



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp Haalbaar, maar...

De woningbouwopgave in
Leiden en Leiderdorp
tot 2030



Woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp Haalbaar, maar...

De woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp tot
2030

Rekenkamerbrief

'Voor onze gemeenteraden de complexe materie van de regionale woningopgave beter in beeld krijgen.'

Met die ambitie startte de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp het onderzoek naar de woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp.

Het onderzoek richtte zich 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 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 onderzoeksrapport 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').

Conclusies

Er is een integrale discussie over de invulling van de woningbouwopgave nodig. Nu voert de raad bij elk individueel project de discussie over de kwantitatieve woonopgave en de daarbij te stellen kwalitatieve eisen steeds opnieuw. Omdat het bredere overzicht dan mist, werkt dit stapeling van ambities in de hand. Het bemoeilijkt ook de participatie bij de individuele projecten. Dit alles leidt tot vertragingen en frustraties rondom projecten. De haalbaarheid van de woningbouwopgave komt hierdoor in gevaar.

Voor de Rekenkamercommissie staat de volgende boodschap centraal:

De Rekenkamercommissie trekt op basis van eigen analyse en het onderzoeksrapport de volgende 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).

Analyse: De rol van de gemeenteraad bij de woningbouwopgave

De Rekenkamer maakte een analyse van de rol van de gemeenteraad bij de woningbouwopgave op basis van het onderzoeksrapport en bestaande stukken van de gemeente.

In de komende jaren zijn de aantallen te realiseren woningen (kwantitatieve doelen) omvangrijk. De conclusie van het onderzoek luidt dat deze doelen, gelet op de nu aanwezige plannen voor woningbouw, zowel in Leiderdorp als in Leiden haalbaar zijn, onder bepaalde voorwaarden.

Om deze aantallen te halen, moet met name de gemeenteraad van Leiden stevige en vaak lastige keuzes maken. Het behalen van de afgesproken aantallen zal ten koste gaan van andere wensen ten aanzien van de ontwikkeling en inrichting van de stad. De discussie binnen en buiten de raad over de gewenste bouwhoogte van projecten is daar een illustratie van. Gezien het grote aantal geplande projecten, zal een dergelijke discussie over de kaders van bouwprojecten steeds vaker optreden. Daarnaast kan de groei van het aantal woningen, ook wanneer het participatieproces optimaal is georganiseerd, haaks staan op de belangen van omwonenden en andere belanghebbenden.

Er is nog geen vastgesteld beleid waarin de politieke standpunten in de gemeenteraden over de ambities en het effect daarvan op het maatschappelijk welzijn zijn vastgelegd. Zonder deze ambities scherp uit te spreken en vast te leggen in realistisch beleid, weten het college, de ambtelijke organisatie, de ontwikkelaars en de bewoners niet waar ze aan toe zijn of waar ze aan moeten voldoen.

De gemeenteraden hebben daarnaast beperkte invloed op het behalen van de woningbouwopgave doordat zij doorgaans pas in een later stadium betrokken worden bij de besluitvorming over individuele

projecten. Wanneer de raden dan andere wensen willen laten doorvoeren, zorgt dit voor vertraging en extra kosten.

De gemeenteraden moeten niettemin invloed kunnen hebben op de woningbouwontwikkelingen, omdat deze een grote impact kunnen hebben op het welzijn van inwoners.

De gemeenteraden mogen de mogelijkheid tot invloed niet laten passeren en moeten daarom op het juiste moment afwegingen kunnen maken, besluiten kunnen nemen en op de naleving daarvan kunnen toezien. De gemeenteraden kunnen daarvoor vooraf algemene kaders vaststellen: criteria met betrekking tot de woningen, het effect op de omgeving (ruimtelijke kwaliteit) en het participatieproces. Bij deze kaders is in beide raden tot nog toe niet scherp gekozen in relatie tot de hoge kwantitatieve ambitie. Dat kan leiden tot een stapeling van ambities bij individuele projecten zonder dat het totaalbeeld van de opgave meegenomen wordt in die afwegingen. Niet alle kwalitatieve wensen zijn immers allemaal haalbaar of nodig binnen elk individueel project.

