



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp



Haalbaar, maar...

De woningbouwopgave in Leiden en Leiderdorp tot 2030

Rekenkamerbrief

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

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

Het onderzoek richtte zich op twee vragen:

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

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

Conclusies

Voor de Rekenkamercommissie staat de volgende boodschap centraal:

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

De Rekenkamercommissie trekt op basis van eigen analyse en het onderzoeksrapport de volgende conclusies:

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

- De kaderstelling voor participatie en het toezien daarop, kan in beide raden verbeteren. De onduidelijkheid leidt nu tot onvoorspelbare processen en een extra risico tot vertraging.

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

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

Analyse: De rol van de gemeenteraad bij de woningbouwopgave

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

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

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

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

De gemeenteraden hebben daarnaast beperkte invloed op het behalen van de woningbouwopgave doordat zij doorgaans pas in een later stadium betrokken worden bij de besluitvorming over individuele projecten. Wanneer de raden dan andere wensen willen laten doorvoeren, zorgt dit voor vertraging en extra kosten. De gemeenteraden moeten niettemin invloed kunnen hebben op de woningbouwontwikkelingen, omdat deze een grote impact kunnen hebben op het welzijn van inwoners.

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

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

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

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

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

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

Het besluitvormingsproces in Leiden rondom de algemene kaders en inrichting van de stad (en alle recente beleidsdocumenten met betrekking tot de woonvisie en de bouwmonitor) geeft een goede aanzet voor een meer afgewogen beleid. De 'Nota van uitgangspunten' biedt handvatten voor een goede en tijdige (!) afweging binnen individuele projecten, maar kan als instrument nog aan kracht winnen.

In Leiderdorp is, mede in relatie tot de beperktere kwantitatieve ambities, minder sprake van een uitgebreide algemene kaderstelling. De Leiderdorpse raad zou niettemin de komende periode kunnen gebruiken om een

breder blik en visie op woningbouwontwikkelingen te krijgen en zo ook steviger te staan in de belangenafwegingen op regionaal niveau.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

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

1. Stuur op het betrekken van alle stakeholders (inclusief bewoners) bij de ontwikkelstrategie en een actiegerichte agenda en bepaal als gemeenteraad expliciet je plek en taak in de verschillende fases van dat proces.
2. Voer het gesprek over de negen criteria (de 'knoppen' uit het Onderzoeksrapport) en doe als gemeenteraad algemene, heldere, lang houdbare uitspraken.
Bepaal daarbij hoe de (sturings-)criteria bij individuele projecten tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Deze criteria zijn:
 1. Percentage sociale woningbouw
 2. Maatschappelijke opvang en aanbod voor bijzondere doelgroepen
 3. Parkeernormen
 4. Schaal en maat
 5. Financiële investeringsopbrengsten
 6. Participatiegraad
 7. EPC-norm/duurzaamheid
 8. Studentenwoningen
 9. Flexibiliteit tussen projecten
3. Krijg en houd in beeld hoe het staat met de woningbouwopgave door een instrument als de (Leidse) woningbouwmonitor periodiek prioriteit te geven op de raadsagenda en laat het college het resultaat mede beschrijven aan de hand van de negen criteria. Besteed hierbij onder meer aandacht aan:
 - A. de realisatie van het percentage sociale huurwoningen;
 - B. de realisatie van studentenwoningen;
 - C. de kwaliteit van de participatie en de relatie met planuitval en vertraging;
 - D. de verhouding tussen harde en zachte plannen, met name voor de periode vanaf 2023;
 - E. de 'plancapaciteit' in de gemeente;
4. Wees actief betrokken bij regionale keuzes en de evaluatie daarvan in relatie tot de woningbouwopgave.
5. Stel momenten vast om stil te staan bij de wijze en het moment waarop over de woningbouwopgave gesproken wordt (zowel vooraf als in de evaluerende fase) en maak hier concrete afspraken over met het

College.

Ga zo nu en dan, buiten de formele beslismomenten, met het college in gesprek over lopende en aanstaande projecten en bespreek de mogelijke afwegingen in relatie tot de 9 criteria. Nodig daarbij zo nodig inwoners, ontwikkelaars en andere betrokkenen of experts bij uit.

6. Eis als raad dat de controlerende rol goed vervuld kan worden tijdens de fase van de totstandkoming van plannen (vroeg initiatieffase, b.v. door een Nota van Uitgangspunten) en tijdens de uitvoering van plannen (na het besluit in de raad), door je als raad aan de hand van de 9 criteria over lopende en aankomende projecten te laten informeren waarbij de geconstateerde dilemma's en de gemaakte afwegingen concreet gemaakt worden.
7. Bespreek de afzonderlijke projecten nooit zonder 'uit te zoomen' naar de grotere opgave en de uitgangspunten die in de kaderstellende documenten zijn geformuleerd.

Aanbeveling voor het College van B & W

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

NB Stukken die zijn gepubliceerd na voltooiing van het onderzoeksrapport

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

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



HIEMSTRA & DE VRIES

Woningbouwopgave Leiden-Leiderdorp

Definitieve versie

Jeroen Niemans en Geert Lonterman

25 september 2019

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

De woningbouwopgave staat in Nederland hoog op de politieke agenda. De urgentie om de bouw van woningen te versnellen en veel extra woningen te bouwen, wordt breed gevoeld. Om aan de vraag te voldoen moeten de komende jaren 1.000.000 woningen gebouwd worden. Het grootste deel daarvan in populaire stedelijke regio's rond de grote steden. Naast de grote kwantitatieve opgave is het ook een kwalitatieve opgave: waar bouwen we al die woningen en wat voor woningen moeten dat zijn? De keuze om vooral te bouwen op binnenstedelijke locaties en de aandacht voor betaalbare woningen zorgt hierbij voor extra druk. In Leiderdorp en Leiden leidt dit tot discussies over sociale woningbouw, parkeernormen, verkeersafwikkeling en hoogbouw. Dat komt samen bij de discussie rond een project zoals het Leidse LEAD, waar vanuit de bevolking een verzoek is gedaan voor een raadgevend referendum naar aanleiding van de nota van uitgangspunten van het project. Dit beoogde referendum is inmiddels vanwege een tekort aan steunbetuigingen van de baan. Maar het is wel een signaal hoe de discussie over de woningbouwopgave leeft in de stad. Ook in de gemeenteraden van Leiden en Leiderdorp leeft de woningbouwopgave. Beide gemeenteraden toonden in recente discussies twijfel over de haalbaarheid van die opgave.

1.2 DE WONINGBOUWOPGAVE

In de regio Holland-Rijnland is de kwantitatieve woningbouwbehoefte volgens de regionale woonagenda (RWA) 22.100 tot 28.000 woningen tot 2030. Het Leidse aandeel bedraagt 8.180 extra woningen tot 2030 (peildatum 1 januari 2017) en circa 2.000 woningen tussen 2030 en 2040. Daarnaast is er volgens de Monitor Studentenhuisvesting behoefte aan extra woningen voor 2.700 studenten tot 2025. In Leiderdorp is de verwachte woningbouwbehoefte logischerwijs een stuk bescheidener. Deze bedraagt op basis van de Regionale Woonagenda ongeveer 900 extra woningen tot 2030 (peildatum 1 januari 2017). Het is goed hierbij aan te tekenen dat recent zowel vanuit het rijk als vanuit provincie wordt aangestuurd op het versnellen en verhogen van de woningbouwproductie.

Relevanter dan de discussie over aantallen is de vraag: voor welke maatschappelijke opgave is woningbouw een oplossing? Moet woningbouw bijvoorbeeld bijdragen aan het tegengaan van segregatie, aan leefbaarheid in de buurten of aan een duurzamere stad? Al deze maatschappelijke opgaven komen terug in de kwalitatieve opgave: welk type woningen is nodig en hoe komen de juiste woningen op de juiste plek te staan?

De daadwerkelijke realisatie van de kwantitatieve opgave is afhankelijk van de kwalitatieve keuzes die gemaakt worden in de specifiek lokale context. In Leiden en Leiderdorp gaan die kwalitatieve keuzes veelal over betaalbare woningen en de verhoudingen in verschillende categorieën woningen. In Leiden speelt ook mee dat het totaal aantal woningen in de stad met de realisatie van deze aantallen woningen met bijna 20% groeit. De kwalitatieve keuzes maken de kwantitatieve opgave wel of niet realiseerbaar. In beide gemeenten speelt dat de gemeenteraden weinig grip ervaren op de samenhang tussen verschillende woningbouwprojecten en in de mogelijkheden bij het stellen van kwantitatieve en kwalitatieve kaders.

1.3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAAG

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

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

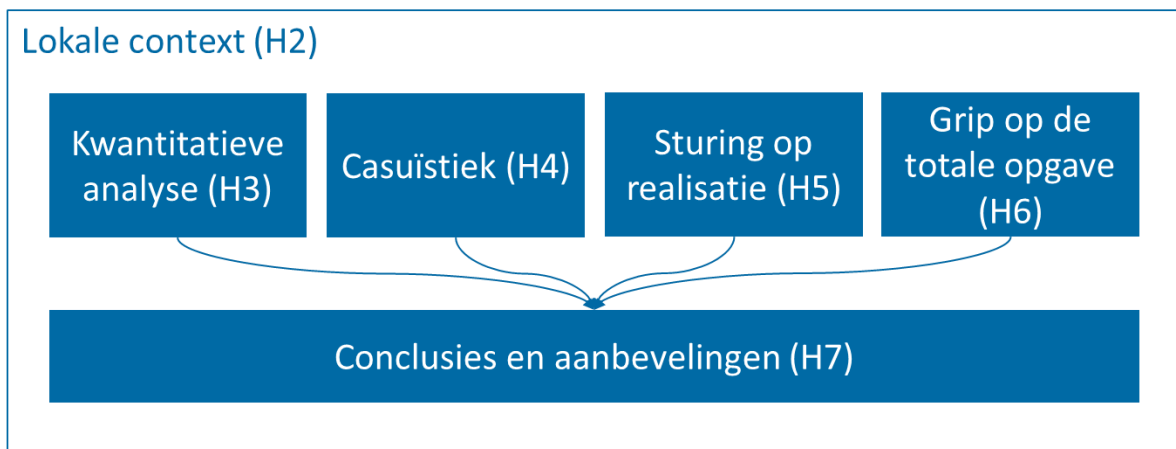
Het onderzoek vond plaats aan de hand van de volgende vier stappen:

1. Analyse van relevante documenten, zoals beleids- en coalitieakkoorden, woonvisies, de RWA, de verstedelijkingsnotitie Leiden, prestatieafspraken, relevante verordeningen, het overzicht van de realisatie van woningbouw en de toekomstvisie Leiderdorp.
2. Interviews met ambtelijke projectleiders, planologen, beleidsadviseurs, de stadsstedenbouwer van gemeente Leiden, de programmamanager sociaal domein van gemeente Leiden, directeurs van woningcorporaties en een makelaar.
3. Analyse van de casussen ROC Leiderdorp, Driemaster Leiderdorp, Alpha Toren Leiden en Kopermolen Leiden om meer zicht te krijgen op de realisatie van specifieke woningbouwprojecten en de rol van de raad hierin. In het licht van deze casussen is gesproken met betrokkenen bij deze projecten. Een beschrijving van de casussen is opgenomen in hoofdstuk 4.

