

Wonen; ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie
's-Hertogenbosch

Inge Koolen
André Oostdijk

B3055

Leiden, 5 januari 2006

Voorwoord

De Gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft de Rekenkamercommissie verzocht te onderzoeken waarom de realisatie van de taakstellingen uit het *Beleidsplan Wonen 1997* en de actualisatie daarvan in de *Notitie Woonbeleid 2001* stelselmatig achterblijft bij de planning. De Rekenkamercommissie heeft dit verzoek gehonoreerd en Research voor Beleid gevraagd de doeltreffendheid van het gevoerde woonbeleid en de kaderstellende en controlerende rol van de Raad nader te onderzoeken.

Hierbij willen wij alle gesprekspartners hartelijk danken voor hun medewerking. Speciale dank gaat uit naar de heer Ridderbeks die voor ons relevante stukken en notulen heeft opgezocht en altijd beschikbaar was voor het beantwoorden van vragen.

André Oostdijk
Inge Koolen

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	7
1.2	Onderzoeksopzet	9
1.3	Leeswijzer	10
2	Gemeentelijk woonbeleid in algemene context	11
2.1	Gewijzigde beleidscontext	11
2.2	Mogelijke gemeentelijke rollen in het woonbeleid	12
2.3	Instrumenten van de gemeente in het woonbeleid	14
2.4	Duaal stelsel	15
3	Woonbeleid 's-Hertogenbosch	17
3.1	Doelen van het woonbeleid	17
3.2	Uitvoering van het beleid	19
3.2.1	Signalering	19
3.2.2	Gemeentelijke regie	20
3.2.3	Ingezette instrumenten	22
3.3	Woningbouwproductie	23
4	Samenspel tussen Raad, College en derden	27
4.1	Samenspel Raad en College; de kaderstellende taak	27
4.2	Samenspel Raad en College; de controlerende taak	29
4.3	Samenspel tussen College en derden	31
5	Beschouwing en conclusies	35
5.1	Doeltreffendheid van het woonbeleid	35
5.2	Optimaliseren van de uitvoering	36
5.3	Samenspel tussen Raad en College	38
5.4	Conclusies op een rij	41
	Geraadpleegde bronnen	43
	Bijlage Respondenten interviews	47

1 Inleiding

1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

De kaders van het woonbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch zijn beschreven in het *Beleidsplan Wonen 1997* en de *Notitie Woonbeleid 2001*. Beide stukken bevatten naast een beschrijving van het beleidsterrein een aantal speerpunten en – met het perspectief op 2020 – concrete beleidsdoelen. In de loop der jaren is gebleken dat de realisatie van de taakstellingen uit beide nota's stelselmatig achterblijft bij de planning. Niet alleen worden de aantallen nieuwe woningen niet gerealiseerd, ook de differentiatie in woningen wordt niet gehaald. Bovendien heeft de Raad de indruk dat het College hem onvoldoende in staat stelt zijn kaderstellende rol uit te oefenen en hem dusdanig laat informeren over de voortgang van de uitvoering van het beleid dat bijsturing niet meer mogelijk is.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamercommissie Research voor Beleid opdracht gegeven de uitvoering van het woonbeleid nader te onderzoeken en daarbij specifiek aandacht te besteden aan de uitoefening van de kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad.

De doelstelling van het onderzoek is gezien het voorgaande tweeledig.

- A. *In de eerste plaats moet het onderzoek leiden tot inzicht in de effectiviteit/doeltreffendheid van het woonbeleid waarbij de nadruk ligt op het realiseren van de aantallen en soorten woningen.*
- B. *In de tweede plaats dient de evaluatie inzicht te bieden in de uitoefening van de kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad en aanbevelingen te genereren om deze te optimaliseren.*

De volgende onderzoeksvragen zijn hiervan afgeleid.

Relevantie

1. Welke probleempceptie lag ten grondslag aan het Beleidsplan Wonen en de Notitie Woonbeleid en in hoeverre is deze nog actueel?
 - demografische en economische ontwikkelingen
 - behoefte aan aantallen en soorten woningen
 - verhouding bestaande voorraad versus behoefte
 - ...
2. Welke doelstellingen zijn daarvan afgeleid? In hoeverre zijn deze SMART geformuleerd (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden)?
3. In hoeverre zijn de probleempceptie en de doelstellingen nog adequaat en actueel?
4. Zijn deze tussentijds bijgesteld? Zo ja, wanneer en in welke mate? Op wiens initiatief?

Beleidscontext/uitvoeringspraktijk

5. Welke actoren zijn betrokken bij de uitvoering van het woonbeleid?
 - overheden (Rijk, provincie, gemeenten)
 - marktpartijen (corporaties, verhuurders, ontwikkelaars, bouwers, bewoners, ...)
6. Hoe verhouden de rollen, verantwoordelijkheden en taken van deze actoren zich in het algemeen tot elkaar en op welke wijze zijn deze in 's-Hertogenbosch geconcretiseerd? Wat is de 'doorzettingsmacht' van het gemeentebestuur? Zijn er bij andere gemeenten 'best practices' bekend ten aanzien van een effectieve rolverdeling?
7. Welke instrumenten hebben deze actoren (inclusief Raad en College) in Nederland ter beschikking om de bouw van aantallen en type woningen te beïnvloeden? Welke instrumenten zijn door wie in 's-Hertogenbosch toegepast? Hoe komt de woningdifferentiatie binnen projecten feitelijk tot stand?
8. Zijn/worden deze instrumenten adequaat en effectief toegepast?
9. Kunnen lopende contracten worden aangepast?

Beleidsprestatie/effecten

10. Welke projecten zijn geïnitieerd?
 - binnenstedelijk
 - Vinex/uitleglocaties
 - ...
11. Welke partijen waren/zijn daarbij betrokken? Hoe liggen de verantwoordelijkheden, rolverdeling en dergelijke?
12. Tot welke directe prestaties heeft dat geleid (aantallen woningen onderverdeeld naar typen)?
13. Zijn de beoogde beleidsprestaties geleverd? Zo nee, waarom niet? Is daarin een verschil tussen binnenstedelijke en uitleglocaties? Waardoor worden die mogelijke verschillen verklaard?
14. Liggen er eventueel externe factoren (inspraakprocedures, vergunningverlening, enzovoorts) ten grondslag aan het niet realiseren van de prestaties?
15. Op welke wijze verantwoordden de betrokken organisaties hun prestaties? Zijn hierover duidelijke afspraken gemaakt? Beschikt het College over een overzicht van de ontwikkeling in mogelijke bouwlocaties binnen de gemeente?

Politiek/bestuurlijke monitoring en bewaking

16. Wat was de grip van het College op de uitvoering van het woonbeleid? Op welke wijze en momenten werd het College geïnformeerd over de voortgang van het beleid?
17. Welke informatie werd aan de Raad ter beschikking gesteld? Op welk moment en op wiens initiatief?
18. Werde de Raad voldoende door het College in staat gesteld en gefaciliteerd om het beleid op tussenliggende momenten te evalueren en zonodig bij te stellen? Waarom wel/niet?

Concluderend

19. Welke conclusies kunnen – gezien de antwoorden op de voorgaande vragen – getrokken worden over de effectiviteit van het woonbeleid in termen van realisatie van aantallen en typen woningen?
20. Welke conclusies kunnen getrokken worden over de mogelijkheden voor Gemeenteraad en College om hun verantwoordelijkheden te (kunnen) nemen in de uitvoering?
21. Welke aanbevelingen kunnen op grond van de antwoorden op voorgaande vragen worden geformuleerd over de optimalisering van het woonbeleid en de controlerende en taakstellende taak van de Gemeenteraad?

1.2 Onderzoeksozet

Het onderzoek bestaat uit vier fasen.

1. Reconstructie woonbeleid 's-Hertogenbosch (inclusief rol Gemeenteraad)
 - dossierstudie
 - bestuderen notulen raads- en commissievergaderingen
2. Weging en beoordeling
 - interviewronde
3. Casestudies
4. Analyse en rapportage

Fase 1: Reconstructie woonbeleid 's-Hertogenbosch

De eerste onderzoeksfase heeft als doel het gevoerde woonbeleid in de afgelopen jaren te reconstrueren. Deze reconstructie gaat terug tot 1997. In dat jaar verscheen het Beleidsplan Wonen. Dit plan is samen met de beleidstukken die daarop volgden (niet alleen over het woonbeleid maar ook over het Grote Stedenbeleid) bestudeerd. Daarbij gaat het onder meer om woningmarktmonitoren, meerjaren woningbouwprogramma's, begrotingen, voortgangsrapportages en notulen van raads- en commissievergaderingen. Een compleet overzicht van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in de bronnenlijst.

De reconstructie van het woonbeleid biedt inzicht in de probleempceptie die ten grondslag lag aan het woonbeleid, de doelen die daar vervolgens van zijn afgeleid en de beleidsaanpak waarvoor gekozen is. Daarnaast levert deze fase een overzicht op van de taken en rollen van de betrokken partijen in het woonbeleid (wethouders, raadsleden, ambtenaren en marktpartijen) en de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om de woningbouwproductie te beïnvloeden. Ook zijn de resultaten van het beleid in termen van aantallen gerealiseerde woningen en differentiatie, tijdens deze fase geïnventariseerd. De inzichten die deze fase oplevert, zijn gecontroleerd en aangevuld tijdens de interviews in de volgende fase.

Fase 2: Weging en beoordeling feitelijk beeld

De tweede onderzoeksfase bestaat uit diepte-interviews met een selectie van bij het woonbeleid betrokken partijen (ambtenaren, wethouders, raadleden, directeuren van corporaties en bouwers). Omwille van de leesbaarheid spreken we in het rapport wel over *de Raad*, *het College* en *de externe partijen*. Onder het College verstaan we daarbij ook het ambtelijk apparaat. In de bijlage is een overzicht opgenomen van personen die geïnterviewd zijn. Tijdens de gesprekken is hen onder meer gevraagd naar hun oordeel over het gemeentelijk woonbeleid en hun rol en verantwoordelijkheden daarin. Daarbij is aandacht besteed aan de door de gemeente gevoerde regie en de rol van het College en de Gemeenteraad. Ook is de respondenten gevraagd hoe het woonbeleid aan effectiviteit zou kunnen winnen en hoe de kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad kan worden geoptimaliseerd. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die aan de respondenten ter goedkeuring zijn voorgelegd.

Fase 3: Casestudies

Twee gemeentelijke cases (Haren Donk Reit en het Paleiskwartier) zijn nader onderzocht. Door het bestuderen van deze cases is het mogelijk het algemene beeld dat op basis van de eerdere fasen is ontstaan te verifiëren en uit te diepen. De uitkomsten zijn in de rapportage verwerkt.

Fase 4: Analyse en rapportage

Na afronding van de gegevensverzameling vindt de overkoepelende analyse en rapportage plaats.

1.3 Leeswijzer

Aan het onderzoek ligt een analysekader ten grondslag op basis waarvan de beleidscontext, het woonbeleid en de relatie tussen de Raad, het College en derden in kaart is gebracht. In hoofdstuk 2 komt dit kader terug in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Daarin beschrijven we onder meer de rol van de gemeente in de uitvoering van het woonbeleid, de instrumenten die haar ter beschikking staan en de veranderde relatie tussen het College en de Gemeenteraad (onderzoeksvragen vijf, zes en zeven). Hierbij gaat het om een beschrijving op hoofdlijnen die op iedere gemeente van toepassing is.

In hoofdstuk 3 betrekken we deze algemene beschrijving op 's-Hertogenbosch. We behandelen de probleemperceptie die ten grondslag ligt aan het beleid, de doelstellingen die op basis daarvan zijn geformuleerd en de gekozen beleidsaanpak. Ook de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan worden beschreven. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een overzicht gepresenteerd van de gerealiseerde woningbouwproductie in de afgelopen jaren. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee de onderzoeksvragen één t/m vier, zeven, acht en 11 t/m 14.

De relatie tussen het College, de Raad en derden staat centraal in hoofdstuk 4 (onderzoeksvragen 15 t/m 18). Onder meer gaan we daar in op de problemen die zich voordoen ten aanzien van de kaderstelling en controle door de Raad.

Het rapport sluit af met de conclusies van het onderzoeksteam over de effectiviteit van het woonbeleid en het samenspel tussen Raad, College en derden (concluderende onderzoeksvragen 19, 20 en 21).

2 Gemeentelijk woonbeleid in algemene context

In dit hoofdstuk gaan we op hoofdlijnen in op de rol van gemeenten in het woonbeleid en de veranderingen die zich daarin de laatste jaren hebben voorgedaan. We beschrijven de rollen die de gemeente afhankelijk van de specifieke context kan kiezen en geven een overzicht van het gemeentelijk instrumentarium. Tot slot gaan we kort in op de rolverdeling tussen Raad en College in het licht van de dualisering. Kort gezegd behandelen we in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen vijf, zes en zeven.

Dit hoofdstuk is algemeen van karakter en dient als kader voor de reconstructie van het woonbeleid van 's-Hertogenbosch en de rol van de Raad, College en derden in de uitvoering van het beleid.

2.1 Gewijzigde beleidscontext

Vanaf begin van de jaren negentig is het gemeentelijk woonbeleid als gevolg van de decentralisatie van rijkstaken en verantwoordelijkheden op het gebied van woningbouw sterk gewijzigd. Daar waar voorheen de rijksoverheid vooral door de inzet van financiële instrumenten grote invloed had op de woningbouw hebben nu de gemeenten een centrale rol.

Tegelijkertijd is door het wegvallen van de rijkssubsidies – een belangrijk sturingsinstrument – de invloed van de marktsector in de woningbouw sterk toegenomen. Daarnaast is door de verzelfstandiging van de woningcorporaties de grip van de overheid op deze organisaties verminderd. Bovendien vervaagt door verbreding van het werkkterrein van corporaties het onderscheid tussen markt en sociale sector.

Als gevolg van deze sterk veranderende beleidscontext is de gemeentelijke positie in het woonbeleid sterk gewijzigd. De gemeente is voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van wonen steeds meer afhankelijk geworden van marktpartijen. Kern van de wijziging is dat sprake is van een 'horizontalisering' van relaties. In de nieuwe situatie zijn gemeenten enerzijds cruciale actoren – zonder de gemeente is bouwen niet mogelijk –, anderzijds zijn ze slechts één van de vele spelers en sterk afhankelijk van de andere partijen, zoals corporaties, ontwikkelaars en bouwers. De gemeente heeft geen directe zeggenschap over de andere betrokkenen en kan deze niet dwingen te bouwen wat de gemeente wil.

Veel meer dan voorheen dienen gemeenten daarom in overleg met andere overheden samen met marktpartijen (waaronder corporaties, particuliere verhuurders, bouwers, ontwikkelaars maar ook bewoners) de beleidsopgaven te realiseren. Van belang daarbij is dat veel actoren kunnen fungeren als 'hindermacht', terwijl een succesvolle uitvoering niet door één partij kan worden gerealiseerd maar dat daarvoor 'coalities' gesmeed moeten worden. Illustratief in dit verband is dat vroeger werd gesproken over gemeentelijke *uitvoering of exploitatie* terwijl nu de term *gemeentelijke regie* wordt gehanteerd. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenten in de uitvoering van bijvoorbeeld ontwikkelings- of herstructureringsprojecten, uitgaande van het algemeen belang, sturing uitoefenen rekening houdend met de belangen van andere betrokkenen als grondeigenaren, verhuurders en bewoners.

