweven. Een regel omvat de taakbeschrijving en de plichten van een SLB'er terwijl de beleidsvrijheid de regel vrijwaart van actie. Er wordt dus een soort van gestructureerde vrijheid gegeven zolang er maar binnen de wettelijke regelgeving wordt geopereerd (Donnison, 1977; Bull, 1980). B lau (1955), Merton (1957) en Simon (1957) stellen dat regels zelf niet uitvoerbaar zijn en dat SLB'ers geconfronteerd kunnen worden met situaties waarin regels ambigue en tegenstrijdig zijn. De SLB'ers moeten dan de regels ofwel uitvoeren dan wel een keuze maken tussen de regels.

2. De SLB'ers zoeken manieren om hun eigen werk te managen; De regelstructuur zorgt voor *raison d'être* (de reden van het bestaan), maar ook voor een verdergaande toepassing van de manier waarop regels worden uitgevoerd. Zo worden er standaard werkprocedures ontwikkeld of verbeterd op de werkvloer.

3. De SLB'ers zien zichzelf als een professional; Lipsky (1980:147) kenmerkt de street level bureaucrats als 'occupational or professional' ideologieën. Hij doelt hiermee op de erkenning en autonomie in een functie. Hij geeft daarbij ook aan dat het te maken heeft met de acceptatie van de autonomie die met de bevoegdheid van het werk gepaard gaat zoals bijvoorbeeld bij een dokter. Een dokter wordt als een professional gezien vanwege zijn medische kennis én autonomie in zijn functie. Er wordt dan ook een onderscheid gemaakt tussen de karakteristieken van een specifieke taak en hoe de maatschappij de persoon benadert die de taak uitoefent. De SLB'ers verwachten behandeld te worden als professionals omdat zij hun beleidsvrijheid gebruiken om hun werk uit te voeren op een '*adaptive*' manier. DiMaggio en Powel (1983:152) zien het als een professe wanneer de werkcondities en de werkmethoden leiden tot een cognitieve basis die legitiem is voor de hedendaagse autonomie in het werklevens van de werknemer.

4. De SLB'ers zijn publieke officieren voorzien van diverse rollen in hun interactie met de burgers;

Lipsky (1980:161) zegt dat SLB'ers beleidsvrijheid hebben omdat de dienstverlening om een menselijke benadering vraagt welke niet geprogrammeerd kan worden als bij een machine. Maynard-Moody en Musheno (2003:20) definiëren het werk van de SLB'er meer in termen van relaties dan in regels, omdat de SLB'er meer bronnen heeft dan de burger. Hasenfeld en Steinmetz (1981) zien de relatie tussen de SLB'er en de burger dan ook als een sociale uitwisseling van diensten.

5. Er zijn diverse typen SLB'ers, SLB organisaties en taken;

Hill en Hupe (2007:283) geven in hun artikel aan dat er een diversiteit aan street-level organisaties-, functies en taken bestaan. Zo wordt James Q. Wilson (1989) in het artikel van Hill en Hupe aangehaald en is hij van mening dat deze diversiteit met de organisatie te maken heeft. Wat is de hoofdtak, de missie en hoe is de autonomie geregeld binnen een organisatie. En hoe zijn de taken gestructureerd en in hoeverre zijn deze taken gereguleerd door ICT (Zuurmond 1998; Bovens en Zouridis 2002; Bekkers en Homburg 2002, 2005; Snellen 2004). Werkzaamheden kunnen dus door ICT geregeld worden waardoor beleidsvrijheid en autonomie beperkt worden. Deze aspecten worden in de rationele benadering behandeld onder 'hiërarchische aansturing'.

In het boek 'Cops, teachers, counselors: stories from the front' van Maynard-Moody en Musheno (2003) geven zij aan dat SLB'ers vanuit verschillende perspectieven kunnen werken (2003:9). Zo onderscheiden zij twee perspectieven: de citizen-agent narrative en de state-agent narrative. Bij de state-agent narrative voert de SLB'er zijn werk uit gefocust op de wet- en regelgeving en de procedures van de organisaties. Bij de citizen-agent narrative stelt de SLB'er het belang van de burger voorop en daarbij rekening houdend met het moreel karakter van de burger en zijn/haar identiteit. Beide perspectieven zijn met elkaar verweven.

6. De SLB'ers zijn werkzaam in zowel horizontale als verticale netwerken;

De SLB'ers werken in horizontaal verband met collega's en samenwerkende partners. In verticaal verband zijn de SLB'ers werkzaam wanneer het gaat om de relatie met de burgers (sociale uitwisseling van diensten) en wanneer zij contact onderhouden met hun leidinggevenden.

7. In het multidimensionale micro-netwerk heeft de SLB'er op meerdere vlakken verantwoordelijkheid;

De SLB'er is in zijn dagelijkse contacten bezig met adviseren, steunen, voorstellen accepteren en verdelen hun aandacht waar nodig aan collega's en samenwerkende partners. Lipsky (1980) zegt dat het belangrijk is dat de SLB'er ook verantwoording aflegt aan zijn leidinggevende. Op deze manier wordt de kwaliteit gecontroleerd en wordt het bureaucratisch klimaat veranderd. Ook wordt er zo een mogelijkheid gecreëerd waar de burger een beroep (bijvoorbeeld klachtenregeling) op kan doen als de SLB'er niet naar behoren functioneert.

Wij merken op dat de verantwoordelijkheid van de SLB'er al uitgebreid is behandeld in subparagraaf 5.2.2 (rationele benadering). Wij zien daarom de noodzaak ervan niet in om dit aspect opnieuw aan de orde te stellen en verwijzen voor nadere onderbouwing naar de genoemde subparagraaf.

8. De SLB'er heeft door de diversiteit aan relaties in een netwerk met meerdere settings en structuren te maken.

Hill en Hupe (2007:292) bevestigen dat bepaalde karakteristieken van de SLB'ers overeenkomen, behalve de karakteristieken als het om de verantwoordelijkheid gaat. Dit heeft met de volgende 4 kenmerken te maken:

1. De hoofdtaak;
2. Het karakter van de relaties tussen 'accountors and accountees';
3. De rol van de burgers; en
4. Afhankelijk van de implementatie en het type van publieke verantwoordelijkheid

Kortom, bovenstaande kenmerken zeggen hoe de SLB'er in een organisatie beleidsvrijheid uitoefent en hoe hier verantwoording voor wordt genomen.

Gezien de kenmerken van Lipsky (1980) en van Hill en Hupe (2007) kunnen de woonconsulenten en de verhuurmedewerkers als SLB'ers worden aangemerkt. De interne controllers hebben geen dagelijkse contacten met klanten. De klanten van de interne controllers zijn de verhuurmedewerkers en de woonconsulenten. Zij onderhouden dan ook contact met hen. In het bovenstaande concluderen wij dat SLB'ers bepaalde karakteristieken hebben die betrekking kunnen hebben op hun beleidsvrijheid.

Om een goed beeld van de SLB'er te vormen, hebben wij de kenmerken van een SLB'er geschetst door zowel de visie van Lipsky als van Hill en Hupe te weergeven. De stellingen van zowel Lipsky als Hill en Hupe vullen elkaar dan ook naar ons inzien aan.

Op basis van wat hierboven is beschreven komen wij tot de volgende variabelen onder de bouwsteen beleidsvrijheid (stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- De professionaliteit (de manier waarop de discretionaire bevoegdheid wordt toegepast en de kwaliteit van de deskundigheid dragen bij aan het doen slagen van het beleid);
- De rol en soort medewerker (duidelijke functieomschrijving draagt bij aan het doen slagen van het beleid);
- Het managen van het werk (het beschikken over de juiste vaardigheid/competentie en het toepassen ervan dragen bij aan het doen slagen van het beleid);
- De regel- en wetgeving (de manier waarop de regels worden nageleefd, dragen bij aan het doen slagen van het beleid); en
- De menselijke maat (de menselijke maat draagt niet bij aan het doen slagen van het beleid).

5.3.2 Tegenstrijdige norm- en doelstelling

Het politieke karakter van de uitvoering neemt eveneens toe indien in de uitvoering van het beleid blijkt dat het beleid in strijd is met de doelstellingen van andere beleidsprogramma's. Dit is terug te zien in de handhaving (Bekkers, 2007:241). Lipsky (1980) geeft aan dat er een

aantal generaliserende en tegenstrijdige omstandigheden zijn waarin de SLB'er het werk uitvoert zoals bijvoorbeeld (Lipsky, 1980:27-28):

1. Een structureel gebrek aan bronnen gerelateerd aan het werk dat uitgevoerd moet worden;
2. De vraag naar diensten die vergroot is ten opzichte van het aanbod;
3. De doelstellingen van de publieke organisaties die veelal ambigue, vaag en tegenstrijdig zijn;
4. De prestatiegerichte doelen die moeilijk dan wel onmogelijk te behalen zijn; en
5. De burgers die niet mee willen werken.

Verder stellen volgens Lipsky (1980:40-48) de publieke dienstverleningsorganisaties doelen die moeilijk, verwarrend en complex zijn om te behalen. Organisatiedoelen kunnen ambigue zijn omdat de conflicten die ten tijde van de initiëring van de programma's bestonden, voor lief werden genomen.

Organisatiedoelstellingen kunnen ook ambigue zijn doordat ze opgestapeld zijn door aanwas en nooit zijn gerealiseerd. Dit kan alleen doordat het functioneel blijft voor de organisatie om hun doelconflicten niet te confronteren. Een andere grote bron van ambigue doelstellingen kan worden gevonden in de gehanteerde technologie in de sociale publieke dienstverlening (Lipsky, 1980:40-48).

Tenslotte zijn er volgens Lipsky (1980:40-48) verschillende kenmerken van doelconflicten:

1. Klant georiënteerde doelstellingen die conflicteren met sociaal opbouwende doelstellingen;

Deze conflicten gaan over beleidsklachten waarbij de samenleving eist dat wet- en regelgeving gehandhaafd wordt op een consistente en eerlijke wijze.

2. Klant georiënteerde doelstellingen die conflicteren met organisatie doelstellingen; Deze conflicten ontstaan wanneer SLB'ers geconfronteerd worden met zowel de klantgerichte doelstellingen als de organisatiedoelstellingen. Er ontstaat dan een spanning wanneer de klantgerichte doelstelling botst met de organisatiedoelstelling. Het vermogen van de SLB'ers om de burgers te helpen botst dan met de behoefte van de organisatie om het werk zo efficiënt mogelijk af te handelen met de middelen die voor handen zijn.

3. Doelconflicten omdat de werkzaamheden van de SLB'ers over het algemeen ontstaan vanuit meervoudige conflicterende referentiekaders.

Doelconflicten en ambigüiteit ontstaan vanuit de tegenstrijdige verwachtingen die de rol van de SLB'er bepaalt. Lipsky (1980) geeft aan dat de roltheoristen doorgaans de oorsprong van rolverwachtingen in drie bronnen terugvinden: (1) in de verwachting van collega's die soortgelijke rollen bezitten, (2) in referentiekaders in de zin van gevallen waar verwachtingen niet geëxpliciteerd zijn, en (3) in de publieke verwachtingen waar consensus over rolverwachtingen soms kan worden gevonden.

