

REKENKAMERCOMMISSIE
HAARLEM

Bouwen aan de toekomst

Effectiviteit van sturing op
sociale woningbouw

Maart 2023

Inhoud

1	Voorwoord van de Rekenkamercommissie Haarlem	2
2	Samenvatting en conclusies	3
3	Inleiding en vraagstelling	6
3.1	Aanleiding	6
3.2	Onderzoeksvragen	6
3.3	Normenkader	6
3.4	Aanpak	7
4	Analyse woningmarkt	8
4.1	Trends vraagontwikkeling	8
4.2	Ontwikkeling sociale voorraad	10
4.3	Samenvattende conclusies	12
5	Kaders en doelstellingen	13
5.1	Coalitieprogramma's: tijdslijn naar meer, meer sociaal en meer sturing	13
5.2	Nota Kaders en instrumenten sociale huur/middensegment (2018)	14
5.3	Haarlems Ruimtelijk Planproces (HRPP, 2019)	15
5.4	Actieplan Versnelling Woningbouw (2020)	16
5.5	De Woonvisie (2021) en prestatieafspraken 2022-2026	17
5.6	Overige gemeentelijke stukken	18
5.7	Regionale kaders	18
5.8	Samenvattende conclusies/bevindingen	19
6	Voorwaarden effectief sturen: doelmatigheid en effectiviteit getoetst	21
6.1	Doelmatigheid van beleid	21
6.2	Effectiviteit van beleid	25
6.3	Haarlem vergeleken	28
7	En nu verder; aanbevelingen aan de gemeenteraad	31
8	Bestuurlijk Wederhoor; de reactie van het college	32
	Bijlagen	38

1 Voorwoord van de Rekenkamercommissie Haarlem

Met dit onderzoek naar de effectiviteit van sturing op de sociale woningbouw beogen wij als RKC Haarlem de gemeenteraad te ondersteunen op het brede en complexe dossier van het wonen.

Dit onderzoek is in de tweede helft van 2022 uitgevoerd door bureau Companen en in januari 2023 is deze rapportage verschenen.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het beleid en de uitvoering ervan goed op orde zijn. De gemeente toont op alle mogelijke vlakken veel inzet. De vraag naar woonruimte is erg groot en daar staat een grote ambitie tegenover om die woonruimte aan te kunnen bieden. De milieueisen en de ontwikkeling van onder meer bouwkosten zijn evenwel complicerend voor de beleidsrealisatie.

Wij doen als Rekenkamercommissie in dit rapport een achttal concrete aanbevelingen aan de gemeenteraad, waarmee we hopen dat de gemeente de ondersteunende en stimulerende rol die zij vervult in dit complexe vraagstuk, kan optimaliseren.

Het college heeft op 21 maart 2023 een bestuurlijk wederhoor gegeven op dit RKC-onderzoek. Deze reactie is integraal opgenomen in deze rapportage

Wij danken de ambtelijke organisatie en een ieder die heeft meegewerkt aan dit onderzoek zeer voor de prettige samenwerking en alle inbreng.

22 maart 2023

Rekenkamercommissie Haarlem

2 Samenvatting en conclusies

Aanleiding en vraagstelling

De Rekenkamercommissie Haarlem (hierna RKC) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van sturing op de sociale woningbouw in gemeente Haarlem.

De hoofdvraag van het onderzoek is: hoe effectief is de gemeente Haarlem in de sturing op de vraag naar en het aanbod van sociale huurwoningen?

De deelvragen zijn:

- a. Hoe ziet de huidige woningmarkt eruit? En heeft de gemeente daar een adequaat beeld van?
- b. Wat zijn de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van sociale woningbouw?
- c. Wat zijn de beschikbare beleidskaders en stuurinstrumenten, hoe gaat Haarlem daar mee om en is dat effectief?
- d. In welke mate stelt Haarlem bovenwettelijke eisen bij woningbouwprojecten?
- e. Hoe is de uitvoering binnen de gemeente georganiseerd qua inzet en externe samenwerkingen?
- f. Op welke manier wordt de gemeenteraad betrokken, en is dat voldoende?
- g. Hoe verhouden de prestaties van Haarlem zich op dit gebied tot andere, vergelijkbare gemeenten?

De aanpak

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

1. beknopte analyse van de stedelijke en regionale **woningmarkt** op basis van beschikbaar materiaal;
2. analyse van gemeentelijke **beleidsdocumenten**, zoals nota's, verordeningen, raadsverslagen, moties, monitoren en prestatieafspraken en een 6-tal concrete projecten;
3. interviews met bij Haarlem betrokkenen en met referentiegemeenten;
4. inbreng van onze eigen expertise ten aanzien van de woningmarkt en beleidsinstrumenten.

Analyse woningmarkt

De duiding van de woningmarkt samengevat:

- De afgelopen 10 jaar zien we een gestage groei van de Haarlemse bevolking;
- De kleine huishoudens zijn en blijven in de meerderheid ten opzichte van gezinnen met kinderen. De alleenstaanden vormen de grootste groep;
- Per saldo heeft Haarlem de afgelopen tien jaar een binnenlands vestigingsoverschot gehad van ruim 3.000 personen, oftewel rond 300 per jaar. De meeste mensen komen uit Amsterdam, vertrekkers gingen naar Amsterdam en dichterbij gelegen plaatsen Velsen, Haarlemmermeer, Bloemendaal en Heemstede;
- Het aantal actief woningzoekenden (sociale huur) neemt toe;
- Het aantal sociale huurwoningen is de laatste 10 jaar gelijk gebleven (naast nieuwbouw ook sloop, verkoop), conform het landelijke beeld;
- De opgave voor de toekomst is fors: de achterstand moet worden weggewerkt en er moet ingespeeld worden op de groeiende behoefte.