2.2 Mogelijke gemeentelijke rollen in het woonbeleid

Door de wijzigingen in de beleidscontext is de rol van de gemeente in de uitvoering van het woonbeleid ook aan veranderingen onderhevig. In zijn algemeenheid zijn de volgende rollen te onderscheiden.

1. Signalerende rol

Het signaleren van ontwikkelingen in de woningmarkt – zoals het bepalen van de woningbehoefte – maar ook algemene ontwikkelingen in de gemeente die van invloed (kunnen) zijn op het woonbeleid is een belangrijke taak van de gemeenten.

2. Kaderstellende rol (formuleren van beleid)

Op basis van woningmarktontwikkelingen en wijkontwikkelingsstrategieën kan de gemeente beleid formuleren en zo de kaders vaststellen voor het woonbeleid. Onder andere moet worden vastgesteld wat en waar de gemeente zou willen laten bouwen. Daarbij zijn ook afwegingen tussen het beleidsterrein wonen en andere beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en milieu aan de orde. Het Beleidsplan Wonen 1997 en de Notitie Woonbeleid 2001 zijn voorbeelden van dergelijke kaders.

3. Regisseren (procedureel en inhoudelijk)

Zoals hierboven uiteen is gezet is de gemeente voor het realiseren van de bouwprojecten sterk afhankelijk van andere (markt)partijen. De gemeente kan als regisseur van het woonbeleid voor verschillende insteken en instrumenten kiezen. De keuze voor een bepaalde invulling dient te worden bepaald door de context (denk daarbij als factoren als publiek/privaat belang, omvang, urgentie, grondeigendom). Daarbij zijn drie dimensies te onderscheiden¹.

1. Wat moet worden geregisseerd?

Grof gezien kan de regie in het woonbeleid betrekking hebben op de uitvoering van een concreet project of op de procesgang voorafgaand aan een project. In het eerste geval gaat het om het goed tot uitvoering brengen van een project waarover in een eerder stadium overeenstemming is bereikt. Gemeenten kunnen in dat geval bijvoorbeeld zelf instrumenten inzetten en activiteiten ontplooiën, bouwers aan hun contracten houden enzovoorts. In het tweede geval gaat het om het samenbrengen van partijen, belangen en het zo mogelijk genereren van middelen ter voorbereiding van een specifiek project. Afspraken kunnen eventueel worden neergelegd in convenanten, intentieovereenkomsten en dergelijke. Uiteraard kan een proces uitmonden in een concreet project.

2. Welke vorm van samenwerking is aan de orde?

In essentie zijn er drie samenwerkingsvormen te onderscheiden die overigens ook in combinatie voorkomen. De eerste vorm is een geheel publieke ontwikkeling. De gemeente stelt in dat geval in eigen beheer een plan op, voert de grondexploitatie en laat private partijen het plan vervolgens uitvoeren. Deze samenwerkingsvorm komt overigens weinig voor. De tweede samenwerkingsvorm die veruit het meeste voorkomt, betreft publiek-private samenwerking waarbij overheid en markt nauw samenwerken en ieder een eigen deel van de uitvoering voor rekening nemen.

¹ Deze dimensies zijn ontleend aan het rapport "Organisatie van prestatie; Regie in de stedelijke ontwikkeling", prof. dr. W.K. Altes c.s., Den Haag 2004.

Daarbij is sprake van een vorm van risicodeling. De samenwerking *kan* het karakter krijgen van een PPS-constructie door de oprichting van een aparte grondexploitatie maatschappij of ontwikkelingsbedrijf. In de derde plaats kan incidenteel sprake zijn van een volledig private ontwikkeling waarin de gemeente slechts randvoorwaarden stelt aan de uitvoering van een project. Gemeentelijk regie is hier in feite niet aan de orde.

3. Op welke wijze wordt de regierol ingevuld?

De concrete invulling van de regierol kan verschillende vormen aannemen. Een gemeente kan bewust dan wel onbewust *geen regie* voeren omdat ze bijvoorbeeld geen prioriteit hecht aan een bepaald project. Ook kan een gemeente zich *actief solistisch* opstellen om zo processen of projecten vlot te trekken. Dit door bijvoorbeeld zelf plannen te formuleren of delen te financieren. Een gemeente vult de regierol *actief gezamenlijk* in wanneer doelbewust samenwerking gezocht wordt met andere partijen. Dit omdat zij bijvoorbeeld grondposities hebben of wanneer gezocht wordt naar risicospreiding. Er is sprake van een *passieve houding* wanneer een gemeente geen initiatieven ontplooid maar zich bijvoorbeeld beperkt tot het al dan niet aanpassen van bestemmingsplannen.

De regierol wordt inhoudelijk ingevuld door het opstellen van kaders/uitgangspunten met betrekking tot het woonbeleid en tevens door het formuleren van volkshuisvestingsparagrafen bij woningbouwprojecten, waarbij dan een duidelijke samenhang ligt met het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Op het niveau van de individuele bouwplannen betekent dit onder andere het afstemmen van de stedenbouwkundige, volkshuisvestings- en grondexploitatiekant.

4. Faciliteren

Voor projecten ontwikkeld kunnen worden, dienen de randvoorwaarden op orde te zijn. De gemeente heeft in dit verband een faciliterende rol door bijvoorbeeld het aanpassen van het bestemmingsplan of het starten van een 'zelfstandige projectprocedure' (zogenoemde zpp). Ook kan gedacht worden aan het verstrekken van subsidies, bij elkaar brengen van partijen enzovoorts. De faciliterende rol heeft daarmee een overlap met de eerder beschreven regierollen.

5. Sturen

De woningbouw is in vergelijking met een aantal jaren geleden duidelijk afhankelijker geworden van de marktsector. Hiermee verandert ook de rol van de gemeente. Door deze veranderende rol heeft de gemeente vaak minder invloed op de uiteindelijke realisatie van projecten. Dit neemt niet weg dat de gemeente haar beleidsdoelstellingen gerealiseerd wil zien worden. Wanneer projecten stagneren kan een gemeente trachten te sturen in de uitvoering van projecten door bijvoorbeeld het voeren van overleg tot in het uiterste geval de gang naar de rechter omdat partijen hun contractuele afspraken bijvoorbeeld niet nakomen.

In de volgende paragraaf gaan we hierop verder in.

2.3 Instrumenten van de gemeente in het woonbeleid

Afhankelijk van de gekozen rol kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten om het woonbeleid te sturen en te beïnvloeden. De aard en 'dwingendheid' van de instrumenten wisselt sterk. Veelal wordt een onderscheid gemaakt in juridische, economische en sociale instrumenten die doorgaans in combinatie worden ingezet.

Juridisch instrumentarium

Met behulp van regelgeving is het mogelijk ontwikkelingen toe te staan of te verbieden. Ook kunnen voorwaarden of kaders worden gesteld aan bijvoorbeeld woningbouwprojecten. Voorbeelden van juridische instrumenten zijn bestemmingsplannen, bouwvergunningen, welstandsnota's, bouwverordeningen, exploitatieverordeningen, exploitatieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgifteovereenkomsten.

Economische instrumenten

Doel van economische, ook marktconforme of transactie-instrumenten genoemd, is de doelgroep door middel van financieel-economische prikkels te stimuleren tot gewenste acties dan wel te weerhouden van ongewenst gedrag (bijvoorbeeld door heffingen). De keuzevrijheid van de doelgroep wordt niet fundamenteel beperkt, maar de financiële prikkels beogen de keuze voor bepaalde alternatieven te bevorderen.

Naast subsidies (die bijvoorbeeld kunnen worden gefinancierd door statiegeldregelingen of grondexploitatieopslagen) heeft het grondbeleid in hoge mate een economisch karakter. Door het beschikbaar stellen van gronden kan de gemeente mogelijkheden scheppen voor nieuwe woningbouwlocaties. Daarnaast kan de gemeente door het hanteren van bepaalde grondprijsberekeningen bepalen wat op welke locaties mogelijk wordt. Bij een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf als marktpartij gronden aan die zij vervolgens bouwrijp maakt en beschikbaar stelt voor nieuwbouw. De risico's zijn vervolgens ook voor de gemeente zelf. De gemeente kan de gronden kopen maar heeft ook een aantal wettelijke instrumenten die zij kan inzetten om de gronden in handen te krijgen: de Wet voorkeursrecht Gemeenten en onteigening. De gemeente kan er voor kiezen vooruitlopend op nieuwe plannen strategische grondaankopen te doen. Zo heeft de gemeente maximale controle over de uiteindelijke invulling van het gebied en voorkomt het speculatie en prijsopdrijving. Het bouwclaimmodel en de Publiek-Private-Samenwerking (PPS) zijn twee bijzondere voorbeelden van grondbeleid. Het bouwclaimmodel wordt vaak toegepast als marktpartijen grondposities hebben verworven op de te ontwikkelen locatie. De marktpartijen verkopen dan hun grond aan de gemeente onder voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een vooraf vastgesteld deel van de grond weer kunnen afnemen. Een PPS kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld het oprichten van een gezamenlijke rechtspersoon. Alle betrokken partijen leggen dan hun bezit in en kunnen na realisatie van het project op basis van hun aandeel in het geheel aanspraak maken op de gerealiseerde winst.

Sociale instrumenten

Met behulp van sociale instrumenten kan de gemeente trachten de doelgroep door (een vorm van) communicatie of overreding aan te zetten tot gewenst gedrag. Het samenbrengen van partijen, voeren van overleg, advisering, maken van afspraken en het afsluiten van convenanten zijn voorbeelden van sociale instrumenten.

2.4 Duaal stelsel

Niet alleen de positie van de gemeente in het woonbeleid is sterk veranderd, ook de relatie tussen Gemeenteraad en College is met de invoering van het duale stelsel gewijzigd. Direct gevolg daarvan is dat ook de rol van de Gemeenteraad op dit beleidsterrein anders is dan voorheen.

Duale verhoudingen

Het dualisme is gericht op het ontvlechten van de posities en bevoegdheden van het College van Burgemeester en Wethouders, de Gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie. Dit met als doel de kaderstellende en controlerende taken van de Gemeenteraad te versterken. Kaders stellen (op hoofdlijnen) doet de Gemeenteraad door de volgende vragen te stellen en te beantwoorden:

- Wat willen we bereiken (effecten)?
- Wat doen we daarvoor (output/prestaties)?
- Wat mag het kosten?

De controletaak voert de Gemeenteraad uit door te beoordelen of er aan de gestelde kaders is voldaan, de beoogde prestaties zijn geleverd en de effecten zijn bereikt. Dit doet de Gemeenteraad op basis van de verantwoording die het College – verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid - aflegt aan de Raad. Het College moet hierbij inzicht geven in de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitvoering. De Rekenkamercommissie doet hiernaar op eigen gezag en zelfstandig onderzoek en rapporteert hierover aan de Raad.

Vanuit zijn kaderstellende taak dient de Gemeenteraad vast te stellen welke doelen de gemeente in het woonbeleid nastreeft, de randvoorwaarden waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd, de in te zetten instrumenten, termijnen en gereserveerde budgetten. Ook dient de Raad periodiek te reflecteren op de uitvoering van het woonbeleid. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de centrale doelstelling van het beleid van het beleid wordt gerealiseerd maar vooral ook om de vraag of de geformuleerde kaders toereikend zijn om de beoogde doelen te realiseren. In feite staan de achterliggende probleemanalyse en de te bereiken effecten dan centraal.

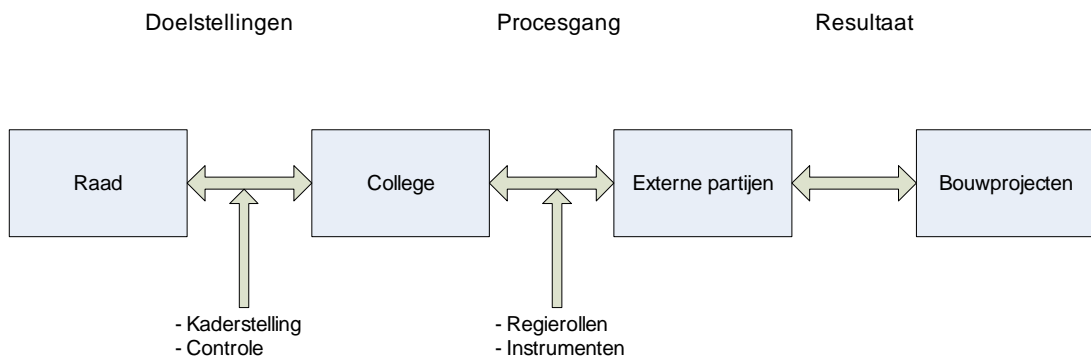
Voor wat betreft de controlerende taak staat de wijze van uitvoering centraal. Daarbij gaat het om de vraag of het College het beleid concretiseert binnen de door de Raad gestelde kaders. Cruciaal daarbij is dat ook de Gemeenteraad de positie van het College in de uitvoering van het woonbeleid onderkent en dat zij het College aanspreekt op de keuze voor een bepaalde rolinvulling, de achterliggende overwegingen, de ingezette instrumenten en de bereikte resultaten. Het gaat er enerzijds om dat het College verantwoording aflegt aan de Raad en anderzijds dat de Raad – uitgaande van de positie van het College in het beleidsterrein – de 'juiste vragen' stelt. Door zich puur te beperken tot de (overigens zeer relevante) vraag in hoeverre de doelen zijn behaald zonder de turbulente beleidscontext in ogenschouw te nemen, verliest de controletaak van de Gemeenteraad aan kracht. Het gaat er immers om de achterliggende beleidsproblemen op te lossen en daarvoor zo mogelijk oplossingsrichtingen aan te reiken.

Randvoorwaardelijk bij de invulling van zowel de kaderstellende als de controlerende taak is dat het College de Gemeenteraad op de juiste momenten voldoende informeert en niet voor min of meer voldongen feiten stelt. Ook in het verkrijgen van de gewenste informatie kan de Raad zich uiteraard meer of minder actief opstellen.

Wanneer we deze paragraaf in verband brengen met de voorgaande, ontstaat het volgende onderzoekmodel.

Focus onderzoeksvraag 2

Focus onderzoeksvraag 1



3 Woonbeleid 's-Hertogenbosch

Dit hoofdstuk beschrijft in grote lijnen het woonbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch in de afgelopen jaren (onderzoeksvragen één t/m vier, zeven, acht, 11 t/m 14). Paragraaf 3.1 gaat in op de probleemperceptie die ten grondslag ligt aan het beleid. De doelstellingen die op basis daarvan zijn geformuleerd komen in de tweede paragraaf aan de orde, de beleidsaanpak in de derde. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de geleverde beleidsprestaties uitgedrukt in het aantal gerealiseerde woningen en de gerealiseerde differentiatie.