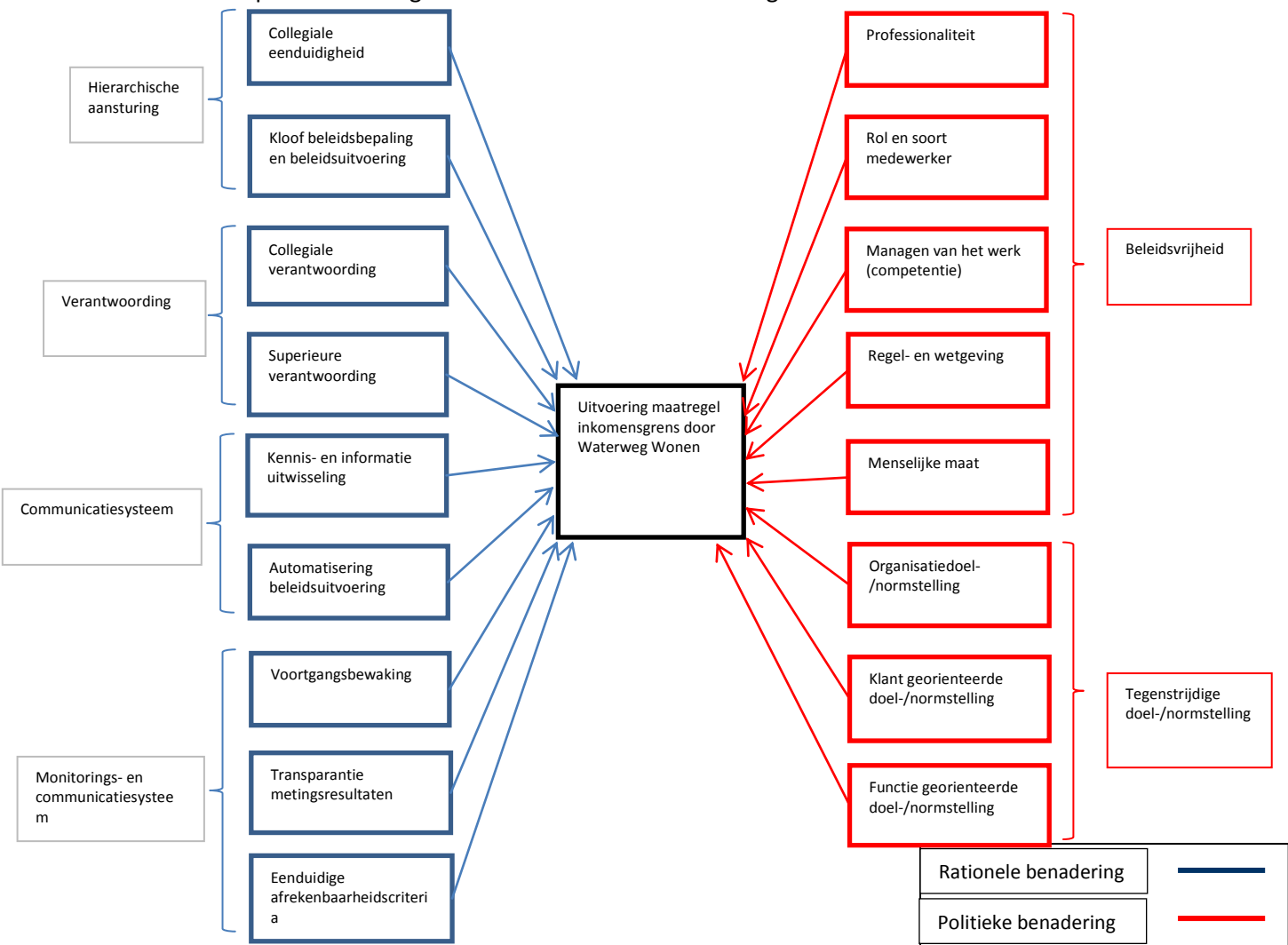
De variabelen die uit de bouwsteen tegenstrijdige norm- en doelstelling naar voren komen zijn (stellingen behorende bij variabelen staan tussenhaakjes):

- Organisatiedoel-/normstelling (de manier waarop de organisatiedoelstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid);

- Klant georiënteerde doel-/normstelling (de manier waarop de sterk klant georiënteerde doel-/normstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid); en
- Functie georiënteerde doel-/normstelling (de manier waarop de complexe functie georiënteerde doel-/normstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid).

5.4 Concept theoretisch raamwerk beleidsuitvoering

De onder paragraaf 5.2 en 5.3 genoemde variabelen geven ons in algemene zin theoretische inzichten in de relatie tussen deze variabelen en de beleidsuitvoering. Wij menen dat deze variabelen ook in het bijzonder invloed hebben op de uitvoering van de maatregel. Daarom zullen wij deze verkregen inzichten meenemen bij het analyseren van de uitvoering van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Het concept-theoretisch raamwerk ziet er op basis van de gedefinieerde bouwstenen als volgt uit:



Figuur 5-1: Concept theoretisch raamwerk implementatie maatregel inkomensgrens

Nu de variabelen die mogelijk invloed hebben op de uitvoering van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen in beeld zijn gebracht, zullen wij in het volgende hoofdstuk aangeven hoe wij de empirische analyse gaan uitvoeren.

6. Methoden van empirisch onderzoek

In paragraaf 1.6 is aangegeven dat er niet veel wetenschappelijke kennis beschikbaar is over: (1) de maatregel inkomensgrens, (2) de wijze waarop deze door woningcorporaties wordt uitgevoerd en (3) de doorwerking ervan in het woningbezit van de woningcorporaties. Het voorgaande impliceert dat wij hier met een inductief onderzoek (Van Thiel:2007) te maken hebben. Volgens Van Thiel (2007) is dit onderzoek “*relevant als er over een bepaald onderwerp nog niet veel kennis en/of theorie beschikbaar is, bijvoorbeeld omdat het een heel actueel onderwerp is of omdat het simpelweg nog niet eerder is onderzocht*” (Van Thiel, 2007:31). Op basis van een inductief onderzoek worden algemene beweringen (axioma’s) uit een specifieke empirische situatie afgeleid. Van Thiel duidt deze axioma’s aan als “*veronderstellingen over mogelijke verbanden tussen de onderzochte kenmerken van de onderzoekseenheid*”. Deze vorm van onderzoek kan leiden tot nieuwe theorie (Van Thiel, 2007:31-34). Wij merken op dat alleen op basis van dit onderzoek geen nieuwe theorie kan worden ontwikkeld. Dit onderzoek kan als bouwsteen bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe theorie over de relatie tussen de maatregel inkomensgrens en de uitvoering ervan door de woningcorporaties.

Om deze mogelijke bouwstenen in de context van het beleid en de beleidsuitvoering te kunnen plaatsen, hebben wij in het vorige hoofdstuk een theoretische verkenning uitgevoerd naar de bouwstenen die invloed hebben op de beleidsuitvoering. Op basis van deze verkenning is er een theoretisch raamwerk geconstrueerd dat bij kan dragen aan de beantwoording van de derde deelvraag. In dit hoofdstuk zullen wij stilstaan bij de toepasbaarheid van ons theoretisch raamwerk. Wij zullen daarom aangeven welke onderzoeksstrategie, -methode en techniek wij hebben gebruikt voor de uitvoering van dit onderzoek.

In paragraaf 6.1 zullen wij de strategie van ons onderzoek behandelen. De onderzoeksmethode- en techniek worden in paragraaf 6.2 beschreven. Hoe de verkregen informatie is geanalyseerd en wat de relatie ervan is met het theoretisch raamwerk wordt in paragraaf 6.3 uitgelegd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de borging van de betrouwbaarheid en de validiteit, paragraaf 6.4, van dit onderzoek.

6.1 Onderzoekstrategie

Een onderzoekstrategie wordt door Van Thiel (2007:66) gezien als “*een overkoepelende opzet of logica (aanpak) van het onderzoek*”. Ons onderzoek richt zich op de maatregel inkomensgrens en de doorwerking ervan in het woningbezit van een specifieke organisatie; woningcorporatie Waterweg Wonen. Dit komt overeen met één van de vier onderzoeksstrategieën die Van Thiel (2007) in haar boek “*Bestuurskundig onderzoek*” behandelt, te weten: “*gevalstudie of casestudie*”. Deze strategie gaat ervan uit dat “*een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht*” (Van Thiel, 2007:97). Dit is ook wat wij doen. Een casestudie wordt meer gezien als kwalitatief onderzoek omdat hier data wordt verzameld die betrekking heeft op de casus, in ons geval de maatregel inkomensgrens en de uitvoerende instantie Waterweg

Wonen (Van Thiel, 2007:97). De methoden en technieken die van toepassing zijn op ons onderzoek, worden in de volgende paragraaf behandeld.

6.2 Onderzoeksmethode en –techniek

Een interview wordt door Van Thiel (2007:68) gezien als de onderzoeksmethode die van toepassing is op een gevalstudie. De verschillende soorten interviews zijn de relevante onderzoekstechnieken. De technieken kunnen variëren van het open interview tot semi of een volledig gestructureerd interview. Wij zijn gezien de wetenschappelijke onbekendheid van dit onderzoeksonderwerp op zoek gegaan naar de axioma's tussen de maatregel inkomensgrens en de ontwikkeling in het woningbezit van Waterweg Wonen (Van Thiel, 2007: 66-68, 97, 106-107). Dat hebben wij met behulp van het open interview gedaan. De medewerkers van Waterweg Wonen die met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens te maken hebben, hebben op deze manier alle ruimte gekregen om hun ervaring met de implementatie van deze maatregel met ons te delen. Dat heeft uiteindelijk nieuwe informatie en inzichten opgeleverd. De voor het open interview geformuleerde beginvraag is terug te vinden in bijlage B van dit onderzoek. Ook de volledige verslaglegging (geanonimiseerd) is hier terug te vinden.

6.3 Analyseren open interviews en relatie met theoretisch raamwerk

De onderzoekers hebben geconstateerd dat het aantal scheefwoners minimaal is gedaald. Of dit te verklaren is door de invoering van de maatregel inkomensgrens, hebben wij onderzocht door een kwalitatief onderzoek te verrichten naar de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Boeije (2005:27) definieert in "Analyseren in kwalitatief onderzoek" een kwalitatief onderzoek als volgt:

"In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren."

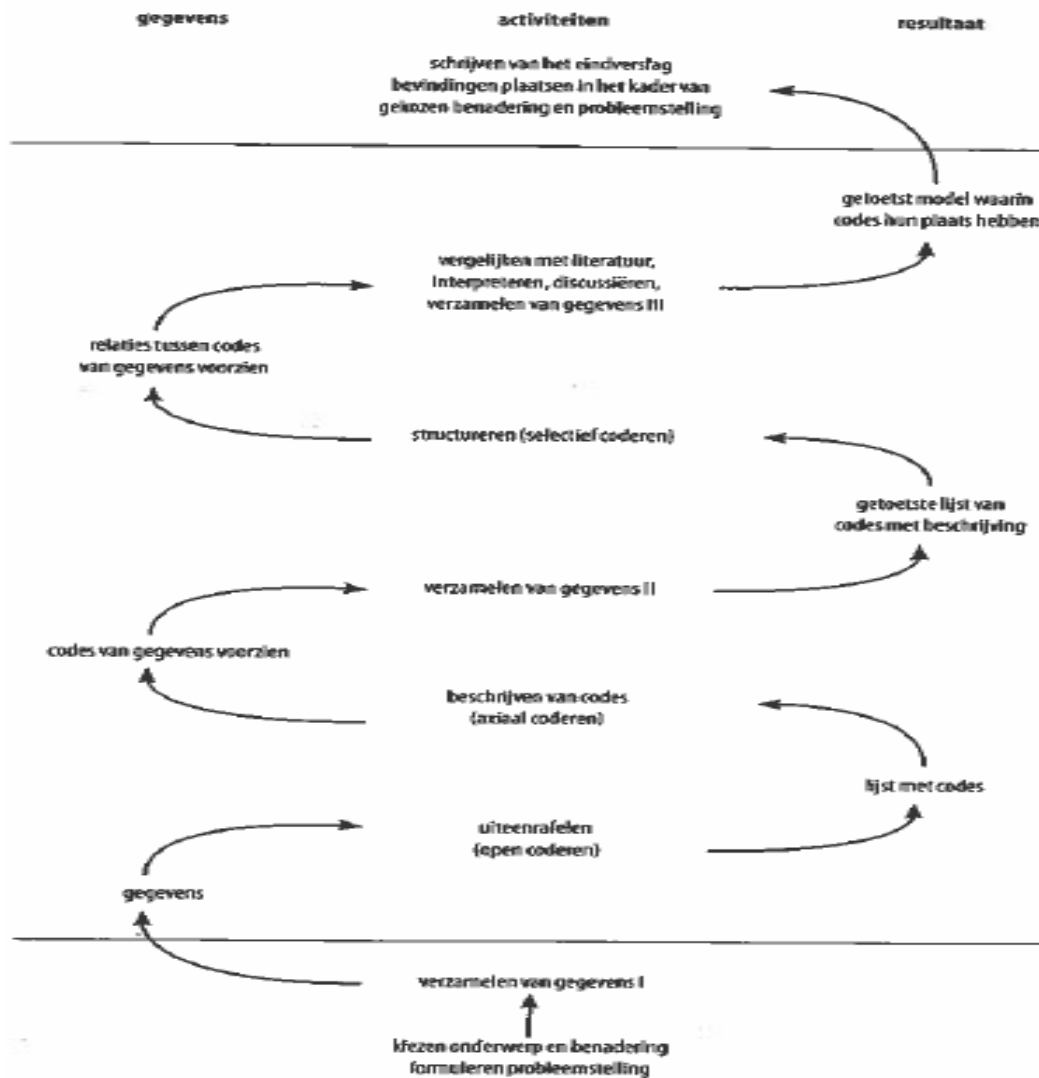
In bovenstaande definitie leiden de onderzoekers drie elementen af welke kunnen worden ingevuld in het kader van ons onderzoek:

1. de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving (hoe voeren de medewerkers van Waterweg Wonen de maatregel inkomensgrens uit en wat komen zij tegen);
2. welke onderzoeksmethoden er worden gebruikt om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte te leren kennen (de onderzoekers maken gebruik van een half gestructureerd interview); en
3. het beschrijven van het onderwerp en waar mogelijk het verklaren ervan (de onderzoekers maken gebruik van tekstfragmenten vanuit de interviews om verbanden te kunnen leggen tussen de maatregel inkomensgrens en het dalende aantal scheefwoners).

