

RAADSVOORSTEL 19.0115

Rv. nr.: 19.0115

Commissie Stedelijke Ontwikkeling:
5 november 2019

Naam programma:

Stedelijke Ontwikkeling

Onderwerp:

Aanbevelingen rapport Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030'

Aanleiding:

De Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp heeft onderzoek gedaan naar de woningbouwopgave van de gemeenten Leiden en Leiderdorp tot 2030. Aanbevelingen Rapport Rekenkamercommissie 'Haalbaar, maar...De woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp tot 2030. De woningbouwopgave staat in Nederland hoog op de politieke agenda. De urgentie om de bouw van woningen te versnellen en veel extra woningen te bouwen, wordt breed gevoeld. Om aan de vraag te voldoen moeten de komende jaren 1.000.000 woningen gebouwd worden. Het grootste deel daarvan in populaire stedelijke regio's rond de grote steden. Naast de grote kwantitatieve opgave is het ook een kwalitatieve opgave: waar bouwen we al die woningen en wat voor woningen moeten dat zijn? De keuze om vooral te bouwen op binnenstedelijke locaties en de aandacht voor betaalbare woningen zorgt hierbij voor extra druk. In Leiderdorp en Leiden leidt dit tot discussies over sociale woningbouw, parkeernormen, verkeersafwikkeling en hoogbouw. Beide gemeenteraden toonden in recente discussies twijfel over de haalbaarheid van die opgave.

Achtergrond en opzet

Het rapport beoogt de gemeenteraden beter grip te geven op de totale woningbouwopgave op lokaal en regionaal niveau. Daarnaast is het doel om inzichtelijk te maken welke invloed de gemeenteraden wel en niet hebben op de kaders en factoren rondom woningbouw. Het onderzoek gaat niet over de vraag of de aantallen nieuwe woningen die de gemeenten ambiëren kloppen. Wel gaat het onderzoek over de vragen: in hoeverre zijn de woningbouwopgaven van Leiden en Leiderdorp haalbaar en op welke wijze kunnen de gemeenteraden de grip op de woningbouwopgave bevorderen?

De rapportage bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de Rekenkamerbrief met daarin de analyse van de rol van de gemeenteraden, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, het tweede deel is het rapport van het onderzoek dat onder begeleiding van de Rekenkamercommissie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Hiemstra & De Vries. Het onderzoeksrapport is door de ambtenaren van de twee gemeenten op feitelijke juistheid gecontroleerd ('ambtelijk wederhoor').

Het onderzoek richtte zich zoals gezegd op twee vragen:

1. In hoeverre zijn de woningbouwopgaven van Leiden en Leiderdorp haalbaar?
2. Op welke wijze kunnen de gemeenteraden de grip op de woningbouwopgave bevorderen?

De onderzoeken van de Rekenkamercommissie worden behandeld in de desbetreffende vakcommissie. Deze commissie brengt een advies uit aan de raad inzake de gedane aanbevelingen. Op 26 september heeft de Rekenkamercommissie het rapport Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030' aangeboden aan de raad. Op 31 oktober heeft de rekenkamercommissie een presentatie gehouden over het onderzoek in de commissie Stedelijke Ontwikkeling. Het college heeft daarna, conform de Verordening gemeentelijke Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp 2017, op 29 oktober 2019 een reactie uitgebracht op het onderzoek. Het rapport is op 5 november 2019 in de commissie Stedelijke Ontwikkeling besproken.

Doel:

Overnemen van de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie teneinde de gemeenteraden beter grip te geven op de totale woningbouwopgave op lokaal en regionaal niveau. Daarnaast is het doel om inzichtelijk te maken welke invloed de gemeenteraden wel en niet hebben op de kaders en factoren rondom woningbouw.

Kader:

- Rapport Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030', 26 september 2019
- Eerste reactie college d.d. 29 oktober 2019 (Z/19/1448889)
- Verordening gemeentelijke Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp 2017

Overwegingen:

De Rekenkamercommissie heeft conclusies en aanbevelingen en opgesteld die zijn gericht op het realiseren van bovengenoemd doel. De reactie van het college op deze aanbevelingen en aandachtspunten is als bijlage bijgevoegd.

Het is goed hierbij op te merken dat de Rekenkamercommissie naar aanleiding van dit onderzoek heeft besloten de aanbevelingen primair te richten op de gemeenteraad in zijn rol als kaderstellende en controlerende partij. Dat betekent niet dat het college en de ambtelijke organisatie in de door hen voorgestelde aanbevelingen over het proces een minder belangrijke rol hebben. Het college en de organisatie moeten de raad bedienen om hun rol tijdig te kunnen pakken. Dat zal betekenen dat het college doorgaans eerder en vaker met de gemeenteraad de discussie moet aangaan over het algemene beleid en de gevolgen daarvan voor de individuele projecten. Transparantie over de daarbij gesignaleerde dilemma's in een zo'n vroeg mogelijk stadium zal de besluitvorming alleen maar beter kunnen maken.