3.1 Doelen van het woonbeleid

Het *Beleidsplan Wonen 1997* en *Notitie Woonbeleid 2001* vormen het kader voor het woningbouwbeleid van de gemeente. De doelen die in deze stukken zijn genoemd, zijn vrijwel onveranderd overgenomen in latere stukken als het collegeprogramma, de jaarlijkse begrotingen, de actualisatie van de *Notitie Woonbeleid 2001* uit 2002 en de *Nota Hoogbouw*.

Beleidsplan Wonen 1997

De problemen die geschetst worden in het *Beleidsplan Wonen 1997* hebben betrekking op het te kort aan (bereikbare) huurwoningen, de leefbaarheid van buurten en het gebrek aan differentiatie in de woningvoorraad. De doelstelling van het woonbeleid "*is dat 's-Hertogenbosch ook op de middellange termijn, tot 2005, zal beschikken over voldoende en gedifferentieerde huisvestingsmogelijkheden voor de huidige bevolking en de zich aandienende woningbehoefte. Het aantrekkelijk houden en maken van het woningaanbod en het vergroten van de keuzemogelijkheden met betrekking tot woonruimte is daarvoor van belang*". Deze doelstelling is uitgewerkt in een aantal onderliggende doelen, namelijk herstructurering van delen van het stedelijk gebied; toevoeging van een gedifferentieerd, gesegmenteerd en evenwichtig aanbod in de bereikbare huur- en koopsector en een taakstelling in het kader van het Vinex-convenant. Deze taakstelling luidde:

- 1.120 woningen per jaar in de periode 1995 t/m 1999
- 1.013 woningen per jaar in de periode 2000 t/m 2004.

Door stedelijk voorraadbeleid, woningbouwbeleid en woonruimteverdeling moeten de doelen uit het Beleidsplan worden gerealiseerd.

Stedelijk voorraadbeleid

Als onderdeel van wijkontwikkelingsstrategieën is nagegaan hoe het staat met de potenties van de wijken en of de woningvoorraad nog in voldoende mate aansluit bij de woonwensen. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot het besluit wijken te herstructureren. Door differentiatie van het woningbestand, functiemenging, het verbeteren van de (sociale) veiligheid en het aanpassen van de voorraad aan de marktontwikkeling wordt gewerkt aan het opwaarderen van buurten en wijken. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de herstructurering van delen van het bestaand stedelijk gebied gebeurt in samenhang met de ontwikkeling van nieuwe woningen in de Vinex-locaties.

Naast herstructurering is ook herdifferentiatie (geleidelijke aanpassing) genoemd als mogelijkheid om de stedelijke voorraad aan te passen. Dit moet gebeuren door maatregelen als woningverbetering, sloop van woningen en vervangende nieuwbouw in de marktsector (midden en dure segment), omzetting (waaronder verkoop van huurwoningen boven de f 700,- huur) en huurbeleid. Doelstelling is dat in de bestaande voorraad het huidige volume bereikbare huurwoningen gehandhaafd blijft.

Woningbouwbeleid

Woningbouwproductie (gemiddeld 1.120 per jaar in de periode 1997 - 2005) moet verder zorgen voor een verdere differentiatie van de woningvoorraad. Daarbij ligt de nadruk op de koopsector en voldoende bereikbare huurwoningen.

Woonruimteverdeling

Het Beleidsplan kondigt aan dat het systeem van woonruimteverdeling gaat veranderen van een traditioneel distributiemodel (waarbij de corporaties voor een belangrijk deel de toewijzing bepalen), naar een marktgericht systeem waarin de woningzoekende actief betrokken is en meer keuzevrijheid heeft.

Notitie Woonbeleid 2001

De *Notitie Woonbeleid 2001*, een actualisatie van het *Beleidsplan Wonen 1997*, beschrijft voor het eerst het probleem van de achterblijvende woningbouwproductie. Geconstateerd wordt dat het aantal opgeleverde woningen jaar na jaar achterblijft bij de taakstelling. Wel stelt de Notitie dat daar met het beschikbaar komen van de uitbreidingslocaties De Grote Wielen, Haverleij en Empel verandering in komt en dat vanaf 2005 het woningbouwprogramma in de pas zal lopen met de taakstelling. De Notitie vermeldt dan ook geen maatregelen om de woningbouwproductie te stimuleren.

De kwantitatieve doelstellingen voor het woonbeleid in 's-Hertogenbosch zijn weergegeven in het onderstaande kader en zijn afkomstig uit de Notitie Woonbeleid 2001. Ze zijn geformuleerd op basis van bevolkingsprognoses. Met behulp van deze prognoses is vastgesteld hoeveel woningen in 2020 nodig zouden zijn. Dit aantal is vervolgens naast de bestaande voorraad gelegd en het verschil is als doelstelling opgenomen de notitie. De doelstelling met betrekking tot het totaal aantal te realiseren woningen is in de daarop volgende notities niet aangepast. Er heeft wel een kleine verschuiving plaatsgevonden in de differentiaties tussen de verschillende type woningen. Zo is op verzoek van de corporaties de sociale koop op de locaties De Grote Wielen bijvoorbeeld omgezet in sociale huur.

Kwantitatieve doelstellingen Notitie Woonbeleid 2001			
<i>Totale nieuwbouw in de periode 2000 t/m 2020 (19.500 woningen)</i>			
- sociale huur	2.600 (13%)	- sociale koop	2.300 (12%)
- duurdere huur	1.400 (7%)	- middeldure koop	4.800 (25%)
		- dure koop	8.400 (43%)
<i>Nieuwbouw in de aandachtsgebieden GSB (3.300 woningen)</i>			
- sociale huur	1.300 (40%)	- sociale koop	400 (12%)
- duurdere huur	400 (12%)	- middeldure koop	800 (24%)
		- dure koop	400 (12%)
<i>Nieuwbouw in de rest van de stad (16.200 woningen)</i>			
- sociale huur	1.300 (8%)	- sociale koop	1.900 (12%)
- duurdere huur	1.000 (6%)	- middeldure koop	4.000 (24%)
		- dure koop	8.000 (50%)
<i>Verkoop 2.500 huurwoningen,</i>		waarvan 350 in GSB-aandachtsgebieden	
		waarvan 500 in de kernvoorraad	
<i>Sloop van 2.500 woningen,</i>		waarvan 2.150 woningen in de GSB-aandachtsgebieden	

Actuele doelen

De doelen die zijn vermeld in het *Beleidsplan Wonen* en de *Notitie Woonbeleid* zijn vrijwel onveranderd overgenomen in latere stukken zoals de Ruimtelijke Structuurvisie en de nota Hoogbouw bijvoorbeeld. Beide nota's kunnen daarom gezien worden als de kern van het gemeentelijk woonbeleid. Uit de beleidsstukken komt naar voren dat ondanks de verwachting dat de woningbouwproductie zou aantrekken de prognoses jaar na jaar niet gehaald worden. Dat dit een groot knelpunt is, wordt zowel door de Raad als het College gedeeld. Het probleem van de tegenvallende woningbouwproductie is dan ook een belangrijk issue geworden in het woonbeleid.

In de Raad heeft in de afgelopen periode een discussie plaatsgevonden over de haalbaarheid van de prognoses. Een aantal raadsleden heeft de wethouder gevraagd om reële woningbouwprognoses omdat de bestaande doelstellingen steeds weer niet realistisch blijken te zijn. Andere raadsleden voelen echter niets voor een aanpassing van de ambitie. Deze is namelijk gebaseerd op de behoefte aan woningen waarin moet worden voorzien. Ook de wethouder gaf aan het belangrijk te vinden dat de doelstellingen niet naar beneden worden bijgesteld. Het is volgens haar van belang ambitie te blijven tonen en zo een prikkel af te geven richting gemeente en buitenwereld dat het belangrijk is te blijven bouwen in de stad. De angst bestaat dat wanneer de ambities naar beneden worden bijgesteld er nog minder woningen gerealiseerd zullen worden.

“Er bestaat momenteel een gevoel van urgentie. Alle partijen werken aan het opvoeren van de productie. De wil is er om door te gaan”. (bron corporatie)

De grotere focus op de productie betekent overigens niet dat de andere doelen (bijvoorbeeld differentiatie) uit het oog zijn verloren. Wel is het zo dat in de loop der jaren nieuwe accenten in het beleid zijn gelegd. Een voorbeeld daarvan is het bevorderen van de combinatie wonen en zorg. Het stedelijk voorraadbeleid en woningbouwbeleid komen steeds terug als belangrijke instrumenten. Stedelijk voorraadbeheer concentreert zich vanaf 1999 op de herstructurering van de GSB-aandachtsgebieden (*Programma Grote Stedenbeleid 's-Hertogenbosch 1999/2000-2004*). Er wordt vanaf 1999 gesproken over een gecombineerde aanpak van een verhoging van de kwaliteit van de woningvoorraad (door herstructurering) en een verhoging van de woningbouwproductie.

3.2 Uitvoering van het beleid

3.2.1 Signalering

De gemeente 's-Hertogenbosch speelt een actieve rol in de ontwikkeling en uitvoering van het woonbeleid. Basis voor het beleid zijn onderzoeken naar en analyses van de woningmarkt. Sinds 1999 wordt periodiek de regionale woningmarktmonitor uitgevoerd die op initiatief van de gemeente is ontwikkeld. Bij de ontwikkeling en uitvoering zijn andere cruciale actoren – omliggende gemeenten, woningbouwcorporaties, makelaars en andere marktpartijen – nauw betrokken. Achterliggend doel hiervan is dat alle betrokken partijen in 's-Hertogenbosch hun beleid baseren op dezelfde cijfers. Discussies over de basisgegevens die ten grondslag liggen aan het woonbeleid worden op deze manier voorkomen.

3.2.2 Gemeentelijke regie

Het aantal woningbouwprojecten in 's-Hertogenbosch is groot (circa 60 à 80 per jaar). De omvang en complexiteit van deze projecten wisselen sterk. Ook de specifieke context waarbinnen een project moet worden ontwikkeld en uitgevoerd varieert. De gemeente speelt hierop in door haar regierol wisselend in te vullen. Een belangrijke rol speelt de op aandring van de Raad opgerichte *Taskforce Wonen* (2003). Deze is opgericht om de woningbouwproductie te versnellen. Dit heeft inmiddels geleid tot onder andere het *Lokaal Akkoord Wonen* (zie ook § 4.3) en de prioritering van haalbare en succesvolle projecten.

Er zijn projecten waarbij de gemeente zich vooral richt op het proces maar ook projecten waarbij de gemeente een meer inhoudelijke rol heeft. Uiteraard komt ook de combinatie voor. In een aantal projecten is sprake van een vorm van publieke-private samenwerking waarbinnen de gemeente een actieve rol speelt en samen met andere partijen opereert. Ook het volledig privaot ontwikkelen van locaties komt voor. De bemoeienis van de gemeente beperkt zich bij dergelijke projecten tot het vaststellen van het bestemmingsplan, het verlenen van vergunningen en vaak wordt er nog op afstand gestuurd door het stellen van enkele randvoorwaarden. De gemeente voert bij dergelijke projecten geen regie maar zorgt wel voor de juiste randvoorwaarden.

Een voorbeeld van een groot project waar de gemeente actief de regie heeft gevoerd is Paleiskwartier (zie kader). De gemeente heeft het project niet alleen geïnitieerd en de uitvoering gefaciliteerd maar draagt ook een deel van de risico's door te participeren in de BV Paleiskwartier. Belangrijke reden voor het op deze wijze invullen van de regierol was dat de gemeente, maar ook externe partijen, deze locatie niet zelfstandig hadden kunnen ontwikkelen. Dit vanwege de omvang en complexiteit van het project en de grote risico's die er aan verbonden waren. Door de relevante partijen (en de daarmee samenhangende belangen) samen te brengen in een aparte organisatie kan er slagvaardig worden geopereerd. Ook het feit dat er in het bestemmingsplan ruime normen met betrekking tot het aantal te realiseren woningen zijn opgenomen is een belangrijke succesfactor gebleken. Wijzigingen in het programma als gevolg van veranderingen in de woningmarkt hoefden daardoor niet eerst langs de Gemeenteraad waardoor tijdsinstaat geboekt kon worden.

Paleiskwartier

Het initiatief voor het ontwikkelen van het Paleiskwartier lag bij de gemeente. Het gebied was verloederd en vanaf de jaren tachtig speelde de gemeente met ideeën om het gebied te herontwikkelen. Omdat vanaf het begin duidelijk was dat de gemeente de ontwikkeling niet alleen zou kunnen realiseren is besloten een PPS-constructie op te zetten. Met twee partijen heeft de gemeente een stedenbouwkundig plan ontwikkeld en een intentieovereenkomst gesloten. Doel van het plan is het realiseren van een integraal multifunctioneel centrumgebied. In het gebied zijn zowel woningen als kantoren gepland. Het project zou bestaan uit 1/3 woningen, 1/3 kantoren en 1/3 zou afhankelijk van de markt ontwikkeld worden (zijn grotendeels woningen geworden). In totaal zijn 1.250 woningen opgenomen in de plannen. Daar komen nog de woningen bij die op de stukken grond worden gerealiseerd die zijn aangekocht na het tekenen van de samenwerkingsovereenkomst.

Na het tekenen van de intentieovereenkomst in 1996 is twee jaar overlegd om de PPS-constructie rond te krijgen. Het Masterplan voor het gebied is ontwikkeld en verwerkt in het bestemmingsplan. Samen met alle aankoopovereenkomsten vormde dat de samenwerkingsovereenkomst. Deze is uiteindelijk door de gemeente en drie externe partijen getekend. Vervolgens is de directie van de BV Paleiskwartier benoemd en de planvorming gestart. Uitgangspunt was een looptijd van 10 tot 12 jaar. Door de tegenvallende economie zal de looptijd wellicht iets langer worden.

Het bouwtempo wordt bepaald door de marktvraag. Toen in 2002 de afname van woningen sterk terugliep heeft de gemeente een aantal scenario's bekeken om de productie op gang te houden. Uiteindelijk is een deal gesloten met een woningcorporatie voor de afname van een deel van de woningen. Er zijn in 2005 68 woningen door de woningcorporatie gekocht voor verhuur, in 2006 komen hier nog eens 108 huurwoningen bij.

Het bestemmingsplan is in 1998 vastgesteld door de Raad. Vanaf dat moment heeft de Raad geen directe bemoeienis meer met het project. De kaders die in het bestemmingsplan zijn geformuleerd worden in de uitvoering gevolgd. De flexibiliteit blijkt zodanig te zijn dat er voldoende kan worden ingespeeld op de marktvraag. Een voorbeeld hiervan is het aantal woningen dat kan variëren van 700 tot 1.200. In de praktijk is het aantal woningen tot nu toe gemaximaliseerd. De afstemming binnen het project vindt plaats in de directie van BV Paleiskwartier, waarin de gemeente vertegenwoordigd is door ambtenaren. Het bestuurlijk overleg vindt één maal per jaar plaats tussen het College en de Raad van Commissarissen van de BV Paleiskwartier.

