



Voortvarendheid omwille versnelling woningbouw

Onderzoek naar het woonbeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Best

September 2021
Rekenkamercommissie gemeente Best

INHOUDSOPGAVE

ONDERDEEL	Pagina
Inleiding	3
Opzet en rapportage	4
Doelstelling onderzoek	5
Onderzoeksvragen en conclusies	6
De essentie	11
Aanbevelingen en overwegingen	12
Reactie college en nawoord rekenkamercommissie	15

INLEIDING

Waarom dit onderwerp?

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoeksonderwerp gekozen om de volgende redenen:

- Bij het verkennen van mogelijke onderzoeksonderwerpen is het onderwerp wonen uitdrukkelijk benoemd;
- Het woonbeleid en de uitvoering daarvan kent een grote maatschappelijke en bestuurlijke belangstelling;
- De woonvisie is in 2017 vastgesteld en de uitvoering heeft afgelopen jaren vorm kunnen krijgen. Qua timing lijkt het de RKC dan ook een goed moment daar eens op terug te kijken.
- Voor alle duidelijkheid: het gaat niet om een woningmarktonderzoek. Daarover handelt de in 2020 verschenen 'quick scan woningmarkt' van Compaaenen.

Hoe en wanneer is dit onderzoek uitgevoerd?

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2021 - juli 2021 en kende de volgende fasering:



Documentanalyse

Het verzamelen en analyseren van de documenten over het woonbeleid en de uitvoering van dit beleid.



Interviews

De gesprekken hebben plaatsgevonden met de direct betrokken spelers in de gemeentelijke organisatie en met externe spelers.



Werk sessie met de raad

Sessie met 'woordvoerders wonen' van de verschillende raadsfracties waarin de rol van de raad m.b.t. woonbeleid centraal stond.



Concept rapportage

Concept rapportage opgesteld en in hoor- en wederhoorprocedure gebracht.



Formele behandelingsprocedure

Definitieve rapportage is opgesteld en aangeboden aan de gemeenteraad.

OPZET EN RAPPORTAGE

De gevolgde werkwijze ziet er schematisch als volgt uit:



LEESWIJZER

Op de hiervoor aangegeven wijze is het onderzoek uitgevoerd. Op de volgende pagina's zijn de conclusies en aanbevelingen samengevat. Het onderzoek zelf is echter meer omvattend. Een meer uitgebreide toelichting is opgenomen in de Rapportage Bevindingen, die bij dit onderzoeksrapport behoort.

DOELSTELLING ONDERZOEK

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in:

- het woonbeleid van de gemeente Best;
- de wijze, waarop daaraan uitvoering wordt gegeven en de gehanteerde rolverdeling hierbij;
- de resultaten van het beleid;
- de rol van de gemeenteraad;
- de mogelijke verbeteringen.

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

ONDERZOEKSVRAGEN	CONCLUSIES	BIJLAGENRAPPORT
<p>1 Beleid</p> <p>1.1 Is er sprake van een integraal en richtinggevend beleid voor wonen in Best en zijn de rollen van de betrokken spelers duidelijk gedefinieerd?</p> <p>1.2 Wordt het beleid periodiek geactualiseerd? In het bijzonder ook mbt tot specifieke doelgroepen?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Met de woonvisie 'Wonen met visie' beschikt de gemeente Best over een richtinggevend beleidskader, dat door de gemeenteraad is vastgesteld.• Ook is sprake van een integraal beleidskader: in de visie is het wonen breed gedefinieerd en is er een relatie gelegd met andere beleidsvelden zoals bijvoorbeeld duurzaamheid, zorg en leefbaarheid. Ook de samenwerking in SGE verband bevordert de integraliteit van het beleid door afstemming op de regionale schaal van de woningmarkt.• De voorgestelde plansystematiek is helder: de visie geeft richting aan de hoofdlijnen van het woonbeleid, terwijl de doorvertaling naar de uitvoering vorm kan krijgen in uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken.• In de visie en in de aan het wonen gerelateerde beleidsnota's wordt een grote betekenis toegekend aan de rol van andere spelers, zoals inwoners, ontwikkelaars, woningbouwcorporaties, maatschappelijke organisaties, e.d.. Deze rollen zijn slechts in algemene zin aangegeven en zijn niet specifiek uitgewerkt.• Ondanks belangrijke ontwikkelingen in het beleid en in de woningmarkt heeft nog geen actualisering van de woonvisie plaatsgevonden. De wenselijkheid om de woonvisie bij te stellen wordt breed onderkend.• Systematische monitoring van de visie vindt tot nu toe ook niet plaats. Het voornemen bestaat om daar meer aandacht te geven. De beperkte monitoring, die tot nu toe plaatsvindt, doet bovendien onvoldoende recht aan het integrale karakter van de woonvisie.	<p><i>Zie bijlagen pagina 5 t/m 12</i></p>