4. Een groepsgesprek met (oud-)raadsleden in zowel Leiderdorp als in Leiden. Een selectie van (oud-)raadsleden uit verschillende periodes en van verschillende partijen zijn uitgenodigd voor deze groepsgesprekken.

1.5 LEESWIJZER

De mate waarin de kwantitatieve woningbouwopgave haalbaar is, hangt af van kwalitatieve keuzes binnen de specifiek lokale context van de gemeenten. Daarom beginnen we in hoofdstuk 2 met het schetsen van de context in Leiderdorp en Leiden. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de kwantitatieve gegevens die inzicht bieden in het realisme van de woningbouwopgaven. Om inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente(rade)n omgaan met concrete woningbouwprojecten delen we in hoofdstuk 4 onze analyse van vier casussen uit het verleden. In hoofdstuk 5 kijken we op basis van de casussen en gesprekken met de griffies en enkele (oud)gemeenteraadsleden naar de huidige sturing op de woningbouwopgave. In het 6^e hoofdstuk komen we tegemoet aan het doel van het onderzoek om de grip van de gemeenteraden op de totale woningbouwopgave op lokaal en regionaal niveau te bevorderen. Dit doen we door inzichtelijk te maken welke invloeden, op welke momenten, de gemeenteraden wel en niet hebben op de kaders en factoren rondom woningbouw. Tot slot beantwoorden we de hoofdvraag van dit onderzoek in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk delen we onze belangrijkste conclusies en een aanzet tot aanbevelingen.



2. De lokale context van Leiden en Leiderdorp

De mate waarin de kwantitatieve woningbouwopgave haalbaar is, hangt af van kwalitatieve keuzes binnen de specifiek lokale context van de gemeenten. Voordat we inzoomen op de kwantitatieve haalbaarheid van de opgave en de kwalitatieve keuzes die gemaakt kunnen worden, zoomen we eerst in op de lokale context van Leiden en Leiderdorp.

2.1 LEIDEN: DE SNELLE VERANDERINGEN

Leiden groeit snel. Dat uit zich in de aanwezigheid van meerdere gelijktijdige projecten. Meerdere nieuwbouwprojecten wijken qua schaal en maat af van wat men in Leiden de periode daarvoor gewend was: deze projecten hebben vaak een hoge dichtheid en voor Leidse begrippen gaan ze flink de hoogte in. Deze ontwikkelingen zijn niet uniek en zijn ook zichtbaar bij andere middelgrote steden in Nederland. Vergelijkbare steden worstelen ook met discussies over verdichting, betaalbaarheid en hoogbouw. Vergelijking van de Leidse casussen Alpha Toren (2012-heden) en Kopermolen (2015-heden) laten zien dat het besef en de acceptatie in de gemeenteraad toenemen dat verdichting en schaalvergroting horen bij de groei van de stad. Desondanks keert de discussie over kwalitatieve ambities, met name over hoogbouw, betaalbaarheid en sociale woningbouw en verkeersafwikkeling, terug in ieder individueel woningbouwproject dat de gemeenteraad passeert.

Leiden is de grootste groeier en belangrijkste bepaler in de regio en heeft een duidelijke centrumfunctie. Zo is Leiden een belangrijke trekker van de regionale omgevingsvisie Hart van Holland. Deze leidende rol wordt mogelijk gemaakt door de grotere capaciteit en kwaliteit van de Leidse ambtelijke organisatie in vergelijking met omliggende gemeenten. Toch leggen de stevige woningbouwambities druk op de ambtelijke organisatie. Partners van de gemeente spreken hun zorg uit over de capaciteit van het ambtelijke apparaat in het licht van de woningbouwambities. Het aantal woningbouwprojecten is de laatste jaren gegroeid, maar de ambtelijke organisatie groeit niet mee. Een benchmark met soortgelijke gemeentelijke organisaties zou kunnen helpen om te bepalen in hoeverre de zorg van de partners van de gemeente terecht is.

2.2 LEIDERDORP: OVERZICHTELIJKE OPGAVE

Leiderdorp groeit in tegenstelling tot de regio nauwelijks. De woningbouwopgave is overzichtelijk met een beperkt aantal projecten. Als kleine speler in de regio is Leiderdorp sterk afhankelijk van de regionale context. De gemeenteraad stelt weinig kaders die aanvullend zijn op regionale afspraken. Leiderdorp beschikt over een woonvisie uit 2013 en een ruimtelijke structuurvisie uit 2015, maar er is geen recente woonvisie of omgevingsvisie waar binnen de huidige context de woningbouwopgave in samenhang met de toekomstvisie van de gemeente wordt besproken. Leiderdorp voert een faciliterend beleid en de manier van sturen op de woningbouwopgave is sterk projectgericht. Dit zorgt ervoor dat de afhankelijkheid van de markt groot is en de invloed van de raad beperkt blijft.

In Leiderdorp hebben we, anders dan in Leiden, geen zorgen gehoord over de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Vermoedelijk komt dit door de kleinere woningbouwopgave van deze gemeente. De afgelopen twee jaar zijn er evenwel opvallend veel nieuwe bouwinitiatieven, waarvoor de gemeente(raad) kaders moet vaststellen. Daardoor wordt sinds kort wel druk ervaren in de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie houdt de gemeenteraad periodiek op de hoogte van de woningbouwopgave. De laatste keer dat de gemeenteraad een update kreeg was begin 2019 tijdens een thema-avond over woningbouw.

3. Bevindingen uit de kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk analyseren we beschikbare kwantitatieve gegevens die inzicht bieden in het realisme van de woningbouwopgaven van Leiden en Leiderdorp.

3.1 KWANTITATIEVE OPGAVE BESTAAT UIT 'HARDE' EN 'ZACHT' PLANNEN

Wanneer we kijken naar de kwantitatieve opgave speelt de zogenaamde plancapaciteit een centrale rol. De plancapaciteit geeft aan hoeveel woningen er naar verwachting de komende jaren gerealiseerd worden. Deze plancapaciteit is verdeeld over verschillende categorieën. Het is de optelsom van 'harde' en 'zachte' plannen:

- ☐ Harde plannen zijn plannen in de initiatieffase tot en met realisatiefase waarvan de RO-procedure is begonnen, maar nog niet is afgerond. De Raad heeft in die gevallen wel een Nota van uitgangspunten of een Kaderbesluit vastgesteld, maar nog geen VVGB verleend of bestemmingsplan vastgesteld.
- ☐ Zachte plannen zijn nog niet zo ver ontwikkeld. Ze zijn nog 'in voorontwerp' of slechts gebaseerd op afspraken tussen verschillende overheden. Deze plannen dienen nog te worden voorgelegd aan de gemeenteraad voordat ze kunnen worden gerealiseerd.

3.2 COMBINATIE VAN HARDE EN ZACHT PLANNEN MAAKT ADEQUATE INSCHATTING INGEWIKKELD

Vooraf door deze 'zachte' plancapaciteit is het lastig om een adequate inschatting te maken van hoeveel van de plannen die 'in de pijplijn' zitten daadwerkelijk de eindstreep halen.

Ook is het moeilijk om op basis van historische gegevens te bepalen in hoeverre de realisatie van de huidige woningbouwopgave realistisch is. De onvoorspelbaarheid van de woningmarkt kan het best worden geïllustreerd met de crisis die ruim tien jaar geleden uitbrak en die vanwege vraaguitval stevige effecten had op de woningbouwproductie. Terugkijken naar de realisatie van woningen in de afgelopen tien jaar, levert geen beeld op dat zomaar door kan worden getrokken naar de komende jaren. Dat vraagt dus om zorgvuldigheid en een slag om de arm.

3.3 LEIDERDORP

Er is een groot verschil tussen Leiden en Leiderdorp als het gaat om de kwantitatieve opgave. In Leiderdorp is een bescheiden verwachte woningbouwbehoefte van ongeveer 900 extra woningen tot 2030, waarbij in de beschikbare prognoses wordt uitgegaan van een afname van de behoefte vanaf 2022. Dat lijkt haalbaar, mede gezien de huidige hoeveelheid harde en zachte bouwplannen. Als we de crisisjaren buiten beschouwing laten, blijkt dat Leiderdorp eigenlijk altijd aan haar taakstelling heeft voldaan. Uit de monitor woningbouw Holland-Rijnland uit 2010 blijkt bijvoorbeeld dat in de periode 2005-2009 de gemeente Leiderdorp 118% van haar taakstelling heeft gerealiseerd. Hoewel deze periode (ruim) twaalf jaar geleden is, lijkt de kwantitatieve woningbouwopgave van Leiderdorp realistisch.