Ook bij De Groote Wielen speelt de gemeente een actieve rol (zie kader). In eerste instantie heeft ze zich daarbij gericht op het proces. Op deze grote uitleglocatie hadden maar liefst 19 marktpartijen grondposities verworven. Om op de locatie een kwalitatief hoogwaardige en samenhangende wijk te kunnen realiseren heeft de gemeente langdurig onderhandeld met alle betrokken partijen. Uiteindelijk is er voor gekozen het bouwclaimmodel toe te passen op deze locatie. Hierdoor werd het voor de gemeente mogelijk de ontwikkelingen op de locatie beter te sturen. Door de toepassing van het bouwclaimmodel kan de gemeente haar regierol op projectniveau goed invullen. Dit model is volgens alle betrokkenen het juiste instrument voor de ontwikkeling van deze locatie. Daar staat tegenover dat wanneer de gemeente zich eerder een betere grondpositie had verworven haar onderhandelingspositie sterker was geweest waardoor de totstandkoming van het bouwclaimmodel minder lang had hoeven duren.

De Groote Wielen

De Groote Wielen is een grote uitleglocatie. Dit gebied lag in eerste instantie op het grondgebied van de gemeente Rosmalen. Na de samenvoeging per 1-1-1996 van de gemeenten Rosmalen en 's-Hertogenbosch is de huidige planopzet van deze locatie tot stand gekomen. Daarvoor was echter al lang bekend dat er op die locatie zou worden gebouwd en hadden inmiddels 19 verschillende marktpartijen stukken grond verworven. Dit heeft voor veel vertraging gezorgd. De marktpartijen wilden de locatie eerst zelf ontwikkelen maar daar was de gemeente op tegen omdat dit eindeloze afstemmingsdiscussies tot gevolg zou hebben en zou leiden tot versnippering in de wijk. Uiteindelijk is in overleg met alle betrokken partijen gekozen voor het toepassen van het zogenaamde bouwclaimmodel op deze locatie. Er is veel tijd geïnvesteerd in het ontwikkelen van dit model en de vele overleggen met alle betrokken partijen. Iedereen is het er echter over eens dat dit noodzakelijk was voor de ontwikkeling van het gebied en dat deze investeringen zich nu terugverdienen omdat alle neuzen nu dezelfde kant op staan.

De vertraging op de locatie De Groote Wielen wordt overigens als één van de belangrijkste oorzaken gezien voor het niet realiseren van de geprognosticeerde aantallen woningen. Los van de hierboven geschetste moeizame procedure remde de opstelling van de provincie de ontwikkeling van de locatie. Deze was in eerste instantie niet enthousiast over het plan. Langdurig overleg en discussies over onder meer de ligging van een bedrijventerrein en de aansluiting op de A2 waren het gevolg. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het in tweeën knippen van het plan. Het eerste deel (4300 woningen) is in uitvoering genomen. Het tweede deel mag pas na 2015 ontwikkeld worden. De notitie "Woonbeleid in uitvoering" (november 2002) noemt in aanvulling op deze oorzaken nog een oorzaak voor de vertraging op De Groote Wielen. Als reactie op de landelijke discussie over de gebrekkige kwaliteit van Vinex-locaties zijn de ontwikkelingsplannen aangepast. Veel ambities (vooral kosten voor parkeren) zijn opgeschroefd waardoor er opnieuw onderhandeld moest worden over de aangepaste kwaliteitseisen en de daarmee samenhangende financiële consequenties.

3.2.3 Ingezette instrumenten

De gemeente zet een breed scala aan instrumenten in om de woningproductie te stimuleren. Het is in het kader van dit onderzoek niet haalbaar alle instrumenten per project te benoemen. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste waarbij we – waar relevant – aangeven of ze voor een versnelling of een vertraging van de productie hebben gezorgd.

Juridische instrumenten

De belangrijkste juridische instrumenten in het woonbeleid zijn het bestemmingsplan en de bouwvergunningen. In sommige gevallen zoekt de gemeente de ruimte met deze instrumenten. Zo krijgen externe partijen waarmee de gemeente op een constructieve manier samenwerkt voorrang bij het doorlopen van de wettelijke procedures op het gebied van ruimtelijke ordening (aanvragen bouwvergunning). Verder maakt de gemeente gebruik van de zpp-procedure (in geval van het Ploossche Hof in Haren/Donk/Reit naast de reguliere bestemmingsplanprocedure) en worden in bestemmingsplannen soms ruime normen opgenomen (De Grootte Wielen) waardoor op onvoorziene omstandigheden kan worden geanticipeerd. Ook sluit de gemeente onder meer samenwerkingsovereenkomsten (Paleiskwartier en Haverleij) met andere actoren.

Door de juridische instrumenten creatief en flexibel in te zetten, kan de uitvoering van een project worden gestimuleerd. Aan de andere kant kunnen oorzaken voor grote vertragingen in het juridisch kader gelegen zijn. Voorbeelden zijn projecten die onverwacht te maken krijgen met complexe regelgeving rond bijvoorbeeld bodemvervuiling, archeologie of de Flora- en faunawet. De gemeente heeft daar echter weinig invloed op. Een ander voorbeeld in dit verband is de recente discussie rond fijn stof. Deze problematiek was bij de start van een aantal projecten nog niet bekend. Zowel de gemeente als de marktpartijen verwachten grote problemen als gevolg hiervan. Dergelijke vertragingrisico's zijn vooraf moeilijk in te schatten.

“Een belangrijk probleem in de woningbouw momenteel is dat je niet meer weet wat je allemaal te wachten staat als je met een project begint. Er kunnen zich elk moment nieuwe dingen voordoen waar je vooraf geen rekening mee kan houden.” (bron: marktpartij)

Economische instrumenten

Zowel het Rijk als de gemeente verstrekken subsidies in verband met woningbouwprojecten. Enkele voorbeelden zijn het Besluit Locatiegebonden Subsidies, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, Impulsregeling Stedelijke Vernieuwing, Fonds Sociale Woningbouw en het Fonds Flankerend Ouderenbeleid. Daarnaast zijn corporaties in staat gesteld koopwoningen te bouwen en huurwoningen te verkopen. De opbrengsten van deze activiteiten moeten worden ingezet voor het realiseren van onder andere sociale huurwoningen.

Grondbeleid

Het grondbeleid van 's-Hertogenbosch heeft als doel het optimaliseren van het financiële resultaat per project (in principe sluitende grondexploitaties). De grondprijzen zijn zoveel mogelijk marktconform waarbij overigens wel rekening wordt gehouden met lagere prijzen voor sociale woningbouw en dergelijke. De grondopbrengsten worden afgeroomd en gestort in het structuurfonds waarmee structuurversterkende maatregelen worden gefinancierd. Tot op heden heeft de gemeente de grondprijs niet verlaagd om zo de bouw van woningen te stimuleren. In principe streeft de gemeente een actief grondbeleid na. Met behulp van PPS-constructies (Paleiskwartier, Haverleij) en de toepassing van het bouwclaimmodel (Grootte Wielen en Empel) trekt de gemeente projecten

van de grond en krijgt ze invloed op het uiteindelijke eindresultaat. Bij kleine woningbouwprojecten stelt de gemeente zich passiever op.

Sociaal instrumentarium

De gemeente is actief bezig met het samenbrengen van partijen en het organiseren van overleggen. De belangrijkste overweging hier op in te zetten is dat de gemeente voor het realiseren van de woningbouwproductie geheel afhankelijk is van andere partijen. Zo sluit 's-Hertogenbosch convenanten af met externe partijen en maakt ze prestatieafspraken. Een voorbeeld daarvan is het *Lokaal Akkoord Wonen* dat de gemeente met de corporaties heeft gesloten. Ook op het niveau van concrete projecten worden afspraken met externen gemaakt. De partijen kunnen elkaar daar op aanspreken. Momenteel wordt er binnen de gemeente gezocht naar de mogelijkheid om ook sancties in te bouwen wanneer de partijen zich niet aan de afspraken houden.

De Reit

Het project De Reit wordt breed als een succes ervaren. Doel van het plan was upgrading van de wijk. Het was een pilotproject voor "Heel de buurt" en aangewezen als eerste gebied in het kader van het Grote Stedenbeleid. Door de afdeling Wonen is een wijkontwikkelingsstrategie opgesteld die is geconcretiseerd in concrete plannen. Deze plannen zijn vastgesteld door de Raad. Behalve de openbare ruimte lag in het gebied geen grond van de gemeente. De grond is voor 90% eigendom van de corporatie SSW. Het hele herontwikkelingstraject heeft de gemeente samen met de corporatie doorlopen. Vanuit de gemeente was de GSB gebiedsmanager hierbij betrokken. Overleg vond plaats in zogenaamde projectteamvergaderingen.

In overleg met de gemeente heeft de corporatie een programma opgesteld. Tegelijkertijd heeft de gemeente de bestemmingsplanprocedure in gang gezet. Deze is snel doorlopen. Op enig moment is zelfs besloten een vrijstellingsprocedure te volgen om de snelheid er in te houden. Er is toen een bouwvergunning verleend op basis van het ontwerpbestemmingsplan. Dit bleek mogelijk omdat er weinig bezwaren waren tegen het plan. Door twee jaar lang intensief met de wijkbewoners te overleggen hadden de corporatie en de gemeente hen grotendeels achter de plannen gekregen. Er zijn/worden fysieke en sociale maatregelen getroffen in de wijk. Het proces loopt volgens de betrokkenen goed. De tevredenheid van de bewoners blijkt onder meer uit een periodieke belevingsmonitor waarin de bewoners van De Reit hun eigen wijk steeds hogere rapportcijfers geven.

3.3 Woningbouwproductie

Deze paragraaf beschrijft de resultaten van het woonbeleid in de afgelopen jaren in termen van aantallen woningen en differentiatie. De aantallen gerealiseerde woningen zijn in tabel 3.1 afgezet tegen de taakstellingen die voor de betreffende jaren zijn afgesproken met het Rijk en de provincie. Met uitzondering van het jaar 2000, is deze taakstelling in geen enkel jaar gerealiseerd. In 1999, 2001 en 2004 is zelfs minder dan de helft van het afgesproken aantal woningen gebouwd. Het tekort is over de periode 1995 tot en met 2004 opgelopen tot 3.096 woningen.

Tabel 3.1 Woningbouwproductie afgezet tegen de taakstelling vanaf 1995¹

Jaar	Taakstelling	Aantal afgegeven bouwvergunningen	Woningproductie	Productie in % taakstelling	Saldo
1995	1.120	Onbekend	958	86%	-162
1996	1.120	804	897	80%	-223
1997	1.120	707	757	68%	-363
1998	1.120	928	844	75%	-276
1999	1.120	638	472	42%	-648
2000	1.013	954	1.022	101%	+9
2001	1.013	895	474	47%	-539
2002	1.013	669	835	82%	-178
2003	1.013	344	934	92%	-79
2004	1.013	893	376	37%	637
2005	1.200	-	-	-	-

Bron: Voortgangsrapportages Taskforce Wonen/De Groote Wielen

Differentiatie

Om voldoende keuzemogelijkheden te creëren op het gebied van wonen streeft de gemeente naar een differentiatie in nieuwbouw (prijs en type). De daadwerkelijk gerealiseerde samenstelling van de nieuwbouw per jaar is af te lezen in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Differentiatie woningbouw

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sociale huur	4,2%	13,3%	23,7%	20,9%	16,8%	13,3%	16,1%	31,7%
Sociale koop	3,0%	8,8%	6,3%	1,6%	1,7%	6,8%	3,2%	0,0%
Middeldure/dure huur	10,0%	19,3%	18,7%	1,2%	0,0%	0,0%	3,3%	9,6%
Middeldure koop	48,0%	37,4%	24,3%	29,5%	25,9%	28,5%	5,2%	3,2%
Dure koop	34,7%	21,2%	27,0%	46,8%	55,7%	51,4%	72,2%	55,5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Voortgangsrapportages Taskforce Wonen/De Groote Wielen

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het percentage sociale huurwoningen in 1997 ver beneden de in het *Beleidsplan Wonen 1997* geformuleerde doelstelling van 13% lag. In de daaropvolgende jaren steeg dit percentage en lag het elk jaar op of boven de doelstelling. In 2004 behoorde zelfs bijna eenderde van de nieuwe woningen tot deze categorie. Met betrekking tot de koopwoningen is de laatste jaren een oververtegenwoordiging van de dure koop (doel 43%) waarneembaar en een ondervertegenwoordiging van de sociale koop (doel 12%). In 2004 is geen enkele sociale koopwoning opgeleverd. Met betrekking tot dit type woningen heeft zich een beleidswijziging voorgedaan. In *Woonbeleid in uitvoering* (2002) is aangekondigd dat op verzoek van de woningbouwcorporaties in De Groote Wielen sociale koop omgezet zou worden naar sociale huur. Overweging hierbij was dat een sociale koopwoning alleen interessant is voor de eerste koper. Bij doorverkoop 'schieten' deze woningen doorgaans uit de sociale klasse.

¹ Inclusief de 400 woningen die de gemeente Vught en Heusden de afgelopen hebben gebouwd ter compensatie van de achterstand in de Bossche taakstelling.

Kantttekeningen bij de productie

In het voorgaande hoofdstuk zijn verschillende redenen genoemd voor het achterblijven van de woningproductie. Ook in hoofdstuk vier komen nog diverse oorzaken aan de orde. Los van deze punten die in meer of mindere mate door de gemeente zijn te beïnvloeden, spelen diverse contextfactoren waarop de gemeente nagenoeg geen grip heeft. Deze stippen we hieronder aan.

Weinig uitleglocaties

Het gegeven dat 's-Hertogenbosch onvoldoende uitbreidingslocaties heeft is een belangrijke oorzaak voor het niet realiseren van de geplande woningbouwproductie. Behalve de Groote Wielen zijn alleen Empel en Haverleij beschikbaar als uitleglocatie. Een locatie als Maliskamp (plan Gagelkamp) is door de provincie tegengehouden. Door dit gebrek aan uitleglocaties moet er relatief veel gebouwd worden op inbreidingslocaties. Hier worden doorgaans appartementen gebouwd die in de huidige markt moeilijk verkoopbaar zijn. Daarnaast zijn dit vaak relatief kleine, complexe projecten waartegen veel bezwaar wordt gemaakt. De gemeente is begonnen met het ontwikkelen van de meest voor de hand liggende inbreidingslocaties. Nu resteren de verhoudingsgewijs complexe locaties.

Achterblijvende productie is nationaal probleem

De achterblijvende productie is niet alleen in 's-Hertogenbosch een issue is maar speelt ook nationaal. Vanaf halverwege de jaren negentig is de bouwproductie overal in Nederland ingezakt. Doelstelling van de Vinex was bijvoorbeeld om in 10 jaar tijd 1 miljoen woningen te bouwen. In 2003, het dieptepunt in de woningbouwproductie, werden maar 60.000 woningen gerealiseerd. Dat zijn er 40.000 minder dan de doelstelling. In 2004 is de woningbouwproductie voor het eerst sinds jaren weer iets gestegen naar ruim 65.000 woningen¹. Maar ook toen werd de doelstelling bij lange na niet gehaald.

¹ NVB Regio Bouwwijzer Wonen (2005).



4 Samenspel tussen Raad, College en derden

Dit hoofdstuk beschrijft het samenspel tussen de Raad, het College en de externe partijen bij de uitvoering van het woonbeleid en de realisatie van de woningbouwproductie (onderzoeksvragen 15 t/m 18). De kaderstellende rol van de Gemeenteraad is aan de orde in § 4.1. In § 4.2 gaan we in op zijn controlerende taak. De relatie tussen het College en derden staat centraal in paragraaf 4.3.