Kaders en doelstellingen

- Het college zet in de coalitieprogramma's lijnen uit op het gebied van onder andere wonen;
- In de loop van de tijd is de focus meer komen te liggen op ambities qua aantallen woningen en versnelling, meer nadruk op sociaal/betaalbaar, versterking van de sturing op kwantiteit en kwaliteit en inzet op instrumentarium;

Overige relevante kaders

- Diverse Ontwikkelvisies
 - Informatienota's ontwikkelzones
 - Plan van aanpak ontwikkelgerichte organisatie
 - Periodieke Rapportages Woningbouw
 - Regionale kaders:
 - Woonakkoord Zuid-Kennemerland/ IJmond 2021-2025
 - Regionale Woonvisie 2021-2025
 - Regionale afspraken stedelijke ontwikkeling
- Na de optimalisatie van het HRP heeft de gemeente in het Actieplan Versnelling Woningbouw de focus gericht op het op gang houden en versnellen van de productie en het aanspraak maken op gelden uit de landelijke Woningbouwimpuls;
 - In 2021 is de lokale Woonvisie 2021-2025 opgesteld, waarin beleidskaders en uitgangspunten verwoord. Deze zijn verder door-vertaald in prestatieafspraken met de lokale corporaties en huurdersorganisaties. Parallel hieraan is verder met de corporaties onderzocht hoe hun positie bij sociale-huurprojecten kan worden verbeterd.

- Eind 2018 zijn kaders en instrumenten uitgewerkt (Nota Kaders en instrumenten sociale huur/middensegment). Deze zijn niet alleen gericht op inhoud, maar ook op proces. Na een interne evaluatie zijn de regels onlangs op onderdelen aangepast;
- In 2019 heeft de gemeente het Haarlems Ruimtelijk Planproces (HRP) opgesteld: gericht op optimalisering van het interne ruimtelijk planproces bij nieuwe initiatieven. Focus: eenduidig en integraal werken, versnellen waar nodig, helderheid verstrekken in taken en rollen, bijdragen aan zorgvuldige besluitvorming;

Bevindingen: doelmatigheid en effectiviteit getoetst

- *Beleidsvorming en uitvoering.* De wijze waarop de gemeente Haarlem haar woonbeleid vorm geeft past binnen het kader van de beleidscyclus plan - do - check - act. Aan alle onderdelen wordt veel aandacht besteed. Aan die voorwaarde voor effectief sturen is dus voldaan;
- *Inzet instrumenten.* De gemeente Haarlem maakt bewust gebruik van alle potentiële instrumenten. Zeker op het vlak van *regulerende* instrumenten haalt de gemeente met de Nota Kaders en Instrumenten vrijwel alles uit de kast. Dat wil uiteraard niet zeggen dat op onderdelen geen instrumenten toegevoegd kunnen worden, als de praktijk daarom vraagt of wanneer via wetgeving aanvulling met nieuwe instrumenten mogelijk wordt. Maar alles bij elkaar zien we een brede inzet. Ook aan deze voorwaarde voor een effectieve sturing voldoet de gemeente;
- *Effectiviteit.* Naast de doelmatigheid van de uitvoering (plan - do - check - act) en inzet van instrumentarium, is vanzelfsprekend relevant of de inspanningen daadwerkelijk leiden tot de gewenste resultaten qua output (prestaties in producten of diensten) en outcome (effecten, draagt het bij aan doelstellingen):
 - de *daadwerkelijke productie* van sociale huurwoningen (en daarmee uitbreiding van de beschikbare voorraad) is nog niet op stoom gekomen. De gemeente Haarlem constateert dat zelf ook in een recente evaluatie: “de *productie* sociaal tot 2025 loopt nog achter op de doelstelling”;
 - er is sprake van stijging van het aantal actief woningzoekenden voor een sociale huurwoning. De slaagkansen voor een sociale huurwoning liggen de laatste jaren iets lager dan de jaren ervoor. Ambities en inzet komen nog niet tot realisatie.
- Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de gemeente er niet in slaagt effectief te sturen op de sociale opgave (nieuwbouw en doorstroming uit bestaande voorraad). Daar zijn echter de nodige nuances bij te plaatsen:
 - maakbaarheid op lokaal niveau van ontwikkelingen op de woningmarkt: heel Nederland heeft te maken met grote woningtekorten, oplopende wachtlijsten voor sociale huurwoningen, forse prijsstijgingen in de koopsector en tegenvallende woningproductiecijfers. De oorzaken en oplossingen daarvan liggen slechts ten dele op lokaal niveau;
 - effecten zijn nog niet zichtbaar, omdat:
 - de schop in een groot deel van de ontwikkelzones nog in de grond moet. In de Europawegzone wordt al wel flink gebouwd. Echter, de ontwikkeling daar is gebaseerd op maatwerkafspraken van

- voor de Nota Kaders en Instrumenten. Toen lag de focus meer op het middel-dure en vrije sectorsegment om programmatisch meer balans in de woningvoorraad in Schalkwijk te krijgen;
- de focus van de Haarlemse woningcorporaties in de periode vóór 2021 vooral lag op renovatie en onderhoud. Ook gold voor de prestatieafspraken van 2018 nog niet het uitgangspunt dat er bij sloop-/nieuwbouwprojecten van de corporaties moest worden verdicht. Nu geldt het uitgangspunt dat de corporaties bij sloop-/nieuwbouw c.q. herstructurering de minimaal hetzelfde aantal sociale huurwoningen terugbouwen en dat zij ook de kansen voor verdichting optimaliseren.
 - de huidige maatschappelijke context kent de nodige uitdagingen die de mogelijkheden om woningbouw voortvarend van de grond te krijgen belemmeren (hoge inflatie, prijsstijgingen van bouwmaterialen en het tekort eraan, stijgende loonkosten, stijgende energiekosten, gebrek aan personeel, stikstofproblematiek);
 - oplossing voor meer structurele imperfecties van de woningmarkt liggen niet op lokaal, maar op landelijk niveau. Wellicht dat de huidige ambities op landelijk niveau uit de Nationale Woon- en Bouwagenda (waaronder een wettelijke versterking van de regie op de woningmarkt) de woningmarkt op een aantal onderdelen versterkt. Dat wordt ten tijde van het schrijven van deze rapportage in de diverse regio's in Nederland door vertaald in regionale Woondeals. De *effecten* daarvan zijn vanzelfsprekend nog niet helder en ook niet in te schatten.