Analyse interviews

Nadat de onderzoekers de interviews hebben afgenomen, hebben zij deze volledig uitgetypt. De analyse kon worden gestart. De stappen die bij het analyseren doorlopen moeten worden, zijn door Boeije (2005) weergegeven in de vorm van een onderzoeksslang, figuur 6-1.

“Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling” (Boeije, 2005:63).



Figuur 6-1: De onderzoeksslang

De voor ons relevante stappen zijn hieronder beschreven.

Stap 1: Het open coderen (het uiteenrafelen)

Bij het open coderen deelt de onderzoeker alle verzamelde gegevens in fragmenten. Deze fragmenten worden voorzien van een code en onderling vergeleken (Boeije, 2005:85). De codes worden in een codelijst geplaatst. Dit heeft als doel om het onderzoeksmateriaal

overzichtelijker en beter hanteerbaar te maken en kan zo als start dienen om de conceptualisatie van het onderzoeksveld te vormen (Boeije, 2005:88).

Wij hebben al vanuit een theoretische invalshoek (hoofdstuk 5) verschillende codes (bouwstenen en variabelen) in beeld gebracht. Deze theoretische codes zijn meegenomen in de empirie. De geïnterviewden hebben uitspraken gedaan over de theoretische codes omdat deze aan de orde zijn geweest tijdens het open interview. Vervolgens zijn deze uitspraken meegenomen in de uitwerking van de interviews.

Wij hebben conform de eerste stap alle verzamelde gegevens gefragmenteerd, gecodeerd en uiteindelijk onderling vergeleken.

Stap 2: Het axiaal coderen

Het axiaal coderen staat voor de codering rond een as, oftewel rond een enkele categorie. Tijdens het axiaal coderen wordt de betekenis van de belangrijkste begrippen achterhaald en waar mogelijk wordt het begrip omschreven en met voorbeelden geïllustreerd (Boeije, 2005:98-99). Na het open coderen hebben wij bekeken welke codes en fragmenten belangrijk en minder belangrijk zijn voor het onderzoek. Daarnaast hebben wij bestaande literatuur van Lipsky (1980), Bekkers (2007), Dankert (2011) et al geraadpleegd om vanuit de theoretische lens naar de fragmenten en codes te kijken. Boeije (2005) noemt dit theoretische sensitiviteit. Gedurende deze stap bewegen wij ons continu tussen de geselecteerde fragmenten, voorgaande analyse en bestaande literatuur. Denken, doen en vergelijken wisselen elkaar frequent af (Boeije, 2005:104). Dit leidt uiteindelijk tot hoofd- en subcodes en hoe deze zich verhouden tot elkaar.

Zoals in de eerste stap is aangegeven hebben wij al vanuit de theorie codes en subcodes geïdentificeerd. Deze codes zijn aangevuld met nieuwe codes (empirische codes). De nieuwe codes worden in hoofdstuk 7 behandeld. De theoretische codes zijn hieronder weergegeven.

| Theoretische codes | |
|---------------------------|--|
| <i>Hoofdcodes</i> | <i>Subcodes</i> |
| Hiërarchische aansturing | Collegiale eensgezindheid |
| | Kloof beleidsbepaling en beleidsuitvoering |
| Verantwoording | Collegiale verantwoording |
| | Superieure verantwoording |
| Communicatiesysteem | Kennis- en informatie-uitwisseling |
| | Automatisering beleidsuitvoering |
| Monitoren en controle | Voortgangsbewaking |
| | Bijhouden/communiceren metingsresultaten |
| | Eenduidige afrekenbaarheidscriteria |
| Beleidsvrijheid | Professionaliteit |
| | Rol en soort medewerker |
| | Managen van het werk |
| | Regel- en wetgeving |

| | |
|--------------------------------------|--|
| | Menselijke maat |
| Tegenstrijdige norm- en doelstelling | organisatiedoel-/normstelling |
| | Klant georiënteerde doel-/normstelling |
| | Functie georiënteerde doel-/normstelling |

Tabel 6-1: Theoretische codes

Stap 3: Het selectief coderen

In de fase van selectief coderen wordt de nadruk gelegd op het integreren en leggen van verbanden tussen de categorieën (Boeije, 2005:106). Boeije (2005) stelt dat de kerncategorie een constructie is van het onderzoek. De kerncategorie beschrijft en verklaart dus de waarnemingen van ons; de onderzoekers. Hierna hebben wij de relatie tussen de categorieën op juistheid getoetst en beargumenteerd.

Als deze stappen doorlopen zijn, kan er gestart worden met het schrijven van de conclusie.

Het eindresultaat van deze stappen is weergegeven in hoofdstuk zeven. Het op juistheid toetsen en beargumenteren van de relaties tussen de categorieën, hebben bijgedragen aan het construeren van het definitieve theoretisch raamwerk. Tevens hebben wij aangegeven wat de mogelijke invloed van de bouwstenen (onder theoretisch raamwerk) is geweest op de implementatie (uitvoering) van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. De mogelijke invloed is als volgt gekwalificeerd:

| |
|--|
| <p>+ = positief invloed op de implementatie - = negatief invloed op de implementatie</p> |
|--|

Figuur 6-2: Kwalificatie invloed bouwstenen op de implementatie van de maatregel inkomensgrens

6.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In paragraaf 1.7 van dit onderzoek hebben wij met behulp van het onderzoeksmodel uitgelegd hoe wij dit onderzoek gaan uitvoeren en welke data wij tot onze beschikking hebben. In de betreffende hoofdstukken (3, 4, 5 en 6) hebben wij aangegeven op welke manier de data zijn gebruikt (Van Thiel, 2007:105). Het model zoals in paragraaf 1.7 is gevisualiseerd, is ongewijzigd en nog steeds van toepassing.

Verder hebben we binnen Waterweg Wonen naar alle eenheden, in totaal drie eenheden, (afdeling Verhuur, afdeling Sociaal Beheer en afdeling Informatie, Planning en Control) gekeken die met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens te maken hebben (Van Thiel, 2007:104-105). Deze eenheden zijn al in het tweede hoofdstuk geïdentificeerd. In paragraaf 7.1 geven wij aan welke delen van deze eenheden meegenomen zijn in dit onderzoek. In de vorige paragraaf is expliciet aangegeven op welke manier wij de interviewdata gaan gebruiken.

Het bovenstaande geeft aan op welke manier wij in dit onderzoek om zijn gegaan met betrouwbaarheid en validiteit.

7. Empirische resultaten en raamwerk theoretische verkenning

Inmiddels is in hoofdstuk 5 het voor dit onderzoek bruikbare theoretische raamwerk geconstrueerd. Verder is in het vorige hoofdstuk aangegeven hoe dit theoretisch raamwerk zal worden toegepast in de empirie. Voor het empirische deel is gekozen voor het open interview met de verschillende medewerkers van Waterweg Wonen die te maken hebben met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. De methode open interview geeft ons de ruimte om in te kunnen spelen op de informatie die wij van de medewerkers krijgen. Deze ruimte is nodig om de empirische informatie op een gedetailleerde en voor zover mogelijk op een geïsoleerde manier te laten aansluiten bij het geconstrueerd theoretisch raamwerk. De resultaten ervan worden in dit hoofdstuk weergegeven. Tevens zal op basis van deze resultaten de derde deelvraag worden beantwoord. Deze is als volgt geformuleerd:

“En hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?”

In paragraaf 7.1 worden de afdelingen die door ons zijn geïnterviewd nogmaals kort aangehaald. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 de bevindingen die verkregen zijn uit de empirie beschreven en onderbouwd. De beschrijving en de onderbouwing zullen vanuit de reeds door ons geïdentificeerde bouwstenen geschieden, te weten: hiërarchische aansturing, verantwoording, controle en monitoringsysteem, communicatiesysteem, beleidsvrijheid en tegenstrijdige doel en normstelling. In het verlengde van paragraaf 7.2 zullen wij in paragraaf 7.3 nieuwe bouwstenen die uit de empirie naar voren zijn gekomen identificeren. In paragraaf 7.4 wordt op basis van de paragrafen 7.2 en 7.3 gekeken naar de effecten van de bouwstenen op de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Door in paragraaf 7.4 de effecten conform de methode zoals verwoord in paragraaf 6.3 (positief, negatief) te benoemen, beantwoorden wij de derde deelvraag. Afsluitend wordt in paragraaf 7.5 op basis van de empirische bevindingen het definitieve theoretisch raamwerk geconstrueerd.

7.1 Typen uitvoerende medewerkers binnen Waterweg Wonen

Wij hebben drie soorten medewerkers geïnterviewd, namelijk:

Verhuurmedewerkers (frontoffice)

Deze medewerker controleert en toetst de toewijzingsvoorwaarden. Zo controleert de verhuurmedewerker bij inschrijving of een kandidaat huurder voldoet aan de inkomensnorm (www.waterwegwonen.nl). Wij hebben vier verhuurmedewerkers geïnterviewd. Eén medewerker heeft aangegeven niet mee te willen werken aan dit onderzoek. Een andere medewerker kon helaas niet meewerken aan dit onderzoek.

Woonconsulenten (backoffice)

Deze medewerker onderhoudt contacten met bewonersgroepen en zorgt ervoor dat zij in een prettige en leefbare woonomgeving wonen (Waterweg Wonen, Leefbaarheidsplan 2012). Wij hebben drie woonconsulenten geïnterviewd. De laatste medewerker is niet geïnterviewd omdat zij één van de onderzoekers van deze afstudeerscriptie is. De onafhankelijkheid van beide onderzoekers is hiermee gewaarborgd.

Interne controller

Deze medewerker is verantwoordelijk voor de administratieve organisatie en processen. Dus bedrijfsvoering en de controle daarop (Waterweg Wonen, Jaarverslag 2011). We hebben twee interne controllers geïnterviewd.

7.2 Empirische resultaten o.b.v. theoretisch raamwerk

In deze paragraaf worden de resultaten uit de empirie beschreven. Voor de leesbaarheid van dit onderzoeksrapport zullen wij bij de uitwerking de volgorde van de codes zoals weergegeven in hoofdstuk 6 aanhouden.

7.2.1 Hiërarchische aansturing

Wij hebben, zoals toegelicht in hoofdstuk 5, onder de bouwsteen hiërarchische aansturing twee variabelen geïdentificeerd die invloed kunnen hebben op de uitvoering van het beleid.

De eerste variabele is collegiale eensgezindheid. De stelling die hierbij hoort is “de manier waarop collega’s eensgezind achter de implementatie staan en de kwaliteit waarop daaraan sturing wordt gegeven door collega’s en/of managers kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat er vanaf de start van de implementatie een poging is gedaan om de collegiale eensgezindheid onder de medewerkers te bevorderen. De verhuurmedewerkers zijn bijvoorbeeld via een bijeenkomst geïnformeerd over de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. Zo gaven de verhuurmedewerkers aan dat *“er een bijeenkomst is georganiseerd”*. *“Tijdens deze bijeenkomst kregen we stencils en werd er toegelicht waar we op moesten letten”*. Maar deze uitvoeringsrichtlijnen waren te summier. Dat heeft tot onduidelijkheid geleid, wat de implementatie niet ten goede kwam. Tevens was de onduidelijkheid niet bevorderend voor de collegiale eensgezindheid. De medewerkers verhuur hebben hierover het volgende gezegd: *“de richtlijn met betrekking tot de uitvoering was af en toe onduidelijk. De een zei dit en de ander zei dat. Toen kwam onze leidinggevende met duidelijke richtlijnen”*. Ook de woonconsulenten lijken eensgezind te zijn met betrekking tot de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Wel benadrukken zij dat er zich situaties voor kunnen doen die de collegiale eensgezindheid beïnvloed. *“Wij vertellen dat wij hier toch met de wetgeving te maken hebben en dat wij daarin mee gaan. (...)“Maatregel inkomensgrens is prima, maar als er redenen zijn die het noodzakelijk maken om daarvan af te wijken, vooral bij motelwoningen, dan wordt dat beargumenteerd gedaan”*, aldus een woonconsulent.