4.1 Samenspel Raad en College; de kaderstellende taak

In 's-Hertogenbosch wordt het kader voor het woonbeleid gevormd door het collegeprogramma, de jaarlijkse begrotingen en verschillende nota's, zoals de *Notitie Woonbeleid* uit 2001, de actualisatie daarvan uit 2002 en andere relevante stukken die door de Raad zijn vastgesteld. Uit het onderzoek komt een aantal problemen naar voren met betrekking tot de kaderstelling. Deze worden hieronder puntsgewijs uiteengezet.

Geen integrale kaderstellende discussie in de Raad

Uit de agenda's en notulen van Raads- en commissievergaderingen komt naar voren dat belangrijke kaderstellende nota's niet in samenhang aan de orde komen. Het woonbeleid komt weliswaar op verschillende momenten ter sprake maar vaak vanuit een wisselend perspectief. Daar waar de ene vergadering wordt gesproken over de *Nota Hoogbouw*, staan in andere overleggen stadsontwikkeling, de prestatieafspraken met corporaties, de voortgang van de Taskforce of een concreet project centraal. Dit betekent dat de Raad op diverse momenten beslissingen moet nemen over wisselende aspecten van het woonbeleid. Hierdoor is het lastig integrale afwegingen te maken en het beleid in samenhang te beschouwen.

Zowel de Raad als het College onderkennen dat een vorm gecreëerd moet worden waarop het woonbeleid integraal kan worden besproken en duidelijke, eenduidige kaders kunnen worden geformuleerd. Het College bezint zich overigens ten tijde van het onderzoek op de vraag hoe de informatievoorziening naar de Raad kan worden gestroomlijnd zodat hij in staat wordt gesteld een kaderstellende discussie te voeren waarmee het College en het ambtelijk apparaat uit de voeten kunnen.

Kaders in nota's onvoldoende geëxpliciteerd

De kaderstellende nota's op het gebied van het woonbeleid hebben het karakter van beleidsprogramma's. De nota's omvatten een breed scala aan doelen, uitgangspunten, maatregelen en zo voorts. Bovendien zijn de doelen vaak ruim geformuleerd waardoor deze verschillend kunnen worden geïnterpreteerd en zijn de onderlinge verbanden soms impliciet. Het vaststellen van de grondprijs is een voorbeeld hiervan. De prijs bepaalt namelijk grotendeels wat er moet worden gebouwd en in welke dichtheid. Dit wordt echter niet altijd expliciet gemaakt.

“Als wij dan uiteindelijk met het eindresultaat worden geconfronteerd hebben wij het gevoel dat we er niets meer aan kunnen doen. We zitten in een rijdende trein. Kennelijk is ergens in een eerdere fase iets besloten in de Raad zonder dat de Raad zich daar van bewust was”. (bron: raadslid)

Mede als van de impliciete kaders wisselen de visies over de betekenis ervan. Ambtenaren, marktpartijen en sommige raadsleden zien de kaders als duidelijke beslissingen waarmee het College direct aan het werk kan. Een deel van de Raad echter ziet de kaders als mogelijke ontwikkelingsrichtingen. Voorbeeld hiervan is het verschil van interpretatie van de inhoud van de *Nota Hoogbouw*. In deze nota staan bij een aantal locaties hoogtes genoemd. De één denkt dat dit betekent dat er op die locaties tot de aangegeven hoogte gebouwd mag worden terwijl een ander dit ziet als een mogelijke locatie waar eventueel hoogbouw geplaatst kan worden. Dit betekent echter niet per definitie dat men akkoord is met hoogbouw op die locaties.

College betreft de Raad (te) laat

Naar het oordeel van de Raad wordt hij door het College laat betrokken bij de ontwikkeling van concrete projecten. Hierdoor wordt de Raad voor voldongen feiten gesteld en is het moeilijk de uitgangspunten van een project te wijzigen. Hetzelfde geldt voor omwonende. Ook zij worden voor voldongen feiten gesteld. Dit kan ertoe leiden dat de Raad projecten in zijn geheel afwijst. Door op voorhand te discussiëren over bijvoorbeeld concepten van bestemmingsplannen, uitgangspunten van nota's en dergelijke kan de Raad zijn kaderstellende rol beter invullen. Bij wijze van experiment wordt deze behandelwijze op dit moment gevolgd bij het project Boschveld.

De Raad wijkt af van de kaders

Om de hierboven geschetste redenen ervaart de Raad de kaders niet altijd als "zijn" kaders en voelen raadsleden zich daaraan ook niet gebonden. Dat men toch met de kaders instemt wordt geweten aan het zogenoemde "gevangenschap van de coalitiepartijen". De coalitiepartijen laten de wethouder niet vallen en gaan met tegenzin akkoord met de plannen. Wel leidt dit ertoe dat de Raad in voorkomende gevallen afwijkt van de door hemzelf geformuleerde kaders. Zo stelt hij aan de ene kant de *Nota Hoogbouw* vast. De doelen die daarin zijn geformuleerd kunnen echter niet worden gerealiseerd omdat de Raad aarzelt bij de goedkeuring van projecten waarin sprake is van hoogbouw. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaart door het verschil in opvatting over wat de kaders precies zijn.

Ook van de uitgangspunten die de Raad formuleert voor concrete projecten wordt soms afgeweken. De klacht van marktpartijen en het College is dat plannen waar soms jaren aan gewerkt is door de Raad worden afgeblazen. Oorzaak hiervan is vaak dat bewoners geklaagd hebben over de plannen. Volgens marktpartijen en enkele ambtenaren luistert de Raad te veel naar enkele bezwaarmakers en onvoldoende naar de zwijgende meerderheid.

"De Raad moet accepteren dat er altijd bezwaar zal blijven bestaan tegen plannen. Bezwaar is nooit helemaal te voorkomen. Daarnaast moeten Raadsleden niet de bezwaren van enkele individuen plaatsen boven het algemeen belang van de stad. De angst voor bezwaar zorgt er voor dat de Raad geen keuzes durft te maken." (bron: ambtenaar)

Zowel de wethouders, ambtenaren en marktpartijen wijzen op de gevaren van het niet consequent omgaan met de gestelde kaders door de Raad. Dit schaadt volgens hen het imago van de stad richting marktpartijen.

4.2 Samenspel Raad en College; de controlerende taak

Het is de taak van de Raad te controleren of het College het woonbeleid binnen de door hem gestelde kaders uitvoert. Hiertoe verstrekt het College de Raad op eigen initiatief informatie over de voortgang van het beleid en kan de Raad uiteraard ook zelf informatie vergaren of het College om toelichtingen verzoeken.

Informatievoorziening aan de Raad

Het College is verplicht de Raad actief te informeren. Daarnaast hebben raadsleden de mogelijkheid vragen te stellen aan het College, de zogenaamde artikel-39 vragen.

Ieder jaar verschijnen een programmabegroting en een sectorplan waarin opgenomen is op welke wijze het woonbeleid dat jaar uitgevoerd wordt. Het *Meerjaren Woningbouwprogramma* geeft jaarlijks de prognose van het aantal bouwvergunningen dat in de komende jaren wordt uitgegeven. Dat maakt zichtbaar hoeveel woningen op de verschillende locaties in de stad in de komende periode naar verwachting worden gerealiseerd. Omdat veel projecten in de loop van het traject om verschillende redenen vertraging oplopen, biedt het Woningbouwprogramma geen betrouwbare prognose voor de woningbouwproductie maar geeft het wel een indicatie.

Verder ontvangt de Raad periodiek de woningbouwmonitor en voortgangsrapportages. Ook informatie over de *Taskforce*, het *Lokaal Akkoord Wonen* en recent de prestatieafspraken met de corporaties stuurt het College aan de Raad. Incidenteel wordt gerapporteerd over de uitvoering wanneer zich bijvoorbeeld een grote tegenvaller voordoet in het woonbeleid. Informatie over de aandachtsgebieden in de stad ontvangen de Raadsleden via nieuwsbrieven. Daarnaast worden voor de Raad of de Commissie ook bezoeken aan locaties georganiseerd.

Niet alleen het College maar ook corporaties en ontwikkelaars informeren raadsleden over de ontwikkelingen op het gebied van wonen in de stad. Zij krijgen informatie toegestuurd en worden uitgenodigd voor informatieavonden. Die informatieavonden worden overigens niet druk bezocht door de raadsleden. Ook ontvangen raadsleden signalen van burgers. De laatste jaren vergaart de Raad ook informatie via hoorcommissies en eigen onderzoeken. Er heeft onder andere een evaluatie van Barten-Noord plaats gevonden en in april van dit jaar heeft een hoorcommissie alle partijen gehoord over Boschveld. Onder andere op basis daarvan wordt momenteel gewerkt aan nieuwe plannen voor Boschveld.

Communicatie is vaak 'politiek'

De informatieverstrekking aan de Raad is vaak 'politiek' van karakter. Zo heeft de Raad recent de motie Pieters aangenomen waarin het College gevraagd wordt met een voorstel te komen de voorbereidingstijd van ruimtelijke plannen binnen de gemeentelijke organisaties budgetneutraal met 20% te bekorten. Dit zou volgens de motie kunnen door te zoeken naar een beter evenwicht tussen kwaliteit, risicobeheersing en behandeltijd. Het College komt in zijn antwoord op deze motie echter niet met nieuwe voorstellen om de voorbereidingstijd te verkorten en gaat niet in op het gevraagde evenwicht tussen kwaliteit, risicobeheersing en behandeltijd. Het College volstaat met de opmerking dat er wel degelijk gestuurd wordt op tijd naast de kwaliteit en risicobeheersing. Verder wordt geconcludeerd dat de woningbouwproductie van gemiddeld 700 à 750 woningen per jaar het vermogen van de stad weerspiegelt en dat het niet wenselijk is voor een bedrijfseconomische benadering van ruimtelijke ordeningsprocessen te kiezen waarbij de snelheid van han-

delen centraal moet staan. Vervolgens wordt nogmaals uiteengezet wat het College doet om de woningbouwproductie te stimuleren. Dit zijn echter geen nieuwe maatregelen.

“Tijdens de discussie over Boschveld duurde het heel lang voordat het College eindelijk toegaf dat de woningen gesloopt zouden worden en dat maar een klein percentage bewoners uiteindelijk terug zou keren in de wijk. Het gaf reacties als “we gaan nog gesprekken voeren en het zal er wel op neer komen dat.....”. “We streven er naar dat 60% van de bewoners zal terugkeren in de wijk”. Terwijl alle onderzoeken uitwijzen dat als 20% terugkomt het al een groot succes is. Door deze onduidelijkheid legt het College de Raad geen duidelijke keuzes voor.” (bron: raadslid)

Een ander voorbeeld van politieke communicatie is de bespreking van voortgangsrapportages in de Raad. Tijdens deze bespreking wordt de woningbouwproductie verantwoord. Op vragen van Raadsleden waarom de productie achterblijft bij de doelstelling geeft het College vervolgens een uitleg over hoe het komt dat er vertragingen zijn opgetreden en over hoe hard er aan gewerkt wordt om de doelstellingen toch gerealiseerd te krijgen. Deze discussies lijken obligaatsplichtmatig van karakter. Het zijn in de kern herhalingen van zetten. De Raadsleden dringen vervolgens aan op extra inspanningen maar het blijkt moeilijk een vuist te maken. Oplossingen om de productie te stimuleren worden niet aangedragen, niet door het College maar ook niet door de Raad.

“Het College zou duidelijk moeten zeggen wat ze precies doet en de realisatiecijfers ook moeten toelichten. Het is helemaal niet erg wanneer er 800 woningen gerealiseerd worden op een locatie waar er 1000 gepland staan. Als het College er maar een goed verhaal bij heeft”. (bron: raadslid)

Zowel Raadsleden als marktpartijen wijten de niet-optimale communicatie aan het ambtelijk apparaat. Sommigen achten dit te sterk en hebben de indruk dat zowel het College als de Raad te weinig sturing kunnen uitoefenen. Het ambtelijk apparaat zou zijn eigen weg gaan. Aan de andere kant is het College sterk betrokken bij het Volkshuisvestingsdossier. De wethouder Volkshuisvesting voert op vaste momenten overleg met verschillende stuurgroepen, projectleiders, afdelingshoofden maar ook met externe partijen. In een aantal gevallen leidt dit tot een versneling van de productie. Hoe het ook zij, een open communicatie met de Raad blijft achterwege.

Bespreking prestatieafspraken met corporaties in de Raad

Een voorbeeld waaruit duidelijk wordt dat het samenspel tussen de Raad en het College niet optimaal verloopt zijn de nieuwe prestatieafspraken met corporaties. De laatste prestatieovereenkomst met corporaties ging over de periode 1998-2002. Begin 2005 ontvingen de raadsleden een brief waarin hen gevraagd werd hun wensen kenbaar te maken voor de nieuwe prestatieafspraken. Zonder dat daarbij een evaluatie van de eerste prestatieafspraken was toegevoegd. Toen de prestatieafspraken uiteindelijk in de Raad besproken moesten worden was daar geen tijd meer voor. Iedereen moest de reacties schriftelijk inleveren. Hierover heeft dus geen discussie plaatsgevonden. Zowel de raadsleden, wethouders als ambtenaren zijn niet gelukkig met deze gang van zaken.

4.3 Samenspel tussen College en derden

Voor het realiseren van de woningbouwproductie is de gemeente afhankelijk van onder meer corporaties en marktpartijen. De instrumenten waarmee de gemeente deze partijen kan bewegen tot het bouwen van woningen die vanuit het woningbouwbeleid gewenst zijn, zijn relatief beperkt. Door het inzetten van juridische instrumenten legt de gemeente randvoorwaarden op aan de andere partijen. Met behulp van economische instrumenten tracht ze de partijen tot gewenst gedrag te prikkelen. Het sociaal instrumentarium (overleg, maken van afspraken, enzovoorts) wordt ingezet om organisaties bij elkaar te brengen en te 'overreden' bouwprojecten te initiëren. De gemeente kan partijen niet dwingen tot bouwen maar moet nauw met ze samenwerken, ze overtuigen van het nut en de noodzaak van het woonbeleid en de partijen betrekken bij de concretisering ervan.

Betrekken van derden bij de beleidsontwikkeling

De samenwerking tussen de gemeente en externe partijen bij de ontwikkeling en uitwerking van het beleid verloopt volgens de betrokkenen naar tevredenheid. Niet alleen corporaties worden bij het beleid betrokken ook marktpartijen leveren een bijdrage. Voorbeelden zijn de eerder genoemde regionale woningmarktmonitor, het *Notitie Woonbeleid 2001* en de *Ruimtelijke Structuurvisie* en de *Ontwikkelingsvisie Stadscentrum*. Door andere partijen hierbij nauw te betrekken wint het beleid aan draagvlak.