3 Inleiding en vraagstelling

3.1 Aanleiding

Sociale woningbouw is voor de gemeente Haarlem zeer belangrijk. In de beleidsnotitie 'Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment' heeft de gemeenteraad op 4 maart 2019 de belangrijkste kaders vastgelegd. Deze zijn daarna bekrachtigd in een integrale Woonvisie 2021-2025. In deze beleidskaders worden doelstellingen vastgesteld voor zowel de omvang van het aantal nieuw te bouwen sociale huurwoningen als voor welke doelgroepen deze woningen bestemd moeten zijn.

Vanuit dat perspectief heeft de Rekenkamercommissie Haarlem (hierna Rkc) een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van sturing op de sociale woningbouw in gemeente Haarlem. Daarin is nadrukkelijk ook een relatie gelegd met de totale woningmarkt.

Met dit onderzoek wil de Rkc de gemeenteraad ondersteunen op het brede en complexe dossier van het wonen.

3.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek is gericht op de volgende vragen:

Hoofdvraag

Hoe effectief is de gemeente Haarlem in de sturing op de vraag naar en het aanbod van sociale huurwoningen?

Deelvragen

- h. Hoe ziet de huidige woningmarkt eruit? En heeft de gemeente daar een adequaat beeld van?
- i. Wat zijn de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van sociale woningbouw?
- j. Wat zijn de beschikbare beleidskaders en stuurinstrumenten, hoe gaat Haarlem daar mee om en is dat effectief?
- k. In welke mate stelt Haarlem bovenwettelijke eisen bij woningbouwprojecten?
- l. Hoe is de uitvoering binnen de gemeente georganiseerd qua inzet en externe samenwerkingen?
- m. Op welke manier wordt de gemeenteraad betrokken, en is dat voldoende?
- n. Hoe verhouden de prestaties van Haarlem zich op dit gebied tot andere, vergelijkbare gemeenten?

3.3 Normenkader

Bij beleidsevaluatie is het van belang om tevoren een normenkader op te stellen, dat gebruikt wordt bij de toetsing van de onderzoeksresultaten. In dit geval was dat het volgende kader:

Onderzoeksvraag	Norm	Toelichting
Deelvragen a, b en c	De gemeente heeft ten aanzien van de sociale woningbouw <ul style="list-style-type: none"> • Adequaat marktbeeld • Doelstellingen geformuleerd • Kaders gesteld • Stuurinstrumenten ingezet • Effectieve beïnvloeding 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequaat marktbeeld: feitelijk inzicht in verhouding tussen vraag en aanbod • Doelstellingen en kaders: vastgelegd in beleidsdocumenten • Stuurinstrumenten: <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijk - Afspraken - Informele invloed • Effectief: In termen van doelstellingen • Aanbod: <ul style="list-style-type: none"> - Via nieuwbouw - Via doorstroming
Deelvraag d	De gemeente heeft bovenwettelijke eisen gesteld	<ul style="list-style-type: none"> • Norm is Bouwbesluit
Deelvraag e	De gemeente heeft toereikende inzet getoond <ul style="list-style-type: none"> • in fte's en financieel • in samenwerkingsverbanden 	<ul style="list-style-type: none"> • Toereikend: <ul style="list-style-type: none"> - In relatie tot planning - Met voldoende eigen speelruimte
Deelvraag f	De gemeenteraad is adequaat betrokken bij beleidsontwikkeling en -uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Adequaat: <ul style="list-style-type: none"> - Op beslissende momenten - Periodiek - Communicatief
Deelvraag g	De effectiviteit van het gemeentelijk beleid is vergelijkbaar met soortgelijke gemeenten.	<ul style="list-style-type: none"> • Vergelijkbaar: <ul style="list-style-type: none"> - Grootte - Zelfde problematiek

3.4 Aanpak

De onderbouwing van de onderzoekresultaten hebben wij gebaseerd op:

1. Een beknopte analyse van de stedelijke en regionale **woningmarkt** op basis van beschikbaar materiaal;
2. Een analyse van een reeks van gemeentelijke **beleidsdocumenten**, zoals nota's, verordeningen, raadsverslagen, moties, monitoren en prestatieafspraken en een 6-tal concrete projecten (zie bijlage);
3. (Groeps) **interviews** met bij Haarlem betrokkenen en met referentiegemeenten (zie bijlage);
4. Onze **eigen expertise** ten aanzien van de woningmarkt en beleidsinstrumenten.

In de bijlagen is een specificatie opgenomen van de geanalyseerde beleidsdocumenten en de geïnterviewde gesprekspartners.

4 Analyse woningmarkt

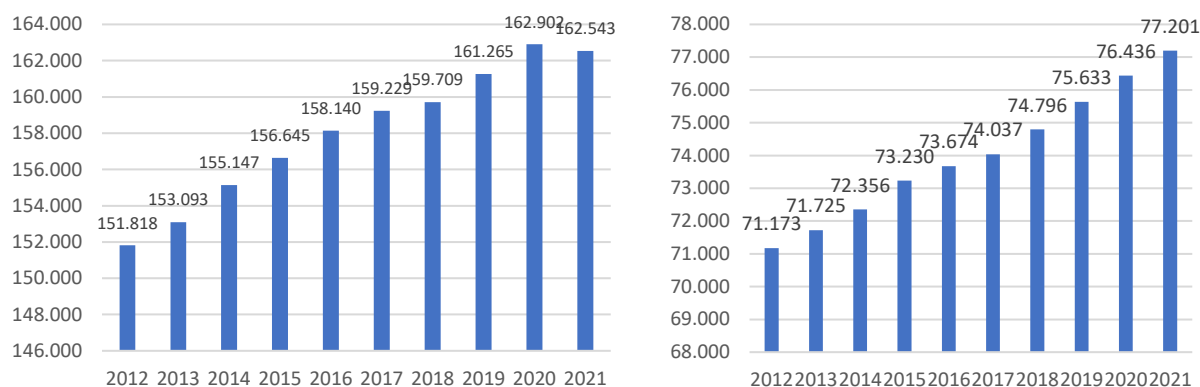
In dit hoofdstuk geven wij een beknopte samenvatting van onze woningmarktanalyse. Hoofdlijnen dus.