De tweede variabele onder de bouwsteen hiërarchische aansturing is de kloof beleidsbepaling en beleidsuitvoering. De stelling die hierbij hoort is “de manier waarop de afstand tussen beleidsbepaler en uitvoerder wordt vergroot, heeft invloed op het doen slagen van het beleid”. Er wordt door de interne controllers benadrukt dat de beleidsbepaler bij het opstellen van de uitvoeringsrichtlijn onvoldoende rekening heeft gehouden met de sector. Dat versterkt het gevoel dat er vanuit de beleidsbepaler top-down wordt gedacht. De interne controllers zeggen daarover het volgende: *“Het gekke is dat als je het protocol naast de wet legt, dan is het protocol strenger. Dat is heel vervelend want dan is er een ambtenaar op vrijdagmiddag die dan zegt dat dit het protocol is en daar zit dan de hele sector aan vast. En wat wij nu denken- zeker ook nu met het huidige regeerakkoord, dat daar geen aandacht voor is. We zijn bang dat er voor het protocol 2012 een streep door de 1 wordt gezet en dat er een 2 voor terug komt”*.

7.2.2 Verantwoording

Wij hebben in hoofdstuk 5 laten zien dat er onder de bouwsteen verantwoording twee variabelen zijn die invloed hebben op de uitvoering van het beleid. Uit de analyse blijkt dat de medewerkers onderling geen verantwoording afleggen. De eerste variabele, collegiale verantwoording, is op basis hiervan niet van toepassing.

Een andere variabele is superieure verantwoording. De stelling die hierbij hoort is “meer superieure verantwoording en de manier waarop deze verantwoording plaatsvindt, leidt tot het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de medewerkers in de startfase van de implementatie verantwoording aflegden aan hun managers of teamleiders. Daarna nam mede op grond van eigen inzichten en gewoontes de verantwoordingsdrang af. Een woonconsulent zegt hierover het volgende: *“In eerste instantie vroeg ik wel om toestemming, maar de laatste tijd doe ik dat niet meer. Dit omdat ik gewoon weet dat het goed is. En onze interne controller tikt mij niet op de vinger, dus zal het best goed gaan. En als het wel voorkomt en het wordt lastig dan overleg ik met mijn teamleider”*. Op het niveau van de interne controller vindt blijkbaar wel verantwoording plaats. De interne controllers zijn daar helder over. Er vindt hoe dan ook verantwoording plaats, zelfs op het niveau van de beleidsbepaler. *“Dat is op vrij hoog niveau want de consequenties zijn dusdanig. Het is zelfs zo dat de manager Wonen rechtstreeks contact heeft met het ministerie”*, aldus een interne controller.

7.2.3 Communicatiesysteem

Ook onder de bouwsteen communicatiesysteem hebben wij twee variabelen geïdentificeerd, te weten: kennis- en informatie-uitwisseling en automatisering beleidsuitvoering. Deze zijn behandeld in hoofdstuk 5.

De stelling die van toepassing is op de variabele kennis- en informatie-uitwisseling is “de manier waarop de kennis- en informatie-uitwisseling plaatsvindt en de kwaliteit van de interactie op basis waarvan kennis- en informatie-uitwisseling geschiedt, kunnen de kans op het doen slagen van het beleid vergroten”. Uit de analyse blijkt dat de medewerkers face-to-face kennis- en informatie-uitwisseling toepassen. De laagdrempeligheid in het elkaar benaderen (het raadplegen van een collega) zorgt ervoor dat de kennis- en informatie-uitwisseling gestimuleerd wordt. *“Bij twijfelgevallen of grensgevallen raadpleeg je vaak een collega. Hier zijn geen directe afspraken over”*, aldus de verhuurmedewerkers. Ook de interne controllers bevestigen deze manier van kennis- en informatie-uitwisseling. *“Medewerkers verhuur die vragen hebben, weten ons ook te vinden. Soms lopen we zelf even langs bij medewerkers om naar bepaalde dingen te vragen of uit te leggen”*, aldus een interne controller. De woonconsulenten hebben in mindere mate te maken gehad met kennis- en informatie-uitwisseling. Dat komt onder meer doordat zij niet direct met de implementatie van de maatregel inkomensgrens te maken hebben. Ze hebben vooral in de beginfase deelgenomen aan kennis- en informatie-uitwisseling. Verschillende woonconsulenten zeggen hierover het volgende: *“Er is een mail binnen gekomen van de afdeling beleid. Dat is het enige bericht waarin werd aangekondigd dat men dus de inkomensgrens goed in de gaten moest gaan houden. Voor de rest is er weinig informatie vrijgegeven, heel summier.”* (...) *“Ik kan mij niet herinneren dat er een informatiebijeenkomst is geweest rondom de implementatie van de inkomensgrens. Dat komt omdat ik met mijn uitvoering van mijn werkzaamheden daar niet mee te maken heb”*. Ook de interne

controllers benadrukken dat kennis- en informatie-uitwisseling in de beginfase breed is toegepast. *“De managers en medewerkers verhuur zijn geïnformeerd over deze extra regel”,* aldus de interne controller. Ter ondersteuning van de implementatie zijn er verschillende hulpinstrumenten ontwikkeld. Zo geven de verhuurmedewerkers het volgende aan: *“wij hebben een checklist”. (...)* *“We hebben een formulier en daar staat op hoe je de berekening moet uitvoeren”.* De interne controllers hebben hier inspanning voor geleverd. *“Wij hebben een soort van een checklist gemaakt en een rekenvoorbeeld. Hiermee zijn de verhuurmedewerkers aan de slag gegaan.(...) [een collega] heeft zich hiervoor ingezet en heeft er structureel voor gezorgd dat de medewerkers Verhuur ook inkomensberekeningen kunnen maken”,* aldus een interne controller.

Het valt ons vooral op dat de verstrekte hulpinstrumenten op een intuïtieve manier zijn ontwikkeld omdat de beleidsbepaler in de beginfase geen richtlijnen had over de implementatie. De interne controllers zeggen hierover het volgende: *“Wij zijn in 2011 gewoon gestart met de uitvoering. We hebben de verhuurmedewerkers instructies gegeven over hoe de inkomens gecontroleerd moesten worden, als men geen IB60 formulier had moest het inkomen op basis van loonstroken worden berekend.” (...)* *“pas eind 2011 is door de wetgever een protocol gepubliceerd over hoe om te gaan met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. (...) dan ga je met terugwerkende kracht werken”.* Dat had met name in het eerste jaar in negatieve zin invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens. De zaken die fout waren gegaan, werden met terugwerkende kracht gecorrigeerd.

De tweede variabele onder de bouwsteen communicatiesysteem is automatisering beleidsuitvoering. De stelling die hierbij hoort is *“de manier waarop automatisering wordt toegepast en de kwaliteit ervan, kunnen het doen slagen van het beleid bevorderen”.* Uit de analyse blijkt dat de automatisering wordt toegepast om een deel van het verhuurproces te versimpelen. De automatisering maakt het verhuurproces toegankelijker en faciliteert de controle hierop door derden. *“Wij hebben een computerprogramma waarin het verhuurproces helemaal gevolgd wordt. De interne controller heeft de laatste stap en die houdt dit bij,* aldus een verhuurmedewerker. Verder wordt er vooral benadrukt dat de implementatie met behulp van automatisering makkelijker en overzichtelijker wordt. De verhuurmedewerkers zeggen hierover het volgende: *“Het is voor de medewerkers in de loop der jaren overzichtelijker geworden”.*

7.2.4 Monitoren en controle

Wij hebben in hoofdstuk 5 onder de bouwsteen monitoren en controle de variabelen voortgangsbewaking, bijhouden/communiceren metingsresultaten en eenduidige afrekenbaarheidscriteria geïdentificeerd. Deze drie variabelen zijn meegenomen bij het analyseren van de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen.

De eerste variabele is voortgangsbewaking. De stelling die hierbij hoort is *“frequenter voortgangsbewaking, de kwaliteit ervan en de manier waarop deze plaatsvindt, vergroten de kans op het doen slagen van het beleid”.* Uit de analyse blijkt dat de voortgang van de implementatie van de maatregel inkomensgrens conform een intern beleidsdocument regelmatig wordt gecontroleerd. En dat er juist hierdoor tijdig kan worden ingegrepen. *“Wij*

hebben een intern controle plan, met wat wij controleren. In overleg met elkaar verdelen wij dat. (...) In het interne controleplan kan staan- iedere maand 10 keer controleren - maar ook bijvoorbeeld 100% controle”, aldus de interne controller. Ook over de wijze van voortgangsbewaking en de frequentie bestaat er duidelijkheid. De interne controllers zeggen hierover het volgende: “Wat wij doen is controleren of de aanvragen conform de instructies worden afgehandeld. (...) Wij krijgen een overzicht van woningen die in de verhuur zijn gegaan, alle gegevens worden ingecheckt. Op deze manier controleren wij de normen. Wij hebben een soort van Exceloverzicht dat bij wordt gehouden. (...) We pikken er gewoon eentje uit en controleren of alle gegevens aanwezig zijn en of die berekeningen goed zijn uitgevoerd. Mochten de aanvragen toch boven de inkomensgrens zitten, dan registreren wij die als 10%norm. (...) Dat [doen we] wekelijks en per stuk bij in Excel”. Daarnaast worden er onaangekondigde controles uitgevoerd naar de implementatie. Een interne controller is hier duidelijk over: “De interne controller houdt ook steekproefsgewijs bij of de uitvoering correct verloopt”.

Een tweede variabele onder de bouwsteen monitoren en controle is bijhouden/communiceren metingsresultaten. De stelling die hier van toepassing is, is “de manier waarop de metingsresultaten transparant worden gemaakt en de kwaliteit van de interactie tussen medewerkers hierover, kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat er selectief gecommuniceerd wordt over de metingsresultaten met betrekking tot de implementatie. “Normaliter zijn managers verantwoordelijk, aan hen koppelen we zaken terug. Zij moeten dat vervolgens oppakken. (...) Degene die met de afdeling Verhuur communiceert is de manager, dat zijn wij niet. Wij geven alleen het signaal af als de 10% in beeld komt”, aldus de interne controller. Wel komt naar voren dat de interne controllers een faciliterende rol hebben bij het communiceren van metingsresultaten door de managers. Ze zeggen hierover het volgende: “Omdat het heel vaak tussen afdelingen in fout gaat bij het overgeven van de ene medewerker naar de andere, bespreken we dat wel met de manager. Het gaat een beetje vanzelf. Dan zeg je tegen zo’n manager dat en dat gaat fout en ik heb het besproken met diegene en volgens ons is dat de oplossing en wat vind je ervan. Het zijn korte lijnen. (...) Er komen veel mensen naar ons toe met de vraag of ze iemand wel een woning moeten toewijzen. Het is gevraagd en ongevraagd advies, dat staat ook in onze werkomschrijving”.

De laatste variabele onder de bouwsteen monitoren en controle is eenduidige afrekenbaarheidscriteria. De stelling die hierbij hoort is “duidelijke toetsingskaders en de manier waarop deze kaders worden toegepast, kunnen bijdragen aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de afrekenbaarheidscriteria vast zijn gelegd in een protocol dat aan het eind van het eerste implementatiejaar (2011) door de beleidsbepaler vrij is gegeven. De gevolgen van deze onduidelijkheid zijn in het eerste implementatiejaar ook duidelijk geweest. De interne controllers zeggen hierover het volgende: “pas eind 2011 is door de wetgever een protocol gepubliceerd over hoe om te gaan met de uitvoering van de maatregel inkomensgrens. (...) De accountant heeft als uitgangspunt het protocol. Alles moet hierbinnen vallen. (...) De accountant is daar streng op, alles wat niet kan worden onderbouwd valt onder de 10%-norm. Op deze manier hadden wij in 2011 een overschrijding

van de norm (...)”. Maar uit de analyse blijkt ook dat hetzelfde protocol niet strookt met de wetgeving inzake de maatregel inkomensgrens. En dat er bij de implementatie gekozen moet worden tussen wetgeving en protocol. *“Het gekke is dat als je het protocol naast de wet legt, dan is het protocol strenger. (...)”* “Wij houden ons nu wel aan het protocol als het mogelijk is”, aldus de interne controller.

7.2.5 Beleidsvrijheid

In hoofdstuk 5 hebben wij onder de bouwsteen beleidsvrijheid vijf variabelen geïdentificeerd. De eerste variabele heeft betrekking op professionaliteit. De stelling die hierop van toepassing is, is “de manier waarop de discretionaire bevoegdheid wordt toegepast en de kwaliteit van de deskundigheid dragen bij aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de type afdeling in combinatie met de type functie bepalend kan zijn voor de toe-eigening van de vrijheid en de toepasbaarheid ervan bij de implementatie. De werkervaring legitimeert de handelswijze van de medewerkers. Dit kan leiden tot een verticale onderlinge relatie bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Het voorgaande wordt door de woonconsulenten bevestigd. *“Als afdeling sociaal beheer heb jij bepaalde vrijheid (discretionaire bevoegdheid) om besluiten te nemen. (...)”* “Deze zit in de functie ingebouwd. De knowhow, de contacten, het netwerk en de particuliere initiatieven om gewoon iemand te bedienen in de wensen die hij uit. Afdeling verhuur is daarin volgzam”, aldus de woonconsulenten.