De Rekenkamercommissie trekt een aantal conclusies:

- De woningbouwopgave in Leiderdorp is zonder meer haalbaar;
- De woningbouwopgave in Leiden lijkt haalbaar, maar is sterk afhankelijk van de afwegingen die de gemeenteraad maakt bij het stellen van de kwalitatieve eisen aan projecten, het moment van besluitvorming en de manier waarop de keuzes gemaakt worden;
- De opgave in beide gemeenten is een optelsom van de individuele projecten die de raad tot nu toe onvoldoende in samenhang beoordeelt en bespreekt;
- Beide gemeenteraden hebben onvoldoende zicht op de bredere maatschappelijke effecten van de woningbouwopgave en aan welke criteria woningbouw in de gemeenten moet voldoen;
- De kaderstelling voor participatie en het toezien daarop, kan in beide raden verbeteren. De onduidelijkheid leidt nu tot onvoorspelbare processen en een extra risico tot vertraging.

De Rekenkamercommissie stelt dat de beide gemeenteraden op dit moment nog onvoldoende zijn/worden toegerust om goed en tijdig invloed uit te oefenen op en toe te zien op:

- de grote regionale ambities (kwantitatief en kwalitatief)
- de lokale kaders (duurzaamheid, beschikbaarheid voor doelgroepen, betaalbaarheid, ruimtelijke kwaliteit)
- de invulling daarvan per project (concrete afwegingen)
- de wijze waarop de ontwikkelaar/initiatiefnemer en de gemeentelijke organisatie projecten realiseren in samenspraak met andere belangen en belanghebbenden (burgerparticipatie).

Het college deelt in zijn reactie de conclusie van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de haalbaarheid van de woningbouwopgave in Leiden en de afhankelijkheid van de afwegingen en moment van besluitvorming in de raad. Het college onderschrijft de conclusie dat er te veel gestuurd wordt op individuele projecten met een stapeling van ambities en procedures, zonder dat er voldoende overzicht en sturing op de totaalopgave is en dat dit tot vertraging leidt. Het sluit zich aan bij de constatering van de Rekenkamercommissie van het belang van sturing aan de voorkant, met goede en actuele beleidskaders en uitvoeringsprogramma's. Het college gaat deze zaken uitwerken in een notitie die nog zeer waarschijnlijk nog dit jaar naar de raad komt.

Op het punt van de door de Rekenkamercommissie genoemde negen criteria op projectniveau heeft het college een afwijkende mening. Het punt is op 31 oktober bij bespreking van de woonvisie in de commissie SO kort aan de orde geweest en daar bepleitte de wethouder dat de negen schuiven alleen werkbaar zijn ten aanzien van een groter gebied, bijvoorbeeld vanaf het niveau van een gebiedsvisie. De commissie SO wil n.a.v. de aangekondigde notitie (deze komt als raadsvoorstel naar de raad) eerst nog uitgebreid kunnen spreken over aanbeveling 2: hoe wensen we de sturingscriteria toe te passen en zijn dit de gewenste criteria? Om die reden wordt aanbeveling 2 nu niet overgenomen. Bij aanbeveling 5 en 6 wordt ook gesproken over de 9 criteria. De formulering in het besluit wordt ietwat afgezwakt door het woord 'mede' toe te voegen, dus: 'mede in relatie tot de 9 criteria' en 'mede aan de hand van de 9 criteria'.

De commissie Stedelijke Ontwikkeling stelt voor alle aanbevelingen en aandachtspunten van de Rekenkamercommissie over te nemen, met uitzondering van aanbeveling 2:

De aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Stuur op het betrekken van alle stakeholders (inclusief bewoners) bij de ontwikkelstrategie en een actiegerichte agenda en bepaal als gemeenteraad expliciet je plek en taak in de verschillende fases van dat proces.

Aanbeveling 2: Voer het gesprek over de negen criteria (de 'knoppen' uit het Onderzoeksrapport) en doe als gemeenteraad algemene, heldere, lang houdbare uitspraken. Bepaal daarbij hoe de (sturings-)criteria bij individuele projecten tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Deze criteria zijn:

1. Percentage sociale woningbouw
2. Maatschappelijke opvang en aanbod voor bijzondere doelgroepen
3. Parkeernormen
4. Schaal en maat
5. Financiële investeringsopbrengsten
6. Participatiegraad
7. EPC-norm/duurzaamheid
8. Studentenwoningen
9. Flexibiliteit tussen projecten

Aanbeveling 3: Krijg en houd in beeld hoe het staat met de woningbouwopgave door een instrument als de (Leidse) woningbouwmonitor periodiek prioriteit te geven op de raadsagenda en laat het college het resultaat mede beschrijven aan de hand van de negen criteria. Besteed hierbij onder meer aandacht aan:

- A. de realisatie van het percentage sociale huurwoningen;
- B. de realisatie van studentenwoningen;
- C. de kwaliteit van de participatie en de relatie met planuitval en vertraging;
- D. de verhouding tussen harde en zachte plannen, met name voor de periode vanaf 2023;
- E. de 'plancapaciteit' in de gemeente;

Aanbeveling 4: Wees actief betrokken bij regionale keuzes en de evaluatie daarvan in relatie tot de woningbouwopgave.