3.4 LEIDEN

De opgave in Leiden is van een andere orde dan die van Leiderdorp:

- ☐ Leiden heeft vanuit de Regionale Woonagenda (RWA) de opgave om 8.180 extra woningen te realiseren tot 2030 (peildatum 1 januari 2017) en circa 2.000 woningen tussen 2030 en 2040. Het college heeft zelf de ambitie om 8.500 woningen te realiseren tot 2030.
- ☐ Aanvullend heeft Leiden de opgave om woonruimte voor 2.700 studenten tot 2025 te realiseren.

Een opgave van dergelijke omvang is voor Leiden een opgave die ze in het recente verleden niet heeft gekend. Ter vergelijking: in het recente verleden werden nooit meer woningen in Leiden gerealiseerd dan in de periode 2005-2009 (2.248 woningen). Het aantal gerealiseerde woningen kelderde daarna stevig door toedoen van de crisis, maar stel dat de lijn 2005-2009 voor dezelfde periode zou worden doorgetrokken als de periode 2017-2030, zouden er 6294 woningen worden gerealiseerd. Zelfs dan zou de totale woningrealisatie nog 2.206 woningen minder zijn dan de huidige ambitie van het college, nog los van de woonruimte voor 2.700 studenten.

3.4.1 Verstedelijkingsnotitie Leiden

Uit de gesprekken die we met ambtenaren hebben gevoerd, blijkt dat de gemeente Leiden zich realiseert dat ze een forse opgave heeft. In de verstedelijkingsnotitie van eind 2018 wordt geschat hoe de opgave te realiseren is. Deze notitie bevat een toelichting op de huidige dynamiek in de stedelijke ontwikkeling van Leiden, inclusief een overzicht van lopende initiatieven en een geografisch overzicht van verschillende stedelijke opgaven. Op basis daarvan zijn een aantal potentiegebieden aangewezen, waar het grootste deel van de woningbouwopgave gerealiseerd moet worden. Met name in

de Lammenschansdriehoek, het Stationsgebied en het Bio Science Park kunnen in potentie veel woningen worden gerealiseerd.

3.4.2 Leiden loopt voor de korte termijn op koers, voor de lange termijn drogen plannen op

De Monitor Woningbouw 2019-1 en de verstedelijkingsnotitie geven een beeld van de voortgang die wordt geboekt ten aanzien van de woningbouwopgave:

- De realisatie van woningen in Leiden gaat hard: vanaf de peildatum 1 januari 2017 tot januari 2019 is de woningvoorraad netto (nieuwbouw min sloop) al met 1.500 woningen toegenomen. Op dit moment zitten er ca. 4.700 'harde' plannen in de pijplijn. De verwachting is dat deze plannen ook gerealiseerd worden.
- Leiden ligt (voor de korte termijn) dus goed op koers met de bouwproductie. Op basis van de huidige *harde* plannen zal er op termijn een tekort aan planaanbod ten opzichte van de RWA behoefte ontstaan maar op de middellange termijn (periode 2023 – 2030) zitten er grofweg 5.500 *zachte* plannen in de pijplijn.
- Het (cumulatieve) planaanbod van 'harde' plannen voor de korte termijn (tot 2023) houdt redelijk gelijke lijn met de geraamde behoefte. Bovendien is er een stijging van de bouwproductie te zien en wordt in de Monitor Woningbouw tussen 2021 en 2023 een hogere productie voorzien. Dit is gebaseerd op de capaciteit van de plannen die al in enige (plan)vorm bekend zijn bij de raad, bijvoorbeeld als stedenbouwkundig plan, nota van uitgangspunten, kaderbesluit of bestemmingsplan.

Een inventarisatie van vier onderzoeksjournalisten van het Leidsch Dagblad komt uit een aantal dat de 8.500 ruim overschrijdt. Bovendien constateren ze dat daarbij enkele locaties nog niet volledig benut worden. Een voorbeeld daarvan is Leiden Zuidwest, waar in het zogenaamde Ontwikkelperspectief, dat momenteel ter inzage ligt, ruimte is voor het ontwikkelen van extra woningen.

Gezien de lange doorlooptijd van ontwikkelingen is de inzet om bestaande plannen zoveel als mogelijk uit te voeren en op basis van lopende verkenningen verder te brengen. De invloed van de huidige gemeenteraad is groot, omdat deze nieuwe plannen de komende jaren in de gemeenteraad worden behandeld. Alleen door bestaande plannen uit te voeren en nieuwe plannen toe te voegen, is de woningbouwambitie op de middellange termijn haalbaar. Ook de buurgemeenten leveren hieraan een bijdrage: Leiden heeft onlangs ook 550 woningen uit haar planologische plancapaciteit aan Zoeterwoude beschikbaar gesteld voor extra woningbouw in Verde Vista Zuid. Deze woningen worden vanzelfsprekend meegenomen in de RWA prognoses.

4. Bevindingen uit bestudeerde casuïstiek

Los van de kwantitatieve prognose is de werkelijke realisatie van bouwplannen afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in concrete projecten. Om zicht te krijgen op de manier waarop de gemeenten de afgelopen jaren met concrete woningbouwprojecten zijn omgegaan, hebben we een analyse uitgevoerd van vier casussen. In dit hoofdstuk bekijken we de rode draden uit de casussen, waardoor een beeld ontstaat van de realiseerbaarheid van bouwprojecten in deze regio.

4.1 TOELICHTING OP DE CASUÏSTIEK

Hieronder lichten we de vier casussen kort toe.

1. ROC – locatie Leiderdorp

De voormalige locatie van het ROC in Leiderdorp wordt getransformeerd tot woongebied. De totstandkoming van het project heeft, mede door de economische crisis, een lange ontstaansgeschiedenis. In 2005 werden de eerste plannen gemaakt en een tender uitgeschreven. Het winnende plan van Ymere kwam niet van de grond binnen de door de raad vastgestelde kaders, waarop de raad deze kaders in 2015 herzag. In 2017 gaf de gemeente een omgevingsvergunning af voor een nieuw plan van 182 woningen: 42 eengezinswoningen (koop), 104 appartementen in een woontoren (vrije sector middeldure huur) en 36 appartementen in de sociale huursector.

2. De Driemaster – locatie Leiderdorp

Op de plek waar vroeger de oude basisschool De Driemaster stond, komen twee woongebouwen van acht en negen woonlagen. Deze bevatten 49 sociale huurwoningen en 49 vrije sector huurwoningen. Basis voor de planvorming van de Driemasterlocatie is de door de gemeenteraad in 2015 vastgestelde ontwikkel-visie. De visie bevat mogelijke scenario's voor de herontwikkeling en is in samenspraak met instellingen en omwonenden gemaakt. Op basis van deze visie is een stedenbouwkundig plan vastgesteld en in 2018 ging de raad akkoord met het bouwplan.

3. Alpha Toren – locatie Leiden

De Alpha Toren is een van de eerste woningbouwprojecten binnen de dynamische gebiedsontwikkeling van de Leidse Lammenschansdriehoek. Aan de basis voor deze transformatie staat de Ontwikkelstrategie Lammenschansdriehoek. Hierin is niet gekozen voor actief grondbeleid, maar voor het stimuleren van organische, geleidelijke marktontwikkeling binnen een flexibel gemeentelijk kader. Inmiddels is de Ontwikkel-strategie toe aan de derde actualisatie, deze is op 23 mei jl. door de gemeenteraad vastgesteld. Het binnen dit kader ontwikkelde plan is, mede onder druk van een actiecomité, aangepast. Het bevat nog altijd het geplande aantal woningen, maar is minder hoog dan het oorspronkelijke plan. Eind 2018 is een woontoren van 17 verdiepingen opgeleverd met 134 appartementen en commerciële voorzieningen op de begane grond.

4. Herontwikkeling Kopermolen – locatie Leiden

De gewenste revitalisering van het winkelcentrum De Kopermolen in het centrum van Merenwijk heeft ook geleid tot de herontwikkeling van het gebied rondom het winkelcentrum. Aan de plannen voor renovatie van het winkelcentrum zijn meer diversiteit aan woningen en de herinrichting van de openbare ruimte rondom het winkelcentrum als ambities toegevoegd. Eerdere plannen zorgden voor onrust in de wijk en waren een belangrijk punt tijdens de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2017. Het nieuwe college haalde de plannen van tafel en startte in 2018 een participatietraject. De gemeente heeft alle ideeën en wensen uit de wijk verzameld en gebruikt bij het opstellen van het 'gebiedspaspoort Hart van de Merenwijk'. Dit gebiedspaspoort is begin 2019 vastgesteld door het college en beschrijft de ambities en de uitgangspunten voor de ontwikkelingen in het gebied rondom De Kopermolen.

4.2 RODE DRADEN UIT DE CASUÏSTIEK

Wanneer we kijken naar de rode draden uit de vier onderzochte casussen vallen drie rode draden op die in het kader van dit onderzoek van belang zijn:

4.2.1 Optimisme in planning

De daadwerkelijke realisatie van de projecten heeft om verschillende redenen langer geduurd dan in eerste instantie was voorzien. Met name door externe factoren, heeft de ontwikkeling na goedkeuring van de plannen door de raad nog op zich laten wachten. Vooral de casus ROC-Leiderdorp laat dit zien. De crisis heeft de afgelopen jaren veel invloed gehad op de daadwerkelijke realisatie. Er moet rekening worden gehouden met een variabele periode voordat geplande woningen

daadwerkelijk opgeleverd worden. Dit heeft met name voor de planning op de middellange termijn gevolgen, omdat op dergelijke termijn niet te voorspellen is in hoeverre externe factoren van invloed zullen zijn. Dit maakt uitspraken over de planning op de (middel)lange termijn onzeker.

4.2.2 Kwalitatieve aanpassingen

Bij de verschillende projecten zijn op basis van discussies in de gemeenteraad aanpassingen gedaan in de plannen. Hierbij is gesleuteld aan kwalitatieve kaders die zijn meegegeven aan de ontwikkelaars, zoals de maximale hoogte bij de Alpha toren die naar beneden is bijgesteld. De vorm van de Alpha toren is aangepast: weliswaar minder hoog, maar met een gelijk aantal woningen. Bij de casus ROC-locatie is het programma aangepast door bedrijfsruimte te schrappen. Deze aanpassingen door de raad hebben uiteindelijk niet geleid tot kwantitatieve aanpassingen: het heeft niet geleid tot minder woningen. Ook de Driemaster-locatie is aangepast, maar dit heeft ook hier niet geleid tot een plan met minder woningen. Het bijsturen van de raad op de kwalitatieve kaders heeft in deze casussen dus geen invloed op de kwantitatieve opgave.