Het voeren van de politieke discussie naar aanleiding van een individueel project is, gelet op het bovenstaande, vaak onvoldoende effectief:

- De afwegingen per project worden te weinig in relatie gebracht met de totale opgave en de ambities voor de langere termijn.
- De discussie heeft weinig effect. Het plan is al dichtgetekend en dichtgerekend. Er is weinig invloed mogelijk voor de volksvertegenwoordiging.
- De discussie zorgt mogelijk voor vertraging, die leidt tot hogere bouwkosten en lagere kwaliteit.

Dit vinden raadsleden zelf ook problematisch; zij vragen om betrokken te worden 'aan de voorkant' van het besluitvormingsproces. Dat vraagt ook om een grotere betrokkenheid van de raden op het moment dat de keuzes in regionaal verband worden genomen.

Daarnaast ziet de Rekenkamercommissie met de Omgevingswet in aantocht, kansen om de controlerende rol van de raad te versterken door tijdens de uitvoering beter te kunnen toezien op het voldoen aan de door de raad gestelde kaders.

Wanneer de kaderstelling en controle door de volksvertegenwoordiging verbetert, voorkomt dat op zijn minst dat discussies in de raden onnodige vertraging en kosten veroorzaken voor individuele projecten. Het biedt een kans voor een haalbare groei van het aantal woningen in beide gemeenten binnen de door de gemeenteraden gestelde kwalitatieve randvoorwaarden.

Het besluitvormingsproces in Leiden rondom de algemene kaders en inrichting van de stad (en alle recente beleidsdocumenten met betrekking tot de woonvisie en de bouwmonitor) geeft een goede

aanzet voor een meer afgewogen beleid. De 'Nota van uitgangspunten' biedt handvatten voor een goede en tijdige (!) afweging binnen individuele projecten, maar kan als instrument nog aan kracht winnen.

In Leiderdorp is, mede in relatie tot de beperktere kwantitatieve ambities, minder sprake van een uitgebreide algemene kaderstelling. De Leiderdorpse raad zou niettemin de komende periode kunnen gebruiken om een bredere blik en visie op woningbouwontwikkelingen te krijgen en zo ook steviger te staan in de belangenafwegingen op regionaal niveau.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan de beide gemeenteraden:

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.
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
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;

4. Wees actief betrokken bij regionale keuzes en de evaluatie daarvan in relatie tot de woningbouwopgave.
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 in relatie tot de 9 criteria. Nodig daarbij zo nodig inwoners, ontwikkelaars en andere betrokkenen of experts bij uit.
6. Eis als raad dat de controlerende rol goed vervuld kan worden tijdens de fase van de totstandkoming van plannen (vroeg initiatief fase, 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.
7. Bespreek de afzonderlijke projecten nooit zonder 'uit te zoomen' naar de grotere opgave en de uitgangspunten die in de kaderstellende documenten zijn geformuleerd.

Aanbeveling voor het College van B & W

De Rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van dit onderzoek 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 ons 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.

NB Stukken die zijn gepubliceerd na voltooiing van het onderzoeksrapport

Na de voltooiing van het onderzoek door het bureau Hiemstra en De Vries zijn door de gemeente Leiden een tweetal belangrijke beleidsdocumenten gepubliceerd en in de inspraak gebracht. Dit betreft de Woonvisie Leiden 2020-2030 en de daarbij horende uitvoeringsagenda. Deze documenten kunnen een zeer belangrijke rol spelen in de kaderstellende rol van de gemeenteraad in Leiden. Het hierbij horende sturingsinstrument (de nieuwbouwmonitor) kan ondersteuning bieden voor de

discussie in de raad over de haalbaarheid van de kwantitatieve ambitie in relatie tot de gestelde kaders.

In de twee genoemde beleidsdocumenten wordt aandacht besteed aan de inhoudelijke ambities en de voorgenomen activiteiten. Er wordt niet ingegaan op de sturende rol van de gemeenteraad daarbij. Dat laatste is het hoofdonderwerp van deze Rekenkamerbrief en het daarbij behorende onderzoeksrapport.