“Overleg en samenwerking met andere partijen wordt steeds belangrijker voor de gemeente. In het begin verliep dit moeizaam maar overleg tussen partijen gaat steeds beter. De gemeente heeft een leerproces doorlopen en er is sprake van professionalisering op dit gebied.” (bron: marktpartij)

Het Beleidsplan Wonen 1997 was nog echt een gemeentelijk product dat overigens wel was afgestemd met alle betrokken partijen in het woonbeleid zoals bewoners, corporaties en overige marktpartijen. De nota uit 2001 was echt een coproductie van de gemeente en alle overige partijen.” (bron: corporatie)

Samenwerking tussen gemeente en corporaties

Met name corporaties zijn voor de gemeente belangrijke partners bij de uitvoering van het woonbeleid. Niet alleen hebben zij veel woningen in hun bezit, ook hebben zij een maatschappelijke taak op het gebied van sociale huisvesting. Het College tracht dan ook op allerlei manieren een goede relatie met deze actoren op te bouwen en te onderhouden. Dit onder meer door het sluiten van convenanten, maken van prestatieafspraken en het samenwerken in projecten.

Lokaal Akkoord Wonen

In 2003 hebben de gemeente en de Bossche corporaties het “Lokaal Akkoord Woningbouwproductie en Herstructurering 's-Hertogenbosch” ondertekend. Dit in het kader van de *Taskforce Wonen* die op aandrang van de Raad is opgericht om de woningbouwproductie te versnellen. In het Akkoord zijn afspraken vastgelegd om te komen tot een substantiële verhoging van de kwantiteit en kwaliteit van de woningvoorraad in 's-Hertogenbosch. Afgesproken is dat corporaties 3.400 woningen (huur en koop) gaan bouwen in de periode van 2004 tot en met 2010. Hiervoor is een aantal locaties geselecteerd. De noodzakelijke investeringen van de corporaties worden gecompenseerd door hen meer ontwikkelingsmogelijkheden te geven op locaties die in eigendom zijn van de gemeente. De gemeente speelt naast het aanbieden van deze compensatiemogelijk-

heden ook een faciliterende rol. Zo geeft zij locaties die onderdeel uitmaken van het Lokaal Akkoord Wonen prioriteit bij onder andere het doorlopen van de ruimtelijke orderingsprocedures. Ook wordt de voortgang van het Akkoord nauwlettend in de gaten gehouden. Maandelijks verschijnt er een overzicht met de stand van zaken en de verdere planning. Hierover vinden frequent gesprekken plaats tussen alle betrokkenen.

Prestatieafspraken met de corporaties

Recent zijn nieuwe prestatieafspraken met de corporaties voorbereid over onder andere het aantal te bouwen woningen. Daarnaast is afgesproken dat de kernvoorraad in stand wordt gehouden en moet worden vernieuwd en verbeterd.

Samenwerken op projecten

Het komt steeds vaker voor dat corporaties en de gemeente samen een programma van uitgangspunten opstellen voor een plan. Hierin worden afspraken gemaakt op stedenbouwkundig gebied, op volkshuisvestingsgebied en over financiën en welzijn. Deze directe benadering wordt steeds meer toegepast bij projecten. Bijvoorbeeld bij het project De Meerendonk wordt getracht de procesgang wezenlijk te versnellen. Normaal gesproken worden eerst intentieafspraken gemaakt, vervolgens een samenwerkingsovereenkomst opgesteld en tenslotte een koopovereenkomst getekend. Omdat in de verschillende fasen veel werk dubbel wordt gedaan, wordt bij De Meerendonk geprobeerd de eerste twee fasen over te slaan en direct de koopovereenkomst op te stellen. Dit kan twee jaar tijdswinst opleveren. Of dit een heilzame aanpak is die vaker toegepast kan worden, moet nog blijken.

Samenwerking tussen gemeente en marktpartijen

De marktpartijen zijn degenen die de feitelijke woningproductie voor hun rekening nemen. De gemeente zet verschillende instrumenten in om samen met hen de geplande beleidsprestaties te realiseren. Over het algemeen zijn de marktpartijen positief over de rol van de gemeente.

Actieve rol College

Het College, in de personen van de wethouders voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, overlegt met marktpartijen, probeert hen te stimuleren projecten te initiëren en spreekt hen incidenteel aan op het niet realiseren van planningen. Ook bij het verwerven of uitruilen van gronden is de wethouder incidenteel betrokken. Dat deze betrokkenheid tempoversnellend werkt, wordt breed gedeeld. Projecten krijgen hierdoor niet alleen binnen de eigen organisatie maar ook bij andere betrokken partijen een hogere prioriteit.

Markt is grillig

De woningbouwproductie is sterk afhankelijk van de woningmarkt. Als er geen vraag naar woningen is worden deze ook niet gebouwd. Rond 2003 heeft er een omslag in de woningmarkt plaatsgevonden. In vrij korte tijd sloeg de woningmarkt om van een markt met veel vraag naar dure woningen en dreigende leegstand in de huursector naar een markt met veel vraag naar goedkopere woningen en huurwoningen. Probleem was dat op het moment dat de markt omsloeg daar niet goed op kon worden ingespeeld omdat de plannen die er lagen vaak te gedetailleerd waren en onvoldoende flexibel. Omdat de marktpartijen bang waren de woningen die in de planning stonden niet kwijt te kunnen is de productie op de locatie Paleiskwartier vertraagd.

“In Haverleij in 's-Hertogenbosch was een plan ontwikkeld met ruimte voor groen en voor dure woningen. Die woningen betaalden voor het groen. Op het moment dat de markt omslaat, neemt de vraag naar deze dure woningen af. Als je niet wilt inleveren op kwaliteit betekent dit dat het project vertraging oploopt”. (bron: ambtenaar)

Volgens de marktpartijen legt de gemeente te gedetailleerd vast welke woningen in welke types waar gebouwd moeten worden. Hierdoor zouden zij onvoldoende in staat zijn in te spelen op veranderingen in de markt.

De Raad is onvoorspelbaar

Zoals eerder opgemerkt kijkt de Raad incidenteel af van de door hem vastgestelde kaders. Niet alleen Raadsleden zelf merken dit op, ook marktpartijen stellen dit vast. Dit leidt ertoe dat zij de Raad zien als een onberekenbare factor en een reëel risico voor de haalbaarheid van hun projecten. Dat dit de voortgang van het beleid in gevaar brengt, ligt voor de hand.

Draagvlak onder burgers is cruciaal

Van belang is dat de gemeente niet alleen de ‘zakelijke’ partners bij de uitvoering van het beleid en/of concrete projecten betreft. Behalve uiteraard de Raad dienen ook burgers – zeker wanneer ze direct belanghebbend zijn – een rol te krijgen in de concretisering van het beleid. Door middel van inspraakprocedures hebben ze immers grote invloed op de looptijd van een project. Vooral bij bouwprojecten op binnenstedelijke locaties, die relatief veel in 's-Hertogenbosch voorkomen, ontstaan vaak vertragingen als gevolg van bezwaren van omwonenden. Zo heeft als gevolg van het grote aantal bezwaren het vaststellen van het bestemmingsplan van Empel uiteindelijk twee jaar geduurd. Mede hierdoor verliep de grondverwerving op deze locatie moeizaam. Vanwege het ontbreken van een onherroepelijk bestemmingsplan was het starten van onteigeningsprocedures niet mogelijk. Haren/Donk/Reit (zie voor een beschrijving § 3.2.3) illustreert hoe belangrijk het is bewoners op het juiste moment te betrekken.

“Als je weet dat je met inspraakprocedures te maken hebt is het van belang de omwonenden in een zo vroeg mogelijk stadium bij het plan betrekken. “Je moet een commitment aangaan”. Dat moet professioneel worden aangepakt. Niet eerst voorbereidingen treffen en dan de burgers er pas mee confronteren. Dan gaan namelijk de hakken in het zand. Je moet heel anders met die burgers omgaan en ze er vroeg bij betrekken. Dit gebeurt op dit moment te weinig.”(bron: marktpartij)



5 Beschouwing en conclusies

Hieronder presenteren we de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen. Dit hoofdstuk concentreert zich daarmee op de overstijgende onderzoeksvragen (19, 20 en 21; zie paragraaf 1.1). De conclusies en aanbevelingen zijn voor rekening van het onderzoeksteam. Voor de inhoudelijke resultaten waarop de conclusies zijn gebaseerd, verwijzen we naar de voorgaande hoofdstukken.

5.1 Doeltreffendheid van het woonbeleid

De doelstelling van de gemeente 's-Hertogenbosch op het gebied van de woningbouwproductie (ruim 1000 nieuwe woningen per jaar van 1997 tot 2005) blijkt terugkijkend te ambitieus. In geen enkel jaar is de geplande productie gerealiseerd. Het gemiddeld aantal nieuwe woningen per jaar over de afgelopen 15 jaar bedraagt 'slechts' 766. Het tekort – geredeneerd vanuit de doelen – is inmiddels opgelopen tot bijna 3.100 woningen. Strikt genomen betekent dit dat het woonbeleid van de gemeente afgemeten aan dit criterium niet effectief geweest is. De doelen zijn immers in geen enkel jaar gerealiseerd.

Om verschillende redenen zijn wij echter van mening dat deze constatering het gevoerde beleid te weinig recht doet. In de eerste plaats kunnen vraagtekens worden gesteld bij het realiteitsgehalte van de geprognosticeerde omvang van de woningbehoefte. Op basis van de regionale woningmarktmonitor en de door het Rijk en de provincie opgelegde taakstellingen zijn de productiedoelstellingen geformuleerd. De vraag is in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk een afspiegeling zijn van de behoefte aan nieuwe woningen. Meerdere projecten zijn immers stil gelegd of vertraagd omdat de woningen onvoldoende snel konden worden afgezet. Dit is in tegenspraak met de grote behoefte waarvan wordt uitgegaan. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de regionale woningmarktmonitor de behoefte aan aantal woningen niet goed weergeeft (voor een deel blijven het uitspraken over 'verhuisgeneigdheid') of dat het verkeerde type woningen wordt gebouwd. In de tweede plaats wijzen we op een aantal contextfactoren die het niet-realiseren van de doelstelling in een positiever licht plaatsen. De woningbouwproductie stagneert namelijk mede door factoren waarop de gemeente geen invloed heeft. Daarbij gaat het onder meer om economische ontwikkelingen, de (voor Nederlandse begrippen) crisis op de woningmarkt, wet- en regelgeving die belemmerend werkt en het tekort aan uitleglocaties. Dit neemt niet weg dat het Bossche woonbeleid aan effectiviteit kan winnen. Er zijn diverse factoren aan te wijzen die remmend of juist stimulerend werken op de woningproductie en daarmee op de effectiviteit van het beleid. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Los van de effectiviteitsvraag zijn wij van mening dat de doelstellingen van het woonbeleid herijking behoeven en continu geënt moeten worden op de actuele situatie. De huidige ambities zijn bijna tien jaar geleden geformuleerd. Niet alleen de economische situatie, de woningmarkt en mogelijk de woningbehoefte (als gevolg van onder meer demografische factoren) waren toen wezenlijk anders. Ook de invloed van de gemeente op de woningbouwproductie is drastisch afgenomen. Het argument dat aan het ambitieniveau van de doelen niet getornd mag worden omdat ze de prioriteit die de gemeente aan de productie geeft illustreren, snijdt in onze optiek geen hout.

Niet alleen toont de geschiedenis aan dat de te ambitieuze doelen dit effect niet realiseren, ook maakt een niet-reële doelstelling het de Raad erg lastig het College daar op een constructieve manier op aan te spreken. Immers een goede norm om de prestaties van het College te kunnen beoordelen ontbreekt.

Conclusie 1

Wanneer de gerealiseerde prestaties van het Bossche woonbeleid worden afgezet tegen de doelstellingen moeten worden geconstateerd dat het woonbeleid niet effectief is. De gestelde doelen worden bij lange na niet gerealiseerd. Echter, gezien de moeilijke context waarin het beleid moet worden uitgevoerd en de zeer ambitieuze, niet-realistische doelen is deze constatering te kort door de bocht. Het beleid boekt wel degelijk resultaat hetgeen niet wegneemt dat de uitvoering aan effectiviteit kan winnen (zie conclusie 3).

Conclusie 2

De doelstellingen van het woonbeleid zijn ruim 15 jaar geleden geformuleerd. Niet alleen de economische situatie en de woningmarkt waren toen wezenlijk anders, ook kon de gemeente de woningbouwproductie in die tijd veel sterker sturen. In de huidige beleidscontext zijn de doelstellingen dan ook gedateerd en niet realistisch. Los van het gegeven dat dit sowieso een ongewenste situatie is ontbreekt hierdoor een goede norm waartegen de Raad de prestaties van het College kan afzetten. Alleen al om deze reden behoeven de doelen en de uitgangspunten waarop het beleid is gebaseerd op korte termijn een grondige herijking. Vervolgens dienen het beleid en de achterliggende doelen continu te worden getoetst op factoren als uitvoerbaarheid, realiteit, haalbaarheid, enzovoorts (zie ook conclusie 7).

5.2 Optimaliseren van de uitvoering

De instrumenten die de gemeente in het kader van het woonbeleid inzet, zijn de voor de hand liggende. Het gaat om juridische instrumenten (bestemmingsplannen en vergunningen), economische instrumenten (subsidies en fondsen) en sociale instrumenten (overleggen, convenanten en dergelijke). Wanneer we deze instrumenten vergelijken met de instrumenten die een gemeente 'in theorie' in het woonbeleid kan inzetten (zie § 2.3) constateren we geen missende instrumenten. De gemeente benut in onze optiek de belangrijkste sturingsinstrumenten en zet ze ook wisselend in.

Ook is de gemeente zich bewust van haar veranderende rol in het woonbeleid. Het gegeven dat ze door de 'horizontalisering' van relaties geen directe zeggenschap heeft over andere partijen maar samen met hen de woningbouwproductie moet realiseren, lijkt doorgedrongen. Door bijvoorbeeld de instelling van de *Taskforce Wonen* en het sluiten van het *Lokaal Akkoord Wonen* voert de gemeente meer dan voorheen een actieve regie.

Conform onze conclusie in de voorgaande paragraaf zijn wij dan ook van oordeel dat de uitvoering van het woonbeleid over het geheel genomen goed verloopt. Desalniettemin laat de Bossche praktijk zien dat het wel degelijk mogelijk is de bouwproductie te versnellen of ervoor te zorgen dat vertragingen worden geminimaliseerd. Omdat de factoren die de productie versnellen in feite het spiegelbeeld zijn van vertragende factoren concentreren we ons op de eerste. Daarbij geldt dat de gemeente veel mogelijkheden al toepast. De winst ligt vooral in het per project meer systematisch beschouwen van de mogelijkheden.

Prioriteer en bepaal de gemeentelijke rol

Het aantal projecten dat de gemeente jaarlijks onderneemt is groot en zeer gevarieerd van samenstelling. De praktijk wijst uit dat wanneer de gemeente een actieve regierol kiest dit de uitvoering van projecten ten goede komt. Daar staat tegenover dat een actieve rol van de gemeente een behoorlijke inspanning vergt. Alle projecten actief begeleiden gaat daarmee de draagkracht van de organisatie te boven. Dit pleit voor een goede prioritering. Afhankelijk van bijvoorbeeld omvang, belang, complexiteit en externe partners kan de gemeente een rangorde van projecten opstellen en vervolgens een bewuste keuze voor een bepaalde regievorm maken. De draagkracht van de gemeente is daarbij randvoorwaardelijk.