De tweede variabele onder de bouwsteen beleidsvrijheid is rol en soort medewerker. De stelling hierbij is “duidelijke functieomschrijving draagt bij aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de medewerkers zich bewust zijn van hun eigen rol en die van hun collega’s bij de implementatie. Er bestaan hierover geen twijfels, waardoor kan worden beweerd dat de implementatie goed verloopt. *“We hebben een formulier en daar staat op hoe je de berekening moet uitvoeren”*, aldus een verhuurmedewerker. De woonconsulent is ook duidelijk over haar rol en die van haar collega’s. Hierover zeggen de verschillende woonconsulenten het volgende: *“Persoonlijk merk ik er niet direct wat van in mijn werk omdat wij voornamelijk het beheer doen van bewoners die langer hier zitten. Deze regeling heeft meer betrekking op bewoners die direct willen gaan verhuizen en woningen huren [dus afdeling verhuur]. (...) Verder houdt de interne controller bij of wij nog binnen de 10%-norm handelen. (...) Als de interne controller vindt dat de grens bereikt is of als dingen fout lopen dan zal ze ook ingrijpen”*.

De derde variabele onder de bouwsteen beleidsvrijheid is managen van het werk. De stelling die hierop van toepassing is, is “het beschikken over de juiste vaardigheid/competentie en het toepassen ervan dragen bij aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de juiste vaardigheden nodig zijn voor een goede implementatie. Niet alle medewerkers beschikken hierover, dat heeft een negatieve invloed op de implementatie. De interne controllers zeggen hierover het volgende: *“Wat nu ook nog fout gaat bij de afdeling Verhuur is dat ze het verkeerde nemen of de sociale verzekering of wel belastbaar loon en dan doen ze de factor er niet over, omdat het van een vorig jaar is. Maar de medewerkers van Verhuur zijn niet op die afdeling terecht gekomen omdat ze affiniteit hebben met cijfers dus het is gewoon (...). Bovendien zijn ze dan ook niet gewend om die factor eroverheen te doen en op het moment dat het wel van belang is, gaat het nogal eens fout”*.

De vierde variabele betreft wet- en regelgeving. De stelling die hier gehanteerd wordt, is “de manier waarop de regels worden nageleefd, dragen bij aan het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de regelgeving in algemene zin wordt nageleefd. Deze kaders worden gehanteerd bij de implementatie. De verhuurmedewerkers zeggen hierover het volgende: *“Wij vertellen dat wij hier toch met de wetgeving te maken hebben en dat wij daarin mee gaan. Voor de rest kan ik weinig aan die klachten doen. Mensen hebben de keus om te blijven zitten waar ze zitten of te gaan verhuizen met de consequenties die daar aan vastzitten”*. Als wij specifiek inzoomen op de handhaving, dan blijkt dat de regelgeving niet 100% wordt nageleefd. Hierover wordt het volgende gezegd door een woonconsulent: *“Maatregel inkomensgrens is prima, maar als er redenen zijn die het noodzakelijk maken om daarvan af te wijken, vooral bij motelwoningen, dan wordt dat beargumenteerd gedaan (...) maar wij bekijken per situatie wat wij doen, ja verhuren of nee niet verhuren. Maar wij hebben regelmatig verhuurd aan mensen boven de inkomensgrens”*.

De laatste voorwaarde onder de bouwsteen beleidsvrijheid is menselijke maat. De toepasselijke stelling hier is “de menselijke maat draagt niet bij aan het doen slagen van het beleid”. We hebben in de vorige variabele (wet- en regelgeving) al laten zien dat de regels worden nageleefd bij de implementatie. Ook te lezen is dat er bij de implementatie gekeken wordt naar de situatie van de huurders. Regelgeving wordt belangrijk gevonden, maar andere aspecten worden ook meegewogen en meegenomen bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens. De woonconsulenten zeggen hierover het volgende: *“Ik doe wel Motelwoningen (gemeubileerde woning die Waterweg Wonen voor maximaal half jaar verhuurd aan huurders met acute gevallen (scheiding, ziekte etc.)), deze valt onder de directe verhuur. Daar heb ik wel met de inkomensgrens te maken. Alleen hanteren wij hier wel een andere inkomensgrens aan. Want die woningen zijn voor hele acute dingen, dat is niet altijd afhankelijk van inkomen”*.

7.2.6 Tegenstrijdige norm- en doelstelling

Wij hebben in hoofdstuk 5 drie variabelen geïdentificeerd onder de bouwsteen tegenstrijdige norm- en doelstelling. De eerste variabele heeft betrekking op organisatiedoel- en/of normstelling. De stelling die hier van toepassing is, is “de manier waarop de organisatiedoelstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de corebusiness van de organisatie een rol speelt bij de implementatie. Op basis hiervan kan er een afwijkend gedrag worden vertoond bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens. De woonconsulenten zeggen hierover het volgende: *“Uiteraard wordt er naar de inkomensgrens gekeken. Maar wij zijn een sociale woningbouwcorporatie. We hebben echt te maken met mensen met (een) kleine beurs en aan die mensen verhuren wij”*.

De tweede variabele is klant georiënteerde doel-/normstelling. Bij deze variabele hoort de volgende stelling: “de manier waarop de sterk klant georiënteerde doel-/normstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid”. Uit de analyse blijkt dat de klant centraal staat bij de implementatie. Doordat de klant centraal staat, wordt er gezocht naar mogelijkheden om de klant te bedienen. *“Ik vind het wel fijn dat Waterweg*

Wonen die inkomensgrens heeft verruimd. Want anders had je een veel te grote groep mensen die dan net te weinig verdienen om een duurdere huurwoning te betalen en net teveel voor goedkopere huurwoning”, aldus een woonconsulent. De verhuurmedewerkers gaven exact hetzelfde antwoord.

De derde en laatste stelling is functie georiënteerde doel- en/of normstelling. De volgende stelling is hier van toepassing: “de manier waarop de complexe functie georiënteerde doel-/normstelling wordt georganiseerd, kan invloed hebben op het doen slagen van het beleid”. Wij hebben uit de analyse niets concreets kunnen waarnemen dat betrekking heeft op deze variabele. De variabele functie georiënteerde doel- en/of normstelling is op basis hiervan komen te vervallen.

Verder blijkt uit de empirische analyse dat er naast de theoretische codes uit het theoretisch raamwerk nog andere motieven zijn die medewerkers van Waterweg Wonen meenemen bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Deze motieven zien wij als vanuit de empirie verkregen (nieuwe) codes die nog theoretisch moeten worden geïdentificeerd. Deze theoretische reflectie kan in een vervolgonderzoek worden meegenomen. Wij beperken ons in dit onderzoek tot de identificering van de empirische codes. Ook zullen wij aangeven in hoeverre de nieuwe codes gerangschikt kunnen worden onder de bestaande categorieën (theoretisch raamwerk). De nieuwe codes worden op basis van de empirische resultaten in de volgende paragraaf geïntroduceerd.

7.3 Empirische resultaten o.b.v. empirische codes

7.3.1 Perceptie doelgroep/klant

Uit de analyse blijkt dat de medewerkers vinden dat de implementatie van de maatregel inkomensgrens in mindere mate van toepassing is op hun klanten. Omdat de klanten van Waterweg Wonen volgens de medewerkers voldoen aan de inkomensgrens. Hier zitten dus geen scheefwoners tussen. De klanten van Waterweg Wonen behoren niet tot de doelgroep die de beleidsbepaler probeert te weren. De medewerkers zeggen hierover het volgende: *“Maar de klanten die wij bedienen zitten onder de inkomensgrens. Het is nog niet voorgekomen dat ik met een klant te maken had boven de inkomensgrens. Vast staat dat het grote voorraad van Waterweg Wonen onder de huurgrens zit”*. De code ‘perceptie doelgroep/klant’ kan worden gerangschikt onder de bouwsteen “tegenstrijdige doel-/normstelling”.

7.3.2 Verplichte verhuuropgave

Uit de analyse blijkt dat de medewerkers de verhuurbare woningen onder bepaalde voorwaarden altijd willen verhuren. De implementatie van de maatregel inkomensgrens mag niet ten koste gaan hiervan. De medewerkers zeggen hierover het volgende: *“Als de verhuurmedewerkers bijvoorbeeld minder valide woningen niet kwijt raken, dan komen ze naar mij toe met de vraag of ik schrijvende gevallen ken voor die woning. Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor deze woning is dat je al een vervolg iets hebt”*. De code ‘verplichte verhuuropgave’ kan daarom worden gerangschikt onder de bouwsteen “tegenstrijdige doel-/normstelling”.

7.3.3 Bewustwording consequenties

De medewerkers zijn op de hoogte van de consequenties die de implementatie van de maatregel inkomensgrens met zich meebrengt bij het niet halen van de doelstelling (norm). De interne controllers zeggen hierover het volgende: *“Dit jaar wordt er vanuit het Rijk streng op gecontroleerd. Bij het opnieuw overschrijden van de norm, zullen we worden gekort op subsidie. Een consequentie daarvan is ook dat wij dan niet meer geborgd kunnen financieren en geborgd door het WSW is goedkoper. Dat is de sanctie in uiterste die daar op staat”*. De code ‘bewustwording consequenties’ kan worden gerangschikt onder de bouwsteen “verantwoording”.

7.3.4 Sympathie

Uit de analyse blijkt dat de medewerkers bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens onder meer geconfronteerd worden met de middeninkomens en nieuwe doelgroepen. De beleidsbepaler zou hier geen rekening mee hebben gehouden. De medewerkers voelen zich vanuit de gedachtegang (visie) van Waterweg Wonen genooddaakt om ook deze groep goed te helpen. De interne controllers zeggen hierover het volgende: *“Je merkt alleen dat het bij Moe-landers (arbeiders uit Midden- en Oost-Europese landen) fout gaat. Die mensen zijn hier vooral vanwege de aanleg van Maasvlakte 2 en beschikken dus niet over een IB60 formulier. (...) Kijk, wij doen ons best. De wetgever heeft niet hierop gerekend. Door de problematiek rondom de Moe-landers, liet de accountant die aanvragen onder de 10%norm vallen.*

Tevens blijkt uit de analyse blijkt dat de medewerkers vermoeden dat de implementatie van de maatregel inkomensgrens niet altijd zuiver verloopt. Er zullen volgens de medewerkers altijd mensen zijn die uit eigen afweging en uit eigen belang creatief weten om te gaan met de implementatieregels. Dat is zowel intern (medewerkers) als extern (huurders) een probleem. De verhuurmedewerkers zeggen hierover het volgende: *“Je hebt zaken waarbij je twijfels hebt, maar je kan er niets mee”, bewijs maar dat er gefraudeerd is”*. De interne controllers bevestigen deze vermoedens. *“We hebben wel eens dat we denken waarom willen ze die persoon er nou in. Wat is daar nou de reden van. Want bij ons gaan alle vlaggen dan op rood. In het GBA staat die persoon dan in onderzoek, geen IB60-formulier aanwezig en dan kan het een heel aardig iemand zijn, maar dat zien wij dan niet. Je kan echt een snaar raken bij iemand. Maar je begrijpt dat wij vanuit ons vak toch altijd in ons achterhoofd hebben; het zit anders”*, aldus de interne controller. Het voorgaande laat zien wat de gevolgen kunnen zijn van de persoonlijke relatie die de beleidsuitvoerder onderhoudt met zijn klant. De beleidsuitvoerder kan op basis hiervan er alles aan doen om de klant binnen of buiten de regels om zo goed mogelijk te helpen. Dat kan per persoon en per geval verschillen.

Een ander punt dat uit de analyse blijkt is dat de huurders die met de herverdeling van de woningvoorraad worden geconfronteerd invloed hebben op de implementatie van de maatregel inkomensgrens. De medewerkers houden hier rekening mee. *“Er zijn nog meer uitzonderingen waarbij de inkomensgrens niet bepalend is. Dat zijn mensen waarvan wij willen dat ze gaan uitverhuizen, dan vallen ze onder de inkomensgrens. Te denken is aan renovatieprojecten, slooppjecten”*, aldus een woonconsulent.

De code 'sympathie' kan worden gerangschikt onder de bouwsteen "beleidsvrijheid".

