

# **Woonbeleid 's-Hertogenbosch**

## **Een onderzoek naar succes- en faalfactoren**

### **Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch**

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mw. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

P.T.M. van Doremalen

Met medewerking van RIGO Research en Advies BV

drs. G. Keers

ir. J. Scheele-Goedhart

ir. T. Luijkx

maart 2007



# Inhoudsopgave

<b>ONDERZOEK WOONBELEID .....</b>	<b>3</b>
1.1    VERVOLGONDERZOEK WOONBELEID .....	3
1.2    ONDERZOEKSVRAGEN VERVOLGONDERZOEK WONEN.....	4
1.3    UITWERKING .....	4
1.4    LEESWIJZER.....	6
<b>GEMEENTELIJK WOONBELEID EN UITVOERING PROGRAMMA.....</b>	<b>7</b>
2.1    DOELEN EN INSTRUMENTEN VAN GEMEENTELIJK WOONBELEID .....	7
2.2    HET WOONBELEID IN 'S-HERTOGENBOSCH.....	13
2.3    VOORTGANG WONINGBOUW: TAAK EN REALISATIE .....	17
2.4    WONINGBOUWBELEID EN DE ROL VAN DE RAAD .....	28
<b>CASUS I: PALEISKWARTIER.....</b>	<b>30</b>
3.1    INTRODUCTIE CASUS PALEISKWARTIER.....	30
3.2    RESULTATEN INTERVIEWS.....	34
3.2.1 <i>Succes van het plan</i> .....	34
3.2.2 <i>Succes- en faalfactoren</i> .....	36
3.2.3 <i>De rol van het woonbeleid</i> .....	40
3.2.4 <i>Leerpunten woonbeleid</i> .....	42
3.2.5 <i>Actiepunten voor versnelling</i> .....	43
3.3    CONCLUSIES PALEISKWARTIER .....	43
<b>CASUS II: BOSCHVELD.....</b>	<b>47</b>
4.1    INTRODUCTIE BOSCHVELD .....	47
4.2    RESULTATEN INTERVIEWS.....	52
4.2.1 <i>Succes van het plan</i> .....	52
4.2.2 <i>Succes- en faalfactoren bij de voortgang</i> .....	52
4.2.3 <i>Rol van het woonbeleid</i> .....	54
4.2.4 <i>Leerpunten woonbeleid</i> .....	55
4.2.5 <i>Actiepunten versnelling op gemeentelijk niveau</i> .....	55
4.3    CONCLUSIES BOSCHVELD.....	57

<b>TERUGBLIK, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>60</b>
5.1 TERUGBLIK.....	60
5.2 CONCLUSIES UIT DE DOCUMENTANALYSE EN INTERVIEWS .....	64
5.2.1 <i>Welke factoren verklaren het succes en falen van een woningbouwproject?</i> .....	64
5.2.2 <i>Hoe is de effectiviteit van het woonbeleid?</i> .....	65
5.2.3 <i>Wat zijn de leerpunten voor het toekomstige woonbeleid?</i> .....	66
5.3 AANBEVELINGEN .....	67
5.4 TOT SLOT.....	71
 <b>BIJLAGE I: LIJST GEÏNTERVIEWDEN.....</b>	 <b>72</b>
 <b>BIJLAGE II: GESPREKSTHEMALIJST .....</b>	 <b>73</b>
 <b>BIJLAGE III: KNELPUNTEN VOLGENS GEMEENTEN .....</b>	 <b>77</b>
 <b>BIJLAGE IV: KNELPUNTEN VOLGENS MARKTPARTIJEN.....</b>	 <b>79</b>
 <b>BIJLAGE V: ZIENSWIJZE VAN HET COLLEGE .....</b>	 <b>80</b>
 <b>BIJLAGE VI: NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE .....</b>	 <b>89</b>

# 1

## Onderzoek Woonbeleid

### 1.1 Vervolgonderzoek woonbeleid

Wonen is een van de onderwerpen die de gemeenteraad in 2007 met een beleidsdebat speciale aandacht wil geven. In het werkplan van de raad wordt ook de Rekenkamercommissie hierin een rol toebedacht.

De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft, deels naar aanleiding van het onderzoek naar Barten-Noord dat de gemeenteraad in 2004 heeft laten uitvoeren, in 2005 onderzoek laten verrichten naar de effecten van het woonbeleid. Het resultaat daarvan is de rapportage *'Wonen: ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch'*.<sup>1</sup> Het rapport is voorzien van een notitie van de RKC, met daarin aanbevelingen voor de gemeenteraad.<sup>2</sup>

De RKC adviseerde onder meer om een nadere analyse te laten plaatsvinden van de succesfactoren die de snelle realisering van de woningbouw binnen het Paleiskwartier mogelijk hebben 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"*. De gemeenteraad heeft deze aanbeveling van de RKC overgenomen.

De RKC heeft 21 november 2006 besloten om vervolgonderzoek uit te voeren naar de succes- en faalfactoren van het Paleiskwartier en van een ander stedelijk project in de gemeente. Als tweede case is het project Boschveld, gelegen ten noorden van het Paleiskwartier, gekozen.

In maart/april 2007 vindt het beleidsdebat van de gemeenteraad over 'wonen' plaats; een kaderstellend debat mede ter voorbereiding op een nieuwe Nota Wonen van het college. De resultaten van dit vervolgonderzoek Wonen kunnen mogelijk bijdragen aan dit beleidsdebat. De resultaten van het onderzoek worden ook besproken in de reguliere raadscommissie (ROB) en worden geagendeerd voor de gemeenteraad.

voetnoot

<sup>1</sup> Research voor Beleid, Leiden, januari 2006.

<sup>2</sup> *Rapport Wonen van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch*, 23 december 2005.

Dit vervolgonderzoek Wonen is in januari en februari 2007 uitgevoerd. De Rekenkamercommissie heeft zich in het onderzoek en het opstellen van deze rapportage laten ondersteunen door RIGO Research en Advies BV.

## 1.2 Onderzoeksvragen vervolgonderzoek Wonen

De gestelde onderzoeksvragen zijn:

- 1 Welke factoren verklaren het succes of falen van twee woningbouwprojecten (Paleiskwartier en Boschveld) in 's-Hertogenbosch, en wat is de rol van de gemeente(raad) daarbij geweest?
- 2 Zijn er op basis hiervan conclusies te trekken over de effectiviteit van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch?
- 3 Welke leerpunten zijn te formuleren voor het toekomstige woonbeleid?
- 4 Welke aanbevelingen zijn vanuit deze evaluatie te formuleren over de rolinvulling en sturing door de raad in het woonbeleid?

De onderzochte factoren hebben betrekking op het beleidsterrein wonen, en niet op de projectsturing. Het onderzoek richt zich tot het woonbeleid, in relatie tot de aanpalende beleidsterreinen ruimtelijke ordening en grondbeleid.

## 1.3 Uitwerking

Het onderzoek naar succes- en faalfactoren van het woonbeleid wordt gebaseerd op twee cases, Paleiskwartier en Boschveld. De casestudies zijn een middel om leerpunten voor het woonbeleid boven water te krijgen.

Voor beide cases, Paleiskwartier en Boschveld, is een tiental interviews afgenomen bij betrokkenen in en rondom het project. Daarnaast is een dossieronderzoek verricht.

Inhoudelijk zijn enkele toespitsingen in het onderzoek aangebracht:

a) De succes- en faalfactoren betreffende de voortgang van de woningbouw: in welke mate is de geplande woningbouw gerealiseerd en welke factoren speelden daarbij een rol, die van het woonbeleid in het bijzonder? Kwaliteitsaspecten van de woningbouw en stedenbouw op de locatie kunnen daarbij een rol spelen, maar succes- en faalfactoren voor gerealiseerde kwaliteit staan niet centraal.

b) Bij de analyse van factoren staat het sturen van de gemeente(raad) met het woonbeleid centraal. Daarbij is er aandacht voor het onderscheid in sturing door de gemeente(raad) op projectniveau en programmaniveau. Bij het programmaniveau gaat het om de woningbouwprogrammering voor de stad als geheel; woonbeleid op projectniveau gaat om de specifieke programmering van bepaalde nieuwbouwprojecten. De sturing van het woonbeleid bij projecten vindt vooral plaats in de planontwikkelingsfase (woningaantallen, woningdifferentiatie / doelgroepen, woningdichtheid, woonmilieu, woningbouwfasering). De keuze van de case Boschveld, waarvan de woningbouwplannen nog niet zijn gerealiseerd, is daarmee op dit punt verantwoord.

Verder is de keuze voor de beide cases vooral gebaseerd op de belangrijke rol van de aspecten functiemenging (Paleiskwartier) en herstructurering (Boschveld), de verschillende

rollen van de raad in beide cases (meer 'op afstand', dan wel nadrukkelijker betrokken), het type project (functieverandering en herstructurering), de verschillende rol van betrokkenen (bewoners, corporaties) in beide projecten, de verschillende rol van beide projecten in de realisering van de woningbouwproductie en de constructie die voor beide projecten is gekozen (PPS, projectvorm en aanpak). Wij vinden dat juist ook de verschillen beide projecten leerzaam maken. Op deze manier trachten we te komen tot een diversiteit aan succes- en faalfactoren en mogelijke sturingsinstrumenten voor het woonbeleid.

c) De periode waarover de voortgang gemeten wordt betreft de jaren 2002 – 2006. In 2002 is het duale stelsel ingevoerd, waarin de rol van de gemeenteraad meer kaderstellend en controlerend is, met eigen instrumenten. Voor de cases wordt eerst de voortgang bepaald om vervolgens de succes- en faalfactoren van de gerealiseerde voortgang te bepalen. Om de voortgang in de periode 2002 – 2006 in perspectief te plaatsen, wordt ook de voortgang vanaf de start van het project gemeten. Ook wordt kort ingegaan op relevante factoren die plaatsvonden in de jaren voorafgaand aan de periode 2002-2006.

De cases worden afgezet tegen een algemeen beeld van de voortgang van de woningbouw in de gemeente, zoals het college hierover aan de raad rapporteert.

De uitvoering van het onderzoek is opgedeeld in drie onderdelen:

- 1 Dossieronderzoek
- 2 Interviews
- 3 Analyse en rapportage

### Dossieronderzoek

Het project is gestart met documentenonderzoek:

- a) Documentatie over de (voortgang van de) twee cases Paleiskwartier en Boschveld – inclusief raads(commis)siestukken.
- b) Relevante stukken uit het voorgaande project van de RKC.<sup>3</sup>
- c) Relevante beleidsdocumenten die de “woningbouw”instrumenten voor college en raad beschrijven, vooral: Woonvisie 2001 en de jaarlijkse Voortgangsrapportages woningbouw.

Het documentenonderzoek is uitgevoerd, voorafgaand aan de interviews met betrokkenen. Na de interviews zijn vervolgens gericht nog enkele zaken in de beide dossiers uitgezocht.

De documenten zijn in tijdsvolgorde van plan- en uitvoeringsfasen geplaatst en verwerkt: startbesluit, bestemmingsplanontwikkeling, uitwerking in deelplannen (art. 19), samenwerkings- en gronduitgifteovereenkomsten, bouwrijp maken (aanbesteding en uitvoering), gronduitgifte, bouwplanontwikkeling, bouwuitvoering en oplevering.

voetnoot

<sup>3</sup> Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Rapport Wonen van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch*, 23 december 2005; Research voor Beleid, *Wonen: ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch*, Leiden, januari 2006; *Zienswijze van het college m.b.t. onderzoek Rekenkamercommissie naar woningbouwbeleid*, 24 januari; Commissie voor Ruimtelijke Ontwikkelingen en Beheer, 1 februari 2006.

### Interviews

Per case zijn tien interviews gehouden met betrokkenen, vanuit de volgende achtergrond:

- 1 Meest betrokken wethouder
- 2 Meest betrokken raadslid
- 3 Projectleider(s)
- 4 Medewerker wonen
- 5 Medewerker ruimtelijke ordening
- 6 Medewerker grondzaken
- 7 Een meest betrokken marktpartij (ontwikkelaar, belegger, en/of corporatie)
- 8 Een tweede meest betrokken marktpartij (ontwikkelaar, belegger, en/of corporatie)
- 9 Bewonersorganisatie (omgeving en/of project).

De lijst met gesprekspartners is door ons samengesteld en is bijgevoegd in bijlage I. De gesprekspartners kregen eerst een verzoek tot medewerking van de RKC. Vervolgens is aan de gesprekspartners een lijst met gespreksthema's, toegezonden; zie bijlage II. De verslaglegging van de interviews is in concept teruggestuurd naar de geïnterviewden, ter controle en ter aanvulling. De verkregen informatie is anoniem in de rapportage verwerkt. De meeste gesprekken waren 'face-to-face', aangevuld met enkele telefonische interviews.

### Analyse en rapportage

Op basis van de dossierstudie en de resultaten van de interviews heeft de analyse voor beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsgevonden. Bij het formuleren van conclusies, leermomenten en aanbevelingen zijn ook de uitkomsten uit het voorafgaande onderzoek betrokken. RIGO heeft suggesties gedaan voor conclusies en aanbevelingen en is voor de RKC penvoerder geweest. De rapportage was een samenwerking tussen RIGO en RKC.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden allereerst de doelen en instrumenten van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch omschreven, evenals de relatie met de ruimtelijke ordening en het grondbeleid. Vervolgens wordt de uitvoering van het woningbeleid beschreven op het niveau van het programma – de mate van realisatie van de gemeentelijke woningproductie – in de periode 2001-2006. Daarbij wordt ingegaan op de factoren voor succes- en falen, de instrumenten en de rol van de gemeenteraad.

Dit hoofdstuk 2 vormt het kader voor de twee casestudies die daaropvolgend worden beschreven, in hoofdstuk 3 het Paleiskwartier en in hoofdstuk 4 Boschveld.

In hoofdstuk 5 blikken wij eerst kort terug op de voorgaande hoofdstukken. Daarna beschrijven wij de conclusies en geven wij onze aanbevelingen.



# 2

## Gemeentelijk woonbeleid en uitvoering programma

In dit hoofdstuk wordt allereerst een algemene schets van het gemeentelijk woonbeleid gegeven. Vervolgens wordt beschreven tot welke resultaten dat beleid voor woningbouw in de gemeente 's-Hertogenbosch heeft geleid. Deze beschrijving is gebaseerd op de actualisering van het woonbeleid in 2001<sup>4</sup> en de jaarlijkse voortgangsrapportages woonbeleid die het college aan de raad heeft voorgelegd in de periode 2002 – 2006.

### 2.1 Doelen en instrumenten van gemeentelijk woonbeleid

#### Aspecten van woonbeleid

De basis voor het woonbeleid in Nederland is artikel 22 van de Grondwet. De wet stelt in dat artikel dat bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg van de overheid is. Met het woonbeleid geven Rijk, provincies en gemeenten inhoud aan deze zorg van de overheid.

Binnen het woonbeleid zijn drie aspecten te onderscheiden:

- de woningproductie;
- de woningvoorraad;
- de woonruimteverdeling.

Het beleid voor de woningproductie is gericht op het waarborgen van een zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende productie van nieuwe woningen voor de woningbehoefte.

voetnoot

<sup>4</sup> Gemeente 's-Hertogenbosch, *Notitie Woonbeleid 2001 – Tussenbalans van het Beleidplan Wonen 1995-2005*, mei 2001.

Het woningvoorraadbeleid richt zich op de kwaliteit van de bestaande voorraad en eventuele herstructurering.

Het beleid ten aanzien van de woonruimteverdeling is gericht op het zodanig verdelen van het aanbod dat de juiste huishoudens de juiste woningen betrekken. Bekende termen in dat verband zijn 'goedkope scheefheid' en 'dure scheefheid'.

### **Van volkshuisvestingsbeleid naar woonbeleid**

Het beleidsveld dat met de term 'woonbeleid' wordt aangeduid, stond tot ongeveer een decennium geleden bekend als het 'volkshuisvestingsbeleid'. De overgang naar het nieuwe begrip 'woonbeleid' is meer dan een veranderde naam.

Met deze nieuwe naamgeving wordt ook een veranderende inhoudelijke focus van het beleid gekarakteriseerd. Het gaat er minder om dat de overheid zorg draagt voor huisvesting van alle burgers en meer om het bieden van optimale keuzevrijheid aan alle woonconsumenten. Kernwoorden in het nieuwe woonbeleid zijn keuzevrijheid, zeggenschap en kwaliteit.

De overgang van 'volkshuisvestingsbeleid' naar 'woonbeleid' heeft ook invloed gehad op de sturingsmogelijkheden van gemeenten op het gebied van woningproductie. Twee bestuurlijke nota's zijn in dat kader van belang: de Trendbrief van staatssecretaris Tommel uit 1995 en de nota 'Mensen Wensen Wonen' uit 2000. Daarin zijn kaders voor het woonbeleid aangegeven waarbinnen gemeenten woonbeleid kunnen voeren.

### **Woonbeleid: sturing van de woningmarkt**

Het woonbeleid is een vorm van overheidsingrijpen in de woningmarkt. Theoretisch zijn vier sturingsmethoden voor de overheid te onderscheiden: voorziening van overheidswege, juridische sturing, economische sturing (bijvoorbeeld met subsidies) en netwerksturing.<sup>5</sup>

Voor het woningbouwbeleid is vooral de netwerksturing van belang. In het netwerk is sprake van onderlinge afhankelijkheid tussen alle partijen. Geen enkele partij is individueel in staat om de eigen doelstellingen te realiseren. Daarom moet ingezet worden op samenwerking en coördinatie.

Binnen de netwerksturing is er een aantal methoden om het beleid van de verschillende actoren op elkaar af te stemmen. Drie methoden zijn communicatieve sturing, institutionalisering van overleg en het toepassen van convenanten. Ook kan de overheid de verhouding tussen de verschillende partijen zodanig inrichten, dat een vruchtbaar samenwerkingsmilieu ontstaat. Van elk van deze vormen van netwerksturing wordt in het woonbeleid gebruik gemaakt.

Een voorbeeld van communicatieve sturing in het woonbeleid is de inzet van een woonvisie. In de woonvisie legt de gemeente vast welke doelstellingen op woongebied zij voor ogen heeft. Deze woonvisie wordt steeds vaker samen met de betrokken partners opgesteld. De doelstellingen uit de woonvisie kunnen later worden uitgewerkt tot prestatieafspraken met woningbouwcorporaties en andere betrokken instellingen.

voetnoot

<sup>5</sup> J. van der Schaar, *Wonen en woonbeleid*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006.

De prestatieafspraken die in veel gemeenten – ook in 's-Hertogenbosch – met de woningcorporaties zijn gesloten, zijn een soort convenanten. De laatste sturingsvorm, het zodanig inrichten van het werkveld dat de eigen doelstellingen goed aan bod komen, ziet men bijvoorbeeld in de toedeling van bepaalde verantwoordelijkheden aan de woningcorporaties.

### **Woonbeleid: doelstellingen**

In de nota 'Mensen Wensen Wonen' speelde de kwantitatieve woningproductie slechts een kleine rol in het woonbeleid. De verwachting was dat de hoogconjunctuur er, indien er geen institutionele belemmeringen zijn, zelf voor zal zorgen dat de woningproductie voldoende hoog is. Het woningtekort was rond 2000 ook fors teruggelopen, waarbij het achterliggende beleidsdoel in de VINEX-afspraken al was gehaald. Belangrijker was het dat de woonconsument meer zeggenschap kreeg over de woning die hij of zij uiteindelijk betreft. Dat uit zich in een beleid waarin onder andere particulier opdrachtgeverschap een rol speelt. Een achterliggende veronderstelling was dat het besteedbaar inkomen per huishouden zal toenemen, zodat er steeds meer (financiële) speelruimte ontstaat voor de woonconsument.

### **Woonbeleid: weinig economische sturingsinstrumenten**

De verandering van volkshuisvestingbeleid in woonbeleid is in het meest ingrijpend wat betreft sturingsinstrumentarium, vooral voor gemeenten.

De subsidies voor de woningbouw, die voorheen nog in vrij ruime mate beschikbaar waren (70% van de woningproductie was begin jaren 1990 nog gesubsidieerde koop en huur), zijn rond 1995 afgebouwd. Voorts werden de woningcorporaties verzelfstandigd. Deze decentralisatie was in gang gezet door staatssecretaris Heerma in zijn Nota Volkshuisvesting in de jaren '90. Daarmee werd de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het volkshuisvestingsbeleid bij de gemeenten gelegd. In bijvoorbeeld de VINEX-uitvoeringsconvenanten werd deze decentrale uitvoeringsstrategie uitgewerkt.

Van de sterke gemeentelijke sturing van de woningproductie met woninggebonden subsidies ten tijde van het volkshuisvestingbeleid (1945 – 1995) is weinig meer over. Er is slechts beperkt sprake van directe economische sturing door de gemeente door de inzet van de locatiegebonden ISV<sup>6</sup>- of BLS<sup>7</sup>-subsidies voor de herstructurering van verouderde woongebieden en ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties in en aan de stad. Binnen de gemeente zijn deze subsidies meer onderdeel van het grondbeleid dan van het woonbeleid.

Het huidige instrumentarium van woonbeleid is meer communicatief van aard. Gemeenten moeten, bijvoorbeeld door middel van een woonvisie, proberen andere partijen zoals bewoners en projectontwikkelaars voor het beleid te winnen.

Een centraal kenmerk van netwerksturing is dat geen enkele actor zijn belangen kan realiseren zonder de medewerking van anderen. Ontwikkelingen kunnen niet worden gestuurd in termen van *command and control*, maar ze kunnen wel degelijk worden gestuurd in termen van beïnvloeden. Om het woonbeleid tot een goed einde te brengen op

voetnoot

<sup>6</sup> Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

<sup>7</sup> Besluit Locatiegebonden Subsidies

het vlak van woningproductie (aanbodsturing), moeten gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars vooral samenwerken. De gemeente heeft in de nieuwe sturingsfilosofie vrijwel geen dwingende instrumenten voor het woonbeleid.

Deze verschuiving in de sturingsfilosofie is door het Rijk niet gezien als een verzwakking van het woonbeleid. Integendeel, de nota 'Mensen Wensen Wonen' (MWW) geeft juist aan dat een meer netwerkgerichte benadering noodzakelijk is om de beleidsdoelen uit de nota te kunnen verwezenlijken. 'Het integrale, samenhangende woonbeleid dat in deze nota wordt bepleit, laat zich steeds minder op de oude, vertrouwde manier uitvoeren, door middel van (uitsluitend of voornamelijk) wet- en regelgeving of financiële steunverlening'. Het is dus juist vanwege de verschuiving in de beleidsdoelen – meer kwalitatief – dat het gemeentelijke instrumentarium minder dirigistisch wordt.

De gemeente heeft dus voor het woonbeleid vooral beschikking over de instrumenten van netwerksturing.

Juridische instrumenten zijn er wel, maar deze zijn vooral passief. De bouwverordening, bijvoorbeeld, bestaat vooral uit eisen waaraan woningen moeten voldoen, maar geeft geen handvatten voor het actief versnellen van de productie.

Een actieve gemeentelijke economische rol bij de woningproductie is gering. Deze vindt plaats op de grondmarkt door actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie) voor woningbouw en andere functies, ook ten behoeve van ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen als economische zaken en welzijn.

De kracht van deze instrumenten is mede afhankelijk van de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie bij woonbeleid, ruimtelijk beleid en grondbeleid.

### **Woonbeleid verweven met ander beleid**

Voor de gemeente is het belangrijkste gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen dat het woonbeleid nauwelijks nog een zelfstandig beleidsveld is.

Om de doelstellingen van het woonbeleid te realiseren, moet niet alleen samengewerkt worden met partijen buiten de gemeente. Het woonbeleid binnen de gemeente is ook afhankelijk van vooral ruimtelijke ordening en grondbeleid. Zonder deze twee aanpalende beleidsvelden kan er nauwelijks woonbeleid uitgevoerd worden.

Dat het woonbeleid vooral op projectniveau (zie ook de tabel hieronder) in een zo hoge mate verweven is met ander beleid, betekent dat deze studie niet beperkt kan blijven tot een onderzoek naar woonbeleid alleen. In het vervolg van dit rapport wordt dan ook aandacht besteed aan de verhoudingen tussen woonbeleid, ruimtelijke ordening en grondbeleid specifiek in het geval van 's-Hertogenbosch. Daarbij wordt ook onderzocht in hoeverre er juist op die aanpalende beleidsterreinen problemen dan wel mogelijkheden zijn die leiden tot vertraging of versnelling in de woningbouw.

De verwevenheid met andere beleidssectoren is in onderstaand schema weer te geven.

**Tabel 2-1 Woonbeleid in relatie tot ruimtelijke ordening en grondbeleid**

Beleid	Woonbeleid	Ruimtelijke Ordening	Grondbeleid
<b>Visie (kader)</b> ↓	Nota Woonbeleid / Woonvisie →	Structuurvisie →	Nota grondbeleid
<b>Programma</b> ↓	Voortgangsrapportage / bouwprogramma →	Jaarprogramma bestemmingsplannen →	Meerjaren prognose / jaarplan
<b>Projecten</b>	Programma input voor →	Bestemmingsplan(nen) →	Grondexploitatie(s)

Het woonbeleid heeft vooral weinig instrumenten op projectniveau van woningbouwlocaties en woningbouwplannen. Tot medio de jaren 1990 was dat wel het geval met de woninggebonden subsidies. Met de jaarlijkse contingenten voor gesubsidieerde woningbouw werden de woningbouwaantallen en differentiatie sterk door Rijk, provincie en gemeente gestuurd. Als een gemeente het contingent van het Rijk niet benutte, ging het niet-benutte deel naar andere gemeenten en kon het contingent voor het volgende jaar lager worden. Voor de gemeente was er op die manier een prikkel om de woningbouwtaak te halen. De door contingenten gestuurde woningbouw werd ondersteund door ruimtelijke ordening (tijdig voldoende bestemmingsplannen voor woningbouw) en actief gemeentelijk grondbeleid (tijdig voldoende bouwrijpe grond).

De politieke aandacht voor woningproductie was toen ook groter vanwege grotere tekorten aan woningen.

De nog bestaande subsidies voor grondkosten (uitleg en stedelijke vernieuwing, BLS en ISV) zijn als instrument vooral relevant om uitlegplannen en plannen voor herstructurering financieel haalbaar te maken. Deze locatiegebonden subsidies zijn weinig sturend voor jaarlijkse woningproductie.

#### **Instrumenten en succes- en faalfactoren op projectniveau**

Bij de analyse van voortgang van de woningproductie op projectniveau van de twee Bossche casestudies Paleiskwartier en Boschveld spelen dus instrumenten en succes- en faalfactoren op meerdere beleidsterreinen.

De mogelijk relevante factoren voor de woningbouw zijn gezien het voorgaande als volgt:

Overzicht van mogelijke factoren voor succes en falen bij het woonbeleid<sup>8</sup>

Algemeen

- Sturing door de raad
- Communicatie tussen raad en college
- Rol van de provincie
- Belangenbehartiging
- Betrokkenheid van burgers
- Snelheid van handelen van de actoren
- Aanwezigheid van een draaiboek

Woonbeleid

- Vigerende woonbeleid
- Realisme streefcijfers
- Gebruik van financiële instrumenten
- Rol van en samenwerking met corporaties
- Rol van marktpartijen

Ruimtelijke ordening

- Gebruik van instrumenten
  - Juridisch
  - Vergunningverlening
  - Verordeningen
  - Toepassen art. 19 WRO
- Bestemmingsplannen
- Planning bouwprojecten
- Rolverdelingen tussen betrokken partijen, regiefunctie, etc.
- Gekozen samenwerkingsvorm en aantal partners

Grondbeleid

- Actief, bouwclaims, PPS, passief/ exploitatieovereenkomsten (zie verderop)
- Grondprijs

Aan de planfasen van bestemmingsplan- en bouwplanontwikkeling zijn succes- en faalfactoren te koppelen, alsmede de instrumenten van de gemeente(raad), met name die van het woonbeleid op project- en programmaniveau.

Daarnaast zijn er exogene factoren zoals het beleid van marktpartijen, hogere overheden en corporaties, marktvraag, inkomensontwikkeling, rentestand e.d.

Dit onderscheid naar planfase, beleidsfactoren en exogene factoren is globaal in onderstaand schema aangegeven. De vier onderscheiden planfasen vergen idealiter elk ongeveer twee jaar doorlooptijd.

voetnoot

<sup>8</sup> Volgens het RKC-onderzoeksdocument

**Tabel 2-2 Projectniveau bestemmingsplan en bouwplannen naar planfasen**

Factoren Planfase	Beleidsfactoren buiten woonbeleid		Beleidsfactoren woonbeleid		Exogene factoren <b>2.2</b>
	college	raad	college	raad	
Stedenbouwkundig plan					
					<b>2.3</b>
Bestemmingsplan					
					<b>2.4</b>
Woningbouwplan					
Uitvoering bouwplan					

## 2.2 Het woonbeleid in 's-Hertogenbosch

### Doelstelling Woonvisie

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een woonvisie. Deze is oorspronkelijk opgesteld in 1997 als Beleidsplan wonen 1997-2005. In 2001 is dit beleidsplan geactualiseerd. In deze Notitie woonbeleid 2001 – tussenbalans van het Beleidsplan Wonen 1997-2005<sup>9</sup> wordt 'een samenhangende totaalvisie op het woonbeleid' gegeven. Als doelstelling van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch wordt genoemd:

*“de inwoners van de stad in 2020 voldoende keuzemogelijkheden te bieden in de vorm van een gedifferentieerd aanbod van woningen met een eigen identiteit en karakter (Stadsvisie, 1999). Zowel in bestaande als in nieuwe wijken moeten mensen kunnen kiezen uit verschillende prijsklassen, verschillende eigendomsvormen (koop, huur, sociale woningbouw) en verschillende kwaliteitsniveaus.”*

### Kwaliteit boven kwantiteit

De genoemde doelstelling leidt, mede in aanmerking genomen de demografische ontwikkeling, de inkomensontwikkeling en aangrenzend beleid, tot de volgende speerpunten voor het woonbeleid 1997 – 2001:

- Realisatie van een aanzienlijk nieuwbouwprogramma;
- Aansluiten op de wens van veel woonconsumenten, door de bouw van een groot aantal koopwoningen;
- Op de diverse woningbouwlocaties een mix realiseren van sociale, middeldure en dure koopwoningen;
- Versterking van de kwaliteit van het wonen, zowel wat betreft de woningen zelf als de woonomgeving;
- Vergroten van de ruimtelijke en functionele flexibiliteit in de woningvoorraad en woningbouw;
- Een koppeling leggen tussen de omvang van de doelgroep van beleid en de omvang van de kernvoorraad;
- Vergroting van het aantal woningen voor ouderen en het bevorderen van de combinatie van wonen en zorg.

voetnoot

<sup>9</sup> Mei 2001.

In 2001 is, door het teruglopen van het woningtekort en een toegenomen vraag naar kwaliteit in het wonen, het accent in woonbeleid verschoven van *kwantiteit naar kwaliteit*: van 'hoeveel te bouwen' naar 'voor wie, waar en hoe'. De notitie Woonbeleid 2001 schrijft daarover: "Primair uitgangspunt van het woonbeleid is de kwaliteit en de samenstelling van de bestaande woningvoorraad; nieuwbouw moet worden gezien als een duidelijke kwalitatieve aanvulling op deze voorraad." Als uitvloeisel daarvan wordt in de notitie een uitvoerig programma voor kwalitatieve verbetering van het wonen in de gemeenten tot 2020 gegeven.