4.1 Trends vraagontwikkeling

Groei bevolking en woningvoorraad

De afgelopen 10 jaar zien we een gestage groei van de Haarlemse bevolking en woningvoorraad. Beide hangen uiteraard met elkaar samen.

Figuur 3.1: Gemeente Haarlem. Ontwikkeling bevolking (links) en woningvoorraad (rechts) 2012-2021

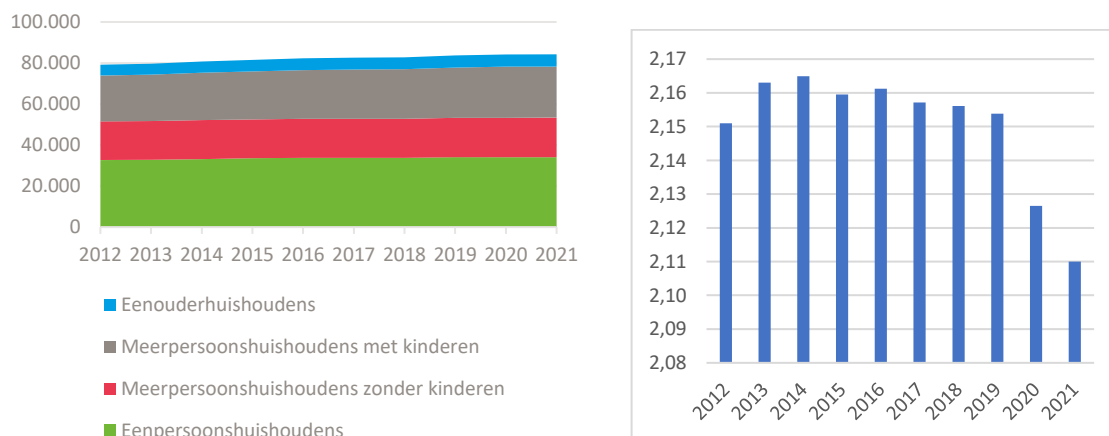


Bron: CBS

Kleinere huishoudens

De bevolkingsgroei zien we in alle huishoudentypen. De kleine huishoudens zijn en blijven echter in de meerderheid ten opzichte van gezinnen met kinderen. De alleenstaanden vormen de grootste groep. Door deze ontwikkeling daalt de gemiddelde woningbezetting¹ gestaag.

Figuur 3.2: Gemeente Haarlem. Ontwikkeling huishoudentypen en gemiddelde woningbezetting 2012-2021



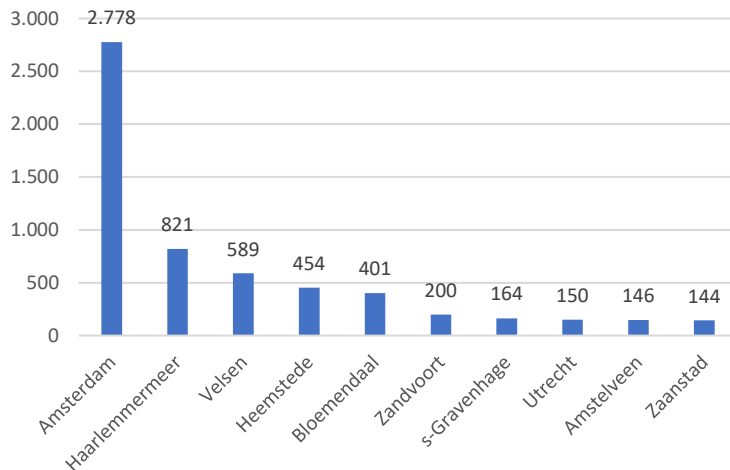
Bron: CBS

¹ Gemiddelde woningbezetting is het gemiddelde aantal personen per woning.

Binnenlandse migratie van en naar Haarlem

Per saldo heeft Haarlem de afgelopen tien jaar een binnenlands vestigingsoverschot gehad van ruim 3.000 personen, oftewel rond 300 per jaar. Wat herkomstgemeente betreft steekt Amsterdam als grootste leverancier met kop en schouders boven andere gemeenten uit.

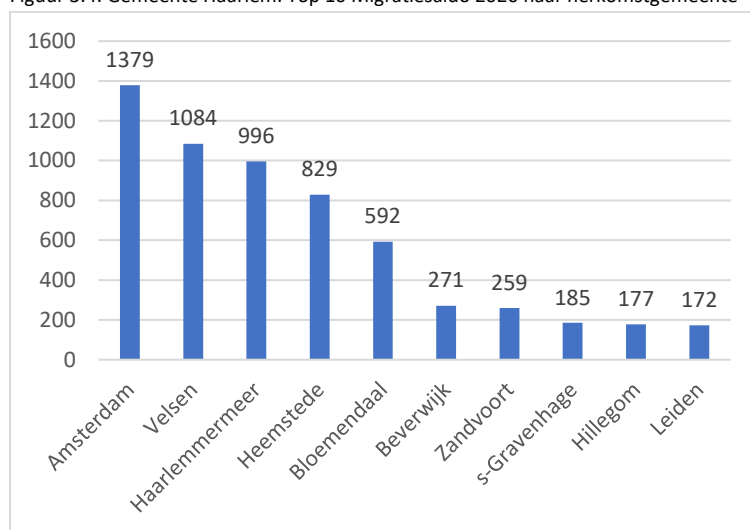
Figuur 3.3: Gemeente Haarlem. Top 10 Migratiesaldo 2020 naar herkomstgemeente



Bron: CBS

De vertrekkers spreiden zich vooral over de naaste regio uit: ook naar Amsterdam, maar verder naar Velsen, Haarlemmermeer, Bloemendaal en Heemstede.