7.4 Invloed bouwstenen en beantwoording deelvraag 3

In het verlengde van wat er in de vorige paragraaf is gepresenteerd, gaan wij, conform de in paragraaf 6.3 genoemde methode, in deze paragraaf de mogelijke invloed van de bouwstenen op de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen kwalificeren. De mogelijke invloed van de bouwstenen zullen als positief dan wel negatief worden gekwalificeerd.

7.4.1 Hiërarchische aansturing

De bouwsteen hiërarchische aansturing heeft in algemene zin een negatieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. Dit komt omdat er geen sprake is van collegiale eensgezindheid en doordat er een grote kloof tussen de beleidsbepaler en de uitvoerders bestaat. Het ontbreken van de variabele eensgezindheid wordt veroorzaakt door twee elementen. Ten eerste heeft dit te maken met de summiere uitvoeringsrichtlijnen (waardoor de implementatie niet gestructureerd verloopt). En ten tweede komt dit door het op verschillende manieren aansturen van de medewerkers die met de implementatie te maken hebben (bijvoorbeeld de woonconsulenten die beargumenteerd van de wetgeving mogen afwijken).

Daarnaast heeft de beleidsbepaler uitvoeringsrichtlijnen opgesteld die enerzijds belemmerend zijn voor de sector in de implementatie en anderzijds sterk afwijkt van de wet.

7.4.2 Verantwoording

De bouwsteen verantwoording heeft in algemene zin een positieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat er beroep wordt gedaan op de superieure verantwoording. De medewerkers leggen verantwoording af bij hun leidinggevendenden. Tevens wordt er richting de beleidsbepaler verantwoording afgelegd, van managers (beleidsuitvoerder) naar het ministerie (beleidsbepaler).

7.4.3 Communicatiesysteem

De bouwsteen communicatiesysteem heeft in algemene zin een positieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de kennis- en informatie-uitwisseling veelvuldig wordt toegepast. De medewerkers weten elkaar te vinden bij vragen of advies. Er zijn zelfs hulpinstrumenten opgesteld ter ondersteuning van de implementatie. Tevens is er een computerprogramma (automatisering) ontwikkeld ter ondersteuning van het implementatieproces.

7.4.4 Monitoren en controle

De bouwsteen monitoren en controle heeft in algemene zin een positieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat er sprake is van frequente voortgangsbewaking. Deze vindt wekelijks plaats. Daarnaast vinden er steekproefsgewijs controles plaats ter toetsing van de kwaliteit van de implementatie. De metingsresultaten worden bijgehouden en op managementniveau gecommuniceerd. De interne controllers zijn hier verantwoordelijk voor. Deze resultaten zijn gebaseerd op de van tevoren vastgestelde toetsingscriteria. Het valt ons wel op dat er onduidelijkheid bestond over welke

criteria gehanteerd moesten worden. Een goed voorbeeld hiervan is dat de uitvoeringsrichtlijnen niet strookten met de wetgeving (van diezelfde beleidsbepaler). Deze onduidelijkheid heeft in eerste instantie op een negatieve manier invloed gehad op de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Nu bestaat er duidelijkheid over de te hanteren criteria. Dit heeft een positieve invloed op de implementatie.

7.4.5 *Beleidsvrijheid*

De bouwsteen beleidsvrijheid heeft in algemene zin een negatieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de medewerkers op basis van de type functie en de type afdeling beroep doen op bepaalde vrijheid bij de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Hierdoor ontstaat er vanuit professionaliteit een ongelijke positie tussen de medewerkers van de verschillende afdelingen. Wat volgens ons wel verhelderend is, is de rol en de soort medewerker. Alle medewerkers die betrokken zijn bij de implementatie zijn op de hoogte van elkaars rollen. Dat vergemakkelijkt het implementatieproces. Een tegenvaller is dat niet alle medewerkers over de juiste vaardigheid en competentie beschikken om hun eigen werk goed te managen. De implementatie van de maatregel inkomensgrens vraagt onder meer om specifieke rekenvaardigheid en het kunnen lezen en begrijpen van verschillende loonstroken. Deze kennis ontbreekt bij een aantal medewerkers. Een ander punt is dat er een tweedeling bestaat met betrekking tot de strikte naleving van de wet- en regelgeving door de medewerkers. Een deel houdt zich bij de implementatie netjes aan de instructies. Andere medewerkers onderschrijven de instructies, maar wijken indien noodzakelijk daarvan af om hun eigen klanten te bedienen. De menselijke maat wordt dan belangrijker gevonden dan de wet- en regelgeving. Dat is niet bevorderend voor de implementatie.

7.4.6 *Tegenstrijdige norm- en doelstelling*

De bouwsteen tegenstrijdige norm- en doelstelling heeft in algemene zin een negatieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de medewerkers het organisatiedoel toch belangrijker vinden. Dit is een van de motieven om van de implementatie-instructie af te kunnen wijken. Een ander motief is het bedienen van een zo breed mogelijke doelgroep (klantgeoriënteerde doel- en/of normstelling). De inkomensgrens (toetsingscriterium) is door Waterweg Wonen verruimd. Hierdoor kunnen ook de klanten die tussen wal en schip vallen worden bereikt én bediend.

7.4.7 *Perceptie doelgroep/klanten*

De bouwsteen perceptie doelgroep/klanten komt sterk overeen met de variabele klantgeoriënteerde doel- en/of normstelling onder de bouwsteen tegenstrijdige norm- en doelstelling. De mensen die aan de maatregel inkomensgrens voldoen, behoren volgens de beleidsbepaler tot de doelgroep. Maar Waterweg Wonen heeft deze inkomensgrens verruimd, waardoor er ook mensen die tussen wal en schip onder de doelgroep vallen. Deze verruiming heeft ertoe geleid dat Waterweg Wonen de doelgroep anders definieert. Er wordt door Waterweg Wonen een onzuivere definitie gehanteerd (niet conform de wet), dat beïnvloed het implementatietraject in negatieve zin.

7.4.8 *Verplichte verhuuropgave*

De bouwsteen imago van de organisatie heeft in algemene zin een negatieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de medewerkers de verhuurbare woningen onder bepaalde voorwaarden altijd willen verhuren. De maatregel inkomensgrens mag hier geen rol in spelen.

de medewerkers ten koste van alles het imago van de organisatie willen beschermen. De medewerkers zijn gevoelig voor wat de omgeving van hun organisatie vindt.

7.4.9 *Bewustwording consequenties*

De bouwsteen bewustwording consequenties heeft in algemene zin een positieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de medewerkers goed op de hoogte zijn van de financiële consequenties bij het niet halen van de norm. Waterweg Wonen zou dan niet meer geborgd (op een goedkope manier) kunnen financieren.

7.4.10 *Sympathie*

De bouwsteen sympathie heeft in algemene zin een negatieve invloed op de implementatie van de maatregel inkomensgrens doordat de medewerkers vanuit de gedachtegang (visie) van Waterweg Wonen ook dienstbaar zijn naar de doelgroep waar de beleidsbepaler in eerste instantie geen rekening mee heeft gehouden. Dat is niet bevorderend voor de implementatie van de maatregel inkomensgrens.

Daarnaast bestaat er een vermoeden dat medewerkers en huurders uit eigen belang creatief om kunnen gaan met de implementatie. Dat vervuilt het implementatieproces. Deze groep mensen wordt sterk in de gaten gehouden.

Verder vallen huurders die met de herstructureringsopgave worden geconfronteerd buiten de maatregel inkomensgrens. Bij de uitverhuizing wordt geen rekening gehouden met de inkomensgegevens.

Een schematische weergave van wat hierboven is besproken, is op de volgende pagina te vinden.

| Invloed van de bouwstenen op de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen | | | | | |
|--|--------------------------------------|--|--|--------------|---|
| Benadering | Bouwstenen (code) | Variabelen (subcode) | Kwalificatie invloed variabelen (subcodes) op de implementatie | | Algemeen oordeel invloed bouwstenen (codes) op de implementatie |
| | | | Positief (+) | Negatief (-) | |
| Rationeel | Hiërarchische aansturing | Collegiale eensgezindheid | | - | negatief |
| | | Kloof beleidsbepaling en beleidsuitvoering | | - | |
| | Verantwoording | Collegiale verantwoording | Is komen te vervallen | | positief |
| | | Superieure verantwoording | + | | |
| | | Bewustwording consequenties* | + | | |
| | Communicatiesysteem | Kennis- en informatie-uitwisseling | + | | positief |
| | | Automatisering beleidsuitvoering | + | | |
| | Monitoren en controle | Voortgangsbewaking | + | | positief |
| | | Bijhouden/communiceren metingsresultaten | + | | |
| | | Eenduidige afrekenbaarheidscriteria | | - | |
| Politiek | Beleidsvrijheid | Professionaliteit | | - | negatief |
| | | Rol en soort medewerker | + | | |
| | | Managen van het werk | | - | |
| | | Regel- en wetgeving | | - | |
| | | Menselijke maat | | - | |
| | Sympathie* | | - | | |
| | Tegenstrijdige norm- en doelstelling | organisatiedoel-/normstelling | | - | negatief |
| | | Klant georiënteerde doel-/normstelling | | - | |
| | | Perceptie doelgroep/klant* | | - | |
| | | Verplichte verhuuropgave* | | - | |
| Functie georiënteerde doel-/normstelling | | Is komen te vervallen | | | |

Tabel 7-1: Schematische weergave invloed bouwstenen op de implementatie van maatregel inkomensgrens

*nieuwe empirische code

7.4.11 Relatie implementatie maatregel inkomensgrens en daling van het percentage scheefwoners

Wij hebben in hoofdstuk 4 geconstateerd dat het percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode is gedaald. En dat deze daling minimaal is. De ontwikkeling rondom het aantal scheefwoners kon niet worden verklaard vanuit de verhuisenquête data van Waterweg Wonen. Wij hebben op basis van de analyse van deze data geen motieven kunnen vinden die naar de maatregel inkomensgrens verwijzen. Dit omdat de vraag of de

maatregel inkomensgrens een reden is om te verhuizen niet expliciet is gesteld aan de vertrekkende huurders.

Om alsnog uitspraken te kunnen doen over de daling van het aantal scheefwoners, zijn wij de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen gaan analyseren. Hieruit moet blijken of de maatregel conform de visie van de beleidsbepaler wordt uitgevoerd. Een afwijkend gedrag door Waterweg Wonen heeft in positieve of negatieve zin invloed op het doen slagen van de maatregel als beleid. Dit omdat de implementatie van de maatregel inkomensgrens direct invloed heeft op het woningbestand van Waterweg Wonen, zie paragraaf 1.4. Ten behoeve van de empirische analyse hebben wij een theoretisch raamwerk geconstrueerd. Dit raamwerk bestaat uit bouwstenen die invloed hebben op de implementatie van het beleid in algemene zin.

In subparagrafen 7.4.1 tot en met 7.4.10 hebben wij laten zien wat de invloed van de geselecteerde bouwstenen is op de daadwerkelijke implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. In het verlengde hiervan hebben deze bouwstenen (door de koppeling implementatie maatregel en woningbestand) dus invloed op de ontwikkeling rondom het aantal scheefwoners.

Nu wij de relatie tussen de implementatie van de maatregel inkomensgrens en de daling van het aantal scheefwoners hebben toegelicht, zullen wij in de volgende paragraaf stilstaan bij de beantwoording van de derde deelvraag van dit onderzoek.

7.4.12 Beantwoording deelvraag

Wij hebben in het vierde hoofdstuk onder meer vastgesteld dat het percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode is gedaald en dat deze daling minimaal is. In het vijfde en zesde hoofdstuk hebben wij beschreven hoe wij deze daling gaan verklaren. Hiermee willen wij de derde deelvraag van dit onderzoek beantwoorden, te weten:

“En hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?”

In de paragrafen 7.2 en 7.3 van dit hoofdstuk hebben wij op basis van de empirische analyse uiteengezet welke bouwstenen invloed hebben op de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen. In paragraaf 7.4 (subparagrafen 7.4.1 tot en met 7.4.10) hebben wij de invloed van deze bouwstenen gekwalificeerd door in algemene zin aan te geven dat de bouwstenen een positieve dan wel negatieve invloed hebben gehad op de implementatie. De derde deelvraag kan op basis hiervan als volgt worden beantwoord:

Het dalende percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode kan in positieve zin verklaard worden door de bouwstenen:

- Verantwoording;
- Communicatiesysteem; en
- Monitoren en controle.

