

Rapport Wonen van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

1. Inleidende kanttekeningen bij het onderzoek 'Wonen: ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch' van bureau Research voor Beleid

Het onderzoek Wonen door bureau Research voor Beleid (RvB) is het eerste product dat onder onze verantwoordelijkheid tot stand is gekomen. Voor het thema 'onderzoek woonbeleid' is heel specifiek door de gemeenteraad gekozen; wij hebben deze keuze ook overgenomen omdat dit thema heel goed aansluit bij de door ons in onze Missie van 2004 geformuleerde doelstellingen, te weten het doen van onderzoek naar de effectiviteit/doeltreffendheid van beleid en daarnaast het aanreiken van instrumenten en mogelijkheden om de kaderstellende rol van de raad te versterken. Juist op het vlak van het woonbeleid kunnen geformuleerde beleidsintenties, concrete doelstellingen met daaraan gekoppelde woningproductiecijfers vergeleken worden met de gerealiseerde aantallen woningen in een bepaalde periode. Die invalshoek: "Wat komt er van de beleidsdoelstellingen terecht en wat zijn de factoren die van invloed waren op de uitkomsten van beleid?" hebben wij als direct uitvloeisel van onze Missie gekozen voor ons eerste onderzoek.

Dit thema leek ons temeer toepasselijk om in het leerproces van dualisering de raad verder te bedienen met een adequaat instrumentarium.

Kijkend naar het onderzoeksrapport van RvB stellen wij vast, dat de onderzoekers er slechts ten dele in geslaagd zijn om op de voor ons essentiële punten met antwoorden te komen. Met name de kernpunten in onze vraagstelling:

- wat zijn oorzaken van het niet realiseren van de beleidsdoelstellingeneffecten van het woonbeleid?
- wat is het aandeel van de raad in het niet halen van de doelstellingen?
- wat is het aandeel van de niet-gemeentelijke organisaties (de 'markt': corporaties, vastgoed-maatschappijen, makelaars, maar ook woningzoekende burgers) hierin?
- welke instrumenten zijn aanwezig en welke (ontbrekende) instrumenten zijn nodig om de raad meer sturingsmogelijkheden te bieden bij de realisering van het woonbeleid?

zijn in het onderzoek onvoldoende uit de verf gekomen. Door ons daartoe ook uitgenodigd, laat het onderzoeksrapport een sterke focus zien op de interne organisatie van de gemeente: college, wethouder, raad en ambtelijke organisatie. Met name dáár waar de wisselwerking tussen de gemeente en de corporaties en de 'markt' wezenlijk is voor het welslagen van de beleidsdoelstellingen, hadden wij verwacht dat ook deze relaties en de 'opbrengst' hiervan voor het woonbeleid nadrukkelijk aandacht zouden krijgen.

Wij zien in de nog ontbrekende onderdelen van het onderzoeksrapport van RvB en in de onderstaande eigen conclusies en aanbevelingen danook evenzoveel nieuwe aanknopingspunten om op korte termijn (zelf) vervolgonderzoek te (laten) doen.

2. Onderzoeksconclusies en aanbevelingen: de verschillende periodes

Het onderzoek beslaat de periode van 1997 tot 2005. In deze periode valt een belangrijk markeringspunt aan te wijzen: 1 maart 2002, het moment waarop in Nederland in alle gemeenten de Wet dualisering in uitvoering is gekomen. De onderzochte periode 1997-2002 is nog puur 'monistisch'; in algemene zin zijn in de periode van 2002 tot heden in de verhouding tussen college en raad al duidelijke trekken van 'dual werken' te herkennen. Veel van de 'fouten' die genoemd

worden bij de vaststelling en uitvoering van het woonbeleid zijn verklaarbaar uit de monistische wijze van werken, ook nog in de periode na 2002.

De in het onderzoeksrapport van RvB gemaakte onderscheiding tussen 'kaderstelling door de raad' en 'controle' is een terminologische onderscheiding, die feitelijk pas 2 of 3 jaar in praktijk gebracht wordt. Kijkend naar de onderzochte periode en de beoordeling van beleidsdocumenten uit 1997 en 2001, kan naar ons oordeel van 'kaderstelling' door de raad in dit dossier feitelijk nog geen sprake zijn.

In dit verband is ook interessant, dat de conclusies die in het onderzoeksrapport getrokken worden gebaseerd zijn op de werkwijze van college en raad en derden in de periode 1997-2002, dus de niet-duale werkwijze, terwijl de aanbevelingen gedaan worden tegen de achtergrond van de nieuwe duale verhoudingen (periodiek gezamenlijk overleg).