4.2.3 Vertraging door aanpassingen plannen

We constateren dat door externe factoren de realisatie van projecten vertraging oploopt nadat ze al door de raad zijn goedgekeurd. Naast de externe factoren hebben ook de discussies over aanpassingen van de plannen door de raad gezorgd voor vertraging, doordat hierdoor de plannen aangepast moesten worden. Bij de casus Kopermolen is dit gebeurd, al voordat de plannen daadwerkelijk in de raad zijn besproken. Bij de drie overige plannen zijn door de raad aanpassingen in plannen gevraagd. Na aanpassing van de plannen moeten deze opnieuw in procedure gebracht worden. De raad heeft daarmee zelf direct invloed op de snelheid waarmee de woningbouwprojecten worden gerealiseerd. Deze vertraging kan worden ondervangen. Bijvoorbeeld doordat de raad zich al in een vroegtijdig stadium uitspreekt over de kaders, zoals de werkwijze met bespreking van de Nota van Uitgangspunten in de raad die recent in Leiden is ingevoerd. Hierdoor wordt de procedure-tijd tussen de eerste plannen en de daadwerkelijke realisatie van een project verkort. Tegelijkertijd kan de raad beter sturen op kaders.

5. Hoe Leiden en Leiderdorp sturen op de realisatie van de opgave

In dit hoofdstuk kijken we op basis van de casussen en gesprekken met de griffies en enkele (oud)gemeenteraadsleden naar de huidige sturing op de woningbouwopgave.

5.1 ZICHT OP HET DEEL EN NIET HET GROTERE GEHEEL

Een forse opgave en ambitie vraagt om een adequate sturing. De discussie in de gemeenteraden van Leiden en Leiderdorp gaan vooral over concrete projecten. Daarmee hebben de gemeenteraden geen/onvoldoende inzicht in de totale woningbouwopgave -en ambitie en de wijze waarop een bepaald project daaraan bijdraagt. En, afgeleid, wat de consequenties van keuzes door de gemeenteraad zijn voor de totale woningbouwopgave en -ambitie. Daar komt nog bij dat op dit moment bij beide gemeenteraden het gevoel bestaat dat bepalende keuzes al gemaakt zijn, nog voordat de raad zich over een concreet project uit mag spreken.

Voor de gemeente Leiderdorp is deze constatering relevant, maar niet erg belangrijk. Door de relatief kleine schaal is het totaal aantal projecten beperkt en zijn raadsleden in staat zelf het overzicht te bewaren.

Voor de gemeente Leiden is deze constatering relevant en zeer belangrijk. De opgave en de ambitie bestrijkt een groot aantal projecten en raads- en collegeperiodes. Het is daarom nodig dat steeds in beeld wordt gebracht wat de consequenties van een afweging binnen een project is voor de totale opgave en ambitie. Pas door zicht te hebben op het geheel kun je de juiste afwegingen maken voor een onderdeel.

5.1.1 Behoeftte aan inzicht en houvast in Leiden

Overzicht houden op de totale woningbouwopgave is in de huidige dynamiek in Leiden geen makkelijke opgave. Recent zijn er, mede op verzoek van de vorige raad, meerdere initiatieven genomen die de raad meer inzicht en houvast moeten bieden. Zo geeft de verstedelijkingsnotitie die eind 2018 verscheen een totaaloverzicht van de verstedelijkingsopgave. Dit is echter een momentopname en biedt geen zicht op de voortgang van de verschillende projecten. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om de voortgang met betrekking tot de woningbouwambitie te monitoren en indien gewenst bij te sturen. De raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling heeft eind 2018, naar aanleiding van de verstedelijkingsnotitie, gesproken over de wenselijkheid van een bouwmonitor als middel voor de raad om vinger aan de pols te kunnen houden. De wethouder heeft de toezegging gedaan dat een dergelijke monitor begin 2019 beschikbaar zou zijn. Medio juni kwam de monitor daadwerkelijk beschikbaar onder de noemer 'Rapportage Monitor Woningbouw gemeente Leiden meting 2019-1'. De monitor is een belangrijke basis voor de discussie in de raad over de haalbaarheid en eventuele bijstelling van de woningbouwambitie.

5.1.2 Betrokkenheid van raadsleden

Raadsleden in Leiden wensen zo vroeg mogelijk te worden betrokken bij woningbouwprojecten. Sinds anderhalf jaar wordt gewerkt met een nota van uitgangspunten die de raad in de gelegenheid stelt om aan de voorkant van projecten kaders te stellen. Deze werkwijze wordt momenteel geëvalueerd. Op 9 juli 2019 wordt de discussienota die naar aanleiding van de evaluatie wordt opgesteld in de gemeenteraad besproken. Belangrijk onderdeel van de evaluatie is de onduidelijkheid die nu bestaat over de eisen waar een nota van uitgangspunten aan moet voldoen.

5.2 WAAROM RAADSLEDEN WEINIG GERICHT ZIJN OP DE TOTALE WONINGBOUWOPGAVE

Er liggen een aantal redenen ten grondslag aan het feit dat raadsleden weinig zicht houden op de totale woningbouwopgave. Uit de casussen en de interviews die we met raadsleden hebben gehouden komt naar voren dat raadsleden zich veelal laten leiden door individuele projecten. Zie ook hoofdstuk 4. Dat komt doordat:

- ☐ Raadsleden in de raadsvoorstellen die ze ontvangen worden gevraagd om keuzes te maken binnen een bepaald project. Daarmee richten raadsleden zich vooral op de individuele projecten en niet op de grotere opgave.
- ☐ Raadsleden vanzelfsprekend gevoelig zijn voor signalen die zij van buurtbewoners ontvangen over bepaalde kwalitatieve keuzes, zoals de hoogte van bebouwing. Als bewoners bepaalde plannen als te hoog kwalificeren, vraagt dat van raadsleden een behoorlijke rechte rug om aan de hoogbouw vast te houden. Raadsleden hebben immers een rol als volksvertegenwoordiger en willen laten zien dat ze naar omwonenden luisteren.

6. Overzicht van de 'knoppen' waar de gemeenteraden aan kunnen 'draaien'

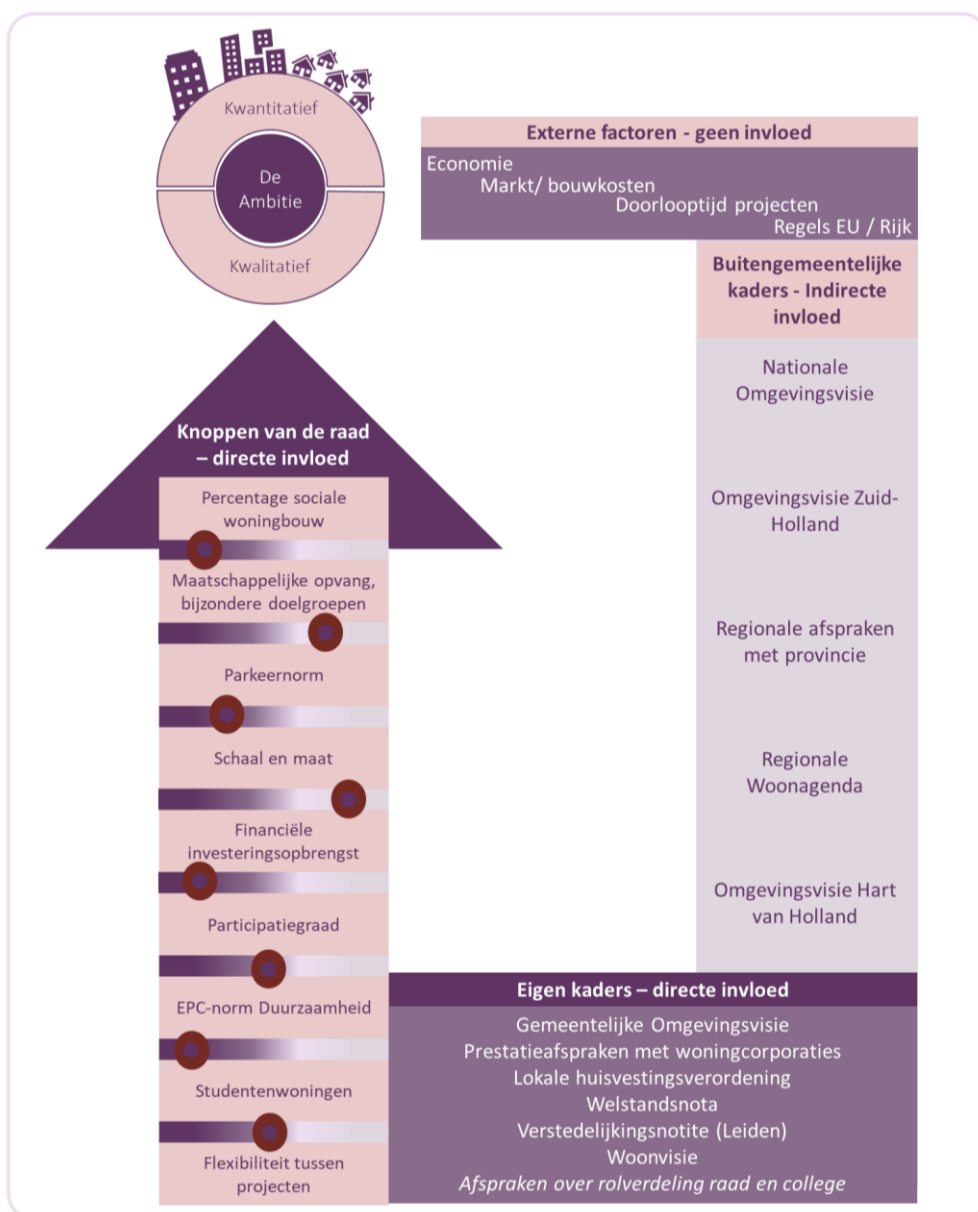
In dit hoofdstuk komen we tegemoet aan het doel van het onderzoek om de grip van de gemeenteraden op de totale woningbouwopgave op lokaal en regionaal niveau te bevorderen. Dit doen we door inzichtelijk te maken welke invloed de gemeenteraden op welk moment wel en niet hebben op de kaders en factoren rondom woningbouw. We laten zien wat de 'knoppen' zijn waar de gemeenteraden aan kunnen 'draaien'. Op deze manier brengen we in beeld hoe groot de invloed van de raad is en welke factoren bepalen hoe de woningbouwopgave zich laat sturen. Ook bieden we inzicht in hoe de gemeenteraden nu met deze factoren en kaders omgaan.