De *Notitie Woonbeleid 2001* gaat niet uitvoerig in op het instrumentarium om het programma tot 2020 te realiseren. Over de uitvoering van het programma zegt de Notitie het volgende: "de gemeente 's-Hertogenbosch [zoekt] op lokaal en regionaal niveau samenwerking met andere partners: woningcorporaties, particuliere verhuurders, Rijk, provincie, regiogemeenten, bouwers, ontwikkelaars, Stichting Huurdersplatform. Met deze partijen hebben gesprekken plaatsgevonden bij het opstellen van de Notitie Woonbeleid 2001. Er wordt nagegaan of het Convenant 1998 tot en met 2002 met de woningcorporaties op basis van deze Notitie Woonbeleid wordt verlengd of een nieuw convenant zal worden opgesteld."

De problemen met de voortgang van de woningproductie komen in de *Notitie Woonbeleid 2001* wel uitvoerig aan bod. Het blijkt uit de Notitie dat de gemeente voor de behoefte aan uitbreiding van de woningvoorraad op lange termijn, tot 2020, in beginsel net voldoende potentiële bouwlocaties (mogelijke bestemmingsplancapaciteit) beschikbaar heeft. Van een groot deel van de locaties is de realisatie planologisch nog onzeker. Of de locaties tijdig kunnen worden benut voor de gewenste woningproductie is ook de vraag, in verband met diverse vertragende factoren, zoals bezwaarprocedures bij bestemmingsplannen.

Voor de korte termijn tot 2005 werd verwacht dat de achterstand bij de realisatie van de VINEX-taakstelling verder zou oplopen. Daar is beleidsmatig in 2001 niet veel tegenover gezet om de voortgang in woningproductie te bevorderen (zie verder paragraaf 2.3).

### **Het belang van voldoende woningproductie**

In recentere voortgangsrapportages wordt het belang van realisatie van de gewenste productie meer gemotiveerd. De effecten van jaarlijks achterblijvende woningproductie op de behoefte aan meer woningen zijn kennelijk duidelijker naar voren gekomen.

Bij de woningbouwtaak gaat het er niet alleen om te voorzien in de kwantitatieve woningbehoefte van de eigen gemeente, maar ook om een stuk opvang van de regionale behoefte in relatie tot het verstedelijkingsbeleid (concentratie in stedelijke regio's om het landelijk gebied open te houden). Daarvoor zijn in regionaal verband afspraken gemaakt met Rijk en provincie, de VINEX-afspraken in 1995 voor de periode tot 2005 en de Woningbouwafspraken voor de periode 2005 tot 2010. De woningbouwtaak van 's-Hertogenbosch is daarop afgestemd.



Door het vrij telkenmale achterblijven op de jaarlijkse taakstelling is er een blijvend woningtekort, dat verschillende ongewenste effecten heeft voor het functioneren van de woningmarkt en voor de algemene doelstelling van het gemeentelijk woonbeleid.<sup>10</sup>

De doorstroming van huur- naar koopwoningen stagneert, huur en koop worden gescheiden woningmarkten. Starters in de huursector komen moeilijk aan zelfstandige en betaalbare woningen. Starters in de koopsector kunnen deze deelmarkt lastig betreden, omdat de woningprijzen door de aanhoudende krapte fors zijn gestegen.

Voor ouderen komen onvoldoende woningen beschikbaar. Door onvoldoende doorstromingsmogelijkheden blijven huishoudens met hogere inkomens in goedkopere woningen wonen ('goedkope scheefheid') en bewoont een deel van huishoudens met lage inkomens een eigenlijk te dure woning ('dure scheefheid').

Niet onbelangrijk is ook dat een deel van de hogere inkomens naar gemeenten in de regio verhuist om daar hun gewenste eengezinswoning te betrekken. Het aanbod van grondgebonden woningen schiet kwantitatief en kwalitatief tekort.<sup>11</sup> Voor nieuwbouw met particulier opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld, biedt 's-Hertogenbosch ook te weinig mogelijkheden. Voor een sterke stad is het binden van hogere inkomens ook van belang. Het halen van de jaarlijkse woningbouwtaakstelling over een langere periode met het inhalen van opgelopen achterstanden is nodig om deze ongewenste effecten op de Bossche woningmarkt terug te dringen.

### **Woonbeleid, woningbouw sturing en instrumenten**

De tendensen in het landelijk woonbeleid zijn niet aan de gemeente 's-Hertogenbosch voorbijgegaan. De instrumenten die in het algemeen voor gemeenten beschikbaar zijn, worden ook in 's-Hertogenbosch gebruikt.

In december 2003 heeft het college, als antwoord op een motie van raad<sup>12</sup>, voorgesteld een 'Taskforce Wonen / De Groote Wielen' in te stellen om knelpunten op de woningmarkt aan te pakken. De woningproductie zou moeten worden verhoogd om de ambities beter te kunnen realiseren.<sup>13</sup> In de Voortgangsrapportage van de Taskforce Wonen / De Groote Wielen wordt stilgestaan bij de rol van de gemeente en haar instrumenten voor woningbouwbeleid.<sup>14</sup> Gedeelten uit die rapportage worden hieronder aangehaald, waarop vervolgens in paragraaf 2.3 nader wordt ingegaan op de resultaten van het beleid aangaande de woningproductie. We kijken dan naar taak en realisatie in relatie tot instrumenten en relevante factoren.

#### voetnoot

<sup>10</sup> Voor de effecten van het aanhoudende woningtekort, zie onder andere: *Najaarsnota Wonen 2006, Raadsinformatiebrief*, 14 november 2006; *Voortgangsrapportage Taskforce Wonen / De Groote Wielen, Raadsinformatiebrief*, 15 maart 2005

<sup>11</sup> Prijzen van een vergelijkbare nieuwe eengezinswoning in de koopsector zijn in omliggende gemeenten soms al € 40.000 lager dan in bijvoorbeeld De Groote Wielen.

<sup>12</sup> Motie PvdA, 11 november 2003. Aanvankelijk Taskforce 'Doorstroming' geheten.

<sup>13</sup> Landelijk was de woningbouw ook teruggelopen. Om de woningbouw vlot te trekken was door het Rijk de Taskforce Woningbouwproductie ingesteld, die in 2002 maatregelen daartoe voorstelde.

<sup>14</sup> *Raadsinformatiebrief*, 15 maart 2005, paragraaf 6, blz. 4-5.

### Rol van de gemeente in het woningbouwproces

“In 's-Hertogenbosch is het”, volgens de *Voortgangsrapportage Taskforce Wonen*, “een hele opgave om tot de gewenste woningproductie te komen. En nog zijn daarmee de problemen niet opgelost. Het gaat er immers ook om dat de juiste woningen op de juiste plaats verrijzen.”

Belangrijk hierin is in de eerste plaats de samenwerking met de externe partners; want zonder de kennis, capaciteit, ervaring en middelen van externe partijen kan de gemeente haar plannen niet realiseren.

Tevens van belang is planning van de woningbouw, die sturing veronderstelt. Sturing vanuit de gemeente moet echter anders worden ingevuld, mede omdat de gemeente minder directe sturingsmogelijkheden heeft.

Steeds vaker ontstaat de situatie dat particuliere initiatiefnemers gronden hebben opgekocht, waarbij de gemeente minder invloed op de ontwikkeling kan uitoefenen. De woningbouw is in vergelijking met een aantal jaren geleden duidelijk afhankelijker geworden van de marktsector. Hiermee verandert ook de rol van de gemeente.

“De rol van de overheid is gewijzigd en wijzigt nog verder. Vroeger de gronduitgever en subsidiegever, nu algemeen beleidsbepaler en (afhankelijk van de specifieke situatie) ook coördinerend en faciliterend”, zo stelt de gemeente.

“Door de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de toegenomen activiteit van de marktpartijen op .... de grondmarkt, komen er steeds meer zelfstandige partners op de woningmarkt”. Volgens de gemeente kan haar ‘nieuwe’ rol in het woonbeleid in hoofdlijnen als volgt worden gekenmerkt:

- **Sturing op basis van beleidsdoelstellingen**  
Sturing van de gemeente vergt in de eerste plaats gefundeerd woonbeleid. De ambities in de woningbouw en herstructurering van 's-Hertogenbosch voor de komende periode zijn opgenomen in de Notitie Woonbeleid 2001 en verder uitgewerkt in de nota Woonbeleid in Uitvoering 2003. De ambities van 's-Hertogenbosch zijn meervoudig. Ze omvatten zowel een kwantitatieve (bouw van 1.000 woningen per jaar) als een kwalitatieve (mix van 25% goedkoop, 30% middelduur, 45% dure sector) verruiming van het woningaanbod.
- **Verbreiding en horizontalisering**  
De wijze van besturen van de gemeente is veranderd: gescheiden verantwoordelijkheden tussen gemeente en externe partijen hebben plaatsgemaakt voor horizontale bestuursvormen (zoals PPS), netwerken en contractuele afhankelijkheidsrelaties. De verticale gelaagdheid rond planning, programmering en subsidiëring van nieuwbouw is verleden tijd. Gemeenten maken nu visies, ontwikkelingsprogramma's en sluiten ter realisering van de gestelde doelen convenanten met marktpartijen. De nieuwe rol van de gemeente kenmerkt zich door richting geven, ruimte bieden en rekenschap afleggen. De instrumenten die bij deze rol passen en gebruikt worden zijn onder andere convenanten en samenwerkingsovereenkomsten.
- **Voorwaardenscheppend en stimulerend sturen**  
Er kan veel aan de 'markt' worden overgelaten, maar de brede visie over het gehele scala vereist een sturende / coördinerende rol. De uitdaging ligt erin om ervoor te zorgen dat niet iedereen los van elkaar zijn eigen partijtje blaast, maar dat er sprake is van enige 'harmonie' in gelijke oogmerken, een gedeelde opvatting over het eindresultaat en de wegen waarlangs dat bereikt kan worden. Deze rol wil de gemeente innemen: voorwaardenscheppend en stimulerend sturen op activiteiten die op de woningmarkt

bijdragen aan gezamenlijk vastgestelde doelen. Dit betekent: RO-procedures voeren, grondoverdracht etc.

- **Afstemming en onderhandeling**

Het inzetten van een aantal van deze instrumenten is gekoppeld aan het al dan niet in bezit hebben van grond (grondposities). Omdat dit steeds minder het geval is, betekent de rol van de gemeente in de praktijk vaak “afstemming en onderhandeling”, waarbij per definitie meerdere coproducten een zelfstandige rol spelen om tot een bepaald resultaat te komen. In die situaties waarbij medewerking van de gemeente in de vorm van het aanpassen van bestemmingsplannen of infrastructurele aanpassing nodig zijn, heeft de gemeente een onderhandelingspositie waarmee inhoudelijke sturing van de planning mogelijk is.”

### **Instrumenten**

“De gemeente 's-Hertogenbosch”, aldus de Voortgangsrapportage Taskforce Wonen, “beschikt over instrumenten die de randvoorwaarden creëren voor doel- en resultaatgerichte maatregelen. Met de inzet van deze instrumenten kan de gemeente partijen op de woningmarkt sturen. De mogelijkheden en de wenselijkheden (doeltreffendheid, doelgerichtheid, doelmatigheid vanuit gemeentelijke doelen) van de maatregel waarvoor de gemeente de randvoorwaarden wenst te creëren zijn bepalend voor de inzet van de instrumenten. De instrumenten waarover de gemeente beschikt zijn: beleid, monitoring, communicatie, financiering, grondinstrumenten, juridische instrumenten, organisatorische instrumenten, samenwerking.”

Het eerder door RIGO gemaakte onderscheid tussen instrumenten van woonbeleid, ruimtelijke ordening en grondbeleid wordt in deze opsomming van de gemeente onder één grove noemer gebracht.

## **2.3 Voortgang woningbouw: taak en realisatie**

### **Woningbouw op gemeenteniveau volgens voortgangsrapportages**

De voortgang van de woningbouw in 's-Hertogenbosch is onderwerp van jaarlijkse informatie aan de raad. Deze jaarlijkse rapportage vloeit voort uit de *Notitie Woonbeleid 2001*.

Het doelbereik van de beoogde jaarlijkse omvang van de woningbouw in de gemeente krijgt in deze Voortgangsrapportage, recenter Najaarsnota's Wonen, veel aandacht.

De differentiatie van het programma (% woningbouw in bestaand stedelijk gebied, % sociale [huur]sector) werd wel zo goed als bereikt (wel meer sociale huur, minder sociale koop, meer dure koop, minder middeldure koop). Maar de totale woningbouw bleef in 2000 tot 2005 ruim 25% achter bij de opgave.

De jaarlijkse woningbouw tot 2004 was gepland op 1.000 woningen per jaar en in 2005 tot 2009 op 1.000 woningen per jaar, conform de woningbouwafspraken van de regio en het Rijk.

**Tabel 2-3 Woningbouw 's-Hertogenbosch in 2000 tot 2010: taak en realisatie**

jaar	taak 1.000 per jaar: realisatie	realisatie %	jaar	taak 1.000 per jaar: realisatie	realisatie % (verwacht)
2000	1.042	104%	2005	647	65%
2001	474	47%	2006	863	86%
2002	835	84%	2007	1000*	100%*
2003	934	93%	2008	1200*	100%*
2004	376	38%	2009	1200*	100%*
<b>tot</b>	732 pj	73%		755 pj 05/06	75%*

- Streef/ambitiecijfers Najaarsnota wonen 2005 en Najaarsnota Wonen 2006; totaal realisatie is dan 98% van 5.000 woningen.

De taak van 1.000 woningen per jaar lijkt in 's-Hertogenbosch geen onhaalbare doelstelling, gezien de woningproductie van 1.042 woningen in 2000 en de productie van 934 woningen in 2003 (zie tabel 2-3). In de meeste jaren zijn er echter beduidend minder woningen gebouwd: in 2000 – 2004 is de taak maar voor 73% gerealiseerd. Het dieptepunt was de productie van 376 woningen in 2004.

Er zijn toen maatregelen genomen in het kader van de Taskforce (daarover verderop meer), die inmiddels effect hebben: de productie is toegenomen tot 600 woningen in 2005 en 860 woningen in 2006.

De taak voor 2005-2009 is gelijk aan 1.000 woningen per jaar. Er blijven dus nog verschillen tussen ambitie en realisatie. De verwachtingen voor de komende jaren zijn dat bij een verwachte jaarlijkse productie van 800 of meer woningen de jaarlijkse taak niet zal worden gehaald en dat de tekorten uit voorbije jaren dus zeker niet gecompenseerd zullen worden.

Er is rond 2004 even sprake van geweest de taak te verhogen van 1.000 naar 1.200 woningen per jaar in 2005 – 2009. Dit was nodig om de restanttaak uit de VINEXperiode 1995 tot 2005 in te halen. In de rapportage 2004 is sprake van deze taak van 1.200 nieuwe woningen. In recentere rapportages is de taak op 1.000 nieuwe woningen gesteld. De redenen hiervoor zijn onduidelijk. In de najaarrapportage 2006 is de taak voor 2008 en 2009 weer op 1.200 woningen gesteld. Als de taak voor die jaren wordt gerealiseerd komt de totale productie in 2005 tot 2010 uit op 5.000 woningen, gemiddeld 1.000 woningen per jaar. De druk op de woningmarkt waarvoor ook de taakverhoging relevant was, neemt dus niet in de gewenste mate af. Door de productietoename van 380 naar 860 woningen wordt echter een afname van druk op de huur- en koopmarkt signaleerd.

Mede voor vergelijking met de cases zijn de redenen die in de raadstukken worden genoemd voor de discrepantie tussen woningbouwtaak en realisatie interessant. Daarbij komen soms ook maatregelen naar voren die zijn genomen of nog kunnen worden genomen om knelpunten weg te nemen.

### Notitie Woonbeleid 2001

De problemen met de voortgang van de woningproductie komen in de *Notitie Woonbeleid 2001* uitvoerig aan bod.

Voor de korte termijn tot 2005 werd verwacht dat de achterstand bij de realisatie van de VINEXtaakstelling (1.300 woningen in de periode 1995 tot 2000) verder zou oplopen. Daar is beleidsmatig in 2001 niet veel tegenover gezet om de voortgang in woningproductie te bevorderen.

Oorzaken voor achterblijvende woningproductie op de korte termijn waren volgens de *Notitie Woonbeleid 2001*:

- Het tekort aan bouwrijpe locaties voor woningbouw in 's-Hertogenbosch;
- In verband met afspraken met de provincie kon een locatie als Gagelkamp in de periode tot 2005 nog niet bebouwd worden. Tevens is, door het wijzigen van het tracé van de Randweg, Willemspoort als woningbouwlocatie komen te vervallen. Op deze locatie waren oorspronkelijk 800 woningen gepland voor realisatie in 2000 tot en met 2005;
- Ieder jaar weer treden tijdens de planontwikkeling van bouwplannen – onvoorzienbare – vertragingen op in het planproces. De oorzaken voor deze vertragingen zijn velerlei, als belangrijkste zijn te noemen: het stagneren van ruimtelijke ordeningsprocedures en het feit dat woningbouwprocessen, zeker in binnenstedelijk gebied, steeds complexer zijn en meer tijd kosten.

Het tekort aan beschikbare bouwlocaties om de woningbouwtaakstelling te kunnen halen wordt eerst opgelost, aldus de *Notitie*, op het moment dat begonnen wordt met woningbouw op de locatie De Groote Wielen. Tot dat moment zullen het de nog resterende binnenstedelijke locaties en vooral de uitleglocaties Empel en Haverleij moeten zijn die het woningbouwprogramma dragen. Tot 2004 zal de opgelopen achterstand ten opzichte van de VINEXwoningbouwtaakstelling derhalve niet ingelopen kunnen worden.

Alle betrokken partijen in de bouwplanprocessen (gemeente, projectontwikkelaars en bouwers), zo stelt de *Notitie Woonbeleid 2001*, erkennen hun verantwoordelijkheid in het behalen van de woningbouwplanning. De vertragingen in de bouwplanprocessen zijn dan ook nadrukkelijk onderwerp van gesprek tussen de gemeente en de betrokken marktpartijen. Dit moet ertoe leiden dat de woningbouwplanning een meer dwingend karakter krijgt waaraan alle partijen zich houden.

In regionaal verband zal de algemene problematiek met betrekking tot de achterstand in de woningbouwtaakstelling aan de orde worden gesteld.

### Voortgangsrapportage woningbouwproductie 's-Hertogenbosch 2004

De grote dip in de productie in 2004 met 376 woningen, slechts 37% van de taakstelling (zie tabel 2-3) heeft, volgens de *Voortgangsrapportage woningbouwproductie 2004*, diverse veroorzakende factoren.<sup>15</sup>

De nieuwbouw op de meeste locaties viel tegen. Alleen Haverleij had een constante productie. Belangrijk voor dit succes was de omzetting van dure koopappartementen in huurappartementen op het moment dat de afzetbaarheid van koopappartementen tegenviel.

voetnoot

<sup>15</sup> De voortgangsrapportage 2004 is opgenomen als bijlage 2 in: *Voortgangsrapportage Taskforce Wonen / De Groote Wielen, Raadsinformatiebrief*, 15 maart 2005.

De lage productie in het Paleiskwartier was, volgens de voortgangsrapportage 2004, een gevolg van tegenvallende verkoop. Voor deze nieuwbouwplannen is naar alternatieven gezocht, waaronder omzetting in huurappartementen. Hierdoor is één jaar vertraging opgetreden. Inmiddels waren weer 200 woningen in aanbouw genomen.

In Empel heeft de vaststelling van het bestemmingsplan door bezwaarschriften uiteindelijk 2 jaar geduurd. Verder is de grondverwerving er moeizaam verlopen door het niet kunnen gebruiken van de onteigeningsprocedure (onherroepelijk bestemmingsplan). De rapportage gaf aan voor 2005 nog een productie van 38 woningen op deze locatie te verwachten.

De Groote Wielen heeft een grote rol bij de lage productie gespeeld. Voor 2004 was er een vertraging bij een bouwplan voor het eerste 'klooster' aan de Vlietdijk. Het plan was in de zomer 2004 min of meer gereed, maar het plan is naar aanleiding van diverse opmerkingen van de SWH aangepast met ten minste een half jaar vertraging tot gevolg.

Vooral het ontbreken van grote locatie waarop daadwerkelijk gebouwd kan worden vormde een belangrijke rem op de woningbouw.

Oorspronkelijk was er bij aanvang van de VINEX-periode 1995-2004 in De Groote Wielen veel bouwproductie gepland in 1995-2004. Maar daar is heel weinig van gerealiseerd. De redenen van die vertragingen op deze locatie zijn vrij onduidelijk. Lange RO-procedures zijn genoemd, alsmede een soms te passieve houding van ontwikkelaars.

Door het ontbreken van een bebouwbare uitleglocatie zijn veel energie en geldelijke middelen ingezet om op binnenstedelijke locaties woningen te bouwen.

De geringe afgifte van bouwvergunningen in de Biechten in 2004 hield verband met een tijdrovende RO-procedure en diverse geschilpunten met woningbouwvereniging 'de Kleine Meierij'. In 2004 is gemiddeld ook maar 70% van het geplande aantal bouwvergunningen afgegeven.

Voor het realiseren van de reguliere taakstelling en het inhalen van de opgelopen achterstand zou de productie eigenlijk 1.500 tot 1.800 woningen per jaar moeten zijn, stelt de rapportage.



**Voortgangsrapportage Taskforce Wonen / De Groote Wielen***Redenen terugloop volgens Taskforce-rapportage*

Uit analyses van de vertragingen in de bouwplannen van de afgelopen jaren blijkt volgens de Voortgangsrapportage *Taskforce Wonen / De Grote Wielen*<sup>16</sup> dat de terugloop in de woningbouw in 's-Hertogenbosch het gevolg was van:

- vertraging in de planontwikkeling van De Groote Wielen;
- het stagneren van ruimtelijke orderingsprocedures (zoals uitbreiding Empel);
- inpassingsproblemen bij en hoge ontwikkelkosten van inbreidingslocaties;
- complexiteit van de planontwikkeling, vooral in het binnenstedelijke gebied;
- vertraging in de aanpak van herstructureringsgebieden;
- een te afwachtende houding van marktpartijen (zoals in De Groote Wielen).

Deze factoren worden nauwelijks nader toegelicht. Het is niet direct duidelijk waar de knelpunten precies liggen. Ter vergelijking zijn in bijlage III en IV de resultaten van de knelpunteninventarisatie door de landelijke Taskforce Woningproductie bijgevoegd.

Het niet tijdig kunnen bouwen in De Groote Wielen is wel van grote betekenis geweest voor de lagere productie. Vergeleken met de locaties in Breda, Eindhoven en Tilburg is de ontwikkeling van de grote uitleglocatie in 's-Hertogenbosch later gestart, aldus de Taskforce-rapportage. De ontwikkeltijd van de uitbreidingslocaties in deze drie steden heeft circa acht jaar geduurd, de ontwikkeling van De Groote Wielen ongeveer tien jaar. De kortere ontwikkeltijd in deze drie andere steden komt met name door twee factoren:

- de provincie heeft in deze steden een minder sterke invloed gehad op de inhoud en het proces van de planvorming;
- een complicerende factor in De Groote Wielen is dat er sprake is van 19 marktpartijen, die zich hebben verenigd in 11 contractspartijen. In de andere B5-gemeenten is sprake van minder marktpartijen.

Forse gemeentelijke inzet op woningbouwlocaties binnen de stad heeft, volgens de Taskforce-rapportage, zijn vruchten afgeworpen: al jaren wordt het merendeel van de nieuwe woningen gerealiseerd op inbreidings- en herstructureringslocaties, zoals Paleiskwartier, Concordia, Graafsewijk, Antoniegaarde. Deze inspanning en deze resultaten kunnen echter niet opwegen tegen het probleem dat de ontwikkeling van De Groote Wielen lang heeft geduurd.

Voor de komende periode zal de krachtsinspanning om de taakstelling te halen waarschijnlijk gemakkelijker worden, zo wordt door de gemeente gesteld, omdat 's-Hertogenbosch niet meer alleen afhankelijk is van de binnenstedelijke woningbouwlocaties maar ook de woningbouwcapaciteit van 'de Groote Wielen' kan benutten.

*Maatregelen Taskforce*

voetnoot

<sup>16</sup> Voortgangsrapportage Taskforce Wonen / De Groote Wielen, Raadsinformatiebrief, 15 maart 2005.

De grote vraag naar woningen, een geringe woningproductie in het algemeen en specifiek in de goedkope en middeldure sector, zorgen samen voor een onbalans op de woningmarkt. De oplossing is gezocht in de vergroting van de woningbouwproductie, in verhoging van de kwaliteit van de woningvoorraad, en in maatregelen voor doelgroepen. Voor deze doelen is een extra impuls gegeven aan de woningbouwproductie met een pakket extra maatregelen:

- Afsluiten Lokaal Akkoord Wonen met de woningcorporaties.

In het Lokaal Akkoord Wonen met de woningcorporaties, afgesloten eind 2003, wordt uitgegaan van de bouw van ca. 3.400 woningen (huur en koop) door woningcorporaties in 2004 tot en met 2010. De woningcorporaties zullen zich daarvoor inspannen, zowel op het gebied van de herstructurering als woningbouw op andere locaties. De gemeente wil de omvang van de investeringen in de herstructurering voor een deel compenseren door de woningcorporaties meer ontwikkelingsmogelijkheden te geven op locaties die in eigendom zijn van de gemeente. Op de locaties die in het Lokaal Akkoord zijn opgenomen zijn op een locatie in 2004 123 woningen gerealiseerd; op andere locaties zijn in 2005 honderden bouwvergunningen afgegeven.

- Omzetten bestaande (leegstaande) kantoren in ca. 200 woningen tot 2010

In 2005 is, met de transformatie van het kantoor aan de Pastoor de Kroonstraat, een begin gemaakt met het omzetten van kantoren in woningen. Voor de eerste 50 woningen is al een bouwvergunning afgegeven en het merendeel van die woningen was in 2005 ook al verkocht. Gezien de in onderzoek zijnde locaties, is de verwachting dat het aantal woningen via deze omzettingen zelfs ruim boven 200 zal uitkomen.

- Realiseren van 3 woonzorgcentra en 500 seniorenpluswoningen tot 2010

Deze ambities betekenen dat verspreid over de stad diverse projecten in ontwikkeling zijn in verschillende fasen, waarbij op een goede manier wordt samengewerkt in de samenstelling wonen/zorg/welzijn. Gewerkt is aan een aantal projecten met als resultaat dat in 2004 is gestart met de bouw van Gervenhof en Oosterhof en dat in 2005 gestart gaan worden met Ploossche Hof en De Biechten, Maria-oord en de planvoorbereiding van 't Geerke.

- Versnelling van de woningbouwproductie in De Groote Wielen.

In De Groote Wielen zijn ongeveer 4.300 woningen gepland. De eerste woningen worden begin 2005 opgeleverd. Naar verwachting zullen er in 2005 nog ongeveer 400 volgen, vooral in de buurt de Watertuinen. De verkoop van de woningen loopt voorspoedig. Naar verwachting komen in 2005 in Broekland 600 woningen in de verkoop/verhuur. In Broekland komen ook goedkopere woningen. De eerste woningen zijn inmiddels in verkoop. De ontwikkeling ging langzamer dan verwacht maar is dus inmiddels in volle gang. Het eerste appartementencomplex in de Vlietdijk moet als voorbeeld dienen voor de 4 die erna komen. Het blijkt echter lastig om het plan, met behoud van de gewenste kwaliteit, rendabel te ontwikkelen. De gebouwde parkeergarage en inrichting van de buitenruimte zijn moeilijk te combineren met het lage rendement dat deze goedkope appartementen (sociale huur/koop en middeldure koop) opleveren.

#### *Effect van Taskforce tot 2005*

Voor de effectiviteit van de Taskforce Wonen wordt in de Taskforce-rapportage geconcludeerd dat de ingezette ambities en beleidsuitgangspunten van de Taskforce Wonen goed zijn en vruchten afwerpen, maar dat nog niet voldaan kan worden aan de taakstelling. Het tot nu toe ingezette beleid begint effect te krijgen aangezien het aantal te verwachten bouwvergunningen voor 2005 en volgende jaren weer op een duidelijk hoger niveau komt te liggen.



In de ruimtelijke ordening is in de afgelopen jaren een aantal stappen gezet, gericht op het versnellen van de woningbouwproductie, zoals:

- het stroomlijnen en parallel schakelen van RO-procedures;
- het alert reageren op particulier initiatief via zogenaamde ZPP-trajecten;
- het investeren in burgerparticipatie en interactie in het voortraject (voor de wettelijke RO-procedures), zodat RO-procedures soepeler verlopen.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat deze stappen nog niet het gewenste effect hebben, dan wel zich pas op de langere termijn in productie uitdrukken.

Er is meer nodig om de ambities te verwezenlijken, aldus de rapportage. Voor de komende termijn is De Groote Wielen van groot belang. Dat geldt temeer omdat de productie op inbreidingslocaties zal verminderen. Het afgelopen decennium is fors ingezet op het benutten van de binnenstedelijke capaciteit, waardoor de resterende locaties niet alleen in aantal afnemen, maar zich veelal ook kenmerken door complexe inpassingvraagstukken. Als voor De Groote Wielen wordt uitgegaan van het gunstige scenario van 500 tot 600 woningen per jaar, dan dient de andere helft van de taakstelling te worden gebouwd op andere locaties.

Dit betekent dat er extra maatregelen nodig zijn om het belangrijkste doel, de woningbouwtaakstelling, te realiseren. Deze extra maatregelen richten zich op:

- het opheffen van de huidige vertraging in de woningbouwprocessen;
- het versneld in ontwikkeling brengen van nieuwe woningbouwlocaties.

#### *Aanpak huidige vertragende factoren*

Het aanpakken van vertragingen in de woningbouwproductie is, volgens de Taskforce, te bewerkstelligen als alle partijen in het woningbouwproces hun eigen rol en verantwoordelijkheden kritisch gaan bekijken. Het is noodzakelijk dat alle partijen nadrukkelijk meer gaan sturen op effectiviteit en het uiteindelijk behalen van woningproductie.

Binnen de gemeente wordt daartoe in de interne bedrijfsvoering ingezet op prioritering van woningbouwprojecten. Er is een 'stuwmeer' aan woningbouwprojecten. Om hierin te sturen zal een 'slaagpercentage' worden opgesteld van woningbouwprojecten. De projecten met de hoogste slaagkans (qua volume, programma, snelheid) krijgen de hoogste prioriteit. Een dergelijke prioriteitsstelling heeft als vanzelfsprekend gevolgen voor andere projecten en taken.

Het bestuur (college en gemeenteraad) heeft, aldus de Taskforce, een rol in het tempo van de woningbouwproductie. Want een prioriteitsstelling van projecten heeft ook consequenties voor de wijze waarop RO-procedures ingericht worden. Waar - met inachtneming van aspecten als zorgvuldigheid en rechtszekerheid - via het parallel schakelen of anders vormgeven van deze procedures op de nog nader te benoemen projecten snelheid gegenereerd kan worden, zal dat gebeuren. Dat zal in een aantal gevallen ook consequenties hebben voor het gewenste tempo van de bestuurlijke besluitvorming, zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau.

Gezien de knelpunten op de woningmarkt is bijzondere aandacht voor specifieke woonkwaliteiten in de sociale woningbouw nog steeds van groot belang. Om als gemeente sturing te kunnen geven aan bijzondere projecten zal de effectiviteit van het Fonds Sociale Woningbouw worden vergroot. Dit gebeurt door het bestaande, generieke instrument van de verordening om te vormen tot een instrument dat in specifieke situaties kan worden ingezet om de realisatie van complexe projecten met een groot maatschappelijk belang te stimuleren en om specifieke problemen in de woningmarkt middels financiële prikkels te kunnen verminderen. Een voorstel daartoe heeft de Taskforce later aan de gemeenteraad aangeboden.