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

ONDERZOEKSVRAGEN	CONCLUSIES	BIJLAGENRAPPORT
<p>2 Uitvoering beleid</p> <p>2.1 Is er sprake van een systematische doorvertaling van het beleid naar uitvoeringsprogramma's?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Een systematische doorvertaling van het beleid naar uitvoeringsprogramma's vindt niet plaats. Daardoor is sprake van een groot gat tussen de meer abstracte woonvisie en een grote diversiteit van activiteiten, initiatieven en projecten. Daarmee is het lastig zicht te krijgen op de uitvoering van de visie en het totaal van locaties met de bijbehorende programma's. De mogelijkheden die een dergelijk uitvoeringsprogramma biedt (bijvoorbeeld versterking van de interne coördinatie, de sturing door de raad en de communicatie naar externe partners over bijvoorbeeld locaties en woningdifferentiatie) worden daarmee niet benut.	<p><i>Zie bijlagen pagina 13</i></p>
<p>2.2 Welke instrumenten worden ingezet om het beleid te realiseren?</p>	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente maakt gebruik van een groot aantal instrumenten bij de uitvoering van het woonbeleid, maar er komt naar voren dat het niet steeds duidelijk is wanneer welke instrumenten het best kunnen worden ingezet. Hoewel iedere locatie en situatie om maatwerk vraagt, is de professionaliteit van de organisatie gediend met een goed inzicht in de gereedschapskist van mogelijke instrumenten. Het delen van deze kennis met de verschillende intern betrokken spelers draagt bij aan een meer gemeenschappelijk handelen en het maken van bewuste keuzes over de in te zetten instrumenten.• Gelet op de zeer gespannen woningmarkt en de moeilijkheid om bepaalde groepen aan huisvesting te helpen, ligt het voor de hand na te gaan of een Verordening doelgroepenbeleid een goede rol kan spelen.	<p><i>Zie bijlagen pagina 13 t/m 16</i></p>