De gemeenten hebben kwantitatieve (bijvoorbeeld: we willen x-aantal woningen bouwen) en kwalitatieve ambities (bijvoorbeeld: we willen ons woningaanbod verduurzamen). De mate waarin de ambities realiseerbaar zijn hangt af van:

- 1 externe factoren
- 2 kaders opgesteld door of met andere overheden
- 3 gemeentelijke kaders
- 4 negen 'knoppen' waar de raad aan kan 'draaien' bij afzonderlijke projecten.

Factoren die van invloed zijn op de woningbouwopgave en de mate waarin de gemeenteraden hier invloed op hebben
Zie voor een leeswijzer van dit overzicht van invloedfactoren en kaderstelling de volgende pagina

Overzicht van de 'knoppen' waar gemeenteraden aan kunnen 'draaien' om grip te hebben op de woningbouwopgave en -ambitie.



6.1 EXTERNE FACTOREN

Woningbouwprojecten hebben volgens recent landelijk onderzoek van NVM een gemiddelde doorlooptijd van tien jaar. Woningbouwprojecten op inbreidingslocaties in stedelijke gebieden duren gemiddeld zelfs nog drie jaar langer. Plannen die de gemeenteraad behandeld, worden pas meerdere raadsperiodes later opgeleverd. Door deze lange doorlooptijd blijkt dat de afhankelijkheid van externe factoren bij realisatie van de woningbouwopgave groot is, waardoor de invloed van gemeenteraden beperkt is. Op deze externe factoren heeft de gemeente geen of slechts beperkt invloed. Bovendien zijn het niet de gemeenten zelf, maar ontwikkelaars, corporaties en particulieren die woningen realiseren.

Vooraf economische ontwikkelingen hebben veel invloed. We zien momenteel in de woningbouw-productie de effecten van de crisis terug. In de periode na 2008 is de woningmarkt stil gevallen en is er door overheden soms op de rem getrapt. In deze periode zijn weinig woningbouwprojecten tot stand gekomen. Daarnaast zijn er projecten tot stilstand gekomen, zoals het woningbouwproject ROC Leiderdorp dat jarenlang heeft stilgelegen. De reden hiervoor was het feit dat woningcorporatie Ymere geen levensvatbaar plan kon uitwerken dat tegemoet kwam aan de eisen van de gemeenteraad. Dit effect zien we nu terug: deze teruggang is nog niet ingehaald, ondanks de versnelling die de afgelopen jaren heeft opgetreden.

Een andere externe factor is de vertraging die wordt opgelopen in de besluitvorming rond de projecten, bijvoorbeeld door lang procederen tot de Raad van State. We zagen in het onderzoek zelf hoe de doorlooptijd van planologische projecten varieert van vijf jaar (Alpha Toren) tot meer dan zeventien jaar (ROC Leiderdorp is nog steeds niet afgerond). Andere externe factoren zijn de regels vanuit de EU en het Rijk.

In tijden van hoogconjunctuur verdringen bij een krappe woningmarkt beleggers en ontwikkelaars zich om woningen te bouwen. Gemeenten hebben dan een goede uitgangspositie om eisen te stellen aan het type bouwprojecten die zij ondernemen. Een negatief effect dat we zien optreden tijdens de huidige hoogconjunctuur is dat door schaarste aan bouwmaterialen en bouwvakkers, bouwers en ontwikkelaars worden geconfronteerd met snel stijgende bouwkosten.

De raad moet zich realiseren dat deze externe factoren voor een groot deel de haalbaarheid van de woningbouwambities bepalen. Om minder afhankelijk te zijn van externe factoren is het mogelijk om niet alleen prestatieafspraken te maken met corporaties, maar ook beleggers, makelaars en ontwikkelaars daarbij te betrekken. Deze partijen zijn belangrijk bij de realisatie van woonambities en hebben bij de ontwikkeling van projecten behoefte aan zekerheid op de lange termijn. Gemeente Zwolle kan hierbij als voorbeeld dienen. Hier werken overheden, ontwikkelaars, bouwers en woningbouwcorporaties samen aan een ontwikkelstrategie die door 35 stakeholders wordt gedragen. Deze Zwolse Aanpak leidt tot gezamenlijke inzet en een actiegerichte agenda met 25 acties. De aanpak verhoogt de betrokkenheid van alle belangrijke partijen die samen voor de opgave staan en verkleint de afhankelijkheid van externe factoren.

6.2 KADERS OPGESTELD DOOR OF MET ANDERE OVERHEDEN

Een groot aantal kaders die bepalend zijn voor de woningbouwambities worden niet op het gemeentelijk schaalniveau gemaakt, waardoor de gemeenteraden hier slechts indirect invloed op hebben. Dat geldt voor de nationale omgevingsvisie en de omgevingsvisie van Zuid-Holland. Dit zijn sturende instrumenten waar de invloed van individuele gemeenten beperkt is. Bij regionale afspraken die gemaakt worden met de provincie via Holland-Rijnland, hebben de gemeenten meer indirecte invloed. Hier hebben gemeenten een stem, ook al delen zij die met andere gemeenten. De regionale woonagenda is een afspraak over de regionale verdeling van de woningbouwopgave. Via een gemandateerde stem in het Algemeen Bestuur van Holland-Rijnland en via besluitvorming over verbonden partijen in de eigen gemeenteraad, hebben de gemeenten Leiden en Leiderdorp invloed op de regionale woonagenda.

Deze invloed wordt op dit moment te gering ingezet. Zowel in Leiden als in Leiderdorp leeft Holland-Rijnland niet sterk onder gemeenteraadsleden, wat onder andere is terug te zien in de geringe opkomst bij informatieavonden. In het rekenkameronderzoek 'Binding met verbonden partijen' (2017) is eerder geconcludeerd dat het voor de raad moeilijk is om ten aanzien van beleidsrijke strategische samenwerkingsverbanden zijn kaderstellende en controlerende taak te vervullen. Dit zien we ook in dit onderzoek terug. Vooral in Leiderdorp werkt dit door, omdat de inhoud van de regionale woonagenda hier sterk leidend is voor het woningbouwbeleid.

De gemeenteraden zijn gebaat bij meer bewustzijn van de aanwezige invloed in Holland-Rijnland. De kaders die de gemeente via deze verbonden partij stelt, zijn kaderstellend voor de lokale woningbouwopgave en daarmee van grote invloed. Bij de totstandkoming van de huidige RWA was de betrokkenheid van de gemeenteraden beperkt. De raden zouden hun controlerende rol kunnen vervullen door evaluatie van de uitvoering van de RWA te agenderen. De raad kan haar kaderstellende rol vervullen door bij het opstellen van de volgende regionale woonagenda een actievere positie in te nemen,

bijvoorbeeld door aan de start van dat traject als raad mee te geven wat belangrijke kaders zijn die volgens de raad terug moeten komen.

6.3 EIGEN KADERS

De gemeenteraden hebben directe invloed op de kaderstelling van woningbouwprojecten via een hele reeks aan eigen instrumenten. Wanneer de raad wil sturen, moet het zorgen voor heldere en actuele kaders.

Dit kan bereikt worden door middel van kaderstellende beleidsdocumenten zoals de gemeentelijke omgevingsvisie, de verstedelijkingsnotitie en de woonvisie. In Leiderdorp ontbreken dergelijke recente beleidsdocumenten, in Leiden zijn deze wel aanwezig. Ook de welstandsnota of beeldkwaliteitsplannen sturen op de kwalitatieve (architectonische) kaders voor bouwplannen. Een ander kader wordt gegeven door de prestatieafspraken met woningcorporaties. De prestatieafspraken in Leiden zijn meerjarige afspraken (2015-2020) welke jaarlijks worden geactualiseerd. Er is voor een meerjarige horizon gekozen om zo beter te kunnen sturen.

Een bijzonder kader is het grondbeleid. Momenteel voeren beide gemeenten geen actief grondbeleid. Dit betekent dat gemeenten niet actief grond kopen waarop woningbouw gerealiseerd kan worden. Op grond in eigendom van de gemeente heeft de raad directere invloed dan op projecten op grond van anderen. De keuze om geen actief grondbeleid te voeren beperkt de mogelijkheden om te sturen.

Tot slot hebben wij aan deze eigen kaders toegevoegd ‘afspraken over rolverdeling raad en college’. Dit gaat over de invulling van de betrokkenheid van de raad in de verschillende fasen van de totstandkoming van een woningbouwproject. Zowel in Leiden als in Leiderdorp kunnen betere afspraken over rol en betrokkenheid van raad zorgen voor meer mogelijkheden om te sturen. Wanneer de gemeenteraad in een vroeger stadium bij projecten betrokken raakt, heeft de raad een andere rol dan wanneer het alleen aan de achterkant ja of nee kan zeggen. De formele rol aan het einde van het besluitvormingsproces kan daarbij worden aangevuld met een formele rol in een eerdere fase, zoals rond de nota van uitgangspunten in Leiden, maar ook met een meer informele rol bij de totstandkoming van de plannen, waarbij ze een rol als klankbord hebben.