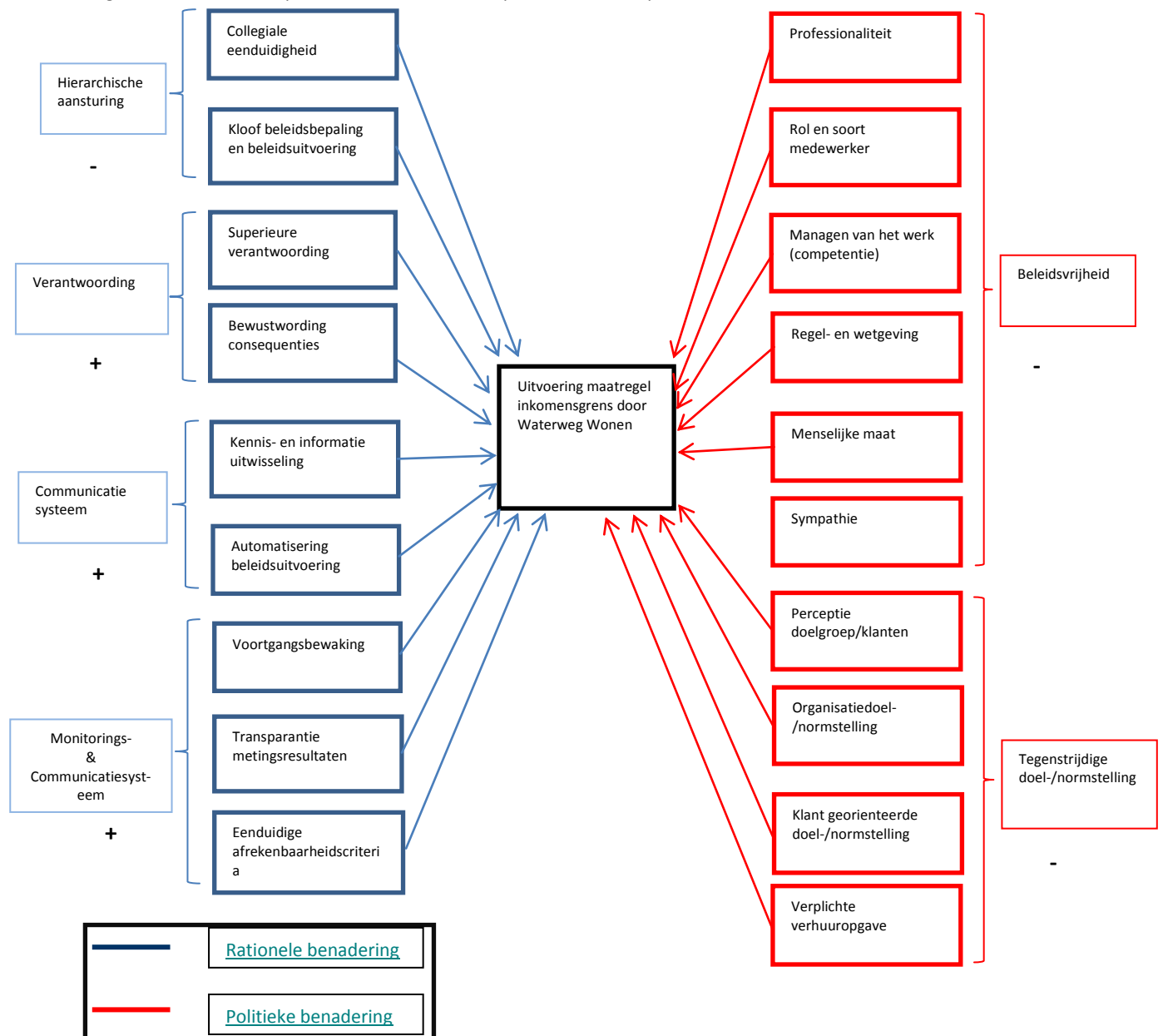
Dat het percentage scheefwoners maar minimaal is gedaald, kan in negatieve zin verklaard worden door de bouwstenen:

- Hiërarchische aansturing;
- Beleidsvrijheid; en
- Tegenstrijdige norm- en doelstelling.

7.5 Nieuw conceptraamwerk theoretische verkenning

Nu de derde deelvraag van ons onderzoek is beantwoord, kan worden overgegaan tot het construeren van een nieuw conceptraamwerk theoretische verkenning. Dit raamwerk ziet er als volgt uit:

Figuur 7-1: nieuw concept-theoretisch raamwerk op basis van de empirische resultaten



8. Conclusies en reflectie

In dit onderzoek hebben wij onderzocht of de maatregel inkomensgrens daadwerkelijk heeft geleid tot het verbeteren van de doorstroming van de sociale woningmarkt, en dan in het bijzonder het woningbezit van Waterweg Wonen. Wij hebben onderzocht of het aantal scheefwoners over de periode 2011 en 2012 (met als referentiejaar 2010) is gedaald. En indien dit zo is, hebben wij getracht te verklaren in hoeverre deze daling c.q. verbetering toe te schrijven is aan de maatregel inkomensgrens. In paragraaf 8.1 beantwoorden wij eerst de deelvragen. In het verlengde hiervan beantwoorden wij in paragraaf 8.2 de hoofdvraag. In paragraaf 8.3 reflecteren wij op het algemene implementatievraagstuk en in paragraaf 8.4 reflecteren wij op ons onderzoek. Het hoofdstuk sluiten wij af door te reflecteren op de actuele ontwikkelingen op de woningmarkt in paragraaf 8.5.

8.1 Beantwoording deelvragen

Alvorens wij overgaan tot de beantwoording van de centrale vraag: **"Heeft de invoering van de maatregel inkomensgrens geleid tot een verbetering van de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen? En hoe is dit te verklaren?"**, zullen wij eerst de drie deelvragen beantwoorden.

1. Wat houdt de maatregel inkomensgrens in en welke redenering kan worden gereconstrueerd?

De maatregel inkomensgrens houdt in dat woningcorporaties zich moeten houden aan de 90-10% toewijzingsnorm. De woningcorporaties moeten ten minste 90% van de sociale huurwoningen toewijzen aan de primaire doelgroep; de mensen met een inkomen niet hoger dan €33.614 (prijspeil 2011). De overige 10% van de huurwoningen mogen toegewezen worden aan personen met een hoger inkomen dan €33.614 die zelf niet in staat zijn om een woning te huren vanwege persoonlijke of sociale omstandigheden.

Er zijn drie redeneringen gereconstrueerd. Allereerst is er zowel op EU-niveau als op nationaal niveau getracht om aan de staatssteun- en mededingingsregels te voldoen zodat er een level playing field gerealiseerd kan worden. De tweede en derde redenering betreffen politiek maatschappelijke normen: het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt en het tegengaan van het scheefwonen.

De gehele redenering komt op het volgende neer. Voormalig minister Dekker wilde de steunmaatregel aanmelden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie betwijfelde de aanmelding op basis van artikel 17 van de procedureverordening. De Nederlandse autoriteiten en de Europese Commissie zijn door deze twijfel met elkaar in gesprek gegaan. Het gespreksonderwerp betrof hoe de Nederlandse autoriteiten kon voldoen aan de Europese staatssteunregels en de mededingingsregels. Ondertussen dienden de IVBN en Vesteda een klacht in bij de Europese Commissie omdat zij hun speelpositie op de woningmarkt zagen afnemen. De Europese Commissie heeft in reactie op de klacht de Nederlandse autoriteiten op het matje geroepen. De Nederlandse autoriteiten heeft toen in overleg met de Europese Commissie maatregelen genomen om staatssteun te kunnen behouden (causale relatie).

Dit heeft geresulteerd in een besluit van de Europese Commissie. Dit besluit is vertaald naar nationale wet- en regelgeving, oftewel de maatregel inkomensgrens. De maatregel inkomensgrens is een juridisch sturingsmiddel om het landelijk toewijzingsbeleid van woningcorporaties te reguleren onder behoud van staatsteun (doel-middelrelatie). Daarnaast is het (politiek maatschappelijke) doel om de doorstroming van de woningmarkt te bevorderen en het scheefwonen tegen te gaan.

De toegelaten instelling (lees woningcorporaties) dienen zich aan de 90-10% toewijzingsquotum te houden (normatieve relatie). Hanteren zij deze norm niet, riskeren zij het risico dat er in de eerstvolgende periode geen staatsteun verleend wordt totdat bewezen wordt dat de woningcorporatie zich weer aan de 90-10% toewijzingsnorm houdt. Ook kan de toezichhoudende instantie oordelen dat de staatsteun wordt stopgezet of terugbetaald moet worden.

2. Zijn er verschillen in het aantal scheefwoners waarneembaar rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens?

Wij hebben in hoofdstuk 4 kunnen lezen dat het aantal scheefwoners over de periode 2011-2012 is gedaald. Zo was de daling in juni 2012 1,11% t.o.v. van het referentiejaar (2010). Wij hebben hiermee aangetoond dat er weldegelijk verschillen waarneembaar zijn in het aantal scheefwoners rondom het woningbestand van Waterweg Wonen voor en na de introductie van de maatregel inkomensgrens.

Op basis van de data-analyse rondom de verhuisenquête hebben wij geen relatie kunnen ontdekken tussen de maatregel inkomensgrens en het dalende aantal scheefwoners. Dit komt omdat Waterweg Wonen de maatregel inkomensgrens als vertrekreden niet expliciet heeft meegenomen in de vragenlijst die aan de vertrekkende huurders is verstrekt. De vraag of de maatregel inkomensgrens een reden is om te verhuizen is met andere woorden niet gesteld.

3. En hoe kunnen deze verschillen worden verklaard?

Om de verschillen te kunnen verklaren, hebben wij het theoretisch raamwerk geconstrueerd. We zijn op basis hiervan de implementatie van de maatregel inkomensgrens door Waterweg Wonen gaan analyseren. Uit deze analyse is gebleken dat de aanwezige bouwstenen deze verschillen in algemene zin verklaren.

Het dalende aantal percentage scheefwoners over de onderzoeksperiode kan in positieve zin verklaard worden door de volgende bouwstenen:

- Verantwoording;
- Communicatiesysteem; en
- Monitoren en controle.

Dat het percentage scheefwoners maar minimaal is gedaald, kan in negatieve zin verklaard worden door de volgende bouwstenen:

- Hiërarchische aansturing;
- Beleidsvrijheid; en
- Tegenstrijdige norm- en doelstelling.

8.2 Beantwoording centrale vraag

Nu wij in de vorige paragraaf de deelvragen beantwoord hebben, gaan wij in deze paragraaf de hoofdvraag beantwoorden. De hoofdvraag luidt:

Heeft de invoering van de maatregel inkomensgrens geleid tot een verbetering van de doorstroming van het woningbezit van Waterweg Wonen? En hoe is dit te verklaren?"

Wij hebben waargenomen dat de maatregel inkomensgrens heeft geleid tot een afname van het aantal scheefwoners. Hierdoor ontstaat er ruimte om de sociale huurwoningen aan de primaire doelgroep te verhuren. Op basis hiervan stellen wij dat er een doorstroming binnen het woningbezit van Waterweg Wonen plaatsvindt. Dit is te verklaren doordat de bouwstenen verantwoording, communicatiesysteem, monitoren en controle door Waterweg Wonen conform de theoretische inzichten worden toegepast. Daarnaast is het ook verklaarbaar door de door ons verkregen nieuwe inzichten; de bouwsteen bewustwording consequenties.

8.3 Reflectie op implementatievraagstuk

In deze paragraaf reflecteren wij op de implementatie van de maatregel inkomensgrens. Wij lichten toe wat we hebben waargenomen en waar er frictie ontstaat.

Theorie versus praktijk

Allereerst hebben wij geconstateerd dat een theoretisch raamwerk ontoereikend was om uitspraken te kunnen doen over de doorwerking van de maatregel inkomensgrens (beleidsuitvoering). Daarom is er vanuit de empirie gezocht naar aanvullende bouwstenen ter complementering van het theoretische raamwerk. Vanuit de praktijk hebben wij bouwstenen gevonden die het uitvoeringsproces negatief kunnen beïnvloeden. Deze bouwstenen zijn zowel vanuit de theorie als uit de empirie waargenomen en betreffen: hiërarchische aansturing, beleidsvrijheid, tegenstrijdige norm- en doelstelling. Deze bouwstenen moeten nader onderzocht worden om algemene uitspraken te kunnen doen over de doorwerking van de maatregel inkomensgrens op landelijk niveau.

Kloof beleidsbepaler versus beleidsuitvoerder

Het algemene beeld is dat de schakels van de beleidscyclus (agendavorming, beleidsvoorbereiding/beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie) onderling verweven zijn. Deze verwevenheid kan tot een probleem leiden op het moment dat de schakels beleidsvoorbereiding/beleidsbepaling en beleidsuitvoering ontvlochten worden. Zo is de maatregel inkomensgrens door de overheid geïntroduceerd, maar wordt door de woningcorporaties uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijkt dat de maatregel in de uitvoering multi-interpretabel wordt doordat de beleidsuitvoerders niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding en vaststelling van de maatregel inkomensgrens. Het is daarom raadzaam om beleidsuitvoerders een actieve rol te geven in de ontwerpfasen van het beleid.