Aanbeveling 5: Stel momenten vast om stil te staan bij de wijze en het moment waarop over de woningbouwopgave gesproken wordt (zowel vooraf als in de evaluerende fase) en maak hier concrete afspraken over met het College. Ga zo nu en dan, buiten de formele beslismomenten, met het college in gesprek over lopende en aanstaande projecten en bespreek de mogelijke afwegingen in relatie tot de 9 criteria. Nodig daarbij zo nodig inwoners, ontwikkelaars en andere betrokkenen of experts bij uit.

Aanbeveling 6: Eis als raad dat de controlerende rol goed vervuld kan worden tijdens de fase van de totstandkoming van plannen (vroege initiatieffase, b.v. door een Nota van Uitgangspunten) en tijdens de uitvoering van plannen (na het besluit in de raad), door je als raad aan de hand van de 9 criteria over lopende en aankomende projecten te laten informeren waarbij de geconstateerde dilemma's en de gemaakte afwegingen concreet gemaakt worden.

Aanbeveling 7: Bespreek de afzonderlijke projecten nooit zonder 'uit te zoomen' naar de grotere opgave en de uitgangspunten die in de kaderstellende documenten zijn geformuleerd.

Financiën:

Niet van toepassing.

Evaluatie:

Niet van toepassing.

Inspraak/participatie:

Niet van toepassing op dit raadsvoorstel.

Bijgevoegde informatie:

- Rapport Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030', d.d. 26 september 2019
- Reactie college d.d. 29 oktober 2019

RAADSBESLUIT

De Raad van de gemeente Leiden:

Gezien het rapport van de Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030' d.d. 26 september 2019, gezien het voorstel van de commissie Stedelijke Ontwikkeling (raadsvoorstel 19.0115), besproken in de commissie SO op 5 november 2019), mede gezien de reactie van het college van burgemeester en wethouders (van 29 oktober 2019),

BESLUIT:

1. In te stemmen met de conclusies van het rapport van de Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030'
2. De volgende aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Haalbaar maar...Woningbouwopgave Leiden en Leiderdorp tot 2030', over te nemen:
 - a) Aanbeveling 1: Stuur op het betrekken van alle stakeholders (inclusief bewoners) bij de ontwikkelstrategie en een actiegerichte agenda en bepaal als gemeenteraad expliciet je plek en taak in de verschillende fases van dat proces.
 - b) Aanbeveling 3: Krijg en houd in beeld hoe het staat met de woningbouwopgave door een instrument als de (Leidse) woningbouwmonitor periodiek prioriteit te geven op de raadsagenda en laat het college het resultaat mede beschrijven aan de hand van de negen criteria. Besteed hierbij onder meer aandacht aan:
 - A. de realisatie van het percentage sociale huurwoningen;
 - B. de realisatie van studentenwoningen;
 - C. de kwaliteit van de participatie en de relatie met planuitval en vertraging;
 - D. de verhouding tussen harde en zachte plannen, met name voor de periode vanaf 2023;
 - E. de 'plancapaciteit' in de gemeente;
 - c) Aanbeveling 4: Wees actief betrokken bij regionale keuzes en de evaluatie daarvan in relatie tot de woningbouwopgave.
 - d) Aanbeveling 5: Stel momenten vast om stil te staan bij de wijze en het moment waarop over de woningbouwopgave gesproken wordt (zowel vooraf als in de evaluerende fase) en maak hier concrete afspraken over met het College. Ga zo nu en dan, buiten de formele beslistmomenten, met het college in gesprek over lopende en aanstaande projecten en bespreek de mogelijke afwegingen mede in relatie tot de 9 criteria. Nodig daarbij zo nodig inwoners, ontwikkelaars en andere betrokkenen of experts bij uit.
 - e) Aanbeveling 6: Eis als raad dat de controlerende rol goed vervuld kan worden tijdens de fase van de totstandkoming van plannen (vroeg initiatieffase, b.v. door een Nota van Uitgangspunten) en tijdens de uitvoering van plannen (na het besluit in de raad), door je als

raad mede aan de hand van de 9 criteria over lopende en aankomende projecten te laten informeren waarbij de geconstateerde dilemma's en de gemaakte afwegingen concreet gemaakt worden.

- f) Bespreek de afzonderlijke projecten nooit zonder 'uit te zoomen' naar de grotere opgave en de uitgangspunten die in de kaderstellende documenten zijn geformuleerd.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van 14 november 2019,

de Griffier,

de Voorzitter,