De opvallende verschillen binnen de onderzochte periode 1997-2005 in werkwijze (monistisch, daarna meer dualistisch) biedt ons ook de mogelijkheid om daar specifiek op aan te haken. De periode 1997-2002 leent zich heel nadrukkelijk voor een terugblik en het formuleren van conclusies die passen bij die periode. Daar waar het onderzoek betrekking heeft op de periode vanaf 2002, lenen de conclusies zich juist voor een beschouwing, die aanknopingspunten biedt voor nieuwe randvoorwaarden en kaders voor verbeterd woonbeleid. Wij zouden de gemeenteraad willen adviseren de uitdaging, die besloten ligt in de hier bedoelde aanpak, ook aan te gaan.

3. De specifieke woonbeleiduitkomsten

Kijkend naar de uitkomsten van het onderzoek stellen wij vast, dat relatief weinig feitelijke informatie boven tafel gekomen is die betrekking heeft op het terrein volkshuisvesting en in het bijzonder het woonbeleid. Binnen het bredere onderzoeksgebied 'woonbeleid' is daarbij de aandacht sterk uitgegaan naar de kwantitatieve doelstellingen (de streefcijfers en de behaalde woningproductie); eveneens relevante beleidsdoelstellingen in de kwalitatieve sfeer zoals betaalbaarheid van woningen, het realiseren van een gedifferentieerde woonomgeving, leefbare buurten en het betrekken van huurders bij beleid en beheer, zijn in het onderzoek niet of nauwelijks in beeld gekomen.

Duidelijk is dat de facto de streefcijfers niet gehaald zijn. En uit het rapport wordt ook duidelijk, dat de raad in die periode telkenmale geconfronteerd wordt met de tegenvallers en heel erg worstelt met die uitkomst: er is enerzijds onvrede met de uitkomsten maar anderzijds is er onvermogen om aan die uitkomsten iets te doen. De raad zoekt naar de mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden (in onze terminologie: op zoek naar de 'knoppenkast'), maar vindt die mogelijkheden niet. Wat vooral ontbreekt, is een moment aan het begin van de beleidscyclus, waarbij raad en college gezamenlijk de bouwproductiecijfers onder de loep nemen en inschattingen maken welke streefcijfers haalbaar zijn.

Aanbeveling 1: Aan het begin van de behandelprocedure voor ieder relevant woonbeleidsvoorstel bespreken raad en college gezamenlijk de te hanteren bouwproductiecijfers en bespreken daarbij de haalbaarheid van de op te nemen doelstellingen. Daarmee verkrijgt de raad een belangrijke positie aan het begin van het beleidsproces en kan de raad dat moment benutten om mede richting te geven aan het beleid ("Waar gaan we onze pijlen in de komende jaren op richten?"). Door het goed benutten van dit vroegtijdige overlegmoment ontstaat bij de raad meer draagvlak voor het beleid en acceptatie van de uitkomsten ervan.

Zowel uit het onderzoek als uit eigen waarneming hebben wij kunnen vaststellen, dat de grote tegenvaller in de productie bij De Grootte Wielen zit. Daarentegen is er een opmerkelijke succesvolle aanpak bij de binnenstedelijke woningbouw, meer in het bijzonder de snelle realisering van het Paleiskwartier en de woningbouwproductie bij de 'Armada'. Dat heeft bij ons de nieuwsgierigheid gewekt naar de verklaringen voor dit succes.

Aanbeveling 2: Er moet een nadere analyse plaatsvinden naar de succesfactoren die de snelle realisering van de woningbouw binnen het Paleiskwartier hebben mogelijk gemaakt. Uit die analyse kunnen inzichten worden ontleend, die resulteren in nieuw instrumentarium voor de raad en daardoor bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van het woonbeleid.

Ten aanzien van de binnenstad van 's-Hertogenbosch is het ons bekend, dat een groot deel van de bestemmingsplannen verouderd zijn. In geval van nieuwe bouwplannen moet daarom door de gemeente in de regel met een artikel 19 WRO-procedure worden gewerkt. Die werkwijze kost tijd. Met als uitkomst, dat de realisering van de bebouwing vertraagd wordt en dus een negatief (remmend) effect heeft op de bouwproductie in een bepaalde periode.

Aanbeveling 3: Er dient een nadere analyse plaats te vinden van de effecten, die het toepassen van art 19 WRO-procedure heeft op de besluitvorming en het tempo van de bouwproductie.