Transitie beleidsbepaling naar beleidsuitvoering

Wij hebben geconstateerd dat de beleidsbepaler voor wat betreft het implementatie-ready maken van de maatregel inkomensgrens de basis niet op orde had. Er ontbrak op het moment van de implementatie uitvoeringsrichtlijnen. De uitvoerende instanties waren hierdoor onvoldoende voorbereid op het implementatietraject. Basis op orde vormt een belangrijke sleutel in het transitieproces van de beleidsbepaling naar de beleidsuitvoering.

Doelverschuiving interne markt – DAEB – doorstroming

Een belangrijke constatering is de doorvertaling van een vanuit een Europees instrument (DAEB) met als doel de bescherming van de level playing field en het onder voorwaarden toestaan van staatssteun, naar een nationaal beleid met als doel het bevorderen van de marktwerking en doorstroming op de woningmarkt. Dit laat zien dat een beleid multi-inzetbaar is.

Tegenstrijdigheid organisatievisie versus visiebeleidsbepaler (mismatch)

Een andere interessante constatering die wij hebben ontdekt is dat de uitvoerende instantie organisatievisie boven de visie van de beleidsbepaler laat prevaleren. Dit geeft aan dat het bestaansrecht van de organisatie een mogelijke blokkade vormt in de implementatie. De beleidsbepaler zou hierop kunnen anticiperen door de beleidsuitvoerders te betrekken bij het formuleren van de visie.

8.4 Reflectie op ons onderzoek

Met ons afstudeeronderzoek willen wij wetenschappelijke informatie over de maatregel inkomensgrens verschaffen zodat andere wetenschappers inzicht krijgen en verder onderzoek hiernaar kunnen verrichten. Dit onderzoek kan gebruikt worden als vertrekpunt voor andere wetenschappers. Tevens kan dit onderzoek ook door andere woningcorporaties gebruikt worden om te onderzoeken en vergelijken hoe de implementatie bij een andere woningcorporatie is verlopen en wellicht kunnen zij hiervan leren en eventueel hun beleid aanpassen.

Dit onderzoek laat zien dat een woningcorporatie binnen de wet- en regelgeving beleid kan aanpassen. Waterweg Wonen heeft ten slotte op basis van objectieve criteria (in overleg met de Huurderraad en door middel van een gehanteerde prioriteitsvolgorde) de inkomensgrens verhoogd binnen de gestelde regelgeving. Het kan zijn dat andere woningcorporaties ook hun inkomensgrens gaan verhogen en/of hun grenzen gaan opzoeken. Wellicht doen andere woningcorporaties dit al? Wij vragen ons dan ook af wat voor consequenties dit kan hebben voor de totale woningmarkt? En biedt dit kansen voor de huurders? De wet- en regelgeving geeft ten slotte aan dat woningcorporaties op basis van objectieve criteria, in 10% van de verhuringen, mogen afwijken van de maatregel inkomensgrens. Wij vragen ons dan ook af of deze objectieve criteria nog wel objectief te noemen is. Of maken de woningcorporaties dan gebruik van hun eigen, binnen de gestelde regelgeving, beleidsvrijheid?

Er blijven nog andere vragen bij ons over. Zo heeft de wetgever niet expliciet aangegeven wanneer er sprake is van doorstroming op de woningmarkt. En als er sprake is van doorstroming op de woningmarkt, wil dat nog niet zeggen dat het scheefwonen-probleem

verholpen is. Het aantal scheefwoners zal minderen, maar blijven bestaan. De vraag blijft dan ook: “hoe kan scheefwonen worden tegengegaan?” en “Is scheefwonen überhaupt wel een probleem?”.

Met de kennis die wij nu opgedaan hebben, vragen wij ons af of wij het scheefwonen op een andere manier in beeld hadden kunnen krijgen. Wellicht had dit gekund als Waterweg Wonen meer inkomensgegevens had verzameld van de jaren voorafgaand aan de maatregel inkomensgrens. Achteraf gezien hadden wij ook de vertrekkende huurders kunnen interviewen en vragen of de maatregel inkomensgrens een vertrekmotief was. Op deze manier hadden wij de inkomensgrens als vertrekmotief inzichtelijk kunnen maken. In dit onderzoek hebben wij kwalitatief en kwantitatief onderzoek verricht. Misschien hadden wij het scheefwonen nog beter onder de loep kunnen nemen als wij de implementatie van de maatregel inkomensgrens bij Waterweg Wonen hadden vergeleken met een woningcorporatie in een andere stad. Dan hadden wij ook kunnen onderzoeken en vergelijken wat voor activiteiten zij hebben ondernomen om het scheefwonen tegen te gaan.

Wat ons vooral is bijgebleven, is dat theorie (lees proces) en praktijk (lees uitvoering) niet parallel verlopen. Wij bedoelen hiermee dat het doel op EU-niveau, het behouden van staatssteun, omgezet wordt naar nationale regelgeving. De nationale regelgeving wordt op haar beurt gebruikt als middel om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen en het scheefwonen tegen te gaan. Zoals wij in onze opleiding Bestuurskunde hebben geleerd, kan scheiding van het proces en uitvoering van beleid naast elkaar lopen of door elkaar heen. En dat zien we terug in ons onderzoek.

8.5 Reflectie op de actuele ontwikkelingen op de woningmarkt

Het kabinet Rutte – Asscher is voornemens om per 1 juli 2013 inkomensafhankelijk te gaan verhuren. Het inkomensafhankelijk verhuren houdt in dat er inkomenscategorieën worden vastgesteld. Per inkomenscategorie wordt bepaald hoeveel procent aan huurverhoging doorbelast mag worden aan de huurder. Hieronder staan de categorieën voorzien van percentages vermeldt:

- Inflatie + 1,5% voor huishoudens tot €33.614;
- Inflatie +2,0% voor middeninkomens. Dit zijn huishoudens van €33.614 tot €43.000; en
- Inflatie +4,0% voor hogere inkomens. Dit zijn inkomens boven €43.000.

De inflatie over 2012 was 2,5%. Hierdoor gelden uiteindelijk per 1 juli 2013 de volgende percentages voor de maximale huurverhoging:

- 4% voor huishoudinkomens tot € 33.614;
- 4,5% voor middeninkomens (0,5% extra); en
- 6,5% voor hogere inkomens (2,5% extra).

Bron: Rijksoverheid [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/huurverhoging/extra-huurverhoging-hogere-inkomens>] 7 maart 2013

Wij zijn van mening dat het inkomensafhankelijk verhuren de doorstroming op de sociale huurmarkt kan bevorderen en dat op deze manier ook het scheefwonen wordt tegen gegaan. De mensen, die boven de inkomensgrens zitten en een sociale huurwoning huren, zullen sneller geneigd zijn om te verhuizen daar zij voor een hogere huur worden aangeslagen. Het zou dan, naar ons inzien, raar zijn om te blijven wonen in die kleinere woning terwijl er voor dezelfde huurprijs mogelijk wel een grotere huurwoning in een betere of andere wijk gehuurd kan worden. Voor de zittende huurders en kandidaat huurders, die onder de inkomensgrens zitten, vindt er geen verandering plaats.

Echter moet er wel opgemerkt worden dat het inkomensafhankelijk verhuren niet alleen bedoeld is om de doorstroming op de sociale huurmarkt te bevorderen. Door inkomensafhankelijk te verhuren wordt er ook geprobeerd om de midden- en hoge inkomens te stimuleren om een woning te kopen. Op deze manier wordt ook de doorstroming op koopmarkt bevorderd. Of de midden- en hoge inkomensgroepen ook echt daadwerkelijk over stag gaan om te kopen, is moeilijk in te schatten. Dit is echter afhankelijk van de hypotheekregels en hoe de banken met de hypotheekregels omgaan.

Literatuurlijst

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Boom Lemma uitgevers
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Onderwijs
- Bressers, J.T.A., & Hoogerwerf, A. (1995). *Het beleid en het beleidsveld*. Alphen aan den Rijn
- Dankert, R. (2011). *Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid*. TU Delft, Delft, Nederland
- Derksen, J. (2009). *Wooncarrière van koopstarters: een onderzoek naar de wooncarrière van (oud-)bewoners van Koopgarantwoningen*. Technische Universiteit Delft, Delft, Nederland
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
IVBN reageert kritisch op eerste aanpassing BBSH. IVBN, 28 oktober 2004
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2004>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Splitsing activiteiten corporaties noodzakelijk. IVBN, 14 april 2005
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2005>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
IVBN in reactie op rapport Cie De Boer. IVBN, 17 mei 2005
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2005>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Minister Dekker presenteert morgen plannen met corporaties. IVBN, 11 december 2005
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2005>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Minister vergroot doelgroep corporaties. IVBN, 12 december 2005
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2005>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Oneerlijke concurrentie en marktverstoring door corporaties neemt verder toe. IVBN, 26 juni 2006 [<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2006>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Europese Beschikking woningcorporaties wordt ingevoerd. IVBN, 29 oktober 2010
[<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2010>] 6 januari 2012
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland
Europese inkomensgrens belemmert niet en verbetert zelf positie lagere inkomens. IVBN, 8 maart 2011 [<http://www.ivbn.nl/persberichten-lijst-2011>] 6 januari 2012

- DiMaggio, P.J., & Powel, W. (1983). *Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. *American Sociological Review*
- Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie, ABC2009061539 (Kamerbrief 15 december 2009)
- Doornmalen, M. van, (2011). *Ik wil ook wonen.nl: analyse van de eerste 2.500 meldingen bij het Woonbondmeldpunt ikwilookwonen.nl (1^e druk)*. ADV Market Research Woonbond, Amsterdam
- Europese Commissie (15 december 2009), EU C(2009)9963/E2/2005/N642/2009.
- Femment, B., & Poulus, C. (2010). *Toewijzing sociale huurwoningen*. ABF Research, Delft
- Graaf, H. van der, & Hoppe, R. (2004). *Beleid en politiek; Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho
- Hill, M.J., & Hupe, P.J. (2007). *Street-level Bureaucracy and Public Accountability, in Public Administration*
- Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid Als Politiek: over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum
- Kleinhans, R.J. (2005). *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. Delft: Delft University Press
- Kool, D. de, (2007). *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, Nederland
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy*. Russell Sage Foudation 2010 reproduction
- Maynard-Moody, S., Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front*. University of Michigan
- Meenhuis, S. (2008). *Datgene wat ons bindt! De beleidstheorie achter het gemeenschappelijk integratiebeleid van het Rijk en gemeenten gereconstrueerd*. Universiteit Utrecht, Utrecht, Nederland
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, (2008). *Handreiking DAEB*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, 2010:2,4
- Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie, Directie Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties, kenmerk ABC2010007462 (Kamerbrief 19 mei 2010)
- Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie, Directie Aandachtsgroepen, Betaalbaarheid en Corporaties, kenmerk ABC2010022573 (Kamerbrief 31 augustus 2010)
- Radar, *Woningmarkt op slot door nieuwe regeling*, 21 november 2011
- Regeerakkoord VVD CDA. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*.

Regeerakkoord VVD PVDA (2012). *Bruggen Slaan*.

Rijksoverheid

[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/huurverhoging/extra-huurverhoging-hogere-inkomens>] 7 maart 2013

Rijksoverheid

Eerste Kamer stemt in met huurverhoging naar inkomen

[<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/03/13/eerste-kamer-stemt-in-met-huurverhoging-naar-inkomen.html>] 16 maart 2013

Rosmalen, B. van, beleidsnotitie 15 februari 2011

Rosmalen, B. van, beleidsnotitie 1 juni 2012

Staatscourant, nr. 17517, 8 november 2010

Thiel Van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Uitgeverij Coutinho

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 846, nr.2

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 846, nr.9

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453, nr. 30

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 453, nr. 48

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 453, nr. 125

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-1010, TK 17, 28 oktober 2009

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 143

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 158

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 159

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 162

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 163

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 166

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 453, nr. 167

Vrom-raad. (2007). *Tijd voor keuzes*. Den Haag

Waterweg Wonen

[<http://www.waterwegwonen.nl/Wie-zijn-wij/Organisatie>] 10 december 2011

Bijlagen

Bijlage A: Data

A1 -Verhuisenquêtedata (2011-2012)

A2 -Vragenlijst verhuisenquête

A3 -Mutatiedata (2010-2012)

Bijlage B: Interviews

B1 -Verhuurmedewerkers (4)

B2 -Woonconsultenen (3)

B3 -Interne Controllers (2)

Bijlage C: Leerproces en onderzoekskaders