6.4 NEGEN ‘KNOPPEN’ WAAR DE RAAD AAN KAN ‘DRAAIEN’ BIJ INDIVIDUELE PROJECTEN

Binnen de invloedssfeer van externe factoren en de hierboven benoemde kaders vinden individuele woningbouwprojecten plaats. Gemeenteraden kunnen binnen de beoordeling van individuele projecten kaders stellen over de hier benoemde normen, maten en criteria. We hebben deze weergegeven als ‘schuiven’, omdat ieder van deze kaders per project kan wijzigen, maar wel van invloed is op de andere kaders. Zoals op een mengpaneel waarbij de bas moet worden aangepast wanneer het volume wijzigt, is de mate waarin één van de kaders binnen een woningbouwproject wordt opgerekt of ingeperkt van invloed op de andere kaders.

Door constructief te zoeken naar de ruimte binnen de knoppen van de raad, kan de gemeenteraad op een positieve manier invloed uitoefenen op de realisatie van de woningbouwambitie. Een voorbeeld hiervan is hoe de gemeenteraad van Leiderdorp omging met het project ROC. De gemeenteraad van Leiderdorp heeft in 2015 na jarenlange stagnatie van het ROC project de kaders aangepast. Het grootste deel van de oorspronkelijke randvoorwaarden bleven overeind, maar de raad heeft zich flexibel getoond in het kader voor het percentage sociale huurwoningen, de hoogte en het percentage ruimte voor bedrijven. Door deze aanpassingen kon het project dat lang had stilgelegen vlot getrokken worden. In een vergelijkbare situatie heeft de raad bij het plan Driemaster verzocht om twaalf kleine wooneenheden te realiseren in plaats van zes gewone appartementen.

Juist op het niveau van individuele projecten wordt het vaak spannend en zijn de gemeenteraden geneigd om wensen te stapelen: duurzamer, meer klimaat-adaptatie en slimmere oplossingen voor parkeren. Het is goed te realiseren dat er een grens is aan de eisen die gemeenteraden kunnen stellen bij woningbouwprojecten. Wanneer de stapeling van ambities te hoog wordt komen projecten niet van de grond. In de metafoor van het mengpaneel: wanneer alle schuiven vol open worden gezet, zal de ambitie niet worden gehaald. Hieronder en op de volgende pagina's lichten we de negen afzonderlijke knoppen waar de raad aan kan draaien bij individuele projecten toe:

Knop	Toelichting
1. Percentage sociale woningbouw	<p>Het percentage van het totaal aantal woningen binnen het project dat wordt toegekend aan sociale huurvoorzieningen. Over het algemeen geldt: hoe hoger de eis voor sociale woningbouw, hoe minder realistisch het behalen van de woningbouwambitie. Zowel in Leiden als in Leiderdorp is het gewenste percentage sociaal recent verhoogd naar 30%. Op eigen grond hebben gemeenten nog de mogelijkheid om de grondprijs naar beneden bij te stellen om ontwikkelaars tegemoet te komen bij de ontwikkeling van sociale huurwoningen. Gaat het om private gronden of zijn ontwikkelcontracten reeds getekend, dan is de kans dat sociale woningbouwambities gerealiseerd kunnen worden zeer beperkt. Met name in Leiden zien we dat de ambitie om 30% sociale huurwoningen te realiseren een uitdaging vormt. Bij nieuwe projecten waar de afspraken met ontwikkelaars na vaststelling van het collegeakkoord in 2018 zijn gemaakt, is 30% sociale huur de basisregel. We constateerden eerder dat de doorlooptijd van een woningbouwproject gemiddeld tien jaar is. Dat verklaart dat de verhoging van het verplichte percentage sociale woningbouw in 2018 nog niet direct effect heeft. Het huidige college heeft deze ambitie in 2018 omhoog geschroefd, maar van een groot deel van de projecten die nu worden opgeleverd, waren al ontwikkelovereenkomsten getekend voordat deze eis werd aangepast. Hier is dus in de gesloten ontwikkelovereenkomsten als verplichting een lager aantal sociale woningbouw vastgesteld. Dat maakt dat ofwel een inhaalslag gemaakt moet worden in de projecten waarvoor nog geen ontwikkelovereenkomst is getekend, ofwel er sociale huurwoningen aan projecten moeten worden toegevoegd waar al ontwikkelovereenkomsten over zijn getekend. De optelsom van alle sociale woningbouw telt op dit moment niet op tot de benodigde 30%, maar met de beoogde inspanningen van corporaties (de te ontwikkelen sociale woningen op eigen grond en op grond van de gemeente) moet dat voldoende zijn om de totale realisatie van de beoogde 2.450 sociale huurwoningen te halen. De gemeente Leiden geeft niet alleen grond uit aan corporaties voor het realiseren van sociale huurwoningen, maar zet volgens de concept Woonvisie in op zowel realisatie van sociale huurwoningen door corporaties als door marktpartijen. Het percentage sociale woningbouw vraagt wel extra aandacht en draaien aan deze knop binnen projecten zal meteen invloed hebben op de haalbaarheid van de ambitie.</p>
2. Maatschappelijke opvang en aanbod voor bijzondere doelgroepen	<p>Deze knop moet in samenhang worden bekeken met de verdeling van bijzondere doelgroepen over de verschillende wijken van de stad. Leiden ziet de bouw van nieuwe woningen als een kans om tweedeling tegen te gaan door in nieuwbouwprojecten te kiezen voor gemengd bouwen. In ditzelfde kader zet Leiderdorp in op het bouwen van levensbestendige koopappartementen, ten einde de vergrijzing in de wijken met koopwoningen op te lossen en de ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen. Ook wil Leiderdorp de doorstroming van jongere gezinnen in de wijken met koopwoningen bevorderen. Het woonbeleid is gericht op duurzame woningen, op woningen die aansluiten bij woonwensen en die bestendig zijn voor verschillende levensfasen. De instroom bij sociale woningcorporaties wordt steeds eenzijdiger (lage inkomens en multi-problematiek). Voor bijzondere doelgroepen in de gemeente Leiden zijn per jaar ongeveer 200 woningen nodig, terwijl via de contingenten ongeveer 90 woningen per jaar voor deze doelgroepen vrij komen. Hierbij dient wel te worden vermeld dat er meer bijzondere doelgroepen zijn dan de doelgroepen die onder het contingent vallen, bijvoorbeeld doelgroepen die zijn aangewezen op woonruimte met specifieke (zorg)voorzieningen en doelgroepen in specifieke leeftijdscategorieën. Het aantal van 90 woningen is al fors meer dan enkele jaren geleden, maar de situatie is nog steeds nijpend. Woningcorporaties zoals Rijnhart Wonen en Ons Doel zetten in op het combineren van de woonvraag met leefbaarheid, zorg en veiligheid. Maar sinds de nieuwe woningwet hebben zij hier veel minder middelen voor. Deze problematiek vraagt om een integrale aanpak. Gemeenteraden kunnen hier invloed op uitoefenen door de woningbouwambities in samenhang te bekijken met thema's als leefbaarheid en veiligheid en de druk van bijzondere doelgroepen over de stad te verspreiden.</p>

Knop	Toelichting
3. Parkeernormen	Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet aandacht worden besteed aan de parkeerbehoefte. Parkeren is een belangrijk thema binnen de realisatie van woningbouw. De huidige discussie rondom LEAD gaat naast de hoogte ook over parkeren en bereikbaarheid. Bij de aanwezigheid van nabijgelegen openbaar vervoervoorzieningen kunnen de parkeernormen worden bijgesteld. Dit is een belangrijke knop waarmee de raad de juiste randvoorwaarden kan creëren voor de realisatie van projecten. In Rotterdam is in 2018 een nieuw beleid geformuleerd rond parkeernormen. Vernieuwend aan dit beleid is dat de normen vanuit een integrale blik worden bekeken. Allereerst door het in samenhang beschouwen van auto- en fietsparkeernormen, maar ook door flexibiliteit in te bouwen die is gekoppeld aan ambities in het verstedelijkingsbeleid. Dit kan door mogelijkheden om af te wijken van de normen bij sociale woningbouw, maar ook door flexibele normen gekoppeld aan OV-bereikbaarheid: op locaties in een straal rondom OV-knooppunten gelden lagere parkeernormen. Dergelijke mogelijkheden zouden met name ook in Leiden, waar de discussie over de parkeernormen bij diverse projecten een prominente rol speelt, gecreëerd kunnen worden.
4. Schaal en maat	Schaal en maat gaan simpel gezegd over de hoogte en grootte van bouwprojecten. Voornamelijk in Leiden is er veel discussie over dit thema, zoals met het beoogde referendum over hoogbouw. Een casus waar deze discussie zich ook voordeed was het project Kopermolen. De gemeenteraad van Leiden heeft zich in het bestuursakkoord uitgesproken tegen het plan van het vorige college voor hoogbouw aan de parkrand. Hoewel in het oorspronkelijke plan geen verlies zou zijn aan groen, werden hoogoplopende discussies gevoerd over hoogbouw in het park. Een ander voorbeeld is het project Alpha Toren in Leiden. Onder druk van het bewonerscomité is de maximale hoogte van de toren bijgesteld van 70 naar 58 meter, zonder dat dit heeft geleid tot een afname van het aantal woningen. Gemeenteraden kunnen invloed uitoefenen op schaal en maat door het aanpassen van de welstandsnota, het stellen van kaders voor specifieke projecten en het zoeken naar mogelijkheden om dezelfde aantallen woningen te realiseren binnen lagere hoogten. De gemeenteraad in Leiden is de afgelopen jaren geschoven in haar standpunt over hoogbouw. Het lijkt nu redelijk algemeen aangenomen dat hoogbouw bepaalde oplossingen kan bieden. Toch blijft de discussie over hoogbouw spelen en is rondom het project LEAD weer gebleken dat dit nog veel weerstand oproept in de stad.
5. Financiële investeringsopbrengsten	De hoeveelheid geld dat de gemeente wil verdienen of investeren met of in het bouwproject. De grondexploitatie (GREX) is een bepalende factor bij de discussie over het mogelijk maken van ambities. In de GREX staan kosten en opbrengsten ingeboekt. De vaststelling van de GREX is daarmee een belangrijk moment. Uit het onderzoek blijkt dat de GREX in de discussie van de raad een ondergeschikte rol speelt. Terwijl de stapeling van (extra) ambities na vaststelling van de GREX een project mogelijk onrendabel maakt. Grote belemmeringen voor de rendabiliteit zijn sociale woningbouw en ondergronds parkeren. Ruimte voor investeringen vanuit de gemeente, zoals bij het project Kopermolen mogelijk blijkt te zijn, is eerder uitzondering dan regel. Onderzoek naar mogelijkheden om gewenste, maar onrendabele, kosten van projecten op te vangen, is gewenst.