Pas de instrumenten flexibel toe

De juridische procedures zijn weliswaar de kaders waarbinnen de gemeente dient te opereren, toch zijn er mogelijkheden om enige flexibiliteit in te bouwen. Op zichzelf doet de gemeente dit al. Daarbij kan gedacht worden aan het opnemen van ruime normen in het bestemmingsplan zodat marktfluctuaties kunnen worden opgevangen (De Grootte Wielen), het gebruik van de zpp-procedure naast de reguliere bestemmingsplanprocedure en het geven van voorrang bij het verstrekken van vergunningen. Ook het experiment in De Meerendonk om direct een koopovereenkomst op te stellen en eerdere voorbereidende fases over slaan kan leiden tot grote tijdswinst.

Financiële instrumenten doen het goed

Economische prikkels werken doorgaans goed. Met name over de toepassing van het bouwclaimmodel is iedereen tevreden. Hetzelfde geldt voor de afspraken die met corporaties zijn gemaakt in het *Lokaal Akkoord Wonen*. Een bredere toepassing hiervan lijkt indien mogelijk dan ook voor de hand te liggen. Investerings die corporaties moeten doen worden deels gecompenseerd door hen ontwikkelingsmogelijkheden te bieden op locaties die in eigendom zijn van de gemeente. Ook de PPS-constructies leiden tot goede resultaten. Hoewel daar door de financiële participatie ook risico's aan verbonden zijn, verdient de toepassing van dit instrument meer aandacht.

Optimaliseer samenspel College en derden

Zonder dat heel hard te kunnen staven, rijst uit het onderzoek het beeld dat het College (en daarmee het ambtelijk apparaat) zich verhoudingsgewijs sterk richt op de externe partijen en in mindere mate op de Raad. Dat de Raad gezien wordt als risicofactor draagt bij aan dat beeld.

Het samenspel tussen College en derden verloopt naar onze mening goed. Met de belangrijkste partners op het gebied van wonen, de corporaties, is het *Lokaal Akkoord Wonen* gesloten en zijn prestatieafspraken voorbereid. Ook tracht het College door een creatieve inzet van instrumenten de projecten zo goed mogelijk te laten verlopen. Dat er hier en daar een kritische noot wordt gekraakt, is onderdeel van het spel. Signalen voor structurele belemmerende elementen in het samenspel hebben wij niet aangetroffen.

Zoals gezegd lijkt het College en het ambtelijk apparaat zich bij de uitvoering van het woonbeleid sterk focussen op de externe partners (corporaties en bouwers) en daarbij andere cruciale actoren als de provincie, bewoners en niet in de laatste plaats de Raad wel eens uit het oog verliezen. De voorbeelden waarbij één van deze partijen de uitvoering van projecten kan belemmeren zijn legio. Met name in de beginfase van projecten zouden zij veel sterker betrokken moeten worden teneinde bezwaren later in het traject te voorkomen. Haren/Donk/Reit en Boschveld laten de mogelijkheden en het belang van een goede procesgang zien. Of de Raad zich daadwerkelijk manifesteert als een risicofactor is lastig te beoordelen. In ieder geval leeft de perceptie. Van belang is wel dat dit wordt rechtgezet. De financiële belangen zijn immers groot. Zowel de Raad als het

College hebben een verantwoordelijkheid op dit punt. Enerzijds kan worden gesteld dat het College onvoldoende anticipeert op de wensen van de Raad. Anderzijds dient de Raad zich bewust te zijn van de processen die hij verstoort wanneer van de kaders worden afgeweken.

Conclusie 3

De uitvoering van het woonbeleid verloopt over het geheel genomen goed. De gemeente lijkt zich bewust van haar veranderende rol in het woonbeleid, benut de belangrijkste uitvoerings- en sturingsinstrumenten en zet deze afhankelijk van de specifieke situatie wisselend in. Dit neemt niet weg dat de bouwproductie in sommige gevallen kan worden versneld. In het algemeen gelden de volgende aanbevelingen.

- *Prioriteer de projecten en kies voor de belangrijkste voor een actieve regierol*

Projecten waarin de gemeenten een actieve regierol vervult, verlopen verhoudingsgewijs goed. Een dergelijke rol vraagt echter wel om substantiële inspanningen van de gemeente en is daardoor niet voor ieder project haalbaar. Daarom dienen projecten periodiek te geprioriteerd en dient per project de gemeentelijke rol bepaald te worden.

- *Pas de instrumenten flexibel en creatief toe*

Projecten waarbinnen de gemeentelijke instrumenten flexibel en creatief worden toegepast, verlopen goed. Een veranderende context is dan bijvoorbeeld makkelijker op te vangen en procedures kunnen worden verkort. Van dergelijke ervaringen kunnen andere projecten profiteren.

- *Zet zo mogelijk financiële instrumenten in*

Economische prikkels sorteren doorgaans effect en zouden meer moeten worden benut. Overigens hoeft dat de gemeente niet per definitie geld te kosten maar kan er ook sprake zijn van uitruil, gedeelde risico's enzovoorts.

- *Heb niet alleen oog voor de externe partners maar betrek ook andere cruciale partijen*

Het samenspel tussen het College, ambtelijk apparaat en derden verloopt goed. Andere cruciale actoren – die zich stuk voor stuk ook als hindermacht op kunnen stellen – worden wel eens uit het oog verloren. Daarbij doelen we niet alleen op bijvoorbeeld de provincie en omwonenden maar ook op de Raad. Ook deze actoren dienen nauw bij de uitvoering van het beleid betrokken te worden.

5.3 Samenspel tussen Raad en College

In het duale stelsel formuleert de Raad beleidsdoelen en kaders waarbinnen deze dienen te worden gerealiseerd. Binnen deze kaders concretiseert het College het beleid en zet het instrumenten in om de beleidsdoelen te realiseren. In het kader van zijn controlerende taak ziet de Raad hierop toe.

Conclusie 4

Het samenspel tussen de Raad en het College op het gebied van het woonbeleid verloopt niet optimaal. Zowel met betrekking tot de kaderstellende als de controlerende taak slaagt de Raad er vooralsnog onvoldoende in zijn verantwoordelijkheid te nemen. Dit werkt op sommige punten negatief door op de woningbouwproductie.

Kaderstellende rol

De kaderstellende taak van de Raad komt onvoldoende uit de verf. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Op verschillende momenten en vanuit wisselende invalshoeken vinden kaderstellende discussies plaats. Bovendien lijkt het er op dat de Raad kaderstellen en controleren niet altijd scheidt. Als gevolg hiervan zijn de gestelde kaders niet voor een ieder duidelijk, multi-interpretabel en herkent de Raad ze niet altijd als zijn eigen. Ongewenste consequentie hiervan is dat de Raad regelmatig lijkt af te wijken van de door hemzelf geformuleerde kaders.

Met opzet gebruiken we de term lijkt. De meningen hierover zijn namelijk verdeeld. De ene partij zegt dat de Raad afwijkt terwijl de andere partij het College hiervan beticht. Hoe het ook zij, bij een dergelijke beeldvorming doen de feiten er niet meer zoveel toe. De kaders zijn vaag en het is lastig op basis daarvan doelen te formuleren en een consistent beleid te ontwikkelen. Dit veroorzaakt onzekerheid en frustratie bij de Raad, het College en in sommige gevallen externe partijen.

Zowel de Raad als het College hebben een verantwoordelijkheid en een groot belang in het opheffen van deze ongewenste situatie. Zonder duidelijke, heldere en werkbare kaders kan het College niet functioneren. De Raad schept immers de randvoorwaarden waarbinnen het beleid moet worden uitgevoerd. Het College zou de Raad dan ook om duidelijke kaders moeten verzoeken. Aan de andere kant is de Raad uiteindelijk het orgaan dat het voor het zeggen heeft en daarmee verantwoordelijk is voor de opdracht aan het College. Zonder duidelijke opdracht is hij overigens ook niet in staat het College naar behoren te controleren. Het normenkader ontbreekt immers.

Een periodieke – bijvoorbeeld – jaarlijkse discussie over de kaders van het woonbeleid is in onze optiek cruciaal voor het goed invullen van de kaderstellende rol. De Raad is leidend in dit verband. Indien hij besluit tot een dergelijke discussie is het aan het College hierop in te gaan. Op een dergelijk cruciaal punt kunnen partijpolitieke overwegingen – zoals het beschermen van de ‘eigen’ wethouder – in onze ogen geen rol spelen. Uiteraard wel in de discussie zelf maar niet in het programmeren ervan.

In het verlengde hiervan hebben we de indruk dat er in discussies over bijvoorbeeld doelstellingen niet inhoudelijk op elkaar gereageerd wordt en dat partijen deels langs elkaar heen praten. Een vraag wordt opgeworpen, een abstract antwoord wordt gegeven en het punt lijkt afgedaan. Ook hier geldt dat zowel de Raad als het College hierin beide een verantwoordelijkheid hebben. Het College dient zich bewust te zijn van de positie van de Raad en de Raad moet bij tijd en wijle zijn tanden laten zien en zaken af durven dwingen.

Conclusie 5

De kaderstellende taak van de Raad komt om wisselende redenen niet goed van de grond. Het formuleren en bewaken van een consistent beleid is daarmee lastig. Zowel het College als de Raad hebben belang bij en zijn beide verantwoordelijk voor het op korte termijn opheffen van deze ongewenste situatie. Zo dient de Raad zich actiever op te stellen en kaders te eisen. Dit door in speciaal daarvoor geagendeerde bijeenkomsten over de kaders van het beleid te discussiëren.

Controlerende rol

Uitgangspunt voor een goede invulling van de controlerende rol is dat er helderheid bestaat over de kaders. Doordat deze helderheid ontbreekt kan de Raad deze rol per definitie onvoldoende invulling geven. Het gegeven dat het College de Raad ‘overlaadt’ met beleidsstukken, voortgangsrapportages, voornemens en dergelijke, draagt niet bij aan de grip van de Raad op het beleid. Dat de Raadsleden het woonbeleid ervaren als een complex beleidsterrein waar zij onvoldoende grip op kunnen krijgen, is dan ook niet verwonderlijk.

Ook hier geldt dat zowel de Raad als het College gezamenlijk randvoorwaarden moeten scheppen voor een goede invulling van de controlerende rol. Het College heeft weliswaar een actieve informatieplicht aan de Raad maar dient daarbij in onze optiek wel het ‘absorptievermogen’ van de Raad in acht te nemen. Aan de andere kant is het aan de Raad om deskundigheid op te bouwen, het complexe dossier goed te doorgronden en het College zijn informatiebehoefte kenbaar

te maken. Daarbij dient hij wel een zeker abstractieniveau in acht neemt. Hij zou zich niet om details moeten bekommeren maar zich moeten concentreren op de hoofdlijnen.

Cruciaal hierbij is dat zowel het College – en in het verlengde daarvan – het ambtelijk apparaat strategische keuzen in de uitvoering van het beleid voor moet leggen aan de Raad. Door de Raad bijvoorbeeld varianten te presenteren (inclusief voor- en nadelen) wordt hij betrokken bij de concretisering van het beleid. De controlerende taak beperkt zich in onze optiek namelijk niet tot het ‘afvinken’ van de prestaties maar richt zich ook op het beoordelen van de strategische keuzen die binnen de gestelde kaders worden gemaakt. Door het samenspel op dit punt goed vorm te geven kan het beleid in onze optiek aan kwaliteit winnen. Daarbij is een duidelijke feedback vanuit het College en het ambtelijk apparaat aan de Raad overigens ook van belang. Wanneer de Raad wensen neerlegt die niet haalbaar zijn of grote consequenties hebben voor bijvoorbeeld andere projecten dient het College de Raad daar duidelijk op te wijzen. Dit geeft namelijk duidelijk aan waar de grenzen liggen en kan uiteindelijk leiden tot een discussie over de gestelde kaders.

Conclusie 6

De randvoorwaarden voor een goede invulling van de controlerende taak zijn niet optimaal. Niet alleen is er onduidelijkheid over de kaders van het woonbeleid, ook de informatiestroom naar de Raad is omvangrijk en gefragmenteerd en het samenspel tussen Raad en College laat te wensen over. De Raad en het College zijn samen verantwoordelijk voor de gegroeide situatie en dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het verbeteren ervan. Een actieve en constructieve opstelling van beiden is noodzakelijk.

Oplossingen

De sleutel voor een effectieve invulling van de kaderstellende en de controlerende taak van de Raad ligt in onze optiek vooral in de structurering van overleggen en in het optimaliseren van de informatievoorziening.

Kaderstellende discussie

Aan het begin van het begrotingsjaar discussieert de Raad – conform de Algemene Beschouwingen – met het College over de kaders van het woonbeleid en de doelen die in dat jaar dienen te worden gerealiseerd. Van wezenlijk belang daarbij is dat er sprake is tweerichtingsverkeer. De Raad stelt eisen aan het College, het College dient daarbij aan te geven in hoeverre de eisen reëel zijn en welke consequenties daaraan zijn verbonden.

Onderwerpen die in de kaderstellende discussie aan de orde moeten komen zijn onder meer de algemene doelen van het woonbeleid, relatie met andere beleidsterreinen, uitgangspunten (bijvoorbeeld hoogbouw, differentiatie), uitleglocaties, invulling regierol, instrumentarium, enzovoorts. Binnen deze kaders worden vervolgens productiedoelstellingen geformuleerd. Uiteraard hoeft de discussie niet ieder jaar even diepgravend te zijn. Wanneer het kader helder is geformuleerd dient wel jaarlijks een reflectie plaats te vinden op geldigheid ervan.

Invulling controlerende rol

Het woonbeleid wordt gedurende het jaar continu geconcretiseerd door onder meer het initiëren van projecten, voeren van overleggen en het uitgeven van subsidies. Deze concretisering dient plaats te vinden binnen de gestelde kaders. In eerste instantie is het aan het College om dit te bewaken. Periodiek dient de Raad (wellicht de Commissie ROB) zich hiervan te vergewissen.

Van belang hierbij is dat ook tijdig gediscussieerd wordt over de uitgangspunten van nieuwe projecten, het betrekken van burgers enzovoorts. Wij zijn daarbij van mening dat deze discussies niet in detail moeten gaan (dat is de verantwoordelijkheid van het College) maar zich moet beperken tot de strategische keuzen die gemaakt moeten worden. Het College heeft een taak in het aanpakken van deze keuzen en het toelichten van de opties en consequenties.

Tot slot dient de Gemeenteraad jaarlijks de door het College geleverde prestaties te beoordelen. In deze vergadering staan dan onder meer de gerealiseerde woningaantallen centraal en licht het College toe waarom deze eventueel niet zijn gerealiseerd. In de kaderstellende discussie die kort daarop volgt, kan de Raad hiermee zijn voordeel doen.

Conclusie 7

Voor een effectieve uitvoering van het woonbeleid dient zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de Raad een goede invulling te krijgen. Dit kan worden gerealiseerd door op bepaalde momenten in het begrotingsjaar gestructureerd over de kaderstelling en de gerealiseerde prestaties te debatteren. De systematiek die onder meer in de Tweede Kamer en de gemeente Rotterdam wordt gehanteerd, biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

5.4 Conclusies op een rij

Conclusie 1

Wanneer de gerealiseerde prestaties van het Bossche woonbeleid worden afgezet tegen de doelstellingen moeten worden geconstateerd dat het woonbeleid niet effectief is. De gestelde doelen worden bij lange na niet gerealiseerd. Echter, gezien de moeilijke context waarin het beleid moet worden uitgevoerd en de zeer ambitieuze, niet-realistische doelen is deze constatering te kort door de bocht. Het beleid boekt wel degelijk resultaat hetgeen niet wegneemt dat de uitvoering aan effectiviteit kan winnen (zie conclusie 3).