Naast de invloed van de gemeente zijn het de marktpartijen in de woningbouw (bouwers, ontwikkelaars, woningcorporaties) die door de Taskforce nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Sturing door de gemeente vindt plaats vanuit de haar ter beschikking staande instrumenten die de randvoorwaarden kunnen creëren voor doel- en resultaatgerichte maatregelen. De afdwingbaarheid hierop is het grootst als de gemeente grondposities heeft. Met de bouwers/ontwikkelaars van woningen moeten afspraken worden gemaakt over deadlines. In contracten zal worden vastgelegd dat op bepaalde peildata door de bouwers/ontwikkelaars vervolgstappen moeten zijn behaald; als tegenprestatie moet de gemeente de hoogste prioriteit geven aan eventuele benodigde bestemmingsplanwijzigingen en afgifte van de bouwvergunning.

De voortgang van deze projecten zal een aantal keren per jaar worden gemonitord. Bij het niet nakomen door de bouwer/ontwikkelaar van deze afspraken, wordt de medewerking van de gemeente bij dit project opgeschort. Ook kan dit betekenen dat de planvorming voor projecten vanwege het uitblijven van gerichte acties door bouwers/ontwikkelaars (tijdelijk) wordt stilgelegd. Daarmee ontstaat capaciteit om intensiever te werken aan wel kansrijke woningbouwprojecten.

Er is volgens de Taskforcerapportage nog een probleempunt. Bij nogal wat projecten die reeds een bouwvergunning hebben, ontstaat een langere doorlooptijd dan aanvankelijk aangenomen werd. Er is een vertraging te constateren in processen, bouwplanontwikkeling, realisatie en verkoop. Enerzijds heeft dit met lange en ingewikkelde planningsprocessen te maken, door bijvoorbeeld vertraagde bestemmingsplanprocedures of door tegenvallers tijdens het bouwrijp maken. Anderzijds moet geconstateerd worden dat een definitieve bouwvergunning niet automatisch binnen anderhalf jaar leidt tot een daadwerkelijk opgeleverde woning. De vergunning is een recht, geen plicht; bij veranderende (markt)omstandigheden wordt er door risicodragende partijen niet zelden gekozen voor een pas op de plaats. Ook hierop zullen zij worden aangesproken.

#### *Versneld nieuwe bouwlocaties ontwikkelen*

De mogelijkheden worden nagegaan om van enkele grotere nieuwe locaties de woningbouwontwikkeling te versnellen. Deze locaties zijn: Meerendonk, Willemspoort en 2e fase Groote Wielen.

### Najaarsnota Wonen 2005

Volgens de *Najaarsnota Wonen 2005*<sup>17</sup> hebben de bovengenoemde maatregelen ertoe geleid, dat er meer wordt gebouwd en ook meer woningbouwplannen tot bouwvergunningen leiden. Een hogere productie, richting ambitieniveau, voor 2008 en 2009 voor het halen van de taakstelling tot 2010 is binnen bereik. Het lukt echter niet tot compensatie van opgelopen achterstanden te komen.

De taak voor 2005 – 2009 wordt als alles mee zit maar voor bijna 100% gerealiseerd. Dat is meer dan in de vijf jaren ervoor - 73% - (zie tabel 2-3 hierboven). De opgave voor 2008 en 2009 is daarbij ook hoger gesteld; 1.200 woningen per jaar. Als de beoogde productie van 1.000 woningen in 2007 en 1.200 woningen in 2008 en in 2009 wordt gehaald, komt het gemiddelde op bijna 1.000 woningen per jaar in 2005-2009.

De afgelopen jaren is het maximum in de woningbouw in de gemeente echter niet veel meer geweest dan één jaar met een productie van 1.000 woningen. De opgave van 1.200 woningen ligt daar boven. Er zijn bovendien ook andere factoren die de realisatie van deze opgave in de weg dreigen te staan.

In de *Najaarsnota Wonen 2005* wordt gesteld dat er voor de jaren 2006 – 2008 voldoende bouwlocaties zijn om de taakstelling te kunnen realiseren. Ook wordt gesteld dat met de plannen in grote lijnen voldaan wordt aan de kwalitatieve doeleinden.

Hoewel de gemeentelijke sturing en facilitering gericht is op het realiseren van de taakstelling voor de woningproductie lijkt realisatie van 750 tot 800 woningen per jaar een realistisch gemiddelde volgens de Najaarsnota. Wetgeving over luchtkwaliteit kan zelfs dat aantal nog onhaalbaar maken, stelt de nota.

De woningproductie is, volgens de nota, naast van de problematiek van wetgeving over luchtkwaliteit ook in belangrijke mate afhankelijk van andere partijen en van de woningmarkt.

Eind 2005 heeft de gemeente gewerkt aan een Plan van Aanpak Luchtkwaliteit. Dat zou in het voorjaar 2006 worden gevolgd door het Actieplan Luchtkwaliteit, waarmee op stedelijk niveau duidelijk wordt wat de mogelijkheden zijn.

De Najaarsnota concludeert dat de bouw van 700 tot 750 woningen per jaar het 'vermogen' van de stad weerspiegelt. Voor realisatie van de ambities van 1.000 woningen per jaar wil de gemeente zich echter tot het uiterste inspannen. De ambities mogen niet worden losgelaten.

Het is voor dit onderzoek dan ook een relevante vraag wat de gemeente nog zou kunnen doen om het 'vermogen' van de stad te vergroten, om zo de ambitie waar te kunnen maken. De Najaarsnota Wonen 2005 geeft hiervoor weinig houvast. Extra inspanningen zijn nodig om de problematiek van luchtkwaliteit aan te pakken om te voorkomen dat de realistische planning van 750 woningen niet wordt gehaald.

### Najaarsnota Wonen 2006

In de Najaarsnota Wonen 2006<sup>18</sup> wordt geconstateerd dat het aantal afgegeven bouwvergunningen voor nieuwe woningen de laatste tijd flink is toegenomen. De

voetnoot

<sup>17</sup> Raadsinformatiebrief, 31 oktober 2005.

<sup>18</sup> Raadsinformatiebrief, 14 november 2006.

verwachting voor het streven naar 1.000 woningen in 2007 en de realisatie van de ambitie van 1.200 stuks in 2008 en 2009 die in Najaarsnota Wonen 2005 al werd geuit, wordt hier opnieuw uitgesproken. In 2005 werd nog een lagere schatting gegeven die als meer realistisch werd gezien.

Geconstateerd wordt dat er een groot aantal bouwplannen is. Daarbij wordt gesteld dat voor 2007-2009 geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de omvang van de woningproductie in die jaren omdat er risicofactoren zijn:

“het overzicht bestaat uit de nu bekende woningbouwplannen en weerspiegelt de optimale situatie, wat wil zeggen dat de vereiste RO-procedures veelal nog niet zijn afgerond en dat met lange bezwaarprocedures en andere onverwacht vertragende factoren nog geen rekening is gehouden;

- de bouwplannen zijn veelal nog in een ontwikkelstadium. Tijdens de verdere planontwikkeling kunnen er nog allerlei – niet-voorspelbare – vertragingen optreden in dit planproces. Deze vertragingen doen zich vooral voor bij woningbouwplannen in het bestaand stedelijk gebied. Deze bouwplannen worden door de hoge ontwikkelkosten van inbreidingslocaties steeds complexer en kosten daardoor meer tijd;
- de realisatie van woningen blijft in grote mate afhankelijk van de marktsituatie en de inzet van de marktpartijen. Als gemeente functioneren we in een netwerk met veel andere partijen met uiteenlopende belangen. Het wettelijke instrumentarium vormt de basis, maar is niet toereikend om onze ambities en doelstellingen te realiseren. Daarvoor zijn we van anderen afhankelijk. Als gemeente bouwen en verkopen we geen woningen, dat doen anderen. Vandaar dat wij veel nadruk leggen op overleg, onderhandeling en samenwerking met bewoners, woningcorporaties, projectontwikkelaars, et cetera;
- de ‘hardheid’ van een bouwplan neemt af, naarmate een bouwplan later op de planning staat; de kans wordt dan groter dat plannen doorschuiven naar een volgend jaar of zelfs niet doorgaan.”

Gezien deze risicofactoren zullen, volgens de Najaarsnota, niet alle bouwplannen uit het meerjarenwoningbouwprogramma in de periode tot 2010 gerealiseerd worden. De ervaringen van de afgelopen jaren leren namelijk dat de woningbouwplanning – ondanks de interventie in de vorm van het Lokaal Akkoord Wonen (met de woningcorporaties) en de Taskforce Wonen – in belangrijke mate afhankelijk blijft van onvoorspelbare en moeilijk te sturen factoren. Door al die factoren wordt de planning vaak maar deels gehaald.

De verwachting in de Najaarsnota Wonen 2006 is dat volgend jaar voor circa 2/3 deel van de plannen daadwerkelijk een bouwvergunning wordt afgegeven. Voor de jaren daarna zakt dit percentage tot ongeveer 50% van de planning. Gezien deze percentages is het dus van belang dat het meerjarenprogramma een belangrijke overmaat aan plannen kent. Deze buffer is nodig om onverwachte en niet te voorkomen vertragingen op te kunnen vangen. In bovenstaande tabel zijn de verschillen aangegeven tussen enerzijds het aantal woningen dat in een bepaald jaar in ontwikkeling wordt genomen en anderzijds de realistische inschatting van het aantal af te geven bouwvergunningen.

**Tabel 2-4 Verwachte uitgifte bouwvergunningen en realistische inschatting ervan in s'-Hertogenbosch 2007 tot 2010**

Jaar	Aantal woningen in planontwikkeling waarbij bouwvergunning wordt verwacht in het betreffende jaar	Realistische inschatting van het aantal af te geven bouwvergunningen
2007	2.550	1.700 (ca 66% v.d. planning)
2008	1.650	1.100 (ca 66% v.d. planning)
2009	2.750	1.375 (ca 50% v.d. planning)
<b>Totaal</b>	6.950 woningen	4.175 woningen

Bron: Najaarsnota Wonen 2006

Een belangrijke indicator voor het aantal opleveringen in 2007 is, volgens de Najaarsnota, het aantal in aanbouw zijnde woningen in de eerste helft van 2006. De periode tussen de afgifte van de bouwvergunning en de daadwerkelijke oplevering van de woning bedraagt ruim anderhalf jaar. In de periode januari t/m september van dit jaar zijn 1.208 bouwvergunningen voor nieuwbouwwoningen afgegeven en in oktober waren er eveneens ongeveer 1.200 woningen in aanbouw.

De verwachte nieuwbouw in 2007 tot 2010 ligt, zo blijkt uit de najaarsnota, beduidend hoger dan de afgelopen jaren het geval is geweest. Daaruit wordt in de najaarsnota de conclusie getrokken dat de maatregelen die zijn opgenomen in de Taskforce Wonen hun vruchten beginnen af te werpen.

#### *Te veel appartementen in het bouwprogramma?*

In de *Najaarsnota Wonen 2006* wordt tot slot nog een bedreiging voor de voortgang van de woningbouw in de komende jaren genoemd.

“De bouw van appartementen in de koopsector heeft in de loop van de jaren een hoge vlucht genomen. Van de woningproductie in 's-Hertogenbosch sinds 2002 bestaat 37% uit koopappartementen. De laatste tijd komen er signalen uit de markt dat de vraag naar nieuwe koopappartementen in de dure sector tekenen van verzadiging begint te vertonen. In het meerjarenwoningbouwprogramma 2007 tot en met 2009 nemen appartementen een aanzienlijk aandeel in. De appartementenmarkt zal nauwlettend in de gaten worden gehouden om te voorkomen dat er problemen gaan ontstaan. Dit kan ertoe leiden dat het woningbouwprogramma van sommige woningbouwlocaties (voor een deel) moet worden omgezet van koopappartementen naar grondgebonden woningen.”

De woningbouwprogrammering lijkt dus onvoldoende marktconform. Dit heeft grote risico's voor de voortgang. De verkooptijden van koopappartementen zijn gemiddeld al een aantal jaren fors lang en op een aantal locaties is een aantal bouwplannen met appartementen al omgezet van koop naar huur. Als bouwplannen van appartement naar grondgebonden huizen moeten worden omgezet zal het effect op de voortgang waarschijnlijk nog groter zijn.

Op verdere gevolgen van dergelijke omzettingen gaat de *Najaarsnota Wonen 2006* niet dieper in.

## 2.4 Woningbouwbeleid en de rol van de raad

Het Woonbeleid met de gestelde woningbouwaantallen en de daarbij voorgestane woningdifferentiatie is vastgelegd in een aantal raadsbesluiten, waarvan de Nota Woonbeleid 2001 de belangrijkste is. Die nota vormt vooral het door gemeenteraad gestelde kader voor beleidsuitvoering door het college.

Het belangrijkste probleem van het woonbeleid de afgelopen jaren is dat de woningproductie niet wordt gehaald.

Met onder andere de voortgangsrapportages, recenter Najaarsnota's Woonbeleid (2005 en 2006) is de gemeenteraad door het college geïnformeerd over de voortgang van het (meerjaren)programma voor het woonbeleid. In deze paragraaf gaan wij kort in op hoe de raad op deze voortgangsrapportages heeft gereageerd.

In het algemeen is er door de raad betrekkelijk weinig op de rapportages gereageerd. Soms zijn het zelfs hamerstukken.<sup>19</sup>

Wanneer raadsleden vragen stellen waarom de productie achterblijft op de woningbouwtaakstelling, geeft het college uitleg over de oorzaken van vertraging en hoe eraan gewerkt wordt om het gestelde woningbouwdoel toch te halen. "Deze discussies zijn in de kern herhalingen van zetten. De raadsleden dringen 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."<sup>20</sup>

De raad heeft echter de afgelopen jaren een tweetal maatregelen voorgesteld om de woningproductie te verhogen.

In december 2003 is op aandringen van de gemeenteraad de Taskforce Woningproductie / De Groote Wielen opgericht om de woningproductie te versnellen. Dit nieuwe instrument heeft in de praktijk duidelijke effecten gehad op de verhoging van de woningproductie (zie paragraaf 2.4).

In 2005 heeft de raad de motie Pieters aangenomen waarin het college gevraagd is met een voorstel te komen om de voorbereidingstijd van ruimtelijke plannen binnen de gemeentelijke organisatie budgetneutraal met 20% te bekorten. Dit zou volgens deze motie kunnen door te zoeken naar een beter evenwicht tussen kwaliteit, risicobeheersing en behandeltijd.

Naar aanleiding van deze motie worden geen concrete voorstellen ingediend. Er wordt volgens het college al gestuurd op tijd naast kwaliteit en risicobeheersing. Het college is van mening dat een productie van 700 tot 750 woningen per jaar "het vermogen van de stad"

voetnoot

<sup>19</sup> De *Najaarsnota Wonen 2005* was apart geagendeerd in ROB januari 2006, maar is verschoven en gecombineerd met het agendapunt Woonbeleid van de RKC in de ROB van februari 2006. De najaarsnota is daarbij niet aan de orde geweest, wel het RKC-voorstel om jaarlijks een raadsdebat over wonen te voeren. De *Najaarsnota Wonen 2006* is niet geagendeerd in de vergaderingen van ROB in december 2006 en 10 en 31 januari 2007 en maart 2007.

<sup>20</sup> Research voor Beleid, *Wonen: ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch*, Leiden, januari 2006 (blz. 29-30).

weerspiegelt en dat het niet wenselijk is te kiezen voor een bedrijfseconomische benadering van ruimtelijke ordeningsprocessen waarbij tijd centraal staat. Het college geeft daarbij een overzicht van de inspanningen om de woningproductie te stimuleren. Maar daar worden geen nieuwe maatregelen aan gekoppeld, noch bij het woonbeleid, noch bij ruimtelijke ordening of grondbeleid.<sup>21</sup>

#### **Het beeld volgens een geïnterviewde**

*De raad heeft voor de woningproductie het kader gesteld met Nota Woonbeleid 2001, en doet dat jaarlijks opnieuw door akkoord te gaan met de woningbouwplannen voor het nieuwe jaar.*

*De achterstanden zijn jaarlijks door de raad aan de orde gesteld. Het centrale probleem is dat de gemeente geen concreet plan heeft om de woningproductie te gaan realiseren. Met een concreet plan kan sneller geschakeld worden als er bijvoorbeeld locaties beschikbaar komen, of kan de gemeente tijdig strategische aankopen doen. Te laat beginnen met strategische grondaankopen heeft bijvoorbeeld bij De Groote Wielen minstens 2 tot 3 jaar vertraging veroorzaakt.*

Naast deze vragen die de raad heeft gesteld – in de indeling van tabel 2-1 gaat het dan om betrokkenheid op programmaniveau – had de raad ook op projectniveau betrokken kunnen zijn bij de voortgang van de woningbouw. Om dat te doen had de raad, bijvoorbeeld, de jaarlijkse bespreking van de grondexploitaties of de goedkeuring van artikel-19 procedures vergezeld kunnen laten gaan van een debat over de voortgang van de woningbouw. De voortgang van verschillende projecten, die in het kader van de grondexploitatie wel financieel gevolgd wordt, had zo ook in termen van woningbouw gemonitord kunnen worden. Uit de onderzochte stukken is niet gebleken dat de raad deze mogelijkheden benut heeft.

voetnoot

<sup>21</sup> Research voor Beleid, *Wonen: ambitie van en sturing door de gemeente 's-Hertogenbosch*, Leiden, januari 2006 (blz. 30).

# 3

## Casus I: Paleiskwartier

De eerste onderzochte case is het Paleiskwartier. Het gebied ligt onmiddellijk ten westen van het station van 's-Hertogenbosch. In het project draait het om de transformatie van een vervallen bedrijventerrein tot een hoogwaardige woon- en werkomgeving. Onder andere het Paleis van Justitie, waar het project zijn naam aan ontleent, is in het gebied gevestigd.

### 3.1 Introductie casus Paleiskwartier

Het Paleiskwartier maakt onderdeel uit van de Westelijke Spoorzone 's-Hertogenbosch. Andere deelprojecten binnen dit gebied zijn Willemspoort, La Gare, het stationsgebied, Concordia en de zuidweststructuur. Met La Gare en de directe omgeving van het station maakt het deel uit van het stationsgebied 's-Hertogenbosch.

De planvorming voor het Paleiskwartier begint feitelijk in 1991, wanneer het plan 'de Wolfsdonken' gepresenteerd wordt als voorbeeldplan in het kader van de Vierde Nota. De Wolfsdonken is een – tamelijk vervallen – industrieterrein aan de westzijde van het station. Het gebied grenst in het noorden aan La Gare, waar ook herontwikkeling plaatsvindt.

#### Stedenbouwkundig masterplanfase

In 1994 stelt de gemeente de Structuurvisie Westelijke Spoorzone op. Vlak daarvoor heeft de gemeente met het Ministerie van Justitie overeenstemming bereikt over de vestiging van alle gerechtelijke instellingen in 's-Hertogenbosch in een nieuw te bouwen paleis van justitie in La Gare. Dat besluit, genomen na een uitvoerige lobby, zorgt voor een verbeterd imago van de westelijke spoorzone. De gemeente heeft de ambitie om het gehele gebied te ontwikkelen tot een hoogwaardige, stedelijke mix van wonen, werken en voorzieningen.



**Tabel 3-1 Tijdsplanning Paleiskwartier, 1988 – 2014**

1988	NS geven aan een nieuw station met passerelle te willen realiseren
1991	Nota 'Verstedelijking spoorzone 's-Hertogenbosch'
1991	Start planvorming 'de Wolfsdonken' als voorbeeldplan Vierde Nota
1993	Akkoord gemeente – Rijk over vestiging Paleis van Justitie
1994	Structuurvisie Westelijke Spoorzone
1995	Intentieovereenkomst gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels, ING Vastgoed & NIB.
1996	Masterplan Wolfsdonken; ING Vastgoed uit PPS
1997	Procedure verwerving Targa; Stork Pensioenfonds in PPS
1998	Voorontwerp Bestemmingsplan; naamgeving Paleiskwartier; Samenwerkingsovereenkomst gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels, Stork Pensioenfonds & NIB; Gebiedsontwikkelingsovereenkomst
2000	Start bouw parkeergarage; start bouw Armada
2001	Vorbereidingsbesluit; start bouw Huis den Bosch; overeenkomst bodemsanering
2002	Start bouw Binnenhof; opening parkeergarage
2002	Onderzoek naar mogelijke tweede verbinding over het spoor (Ponte Palazzo)
2003	Herhaling voorbereidingsbesluit; verkoop woningen aan woningbouwvereniging 'de Kleine Meierij'
2005	Herhaling voorbereidingsbesluit
2006	Herhaling voorbereidingsbesluit; 55% van het plan gereed; verwachte afronding in 2011-2012 met in totaal bijna 1.550 woningen
2014	Paleiskwartier gereed volgens actuele planning met in totaal 2.015 woningen

Stedenbouwkundig bureau Khandekar wordt uitgenodigd om een masterplan op te stellen voor het gebied 'Paleiskwartier'. Dat plan wordt in 1996 opgeleverd en goedgekeurd door de raad van 's-Hertogenbosch. Het plan gaat uit van de ontwikkeling van 200.000 m2 stedelijke functies, waarvan ten minste 1/3 kantoren en 1/3 woningbouw. De precieze invulling van het gebied wordt in het masterplan nog flexibel gelaten. Het masterplan gaat uit van integrale herontwikkeling van het gebied en dus niet van een kavelsgewijze transformatie als in La Gare. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeente in de bestaande situatie ten aanzien van grondeigendom geen problemen ziet om te komen tot een integraal project. Ook worden de ambities hoger gelegd, gezien het succes van de ontwikkeling van 'La Gare'.

Tegelijk zoekt de gemeente naar private partijen om deel te nemen aan het project. Met Kondor Wessels Vastgoed – waarmee in La Gare goede ervaringen zijn opgedaan –, de Nationale Investeringsbank (NIB) en ING Vastgoed wordt in 1995 een intentieovereenkomst gesloten. In een later stadium stapt ING Vastgoed uit het samenwerkingsverband, vooral omdat de grondverwerving moeizaam verloopt. Voor ING Vastgoed betekent dat concreet dat het niet wil lukken om het terrein van de lokale ING-afdeling te verwerven. Stork Pensioenfonds wordt benaderd om als vervanger van ING Vastgoed in de samenwerking te participeren en treedt in 1996 toe tot de PPS.

### **Bestemmingsplanfase**

Het masterplan wordt door de gemeente in samenspraak met Khandekar en de PPS-partners uitgewerkt tot een bestemmingsplan. Eén van de redenen voor het opstellen van het bestemmingsplan was om druk te zetten op onwillige grondeigenaren (William Properties); met het bestemmingsplan zou een geldige onteigeningstitel beschikbaar komen. Vanuit de PPC wordt vooral gereageerd op de parkeernormen in het plan. Gezien de status van het Paleiskwartier als A-locatie (ABC-locatiebeleid werklocaties volgens het VINEX-beleid) stelt de PPC dat slechts 1 parkeerplaats per 250 m2 kantoor aangelegd moet

worden. De gemeente gaat echter uit van 1 parkeerplaats per 125 m<sup>2</sup>. De reactie van de provincie wordt getypeerd als 'een bom onder het Paleiskwartier'.

Tegen het voorbereidingsbesluit worden vijf bezwaren ingediend. De twee belangrijkste punten in de bezwaren zijn kritiek op de maximaal toegestane bouwhoogten en verontrusting over mogelijke bodemverontreiniging. Wat het laatste betreft stelt de gemeente in reactie dat een goed saneringsplan aanwezig is. Het bezwaar tegen de bouwhoogte wordt afgewezen met een beroep op het vigerend bestemmingsplan, waarin soortgelijke bouwhoogten toegestaan worden.

In 1999 wordt besproken of het zin heeft om de bestemmingsplanprocedure verder te voltooien.<sup>22</sup> Argument contra is dat een vastgelegd bestemmingsplan veel minder flexibiliteit geeft dan losse artikel 19-vrijstellingsbesluiten. Uiteindelijk wordt de procedure nooit afgerond, maar worden telkens aparte vrijstellingen verleend. Verder wordt periodiek een nieuw voorbereidingsbesluit vastgesteld, 'om te voorkomen dat het terrein voor een toekomstige bestemming minder geschikt wordt'. Deze voorbereidingsbesluiten zijn in de raad slechts hamerstukken.

In 1998 wordt ook een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, Kondor Wessels projectontwikkeling, NIB en Stork Pensioenfonds ondertekend. De vier partijen richten gezamenlijk de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV op, die de uiteindelijke ontwikkeling van het gebied voor haar rekening zal nemen. In de samenwerkingsovereenkomst wordt vastgelegd dat de betrokken partijen alle voor hun eigen werkterrein voorkeursopdrachtnemer worden.

De samenwerkingsovereenkomst wordt in de gemeenteraad zonder veel discussie goedgekeurd. Alleen het lid Jacobs van Stadspartij Knillis stelt vragen bij de gevolgde gang van zaken. Kern van zijn bezwaren is dat een dergelijke samenwerking met private partijen strijdig is met het Europese aanbestedingsrecht. Uiteindelijk is er één tegenstem in de gemeenteraad. Vóór de feitelijke raadsdiscussie zijn de raadsleden op 14 oktober 1998 uitgenodigd om een informatiebijeenkomst over de samenwerkingsovereenkomst bij te wonen.

### **Woningbouwplanfase**

Het programma is in het bestemmingsplan niet exact vastgelegd. Het aantal woningen wordt bepaald op minimaal 700 en maximaal 1.250. Er dient ten minste een kantooroppervlak van 70.000 m<sup>2</sup> gerealiseerd te worden. Met het genoemde programma komt de FSI uit op 1,2 en de dichtheid op 120 woningen per ha. Het programma dient in zes tot tien jaar gerealiseerd te worden. Het plan stuurt aan op de ontwikkeling van een centrumstedelijk woonmilieu. Het gaat bij de woningbouw dan ook vooral om appartementen, maar wel met ruime balkons of dakterrassen. In het plan wordt bepaald dat ten minste 15% van de woningen in de sociale sector gebouwd zal worden en dat ten hoogste 25% in het dure segment op de markt zal worden gebracht.

De Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van het plan. Volgens de gemeente voerde zij bij het Paleiskwartier uiteindelijk de

voetnoot

<sup>22</sup> Notulen RvC 5 juli 1999.

regie, in het bijzonder in de persoon van de directeur Stadsontwikkeling, die deel uitmaakt van de directie van de BV.

Anderzijds is er ook vanuit de BV invloed uitgeoefend op de gemeente. Zo heeft er in 2002 een briefwisseling plaatsgevonden over de eventuele vestiging van een megadiscotheek in het gebied. Mogelijke voornemens van de gemeente in die richting waren de directie van de BV ter ore gekomen en de BV reageerde met een brief (13 maart 2002) waarin zij het college duidelijk maakte dat dit niet paste binnen het voor het Paleiskwartier geambieerde kwaliteitsniveau.

### **Uitvoeringsfase**

Volgens Ecorys<sup>23</sup> was de afronding van het project oorspronkelijk gepland in 2008/2009. Inmiddels is dat met vier jaar doorgeschoven naar 2011/2012. De belangrijkste reden hiervoor is dat de afzet van woningen tijdens de dip in de beginjaren van deze eeuw langzaam ging. De planning is lang onzeker gehouden. De belangrijkste reden was dat de ontwikkelende partijen behoefte hadden aan flexibiliteit in het programma. De eerste planning werd dan ook pas opgesteld in 1998.

In het ondernemingsplan voor 2006/2007 (een vertrouwelijk stuk) wordt gesteld dat het project voor 55% afgerond is. In aantallen betekent dit dat tot 2007 851 woningen opgeleverd zijn van het toen geplande totaal aantal appartementen (circa 1.550). In 2006 was de planning dat het laatste deelproject in 2009 gestart wordt en dat daarmee tegen 2011-2012 het Paleiskwartier zou worden afgerond.

Volgens de actuele planning voor de laatste fasen van het Paleiskwartier komen er in totaal 2.015 woningen (in 2006 gepland op 1.550 woningen) waarbij de verwachte afronding in 2011-2012 doorschuift naar 2014.

**Tabel 3-2 Woningbouwplanning en woningaantallen Paleiskwartier**

	<b>Planning*</b>	<b>Aantal woningen</b>	<b>Aantal woningen per jaar</b>
<b>Oorspronkelijke planning*</b>	1998-2008/9	700 tot 1.250	65-115
<b>Recente planning*</b>	1998-2014	2.015	120

- Hier is gerekend met startjaar vanaf (concept-)bestemmingsplan. Bij start planontwikkeling in 1994 als startjaar zijn de aantallen woningen per jaar lager; gerekend vanaf start bouw in 2000 bedraagt de jaarlijkse productie ongeveer 145 woningen.

De uitloop van de ontwikkeling van het Paleiskwartier met circa 6 jaar hangt voor een deel samen met een grote toename van het woningaantal ten opzichte van de oorspronkelijke planning (twee tot drie keer zoveel). Het gemiddelde aantal woningen dat per jaar in het Paleiskwartier wordt opgeleverd is ongeveer gelijk aan het aantal in de oorspronkelijke planning, waarin uitgegaan is van een totaal van 1.250 woningen.

voetnoot

<sup>23</sup> Ecorys, *Organisatie van prestatie*, Rotterdam, 2003 (*bijlagen*).



Bron: I. Bruil et al., Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch, Amsterdam, 2004.<sup>24</sup>

## 3.2 Resultaten interviews

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met negen personen die bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier betrokken waren. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in bijlage 1.

### 3.2.1 Succes van het plan

Het plan is op meerdere punten een succes. Het gebied heeft integraal een hoge kwaliteit gekregen; de inrichting en de ligging nabij het station samen maken van het gebied een toplocatie, zowel voor woningen als voor kantoren. Het gebied is kwalitatief hoogwaardig ingericht, met bijzondere architectuur. Ook is er veel aandacht besteed aan het milieu, onder andere door een bijzondere verwarmingsinstallatie. Het woonmilieu, ten slotte, is gedifferentieerd, ondanks het feit dat er vanwege de gewenste stedelijkheid alleen appartementen zijn gebouwd.

#### Positieve punten

Vrijwel unaniem is men van mening dat de kwaliteit van het gebied goed is. Als belangrijkste positieve punt wordt door bijna iedereen de kwaliteit van het gebied genoemd. Er is gekozen

voetnoot

<sup>24</sup> Deze studie geeft een uitvoerig beeld van de ontwikkeling van het Paleiskwartier. De voortgang van de woningbouw en de rol van de gemeente komen echter weinig aan bod.