Figuur 3.4: Gemeente Haarlem. Top 10 Migratiesaldo 2020 naar herkomstgemeente



Bron: CBS

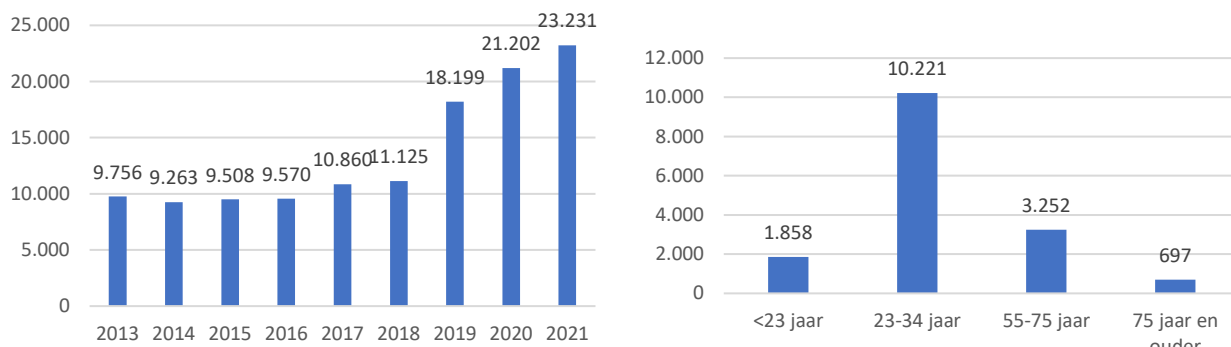
Groei actief woningzoekenden- en afnemende slaagkansen

Het aantal huishoudens dat actief een corporatiewoning zoekt, lijkt de laatste jaren enorm te zijn gestegen: van zo'n 10.000 in 2017 naar ruim 23.000 in 2021. Een belangrijke verklaring daarvan is de samenvoeging van de woonruimteverdelingssystemen in de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond per 27 november 2018. Dit levert een forse stijging op van 2018 naar 2019. Overigens is er na de samenvoeging ook een aanzienlijke stijging te zien, namelijk van 28% tussen 2019 en 2022.

Het overgrote deel van de actief woningzoekenden is tussen 23 en 34 jaar jong. In het kader van deze beknopte woningmarktanalyse hebben we geen nadere gegevens verzameld over de actief woningzoekenden en hun slaagkansen. Een dergelijke analyse is uiteraard wel nuttig in het kader van de beleidsontwikkeling, zoals ten behoeve van de woonvisie. Overigens informeert de gemeente de raadscommissie Ontwikkeling jaarlijks over

ontwikkelingen op het vlak van de woonruimteverdeling aan de hand van de jaarlijkse rapportage van Woonservice.

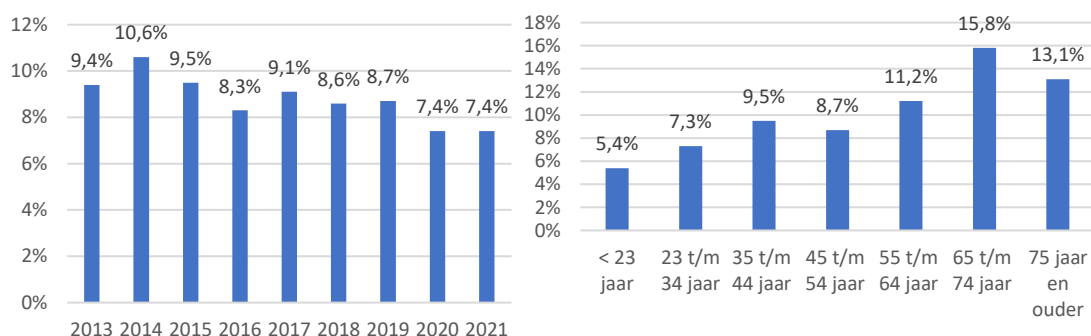
Figuur 3.4: Gemeente Haarlem. Ontwikkeling actief woningzoekenden 2012-2021 en leeftijdsverdeling 2021



Bron: gemeente Haarlem

Omdat het aantal (vrijkomende) corporatiewoningen niet of niet in dezelfde mate is gestegen, dalen de slaagkansen om een woning te vinden².

Figuur 3.5: Gemeente Haarlem. Slaagkansen sociale huur totaal 2013-2021 en naar leeftijd 2019



Bron: gemeente Haarlem

Het zijn vooral de jongeren die de laagste slaagkansen hebben hoewel ook de kansen van mensen van middelbare leeftijd niet veel groter zijn. De ouderen hebben de grootste kansen vanwege hun doorgaans lange inschrijvingsduur en het gegeven dat zij een kritischer houding hebben (mogelijk gaat het om de laatste woning in hun leven).

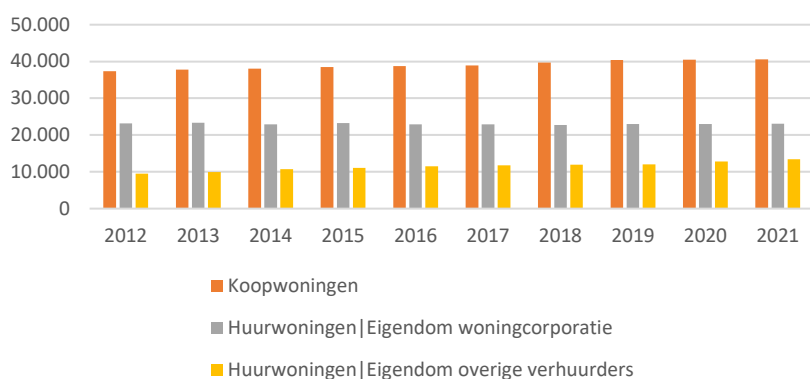
4.2 Ontwikkeling sociale voorraad

Afgelopen tien jaar

Waar de totale woningvoorraad in Haarlem de afgelopen jaren voortdurend is gegroeid, geldt dat niet voor de corporatiewoningen. Die zijn per saldo in aantal gelijk gebleven: er is wel gebouwd maar ongeveer in gelijke mate onttrokken (gesloopt, verkocht of anderszins onttrokken). Dat is overigens ook een landelijk beeld. De toename zit hem in koopwoningen en particuliere huurwoningen. Deze laatste categorie heeft overwegend vrije sectorhuren.