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

ONDERZOEKSVRAGEN	CONCLUSIES	BIJLAGENRAPPORT
<p>2.3 Hoe is de rolverdeling tussen de verschillende spelers (intern en extern) bij de uitvoering en hoe wordt deze ervaren?</p>	<ul style="list-style-type: none">• De rolinvulling bij binnengemeentelijke overleggen over initiatieven en woonprojecten vraagt om duidelijkere afspraken en meer sturing. Het functioneren van de interne samenwerkingsverbanden wordt nogal eens als 'vrijblijvend' gekwalificeerd. Geboden zijn: meer sturing vanuit het management, hardere afspraken in de projectgroepen en een duidelijke bewaking van de uitvoering daarvan.• Bij de externe partners, die bij de uitvoering van het woonbeleid in Best zijn betrokken, bestaan wisselende beelden over de samenwerking met de gemeente. Naast waardering over de samenwerking, wordt ook nogal eens gewezen op aandachtspunten als: de stroperigheid en het trage tempo in processen rondom initiatieven en projecten, versterking en versnelling in de beslissingsvaardigheid, een betere interne coördinatie en een sterkere gerichtheid op de uitvoering. Ook wordt het belang benadrukt om externe partners vroegtijdig te betrekken en met hen heldere procesafspraken te maken, ondanks verschillende belangen en onderhandelingsposities.	<p><i>Zie bijlagen pagina 16 t/m 19</i></p>
<p>3 Resultaten beleid</p> <p>3.1 In welke mate wordt het beleid ook daadwerkelijk gerealiseerd?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Door de beperkte beschikbaarheid en de gebrekkige organisatie van de informatie is geen volledig beeld te geven over de mate, waarin de beoogde resultaten zijn behaald.• Op een aantal onderdelen van het woonbeleid is dat wel inzichtelijk: zo is bijvoorbeeld de beoogde woningproductie bijna gerealiseerd. Dit geldt ook voor het aandeel sociale woningbouw. In de periode 2016 t/m 2019 is aan 180 statushouders huisvesting geboden. Instrumenten als starterslening en 'blijverslening' zijn ingevoerd. Stimuleringsmaatregelen op het terrein van duurzaam wonen zijn in gang gezet, ondermeer via de 'subsidie duurzame initiatieven'. Ook de activiteiten rondom de Regionale Energie Strategie (RES) en de Transitievisie Warmte kunnen in dit verband worden genoemd. Daar staat tegenover dat er geen gebiedsvisies voor de wijken zijn vastgesteld. Voor andere onderdelen van het beoogde beleid is de informatie niet beschikbaar.	<p><i>Zie bijlagen pagina 20 t/m 22</i></p>

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

ONDERZOEKSVRAGEN	CONCLUSIES	BIJLAGENRAPPORT
<p>3 Resultaten beleid</p> <p>3.2 Wat zijn belangrijke factoren bij de realisatie van het beleid?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Belangrijke factoren, die de beleidsrealisatie beïnvloeden zijn: de in het verleden gesloten overeenkomsten over bouwclaims met ontwikkelaars, onvoldoende aandacht voor de realiseerbaarheid van het beleid, de coördinatie en besluitvaardigheid binnen de gemeente, een meer bewuste inzet van instrumenten en het ontbreken van een totaaloverzicht op de (potentiële) bouwlocaties met de bijbehorende programma's.	<p><i>Zie bijlagen pagina 22 en 23</i></p>
<p>4 Rol gemeenteraad</p> <p>4.1 Wordt de gemeenteraad in positie gebracht om zijn rol als kadersteller en controleur te spelen?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Over een grote diversiteit van onderwerpen op het terrein van wonen wordt de raad via raadsinformatiebrieven door het college van B&W actief geïnformeerd. Wel valt het op dat deze informatievoorziening fragmentarisch is en een zwakke relatie laat zien met de woonvisie.• Ook via raadsessies wordt de raad geïnformeerd. Met 17 sessies in ruim 4 jaar en met een breed scala van onderwerpen is de raad periodiek geïnformeerd en bijgepraat over elementen van het woonbeleid.• Ondanks deze periodieke informatievoorziening richting raad, is het voor de raad lastig de rol van kadersteller en controleur in te vullen. Dit hangt samen met het feit dat deze informatievoorziening geen systematische uitwerking vormt van de doelen uit de woonvisie. De informatievoorziening richt zich bovendien meer op onderdelen of deelprojecten van het woonbeleid. Daarmee bestaat geen zicht op de totale breedte van het woonbeleid.	<p><i>Zie bijlagen pagina 24 en 25</i></p>