Knop	Toelichting
6. Participatiegraad	De mate waarin de gemeente ruimte biedt aan inwonersparticipatie bij de totstandkoming van de bouwplannen. Met name in Leiden is participatie een actueel thema. Het motto van de gemeente is niet voor niets 'samen maken wij de stad'. De gemeente Leiden besteedt de participatie bij de totstandkoming van de nota van uitgangspunten uit aan ontwikkelaars. Ontwikkelaars moeten ruimte bieden voor participatie, maar hoe zij hier vorm aan geven staat hen vrij. De mate waarin participatie plaatsvindt heeft invloed op de doorlooptijd van projecten. Het kan aan de voorkant vertragend werken, maar aan de achterkant ook voorkomen dat er langdurige bezwaar- en beroepsprocedures worden gestart. Een voorbeeld van hoe participatie kan helpen bij het realiseren van bouwplannen, komt uit het project Driemaster in Leiderdorp. Voor de herontwikkeling van de Driemaster-locatie is een participatief proces opgestart. Samen met omwonenden zijn vier scenario's voor de herontwikkeling opgesteld. De scenario's zijn in de gemeenteraad besproken, de raadsleden hebben hun voorkeur uitgesproken en het voorkeursscenario is verder uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een plan met breed draagvlak.
7. EPC-norm: duurzaamheid	EPC staat voor de Energie Prestatie Coëfficiënt. Dit is de maat voor energiezuinigheid. Duurzaamheid is een belangrijk beleidsdoel in beide gemeenten, maar kan ook een belemmering vormen voor de uitvoering van projecten. Ambities op het gebied van duurzaamheid botsen regelmatig met de ambitie voor voldoende parkeerplekken. De knop EPC-norm is uitsluitend beschikbaar wanneer de gemeente zelf grond uitgeeft voor de betreffende ontwikkeling. Op grond van derden mag de gemeenteraad geen eisen stellen die strenger zijn dan landelijke regels, in dit geval in het Bouwbesluit.
8. Studentenwoningen	De ruimte die de gemeente biedt aan particuliere studentenkamerverhuur, door bijvoorbeeld het splitsen van woningen om studentenkamers mogelijk te maken. Dit speelt met name in Leiden, dat bovenop de woningbouwambitie een extra opgave heeft in het realiseren van studentenwoningen. Inmiddels is er ook in Leiderdorp vanuit ontwikkelaars interesse om ook daar studentenwoningen te realiseren.
9. Flexibiliteit tussen projecten	<p>Het stapelen van eisen bij individuele projecten heeft een negatieve invloed op het realiseren van de totale woningbouwambities. Flexibiliteit tussen projecten kan het realiseren van ambities juist bevorderen.</p> <p>Zo verloopt de ontwikkeling van het Bio Science Park relatief gemakkelijk. Er zijn plannen voor de toevoeging van 1.000 woningen voor expats en studenten, wat mogelijk is door de aanwezigheid van voldoende ruimte en omdat er geen sprake is van weerstand over de maat en schaal. De realisatie van dit project maakt dat in andere projecten minder hoeft te worden gekeken naar studentenhuisvesting, waardoor wellicht meer ruimte bestaat om bijvoorbeeld oplossingen te vinden voor woonvoorzieningen van bijzondere doelgroepen. Nu is er een plan voor het Bio Science Park en voor het stationsgebied aan de centrumzijde, maar deze worden niet in samenhang gezien, terwijl ze elkaar wel beïnvloeden. Dit is een gemiste kans.</p> <p>Juist in het samenspel tussen projecten kan veel winst worden behaald. Zo geeft een van de leden van een actiecomité aan dat hij positiever tegenover de plannen van de gemeente had gestaan, als de gemeente beter had toegelicht hoe de Alpha Toren in de stadsvisie van de gemeente past ten opzichte van andere projecten.</p>

7. Conclusies en bouwstenen voor aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale vragen die we in de inleiding van dit onderzoek hebben gesteld: in hoeverre zijn de woningbouwopgaven van Leiden en Leiderdorp haalbaar en op welke wijze kunnen de gemeenteraden de grip op de woningbouwopgave bevorderen?

De twee onderdelen van de hoofdvraag (haalbaarheid en grip) komen in de onderstaande conclusies aan bod. We constateren dat externe factoren een belangrijke rol spelen en de invloed van de gemeenteraden op de haalbaarheid beperkt is. Wanneer de gemeenteraden meer grip hebben op de woningbouwopgave, zijn ze wel in staat om (indien gewenst) bij te sturen. Hierdoor kunnen de gemeenteraden de woningbouwontwikkeling beter laten aansluiten op de kwalitatieve ambities.

In paragraaf 7.1 delen we onze conclusies. Onze aanbevelingen zijn terug te lezen in paragraaf 7.2.

7.1 CONCLUSIES

Conclusie 1: Meer grip door totaaloverzicht en inzicht in de juiste 'knoppen' om aan te 'draaien'

Om te beginnen bij het tweede deel van de hoofdvraag: in het vijfde hoofdstuk van dit rapport hebben we de 'knoppen' weergegeven waar de gemeenteraden van Leiden en Leiderdorp aan kunnen 'draaien'. Met deze 'knoppen' kunnen zij de grip op de woningbouwopgave vergroten. Daarnaast kan zij de grip vergroten door meer/beter zicht te houden op de totale opgave en de mate waarin een individueel project bijdraagt aan de totale opgave. Daarmee leidt meer grip ook tot de haalbaarheid van de gehele opgave.

Conclusie 2: De woningbouwopgave voor de gemeente Leiderdorp is bescheiden en haalbaar

Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat dat 400 extra woningen tot 2030 in Leiderdorp een bescheiden aantal is en mede daarom ook haalbaar is. Haalbaar omdat Leiderdorp, met uitzondering van de crisis, altijd aan haar taakstelling heeft voldaan. In de periode 2005-2009 voorafgaand aan de crisis heeft Leiderdorp, bijvoorbeeld, 118% van haar taakstelling gerealiseerd. Daarnaast zitten er momenteel in Leiderdorp ruim voldoende projecten in de pijplijn.

Conclusie 3: De woningbouwopgave voor de gemeente Leiden is fors, maar haalbaar, mits de gemeente voldoet aan minimaal drie voorwaarden

De woningbouwopgave voor de gemeente Leiden, 8.180 woningen tot 2030 en 2.700 studenteneenheden, is fors. Fors omdat Leiden een dergelijk aantal woningen in het recente verleden niet heeft gerealiseerd. De gemeente realiseert zich dat de opgave fors is en handelt daar ook naar. Leiden heeft met een toename van de woningvoorraad van 1.500 (netto) woningen in 2017 en 2018 een goede start gemaakt. Daarnaast zitten er voor 4.700 woningen aan 'harde' plannen in de pijplijn. Daarmee blijft er een opgave over van ruim 2.000 woningen. Hier zijn momenteel geen 'harde' plannen voor. Bovendien weten we op basis van de bestudeerde casuïstiek dat de totstandkoming van projecten (planning) om verschillende redenen lang kan duren. Toch denken wij dat deze kwantitatieve opgave haalbaar is wanneer de gemeente Leiden voldoet aan drie voorwaarden:

- 1 Inzetten op de middellange termijn in lijn met de verstedelijkingsnotitie: de harde plannen drogen op, maar er lopen momenteel veel verkenningen en er zijn veel 'zachte' plannen. Wanneer de lijn en de kaders zoals geschetst in de verstedelijkingsnotitie wordt gevolgd, zijn er voldoende mogelijkheden om ook op middellange termijn de hoge woningbouwproductie vast te houden.
- 2 Beperkt per project aan de juiste 'knoppen' 'draaien'. Uit de bestudeerde casuïstiek weten we dat de gemeenteraad bij verschillende projecten aanpassingen heeft gedaan aan de plannen. Dit heeft vaak een vertragend effect. Meer sturen op de algemene kaders en minder per project bijstellen, maakt de haalbaarheid van de totale kwantitatieve woningbouwopgave voor 2030 realistischer.
- 3 Zicht houden op de totale opgave en de bijdrage van de individuele projecten aan deze opgave. Uit hoofdstuk 5 weten we dat de gemeenteraad de discussie voert over individuele projecten, maar geen zicht heeft op de totale opgave en de wijze waarop individuele projecten bijdragen aan deze totale opgave. Kortom, het lijkt erop dat de gemeenteraad geen zicht heeft op het 'grotere plaatje'. Om de totale opgave te realiseren moet de gemeenteraad zicht hebben op de totale opgave en de bijdrage van ieder individueel project aan deze opgave. Pas dan kan zij (in)zien wat de kwalitatieve aanpassingen van het ene project voor gevolgen heeft voor de totale opgave.

Wij zien het als een taak van de gemeenteraad om de afstelling van de 'knoppen' (invloedfactoren en kaderstelling) te bepalen. Dit zijn immers politieke keuzes. Wel willen we de gemeenteraden meegeven dat ze in het afstellen van deze 'knoppen' de totale opgave moet blijven inzien. Kies je bijvoorbeeld voor minder hoogbouw of voor een hoog percentage sociale woningbouw, dan heeft dit direct invloed op de haalbaarheid van de kwantitatieve opgave.

7.2 AANBEVELINGEN

Op basis van het onderzoek komen we tot twee bouwstenen die de raad op weg helpen om effectiever invloed uit te oefenen op de totale kwalitatieve en kwantitatieve woningbouw opgaven.