Figuur 3.6: Gemeente Haarlem. Ontwikkeling samenstelling woningvoorraad 2012-2021

² De slaagkans geeft aan hoeveel procent van de woningzoekenden een woning heeft gevonden. Hiervoor wordt voor een bepaalde periode het aantal geslaagde woningzoekenden (verhuringen) gedeeld door het aantal actief woningzoekenden

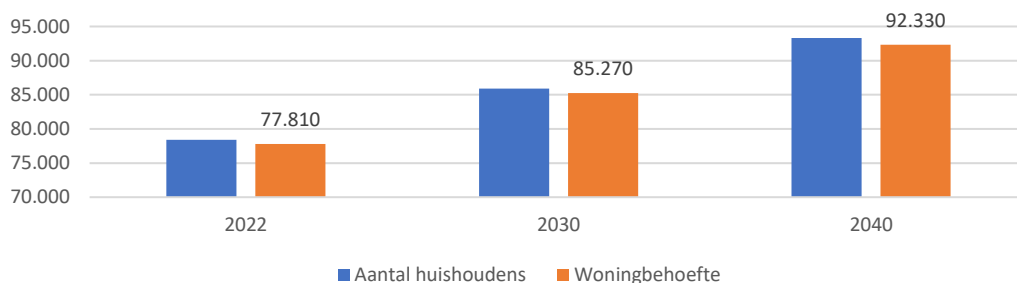


Bron: CBS

Prognose en plancapaciteit 2030 en 2040

Primos-berekeningen wijzen uit dat de Haarlemse voorraad vanaf heden tot 2030 nog met zo'n 8.500 en tot 2040 afgerond nog met zo'n 14.500 woningen moet toenemen op basis van de huishoudensprognose.

Figuur 3.7: Gemeente Haarlem. Primosprognose huishoudens en woningbehoefte 2022-2040



Bron: Primos

Het huidige Haarlemse beleid is dat 40% daarvan sociaal moet zijn, oftewel 3.400 tot 2030 en 5.800 tot 2040, exclusief een inhaal van het tekort uit de afgelopen jaren³. In de gemeentelijke planning staan tot 2030 16.000 woningen geprogrammeerd, waarvan 7.200 sociale huurwoningen (45%). Voorts staat de sloop van 940 woningen gepland. Per saldo gaat het dus om een geprogrammeerde toename van 7.200 minus 940 is 6.260 sociale huurwoningen. Ervaring in den lande leert dat doorgaans gerekend moet worden met een vertraging of planuitval van zo'n 30%⁴. Op basis hiervan zou de toename van het aantal sociale huurwoningen dus 70% van 6.260 bedragen oftewel bijna 4.400. Dit overtreft de bovenstaande Primosperekening tot 2030 met zo'n 1.000 woningen. Dit berekende "overschot" is echter minimaal nodig om het actuele tekort aan sociale huurwoningen in te lopen. Dit ramen wij op zo'n 1.300 sociale huurwoningen (zie voetnoot 3). De conclusie is derhalve dat de Haarlemse programmering van sociale huurwoningen goed op het spoor zit om zowel in het huidige tekort als in de toekomstige behoefte tot 2030 te voorzien.

De opgave voor sociale huurwoningen van de gemeente Haarlem wordt mede beïnvloed door de mate waarin de regiogemeenten hun sociale opgave oppakken. Als die hun 30%-opgave (conform landelijke ambitie) niet halen, dan legt dat extra druk op Haarlem. Het landelijk beleid is er nu juist op gericht een evenwichtiger verdeling over de regiogemeenten te verkrijgen, uitgaande van de fair-sharedachte. Elders zien we in de

³ Op grond van de meest recente Primosperekening (ABF research) kunnen we becijferen dat het totale woningtekort in Haarlem in 2022 afgerond 3.300 woningen betreft. Het is niet bekend welk deel hiervan sociale huur betreft. Ervan uitgaande dat ook 40% van het totale Haarlemse woningtekort sociale huur betreft, zou het dan gaan om ruim 1.300 woningen

⁴ Deze 30% is een ervaringscijfer, dat uiteraard kan variëren. De kwaliteit van de gemeentelijke planning kan daar uiteraard op van invloed zijn

praktijk dat die gedachte steeds meer landt en dus ook randgemeenten van grote steden het aandeel sociale huur in de programmering verhogen.

4.3 Samenvattende conclusies

Conclusies

- Er is een grote, sterk groeiende druk op de sociale huursector;
- Er zijn de afgelopen 10 jaar per saldo geen corporatiewoningen toegevoegd, waardoor een achterstand in dit segment is ontstaan;
- Bovenop het inlopen van deze achterstand zijn tot 2040 naar schatting nog zo'n 5.600 nieuwe sociale huurwoningen nodig;
- De gemeentelijke planning van het sociale segment kent tot 2030 een ambitieus programma, dat toereikend is uitgaand van de huishoudensprognose, ook als men rekening houdt met planuitval en inloop van het huidige tekort.

5 Kaders en doelstellingen

De analyse van de woningmarkt in het vorige hoofdstuk levert een beeld op van de ontwikkeling woningvoorraad en de sociale huursector daarbinnen. Welk beleid zet de gemeente Haarlem in om de juiste richting op te bewegen? Dat staat centraal in dit hoofdstuk. Het levert zicht op welke doelstellingen de gemeente formuleert en welke kaders zij stelt, ook in de loop van de tijd.

5.1 Coalitieprogramma's: tijdslijn naar meer, meer sociaal en meer sturing

In zijn coalitieprogramma's maakt het college van B&W helder welke ambities het heeft voor de collegeperiode van vier jaar. Als we kijken naar de achtereenvolgende programma's vanaf 2014, dan zien we het volgende.