Conclusie 2

De doelstellingen van het woonbeleid zijn ruim 15 jaar geleden geformuleerd. Niet alleen de economische situatie en de woningmarkt waren toen wezenlijk anders, ook kon de gemeente de woningbouwproductie in die tijd veel sterker sturen. In de huidige beleidscontext zijn de doelstellingen dan ook gedateerd en niet realistisch. Los van het gegeven dat dit sowieso een ongewenste situatie is ontbreekt hierdoor een goede norm waartegen de Raad de prestaties van het College kan afzetten. Alleen al om deze reden behoeven de doelen en de uitgangspunten waarop het beleid is gebaseerd op korte termijn een grondige herijking. Vervolgens dienen het beleid en de achterliggende doelen continu te worden getoetst op factoren als uitvoerbaarheid, realiteit, haalbaarheid, enzovoorts (zie ook conclusie 7).

Conclusie 3

De uitvoering van het woonbeleid verloopt over het geheel genomen goed. De gemeente is zich bewust van haar veranderende rol in het woonbeleid, benut de belangrijkste uitvoerings- en sturingsinstrumenten en zet deze afhankelijk van de specifieke situatie wisselend in. Dit neemt niet weg dat de bouwproductie in sommige gevallen kan worden versneld.

In het algemeen gelden de volgende aanbevelingen.

- *Prioriteer de projecten en kies voor de belangrijkste voor een actieve regierol*
Projecten waarin de gemeenten een actieve regierol vervult, verlopen verhoudingsgewijs goed. Een dergelijke rol vraagt echter wel om substantiële inspanningen van de gemeente en is daardoor niet voor ieder project haalbaar. Daarom dienen projecten periodiek te geprioriteerd en dient per project de gemeentelijke rol bepaald te worden.
- *Pas de instrumenten flexibel en creatief toe*
Projecten waarbinnen de gemeentelijke instrumenten flexibel en creatief worden toegepast, verlopen goed. Een veranderende context is dan bijvoorbeeld makkelijker op te vangen en procedures kunnen worden verkort. Van dergelijke ervaringen kunnen andere projecten profiteren.
- *Zet zo mogelijk financiële instrumenten in*
Economische prikkels sorteren doorgaans effect en zouden meer moeten worden benut. Overigens hoeft dat de gemeente niet per definitie geld te kosten maar kan er ook sprake zijn van uitruil, gedeelde risico's enzovoorts.
- *Heb niet alleen oog voor de externe partners maar betrek ook andere cruciale partijen*
Het samenspel tussen het College, ambtelijk apparaat en derden verloopt goed. Andere cruciale actoren – die zich stuk voor stuk ook als hindermacht op kunnen stellen – worden wel eens uit het oog verloren. Daarbij doelen we niet alleen op bijvoorbeeld de provincie en omwonenden maar ook op de Raad. Ook deze actoren dienen nauw bij de uitvoering van het beleid betrokken te worden.

Conclusie 4

Het samenspel tussen de Raad en het College op het gebied van het woonbeleid verloopt niet optimaal. Zowel met betrekking tot de kaderstellende als de controlerende taak slaagt de Raad er vooralsnog onvoldoende in zijn verantwoordelijkheid te nemen. Dit werkt op sommige punten negatief door op de woningbouwproductie.

Conclusie 5

De kaderstellende taak van de Raad komt om wisselende redenen niet goed van de grond. Het formuleren en bewaken van een consistent beleid is daarmee lastig. Zowel het College als de Raad hebben belang bij en zijn beide verantwoordelijk voor het op korte termijn opheffen van deze ongewenste situatie. Zo dient de Raad zich actiever op te stellen en kaders te eisen. Dit door in speciaal daarvoor geagendeerde bijeenkomsten over de kaders van het beleid te discussiëren.

Conclusie 6

De randvoorwaarden voor een goede invulling van de controlerende taak zijn niet optimaal. Niet alleen is er onduidelijkheid over de kaders van het woonbeleid, ook de informatiestroom naar de Raad is omvangrijk en gefragmenteerd en het samenspel tussen Raad en College laat te wensen over. De Raad en het College zijn samen verantwoordelijk voor de gegroeide situatie en dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het verbeteren ervan. Een actieve en constructieve opstelling van beiden is noodzakelijk.

Conclusie 7

Voor een effectieve uitvoering van het woonbeleid dient zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de Raad een goede invulling te krijgen. Dit kan worden gerealiseerd door op bepaalde momenten in het begrotingsjaar gestructureerd over de kaderstelling en de gerealiseerde prestaties te debatteren. De systematiek die onder meer in de Tweede Kamer en de gemeente Rotterdam wordt gehanteerd, biedt hiervoor goede aanknopingspunten

Geraadpleegde bronnen

Notities en nota's over wonen

- Beleidsplan Wonen 1997, Voordeur naar de toekomst (december 1996) SO/WON.
- Programma Grotestedenbeleid 's-Hertogenbosch 1999/2000-2004 (oktober 1999) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Notitie Kernvoorraad gemeente 's-Hertogenbosch (april 2001) Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Wonen.
- Notitie Woonbeleid 2001, Tussenbalans van het Beleidsplan Wonen 1997-2005 (mei 2001) Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling Wonen Stadsontwikkeling.
- Woningmarktmonitor 2000/2001, gemeente en regio 's-Hertogenbosch (oktober 2001) Gemeente 's-Hertogenbosch, O&S.
- Woonbeleid in uitvoering (november 2002) Gemeente 's-Hertogenbosch, SO/Wonen.
- Ruimtelijke Structuurvisie 2003, Stad tussen Stromen, Deel 1 (januari 2003) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Ruimtelijke Structuurvisie 2003, Stad tussen Stromen, Deel 2 (januari 2003) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Ruimtelijke Structuurvisie 2003, Stad tussen Stromen (juni 2003) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Ontwikkelingsvisie Stadscentrum, Samen investeren in een groeibriljant (september 2003) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Woonwensen 2003 (november 2003) Gemeente 's-Hertogenbosch, O&S.
- Woonwensen 2003, Regio 's-Hertogenbosch (juli 2004) Gemeente 's-Hertogenbosch, O&S.
- Dóórwerken aan een complete stad, Programma Grotestedenbeleid 's-Hertogenbosch 2005-2009 (maart 2005) Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Nota Grondbeleid 2005.

Programmabegrotingen

- Programmabegroting 2003.
- Programmabegroting 2004.
- Programmabegroting 2005.

Voortgangsrapportages woningbouwproductie

- Voortgangsrapportage woningbouwproductie 2002.
- Voortgangsrapportage woningbouwproductie januari t/m juli 2003.
- Voortgangsrapportage woningbouwproductie 2003.
- Voortgangsrapportage woningbouwproductie januari t/m juli 2004.
- Voortgangsrapportage woningbouwproductie 2004.
- Voortgangsrapportage Taskforce Wonen/De Grote Wielen (2005).

Sectoragenda's

- Hoofdstuk 1: De sectoragenda voor 2002.
- Hoofdstuk 1: De sectoragenda voor 2003.
- Hoofdstuk 1: De sectoragenda voor 2004.
- Hoofdstuk 1: De strategische sectoragenda 2005.

Meerjaren woningbouwprogramma's

- Meerjaren woningbouwprogramma 1997 t/m 2000 voor de gemeente 's-Hertogenbosch.
- Meerjaren woningbouwprogramma 1998 t/m 2001 voor de gemeente 's-Hertogenbosch.
- Meerjaren woningbouwprogramma 1999 t/m 2002 voor de gemeente 's-Hertogenbosch.
- Meerjaren woningbouwprogramma 2000 t/m 2003 voor de gemeente 's-Hertogenbosch.
- Meerjaren woningbouwprogramma 2004 t/m 2006 voor de gemeente 's-Hertogenbosch.

Stukken raadsvergadering, adviezen commissie en notulen raadsvergaderingen

- Raadsvoorstel: Beleidsplan Wonen 1997 en woningmarktonderzoek 1996.
- Commissievoorstel: Woningmarktmonitor 1999 t/m 2002 gemeente en regio 's-Hertogenbosch.
- Advies van de Commissie voor Cultuur, Grote StedenBeleid, Volkshuisvesting (vergadering 22 november 2000) Onderwerp: Woningmarktmonitor 1999/2000 gemeente en regio 's-Hertogenbosch.
- Commissievoorstel: Woningmarktmonitor 2000/2001, gemeente en regio 's-Hertogenbosch.
- Advies van de Commissie voor Cultuur, Grote StedenBeleid, Volkshuisvesting (vergadering 12 december 2001). Onderwerp: Woningmarktmonitor 2000/2001 gemeente en regio 's-Hertogenbosch.
- Raadsvoorstel: Notitie Woonbeleid 2001 en Meerjarenwoningbouwprogramma 2001 t/m 2003.
- Advies van de Commissie voor Cultuur, Grote StedenBeleid, Volkshuisvesting (vergadering 30 mei 2001). Onderwerp: Notitie Woonbeleid 2001.
- Vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch op 7 juni 2001.
- Raadsvoorstel: Nota Woonbeleid in uitvoering en de Regionale Woningmarktmonitor 2001/2002.
- Advies van de Commissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (vergadering 25 juni 2003). Onderwerp: Nota Woonbeleid in uitvoering en de Regionale Woningmarktmonitor.
- Vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch op 8 juli 2003.
- Vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch op 11 november 2003 (Motie Taskforce Doorstroming).
- Brief aan de leden van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch (2 december 2003). Onderwerp: Taskforce Doorstroming.
- Raadsinformatiebrief (15 maart 2005). Onderwerp: voortgangsrapportage Taskforce Wonen/ De Groote Wielen.
- Hart voor Boschveld, Na tien jaar praten, tijd voor presteren!. (7 september 2005) Notitie van oppositie.
- Commissie voor Ruimtelijke Ontwikkelingen en Beheer (31 augustus 2005) Heroriëntatie Boschveld.
- Raadsvoorstel: Heroriëntatie Boschveld (13 september 2005).
- Vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch (13 september 2005). Onderwerpen: Heroriëntatie Boschveld en prestatieovereenkomst gemeente 's-Hertogenbosch-woningcorporaties.
- Raadsinformatiebrief (4 oktober 2005) Onderwerp: Beantwoording motie Pieters.

Overige stukken

- Notitie t.b.v. de Rekenkamercommissie. Onderwerp Commissie Bom.
- Notitie Woningbouwplanning 's-Hertogenbosch (Croonen Adviseurs b.v.).
- Brief gemeente met reactie op Notitie Woningbouwplanning 's-Hertogenbosch (1 juni 2001).
- Aantekeningen van de bespreking van de commissie Bom op 1 mei 2002.
- Notitie naar aanleiding van het gesprek binnen de commissie Bom op 3 juni 2002.
- Brief van Max Bom aan de leden van de commissie Bom (31 juli 2002).

- Brief aan de leden van de gemeenteraad (2 december 2003). Onderwerp: Taskforce en maatregelen ter verhoging van de bouwproductie.
- Convenant woningbouwafspraken met rijk en provincie voor periode 2005 tot 2010 (B&W voorstel).
- Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant en de stedelijke gebieden Breda/Tilburg en Waalboss).
- Lokaal akkoord woningbouwproductie en herstructurering 's-Hertogenbosch (B&W voorstel).
- Verslag overleg Lokaal Akkoord Wonen, woningcorporaties/gemeente d.d. 4 februari 2004.
- Verslag overleg Lokaal Akkoord Wonen, woningcorporaties/gemeente d.d. 3 maart 2004.
- Verslag overleg Lokaal Akkoord Wonen, woningcorporaties/gemeente d.d. 23 april 2004.
- Brief VROM aan voorzitter aan de Tweede Kamer. Onderwerp: Voortgang actieprogramma Herstructurering/56 wijken.

Stukken Paleiskwartier

- Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's-Hertogenbosch (2004) Ineke Bruil, Fred Hobma, Gert-Joost Peek Gerard Wigmans (redactie).
- Samenwerkingsovereenkomst Paleiskwartier (19 november 1998).

Stukken Javastraat

- Dossier 1: Javastraat/Roersraat (gebr. v. Wannooij) (voorgeschiedenis en gespreksverslagen).
- Dossier 2: Javastraat/Sumatrastraat/Balistraat (Dura, Eijkelenburg, Vermeer) (voorgeschiedenis en gespreksverslagen).

Stukken Haren/Donk/Reit

- Voortgangsrapportage Pilot III (Haren, Donk en Reit) (september 1998).
- Verslagen stuurgroep vergadering Haren, Donk en Reit en vergaderingen van projectteam De Reit (1999 - 2004).
- Schriftelijke vragen van Raadsleden en antwoorden van College over Haren Donk, Reit (1999- 2001).
- Notulen commissievergadering over Wijkplan Haren, Donk Reit (6 september 2000).
- Notulen commissievergadering over voorontwerp-bestemmingsplan De Reit (4 oktober 2000).
- Verslagen van overleggen tussen SWH en gemeente over Wijkplan Haren, Donk en Reit. (Najaar 2000).
- Verslagen van gesprekken tussen gemeente en SSW over samenwerkingsovereenkomst Haren, Reit, Centrumgebied PlosscheHOF en Plossche Park (Najaar 2000 en voorjaar 2001).
- Besprekingsverslag over bouwplanontwikkeling De Reit (9 januari 2001).
- Raadsvoorstel Vaststelling wijkplan De Donk en Uitvoeringsprogramma Haren, Donk en Reit inclusief overeenkomsten met SSW en SWH (20 juni 2001).
- Notulen commissievergadering over Vaststelling wijkplan De Donk en Uitvoeringsprogramma Haren, Donk en Reit inclusief overeenkomsten met SSW en SWH (20 juni 2001).
- Notulen commissievergadering over ontwerpbestemmingsplan De Reit (12 september 2001).
- Raadsvoorstel vaststelling bestemmingsplan De Reit (27 februari 2002).

Overige literatuur

- Daamen, T. (2005) De kost gaat voor de baar uit.
- Rekenkamercommissie Dronten (2005) Niet in beton gegoten, over de realisering van sociale woningbouw in de gemeente Dronten.
- RIGO (2004) Evaluatie herstructureringsproces Barten-Noord.

Bijlage Respondenten interviews

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende mensen geïnterviewd

Raadsleden

- mevrouw Van Dartel
- de heer Van Doremalen
- de heer Kagie
- de heer Pieters

Wethouders

- mevrouw Eugster
- mevrouw De Jonge

Ambtenaren

- de heer Van der Made
- de heer Meijer
- de heer Ridderbeks
- mevrouw Severens
- mevrouw Volker
- de heer Van der Wiel

Vertegenwoordigers van marktpartijen

- de heer Van Gulp
- de heer Rietdijk
- de heer Roozendaal
- de heer Smulders

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl