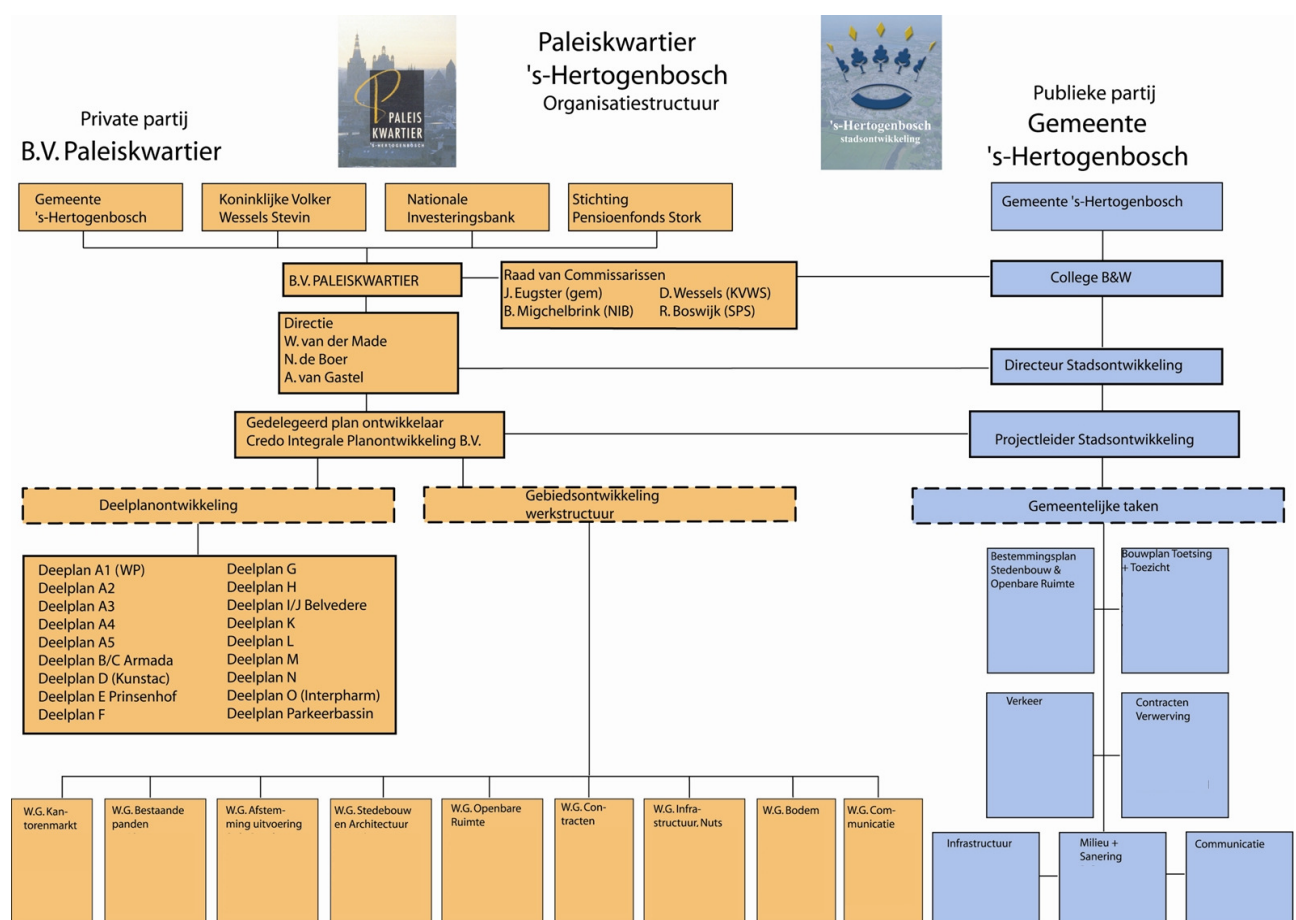
voor een hoogwaardige woon- en werkomgeving en volgens de reacties, niet alleen van binnen de gemeente maar ook volgens de pers, is men in die opzet geslaagd.

Ook de verbetering ten opzichte van de oorspronkelijke situatie wordt alom positief gewaardeerd. In de gemeente was men algemeen overtuigd van het idee dat het gebied achter het station heringericht moest worden. Het was een oud en vervallen bedrijventerrein en de uitstraling van het gebied in de nieuwe staat is een enorme verbetering. De transformatie van het gebied is bijzonder geslaagd te noemen.

Wat betreft de voortgang van de woningbouw is men ambivalent. Sommige betrokkenen geven aan dat het project ook qua woningproductie een succes is. Zij wijzen er dan op dat het project weliswaar vertraagd is, maar dat daar tegenover staat dat er uiteindelijk meer woningen opgeleverd zullen worden. Het project is nu dus nog niet afgerond, maar volgens deze betrokkenen is tot op heden wel het geplande aantal woningen opgeleverd.

Andere geïnterviewden zijn minder positief. Zij geven aan dat er wel van vertraging sprake is, vooral in de periode 2003 – 2005. Duidelijk is in elk geval dat de woningbouw in kwantitatieve zin slechts een geringe rol speelde bij de initiatie van het project; de kwalitatieve transformatie van het stationsgebied was een veel belangrijker aandachtspunt.

**Figuur 3-1 Organogram projectorganisatie Paleiskwartier**



### Negatieve punten

Negatieve punten over het Paleiskwartier worden slechts zijdelings genoemd. Men is vrijwel unaniem in het positieve eindoordeel over het project. Kritiek is er op bepaalde onderdelen, maar dat betekent in geen geval dat men het project als een mislukking ziet.

Een eerste kritiekpunt is dat de realisatie van het gewenste centrumstedelijke woonmilieu enigszins achterblijft bij de verwachtingen. Betrokkenen geven aan dat er van de realisatie van publieksfuncties in het gebied nog weinig terechtgekomen is. Vooral kantoren en woningen zijn tot nu toe opgeleverd, zodat er in het weekend niet de levendige centrumsfeer hangt die men op het oog had.

Een ander punt van kritiek is de ontsluiting. De bereikbaarheid voor openbaar vervoer is uitstekend, vanwege de ligging direct naast het station. Per auto laat de bereikbaarheid echter nog te wensen over, vanwege het feit dat de randweg nog niet gerealiseerd is. Deze had volgens de planning al gereed moeten zijn, maar er is formeel zelfs nog geen besluit over genomen.

Sommige geïnterviewde personen wijzen er kritisch op dat in het gebied vrijwel alleen voor de hogere inkomens gebouwd wordt. Deze betrokkenen zijn tevreden over de uitstraling van het resultaat, maar is van mening dat meer aandacht aan de bouw van goedkopere woningen had kunnen worden besteed. Deze kritiek wordt niet door iedereen gedeeld; sommigen juichen het juist toe dat in Paleiskwartier gekozen is voor een puur op het dure segment gericht programma.

### Vertraging

De geïnterviewden zijn over de voortgang van het project niet eenduidig positief. Sommigen zijn van mening dat de voortgang redelijk tot goed is, ook omdat er uiteindelijk meer woningen in het gebied gerealiseerd zullen worden. Anderen wijzen erop dat er, gezien het feit dat het project volgens de oorspronkelijke planning in 2006 afgerond zou zijn, toch sprake is van een aanzienlijke vertraging; de oplevering van het laatste deelplan vindt volgens de meest actuele planning pas in 2014 plaats.

Er was aan het begin van het project geen duidelijke planning opgesteld. Dat maakt het moeilijk om uit te maken of er al dan niet vertraging is opgelopen. Het oorspronkelijke plan was vaag, zowel wat betreft het aantal woningen als de periode waarin dat gerealiseerd diende te worden.

## 3.2.2

### Succes- en faalfactoren

De belangrijkste succesfactoren zijn de locatie zelf, de kwaliteit van het plan en de goede projectorganisatie. Daarnaast worden ook het draagvlak en de afwezigheid van bewoners voor de herstructureringsoperatie als versnellende factoren genoemd.

Als belangrijkste vertragende factoren worden de complexiteit van het plan en de marktsituatie genoemd.

### Succesfactoren

Dat de locatie voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier een zo belangrijke succesfactor is gebleken, is tot een combinatie een aantal twee factoren te herleiden. Allereerst is de bereikbaarheid van de locatie, door de ligging nabij het station, zeer goed. Dat maakt de

locatie aantrekkelijk als vestigingsplaats voor huishoudens of bedrijven. De aantrekkelijkheid werd nog versterkt door het succes van La Gare; de vestiging van het Paleis van Justitie en de bouw van het appartementencomplex La Cour gaven het gebied vanaf de start een aantrekkelijke uitstraling. Deze aantrekkelijkheid maakte, in combinatie met de algemeen erkende noodzaak van transformatie van 'de Wolfsdonken', dat het gebied omgevormd kon worden tot een aantrekkelijk woonmilieu zonder dat er een groot risico was op vertraging door bezwaar en beroep.

De ligging van de locatie en de kwaliteit van het plan maken de woningen in het gebied erg aantrekkelijk. Het was daardoor mogelijk om, zeker in de beginjaren van het project, een hoge afzet te realiseren.

Er is, zo geeft een aantal geïnterviewden aan, in de mindere periode op de woningmarkt enige vertraging opgelopen, maar over het algemeen bleef de locatie ook in die periode één van de meer gewilde woongebieden in 's-Hertogenbosch. Om de afzet in die periode nog extra te stimuleren, heeft de directie van de BV een woningcorporatie benaderd met de vraag of deze niet een deel van de woningen wilde afnemen en in de huursector wilde afzetten. Zo is men voortdurend alert geweest op de vraag vanuit de markt en heeft men daar ook rekening mee gehouden bij de ontwikkeling van de woningen. Daardoor heeft men relatief weinig hinder ondervonden van de verminderde vraag op de markt voor dure koopwoningen. Een bredere woningdifferentiatie had de voortgang waarschijnlijk kunnen versnellen.

Men kon zo goed inspringen op de wensen van de woningmarkt, doordat er een kleine en kundige projectorganisatie leiding gaf aan het project. Dat organisatorische aspect wordt door meerdere personen genoemd als één van de factoren die het welslagen van het project ten minste bevorderd hebben. De meeste besluiten konden, zolang deze binnen de in het verleden vastgelegde uitgangspunten bleven, genomen worden door de directie van de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV. Daardoor kon men snel reageren op relevante ontwikkelingen en werd het plan weinig vertraagd door langdurige besluitvormingsprocedures.

De afwezigheid van bewoners en het draagvlak voor de transformatie worden door geïnterviewden ook genoemd als belangrijke succesfactoren. In het algemeen zijn er bij het bouwen in binnenstedelijk gebied veel problemen te verwachten van bewoners; zij zullen, wanneer een herstructureringsproject hun eigen woonomgeving dreigt aan te tasten, in veel gevallen gebruikmaken van de beschikbare middelen om een plan te veranderen, met vertraging als gevolg. Inspraak- en bezwaarprocedures kosten daarom veel tijd; bij sommige projecten in 's-Hertogenbosch lopen zelfs bezwaarprocedures bij de Europese Commissie, vanwege vermeende overheidssteun aan een woningcorporatie.

Doordat er in het plangebied voor het Paleiskwartier geen bewoners aanwezig waren en doordat het draagvlak voor de herstructurering hoog was, heeft de ontwikkeling van het Paleiskwartier nauwelijks vertraging opgelopen door bezwaarprocedures.

### **Vertragende factoren**

Er wordt een aantal vertragende factoren genoemd. De belangrijkste twee zijn de complexiteit van het plan en de economische conjunctuur; deze worden vaak in samenhang met elkaar genoemd.

Een groot deel van het plan bestond uit gebouwen waarin zowel kantoren als woningen gevestigd zouden worden. Omdat er in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw weinig vraag naar kantoren was, was het economisch niet verantwoord om deze bouwblokken te ontwikkelen. Dat heeft ertoe geleid dat ook de woningproductie in die tijd vertraging heeft opgelopen. De terugval in de vraag op de woningmarkt lijkt ook een rol te hebben gespeeld, maar de invloed hiervan is minder geprononceerd dan het effect van de tegenvallende kantorenmarkt.

Als minder belangrijke vertragende factoren noemen de geïnterviewden de vertraagde aanleg van de zuidelijke randweg en de tegenvallende realisatie van de publieksfuncties, zoals een museum, bibliotheek of theater. Beide factoren maken dat het gebied minder aantrekkelijk is dan men bedoeld had. Er wordt door sommige geïnterviewden gesteld dat de afzet van woningen hierdoor ook vertraging heeft opgelopen.

### **Rol van de gemeente**

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de belangrijkste succes- en faalfactoren de marktsituatie en de ligging van het gebied zijn. Deze factoren zijn niet door enige bij het project betrokken partij te beïnvloeden. Het succes is daarom niet alleen op het conto van de gemeente of van de BV te schrijven; ook exogene factoren spelen een belangrijke rol.

Desalniettemin overheerst bij de geraadpleegde gesprekspartners de opvatting dat de gemeente bij dit plan een goede ontwikkelingsstrategie heeft gekozen. Een betrokkene formuleert het als volgt: 'het succes lag voor het oprapen, maar de gemeente heeft het goed opgeraapt'. Dit lijkt inderdaad bevestigd te worden door het onderzoek.

De belangrijkste gemeentelijke succesfactoren die worden genoemd zijn:

- de lobby bij het Ministerie van Justitie voor de vestiging van de gerechtelijke instanties in 's-Hertogenbosch;
- de lobby bij NS voor een passerelle over het station;
- de heldere en weinig gedetailleerde kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld.

Zonder de medewerking van de NS en zonder het besluit van het Ministerie van Justitie om het Paleis in het gebied achter het station te vestigen, was het project waarschijnlijk niet van de grond gekomen.

Men is positief over de wijze waarop de gemeente het bestemmingsplan heeft vormgegeven. Ook aan de samenwerkingsovereenkomst kennen alle geïnterviewden een positief effect op de voortgang toe. Doordat de gemeente duidelijke kaders heeft gesteld, maar de invulling daarvan vrij heeft gelaten, kan de BV eenvoudig wijzigingen in het plan aanbrengen. De gemeenteraad heeft uiteindelijk in 1998 haar goedkeuring aan deze werkwijze te geven, maar uit het onderzoek blijkt niet dat de gemeenteraad zich toen bewust was van de voordelen. Aan de goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst en de gebiedsontwikkelingsovereenkomst ging nauwelijks discussie vooraf; ook de periodieke hernieuwing van het voorbereidingsbesluit is in de raad niet meer dan een hamerstuk.

Wel wordt als nadeel van de gekozen samenwerkingsvorm genoemd dat de gemeenteraad erg op afstand stuurt; de betrokkenheid is daarom niet altijd even groot. De afstand tussen gemeenteraad en BV had naar de mening van de meeste betrokkenen beter iets kleiner



kunnen zijn. Volgens geïnterviewden is die afstand zowel te wijten aan de gemeenteraad als aan de BV zelf.

Er moet een balans gevonden worden tussen het vaststellen en handhaven van heldere kaders en de raadsbetrokkenheid bij het project. Bij een aantal geïnterviewden bestaat de indruk dat de gemeenteraad bij het Paleiskwartier door de gekozen constructie op een misschien te grote afstand is komen te staan. Die afstand maakte volgens geïnterviewden dat raadsleden niet altijd positief waren over het plan. Die wat negatieve houding, waardoor men lang sprak over 'die dode hoek achter het spoor', heeft volgens de geïnterviewden geen meetbaar negatief effect op de voortgang van de woningbouw in het Paleiskwartier gehad.

De afstand tussen raad en Paleiskwartier is niet alleen veroorzaakt door de wijze van sturing van de raad. Ook de communicatie vanuit de BV met de gemeente had beter gekund, geven betrokkenen aan. De BV had voor de meeste zaken zelfstandige beslissingsbevoegdheid, maar voor het enthousiasme van de raad was het wellicht beter geweest wanneer er meer gecommuniceerd was met de gemeenteraad.

Deel van het succes was ook de omvangrijke gemeentelijke grondpositie in het gebied. De gemeente was, via de Bossche Investeringsmaatschappij (BIM), op afstand de grootste grondeigenaar in het plangebied. Er waren wel enkele kavels in handen van particulieren, maar de verwerving werd door de omvangrijke grondpositie wel veel eenvoudiger.

De wijze waarop de gemeente zich aan de plannen committeerde, door zelf actief mee te ontwikkelen, heeft gezorgd voor vertrouwen bij andere partijen. Doordat de gemeente zelf ook financieel investeerde in het plan, waren marktpartijen op hun beurt bereid om ook risico's te dragen. Het werken met een PPS-constructie is de gemeente erg goed bevallen.

### **Rol Rijk en provincie**

De rol van het Rijk en de provincie bij het project is beperkt. De provincie heeft bezwaar gemaakt tegen de parkeernormen voor kantoren in het bestemmingsplan. Deze waren strijdig met het VINEX-verstedelijkingsbeleid. Betrokkenen typeerden deze reactie van de provincie als 'een bom onder het Paleiskwartier'.

Het Rijk speelt indirect ook een rol. De normen voor externe veiligheid, luchtkwaliteit en integraal waterbeheer werden tijdens de ontwikkeling aangescherpt. Vrijwel het gehele plangebied ligt in de 300-meter contour rond de spoorlijn; dat betekent dat voor een groot deel van de plannen rekening gehouden moet worden met de veiligheidsaspecten daarvan. Woningbouw direct aan het spoor is niet mogelijk; in de plannen werden daar kantoren ontwikkeld, met in de zijbeuken van de gebouwen woningen. Omdat de kantoren niet goed verkocht of verhuurd konden worden, kon de woningbouw op die locaties ook niet verdergaan.

### **Rol marktpartijen en corporaties**

De samenwerking met marktpartijen heeft volgens betrokkenen een positieve invloed. In dit project staan de neuzen van marktpartijen en gemeente dezelfde kant op. De samenwerkende partijen kunnen door de compacte organisatie snel beslissingen nemen. De gemeente heeft daarin zeker een rol gespeeld, door zelf te kiezen voor deze vorm van samenwerking.

Woningcorporaties zijn op uitnodiging van de gemeente betrokken bij het gebied. Dat heeft de afzet in de jaren 2003/2004 verhoogd; er is toen een aantal woningen verkocht aan de corporatie, om toch voortgang te kunnen boeken. Verder is hun betrokkenheid bij het project verwaarloosbaar. Oorspronkelijk zouden er in het plan helemaal geen sociale woningen gebouwd worden; later is dat, vanwege tragere afzet van marktwoningen, veranderd.

Zowel gemeente als marktpartijen moeten hun aandacht verdelen over verschillende lopende projecten. Het project heeft niet bij alle partijen altijd de hoogste prioriteit. Door sommigen is gesteld dat dit ook een beperkte rol gespeeld zou kunnen hebben bij de vertraging van de woningbouw in het Paleiskwartier.

### **Factoren per planfase**

De vertraging bij de woningbouw in het Paleiskwartier is vooral opgelopen in de verkoopfase. De tegenvallende marktvraag, vooral op de kantorenmarkt, heeft de afzet van de woningen gehinderd.

Er lijken zich op het eerste gezicht geen knelpunten in eerdere planfasen te hebben voorgedaan. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat aan het plan een lang voorbereidingstraject vooraf is gegaan. De eerste plannen voor het Paleiskwartier dateren van 1992. Er was in die tijd nog geen planning voor het project opgesteld, zodat van vertraging in formele zin geen sprake is. Het is echter wel belangrijk dat men blijft beseffen dat aan het succes van het plan een lange tijd van voorbereiding vooraf is gegaan. Gerekend vanaf 1992 heeft de planfase zes jaar gekost, terwijl vier jaar gebruikelijk is.

Bepaalde hindernissen speelden ook in deze vroege planfasen. Zoals al eerder is aangegeven, maakte de provincie bezwaar tegen de in het bestemmingsplan gehanteerde parkeernormen. Dit bezwaar moest, in de woorden van een betrokkene, eerst weggemasseerd worden voordat de ontwikkelende partijen verder konden gaan met het plan. Ook was de verwerving van bepaalde delen van het plangebied problematisch; een projectontwikkelaar had een bepaald perceel in bezit, maar was niet overtuigd van het voordeel van de integrale plannen die de gemeente voorstond. Toen de gemeente echter dreigde met het vaststellen van het bestemmingsplan en de daaraan gekoppelde onteigeningsmogelijkheid, besloot de grondeigenaar het perceel toch te verkopen.

Bij het vormen van de PPS lijken zich geen moeilijkheden te hebben voorgedaan. De gemeente 's-Hertogenbosch had in 1995 nog weinig ervaring met deze samenwerkingsvorm – de gemeente was gewend actief grondbeleid te voeren – maar het lijkt erop dat de samenwerkingsovereenkomst geen grote problemen met zich meebracht.

### **3.2.3**

#### **De rol van het woonbeleid**

Voordat de ontwikkeling van het Paleiskwartier van start ging, maakte het woonbeleid – ook in 's-Hertogenbosch – de omslag van nadruk op aantallen naar focus op kwaliteit. Dat was een nieuwe ontwikkeling; tot in de jaren '90 was de aandacht sterk op het produceren van aantallen gericht. Tijdens de jaren '90 kwam de belangstelling voor specifieke woonmilieus op. In 's-Hertogenbosch is daar, net als in veel andere gemeenten, toen op ingespeeld door diverse typen locaties te creëren: Paleiskwartier als stedelijke locatie, Haverleij als groenstedelijk wonen en daarnaast de VINEX-uitleglocatie 'De Groote Wielen'.

Paleiskwartier zou echt specifiek voor de één- en tweepersoonshuishoudens worden gebouwd; een gebied met veel voorzieningen, goed bereikbaar en alleen appartementen.

### **Woonbeleid en het oorspronkelijke plan**

Het woonbeleid lijkt bij de planvorming voor het Paleiskwartier nauwelijks een rol te hebben gespeeld. In een studie naar de ontwikkeling van het Paleiskwartier (Bruil et al., 2004) wordt een aantal redenen genoemd om woningen te bouwen in het gebied; deze zijn slechts zeer ten dele uit het woonbeleid afkomstig (p. 138). Belangrijker was het stimuleren van de levendigheid van het gebied – kantoren trekken slechts overdag mensen – en de wens om het risico op de kantoorontwikkeling te dempen. Er lijkt bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier meer te zijn gedacht vanuit de kwalitatieve transformatie van het gebied dan vanuit de ruimtebehoefte voor woningbouw.

De locatie past wat dat betreft goed bij het Bossche beleid van de latere jaren '90. Men besteedde in die tijd meer aandacht aan de kwaliteit van de (woon)omgeving en minder aan de woningproductie in kwantitatieve zin. Het thema 'gebiedsontwikkeling', waarbij de ruimtelijke ordening niet zozeer een integrerende, facetmatige als wel een leidende, sectorale rol inneemt, kwam in die periode landelijk sterk in de belangstelling te staan. 's-Hertogenbosch is, blijkens het succes van zowel het Paleiskwartier als Haverleij, er goed in geslaagd deze nieuwe beleidsverhoudingen te implementeren.

### **Bijsturing vanuit woonbeleid**

De gemeente had bij het Paleiskwartier weinig mogelijkheden om gedurende het project bij te sturen; dat geldt zeker voor de raad, maar deels ook voor het college. De kaders voor het project waren al in 1998 vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, de gebiedsontwikkelingsovereenkomst en in het bestemmingsplan. Binnen die kaders kan de directie van de BV zelfstandig besluiten over de te volgen koers. Artikel-19-procedures worden dan ook niet via de raad gevoerd, maar via het college; uitzondering zijn die procedures die afwijken van het ontwerpbestemmingsplan.

Voor het ontwerpbestemmingsplan moet periodiek een voorbereidingsbesluit genomen worden. Deze zijn in de gemeenteraad als hamerstukken behandeld. De gemeenteraad had deze momenten kunnen aangrijpen voor het bijsturen van het project, maar heeft dat volgens de verslagen van raads- en commissievergaderingen niet gedaan.

Er zijn wel enkele bijsturingsmomenten aan te wijzen. Het is op die momenten echter niet zozeer de raad die bijstuurt, als wel de ambtelijke organisatie of de directie van de BV. Motivatie voor de sturing is minder het woonbeleid dan het financiële belang van een goede voortgang en de ruimtelijke kwaliteit. Een voorbeeld is dat de directie van de BV in 2003 contact heeft opgenomen met woningstichting 'de Kleine Meierij' om ongeveer 170 woningen af te nemen en op de markt te brengen in het (goedkopere) huursegment. Zo kon bij tegenvallende marktvraag toch voortgang worden geboekt.

Ook is de focus van de woningproductie meer naar starterswoningen verschoven. Daaraan lag ook de nieuwe politieke belangstelling voor het startershuisvestingsprobleem ten grondslag.

### 3.2.4 Leerpunten woonbeleid

Het Paleiskwartier is een aparte opgave geweest in 's-Hertogenbosch, met functiemenging en een complex, integraal programma. Ook de uitgangssituatie, een verouderd bedrijventerrein waarvan men unaniem vond dat herstructurering noodzakelijk was, is een uitzondering. Maar dat neemt niet weg dat er zeker leerpunten zijn aan te geven.

#### Mogelijkheden versnelling

Versnelling van de woningbouw in het Paleiskwartier was volgens vrijwel alle geïnterviewden moeilijk mogelijk geweest. Bij alles blijft de woningbouw afhankelijk van de conjunctuur. De ontwikkelende partijen lopen daar toch altijd vier à vijf jaar op achter. Wanneer de markt dan omslaat, kost het tijd voordat de plannen op bouwblokkniveau daarop aangepast zijn. Ook heeft de koppeling tussen kantoren en woningbouw ertoe geleid dat de tegenvallende kantorenmarkt de woningproductie hinderde. Door het omzetten van kantoren in woningen kunnen er echter wel meer woningen in het plan gebouwd worden.

Een mogelijke wijze om de woningbouw te versnellen zou dus zijn het ontwikkelen van een minder veelomvattend plan. Dat geldt niet alleen in de kwalitatieve zin – minder integratie van woon- en werkfuncties – maar ook in de zin dat een plan minder grootschalig van opzet kan zijn. Een stap-voor-stap benadering zal in veel gevallen sneller tot resultaten leiden. Meerdere geïnterviewden geven aan dat een dergelijke benadering bij het Paleiskwartier gevolgd is; eerst heeft men 'La Gare' ontwikkeld en toen dat een succes bleek, is men verdergegaan met de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Ook het werken met een globaal kader – bestemmingsplan, samenwerkingsovereenkomst en gebiedsontwikkelingsovereenkomst – dat later per deelproject wordt ingevuld, past in deze werkwijze.

Men moet bij de bouw goed bedacht zijn op de vraag vanuit de woningmarkt. Bij de ontwikkeling van het Paleiskwartier heeft men, mede gezien de beoogde gebiedskwaliteit, gekozen voor dure woningbouw. Daarmee werd het gebied wel kwetsbaar voor economische tegenvallers. Het verlagen van de prijzen was echter voor de BV onwenselijk, geeft een betrokkene aan.

Men geeft ook aan dat de grens van de appartementenmarkt in zicht lijkt. Na Paleiskwartier en Haverleij zou een derde appartementenproject in 's-Hertogenbosch vanuit marktoogpunt ongewenst zijn. Het gaat dan vooral om appartementen in het dure segment. Wanneer de appartementen goedkoper op de markt waren gebracht, in de sociale of de middeldure sector, was een snellere afzet misschien wel mogelijk geweest. Hierop is echter niet gestuurd. Met de huidige programmering lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de afzet van appartementen in het Paleiskwartier sneller had gekund. Als leerpunt voor andere projecten kan men wel noemen dat goed gelet moet worden op de actuele marktvraag.

#### Mogelijkheden gemeentelijke sturing

Grondeigendom geeft de gemeente een sterkere positie bij het sturen van de woningbouw. Bij het Paleiskwartier had de gemeente een omvangrijke grondpositie, zodat men voortvarend met het project kon starten. Uiteindelijk heeft de gemeente ervoor gekozen om samen met private partners te ontwikkelen, dus niet via actief grondbeleid.

Een gemeente kan alleen echt invloed uitoefenen als zij zelf de grond in handen heeft. Er zijn geen instrumenten om snelheid af te dwingen bij zelfrealisatie. Het ontbreken van een grondpositie vormt daar een beperkende factor voor versnellen van de woningbouw. Enkele betrokkenen geven het advies om zoveel mogelijk grond aan te kopen. Strategische verwervingen kunnen voor de woningproductie van groot nut zijn.

### 3.2.5 Actiepunten voor versnelling

De raad moet zowel heldere kaders schetsen voor de woningbouw als deze kaders handhaven. Een afgewogen voorstel, met daarin zowel aandacht voor de zittende bewoners als voor de toekomst van een gebied in het perspectief van het bredere stadsbelang, kan leiden tot een breder gedragen besluitvorming. Op deze manier kan ook de investeringsbereidheid bij andere partijen toenemen. Een extra stimulans voor de markt om mee te werken kan gegeven worden door als gemeente ook zelf risicodragend in een project te participeren.

Nieuwe woningbouwlocaties moeten op tijd worden opgestart. De gemeenteraad kan daarbij een initiërende rol vervullen. De raad moet daarbij bedenken dat er een significant percentage van de te bouwen woningen kan uitvallen. Wellicht dat het door RIGO (Barten-Noord) en Research voor Beleid genoemde draaiboek inderdaad versnellend kan werken; voorwaarde is wel dat het draaiboek voldoende vrijheid laat voor maatwerk.

## 3.3 Conclusies Paleiskwartier

De ontwikkeling van het Paleiskwartier is, na een lang – zes jaar – voorbereidingstraject, voorspoedig verlopen. Zeker voor wat betreft de woningbouw is het één van de meest stabiele projecten binnen de gemeente

's-Hertogenbosch. We kunnen naar aanleiding van de ontwikkeling van dit project een aantal conclusies trekken over succes- en faalfactoren bij de woningbouw; deze zijn ingedeeld naar de verschillende planfasen. Ook wordt aandacht besteed aan de verschillende actoren die hebben bijgedragen aan het succes.

### Stedenbouwkundig plan

De eerste planfase, om te komen tot een stedenbouwkundig masterplan, duurde bij het Paleiskwartier tamelijk lang (zes jaar). Dat is bovengemiddeld lang; de belangrijkste reden voor de vertraging in deze fase lijkt te zijn dat men steeds naar een hoger ambitieniveau streefde.

Voor een versnelling van de woningbouw is het van belang dat men zich binnen de gemeente en vooral binnen de raad realiseert dat een gemiddelde voorbereidingstijd van vier jaar voordat de eerste woningbouw plaatsvindt, niet ongebruikelijk is. De gemeenteraad dient bij het uitvoeren van de kaderstellende taak rekening te houden met deze voorbereidingsperiode, zodat de woningbouw op tijd van start kan gaan.

De belangrijke succesfactoren in deze fase zijn de verwerving van strategische grondposities en de lobby bij NS en vooral het Ministerie van Justitie. Door de geslaagde lobby om het Paleis van Justitie achter het station te vestigen, wordt het gebied plotseling veel aantrekkelijker als woon- en werklocatie. Ook voor private partners in de ontwikkeling was de vestiging van het Paleis van Justitie een interessante factor.

Het feit dat de gemeente een omvangrijke grondpositie in het gebied bezat, maakte dat de gemeente goed in staat was de regie te voeren bij de planvorming. Voor andere projecten kunnen strategische grondposities ook van belang zijn. Het is niet noodzakelijk om alle grond in het gebied in bezit te hebben – woningbouw met een faciliterend grondbeleid is ook mogelijk – maar een strategische grondpositie maakt dat andere partijen de gemeente moeilijk kunnen negeren. In de onderhandelingen over de verdere ontwikkelingsrichting heeft de gemeente dan meer invloed.

Uit het onderzoek blijkt niet dat de gemeenteraad een belangrijke rol heeft gespeeld bij beide succesfactoren. Bij strategische verwervingen is een actieve rol voor de gemeenteraad niet waarschijnlijk; dergelijke grondaankopen vinden plaats voordat de planvorming van start is gegaan. Er wordt gewoonlijk geen ruchtbaarheid aan dergelijke transacties gegeven. Eventueel zou bespreking van potentiële strategische aankopen plaats kunnen vinden in een besloten raadsvergadering. Het contact met het Ministerie van Justitie lijkt ook voornamelijk van het college te zijn uitgegaan.

### **Bestemmingsplan**

Belangrijke succesfactoren in de bestemmingsplanfase zijn de flexibiliteit van het bestemmingsplan zelf en de succesvolle PPS-constructie. Bij beide heeft de gemeenteraad een rol gespeeld; de gemeenteraad dient voor beide formeel goedkeuring te geven. Op een aantal punten kan de raad hieruit voor de toekomst lering trekken.

Met het goedkeuren van de samenwerkingsovereenkomst en de gebiedsontwikkelingsovereenkomst stelde de raad een helder kader vast voor de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Vastgelegd werd dat binnen de kaders van het ontwerpbestemmingsplan de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV vrij was om de plannen verder uit te werken. Daardoor kon de BV later flexibel omgaan met de markt.

Extra flexibiliteit werd gegeven doordat het bestemmingsplan uiteindelijk nooit onherroepelijk vastgesteld is. De gemeente werkt nu met vrijstellingen op basis van artikel 19. Voor zover deze vrijstellingen binnen het kader van het ontwerpbestemmingsplan passen, is raadsgoedkeuring niet noodzakelijk. Dat geeft veel vrijheid aan de ontwikkelende partijen. De gemeenteraad maakt deze werkwijze mogelijk door periodiek een voorbereidingsbesluit goed te keuren.

Geïnterviewden geven wel aan dat het belangrijk is dat de raad op dit punt een goede middenweg vindt tussen directere en meer afstandelijke sturing. Over het algemeen is men tevreden met de wijze waarop de raad betrokken is geweest bij de planvorming voor het Paleiskwartier, maar men geeft aan dat zowel van de zijde van de BV als van de zijde van de gemeenteraad de wederzijdse betrokkenheid later in het traject laag is geweest. In het ideale geval stelt de gemeenteraad duidelijke kaders vast, bijvoorbeeld via een samenwerkingsovereenkomst als die voor het Paleiskwartier, en heeft de raad tegelijkertijd niet het gevoel zelf buitenspel te staan.

Een belangrijk voordeel bij het tot stand komen van het samenwerkingsverband is dat de locatie winstgevend te ontwikkelen was. Wanneer gebleken was dat het project omvangrijke verliezen of risico's met zich mee zou brengen, was het hoogstwaarschijnlijk moeilijker geweest om op deze manier met marktpartijen samen te werken. Dat ING Vastgoed in 1995

de samenwerking beëindigt, onder andere omdat de risico's te hoog worden ingeschat, wijst ook in die richting.

### **Woningbouwplan**

Eén van de belangrijkste factoren in de woningbouwplanfase was de kwaliteit van de projectorganisatie. Ook de flexibiliteit van het bestemmingsplan, waardoor de BV kon besluiten bepaalde kantoorlocaties om te zetten in woningbouw, speelde een rol. Vooral op het tweede punt heeft de gemeenteraad een rol gespeeld.

De gemeentelijke invloed in de projectorganisatie was voornamelijk ambtelijk van aard; tot voor kort had een wethouder zitting als commissaris van de BV, maar dat is niet langer het geval. Zo heeft de directie van de BV in de periode dat het minder goed ging op de kantorenmarkt, bepaalde kantorenblokken om laten zetten naar woningen. De gemeenteraad had hier geen directe invloed op, maar had wel de kaders zo vastgesteld dat de BV dit eenvoudig kon doen.

De gemeente lijkt in deze fase minder sturingsinstrumenten te hebben ingezet dan mogelijk was. Wanneer men binnen de gemeente meer aandacht aan de snelheid van de woningproductie had besteed, had men via de besluitvorming binnen de directie van de BV wellicht een versnelling kunnen bewerkstelligen. De gemeenteraad had het college kunnen verzoeken om, via de gemeentelijke inbreng in de directie, hier aandacht aan te besteden. Ook had de gemeenteraad de goedkeuring van een nieuw voorbereidingsbesluit kunnen aangrijpen voor een discussie over toekomstige woningbouwplannen in het gebied. Het blijkt niet uit het onderzoek dat dit zo gebeurd is.

### **Uitvoeringsfase**

Bij de uitvoering van het plan en het op de markt brengen van de woningen lijken drie factoren vooral een rol te hebben gespeeld. Allereerst is dat opnieuw de projectorganisatie; deze heeft het mogelijk gemaakt dat het programma steeds op de actuele marktvraag werd afgestemd. Ook de kwaliteit van het project en het imago van het gebied hebben een rol gespeeld.

De organisatie rondom het Paleiskwartier maakte het mogelijk om snel op veranderende omstandigheden in te springen. Dat lijkt één van de redenen te zijn geweest dat de voortgang in het Paleiskwartier relatief weinig hinder ondervonden heeft van de dalende vraag op de markt voor dure koopappartementen in 2003/2004. Eén van de acties die men ondernomen heeft, is dat men contact opgenomen heeft met woningstichting 'de Kleine Meierij' voor het afnemen en verhuren van ongeveer 170 woningen. Hierdoor kon de woningbouwproductie op peil blijven, ondanks de geringe vraag naar dure koopappartementen.

Andere positieve punten waren het imago en de kwaliteit van het gebied. Het gebied heeft een zeer goede naam en daardoor ook een goede positie in de markt. Sommige geïnterviewden geven aan dat de afzet van dure koopappartementen in het Paleiskwartier in vergelijking met de rest van de gemeente relatief hoog is gebleven, ook toen de vraag in het algemeen terugliep.

De gemeenteraad heeft op deze factoren slechts in beperkte mate directe invloed. Wel is het uiteindelijk de gemeenteraad die de projectorganisatie de vrijheid heeft gegeven om zelf

te bepalen in welke sector woningen op de markt worden gebracht; in het gedeelte over de woningbouwplanfase is hierover meer gezegd. De kwaliteit lijkt niet zozeer door de gemeenteraad beïnvloed te zijn, maar lijkt een keuze vanuit het college; de raad heeft aan het masterplan en het vervolg daarop wel zijn goedkeuring gegeven. Het imago, ten slotte, kan door het doen en laten van de raad mogelijk wel beïnvloed worden.



# 4

## Casus II: Boschveld

### 4.1 Introductie Boschveld

Eind jaren 1990 is Boschveld aangewezen als aandachtsgebied voor het zogenaamde GSB-beleid. In 2001 is een raadsvoorstel aangenomen om een Masterplan op te stellen. De raad stemt zonder hoofdelijke stemming in met het voorstel. Op basis van dit besluit kan het college een intentieovereenkomst afsluiten met de gezamenlijke corporaties, die veel eigendom hebben in het gebied (SSW, SHW en BrabantWonen). Samen geven de corporaties en de gemeente opdracht aan Kuiper Compagnons om een Masterplan op te stellen.

**Tabel 4-1 Tijdspad planontwikkeling Boschveld, 1999-2006**

<b>1999</b>	<b>Boschveld aangewezen als aandachtsgebied GSB-beleid</b>
1999/2000	Bewonersenquête onder bewoners die betrokken moet worden bij opstellen Masterplan (uit projectnotitie 4-7-2001)
2000, april	Rapportage: Wijkbeschrijving en analyse Boschveld Deuteren
2001, 4 april	Notitie: Ambitie op hoofdlijnen
<b>2001, 7 juni</b>	<b>Raadsvoorstel: Intentieovereenkomst Masterplan Boschveld: instemming</b>
2001, 4 juli	Projectnotitie: Opstellen Masterplan in het kader van de wijkontwikkelingsstrategie voor de wijk Boschveld
2001, 9 juli	Overeenkomst: Samenwerkingsverband Vernieuwing Boschveld, tussen 3 corporaties
2001, september	Conferentie met bewoners Bhalotra
2001, november	Wijkbijeenkomst met bewoners Bhalotra
2002, april	Presentatie ideeën toekomst wijk: Bhalotra
2002, april	Brief huurders met praktische consequenties van ideeën Bhalotra (toekomst wijk), private eigenaren dmv nieuwsbrief geïnformeerd
<b>2003, 25 november</b>	<b>Commissie MO: Masterplan Boschveld (wijkplan voor de toekomst): ter kennisgeving aangeboden en behandeld</b>
<b>2003, december/jan</b>	<b>Veel (afwijzende) brieven en zienswijze als reactie op Masterplan</b>

2004, 30 juni	Raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkelingen en Beheer (ROB): stemt in met hearing Boschveld
2005, februari	Eindverslag inspraak Masterplan vernieuwing Boschveld
2005, 16 maart	Hearing Masterplan Boschveld (1)
2005, 21 maart	Hearing Masterplan Boschveld (2)
2005, 6 april	ROB: niet ingestemd met vervolgaanpak Masterplan Boschveld, veel vragen open
<b>2005, 19 april</b>	<b>Raadsvoorstel en besluit: Masterplan vernieuwing Boschveld, vervolgaanpak<sup>25</sup>: “aangehouden en doorgeschoven naar juni-vergadering”</b>
2005, 1 mei	Documentaire TV-programma Tegenlicht ‘Sloop’: over Boschveld
<b>2005, 2 juni</b>	<b>College geeft aan de plannen voor Boschveld op te knippen, corporaties verbijsterd</b>
2005, 31 augustus	Bespreking heroriëntatie Boschveld in commissie Ruimtelijke Ordening en Beheer (Commissie ROB)
<b>2005, 13 september</b>	<b>Raadsbesluit (geamendeerd) Heroriëntatie Boschveld (B&amp;W, 5 juli, ROB, 31 augustus)</b>
2006, 28 maart	Raadsinformatiebrief: Voortgang herstructurering Boschveld opgesteld 21 maart, B&W 28 maart, aangehouden tot 4 april, op 4 april akkoord B&W
2006, 19 juni	Gemeente, corporaties en bewoners selecteren samen een nieuwe stedenbouwkundige, Tarra, voor het opnieuw uitwerken van de plannen
2006, 19 december	Raad besluit tot sloop fase 1 van deelplan 1 zodat de woningcorporatie SSW, vooruitlopend op de vaststelling van het herstructureringsplan, in staat wordt gesteld het Sociaal Plan in werking te laten treden

Het Masterplan is in 2003 gereedgekomen met bijbehorende haalbaarheidsanalyse (Ecorys). Het plan omvat de sloop van 1.004 woningen (waarvan 918 sociale huur) en nieuwbouw van 3.118 woningen (waarvan 817 sociale huur). De grote toename van de woningvoorraad van Boschveld met ruim 2.000 woningen is voor een deel het gevolg van verdichting op deellocaties waar woningen worden gesloopt (waaronder eengezinswoningen vervangen door appartementen). En voor een deel (+1.300 woningen) komt de beoogde toename van de voorraad door herontwikkeling van een bedrijventerrein in een stedelijke woonwijk, het Grasso-kwartier. De fasering van de woningbouw start in 2006 en duurt 15 tot 20 jaar.

Er zijn twee bijeenkomsten georganiseerd om met de bewoners, winkeliers en ondernemers van gedachten te wisselen over de toekomst van Boschveld. Het eerste idee is tijdens een bijeenkomst in de Brabanthallen gepresenteerd en bediscussieerd. De uitkomsten zijn verwerkt in het plan.

voetnoot

- <sup>25</sup> Onder het raadsvoorstel staat dat de raad heeft besloten het voorstel vast te stellen als beleidskader, terwijl in de notulen staat dat het punt wordt doorgeschoven naar de vergadering in juni (waar er niets over terug te vinden is).

Eind 2003 is het Masterplan ter inspraak gelegd. Daarop volgden 120 brieven met zienswijzen van (gegroepeerde) bewoners, waaronder twee met een alternatief plan voor de wijk. Het verslag van de inspraak is opgesteld in februari 2005. De bezwaren worden per thema<sup>26</sup> besproken en van commentaar voorzien, onduidelijk is de weging van verschillende thema's.

In april 2004 vraagt de PvdA om een hearing rondom Boschveld, waarmee wordt ingestemd door de commissie ROB (30 juni 2004). Verder is er radiostilte rondom Boschveld in 2004 (geen agendapunt in de raad of commissies). In deze periode laat de raad wel een eigen evaluatieonderzoek verrichten naar de herstructurering in Barten-Noord. Dit onderzoek had mede als doel om lering te trekken voor herstructureringsprojecten als Boschveld. De hearing vindt plaats in maart 2005.

Na de hearing formuleert het college een vervolgaanpak voor Boschveld op basis van het Masterplan met wijzigingen op basis van de inspraak. De commissie ROB stemt niet in met het voorstel en de wethouder concludeert dat er schriftelijke aanvullingen nodig zijn op het plan. Het vervolg staat in april op de agenda van de raad en wordt doorgeschoven naar juni. Op 1 mei 2005 zendt het Tv-programma Tegenlicht een documentaire uit over slopen, waarin Boschveld centraal staat. In deze documentaire worden gemeente en corporaties tegenover bewoners gezet.

Op 2 juni 2005 brengt de wethouder (het college) naar buiten dat ze de herstructurering van Boschveld op wil knippen. De plannen hebben voor veel onrust gezorgd en de wethouder hoopt meer zekerheid te bieden door de plannen op te knippen. De corporaties zijn 'verbijsterd' door deze wending.

In september 2005 is een herzien voorstel ingebracht onder de titel 'Heroriëntatie Boschveld'. De raad heeft ingestemd met dit voorstel. Gemeente, corporaties en bewoners hebben op 19 juni 2006 een nieuwe stedenbouwkundige gekozen, die een nieuw plan mag maken. Stedenbouwkundig bureau Tarra heeft de opdracht gekregen en is bezig met uitwerken van het plan.

Het nieuwe plan wordt opgedeeld in 2 delen. De meeste bestaande woningen staan in het tweede deel. Dit deel wordt niet aangepakt tot 2015. Deel 1 wordt als eerste ter hand genomen. Onderdeel van deel 1 is fase 1, waarmee spoed wordt gemaakt om verdere vertraging te voorkomen (zie kaart). Wanneer het nieuwe plan komt is nog niet helemaal duidelijk.

voetnoot

<sup>26</sup> Omvang plangebied, onevenwichtige samenstelling woningbouwprogramma en bebouwingsdichtheid, hoogbouw en aansluiting op bestaande omgeving, plein Boschveld, verkeer en vervoer, spelen en groen, renovatie of sloop en sociaal plan bij gedwongen verhuizing, fasering en financiële haalbaarheid, procedurele aspecten en samenwerkingsverband en ten slotte wordt het commentaar per deelgebied besproken.

### Programma en woningproductie volgens het Masterplan

Uitgangspunt in het onderzoek is dat genoemde voornemens ten aanzien van woningproductie (kwantitatief en kwalitatief) wel zijn meegenomen in prognoses voor de woningproductie. In het Masterplan van 2003 is voor het eerst een programma neergelegd, met bijbehorende fasering.<sup>27</sup> Dit plan is daarom het vertrekpunt om de voortgang van de woningbouw te bepalen.

Het plan beoogde een vrijwel geheel nieuwe stedelijke woonwijk te maken met veel gestapelde woningbouw in een grote menging van sociaal tot en met dure marktsegmenten. Ook is een vernieuwing en uitbreiding van andere functies voorzien (zie de categorie niet-wonen in het programma, tabel 4-2).

**Tabel 4-2 Woningbouwprogramma Boschveld volgens Masterplan 2003**

Programma Boschveld	bestaand	sloop	nieuwbouw	nieuwe situatie	toevoeging voorraad
sociale woningen (won)	1.091	918	817	990	101-
markthuurst	-	-	352	352	352
eigen woningen (won)	343	86	1.949	2.206	1.863
niet-wonen (m2)	43.278	18.690	30.077	54.665	11.387
totaal aantal woningen	1.434	1.004	3.118	3.548	2.114

**Tabel 4-3 Programma Boschveld naar deellocatie volgens Masterplan 2003**

jaar		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	totaal
De Lanen	sloop	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48		-578
	nieuwbouw		63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	761
Castellum	sloop					-77	-77	-77							-230
	nieuwbouw						112	112	112						336
Grassokwartier	sloop			-16	-16	-16	-16	-16	-16	-16					-115
	nieuwbouw			201	201	201	201	201	201	201	201				1406
Plein Boschveld	sloop			-27	-27	-27									-81
	nieuwbouw				205	205	205								615
saldo woningen		-48	15	-28	378	301	440	235	312	200	216	15	15	63	2114
nieuwbouw		0	63	63	469	469	581	376	376	264	264	63	63	63	3118

Van de bestaande voorraad in Boschveld van ruim 1.400 woningen zouden er 1.004 worden gesloopt, waaronder 918 sociale huurwoningen. De totale voorraad na de vernieuwing zou ruim 3.500 woningen omvatten. De voorraadtoename van ruim 2.100 woningen in Boschveld komt vooral door verdichting op Plein Boschveld (+640) en woningbouw op het oude bedrijventerrein (+1.300) in het Grassokwartier (zie tabel 4-3). Boschveld was daarmee ook van groot belang voor de woningproductie en groei van de woningvoorraad in de gemeente als geheel.

Ook bij eventuele handhaving van (grote delen van) de bestaande woningvoorraad is Boschveld van belang voor de woningproductie vanwege de functieverandering van het oude bedrijventerrein in het Grassokwartier.

voetnoot

<sup>27</sup> Op basis van de financiële analyse van Boschveld door Ecorys, 2003.

**Tabel 4-4 Planning woningproductie Boschveld volgens Masterplan 2003** <sup>28</sup>

jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	totaal
saldo won	-48	15	-28	378	301	440	235	312	200	216	15	15	63	2114
nieuwbouw	0	63	63	469	469	581	376	376	264	264	63	63	63	3118

De planvorming voor Boschveld is min of meer gestart met de aanwijzing tot GSB-aandachtsgebied in 1999. Het Masterplan is in 2003 gereedgekomen.

De eerste woningbouw in Boschveld werd verwacht in 2007 (zie tabel 4-4). Vooral in de periode 2009-2015 zou in Boschveld veel woningbouw worden gepleegd, ook voor de groei van de voorraad in de gemeente als geheel.

Van deze planning is weinig terechtgekomen. Na zes tot zeven jaar planvoorbereiding is Boschveld in 2006 in het planproces ongeveer even ver als in 2001: aan de slag met een stedenbouwkundige om een stedenbouwkundig plan te maken.



voetnoot

<sup>28</sup> Afgeleid van Ecorys, 2003.

## 4.2 Resultaten interviews

Het Masterplan voor Boschveld dat in 2003 is opgesteld is in 2005 van tafel gegaan. De heroriëntatie die daarop volgde in 2005 is gericht op een beter proces, volgens betrokkenen. Wel heeft het van tafel gaan vertraging opgeleverd voor de woningproductie. Aan de hand van de interviews is het verkregen beeld van het proces getoetst en is een analyse gemaakt van hoe de vertraging heeft kunnen optreden en wat we hieruit kunnen leren voor toekomstige woningbouwprojecten.

### 4.2.1 Succes van het plan

De neerwaartse spiraal waarin de wijk zich bevond was voor de gemeente aanleiding om Boschveld aan te wijzen als aandachtsgebied in het kader van het GSB-beleid. Boschveld scoorde steeds slechter op de lijsten van veiligheid en leefbaarheid. Een ambtenaar geeft aan dat de spiraal al deels doorbroken is. Wellicht heeft dit te maken met de grotere verbondenheid tussen bewoners op wijkniveau en de extra aandacht die de wijk krijgt van de gemeente.

Corporaties bezitten bijna alle woningen in Boschveld. Een groot deel van de complexen was verouderd en stond op de nominatie om aangepakt te worden. Corporaties hebben het initiatief genomen om de wijk integraal aan te pakken. De tekorten op deelplannen konden zo (deels) worden gecompenseerd met overschotten uit andere deelplannen en dit kwam de wijk als geheel ten goede.

De gemeente is eigenaar van de openbare ruimte in Boschveld. Ook was 80% tot 90% van de grond in het Grassokwartier eigendom van de gemeente, bij aanvang van de planvorming. Een deel was al in bezit van de gemeente<sup>29</sup> en een ander deel was strategisch verworven in de jaren '90.

Uit verschillende interviews ontstaat het beeld dat het Masterplan Boschveld op de kaart heeft gezet als herstructureringsgebied. Het proces vanaf 2000 met bewoners heeft alle partijen doordrongen van de noodzaak om de wijk aan te pakken, waarbij de wijk een meer stedelijk woonmilieu moet krijgen, waarin geen plaats is voor alle huidige bewoners.

Met de heroriëntatie in 2005 is vooral een andere procesaanpak ingevoerd. De ideeën over de toekomst van Boschveld zijn op hoofdlijnen gelijk gebleven volgens de corporaties. De nieuwe aanpak met deelplannen wordt door alle partijen als een succes betiteld, omdat hierdoor tussentijdse sturing mogelijk blijft en omdat de kleinere deelplannen dichter bij bewoners staan.

### 4.2.2 Succes- en faalfactoren bij de voortgang

Er zijn twee factoren die door de meeste geïnterviewden worden genoemd waardoor het Masterplan in 2005 van tafel is gegaan.

- te weinig draagvlak bij bewoners.
- het plan was te grootschalig opgezet, met een te lange doorlooptijd.

Voor wat betreft andere factoren was er geen sprake van een eenduidige mening bij de geïnterviewden.

voetnoot

<sup>29</sup> Voormalig nutsbedrijf van de gemeente

### **Draagvlak bij bewoners**

Herstructurering is een complexe opgave waarbij bewoners een hoofdrol spelen. Hoewel bewoners wel de mogelijkheid hebben gehad om betrokken te worden bij het plan, heeft het Masterplan een groot aantal bewoners toch verrast, toen dit eind 2003 ter inspraak werd gelegd. Opvallend is dat vooral particuliere eigenaren minder goed geïnformeerd waren. Dit is ook tot uitdrukking gekomen in het oprichten van het OBB, dat in het begin vooral getrokken werd door particuliere eigenaren.

Het belangrijkste argument van bewoners tegen het proces is dat ze het gevoel hadden dat nooit eerlijk werd gezegd of ze terug konden komen volgens de plannen. Enerzijds gaf de wethouder aan dat 60% van de bewoners terug kon keren in de toekomstige situatie, maar al snel werd duidelijk dat terugkeer feitelijk onmogelijk was, vooral omdat huren van nieuwe sociale huurwoningen fors hoger zouden komen te liggen (1,5 tot 2 keer zo hoog).

### **Grootschalige opzet van het Masterplan**

Het Masterplan had een doorlooptijd van 15 tot 20 jaar. In deze periode zouden ruim 1.000 woningen gesloopt worden, waarvan het gros sociale huurwoningen. De raad vond het erg ver gaan om een dergelijk ingrijpende beslissing te nemen zonder in het vervolg bij te kunnen sturen.

De opzet van het Masterplan was om een visie neer te leggen op de ontwikkeling van Boschveld. Vervolgens zouden dan deelprojecten uitgewerkt worden. In de loop van de tijd heeft dit plan zich, in de beleving van de bewoners, ontwikkeld tot een blauwdrukplan. Het plan is nooit als zodanig bedoeld, maar de ver uitgewerkte financiële uitwerking voor de verevening tussen gemeente en corporaties heeft er onder andere toe bijgedragen dat erg concreet werd benoemd welke woningen wanneer aan de beurt waren. “Mensen wisten op een gegeven moment in welke fase ze woonden”.

### **Voortgang woningproductie was geen issue**

Uit interviews met ambtenaren ontstaat het beeld dat woningproductie nooit onderwerp van discussie is geweest. Boschveld is een herstructureringsproject waarmee zorgvuldig moet worden omgesprongen omdat zittende bewoners betrokken zijn. De kwaliteit van het plan stond voorop. In de raad is aangekaart dat de herstructurering meer prioriteit moest krijgen op ambtelijk niveau.<sup>30</sup>

Tot het moment dat het plan in de raad zou komen in 2005, was er geen sprake van forse vertraging. De raad heeft weinig de druk opgevoerd op de woningproductie van Boschveld, volgens ambtenaren. De raad heeft geen vragen gesteld over de voortgang van de planvorming tussen de bespreking van de intentieovereenkomst en de heroriëntatie op Boschveld<sup>31</sup> in het kader van woningproductie.

Ook is er niet gezocht naar mogelijkheden om de woningproductie te versnellen, zowel door de gemeente als bij de raad en de corporaties. Mogelijkheden hiervoor waren aanwezig op

voetnoot

<sup>30</sup> Notulen raadsvergadering, 5 november 2002

<sup>31</sup> Er is alleen een discussie geweest over de afweging tussen sloop en renovatie in het kader van de druk op de markt voor sociale huurwoningen als gevolg van herstructurering in de gemeente, notulen raadsvergadering 12 oktober 2004

de grote functieveranderingslocatie Grassokwartier (in het Masterplan +1.300 woningen), die onderdeel uitmaakt van het plan(gebied). Geen van de geïnterviewden heeft deze deellocatie in dit perspectief geplaatst.

### **Woningmarkt en Paleiskwartier speelden (g)een rol bij vertraging Boschveld**

In het project Paleiskwartier, naast Boschveld, worden voornamelijk (dure) appartementen ontwikkeld. De voortgang van Paleiskwartier was vertraagd, waardoor de appartementen in Boschveld mogelijk voor concurrentie konden gaan zorgen. Volgens enkele geïnterviewden heeft dit een belangrijke rol gespeeld bij de keuze om het Masterplan niet in de raad te brengen in 2005. Andere geïnterviewden ontkennen dit nadrukkelijk.

### **Raad stond ver af van planproces**

Formeel heeft de raad weinig invloed gehad op de planvorming. In 2001 heeft de raad ingestemd met de uitgangspunten voor het plan en daarna heeft het College geen stukken meer in de raad gebracht over Boschveld tot de heroriëntatie in september 2005. Volgens de gebruikelijke procedure heeft de verantwoordelijke raadscommissie het Masterplan ter kennisgeving te zien gekregen, voordat het ter inspraak is gelegd in 2003. In de tussenliggende periode is Boschveld nauwelijks aan de orde geweest in de raadsvergaderingen<sup>32</sup>. In 2002 gaf de PvdA aan dat de gemeente meer ambtelijk gewicht moet toekennen aan herstructureringsprojecten zoals Boschveld. Daarnaast heeft de raad twee keer aangegeven dat bewoners goed betrokken dienen te worden bij de planvorming van Boschveld.

### **Financiële afspraken en winkelcentrum**

Het plan bestond uit een aantal deelplannen waartussen verevening plaats zou vinden. Het grootste tekort is in het deelplan waar het winkelcentrum in zit, € 20 miljoen. Het totale tekort werd geraamd op € 30 miljoen. In de periode nadat het Masterplan ter inzage is gelegd aan bewoners kwam aan de oppervlakte dat aanpakken van het winkelcentrum erg duur zou worden, omdat eigenaren uitgekocht moesten worden.

De gemeente en corporaties hebben een half jaar tijd nodig gehad (eind 2004) om afspraken te maken over de financiën, alvorens het plan naar de raad kon. In het (aangepaste) Masterplan dat in 2005 aan de raadscommissie ROB is voorgelegd, was uiteindelijk geen (bevredigende) oplossing gevonden voor het winkelcentrum. Dit was voor de raad één van de redenen waarom het plan niet voldeed.

## **4.2.3**

### **Rol van het woonbeleid**

Vanuit het woonbeleid is één helder kader gesteld aan de ontwikkeling van Boschveld, waarover partijen het eens waren. Er moesten net zoveel sociale huurwoningen terugkomen als er in de uitgangssituatie waren. In de plannen waren 800 tot 1.000 sociale huurwoningen opgenomen. Vanuit het woonbeleid (en de raad) is niet helder gesteld of de sociale huurwoningen in de plannen bedoeld moesten zijn voor de huidige bewoners. Het woonbeleid heeft ook geen nadere kaders gesteld voor het verdere programma.

voetnoot

<sup>32</sup> Notulen raadsvergaderingen tussen de instemming met de intentieverklaring in 2001 en de heroriëntatie in 2005



Het uitgangspunt van 800 tot 1.000 sociale huurwoningen samen met het uitgangspunt dat het plan niet al te grote tekorten met zich mee mocht brengen, leverde een plan op met een hoge woningdichtheid. Een dichtheid die volgens de stedenbouwkundige wel past bij de locatie Boschveld, dicht bij het centrum.

#### 4.2.4 Leerpunten woonbeleid

##### **Kaders stellen vanuit het woonbeleid, per deelgebied en niet voor een te lange termijn**

Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat de raad weinig kaders heeft gesteld voor Boschveld vanuit het woonbeleid. Het woningbouwprogramma kon daar daarom alle kanten op. Door een programma neer te leggen voor kleinere gebieden wordt het eindbeeld flexibeler. Dat is voor een totaalprogramma voor een termijn van 15-20 jaar ook reëel. Daarnaast worden voor de kleinere deelgebieden de kaders strakker, waardoor de planvorming en de ideeën van de raad daarover minder ver uit elkaar kunnen gaan lopen. Anders gezegd, de verwachtingen kunnen beter worden afgestemd tussen raad en planontwikkelaars.

##### **Evenwichtig programma samenstellen in relatie tot omgeving**

De stedenbouwkundige ambities in Boschveld waren fors. Het uitgangspunt van corporaties en de gemeente dat er zoveel sociale huurwoningen terug moesten komen als er nu staan heeft er ook toe bijgedragen dat de plannen een (te) hoge ambitie kregen, volgens een ambtenaar. De grote tekorten op de maatschappelijke projecten in Boschveld samen met het enthousiasme binnen het project hebben geleid tot een hoge ambitie waar iedereen in geloofde, en die neergeslagen is in het plan, volgens geïnterviewden. Een minder hoge ambitie had wellicht geleid tot een evenwichtiger plan.

Interessant is dat in Paleiskwartier geen sociale huurwoningen gepland stonden. Toen de markt daar stagneerde is er gekozen om een blok te verkopen aan een corporatie. Dit heeft geen consequenties gehad voor Boschveld.

In Boschveld is gestuurd op projectniveau. De integrale gebiedsbenadering stond centraal, om zo de maatschappelijke opgaven in het gebied aan te kunnen pakken. Een uitgangspunt daarbij was dat bijna alle bestaande woningen eigendom zijn van corporaties. Zij hebben daarom van meet af aan een sterke positie gehad en wilden ook zelf dat er net zoveel sociale huurwoningen terug zouden komen in Boschveld. Bij het opstellen van het woningbouwprogramma is niet gekeken naar de samenhang met het naastgelegen Paleiskwartier, terwijl er wel samenhang is te bedenken tussen beide gebieden. Ook is er niet naar het woningbouwprogramma gekeken vanuit de woningbouwopgave op gemeentelijk niveau. Het programma voor Boschveld was een resultante van de bestaande posities en ambities om van Boschveld een stedelijke wijk te maken.

#### 4.2.5 Actiepunten versnelling op gemeentelijk niveau

##### **Reeds lering getrokken uit Boschveld, kleinschaliger herstructureringsplannen**

Eind 2005 heeft de heroriëntatie op Boschveld plaatsgevonden, waarmee het proces van herstructureren een andere insteek heeft gekregen. Er is een breed gedragen gevoel dat er al veel lering is getrokken uit Boschveld. Het belangrijkste leerpunt, het stap voor stap

aanpakken van kleinschaliger deelplannen, zal ook een positieve invloed hebben op de voortgang van de woningproductie, doordat beter kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden door alle partijen.

Het Masterplan Boschveld was bedoeld als abstract plan, een visie. In de loop van de tijd is dit, in de perceptie van betrokkenen, te concreet geworden. Het is vooral aan bewoners, die het direct aangaat, moeilijk uit te leggen dat er een idee bestaat over slopen van ruim 1.000 woningen, waaronder 900 sociale woningen met een horizon van 15 tot 20 jaar.

### **Strategisch grond verwerven**

De ruimte voor woningbouw in Den Bosch is schaars. Een groot deel van de woningbouwopgave moet binnenstedelijk worden gerealiseerd. Complicerende factor daarbij is de beschikbaarheid van bouwgronden.

De grootste netto woningproductie in Boschveld is gepland in het deelgebied Grassokwartier, wat nu een bedrijventerrein is. Er zouden 100 woningen worden gesloopt en er waren 1.400 nieuwe woningen gepland in het Masterplan. Volgens een ambtenaar heeft de gemeente in de jaren '90 strategisch grond verworven voor de toekomstplannen van Boschveld in Grassokwartier.

Volgens een andere geïnterviewde verwerft de gemeente geen grond aan de hand van strategisch grondbeleid. Voor het tijdig en voldoende beschikbaar hebben van ontwikkelingslocaties is een visie nodig op waar de woningbouw in de toekomst gerealiseerd gaat worden. Op basis van deze visie kan de gemeente tijdig beginnen met strategisch gronden verwerven en inspelen op kansen zoals vertrekkende bedrijven op toekomstige woningbouwlocaties.

### **Planvorming en beeldvorming in de pas laten lopen**

De planontwikkeling van Boschveld heeft plaatsgevonden op afstand van de raad. De raad had daardoor veel speelruimte toen het plan zou worden ingebracht in 2005. Door de raad beter te betrekken bij de planvorming kan het risico dat het plan weinig draagvlak heeft in de raad beperkt worden.

Datzelfde gold voor bewoners. De planvorming en de beeldvorming bij bewoners waren soms twee sporen naast elkaar. Door hier beter aan te sluiten kan meer duidelijkheid en dus minder weerstand ontstaan.

Bewoners zijn veel betrokken bij de planvorming, maar hebben het gevoel dat er niets gebeurde met hun inbreng. De plannenmakers zijn van mening dat de inbreng van bewoners is meegenomen in de plannen, maar niet alles is overgenomen. Dat is geen probleem voor bewoners, ze willen dan wel graag weten waarom hun inbreng niet is overgenomen.

### **Versnellen planproces door handelen na inspraak**

Het Masterplan is eind 2003 ter inspraak gelegd. Vervolgens is het pas begin 2005 besproken in de raadscommissie ROB. In die periode hebben gemeente en corporaties de risico's willen beperken door gedetailleerde financiële afspraken te maken over de verdeling van de tekorten in Boschveld. Ook is er een groot aantal wijzigingen doorgevoerd naar

aanleiding van het grote aantal inspraakreacties (120). Na de inspraak moeten snel consequenties worden getrokken. Hier had het planproces minder lang hoeven duren.

### **Sociale visie**

Het Masterplan Boschveld had vooral een fysieke insteek. Daarover is veel terugkoppeling geweest met bewoners, al heeft dit niet tot voldoende draagvlak geleid, omdat niet alle (particuliere) bewoners goed bereikt zijn. Naast dit fysieke plan miste een sociale visie over voorzieningen in het gebied en over de sociale samenhang tijdens de uitvoering van het plan. Een goede visie versterkt het fysieke plan en draagt bij aan het vertrouwen van bewoners in de plannen.

## **4.3 Conclusies Boschveld**

De uitvoering van het woonbeleid is grotendeels afhankelijk van het ruimtelijke ordening- en grondbeleid. De conclusies zijn ingedeeld in deze 3 beleidsvelden. Bij elk beleidsveld wordt aandacht besteed aan de rol van de raad.

### **Woonbeleid**

Een groot deel van de toekomstige woningproductie in Den Bosch wordt gerealiseerd op binnenstedelijke locaties, waaronder veel herstructureringslocaties zoals Boschveld. Betrokkenen bij Boschveld zien voortgang niet als punt waarop moet worden gestuurd. Opvallend is dat bewoners aangeven juist gebaat te zijn bij voortgang, want in onzekerheid leven over of je huis gesloopt wordt is onprettig. Voortgang van projecten, misschien juist op herstructureringslocaties, is wenselijk. Daarbij moet wel de complexiteit worden onderkend van een proces waarbij veel partijen, waaronder zittende bewoners, betrokken zijn.

De rol van de raad is kaders stellen en de plannen toetsen aan de kaders en de maatschappelijke ontwikkelingen. In Boschveld zijn weinig kaders gesteld door de raad vanuit het woonbeleid. Bij aanvang van een project kan de raad kaders stellen aan het programma vanuit het woonbeleid. De raad kan een relatie leggen tussen het woningbouwprogramma van een project en de woningproductieambities van het college.

In beginsel zijn er algemene kaderstellende afspraken met de corporaties (Lokaal Akkoord Wonen). Maar ook op projectniveau zou hier meer op gestuurd kunnen worden.

In Boschveld is het woningbouwprogramma mede bepaald door de bestaande posities van corporaties. Het is echter niet noodzakelijk om de sociale woningbouw precies op dezelfde plek weer terug te laten komen in de stad, alleen omdat hij daar nu staat. Terwijl de 800 tot 1.000 sociale huurwoningen de exploitatie van Boschveld erg lastig maakte, werd in Paleiskwartier een volledig commercieel programma opgezet, zonder maatschappelijke opgave.

Door toetsing van het programma aan het woonbeleid en productieambities op gemeentelijk niveau kan een evenwichtiger programma tot stand komen. Daarbij moet ook de ligging van de locatie en de marktpositie van het woningprogramma mee worden genomen in de afweging. In overleg met corporaties kan de productie van sociale huurwoningen dan elders in (het centrum van) de gemeente een plaats krijgen.

Een leerpunt is dat de raad dicht bij de planontwikkeling moet staan dan het geval was bij Boschveld. Een periode van vier jaar tussen het vaststellen van uitgangspunten en

bespreken van een heroriëntatie is te lang. Een mogelijkheid om beter de vinger aan de pols te kunnen houden is het hanteren van een draaiboek of in ieder geval vastleggen van het volgende moment dat de voortgang van de plannen besproken wordt in de raad.

Een andere reden om terug te koppelen over plannen is dat er een relatie is tussen de voortgang en de woningproductie in de gemeente. Wanneer de woningproductie stagneert kan binnen andere plannen gezocht worden naar mogelijkheden om de woningproductie naar voren te halen of te versnellen. De raad kan het College vragen om voorstellen te doen voor versnelling van de woningproductie binnen plannen. In Boschveld waren daar bijvoorbeeld mogelijkheden voor geweest (zie verder onder grondbeleid). Verder kan het aan de orde stellen van de woningproductie ook leiden tot meer gevoel van urgentie ten aanzien van woningproductie in het ambtenarenapparaat.

### **Ruimtelijke ordening**

De partijen hebben reeds lering getrokken uit de planontwikkeling tot op heden. In 2005 is de heroriëntatie ingezet, waarmee Boschveld stapsgewijs in deelplannen wordt uitgewerkt. Hierdoor kan beter worden aangesloten bij veranderingen in omgevingsfactoren door zowel plannenmakers als door de raad. Dit komt de voortgang ten goede.

De Masterplanaanpak is in 2000 gekozen om het gebied in samenhang aan te pakken. De samenhang van Boschveld als geheel kan moeilijker te realiseren zijn met een aanpak met meer zelfstandige (deel)plannen. Een risico is dat de zwakke plekken van een gebied, zoals het winkelcentrum in Boschveld, blijven liggen. Bij een integrale benadering met een Masterplan bestaat dat risico echter ook. De prioriteit op de aanpak van zwakke plekken in de feitelijke planuitvoering is met een Masterplan immers ook niet gegarandeerd.

Een ander leerpunt is dat bewoners meer en eerder betrokken dienen te worden bij de planvorming. In Boschveld is hier al veel aandacht voor geweest bij de plannenmakers. Toch is er een ingekomen brief van bewoners in de raad geweest waarin bewoners aangeven zich onvoldoende betrokken te voelen bij de planontwikkeling van Boschveld.<sup>33</sup> Dit zijn mogelijkheden voor de raad om op in te haken.

In de eerste fasen van de planontwikkeling zijn eigenaar-bewoners minder goed betrokken bij de plannen. Corporaties betrokken huurders van meet af aan erbij en ook eigenaar-bewoners zijn ingelicht met nieuwsbrieven. Ondanks dat de eigenaar-bewoners de mogelijkheid hadden zich goed te oriënteren op de plannen was er weinig bekend over de plannen bij deze groep. Zij hebben zich, met andere bewoners, zelf georganiseerd in Boschveld.

Bij herstructureringsprocessen dienen de eigenaar-bewoners actief betrokken te worden bij de planvorming. Wanneer ze een plaats krijgen in het proces dan hebben ze in ieder geval een meer laagdrempelige mogelijkheid<sup>34</sup> om hun ideeën en ongenoegens kenbaar te maken. Een formele vertegenwoordiging van bewoners, waaronder eigenaar-bewoners, moet een echte kans krijgen om de plannen te beïnvloeden en ook de verantwoordelijkheid

voetnoot

<sup>33</sup> Notulen raadsvergadering 26 november 2002

<sup>34</sup> Buiten de formele mogelijkheid die ze natuurlijk hebben om direct het College en raadsleden te benaderen.

om alle betrokken bewoners te betrekken. De raad kan bij aanvang van de planontwikkeling regelen dat een dergelijk orgaan in het leven wordt geroepen.

### **Grondbeleid**

Het Grassokwartier kon zelfstandig ontwikkeld worden. De gemeente bezat 80% tot 90% van de grond. In het deelgebied waren netto 1.300 woningen gepland en de plannen voor het deelgebied waren financieel neutraal. Met de opbrengsten uit vastgoed konden de tekorten gedekt worden, onder andere op het stamlijntje.

Het Grassokwartier is om verschillende redenen nog niet ontwikkeld. Ten eerste kon pas met uitvoering worden begonnen na het vaststellen van het masterplan. Ten tweede was niet alle grond verworven, waardoor nog niet begonnen kon worden met de uitvoering.

Het loskoppelen (ofwel gescheiden aanpakken) van dergelijke functieveranderingslocaties van herstructureringslocaties kan de woningproductie aanzienlijk versnellen. Dit past in het actuele beleid van het stapsgewijs aanpakken van een gebied als Boschveld en in het beleid van eerst bouwen en dan slopen (van woningen). Dit loskoppelen had de productie van 1.300 woningen op kunnen leveren op een vrij korte termijn.

Een mogelijke kanttekening daarbij is dat de locatie niet de meest gunstige is om mee te beginnen, omdat tussen het Grassokwartier en Paleiskwartier dan een stuk Boschveld ligt met een negatief imago. Dat komt waarschijnlijk de verkoopbaarheid van de nieuwe woningen niet ten goede. Toch is het naar voren halen van het Grassokwartier een interessante optie gezien vanuit het doel van woningproductie. Deze optie had zeker voorgelegd kunnen worden aan de raad.

Opvallend is dat na de heroriëntatie niet gekozen is voor het naar voren halen van Grassokwartier. De aanpak in deelplannen biedt daar wel aanknopingspunten voor. Volgens het College is ontwikkeling op korte termijn niet mogelijk, mede omdat nog niet alle grond is verworven en omdat er nog bedrijven moeten worden uitgeplaatst.

# 5

## Terugblik, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten wij eerst onze bevindingen samen in een terugblik. Verder beschrijven wij onze conclusies op basis van de documentanalyse en de interviews en vervolgens formuleren wij onze aanbevelingen. In paragraaf 5.2 beantwoorden wij de eerste drie onderzoeksvragen. De vierde en laatste onderzoeksvraag behandelen wij in paragraaf 5.3.

### 5.1 Terugblik

De Rekenkamercommissie heeft, samen met RIGO Research en Advies BV onderzoek verricht naar de succes- en faalfactoren van twee woningbouwprojecten: Paleiskwartier en Boschveld. Dit onderzoek is een vervolg op het eerder door de Rekenkamercommissie verrichte onderzoek naar het woonbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch. In dit vervolgonderzoek Wonen stond de vraag centraal welke factoren (waaronder de rol van de gemeenteraad) het succes of falen van de voortgang van een woningbouwproject verklaren. Verder is onderzocht of op basis hiervan conclusies te trekken zijn over de effectiviteit van het woonbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch. De Rekenkamercommissie stelde zich ook ten doel om leerpunten te formuleren voor toekomstig woonbeleid, evenals aanbevelingen voor de rolinvulling en sturing door de gemeenteraad in het woonbeleid. Er is dossieronderzoek verricht en er zijn interviews afgenomen.

In het rapport is een algemene schets gegeven van het gemeentelijke woonbeleid sinds 2001. Ook is bekeken hoe dit beleid heeft uitgepakt en wat de resultaten ervan waren. Het instrumentarium van de gemeente in het woonbeleid is de afgelopen 10 jaar erg veranderd. De gemeente heeft niet meer de 'harde' sturingsmethoden in het volkshuisvestingsbeleid van tien jaar geleden. Netwerksturing, waarbij alle partijen onderling afhankelijk zijn, is daarvoor in de plaats gekomen. Dit vraagt om adequate communicatie, samenwerking en coördinatie. Het inzetten van een woonvisie en het werken met convenanten en prestatieafspraken zijn instrumenten van netwerksturing. De gemeente (college en raad) heeft geen dwingende instrumenten voor het woonbeleid (meer). De beschikbare juridische instrumenten zijn 'passief'. De tegenwoordige economische rol van de gemeente bij de woningproductie beperkt zich tot het grondbeleid voor woningbouw en andere functies. Het

woonbeleid is sterk verweven met het ruimtelijke orderings- en grondbeleid. Instrumenten voor realisering van het woonbeleid zitten ook in deze beleidsterreinen.

Bij de analyse van succes- en faalfactoren en instrumenten voor woningbouw op projectenniveau is gekeken naar meerdere beleidsterreinen. In het rapport is ingegaan op het woonbeleid in 's-Hertogenbosch. De in de woonvisie en jaarlijkse rapportages (najaarsnota's) beschreven doelen en instrumenten zijn geschetst. Wij hebben ook de taakstelling, voortgang en realisatie van de woningbouw de voorbije jaren beschreven. De taakstelling voor de jaren 2008 en 2009 is 1.200 woningen per jaar (Najaarsnota 2006). De totale beoogde productie voor 2005-2010 is 5.000 (gemiddeld 1.000 woningen per jaar). De beoogde woningproductie in de periode 2000-2004 is niet gerealiseerd. De door het college genoemde oorzaken en risicofactoren voor het behalen van de taakstelling in de komende jaren, zijn in het rapport opgenomen.

De gemeenteraad heeft op twee momenten nadrukkelijk gestuurd om de woningproductie te verhogen. Eind 2003 heeft de raad een motie aangenomen die heeft geleid tot de instelling van de Taskforce Wonen. In 2005 nam de raad een motie aan die het college opriep met een voorstel te komen om de voorbereidingstijd van ruimtelijke plannen binnen de gemeentelijke organisatie met 20% te bekorten. De raad heeft mogelijkheden om op projectniveau (bij) te sturen niet benut.

De sturing van het woonbeleid bij projecten vindt vooral plaats in de planontwikkelingsfase (woningaantallen, woningdifferentiatie / doelgroepen, woningdichtheid, woonmilieu, woningbouwfasering). De keuze voor de beide cases is vooral gebaseerd op de belangrijke rol van de aspecten functiemenging (Paleiskwartier) en herstructurering (Boschveld), de verschillende rollen van de raad in beide cases (meer 'op afstand', dan wel nadrukkelijker betrokken), het type project (functieverandering en herstructurering), de verschillende rol van betrokkenen (bewoners, corporaties) in beide projecten, de verschillende rol van beide projecten in de realisering van de woningbouwproductie en de constructie die voor beide projecten is gekozen (PPS, projectvorm en aanpak). Juist ook de verschillen maken beide projecten leerzaam. We hebben zo getracht een zo groot mogelijke diversiteit aan succes- en faalfactoren in acht te nemen voor het kunnen beoordelen van de mogelijke sturingsinstrumenten voor het woonbeleid.

De belangrijkste succesfactoren in de casus Paleiskwartier waren: de kwaliteit van het plan en de goede projectorganisatie. Daarnaast bleken ook het draagvlak en de afwezigheid van bestaande belangen van bewoners versnellende factoren. De locatie zelf was een positieve factor (de ligging, het grondeigendom van de gemeente en de afwezigheid van bewoners). De belangrijkste vertragende factoren waren de complexiteit van het plan en de marktsituatie. Het beeld is dat de gemeente in deze casus een goede ontwikkelingsstrategie heeft gekozen, met publiek-private samenwerking in de vorm van een BV. De vormgeving van het bestemmingsplan en de samenwerkingsovereenkomst worden positief gewaardeerd. Als nadeel wordt genoemd dat de gemeente erg op afstand heeft gestuurd. De gemeenteraad stond op grote afstand. Maar ook de communicatie vanuit de BV had beter gekund. De omvangrijke gemeentelijke grondpositie in het Paleiskwartier maakte het succes mede mogelijk. Het feit dat de gemeente zelf actief mee ontwikkelde, zorgde voor vertrouwen bij de andere partijen. De samenwerking met de andere partijen verliep goed; de neuzen stonden dezelfde kant op.

De vertraging bij de woningbouw in het Paleiskwartier is vooral opgelopen in de verkoopfase. Het bezwaar van de provincie tegen de in het bestemmingsplan gehanteerde parkeernomen speelde ook een rol.

Het woonbeleid lijkt bij de planvorming voor het Paleiskwartier nauwelijks een rol te hebben gespeeld. Het college, maar zeker ook de raad, hebben tijdens het project weinig mogelijkheden gehad om het project bij te sturen. Sturing (door de BV) vond niet zozeer plaats vanuit het woonbeleid maar meer vanuit het financiële belang van een goede voortgang en de ruimtelijke kwaliteit.

Leerpunt voor versnelling in de woningbouw vanuit de casus Paleiskwartier is, dat een minder omvattend plan (minder integratie van woon- en werkfuncties, minder grootschalige opzet) positief kan zijn voor een snelle(re) woningbouw. Een stap-voor-stap benadering leidt in veel gevallen sneller tot resultaten. Ook het werken met een globaal kader (bestemmingsplan, samenwerkingsovereenkomst en gebiedsontwikkelingsovereenkomst) dat later per deelproject wordt ingevuld, past in deze werkwijze. Een gemiddelde voorbereidingstijd van vier jaar voordat de eerste woningbouw plaatsvindt, is niet ongebruikelijk. Dit gegeven is ook voor de kaderstellende taak van de raad van belang. In de fase van het stedenbouwkundig plan zijn de verwerving van strategische grondposities en de lobby bij de NS en het Ministerie van Justitie belangrijk gebleken. De gemeenteraad heeft hierin geen rol gespeeld. Succesfactoren in de bestemmingsplanfase waren de flexibiliteit van het bestemmingsplan zelf en de succesvolle PPS-constructie. De kwaliteit van de projectorganisatie en de flexibiliteit van het bestemmingsplan waren succesfactoren in de woningbouwplanfase. In deze planfase lijkt de gemeente minder instrumenten te hebben ingezet dan mogelijk was. Een bredere woningdifferentiatie had de voortgang waarschijnlijk kunnen versnellen, in dezelfde tijdspanne. In de uitvoeringsfase waren de kwaliteit van het project, het imago en het snel en flexibel inspelen op de marktvraag naar dure koopwoningen door de projectorganisatie succesfactoren.

In 1999 werd Boschveld aangewezen als GSB-aandachtsgebied. In 2001 besloot de raad om een Masterplan op te stellen. Dat plan was in 2003 gereed maar het college besloot in 2005, na de inspraakperiode, een hearing en behandeling in de raadscommissie, om het plan uiteindelijk niet in de raad te brengen. Er kwam in 2005 een herzien voorstel 'Heroriëntatie Boschveld', opgebouwd vanuit een procesaanpak. De nieuwe planontwikkeling loopt momenteel. De verbondenheid in de wijk en de extra aandacht van de gemeente hebben er wellicht toe geleid dat de negatieve spiraal waarin de wijk zich bevond, al deels doorbroken is. Het proces vanaf 2000 met bewoners heeft hen ervan doordrongen van de noodzaak de wijk aan te pakken. De nieuwe aanpak met deelplannen wordt een succes genoemd, omdat tussentijdse sturing mogelijk blijft en omdat kleinere deelplannen dicht bij de inwoners staan. Het geringe draagvlak bij bewoners en de te grootschalige opzet van het masterplan met de lange looptijd, waren destijds de faalfactoren. De voortgang van de woningproductie was geen issue in Boschveld. De kwaliteit van het plan stond voorop. De raad heeft weinig druk opgevoerd op de woningproductie in Boschveld en geen vragen gesteld over de voortgang van de planvorming, volgens geïnterviewde ambtenaren. Er is ook niet gezocht naar mogelijkheden om de woningproductie te versnellen, hoewel deze wel aanwezig waren in het



Grassokwartier, (+1.300 woningen op een functieveranderingslocatie waarvoor de gemeente het merendeel van het terrein al had verworven) zo blijkt uit het onderzoek.

De raad heeft in de casus Boschveld slechts beperkt invloed uitgeoefend op de planvorming. In 2001 is ingestemd met de uitgangspunten, daarna zijn de raad geen stukken meer aangereikt tot de heroriëntatie in 2005. Vanuit het woonbeleid is één kader gesteld: er moesten net zoveel huurwoningen terugkomen als in de uitgangssituatie.

Leerpunt uit de casus Boschveld is dat de raad vanuit het woonbeleid weinig kaders heeft gesteld voor Boschveld. Het woningbouwprogramma kon daarom alle kanten op. Een programma voor kleinere deelgebieden, met een niet te lange termijn, leidt tot meer flexibiliteit voor het totaalprogramma, strakkere kaders en het beter kunnen afstemmen van verwachtingen tussen raad en planontwikkelaars.

Een minder hoge ambitie had in Boschveld wellicht geleid tot een evenwichtiger plan. In Boschveld is gestuurd op projectniveau. De integrale gebiedsbenadering stond centraal, om zo ook maatschappelijke problemen te kunnen aanpakken. De woningbouwopgave op gemeentelijk niveau speelde geen rol bij het opstellen van het bouwprogramma voor Boschveld.

Uit het onderzoek blijkt dat er al lering is getrokken uit de casus Boschveld, door te gaan werken met kleinschaliger herstructureringsplannen die stap voor stap worden aangepakt. Dit zal ook een positieve invloed hebben op de woningbouwproductie. Strategisch verwerven van grond is belangrijk. Uit het onderzoek ontstaat geen eenduidig beeld over de vraag hoe het college hierin heeft geopereerd. In ieder geval is het tijdig en voldoende beschikbaar hebben van ontwikkelingslocaties voor woningbouw cruciaal. In Boschveld is het woningbouwprogramma mede bepaald door de bestaande posities van corporaties. Terugbouwen van sociale woningbouw op andere locaties in de stad had een optie kunnen zijn. Toetsing van het programma aan het woonbeleid en de productieambities op gemeentelijk niveau kan tot een evenwichtiger programma leiden. De raad moet de informatie aangereikt krijgen over de relatie met het totale woningbouwprogramma. De raad zelf kan het college vragen om voorstellen te doen voor versnelling van woningbouw binnen plannen.

De gemeenteraad heeft in Boschveld in de planontwikkelingsfase op afstand gestaan. Door de raad meer te betrekken bij de planvorming kan aan meer draagvlak worden gewerkt. Het werken met een draaiboek kan de raad meer bij de planontwikkeling betrekken. Hetzelfde geldt voor de bewoners. Zij vragen om duidelijkheid, betrokkenheid en voortgang. In de eerste fase van de planontwikkeling zijn eigenaar-bewoners minder goed betrokken bij de plannen dan de huurders. Dit is een aandachtspunt. Vanuit het grondbeleid was het naar voren halen van het Grassokwartier een interessante optie geweest vanuit de woningproductie bezien. Deze optie had zeker aan de raad voorgelegd kunnen worden. Het in de planontwikkeling gescheiden aanpakken van functieveranderingslocaties (zoals het Grassokwartier) van herstructureringslocaties kan de woningproductie aanzienlijk versnellen.

Op basis van de hiervoor beschreven cases en de beschrijving van het gemeentelijke woonbeleid hebben wij conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Hierover gaan de nu volgende paragrafen.

## 5.2 Conclusies uit de documentanalyse en interviews

### 5.2.1 Welke factoren verklaren het succes en falen van een woningbouwproject?

De succes- en faalfactoren zijn deels projectgebonden. Het succes van het ene plan of instrument, is bij een ander plan niet gegarandeerd of het heeft daar zelfs een averechts effect. De masterplanaanpak is daar een voorbeeld van. Deze was in het ene project een succesfactor en in het andere juist een faalfactor. Dit werd veroorzaakt door de verschillen in uitgangssituatie ten aanzien van onder andere de aanwezigheid dan wel afwezigheid van bestaande belangen van bewoners in het gebied.

#### Succesfactoren

Aandacht van een project op ambtelijk niveau, vooral in de beginfase van het project, is belangrijk. Prioriteit binnen het ambtelijk apparaat heeft een positief effect op de voortgang van projecten. Volgens geïnterviewden is dit bijvoorbeeld ook het geval in Haverleij (goede voortgang) en Groote Wielen (stagnatie).

Veranderende economische omstandigheden gedurende de projectperiode, spelen een belangrijke rol. Een programma moet zich gemakkelijk en goed kunnen aanpassen aan deze veranderingen. De projectorganisatie moet veel ruimte hebben om het plan aan te passen en niet steeds terug hoeven terugkoppelen met de raad. Een flexibele kaderstelling door de raad maakt een slagvaardige projectorganisatie mogelijk.

Een flexibele planologische vormgeving van een woningbouwproject maakt het mogelijk om in te spelen op veranderende omstandigheden. Ook hoeft op deze manier het gehele plan niet tot in detail bekend te zijn, voordat met bouwen kan worden begonnen. Een dergelijke aanpak is één van de succesfactoren gebleken.

#### Faalfactoren

De masterplanaanpak kan in een herstructureringsgebied een faalfactor zijn. Deze aanpak geeft veel onrust onder bewoners. Voor de raad is het lastig de gevolgen van beslissingen te overzien met een grote complexiteit en grote tijdsspanne. Een grootschalige opzet van het plan is onwerkbaar bij een complexe uitgangssituatie. In een dergelijk geval is een werkende weg procesaanpak een betere optie voor herstructurering.

Het ontbreken van voldoende draagvlak bij bewoners draagt bij aan vertraging. Het is belangrijk bewoners vroegtijdig en actief te betrekken bij de plannen en geen belangrijke categorieën belanghebbenden te missen.

Het combineren van functies (bijvoorbeeld woningbouw en kantoren) in een bouwblok maakt een plan kwetsbaarder voor economische invloeden. Te weinig gebruik maken van het instrument differentiatie naar goedkope segmenten kan tot vertraging leiden.

Het opzetten van een te complex plan, met een grootse opzet is ook een faalfactor gebleken. Eisen als terugbouw van alle sociale huurwoningen in combinatie met financiële

haalbaarheid, leiden tot een zeer dicht programma. De afweging die dan wordt gemaakt op basis van het woonbeleid maakt een plan minder haalbaar.

### **De rol van de gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft in beide onderzochte plannen een verschillende rol gespeeld. In het ene plan heeft de raad na de kaderstelling jarenlang op afstand gestaan. Bij het andere plan heeft de raad aanvankelijk ook op afstand gestaan. Later is de raad zich nadrukkelijker met de planvorming bezig gaan houden na de (negatieve) inspraakreacties op het masterplan.

De raad heeft in beide projecten te weinig de 'vinger aan de pols' gehouden en aanwezige (bij)sturingsmomenten niet voldoende benut om een debat te voeren over de voortgang. Dit kan te wijten zijn aan de geringe voortgangs- en sturingsinformatie die de raad wordt aangereikt en de spaarzame 'contactmomenten' waarop de raad bij de projecten wordt betrokken, maar ook aan het initiatief van de raad zelf om frequenter en steviger te sturen en om informatie te vragen. Sturingsmomenten doen zich wel voor, maar worden niet altijd als zodanig herkend of benut. Kaderstelling door de raad speelt zich af in de beginfase, maar zeker ook tijdens het project, wanneer de kaders 'bewaakt' moeten worden. Gemakkelijk gezegd, maar dit vraagt wat van zowel het college als de raad. Wij komen nog terug op dit punt.

### **5.2.2 Hoe is de effectiviteit van het woonbeleid?**

De afgelopen jaren zijn doelen van het woonbeleid, vooral de woningproductie, niet gehaald. De woningproductie op VINEX-locaties in 's-Hertogenbosch was lager dan in andere regio's in Nederland. In 2000 zijn wel 1.000 woningen gebouwd, waarmee is aangetoond dat de doelstelling van 1.000 woningen niet irreëel is.

De oorzaken van de lage productie zijn, onder andere:

- tekort aan bouwrijpe locaties;
- vertraging Groote Wielen;
- verslechtering woningmarkt;
- nieuwe regelgeving rijk (luchtkwaliteit);
- veel planaanbod van (dure) appartementen in recentere jaren.

De gemeente heeft na 2003 met succes een aantal stappen gezet om de woningbouw vlot te trekken, waaronder het instellen van een taskforce en afspraken met corporaties over woningproductie. Daarnaast is een aantal stappen gezet binnen de ruimtelijke ordening om de woningbouw vlot te trekken, waaronder het versneld in ontwikkeling brengen van nieuwe woningbouwlocaties.

De genoemde oorzaken liggen bijna allemaal buiten de invloed van het woonbeleid. Het woonbeleid heeft geen dwingende juridische of financiële instrumenten om de woningproductie te beïnvloeden. Wel heeft het college het instrument communicatie ('netwerksturing') ter beschikking. Daarbinnen zijn er mogelijkheden om afspraken te maken met corporaties en ontwikkelaars over woningproductie. Daarnaast kan het college instrumenten uit het ruimtelijke ordening- en grondbeleid inzetten voor woonbeleid.

Er lijkt niet voldoende aandacht te zijn besteed aan de doorwerking van het woonbeleid, zeker op projectniveau, naar het ruimtelijke ordenings- en grondbeleid. Het woonbeleid

wordt onvoldoende kaderstellend gebruikt bij het opstarten van nieuwe ruimtelijke projecten. Dat heeft mede bijgedragen aan het niet halen van de woningproductie.

Het woningbouwprogramma op projectniveau is bepalend voor de bijdrage van een project aan het woonbeleid en aan het woningbouwprogramma op gemeentelijk niveau. Dit programma op projectniveau wordt op hoofdlijnen vastgelegd in het beginstadium van projecten en is één van de kaders die de raad meegeeft aan het college. In beide cases is geconstateerd dat de raad op afstand heeft gestaan bij de planvorming, vooral in het begin. De raad zou beter gebruik kunnen maken van de mogelijkheden om vooraf heldere kaders te stellen bij aanvang van het project. Wij komen hier nog op terug.

### 5.2.3 Wat zijn de leerpunten voor het toekomstige woonbeleid?

Een eerste leerpunt is dat plannen niet te veelomvattend moeten worden ontwikkeld. Het is vaak verstandiger om te kiezen voor een stapsgewijze benadering. Wanneer dat mogelijk is, kan het opknippen van een locatie in meerdere deellocaties – zoals bij de Groote Wielen is gebeurd – sneller leiden tot woningbouw.

Aandacht moet worden besteed aan de vraag op de woningmarkt. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er veel appartementen op de markt komen in 's-Hertogenbosch. De afzetbaarheid van woningen en daarmee de woningproductie kan verhoogd worden wanneer het woningbouwprogramma meer marktconform ontwikkeld wordt.

Ambitie voor een gebied kan een positieve invloed hebben, maar plannen ook onhaalbaar maken. Bij het formuleren van de ambities voor een bepaald project mag de haalbaarheid niet uit het oog worden verloren.

De gemeente dient rekening te houden met uitval van plannen. Een vuistregel is dat 30% van de woningbouwplannen ergens in het planproces uitvalt. Volgens de Notitie Woonbeleid 2001 heeft de gemeente slechts een zeer klein overschot in de plancapaciteit aangehouden. Daardoor werd de woningproductie door tegenvallers al snel onhaalbaar. Daadwerkelijk realiseren van 1.200 woningen per jaar, betekent ontwikkelen van plannen voor bijna 1.600 woningen.

Het bouwen in binnenstedelijk gebied brengt hindernissen met zich mee. De bestaande belangen van bewoners zijn groot, zodat er al snel veel weerstand tegen een nieuwbouwplan is.

Op projectniveau heeft de gemeenteraad nu weinig inzicht in en invloed op het programma. Er wordt in de informatievoorziening naar de gemeenteraad toe geen duidelijk verband gelegd tussen de voortgang van aparte projecten en die van de woningbouw in de gemeente als geheel. De raad kan daardoor niet effectief sturen op de voortgang van de woningbouw op projectniveau.

Tijdige en transparante consultatie van belanghebbenden kan zorgen voor minder weerstand. Wanneer belanghebbenden zich geconfronteerd zien met een plan waarop geen inspraak meer mogelijk lijkt, wordt hun weerstand vergroot. Daarmee kan de planvorming vertraging oplopen.

Op sommige momenten lijkt de gemeente zich te veel te focussen op het voeren van actief grondbeleid. De ontwikkeling van de Groote Wielen lijkt, bijvoorbeeld, vertraging te hebben opgelopen doordat getracht is met alle grondeigenaren een bouwclaimovereenkomst af te

sluiten. Wanneer gebruik was gemaakt van faciliterend grondbeleid, bijvoorbeeld door exploitatieovereenkomsten af te sluiten, had de woningbouw op die locatie wellicht sneller van start kunnen gaan.

### 5.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf geven wij een aantal aanbevelingen voor de uitvoering van het woonbeleid, die de gemeenteraad kan benutten voor het versnellen van de woningbouw. De aanbevelingen hebben betrekking op het woonbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid en grondbeleid.

#### ***Aanbeveling 1 (woonbeleid): weeg woonbelangen en andere belangen zorgvuldig af en stuur in projecten meer vanuit het woonbeleid***

De effectiviteit van het woonbeleid is voor een groot deel afhankelijk van hoe dit beleid landt in het woningbouwprogramma van projecten. Bij het initiëren van een project moet een evenwicht worden gevonden tussen de eisen van het woonbeleid en de haalbaarheid van een locatie. Sociale woningen kunnen bijvoorbeeld ook elders in (het centrum) van de stad worden teruggebouwd. In beginsel zijn er algemene kaderstellende afspraken met de corporaties (Lokaal Akkoord Wonen). Maar ook op projectniveau zou hier meer op gestuurd kunnen worden.

Een evenwichtig woningbouwprogramma, goed afgestemd op de eisen van de markt, kan de afzet versnellen. De woningbouw in het Paleiskwartier had, bijvoorbeeld, sneller kunnen verlopen wanneer de woningen goedkoper op de markt waren gebracht. Ook hier geldt dat een evenwicht gevonden moet worden tussen financiële belangen en de voortgang van de woningbouw. Bij het vaststellen van het woningbouwprogramma zou de raad moeten toetsen in hoeverre dit aansluit bij de voorgenomen woningproductie en de marktontwikkelingen. Wanneer een plan in de focus op het aantal te bouwen woningen plotseling onhaalbaar blijkt is dat vervelender voor de voortgang dan een exploitatie met minder woningen die wel haalbaar is.

Binnen herstructureringsprojecten wordt weinig gezocht naar mogelijkheden voor versnelling van de woningproductie, terwijl daar wel mogelijkheden voor zijn (zie Boschveld, Grassokwartier). Het lijkt erop dat binnen de gemeente de voortgang van woningproductie binnen herstructurering geen doel op zich is, terwijl bewoners juist geen baat hebben bij vertraging. De aanpak met deelplannen biedt hier betere mogelijkheden toe dan de masterplanaanpak.

Het is belangrijk dat de woningproductie binnen de gemeente 's-Hertogenbosch in algemene zin een hogere prioriteit krijgt. Het spreekt vanzelf dat, wanneer de gemeenteraad bij de afweging tussen de belangen van de woningproductie en andere belangen de woningbouw prioriteit geeft, er sneller gebouwd kan worden dan wanneer deze afweging andersom uitvalt. Het halen van de beleidsdoelstelling om 1.200 woningen per jaar te bouwen is dan ook deels een kwestie van het laten prevaleren van dit belang boven eventuele conflicterende belangen. Ook hierin kan de gemeenteraad een rol spelen, door bij de besluitvorming deze afweging bewust te maken.

Wij constateerden een zeker 'cultuurelement' in de discussies over de woningbouw en de haalbaarheid van de aantallen te bouwen woningen. Uitspraken over 'het vermogen van de stad' (700/750 woningen) hebben het gevaar van verwarring met de feitelijke streefcijfers, en zouden ertoe kunnen bijdragen dat de streefcijfers als minder hard worden beschouwd. Hoewel lastig handen en voeten te geven, zouden wij ervoor willen pleiten om deze cultuur op alle niveaus (organisatie, college, raad) te doorbreken. Dit cultuuraspect heeft geen positieve invloed op de doelen die de gemeente zichzelf stelt.

***Aanbeveling 2 (woonbeleid): faciliteer sturing en kaderstelling door de raad in initiatieffase van nieuwe projecten en zoek naar draagvlak***

Bij het opstarten van een project kan, om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken, een werkwijze analoog aan die bij de MER gehanteerd worden. Er moet dan, in een zeer vroege fase van de planvorming, een startnotitie opgesteld worden, waarin naast een voorkeursvariant een aantal alternatieven is opgesomd. Men kan denken aan het alternatief dat tot de hoogste woningproductie leidt en het in financieel opzicht optimale alternatief.

Wanneer de gemeenteraad besloten heeft tot ontwikkeling van één van de alternatieven, kan voor dat alternatief een draaiboek worden uitgewerkt. Het is aan te bevelen om, zij het niet te gedetailleerd, dit draaiboek van bepaalde tijdslimieten te voorzien. Dat maakt dat beter beoordeeld kan worden in hoeverre daadwerkelijk van vertraging sprake is. Daarnaast kan de raad voor een betere sturing kunnen vragen naar alternatieven waarmee (delen van) de woningproductie van herstructureringsprojecten kunnen worden versneld.

De gemeenteraad moet zich aan een plan kunnen verbinden – of aan kunnen geven dat een plan anders ingevuld moet worden – voordat het plan tot in detail uitgewerkt is. Het eerder zoeken naar draagvlak bij de gemeenteraad voorkomt dat de raad later een uitgewerkt plan verwerpt. Andersom kan een meer initiatiefrijke houding van de raad voorkomen dat een plan op een naar de mening van de raad onjuiste wijze wordt uitgewerkt. Continueer de kaderstelling gedurende het project.

***Aanbeveling 3 (woonbeleid): betrek de raad bij het planvormingsproces en voorziet hem van 'vraaggerichte' informatie. Werk de mogelijke sturingsmomenten verder uit.***

Niet alleen in de initiatieffase van een woningbouwproject kan de gemeenteraad een belangrijkere rol spelen, datzelfde geldt voor het volgen van de voortgang in latere planfasen. De casus Paleiskwartier leert, dat het belangrijk is gedurende een project te kunnen omschakelen (minder kantoren, meer woningbouw) als de marktsituatie dat nodig maakt. Zonder bijsturing is het uiteindelijke resultaat van het project er één, die niet aansluit op de vraag vanuit de markt.

Met het oog daarop is het belangrijk dat de raad ook op projectniveau geïnformeerd wordt over de voortgang van de woningbouw. De raad dient niet alleen over informatie met betrekking tot de voortgang van de woningbouw in de gemeente als geheel te beschikken, maar moet ook kennis kunnen nemen van de voortgang van specifieke projecten. Een koppeling met de jaarlijkse bespreking van de grondexploitaties kan bijvoorbeeld zinvol zijn.

Voorwaarde is wel dat de (sturings)informatie over woningbouw die aan de raad wordt aangereikt, 'vraaggericht' (vanuit het perspectief en de behoefte van de raad) is samengesteld.

*Overzicht mogelijke sturingsmomenten van de raad in het woonbeleid:*

- Bestemmingsplanprocedures, (hernieuwing) voorbereidingsbesluiten en artikel 19-procedures: inhoudelijke sturing, controle en sturing op voortgang.
- Jaarlijkse bespreking van de grondexploitaties: (ook) informatie over voortgang woningbouw, actuele planningen, kwaliteitseisen. Controle en kaderstelling.
- Voortgangsrapportages/najaarsrapportages woningbouw. Jaarlijkse informatiebrief over voortgang projecten (via college) ten behoeve van de raad, in relatie tot de doelstellingen uit de nota Woonbeleid. Wanneer daar aanleiding toe is, agenderen voor een raadscommissie.
- Startnotities, intentieovereenkomsten, en masterplannen van individuele woningbouwprojecten: sturing en kaderstelling. Mede bespreken in relatie tot andere projecten. Bij herstructurering ook sturing bij bespreking van de sociale visies, wijkplannen en herstructureringsplannen.
- Jaarlijks integraal kaderstellend en controlerend debat over de woningbouw, gericht gevoed met informatie over voortgang, afwijkingen, alternatieven, gevolgd door uitspraken van de raad.
- Voorjaarsnota en de begroting: de raad kan jaarlijks integraal en systematisch de richting van het woonbeleid (Voorjaarsnota) en de financiële dekking en prioritering (Begroting) met betrekking tot de woningbouw agenderen.
- Vaststelling van de Nota Wonen (in 2007). Meerjarige visie en doelen, met bijbehorende kaderstelling door de gemeenteraad.

Wij geven hier de mogelijkheden. Deze instrumenten horen natuurlijk in een groter geheel van bestuurlijke processen binnen de gemeente. Wij zouden in dit verband de raad, raadscommissies en/of presidium willen aanbevelen om deze sturingsmogelijkheden verder uit te werken, ze in de planningen van bestuurlijke trajecten mee te nemen en ze te benutten.

### **Aanvullende suggesties woonbeleid**

Een jaarlijks debat over de voortgang van de woningbouw, zoals aanbevolen in het eerste onderzoek van de Rekenkamercommissie over woonbeleid, kan zorgen voor de integratie van project- en programmaniveau. De raad heeft dit inmiddels opgepakt en organiseert een beleidsdebat Volkshuisvesting. Wij zouden de suggestie willen doen om tijdens een dergelijk debat zowel aan de orde te stellen hoe de voortgang van de afzonderlijke projecten is, als hoe de woningproductie van de gemeente als geheel ervoor staat. De gemeenteraad kan op deze wijze eenvoudiger aandacht besteden aan de verwevenheid van het bredere woonbeleid met specifieke woningbouwprojecten. Wij zien het als een belangrijk voordeel van een jaarlijks debat dat sprake van een meer integrale informatievoorziening over het woonbeleid aan de gemeenteraad. Voorwaarde is wel, dat

het college de raad van gerichte sturingsinformatie voorziet: waar gaat het goed, waar zijn problemen, welke alternatieven zijn mogelijk, op welke punten kan/moet de raad sturen, etc. Vanzelfsprekend is het belangrijk dat er bij woningbouwprojecten in bestaand stedelijk gebied veel aandacht uitgaat naar betrokkenheid van bewoners. Het college besteedt hier (terecht) veel aandacht aan, in alle projecten. Duidelijkheid in de communicatie, openheid over wat precies de plannen zijn, is daarbij een vereiste. Indien bewoners het idee krijgen dat een gemeente dingen ‘achterhoudt’, ontstaat weerstand. Een aandachtspunt hierbij is het betrekken van eigenaar-bewoners. Bij herstructureringsprojecten blijken zij een informatieachterstand ten opzichte van huurders te hebben.

***Aanbeveling 4 (ruimtelijke ordening): zorg voor voldoende plancapaciteit***

Bij het ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties moet rekening worden gehouden met het feit dat een locatie gemiddeld een voorbereidingstijd van vier jaar vergt. Men moet dus tijdig een start maken met het zoeken naar nieuwe woningbouwlocaties. De gemeenteraad dient hierin een controlerende rol te vervullen. Daarbij moet de raad zich er ook van bewust zijn dat een planuitval van 30% zeker niet ongebruikelijk is.

Het is van belang dat er voldoende woningbouwlocaties tijdig beschikbaar zijn en dat er meerdere bouwlocaties zijn, waardoor flexibiliteit ontstaat. Daarbij moet rekening gehouden worden met zowel de lange duur van het planproces als met eventuele planuitval. Om over een periode van tien jaar gemiddeld 1.000 woningen per jaar te bouwen moet er begroot worden op een plancapaciteit van gemiddeld ongeveer 1.500 woningen per jaar.

***Aanbeveling 5 (ruimtelijke ordening): stel flexibele planologische kaders op***

Kaderstelling via een flexibel bestemmingsplan, waarbinnen deelprojecten zonder tussenkomst van de raad uitgewerkt kunnen worden, maakt dat slagvaardig kan worden opgetreden bij de ontwikkeling van een bepaald project. Partijen kunnen op deze wijze, bijvoorbeeld, eenvoudiger het woningbouwprogramma aanpassen aan een veranderende marktsituatie. Op deze wijze kan wellicht een versnelling van de woningbouw plaatsvinden. Het werken met artikel 19-procedures binnen het kader van een ontwerpbestemmingsplan, zoals bij Paleiskwartier is gebeurd, is een voorbeeld van een zeer flexibele vormgeving van de planologische kaders.

***Aanbeveling 6 (ruimtelijke ordening): beperk de functionele en ruimtelijke omvang van projecten***

Ruimtelijke projecten moeten niet te groots en te integraal worden opgezet. Het is vaak effectiever wanneer een groot project – eventueel binnen globale kaders, zoals hierboven geschetst is – opgesplitst wordt in verschillende deelprojecten. Daardoor kan veelal al begonnen worden met een bepaald deelproject, terwijl de start van een project als geheel nog jaren op zich zou kunnen laten wachten.

Vermijd tevens een te strikte koppeling tussen meerdere functies, bijvoorbeeld tussen kantorenbouw en woningbouw, loopt een project grotere risico's. Problemen bij het ontwikkelen van de ene functie werken dan door in de voortgang van de andere functie.



**Aanbeveling 7 (grondbeleid): verwerf strategische grondposities en maak een zorgvuldige afweging tussen actief of faciliterend grondbeleid**

Met strategische grondposities kan de gemeente haar invloed op het proces van locatieontwikkeling versterken. Posities moeten in een vroeg stadium worden ingenomen, voordat de eerste planvorming begint. Wanneer de gemeente wacht met aankopen totdat plannen in procedure gebracht zijn, is het risico groot dat private partijen al posities hebben ingenomen.

De gemeente 's-Hertogenbosch verwerft al strategisch gronden voor toekomstige ontwikkelingen. Aanbevolen wordt om het strategisch grondbeleid af te stemmen met de raad, in een zodanige vorm dat geen marktgevoelige informatie naar buiten komt.

Alhoewel actief grondbeleid nuttig kan zijn voor het versnellen van de woningproductie, kunnen in veel gevallen met faciliterend grondbeleid ook voldoende resultaten worden geboekt. Wanneer grondverwerving problematisch blijkt, kan de gemeente door faciliterend grondbeleid toch tot ontwikkeling van woningen overgaan. Ook publiek-private samenwerkingsvormen kunnen goed gebruikt worden. De Grondexploitatiewet, die waarschijnlijk per 1 januari 2008 in werking treedt, versterkt hierin de gemeentelijke positie. Aanbevolen wordt om, bijvoorbeeld in het kader van een Nota Grondbeleid, goed te overwegen welke vorm van grondbeleid in welke gevallen de voorkeur verdient.

**5.4****Tot slot**

Met dit vervolgonderzoek beoogden wij een verdieping aan te brengen in de sturing van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch. Mogelijke succes- en faalfactoren van twee woningbouwprojecten zijn in kaart gebracht. Zo ook de instrumenten en momenten die de gemeenteraad heeft om het woonbeleid beter te kunnen sturen. Vooral wat dit laatste betreft menen wij een verdere stap te hebben gezet ten opzichte van ons eerdere onderzoek.

Wij constateren dat er al veel is gebeurd in de gemeente en dat er hard wordt gewerkt om de doelstellingen van het woonbeleid te halen. Wij hopen met de aanbevelingen uit dit vervolgonderzoek het college, maar vooral ook de raad, van dienst te zijn bij het verder vormgeven, sturen en controleren van het toekomstige woonbeleid.

## Bijlage I: Lijst geïnterviewden

### **Casus Paleiskwartier**

Dhr. G. Snijders (Wethouder Ruimtelijke Ordening/Grondbeleid)  
Dhr. J. van Heijningen (Lid gemeenteraad 's-Hertogenbosch)  
Mevr. R. Severens (Projectleider Paleiskwartier)  
Dhr. W. van der Made (Directeur Stadsontwikkeling 's-Hertogenbosch)  
Dhr. D. van Peer (Jurist Grondzaken 's-Hertogenbosch)  
Dhr. M. Damen (Jurist Ruimtelijke Ordening 's-Hertogenbosch)  
Dhr. R. Ridderbeks (Senior beleidsmedewerker Wonen 's-Hertogenbosch)  
Dhr. N. de Boer (Directeur Kondor Wessels)  
Dhr. T. de Laat (Voorzitter Wijkbelangen Paleiskwartier)

### **Casus Boschveld**

Dhr. R. Weterings (wethouder Volkshuisvesting/Stedelijke Vernieuwing)  
Dhr. P. Kagie (Lid gemeenteraad 's-Hertogenbosch)  
Dhr. R. Dekens (Voormalig projectleider Boschveld)  
Dhr. J. Buitink (Huidig projectleider Boschveld)  
Dhr. R. Ridderbeks (Senior beleidsmedewerker Wonen)  
Dhr. G.J. Arts (Hoofd Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw)  
Dhr. T. Meijer (Hoofd Grondzaken en Wonen)  
Dhr. Van Gurp (Directeur Zayaz, fusie van SSW en SHW)  
Dhr. H. Roozendaal (Directeur BrabantWonen)  
Dhr. J. Lijzen (Voorzitter bewonersplatform OBB)

## Bijlage II: gespreksthema'slijst

- 1 In welke opzichten (kwaliteitsaspecten, voortgang in woningbouwplannen, financiële aspecten) is het plan, volgens u, tot nu toe vooral succesvol?
  - In welke opzichten is het minder succesvol?
  - Heeft het project op het gebied van wonen nog bijzondere neveneffecten gehad (positieve en negatieve)?
  
- 2 In welke mate en in welke planfase is er ten aanzien van de woningbouw vertraging bij het plan vergeleken met de oorspronkelijke planning?
  - Welke factoren verklaren het succes of falen van het project aangaande de gerealiseerde voortgang? (zie ook de bijgevoegde lijst van mogelijke factoren op de achterzijde)
  - In welke mate heeft de gemeente, zowel gemeenteraad als college, een rol gespeeld bij dit succes dan wel falen? In hoeverre gaat het daarbij om sturing van specifiek woonbeleid? Welke instrumenten kunnen college of raad inzetten?
  - Kunt u hierbij een onderscheid aanbrengen naar factoren in fasen van het planproces en daarbij te onderscheiden subfasen?

Stedenbouwkundige fase/programma van eisen (startdocument, PvE, stedenbouwkundig plan)

Bestemmingsplanfase (voortontwerp, concept ontwerp, definitief, goedkeuring)

Fase van bouwplannen (schetsontwerp, definitief ontwerp, bouwvergunning, besteksfase)

Fase van uitvoering bouwplannen (marktopname, aanbesteding, uitvoering en oplevering).

  - In welke mate speelt de kwaliteit van het plan een rol bij de voortgang? In hoeverre kan de gemeenteraad hierop invloed uitoefenen? (denk aan het woningbouwprogramma, de woningkwaliteit en kwaliteit van de woonomgeving, architectuur en stedenbouw, de voorzieningen e.d., zowel direct via woningafzet, maar ook indirect via imago, positief beeld in de markt).
  - Wat zijn, het geheel aan genoemde factoren overziend, volgens u de belangrijkste factoren voor de gerealiseerde voortgang geweest? In hoeverre is de houding van de raad van invloed geweest op de voortgang?
  
- 3 Welke rol heeft het woonbeleid gespeeld bij het formuleren van het plan? (startdocument, programma van eisen, etc.)
  - Is er gedurende de loop van de planontwikkeling en planuitvoering nog bijsturing geweest door gemeenteraad, college of ambtelijke organisatie vanuit het woonbeleid? Zo ja, waar ging dit over?
  - Is er tijdens de uitvoering van het project tot nu toe vanuit de gemeentelijke woningbouwplanning om versnelling of andere aanpassing van de projectplanning gevraagd?

- In hoeverre is het project met zijn succes- en faalfactoren met betrekking tot het woonbeleid, de rol van de gemeenteraad daarbij bijzonder of juist meer een afspiegeling van de 'gemiddelde' Bossche praktijk? Waar liggen volgens u de grote verschillen of overeenkomsten?
- 4 Welke leerpunten zijn te formuleren voor het toekomstige woonbeleid?
- Zou achteraf gezien het plan (tot nu toe) in een korter tijdsbestek zijn te ontwikkelen (en uitvoeren)? Zo ja, hoeveel sneller, waardoor/door wie, wanneer en hoe?
  - Wat is daarbij dan de rol van het gemeentelijk woonbeleid?
  - Welke aanbevelingen zijn vanuit deze evaluatie te formuleren over de rolinvulling, sturing en controle door de gemeenteraad in het woonbeleid?
- 5 Welke maatregelen zou de gemeente kunnen nemen om de woningbouwtaakstelling op gemeentelijk niveau te realiseren?
- Welke maatregelen zijn daarvoor nodig vanuit woonbeleid en andere beleidsectoren?
  - Wie binnen de gemeente (gemeenteraad, college of ambtelijke organisatie) moet wat doen?
  - In hoeverre kan de gemeenteraad op dit terrein sturende invloed uitoefenen?
  - Op welke termijn is het effect te realiseren?
  - Wat zijn de gevolgen in termen van benodigde middelen?

## Inventarisatie knelpunten bij de woningbouw

Planontwikkelingsfase	Niet van invloed	Enigszins van invloed	Sterk van invloed
<i>Bestuurlijke en organisatorische aspecten</i>			
Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten (college, raad, provincie, rijk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende deskundigheid bij de gemeente (ro, wonen, milieu, verkeer ....)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tussentijdse wijzigingen van de planuitgangspunten (college, raad, ambtelijke organisatie)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende personele capaciteit bij de gemeente (ro, wonen, milieu, grondzaken)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onderhandeling grondkosten gemeente-marktpartijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gebrek aan geschikte bouwlocaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samenwerking van verschillende opdrachtgevers op één locatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende deskundigheid bij marktpartijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de belangen rondom een project;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de rol van de provincie;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de communicatie tussen raad en college;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de wijze van sturing door de raad;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de rol van de publiciteit (bijv. 'gunstige pers')	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de snelheid van handelen van de diverse actoren;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de aanwezigheid van een draaiboek;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de betrokkenheid van burgers (informerende, communiceren, meedenken, remmen);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ruimtelijke ordening &amp; grondbeleid</i>			
Bezwaaiprocedures van burgers en belangenorganisaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langdurige wettelijke procedures bestemmingsplannen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Financiële aspecten grondexploitatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
realistische planning van een plan;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
het grondbeleid (vorm grondbeleid passief, actief, bouwclaims, etc);	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kwaliteit woonomgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Milieu</i>			
Complexiteit MER-Procedure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere milieuregeling (geluid, stank, lucht, watertoets, beschermde plant en diersoorten).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Bouwplanfase</b>			
Langdurige procedure bouwvergunningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aanvullende eisen duurzaam bouwen van gemeente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stedenbouwkundige, architectonische en welstandseisen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veranderingen in bouwregeling (rijk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Complexiteit voorschriften in bouwbesluit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
het gebruik van de financiële instrumenten: heffingen, subsidies, prikkels, etc.;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
realistische bouwproductie (streefcijfers)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Verkoopfase</b>			
Ongunstige prijskwaliteitsverhouding door hoge grondprijzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ongunstige prijskwaliteitsverhouding door hoge bouwkosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aanbod is te veel gericht op appartementen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Groot concurrerend aanbod door op de markt komen van veel nieuwbouw	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aanbod is te veel gericht op dure woningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aanbod is te veel gericht op goedkope en middeldure woningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eisen die gemeente stelt aan de kopers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende kwaliteit van voorzieningen in de wijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beperkte parkeernormen voor autoverkeer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Slechte bereikbaarheid autoverkeer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Slechte bereikbaarheid openbaar vervoer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Slechte economische vooruitzichten met uitstel koopbeslissing als gevolg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende koopkracht bij kopers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afnemende belangstelling koopwoningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hoogte hypotheekrente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Uitvoeringsfase</b>			
Stijging van de bouwkosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stagnatie tijden de bouw door juridische procedures	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende kwaliteit uitvoerend personeel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende uitvoerend personeel beschikbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende directievoerend personeel beschikbaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende kwaliteit directievoerend personeel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onvoldoende afstemming verschillende bouwende partijen op één locatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gebrek aan bouwmaterialen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gebrek aan materieel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(Mede op basis van OTB, Knelpuntenmonitor woningbouw)



## Bijlage III: Knelpunten volgens gemeenten

Top 10 knelpunten 2005		
Knelpunt	Fase	Index
Berwaarprocedures van burgers en belangenorganisaties	Planfase binnenstedelijk	340
Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten	Planfase binnenstedelijk	281
Berwaarprocedures van burgers en belangenorganisaties	Planfase uitleglocaties	272
Langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen	Planfase binnenstedelijk	266
Onderhandelingen grondkosten gemeenten - marktpartijen	Planfase binnenstedelijk	263
Langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen	Planfase uitleglocaties	262
Aanbod teveel gericht op dure woningen	Verkoopfase	236
Aanbod teveel gericht op appartementen	Verkoopfase	236
Onderhandelingen grondkosten gemeenten - marktpartijen	Planfase uitleglocaties	224
Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten	Planfase uitleglocaties	215

Bron: OTB, *Knelpuntenmonitor woningproductie volgens gemeenten*, 2005.





## Bijlage IV: Knelpunten volgens marktpartijen

Top 10 knelpunten 2005		
Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten	Binnenstedelijk	205
Complexiteit en tijdsduur besluitvormingstrajecten	Uitleglocaties	195
Stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen	Binnenstedelijk	192
Stedenbouwkundige, architectonische en welstandeisen	Uitleglocaties	189
Onvoldoende deskundigheid bij gemeenten	Binnenstedelijk	186
Langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen	Binnenstedelijk	185
Bezwaarprocedures burgers en belangenorganisaties	Binnenstedelijk	184
Langdurige wettelijke procedure bestemmingsplannen	Binnenstedelijk	184
Onvoldoende deskundigheid bij gemeenten	Uitleglocaties	184
Langdurige wettelijke procedure bouwvergunningen	Uitleglocaties	180

Bron: OTB, *Knelpuntenmonitor woningproductie volgens gemeenten*, 2005.

## Bijlage V: Zienswijze van het college

Aan de Rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch

Uw brief van :

Uw kenmerk : SO 07.400

Ons kenmerk :

Datum : 3 april 2007

Ref. : R. Ridderbeks

Tel. : 073-6155710

Fax : 073-6155502

E-  
mail : reri@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Zienswijze college m.b.t. vervolgonderzoek Rekenkamercommissie  
naar het naar het woningbouwbeleid

Geachte commissie,

### 1. Inleiding

Uw commissie heeft een vervolgonderzoek laten uitvoeren in het kader van het onderzoek naar het gemeentelijke woonbeleid. Dit onderzoek is uitgemond in een conceptrapport met als titel 'Woonbeleid 's-Hertogenbosch, een onderzoek naar succes- en faalfactoren'. Dit conceptrapport is ons op 15 maart j.l. aangeboden.

De Verordening op de Rekenkamercommissie schrijft voor dat betrokkenen de gelegenheid krijgen hun zienswijze op het conceptrapport kenbaar te maken. U hebt ons daarom in uw begeleidende brief bij het conceptrapport verzocht om een zienswijze en een advies m.b.t. dit rapport aan de gemeenteraad voor te leggen. Van dit aanbod willen wij door middel van deze brief graag gebruikmaken.

### 2. Rapport "Woonbeleid 's-Hertogenbosch, een onderzoek naar succes- en faalfactoren"

In het rapport "Woonbeleid 's-Hertogenbosch, een onderzoek naar succes- en faalfactoren" stelt u de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke factoren verklaren het succes of falen van 2 woningbouwprojecten (Paleiskwartier en Boschveld) in 's-Hertogenbosch en wat is de rol van de gemeenteraad daarbij geweest?

2. Zijn er op basis hiervan conclusies te trekken over de effectiviteit van het woonbeleid in 's-Hertogenbosch?
3. Welke leerpunten zijn te formuleren voor het toekomstige woonbeleid?
4. Welke aanbevelingen zijn vanuit deze evaluatie te formuleren over de rolinvulling en sturing door de raad in het woonbeleid?

Uw commissie heeft het onderzoek naar succes- en faalfactoren gebaseerd op twee cases, Paleiskwartier en Boschveld. Voor beide cases is een tiental interviews afgenomen bij betrokkenen in en rondom deze projecten. Daarnaast is dossieronderzoek verricht.

Het rapport mondt uit in conclusies en aanbevelingen van uw commissie welke een integraal onderdeel uitmaken van het rapport. In de conclusies van het rapport (hoofdstuk 5.2.) wordt in de eerste plaats ingegaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 t/m 3. De aanbevelingen en dus de beantwoording van onderzoeksvraag 4 wordt behandeld in hoofdstuk 5.3.

### 3. Zienswijze college op rapport

Wij zijn, alvorens onze zienswijze op uw rapport te geven, van mening dat het goed is om te constateren dat de woningbouw in de gemeente 's-Hertogenbosch (na een paar mindere jaren) weer stevig in de steigers staat en goede perspectieven heeft voor de komende periode.

Wij willen onze zienswijze op het rapport bespreken aan de hand van 3 items:

- a. Kanttekeningen bij het door uw commissie uitgebrachte rapport
- b. De rollen van raad en college in het woonbeleid
- c. Het (toekomstige) woonbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch

#### Ad a. Kanttekeningen bij het door uw commissie uitgebrachte rapport

Als wij naar de gestelde onderzoeksvragen kijken en de wijze waarop deze in het onderzoek zijn uitgewerkt, dan zetten wij in de eerste plaats vraagtekens bij de methode van onderzoek. Daarnaast zijn wij van mening dat een aantal feitelijkheden in het rapport verkeerd is gesteld of in een verkeerde context is geplaatst. Tenslotte constateren wij dat een aantal door u gestelde constatering en conclusies in het rapport -naar onze mening- aantoonbaar onjuist zijn.

Wij zijn in de eerste plaats van mening dat het niet verantwoord is om op basis van 2 cases generieke uitspraken te doen over de effectiviteit van het woningbouwbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit geldt temeer omdat woningproductie niet primair een issue is voor wat betreft het herstructureringsproject Boschveld: de kwaliteit van deze buurt na herstructurering en een betere toekomst van de buurt staan bij de aanpak voorop.