In het coalitieprogramma 2014-2018 staat het streven benoemd dat alle inwoners van Haarlem op een redelijke termijn een betaalbare woning kunnen vinden. Het Haarlemse woningbouwprogramma 2014-2020 werd conform de Haarlemse Woonvisie voortgezet. Vraaggericht en organisch bouwen was het devies en het ging vooral om kleinschaliger projecten met aandacht voor het leefmilieu. De nadruk lag op twee zaken om de doorstroming in Haarlem te bevorderen: ten eerste op middeldure huur (€ 600 - € 1000 per maand) en koop over de gehele woningvoorraad, ten tweede 30% sociale huurwoningen.

In het coalitieprogramma 2018-2022 is het streven opgenomen om de 7.500 toe te voegen woningen zoals die in de Woonvisie staan benoemd, op te hogen naar 10.000 woningen. Die capaciteit zit in de ontwikkelzones. Tevens wordt gesteld, dat voor nieuwe projecten een verdeling geldt van:

- 40% sociale huur;
- 40% middeldure huur of koop;
- 20% overig.

Daarmee wordt steviger ingezet op betaalbaar en sociale huur ten opzichte van de periode ervoor. Ook wordt uitgebreider beschreven welke instrumenten de gemeente gaat inzetten (bijvoorbeeld bestemmingsplannen, convenanten, de huisvestingsverordening). Gesteld wordt, dat deze instrumenten goed zijn verankerd en beschreven, zodat iedereen bij de start van een project weet waar men aan toe is en welke afspraken moeten worden nagekomen.

Het coalitieprogramma 2022-2026 staat meer in het teken van versnelling. De woningbouw moet worden versneld en er wordt ingezet op binnenstedelijke verdichting in vooral de ontwikkelzones in Haarlem, met een combinatie van wonen, werken en recreëren. Het streven is vanaf 2022 10.000 woningen erbij te bouwen, uiterlijk vóór 2030. Het college kijkt naar alle mogelijkheden voor versnelling, ook naar het versimpelen van procedures en uitbreiding van de ambtelijke capaciteit. Voor nieuwbouwprojecten blijft het college vasthouden aan de verdeling 40%-40%-20% op stedelijk niveau zoals die in de voorgaande collegeperiode is geïntroduceerd.

Conclusies

- Het college zet in de coalitieprogramma's lijnen uit op het gebied van onder andere wonen;
- In de loop van de tijd is de focus veranderd: naar meer nadruk op ambities qua aantallen woningen en versnelling, meer nadruk op sociaal/betaalbaar en versterking van de sturing op kwantiteit en kwaliteit en inzet op instrumentarium.

5.2 Nota Kaders en instrumenten sociale huur/middensegment (2018)

De intensivering van beleid zoals we die in het coalitieprogramma 2018-2022 kunnen teruglezen, is eind 2018 doorvertaald in de nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment. Deze nota is een cruciaal kader voor het woonbeleid van de gemeente Haarlem sinds 2018. In de nota wordt ingezet op het volgende:

- Het bereiken van een betere programmatische verdeling binnen de nieuwbouwprogramma's (40%-40%-20%). Zo wil de gemeente bijdragen aan de ongedeelde stad, de realisatie van sociale woningbouw versnellen en wachttijden verkorten. De gemeente wil maximaal inzetten op het halen van de gewenste segmentering;
- Het bieden van kaders en een instrumentarium voor afspraken met ontwikkelaars over het type, de prijsklasse en de exploitatieduur van nieuw te bouwen (huur)woningen en hiermee ook helderheid bieden aan de markt;
- Het in het sociale huur- en midden nieuwbouwsegment waarborgen van een minimale woning-kwaliteit en een minimale exploitatieperiode zodat de voorraad ook duurzaam betaalbaar is. Meer sturing op het woningbouwprogramma en de kwaliteit op locaties waar de gemeente geen eigenaar van de grond is;
- Een betere positionering van woningcorporaties en een gelijkwaardig speelveld bij realisatie en beheer van sociale woningbouw voor woningcorporaties en ontwikkelaars/beleggers.

In vervolg op de vastgestelde nota is de afgelopen jaren een aantal instrumenten nader uitgewerkt of versterkt (o.a. doelgroepenverordening, huisvestingsverordening, anterieure- c.q. uitgifteovereenkomsten, opnemen van sociale huur/koop en geliberaliseerde woningen in bestemmingsplannen, grond(prijzen)beleid, het actieplan versnelling woningbouw, voorwaarden verkoop niet strategisch gemeentelijke vastgoed).

Daarnaast is een werkgroep nieuwbouw in het leven geroepen, van gemeente en corporaties. Corporaties zijn bij alle ontwikkelzones gesprekspartner en er wordt gewerkt met een gemeenschappelijk Programma van Eisen van corporaties voor ontwikkelaars.

Ook in andere opzichten zien we een verdere intensivering van beleid. De nota borgt dat 40% van de nieuw te bouwen woningen uit sociale huur bestaat en ook aan aanvullende voorwaarden voldoet. Één van deze voorwaarde is dat 70% van de toegevoegde sociale huurwoningen voor de primaire doelgroep⁵ wordt gerealiseerd. Er wordt een bestemmingsreserve ongedeelde stad ingesteld die moet leiden tot versnellen van (sociale) woningbouw. Ook aan samenwerking wordt aandacht besteed. Op gebiedsniveau wordt gewerkt met een Samenwerkingstafel (gemeente, corporaties en ontwikkelaars). Daarin gaan partijen in gesprek over uitruil van locaties teneinde meer ruimte te creëren voor corporaties om te bouwen en over doorstroming naar middelduur.