4. Grondbeleid als economisch instrument

Het onderzoeksrapport (pag. 22) besteedt terecht aandacht aan het grondbeleid als economisch instrument om sturing te kunnen geven aan het woonbeleid. De tekstpassage is daarom zo interessant en relevant, omdat de raad zelf in 2004 pogingen heeft gedaan om meer sturing te geven aan het grondbeleid. De suggesties en aanbevelingen van de raadscommissie Financiën, Economische en Sociale Zaken (FES) over het hanteren van het grondbeleid, zijn tot op heden onvoldoende in praktijk gebracht. Het verdient aanbeveling om dit element (grondpolitiek, waarbij de gemeente soms actief is en soms passief) nader onder de loep te nemen.

Aanbeveling 4: In aansluiting op het eerdere advies van de commissie FES wordt de raad in overweging gegeven in 2006 nader onderzoek te doen naar de sturingsmogelijkheden voor de raad bij het gemeentelijk grondbeleid. Elementen die daarbij aan de orde zouden moeten komen zijn de randvoorwaarden voor een actief grondbeleid en de invloed van de grondprijs op het realiseren van kwantitatieve en kwalitatieve doelen van het volkshuisvestingsbeleid.

5. Betrokkenheid van raad en burgers bij het planningsproces

Een andere hoofdconclusie van het onderzoeksrapport van RvB is, dat de raad, maar ook burgers, onvoldoende op de hoogte gesteld worden over het te doorlopen planningsproces bij concrete bouwplannen. Dat leidt ertoe, dat raadsleden en burgers soms op het verkeerde moment aan de rem gaan hangen.

Hier dringt zich de parallel op met de uitkomsten van het onderzoek door de raad naar het herstructureringsproces Barten-Noord (eind 2004).

Door de begeleidingscommissie onderzoek herstructurering Barten-Noord is daarop de aanbeveling gedaan, om bij elk relevant bouwplan te starten met het maken van een draaiboek. Dat draaiboek moet uitsluitsel geven over vragen als: wat is de bedoeling van dit plan, hoe gaan we het doen, in hoeveel stappen, wie zijn betrokken partij, in welke fases geven we gelegenheid tot inspraak en wat zijn de beslismomenten voor de raad?. Deze aanbeveling van de begeleidingscommissie Barten-Noord willen wij hier graag onderstrepen.

Veel van de problemen uit het verleden met planning en inspraak kunnen worden voorkomen, als het college meer gestandaardiseerd gebruik zou maken van een draaiboek en dit draaiboek ter bekrachtiging aan de raad zou voorleggen. Door het expliciet benoemen in dit draaiboek van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden wordt de rol van de raad in de verschillende processtappen helder en wordt voor de raad en voor anderen ook helder wat van de raad verwacht kan worden.

6. Het nieuwe duale samenspel van raad en college

Een van de hoofdconclusies van het onderzoeksrapport van RvB is, dat het college op de verschillende momenten deelnota's volkshuisvesting/wonen aan de commissie/raad ter bespreking voor legt. Wij onderstrepen deze conclusie ten volle en voegen daar als onze eigen waarneming aan toe, dat de raad door deze fragmentatie niet in staat is om op hoofdlijnen het beleid te volgen en te controleren. Daaruit moet de conclusie volgen, dat het een verantwoordelijkheid van het college is om de raad in de goede uitgangspositie te brengen om te kunnen besluiten en te kunnen controleren. Dat stelt specifieke eisen aan de informatievoorziening, zowel de aangeboden raadsvoorstellen als de meer feitelijke informatie (Raadsinformatiebrieven; zoals de Raadsinformatiebrief van december 2005 "Najaarsnota Wonen 2005").

In het onderzoeksrapport van RvB wordt als antwoord op de geconstateerde fragmentatie van beleid de aanbeveling gedaan, om te komen tot een jaarlijkse bijeenkomst, waarop het volkshuisvestings-beleid meer integraal aan de orde gesteld wordt (pags. 38 en 39). Vanuit de waarneming, dat de fragmentatie van beleid een grote hinderpaal voor raadsleden is om zicht te houden op het gehele beleidsterrein en de voor het totale beleidsterrein geformuleerde doelstellingen, doen wij de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 5: Tenminste één maal per jaar verschaft het college de raad al die informatie, die de raad inzicht moet geven in de hoofdlijnen van het woonbeleid en in de ontwikkelingen op de onderscheiden deelgebieden van het woonbeleid. De vorm waarin die informatie wordt aangeboden (Raadsinformatiebrief; informatiebijeenkomst; raadsvoorstel) is van minder belang: het gaat om de intentie.