Tevens zijn wij van mening dat het niet correct is om deze casussen met elkaar te vergelijken en hier faal- en succesfactoren uit te destilleren. Ieder (grootschalig) woningbouwproject kent in de ontwikkeling en aanpak van het planproces namelijk zijn eigen maatwerk en is geen blauwdruk voor andere projecten.

Wij zetten vervolgens kanttekeningen bij de volgende punten in uw rapport:

- In het rapport wordt geoordeeld dat de afgelopen jaren de doelen van het woonbeleid niet zijn gehaald. De woningproductie op VINEX-locaties in 's-Hertogenbosch was volgens uw commissie lager dan

*in andere regio's in Nederland. U concludeert dat de gemeente 's-Hertogenbosch na 2003 met succes een aantal stappen heeft gezet om de woningbouw vlot te trekken. Het woonbeleid heeft echter geen juridische of financiële instrumenten om de woningproductie te beïnvloeden. Op een aantal plaatsen in het rapport stelt u dat het lijkt of de gemeente minder sturingsinstrumenten heeft ingezet dan mogelijk was. Uw commissie is tevens van mening dat het er op lijkt dat er niet voldoende aandacht is besteed aan de doorwerking van het woonbeleid, zeker op projectniveau. Het woonbeleid wordt onvoldoende kaderstellend gebruikt bij de opstart van nieuwe ruimtelijke projecten. Dat heeft volgens u mede bijgedragen aan het niet-halen van de woningproductie.*

Zienswijze college:

In de eerste plaats willen wij stellen dat het woningbouwbeleid een onderdeel is van het totale ruimtelijke en woonbeleid van de gemeente. Tevens moet duidelijk zijn dat het woningbouwbeleid in de gemeente niet op zichzelf staat. Om de doelstellingen van het woningbouwbeleid te realiseren, is het primair van belang dat samengewerkt wordt met externe partijen. Het woningbouwbeleid is echter ook verweven en afhankelijk van het grondbeleid en ruimtelijk ordeningsbeleid. Dit betekent dat een beoordeling van het woningbouwbeleid niet kan plaatsvinden zonder dat dit beleid in deze bredere context wordt bekeken.

Bij onze beantwoording op de motie Pieters (per Raadsinformatiebrief d.d. 4 oktober 2005) hebben wij ook toen al aangegeven tot in welke mate regie op woningproductie mogelijk is. In die beantwoording is gesteld dat er wat ons betreft drie factoren zijn "die van invloed zijn op de snelheid van de stadsontwikkeling, bepalend: de RO-procedures, de markt en het proces.

De (RO-)procedures worden steeds dominanter binnen de stadsontwikkeling: enerzijds het toenemende aantal bezwaren en bezwaarmakers die tegelijkertijd steeds deskundiger worden, anderzijds (soms nieuwe) complicerende regelgeving, met als meest uitgesproken actuele voorbeeld de regels ten aanzien van de luchtkwaliteit (leidend tot temporiseren, dan wel tijdrovende onderzoekstrajecten). Ook de invloed van de markt is steeds meer zichtbaar. Hiervoor is dat al geschetst. Niet onze eigen plannings bepalen het tempo, maar de inschatting van marktpartijen op wat de vraag is en op welke wijze en in welk tempo daarin specifiek voor (de regio) 's-Hertogenbosch wordt voorzien. Het proces en de wijze waarop partijen daarbinnen samenwerken en zichzelf georganiseerd hebben is een derde bepalende factor. Zo is een complicerende factor bij de Groote Wielen dat er sprake is van een groot aantal partijen, welke onderling ook weer complex georganiseerd zijn. Ook binnen de herstructurering is sprake van een laag tempo, mede verband houdend met de samenwerking in de driehoek gemeente-bewoners-woningcorporaties." (einde citaat uit de Raadsinformatiebrief d.d. 4 oktober 2005). Ook hebben we in dezelfde Raadsinformatiebrief een aantal relatief nieuwe trends en ontwikkelingen benoemd die het risico met zich meebrengen tot nieuwe vertragingen: de wens tot meer intensieve burgerparticipatie, het duaal systeem (dat met zich meebrengt dat extra stappen in het besluitvormingsproces moeten worden ingepland), en de bezuinigingen op ambtelijke capaciteit.

Voor wat betreft de wijze waarop we onze ruimtelijke ordeningsprocessen en grondbeleid vormgeven betekent dit dat we ervoor kiezen aan de voorkant kaderstellend met de gemeenteraad daarover afspraken te willen maken (vanuit diverse invalshoeken: ruimtelijk, functioneel / programmatisch, financieel etc.), zodat daarna per geval via maatwerk maximaal ingespeeld kan worden op de specifieke situatie (specifiek in de zin van per locatie, maar ook ten aanzien van het tijdsgewricht, de marktontwikkelingen en dergelijke). Dat kan ertoe leiden dat er jaren zijn van hogere woningproductie en jaren van een relatief lagere productie, dat kan er ook toe leiden dat er jaren zijn dat er veel op inbreidingslocaties gebouwd kan worden (vanwege een grote vraag naar appartementen) of juist weer op VINEX-locaties (vanwege een grote vraag naar grondgebonden

woningen). Hierna zal dat in de opmerkingen over het rapport van uw commissie verder geïllustreerd worden.

Als het gaat om het behalen van de woningbouw in de afgelopen periode, dan kan met u weliswaar geconstateerd worden dat de woningproductie op VINEX-locaties in 's-Hertogenbosch minder groot is geweest dan gepland, maar de oorzaak hiervan ligt voor een deel in de lange planontwikkeling van de Groote Wielen. M.a.w. door het niet beschikbaar zijn van deze VINEX-locatie kon hier ook niet worden gebouwd. Wij zijn van mening dat het dan ook zinvoller en ook correcter is om te kijken naar de totale woningproductie in de stad in de VINEX-periode 1995 t/m 2004. In deze periode heeft de stadsregio 's-Hertogenbosch 73% van haar woningbouwtaakstelling gerealiseerd, het landelijke gemiddelde lag op ca. 65%. De achterblijvende bouwproductie in deze periode is dus niet een specifiek probleem geweest in 's-Hertogenbosch; veel gemeenten in Nederland hebben begin deze eeuw problemen gekend met het halen van het bouwvolume. In 's-Hertogenbosch is m.b.t. de woningbouwtaakstelling, op basis van de compacte-stad-gedachte maar ook noodzakelijk gedwongen door een gebrek aan grote uitbreidingslocaties, een beleid gevoerd om inbreidingslocaties een grotere prioriteit te geven bij planontwikkeling dan uitbreidingslocaties. Dit blijkt ook uit de in de periode 1995 t/m 2004 opgeleverde aantal woningen in 's-Hertogenbosch gebouwd op binnenstedelijke locaties, in relatie tot de binnenstedelijke taakstelling: 94% van deze taakstelling is gehaald.

Uiteraard zoeken wij ook altijd naar mogelijkheden om het proces te verbeteren en te versnellen. Wij zijn dan ook van mening dat de kwantitatieve ambitie de afgelopen jaren weliswaar niet is gehaald maar dat, gegeven de woningmarktomstandigheden, de inzet van de ter beschikking staande instrumenten in 's-Hertogenbosch goed is geweest en dat er wel degelijk goede resultaten zijn bereikt. Tevens kunnen wij stellen dat door toedoen van het woningbouwbeleid in 2003 gekozen is voor het instellen van de Taskforce wonen, waardoor de woningbouw in 's-Hertogenbosch op dit moment weer goede perspectieven kent.

■ *In de conclusies m.b.t. de casus Paleiskwartier stelt u dat de complexiteit van het plan en de marktsituatie vertragende factoren zijn geweest. Een minder omvattend plan (minder integratie van woon- en werkfuncties, minder grootschalige opzet) zou volgens het rapport positiever hebben uitgepakt voor een versnelling in de woningbouw. Tevens had de woningbouw op deze locatie sneller kunnen verlopen wanneer de woningen goedkoper op de markt waren gebracht.*

#### Zienswijze college:

Wij moeten in de eerste plaats constateren dat uit een diepgaand onderzoek dat door de TU-Delft in 2004 is uitgevoerd naar het planproces in Paleiskwartier blijkt, dat de opzet en de uitvoering van de integrale gebiedsontwikkeling van het Paleiskwartier als een succes wordt bestempeld. Het bevreedt ons dat u in uw rapport tot een andere constatering m.b.t. deze integrale ontwikkeling komt.

Bij de planopzet van Paleiskwartier is bewust gekozen voor functiemenging en intensivering van deze centraal gelegen locatie. Door functiemenging, dus naast wonen ook werken, wordt bereikt dat zich overdag en 's avonds voldoende mensen in dit gebied bevinden. Dicht langs het station en langs de spoorlaan komen vooral kantoren, welke als geluidsscherm dienen voor de achterliggende woningbouw. In het project Paleiskwartier is door ons tevens bewust ingezet op flexibiliteit in het planontwerp zodat er ruimte blijft om plannen aan te passen en in te spelen op marktwijzigingen. In de woningbouw van dit project is ook geen stagnatie opgetreden; de realisatie van woningen op deze locatie is een vrij constante factor geweest in de afgelopen jaren. De realisatiesnelheid lag in de periode 1999 t/m 2002 wat hoger, in de jaren 2002 t/m 2006 wat lager dan het gemiddelde. Tot nu toe is exact volgens de planning opgeleverd.

Voor wat betreft de woningdifferentiatie in het Paleiskwartier willen wij tevens een hardnekkig misverstand rechtzetten. Paleiskwartier schijnt een 'dure' uitstraling te hebben. Daarop kunnen wij trots zijn, want dat betekent dat dit te maken heeft met de kwaliteit en de opzet van het plan. M.b.t. de woningdifferentiatie constateren wij namelijk dat van tot nu toe gerealiseerde woningen 29% in de sociale sector, 34% in de middeldure sector en 37% in de dure koopsector is gebouwd. Dit houdt in dat Paleiskwartier qua differentiatie te vergelijken is met andere wijken in de stad. Deze differentiatie is niet gelijkmatig over de jaren heen gebouwd. In de jaren 2000 t/m 2002 zijn meer dure woningen gerealiseerd, in de jaren 2003 t/m 2005 lag de nadruk meer op de goedkopere segmenten. Dit houdt tevens in dat er wel degelijk marktgericht is gebouwd. Dit is ook het uitgangspunt geweest bij dit project. Het voordeel van de PPS-constructie is, dat door de eenvoudige structuur van de projectorganisatie, snel gereageerd kan worden op veranderingen in de markt. Wij zijn kortom van mening dat de voortvarende ontwikkeling van het project Paleiskwartier is ontstaan door de kwaliteit van het plan, de integrale ontwikkeling, de marktsituatie en de wijze van aanpak; tot nu toe is ca de helft van de 2.000 te bouwen woningen gerealiseerd.

■ *In de conclusies m.b.t. de casus Boschveld stelt u dat een minder hoge ambitie dan in het Masterplan verwoord is, wellicht had geleid tot een evenwichtiger plan. De integrale gebiedsbenadering stond in het Masterplan centraal, om zo ook maatschappelijke problemen te kunnen oppakken. De woningbouwopgave op gemeentelijk niveau speelde geen rol bij het opstellen van het bouwprogramma voor Boschveld. Tevens stelt u in uw rapport dat er te weinig is ingegaan op de mogelijkheden voor versnelling van de woningproductie door het bouwen in het Grassokwartier. Tevens bent u van mening dat de raad slechts beperkt invloed heeft uitgeoefend op de planvorming.*

#### Zienswijze college:

Wij zijn van mening dat in het rapport wel erg lang wordt stilgestaan bij het Masterplan Boschveld. Dit Masterplan was een langetermijnvisie voor een periode van 15 tot 20 jaar, bedoeld om uit te werken in deelplannen. Dit plan was dus een kaderplan in een bepaalde periode van het planproces en moet ook als zodanig worden beschouwd. Dit Masterplan is nu voor ons geen item meer, daarvan hebben wij zelf al geleerd.

Op dit moment wordt in de herstructureringsaanpak gewerkt met overzichtelijke stappen, waarbij gekozen is voor een organische vernieuwingsaanpak en de volgende punten van belang zijn:

- bouwen aan een gedragen buuraanpak (er moet een goed en stevig draagvlak ontstaan);
- praten, maar ook bewegen (naar elkaars standpunten luisteren en ook zoeken naar oplossingen);
- de aanpak moet fasegewijs zijn, dus blok voor blok;
- eerst mensen, dan pas stenen (aansluiten bij wensen van mensen in de buurt (communicatie);
- eerst nadrukkelijk de mogelijkheden nagaan van onderhoud en renovatie en dan pas slopen;
- eerst nieuw bouwen, dan pas slopen.

In het herstructureringsproces Boschveld is woningproductie niet primair een issue. Bebouwing van het Grasso-kwartier is aan de orde geweest, maar was als eerste bouwlocatie op korte termijn niet realiseerbaar, gezien de verplaatsing van de Afvalstofstofdienst, de eigendomssituatie en de stamlijn. Het Masterplan voorzag, en de nieuwe aanpak voorziet, als zodanig ook niet in een gegarandeerde woningproductie maar in een aanpak die moet leiden tot een zorgvuldig en goed getimede stedelijke vernieuwing. Het maatwerk waarover wij eerder in deze reactie hebben geschreven. Binnen het

Boschveld-maatwerk kan maximaal worden ingespeeld op woonbehoeften en woonwensen van zittende bewoners, marktontwikkelingen, en de kansen, bedreigingen en afhankelijkheden die op dit type locaties

vanzelfsprekend aanwezig zijn (zittende bedrijvigheid en particuliere bewoning, stamlijn, verleggen van de Parallelweg etc.).

■ *U hebt geen onderzoek gedaan naar het planproces in de Groote Wielen, maar in uw rapport doet u wel een aantal uitspraken over dit planproces. U bent o.a. van mening dat de vertraging bij de ontwikkeling van de Groote Wielen is veroorzaakt doordat is getracht met alle grondeigenaren een bouwclaimovereenkomst af te sluiten. Wanneer volgens u gebruik was gemaakt van faciliterend grondbeleid, door het afsluiten van exploitatieovereenkomsten), had de woningbouw op deze locatie wellicht sneller van start kunnen gaan.*

*Ook op andere plaatsen in het rapport zet u kanttekeningen bij het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch; u bent van mening dat de gemeente niet actief genoeg is bij de verwerving van grondposities.*

#### Zienswijze college:

Het project de Groote Wielen heeft weliswaar een lange planontwikkeling gekend (enerzijds veroorzaakt door het fusieproces met Rosmalen en anderzijds veroorzaakt door het onderhandelingsproces met het grote aantal marktpartijen en de handelwijze van de provincie), maar volgens alle betrokkenen is dit de kwaliteit van het plan ten goede gekomen en de woningbouw in de Groote Wielen loopt nu boven verwachting goed en neemt op dit moment de helft van de woningproductie in de stad voor haar rekening.

Met het bekend worden van de VINEX-locaties (begin jaren negentig) heeft bouwend, ontwikkelend en belegend Nederland zich massaal gestort op de binnen die locaties gelegen grondposities. Dat gold niet alleen voor de VINEX-locatie De Groote Wielen, maar voor alle VINEX-locaties in den lande. Er ontstond een hype waarbij door de onderlinge concurrentieslag de grondprijzen tot ongekende hoogte werden opgedreven. Deelname door de gemeente aan die concurrentieslag had, afgezien van de grote financiële (grondexploitatie)risico's die zij dan zou hebben genomen, geen enkele zin. De boodschap van de partijen die toentertijd op de markt opereerden aan de grondeigenaren was kort en klaar: 'we bieden altijd meer dan de gemeente'.

De gemeente heeft getracht die prijzenslag een halt toe te roepen door aan de marktpartijen van meet af aan helder te maken tegen welke -veel lagere- prijs zij de posities van de marktpartijen op basis van een bouwclaimmodel zou willen overnemen. Uiteindelijk heeft de gemeente 's-Hertogenbosch alle grondposities van die marktpartijen overgenomen tegen -uitzonderingen daargelaten- een totaalprijs welke naar schatting 12 tot 15 miljoen euro lager ligt dan de prijs die zij zou hebben moeten betalen als zij in de prijzenslag mee zou zijn gegaan.

Bij de ontwikkeling van de Groote Wielen hebben 19 marktpartijen verspreid op deze locatie grondposities verworven. Om op deze grote uitbreidingslocatie 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. Door alle grondeigendom in één hand te krijgen, 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. Juist door de raamovereenkomst die met partijen gesloten is, is het mogelijk geworden om elke partij dezelfde eisen op te leggen m.b.t. de differentiatie van de woningbouw, energieprestaties etc. Wij zijn er absoluut niet van overtuigd dat bilaterale exploitatieovereenkomsten sneller met hetzelfde resultaat zouden zijn opgesteld.

Sterker nog, dit zou hebben geleid tot eindeloze bilaterale onderhandelingen en het verlies van de regie op deze uitbreidingslocatie.

Uw opvatting dat de vertraging bij de ontwikkeling van de Groote Wielen veroorzaakt zou zijn doordat is getracht met alle grondeigenaren een bouwclaimovereenkomst af te sluiten, kan dus op zijn minst in twijfel worden genomen.

Het is aantoonbaar onjuist als u stelt dat de gemeente 's-Hertogenbosch geen actief grondbeleid voert. Aanvankelijk is ook in de Groote Wielen, vanwege de hierboven geschetste situatie, hiervan geen sprake geweest; in de latere fases van de planontwikkeling is gekozen voor het bouwclaimmodel. Er zijn echter ook andere woningbouwlocaties in de stad die van het tegendeel bewijzen. Daarbij speelt de mate van risico ten aanzien van de vraag of de locatie überhaupt wel tot ontwikkeling zal worden gebracht, een grote rol. Zo heeft de gemeente op dit moment door een actieve grondpolitiek een meer dan substantiële positie in de stedelijke knoop (A2), is de Haverleij in huidige samenwerking tot ontwikkeling gebracht kunnen worden doordat de gemeente nagenoeg alle gronden in eigendom had, is de gemeente actief geweest in de verwerving van de objecten welke in Paleiskwartier waren gelegen, en zijn diverse strategische posities ingenomen o.a. via aankopen van de Kruithoorn en het Grassocomplex. Deze gebieden hebben alle iets gemeen, namelijk dat in redelijke mate voorzienbaar is dat deze vroeg of laat tot ontwikkeling gebracht zullen worden. Beduidend gereserveerder, juist vanwege de risicograad, is geopereerd in het gebied Kloosterstraat. De mate van een actief grondbeleid wordt wellicht mede geïllustreerd door de huidige boekwaarde van de investeringen; deze bedraagt op dit moment circa 105 miljoen euro.

Concluderend zijn wij van mening dat elke grootschalig woningbouwproject zijn eigen maatwerk vereist; dit betekent dat voor ieder project moet worden gezocht naar maatwerk m.b.t. aanpak en ontwikkeling van de locatie. Dit wordt situationeel bepaald. Hiervoor zijn van belang: de ambities, de woningbouwopgave en – programmering, grondposities, instrumentarium, marktsituatie, expertise en de spelers op de markt. Tevens zijn externe factoren van invloed: wetgeving (bijv. luchtkwaliteit) en jurisprudentie.

Bovenstaande houdt in dat het bij ieder project van belang is dat de gemeente de zaken goed geregeld heeft (qua eigendomssituatie, financieel, procedureel) voordat met de planontwikkeling wordt begonnen.

In Paleiskwartier is gekozen voor een PPS-constructie met Masterplan, in Boschveld voor een Masterplan met een bloksgewijze ontwikkeling, in de Groote Wielen voor een bouwclaimmodel.

Als zodanig kan het planproces van deze projecten niet met elkaar worden vergeleken teneinde hier succes- en faalfactoren uit te halen. Ieder project kent daarbij zijn eigen traject en zijn eigen leermomenten en is geen blauwdruk voor andere projecten.

#### **Ad b. Rollen van de raad en het college in het woonbeleid**

Wij zijn van mening dat de raad de kaders /doelstellingen van het woonbeleid moet vaststellen en dat het college deze kaders uitvoert en bepaalt welke instrumenten daartoe moeten worden ingezet.

De gemeenteraad heeft een nadrukkelijke rol op het gebied van de ruimtelijke ordening en woningbouw door haar eindverantwoordelijkheid bij het vaststellen van bestemmingsplannen en het vaststellen van structuurvisies en nota's van uitgangspunten. Daarin zijn de ruimtelijk-functionele en financiële kaders opgenomen die het uiteindelijke (fysieke, zichtbare) resultaat van het woonbeleid bepalen. Tevens zijn in deze nota's en plannen woonparagrafen opgenomen waarin de woningbouwcapaciteit en de woningdifferentiatie zijn bepaald. Op het gebied van de herstructurering heeft de raad haar verantwoordelijkheid door het vaststellen van de ontwikkelingsstrategieën van GSB-gebieden.



Wij constateren dat het samenspel tussen de Raad en het College op het gebied van het woningbouwbeleid de afgelopen jaren niet optimaal verlopen is. De kaderstellende en controlerende taken van de Raad komen om wisselende redenen niet goed van de grond. Het formuleren en bewaken van een consistent beleid is daarmee lastig; dit is een ongewenste situatie. Temeer omdat woningbouw enorme investeringen kost van bouwers, ontwikkelaars en woningcorporaties. Deze bedrijven maar ook de burgers moeten kunnen rekenen op een consistente beleidslijn van de gemeente.

Wij vinden dat de gemeenteraad zich nadrukkelijk moet bemoeien met de woningbouw in de stad, waarbij keuzes gemaakt moeten worden over de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. Gezien de grote woningbouwopgave waar wij voor staan, zet het college hoog in om de woningproductie in de stad op te voeren. In dit kader is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de rolverdeling tussen bouwers, college en raad. De maatregelen die ons voor wat betreft de versnelling in de woningbouw voor ogen staan, kunnen we als college niet alleen realiseren, daar hebben we ook de samenwerking voor nodig van de raad en de medewerking van corporaties en marktpartijen. Ten behoeve van de productie van woningen is het bijvoorbeeld van belang dat er heldere (niet multi-interpretabele) en werkzame kaders worden opgesteld waar we ons als college en raad aan houden en waar wij als college en de betrokken externe partijen mee aan de slag kunnen.

Wij willen de raad voorstellen om de kaderstellende en de controlerende rol van de raad op een goede en effectieve manier in te vullen door op één moment in het begrotingsjaar gestructureerd over de kaderstelling en de gerealiseerde prestaties te rapporteren en debatteren. Dit willen wij doen d.m.v. de 'Najaarsnota wonen'. In deze najaarsnota wordt aangegeven welke (grote) woningbouwprojecten er starten en hoe hier vorm aan wordt gegeven, zodat de raad achteraf kan controleren op resultaten en kennis nemen van ingezette instrumenten. In de bespreking van deze najaarsnota wonen kan dan worden ingegaan op de gezamenlijk te hanteren productiecijfers en de haalbaarheid van de te nemen doelstellingen. Daarmee krijgt de raad een duidelijke positie bij de woningbouwtaakstelling en kan de raad dat moment benutten om mede richting te geven aan het beleid: 'waar gaan we onze pijlen op richten in de komende jaren'.

De raad moet echter zelf ook werken aan de invulling van de kaderstellende rol. Vandaar dat het college, in het kader van de Nota Wonen 2007, graag een discussie met de raad wil voeren. Omdat de gemeenteraad van mening is dat de woningproductie moet worden opgevoerd, zullen wij gezamenlijk moeten kijken naar de vermindering van vertragende factoren.

#### **Ad c. Het (toekomstige) woonbeleid in 's-Hertogenbosch**

Wij zijn van mening dat een groot deel van de aanbevelingen uit uw rapport al door ons in de afgelopen jaren zijn opgepakt. Te noemen vallen: de Taskforce wonen, het Lokaal Akkoord met de woningcorporaties, de prestatie-overeenkomst met de woningcorporaties, de fasegewijze organische vernieuwingsaanpak in herstructureringsgebieden. Dit heeft er al toe geleid dat de woningbouw weer duidelijk in de lift zit.

Het college is zich heel scherp bewust van de keuzes die worden gemaakt en die van belang kunnen zijn voor de voortgang van de woningbouw. Gezien de grote woningbouwopgave waar wij voor staan, zetten wij hoog in om de woningproductie in de stad op te voeren. Wij zijn van mening dat op dit moment tempo in de woningbouw een hoge prioriteit heeft en dat daarbij een goed evenwicht c.q. een goede balans moet worden bereikt m.b.t. haalbare kwaliteitseisen in de woningbouw en het zorgvuldig maar efficiënt organiseren van

inspraakprocedures; m.a.w. een spanningveld tussen ambitie enerzijds en haalbaarheid anderzijds. Vandaar dat wij vinden dat de woningproductie minder afhankelijk moet worden van inbreidingslocaties en meer gericht moet worden op uitbreidingslocaties waar vooral grondgebonden woningen kunnen worden gerealiseerd.

Wij werken op dit moment aan de nieuwe Nota wonen 2007. Deze nota richt zich naast het lange en middellange termijnbeleid ook op de woningproductie in de komende jaren. Bij de opzet van de Nota Wonen is gekozen voor een interactief proces. Ten behoeve van de gemeenteraad is een discussienotitie opgesteld waarin de belangrijkste speerpunten beschreven zijn. Hiermee hebben wij de raad de mogelijkheid gegeven om vroegtijdig in het proces mee te denken over de opzet en inhoud van deze nota Wonen. Verder verwachten wij dat het beleidsdebat in april belangrijke input zal leveren voor de nieuwe nota. Inmiddels hebben wij een “denktank wonen” in het leven geroepen waaraan deelnemers vanuit de lokaal werkzame woningcorporaties, projectontwikkelaars, makelaars en het stedelijk huurdersplatform deelnemen. In deze denktank is intensief gesproken over de problemen op de woningmarkt en mogelijke oplossingen hiervoor.

In hoofdstuk 5.4. van uw rapport komt u tot uw slotwoord. U constateert dat er m.b.t. het woonbeleid de afgelopen jaren veel is gebeurd en dat er hard wordt gewerkt om de doelstellingen te halen. U hoopt dat met de aanbevelingen uit dit rapport het college, maar vooral ook de raad, van dienst te zijn bij het verder vormgeven, sturen en controleren van het toekomstige woonbeleid.

Bij deze constatering en advies kunnen wij ons van harte aansluiten.

Wij gaan er van uit dat bovenstaande zienswijze van ons college wordt betrokken bij de behandeling van uw rapport in de gemeenteraad.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

Namens deze,

De secretaris,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

## Bijlage VI: Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de zienswijze van het college bij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het college plaatst in haar reactie kanttekeningen bij onderdelen van het rapport en gaat in op de rollen van raad en college en het (toekomstige) woonbeleid van de gemeente.

Uit de reactie van het college maken wij op dat zij de meeste conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Met het college zijn wij van mening dat de gemeente 'op de goede weg' is in het woningbouwbeleid, maar dat het beter kan, vooral op het vlak van sturing door college en raad. En wij delen haar opvatting dat dit rapport van dienst kan zijn bij het verder vormgeven, sturen en controleren van het toekomstige woonbeleid. Wij betreuren het dat het college niet ingaat op een aantal van de door ons geformuleerde leerpunten en aanbevelingen voor de toekomst.

Het college vermeldt dat de Rekenkamercommissie met het onderzoeken van twee cases geen generieke uitspraken kan doen over de effectiviteit van het woonbeleid in de gemeente 's-Hertogenbosch. Wij benadrukken dat dit ook niet onze opzet was. Ons onderzoek gaat over de succes- en faalfactoren van belangrijke woningbouwprojecten en over de mogelijke leerpunten voor de vormgeving van het toekomstige woonbeleid. De cases zijn geen 'doel' op zich, maar dienen als 'instrument' om de leerpunten te kunnen ontdekken.

Het college constateert dat het woningbouwbeleid is verweven met het grondbeleid en het ruimtelijke orderingsbeleid en dat RO-procedures, markt en proces bepalend zijn voor de snelheid van realisatie in de woningbouw. Zij is van mening dat de inzet van de instrumenten goed is geweest en dat goede resultaten zijn bereikt. Ook wij hebben in ons rapport gesteld dat het woningbouwbeleid nauw is verweven met het grondbeleid en het RO-beleid. In ons rapport gaan wij daarom in op de mogelijkheden om het woonbeleid meer te 'sturen' vanuit die aanpalende terreinen. Wij beschrijven de verschillende succes- en faalfactoren van projecten en de mogelijke (aanvullende) instrumenten die er voor het college en de gemeenteraad zijn om het toekomstig woonbeleid verder vorm te geven. Wij zijn van oordeel dat enkele instrumenten niet of onvoldoende zijn benut en dat het mogelijk is om in bouwprojecten meer te sturen vanuit de belangen van het woonbeleid. Wij hebben kennisgenomen van de door het college beschreven factoren die het verloop van de woningbouwproductie beïnvloeden. Maar dit doet in onze opvatting niets af aan de waarde van de door ons geformuleerde conclusies, aanbevelingen en leerpunten.

De Rekenkamercommissie bestrijdt het succes van het project Paleiskwartier niet. Wel constateren wij dat college en raad te veel aan de zijlijn hebben gestaan en dat sturing niet

zozeer plaatsvond vanuit het woonbelang maar meer vanuit andere belangen. Wij constateren dat het raadzaam is om in de toekomst met een globaal plan te werken met een invulling per deelproject. Op deze suggesties geeft het college geen reactie.

Het college vermeldt dat zij geleerd heeft van de ervaringen rond het masterplan Boschveld. Zij vermeldt dat de woningbouw in Boschveld niet een primair issue is en dat bebouwing van het Grassokwartier als eerste bouwlocatie op korte termijn niet realiseerbaar was. Naar onze mening zijn hier kansen blijven liggen. De optie om het Grassokwartier 'naar voren te halen' had aan de raad voorgelegd kunnen worden, inclusief de bijbehorende voor- en nadelen.

Het college plaatst kanttekeningen bij de onderdelen van het rapport waarin wij uitspraken doen over het grondbeleid van de gemeente. Wij benadrukken dat wij met dit onderzoek geen oordeel hebben willen geven over de kwaliteit van het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Onjuist is dat wij hebben gesteld dat het grondbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch niet actief is, want dit is niet in ons rapport vermeld. Wel constateren wij dat een meer faciliterend grondbeleid (in voorkomende gevallen) aan te raden is.

Het college constateert dat het samenspel tussen raad en college op het gebied van woningbouwbeleid de afgelopen jaren niet optimaal is verlopen. De kaderstellende en controlerende taken van de raad komen om verschillende redenen niet goed van de grond, aldus het college. Zij stelt voor om deze rollen van de raad meer inhoud te geven door op één moment in het jaar (bij de Najaarsnota Wonen) gestructureerd over de kaderstelling en de gerealiseerde prestaties te rapporteren en debatteren. Dit is ook één van onze suggesties. De vraag is echter of voor de raad één moment per jaar volstaat om effectief te kunnen sturen op het woonbeleid. Wij zien nog meer sturingsmomenten voor de raad om zowel gedurende het jaar als in de afzonderlijke projecten nog beter de vinger aan de pols te kunnen houden. Het college gaat niet in op onze aanbevelingen hierover.

De Rekenkamercommissie ziet in de zienswijze van het college geen aanleiding om de bevindingen in het onderhavige onderzoeksrapport aan te passen. De conclusies en aanbevelingen geeft de Rekenkamercommissie ter overweging van de raad.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,

5 april 2007