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

ONDERZOEKSVRAGEN	CONCLUSIES	BIJLAGENRAPPORT
<p>4 Rol gemeenteraad</p> <p>4.2</p> <p>Op welke wijze pakt de gemeenteraad zijn rol? (vervolg)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Via de jaarlijkse producten uit de P&C cyclus en via afzonderlijke voorstellen, neemt de raad besluiten over tal van woononderwerpen. In dat opzicht probeert de raad zijn rol inhoud te geven. Zo wordt in de afgelopen 4 jaar 11 keer gebruik gemaakt van moties en toezeggingen.• Uit de discussies blijkt regelmatig dat er geen eenduidigheid bestaat over de rollen van de raad en het college of de verwachtingen naar elkaar toe. Dat zorgt voor ruis, onduidelijkheid en soms ook voor onnodige verlenging van procedures.• Het sturen op basis van de woonvisie is voor de raad lastig, omdat er een gat zit tussen de ambities uit de visie en de afzonderlijke voorstellen over tal van 'woononderwerpen'. Het overzicht op het geheel ontbreekt. In dat opzicht kan een uitvoeringsprogramma (bijvoorbeeld tweejaarlijks) een prima brugfunctie vervullen, zo komt uit de gesprekken en de werksessie naar voren.• Het is voor de raad lastig zijn rol goed te pakken doordat er geen systematische monitoring van het woonbeleid plaatsvindt. Goed zicht op de ontwikkelingen in het woonbeleid (zowel in de markt als in beleidswijzigingen), de doelrealisatie en eventuele wenselijke bijstellingen ontbreekt. De monitor sociaal domein wordt door de raadsleden als goed voorbeeld ervaren.• Ondanks het ontbreken van een goede monitoring is het voor de raadsleden evident dat een actualisering van de woonvisie is geboden. Een geactualiseerd beleidskader met een uitvoeringsprogramma vormt voor de raad de basis voor een goede rolinvulling, zo wordt opgemerkt in de werksessie met raadsleden. Van daaruit kan worden gezien welke doelen moeten worden behaald, in welke mate dit lukt en waar bijstellingen in beleid en/of middelen gewenst zijn.	<p><i>Zie bijlagen pagina 25 t/m 29</i></p>

DE ESSENTIE

'Voortvarendheid omwille van de versnelling woningbouw', is de titel van dit rapport.

Dat verwijst naar een inhoudelijke en een organisatorische opgave:

- De immense krapte op de woningmarkt en de afspraken over de versnellingsopgave woningbouw vragen om tempoversnelling;*
- De vermindering van de stroperigheid in het gemeentelijk handelen, de vergroting van de slagkracht en de besluitvaardigheid binnen de gemeente zijn daarbij randvoorwaardelijk.*

De inhoudelijke opgave kan niet worden gerealiseerd zonder de organisatorische opgave.

In de het bijlagenrapport met bevindingen en in de voorgaande conclusies worden beide opgaven nader onderbouwd. In de hierna volgende aanbevelingen met de bijbehorende overwegingen worden tips aangereikt, die helpen om de genoemde opgaven waar te maken.

AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN	ADRESSERING
<p>1.</p> <p>Geef het college van B&W opdracht te komen tot een actualisering van de woonvisie, met een daaraan gekoppeld uitvoeringsprogramma.</p> <p>Vraag daarbij om uitwerking van in ieder geval de volgende thema's: nieuwe afspraken over de woningdifferentiatie, de verkenning van (potentiële) bouwlocaties en de inkleuring van deze locaties qua karakter en programma, de versnellingsopgave woningbouw, de inspanningen om huisvesting voor starters en senioren te bevorderen alsmede de rolverdeling tussen raad en college en andere spelers.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Een woonvisie met periodieke doorvertalingen in meerjarige programma's geeft richting aan het beleid en de uitvoering.• De ontwikkelingen op de woningmarkt en de wijzigingen in het beleid op de verschillende overheidsniveaus vragen om een actualisering van het beleid.• De resultaten van de quick scan woningmarkt vragen om een doorvertaling naar beleid en uitvoering.• Op dit moment is sprake van een gat tussen de visie en de vele activiteiten, initiatieven en projecten. Een doorvertaling van de visie naar uitvoeringsprogramma's over de volle breedte van de visie kan dit gat dichten.• Er ontstaat voor de vele betrokken spelers een beter zicht op het totale beleid en de uitvoering daarvan.	<p><i>Gemeenteraad</i></p>

AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN	ADRESSERING
<p>2.</p> <p>Verbeter de monitoring van het woonbeleid en het bijbehorende uitvoeringsprogramma.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie van de informatie over het woonbeleid en de uitvoering daarvan is op dit moment onvolkomen. Het gaat hierbij om het ontbreken van informatie, de wijze waarop data kunnen worden verwerkt tot zinvolle informatie en de koppeling aan beleidsdoelen. • Een duidelijke koppeling van de voortgangsinformatie met ambities en doelen uit de visie ontbreekt op dit moment. • Het integrale karakter van de woonvisie komt in de beperkte monitoring van dit moment niet terug. • Of de doelen uit de woonvisie worden gehaald, wordt daardoor niet inzichtelijk, of slechts voor enkele onderdelen van de visie. • Een meer systematische monitoring vormt voor de raadsleden een randvoorwaarde voor een goede kaderstelling en controle. In de werksessie met raadsleden is daarbij verwezen naar de werkwijze rondom de monitor sociaal domein, die in overleg met de raad tot stand is gekomen. 	<p>College en ambtelijke organisatie</p>
<p>3.</p> <p>Ontwikkel een gereedschapskist van instrumenten om de meest geëigende inzet van instrumenten te bevorderen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente beschikt over een immens brede waaier van instrumenten, die bij het woonbeleid ingezet kunnen worden. Een groot aantal wordt ook daadwerkelijk gebruikt. Het is echter niet steeds duidelijk waarom welke instrumenten worden ingezet en andere niet. • Hoewel iedere locatie en situatie om maatwerk vraagt, is de professionaliteit van de organisatie gediend met een goed inzicht in het repertoire van mogelijk in te zetten instrumenten. Met een eenmalige inspanning op dit terrein kan worden bereikt dat een meer afgestemd en gemeenschappelijk handelen ontstaat, tijdswinst wordt geboekt en bewuste keuzes over de in te zetten instrumenten worden gemaakt. Dit is temeer van belang, omdat verschillende acties en instrumenten een partieel en sectoraal karakter hebben. • Betrek daarbij, gezien de krapte op de woningmarkt, de eventuele instelling van een verordening doelgroepenbeleid. 	<p>College en ambtelijke organisatie</p>

AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN	ADRESSERING
<p>4.</p> <p>Versterk de actiegerichtheid en de gerichtheid op de daadwerkelijke uitvoering door verbeteringen in de besluitvaardigheid, de interne sturing en de kwaliteit van het projectmatig werken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De rolinvulling bij binnengemeentelijke overleggen over initiatieven en woonprojecten vraagt om duidelijkere afspraken en meer sturing. Het functioneren van de interne samenwerkingsverbanden wordt nogal eens als 'vrijblijvend' gekwalificeerd. Geboden zijn: duidelijke sturing vanuit het college en het management, hardere afspraken in de projectgroepen en een duidelijke bewaking van de uitvoering daarvan. • Bij de externe partners, die bij de uitvoering van het woonbeleid in Best zijn betrokken, bestaan wisselende beelden over de samenwerking met de gemeente. Naast waardering over de samenwerking, wordt ook nogal eens gewezen op aandachtspunten als: de stroperigheid en het trage tempo in processen rondom initiatieven en projecten, versterking en versnelling in de beslissingsvaardigheid, een betere interne coördinatie en een sterkere gerichtheid op de uitvoering. Ook wordt het belang benadrukt om externe partners vroegtijdig te betrekken en met hen heldere procesafspraken te maken, ondanks verschillende belangen en onderhandelingsposities. • Een houding, die vooral op 'doen' is gericht (in plaats van langdurige processen en procedures), wordt zowel intern als extern als grote wens geuit. 	<p>College en ambtelijke organisatie</p>
<p>5</p> <p>Geef als gemeenteraad opdracht aan het college om de rolverdeling bij het woonbeleid te verduidelijken.</p> <p>In de actualisering van de woonvisie kan daaraan vorm worden gegeven door nieuwe afspraken te maken over de monitoring, de informatievoorziening en het bestuurlijk samenspel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De informatievoorziening vanuit het college en de ambtelijke organisatie is weliswaar frequent, maar de kwaliteit van de informatie is onvoldoende: de informatie is gefragmenteerd, is niet gekoppeld aan het uitgezette beleid en lang niet alle onderdelen van het woonbeleid worden voorzien van voortgangsinformatie. Een meer systematische monitoring vormt voor de raadsleden een randvoorwaarde om goed te kunnen sturen. Zie ook aanbeveling 2. • Kijkend naar de besluitvormingsprocessen en ook in de werksessie met de raadsleden komt naar voren dat er nogal eens ruis bestaat over de rolverdelingen en de verwachtingen van raad en college naar elkaar toe. Het maken van nieuwe afspraken hierover biedt helderheid en kan bijdragen aan een soepeler verloop van besluitvormingsprocessen, procedures en soms ook tijdwinst. 	<p>Gemeenteraad en college</p>