Aanbeveling 1: Meer grip door beter inzicht in de totale opgave

Het effect van kaderstelling binnen een enkel project is beperkt wanneer het ontbreekt aan inzicht en overzicht op de totale opgave en het totaal aan kaders. Op dit moment bestaat bij de gemeenteraden het gevoel dat bepalende keuzes al gemaakt zijn, nog voordat de raad zich over een concreet project uit mag spreken. In dit onderzoek zijn we op zoek gegaan naar alle factoren die van invloed zijn op woningbouw en het totaal aan mogelijkheden voor kaderstelling door de raad. Onze conclusie is dat de invloed van de raad op de realisatie van de woningbouwopgave beperkt is. De manier waarop de gemeenteraden in het verleden aan de knoppen hebben gedraaid, had weinig effect op de totale opgave, omdat de raden ieder project los van elkaar beschouwden. De kwantitatieve en kwalitatieve kaders waar je als raad op wil sturen, zijn binnen specifieke projecten niet of nauwelijks te beïnvloeden. Binnen projecten draaien aan knoppen, zoals in het verleden bijvoorbeeld gebeurde in relatie tot de parkeernorm, verandert niets aan de algemene kaders. Ieder volgend project loopt op deze manier tegen dezelfde problemen aan.

Een overzicht op de totale opgave helpt gemeenteraden om niet in de verleiding te komen om op ieder individueel project te willen sturen. Raadsleden hebben baat bij het inzicht wanneer bepalende kaders daadwerkelijk worden bepaald. In de Leidse context is de recente verstedelijkingsnotitie en de Monitor Woningbouw hiervoor een belangrijk instrument. Het biedt inzicht in het realisme van de woningbouwambities, projecten die in de pijplijn zitten en waar het stapelen van ambities binnen projecten gaat schuren. Het is belangrijk deze wel te blijven monitoren. In Leiderdorp bestaat er geen equivalent van de verstedelijkingsnotitie. Wel wordt door de gemeenteraad het belang van verdichten onderkend, teneinde de polders groen te houden. Een verdichtingsstudie voor Leiderdorp is ambtelijk in voorbereiding.

Wat in beide gemeenten nog ontbreekt is een overzicht van de invloedsfactoren en mogelijkheden voor kaderstelling op de woningbouwopgave. In dit rapport bieden wij dit overzicht. Door haarzelf bij ieder woningbouwproject de volgende vragen stellen, vergroot de gemeenteraad haar zicht op de totale opgave en ambitie:

- ☐ Hoe ziet het besluitvormingsproces er uit? Wat is daarbij de rol- en taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college? Op welke momenten behandelen we dit project in de gemeenteraad en doen we dat formeel of informeel? Tot slot: welke ruimte is er voor inwonerparticipatie?
- ☐ Wat is de maatschappelijke opgave waar dit project een oplossing voor moet bieden?
- ☐ Wat zijn de bestaande landelijke, provinciale, regionale en gemeentelijke kaders? Als we van gemeentelijke kaders afzien, moeten we die kaders dan ook herzien?
- ☐ Hoeveel invloed hebben we gezien de eigendomsverhouding van het gebied? Welke partijen hebben we nodig om het project te realiseren en aan welke knoppen kunnen we draaien?
- ☐ Hoe verhoudt dit project zich tot de totale woningbouwopgave? Is er sprake van samenhang met andere projecten?

Het is belangrijk om inzicht te hebben op welke momenten de kaders voor de concrete woningbouwprojecten worden bepaald. De bespreking van kaderstellende stukken als de omgevingsvisie en de woonvisie zijn momenten om te kunnen sturen op de kaders.

Aanbeveling 2: Meer grip door het juiste gesprek op het juiste moment

Het moment waarop de raad wordt betrokken bij woningbouwprojecten, is bepalend voor de mate waarin de raad invloed kan uitoefenen op de kaders. Beide gemeenteraden hebben aangegeven graag eerder in het proces te worden betrokken, waardoor de invloed groeit.

In Leiderdorp is hiermee bij individuele projecten geëxperimenteerd, maar het ontbreekt nog aan een uniforme werkwijze. Het experiment betrof het project Driemaster, waarbij de gemeente gronden in eigendom had waardoor veel sturing mogelijk was. In Leiden is in 2018 gestart met een andere werkwijze waarin de Nota van Uitgangspunten een centrale rol speelt. Deze werkwijze blijkt in de praktijk niet helemaal te voldoen aan de verwachtingen, doordat eenduidigheid bij de uitwerking bij verschillende projecten ontbreekt. Hieruit valt te concluderen dat in beide gemeenten de invloed van de raad op het behalen van de woningbouwambities wordt belemmerd door de onoverzichtelijkheid van het proces. Het introduceren van een standaard werkwijze per project met duidelijkheid over de rol van de raad en de rol van participatie geeft gemeenteraden meer grip. Wij adviseren om deze kaders in de gemeenteraden vast te stellen en hier bij de behandeling van individuele projecten consequent op terug te grijpen.

Bijlage 1. Overzicht respondenten

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp uitgevoerd door Geert Lonterman, Pim Steenbergen, Sebastiaan van de Bogaard en Jeroen Niemans. Onder begeleiding van Hans van Egdom, Willemijn van Helden en Marije van den Berg namens de Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp en met ambtelijke ondersteuning van Nike van Helden.

IN HET KADER VAN DIT ONDERZOEK HEBBEN WE GESPROKEN MET:

Gemeente Leiderdorp

Rob van de Loo, Dave van der Pol (Gemeente Leiderdorp), Bart Rijsbergen (Griffie Gemeente Leiderdorp)

Gemeente Leiden

Bas van Meggelen, Sander Kanselaar, Ted Barkhuis, Henri van Middelaar, Mieke Hoogervorst, Rosseel van den Broek, Martin Verwoest (Gemeente Leiden), Emiel Teunissen (Griffie Gemeente Leiden), Hilde Blank (Stadsstedenbouwer Leiden).

Externe partijen

Wim de Leeuw (Leeuw Makelaardij), Christoffel Klap (Ons Doel), Chrétien Mommers, Remco Adema (Rijnhart Wonen), Jan Bouter (Bogor Projectontwikkeling), Frank Jongenelen (Vesteda).

Raadsleden

Rob Visser, Umit Guney (D66 Leiderdorp), Nico van Jaarsveld (CDA Leiderdorp), Hugo Langenberg (LPL Leiderdorp) Bob Vastenhoud (GroenLinks Leiderdorp), Han Dirks (SP Leiden).

Bijlage 2. Bronnenlijst

In het kader van dit onderzoek hebben we de volgende bronnen:

Apollo 2018 Monitor Studentenhuisvesting Leiden

Beleidsakkoord Leiden 2014-2018

Beleidsakkoord Leiden 2018 – 2022

Bezonningsstudie Driemaster Stedenbouwkundig Plan Raadsvoorstel

Besluitenlijst ROC locatie – 20 april 2015

Brief ontwikkelingen ROC locatie

Coalitieakkoord Leiderdorp 2014 - 2018

Coalitieakkoord Leiderdorp 2018 – 2022

Collegevoorstel Voorontwerp Bestemmingsplan Greentower

Collegebesluit Driemaster, stedenbouwkundig plan en grondbod

Concept Huisvestingsverordening Holland Rijnland 2019

Concept taxatierapport locatie de Driemaster

Claim ontwikkeling bouwlocatie Driemaster – 19 april 2012

Erratum Uitvoeringsbesluit Woontoren Bètaplein

Gewoon Lekker Wonen – Woonvisie Leiderdorp 2013

Gunning Onderzoek Driemasterlocatie

Jaarrapportage Woonruimteverdeling Holland Rijnland januari tot en met december 2016

Jaarrapportage Woonruimteverdeling Holland Rijnland 2017

Lokale Monitor Studentenhuisvesting Leiden 2018

Leiden, stad van ambities: Raadsonderzoek naar overschrijdingen bij grote projecten (2007)

Kaderbesluit Greentower en parkeergarage/fietsenstalling (2015)

Monitor woningbouw Holland Rijnland uit 2010

Nota Wonen gemeente Leiden 2020

Notulen vergaderingen raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling

Notulen commissiebijeenkomsten over ROC ontwikkelingen

Offerte Onderzoek Driemasterlocatie

Ontwikkelvisie Locatie Driemaster

Persbericht woningcorporaties over de Jaarrapportage 2016 Holland Rijnland Wonen

Planlijst Woningbouw 2018 – Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland – 27 november 2018

Presentatie Rijnhart Wonen 7 januari 2019 gemeente Leiderdorp

Presentatie Woningbouwplannen 7 januari 2019 gemeente Leiderdorp

Prestatieafspraken Leiden 2015 – 2020

Prestatieafspraken Leiderdorp 2019

Project L: Leiden wordt een kwart groter als alle bouwplannen doorgaan (Leidsch Dagblad 19/6/2019)

Projectopdracht Herontwikkeling Driemasterlocatie – 5 november 2013

Projectenoverzicht Leiden – 15 januari 2019

Projectenoverzicht kaart Leiden – 15 januari 2019

Raadsvoorstel vaststelling bestemmingsplan Woontoren Bètaplein

Raadsvoorstel Stedenbouwkundig Plan Driemaster

Raadsbesluit vaststelling randvoorwaarden verdere ontwikkeling ROC – 6 februari 2006

Rapportage Monitor Woningbouw, meting 2019-1

Startnotitie Ontwikkelperspectief Leiden Zuidwest

Toekomstvisie Leiderdorp 2025

Toelichting op de Huisvestingsverordening Holland Rijnland 2019

Uitvoeringsbesluit Woontoren Bètaplein

Vaststelling ontwerp bestemmingsplan Woontoren Bètaplein

Verstedelijkingsnotitie Leiden 2018

Vertrekpunten voor de Omgevingsvisie Leiden 2040 (2018)

Was/Wordt tabel Concept Huisvestingsverordening Holland Rijnland 2019

CONTACT

Jeroen Niemans E: jeroen.niemans@hiemstraendevries.nl T: 06 46 76 60 10
Geert Lonterman E: geert.lonterman@hiemstraendevries.nl T: 06 15 41 48 65
Hiemstra & De Vries, Stadsplateau 4, 3521 AZ Utrecht
E: info@hiemstraendevries.nl T: 030 252 37 77

De betrokken adviseurs:



Jeroen Niemans



Geert Lonterman