Resultaat van de informatieverstrekking en de daaropvolgende bespreking zal zijn, dat bij raad en college de klokken weer 'gelijk staan' .

Wij stellen daarbij wel de vraag, of het moment van informatieverstrekking óók het moment is waarop het college verantwoording aflegt over het woonbeleid. De raad heeft bij eerdere gelegenheden als wens aangegeven, dat de verantwoording van de hoofdlijnen van beleid nadrukkelijk in de tijd wordt gekoppeld aan de behandeling van de Kadernota (de beleidsverantwoording als voorportaal van de Kadernota). Het is in dit verband goed, om de raad te attenderen op de spanning die kan liggen tussen de wens, om enerzijds tijdig en adequaat geïnformeerd te worden over het beleid en anderzijds de wens, om in het bestek van de Kadernota aan het college verantwoording te vragen over dit beleid. Dit vraagt een nadere overdenking van het Planning en Controleproces.

Overigens zou in navolging van het woonbeleid ook op andere beeldbepalende dossiers veel winst geboekt kunnen worden met jaarlijkse of tweejaarlijkse informatiemomenten.

Wij hebben verder kennis genomen van de verschillende instrumenten, die in de afgelopen twee jaar in samenspraak tussen raad en college in 's-Hertogenbosch ontwikkeld zijn ter bereiking van

kwalitatief betere besluitvorming en tijdige en adequate informatieverstopping aan de raad. Wij noemen in dat verband:

- zorgvuldige en consequente toepassing van de **formats** voor raadsvoorstellen en andere documenten aan de raad (raadsinformatiebrief; discussienota), in het bijzonder het benoemen van de status van een voorstel
- actieve informatie door het college aan de raad, met vermelding van de status van die informatie: aldus wordt het verwachtingspatroon bij de raad 'gericht'; in dit verband kan ook gewezen worden op de betreffende conclusies en aanbevelingen uit het **onderzoeksrapport Sportiom** (door niet-tijdige informatie wordt de raad op afstand gezet)
- toepassing van de aanbeveling uit het **onderzoeksrapport Barten-Noord**, met het opstellen van een **draaiboek** bij nieuwe relevante bouwplannen
- het formuleren, zowel in de Kadernota, Begroting, beleidsvisies als in afzonderlijke raadsvoorstellen van duidelijke en hanteerbare (SMART) doelstellingen; tevens opnemen wanneer en in welke zin er een beleidsevaluatie plaats vindt
- het formuleren van duidelijke, uitvoerbare en amendeerbare besluiten, zodat raad, college en derden precies weten welke reikwijdte het besluit heeft.

Deze elementen zijn te beschouwen als de onderdelen van de nieuwe **infrastructuur**, die de verhouding raad-college kenmerken.

Maar met verwijzing naar onze inleidende opmerkingen in dit rapport, is het bij het woonbeleid essentieel om ook gedetailleerd zicht te krijgen op de omgeving van de gemeente. Niet alleen moet beter in kaart gebracht worden welke partijen in het veld een rol spelen bij de uitvoering van beleid, in casus het woonbeleid en hoe de relatie tussen gemeente en de specifieke veldpartij er uit ziet en ingeschat kan worden in termen van 'beleidsrelevant', maar meer nog moet onder woorden gebracht worden welk instrumentarium ('knoppenkast') gehanteerd wordt in elke benoemde relatie. Vanuit die kennis van het relatieschema en het daarbij horende instrumentarium zal opnieuw geanalyseerd moeten worden, welk instrumentarium de raad heeft om 'aan de knoppen te draaien' ter bereiking van afgesproken beleid. Het verzoek daartoe kan via de raad naar het college uitgaan. Maar het is ook denkbaar, dat de raad zelf of onze Rekenkamercommissie dit onderzoek doet.

Aanbeveling 6: In de vorm van een relatieschema moet beter zicht ontstaan op de partijen, die inbreng hebben in en invloed uitoefenen op het gemeentelijke woonbeleid; het relatieschema zou aangevuld moeten worden met de verschillende instrumenten, die in elke relatie gehanteerd worden.

Met gebruikmaking van het relatieschema kan de Rekenkamercommissie een nadere analyse maken van het instrumentarium dat de raad ten dienste staat om wijziging te brengen in het woonbeleid.

's-Hertogenbosch, 23 december 2005
 De Rekenkamercommissie,
 Drs. I.W.L.A. Caminada, voorzitter
 Mevr. ir. S.D. Duives-Cahuzak
 Drs. R. Verdam
 W.A.M. Vugs
 Mr. M.C.J.G. van Vugt