SAMENVATTING REACTIE COLLEGE:

- College is bezig met de actualisering van de Woonvisie. De belangrijkste toevoeging is het uitvoeringsprogramma dat zal zorgen voor een afgebakend beleidsterrein;
- In de actualisering wordt een jaarlijks debat wonen bepleit, waardoor monitoring van beleid en uitvoeringsprogramma verbeterd wordt;
- College is bezig met de inventarisatie van alle instrumenten die in het kader van woonbeleid kunnen worden ingezet;
- Met de aanstelling een teamleider zijn de eerste stappen gezet ter verbetering van besluitvaardigheid, interne sturing en kwaliteit van projectmatig werken. Verder presenteert het college een woningbouwlijst, die gedetailleerde informatie bevat over locaties, bouwplannen, doelgroepen en aantallen;
- In de uitwerking van de Omgevingswet zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de rolverdeling tussen raad en college

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE:

Op 22 juni heeft de RKC het concept rapport over woonbeleid aan het College van B&W aangeboden met het verzoek om een tweeledige reactie:

- Een toets op de feitelijke juistheden van onze bevindingen;
- Een eerste inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Op 8 september heeft de RKC de reactie van het college ontvangen. De complete reactie is het bijlagenrapport opgenomen. De RKC dankt het college voor de instemmende reactie op de aanbevelingen.

Voorts wordt geen melding gemaakt van feitelijke onjuistheden in het concept rapport.

Het is goed te constateren dat enkele aanbevelingen inmiddels zijn opgepakt en dat voor de andere aanbevelingen het voornemen bestaat deze daadwerkelijk ter hand te nemen.

Soms is al sprake van 'doorwerking' tijdens het onderzoeksproces!

Wij hopen dat dit RKC onderzoek een bijdrage levert om de titel van het rapport 'Voortvarendheid omwille versnelling woningbouw' in de praktijk waar te maken.

De feitelijke uitvoering van de aanbevelingen draagt daar aan bij.

Dan kan er worden gewerkt met:

- een actuele woonvisie en een daaraan gekoppeld concreet uitvoeringsprogramma;
- een betere monitoring van deze visie en de feitelijke ontwikkelingen;
- de inzet van de meest passende instrumenten;
- een sterkere gerichtheid op de daadwerkelijke uitvoering door een betere interne sturing en de kwaliteit van projectmatig werken;
- een heldere rolverdeling en de bevordering van een soepel samenspel binnen de gemeente.

Tenslotte

Tenslotte wil de RKC, de personen bedanken, die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Dat geldt in het bijzonder voor Martijn Groenestein, de gemeentelijke contactpersoon voor dit onderzoek.

Maar ook andere personen binnen de gemeente (ambtenaren, wethouder, raadsleden), vertegenwoordigers van corporaties en ontwikkelaars hebben door hun open houding tijdens de gesprekken de RKC zeer geholpen bij de uitvoering van dit onderzoek.

Dank daarvoor!