Interne evaluatie leidt tot bijstelling op onderdelen

Onlangs is de Nota Kaders en instrumenten intern op ambtelijk niveau geëvalueerd. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen, onder andere ten aanzien van de positie van de corporaties in de sociale huursector, de woninggrootte, differentiatie 40%-40%-20% (en 50% sociaal en 50% vrij voor de ontwikkelzones in Haarlem West⁶) ook bij kleinere projecten en aanpassen van prijsklassen. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid gekregen om bij "kleine" afwijkingen op de spelregels een maatwerkbesluit te nemen. Dit ter wille van de snelheid in het planvormingsproces. Bij kleine afwijkingen gaat het om:

- Een afwijking op de 40/40/20-regel in een ontwikkelzone/gebiedsontwikkeling als elders in een ontwikkelzone/gebiedsontwikkeling de afwijking wordt gecompenseerd;

⁵ De primaire doelgroep van een woningcorporatie zijn de huishoudens met een inkomen tot aan de huurtoeslaggrens

⁶ Met een inspanningsverplichting om binnen het 50% vrij in te vullen programma circa 30% te realiseren in het (lage) middeldure segment

- Een afwijking van maximaal 5% op de minimale vierkante meters gbo⁷ als gevolg van bouwtechnische of stedenbouwkundige beperkingen;
- Een afwijking op de minimale vierkante meters gbo bij sociale huur op basis van een uitdrukkelijke wens van de betrokken woningcorporatie;
- Een afwijking van de 40/40/20-regel bij plannen tussen 10 en 30 woningen, mits er sprake is van een programma met toegevoegde waarde in het kader van de betaalbaarheid en/of doelgroepen;
- Een afwijking op één van de spelregels als door de ontwikkelaar aantoonbaar en toetsbaar kan worden gemaakt dat het alternatief ook op dezelfde wijze bijdraagt aan de bedoeling achter de spelregel.

Conclusies

- In het verlengde van het coalitieprogramma uit 2018 zijn eind 2018 kaders en instrumenten uitgewerkt. Deze zijn niet alleen gericht op inhoud, maar ook op proces;
- Na een interne evaluatie zijn de regels op onderdelen aangepast.

5.3 Haarlems Ruimtelijk Planproces (HRPP, 2019)

Coalitieprogramma's zetten de ambities neer, de nota Kaders en instrumenten heeft intensivering van de sturing bewerkstelligd. In 2019 is vervolgens gewerkt aan de optimalisering van het ruimtelijk planproces. Binnen de gemeente Haarlem wordt projectmatig gewerkt aan de ontwikkelopgaven van de stad. Door de grote hoeveelheid ontwikkelprojecten in Haarlem (en Zandvoort) bleek er intern behoefte te zijn om eenduidiger en integraal te werken, te kunnen versnellen waar nodig, helderheid te verstrekken in taken en rollen en bij te dragen aan een zorgvuldige besluitvorming.

De uitwerking van het ruimtelijk planproces is bedoeld voor complexe ruimtelijke ontwikkelinitiatieven. Bij de uitvoering van een ontwikkelproject worden zes fases in het ruimtelijk planproces doorlopen.



Het planproces geeft inzicht in onder andere de producten, verantwoordelijkheden en de besluitvorming per fase. Ook wordt een indicatieve doorlooptijd per fase aangegeven. De gemeente ziet het als een leidraad. Bij ieder project dient goed gekeken te worden welke ingrediënten van het proces van toepassing zijn (maatwerk).

Met het Haarlems Ruimtelijk PlanProces heeft de gemeente de beschikking over een eenduidig besluitvormingsproces waarbinnen de gemeenteraad op een aantal momenten kan sturen en invloed kan uitoefenen. Zo stelt de Haarlemse gemeenteraad via vaststelling van het startdocument, het Stedenbouwkundig Programma van Eisen/Programma van de leefomgeving en het stedenbouwkundig plan de uitgangspunten voor de woningbouwprogrammering van een specifiek project of gebiedsontwikkeling vast. Dit in het verlengde van het woningbouwbeleid en de spelregels uit de nota Kaders en instrumenten. Een eventuele afwijking in een plan op het Haarlemse beleid en de spelregels uit de nota Kaders en instrumenten moet worden goedgekeurd door de gemeenteraad.

⁷ Gbo betekent gebruiksoppervlakte en is gelijk aan het bruto-vloeroppervlak minus dragende binnenmuren en gevels

Overigens valt op dat de gemeente (het college) de laatste jaren actief is in het verbeteren van processen binnen het fysiek domein. Zie bijvoorbeeld Plan van aanpak ontwikkelgerichte organisatie (2019) en de notitie Verbetertraject fysiek domein uit 2019, waarin college de commissie informeert over de verbetertrajecten die zijn ingezet binnen het fysiek domein naar aanleiding van het RKC-onderzoek Waarderhaven. Dit versterkt de conclusie dat er oog is voor organisatorische en projectmatige aspecten (uitvoering, realisatie) rond woningbouw. De gemeente heeft sinds 2018 een ontwikkeling doorgemaakt van een beheersorganisatie naar een ontwikkelingsgerichte organisatie, met meer focus op professionalisering van gebiedsontwikkeling.

Conclusies

In een volgende stap heeft de gemeente zich gericht op optimalisering van het interne ruimtelijk planproces bij nieuwe initiatieven. Focus:

- eenduidig en integraal werken
- versnellen waar nodig
- helderheid verstrekken in taken en rollen
- bijdragen aan zorgvuldige besluitvorming

5.4 Actieplan Versnelling Woningbouw (2020)

Snel na de vaststelling van het Haarlems Ruimtelijk Planproces heeft de gemeente Haarlem vervolgcacties geformuleerd in het actieplan Versnelling Woningbouw. Het doel hiervan was tweeledig:

1. woningbouwproductie op gang houden en versnellen, en;
2. het was nodig om gebruik te kunnen maken van de landelijke regeling Woningbouwimpuls (Wbi). Inmiddels zijn voor drie Haarlemse ontwikkelzones (Europaweg, Zuidwest, Oostpoort en Zijlweg) door het Rijk WBI-subsidies toegekend.

1. Optimalisatie Haarlems Ruimtelijk Planproces
2. Stadstafel
3. Bundelen ruimtelijke kaders
4. Snellere vergunningverlening
5. Focus op de 3 zones: Europaweg, Oostpoort en Zuidwest
6. Meer verantwoordelijkheden en eigenaarschap bij markt
7. Capaciteit op orde
8. Verhogen slagkracht uitvoeringsorganisatie
9. Gemeentelijke bijdragen: extra investeringsruimte, reserve groei, reserve ongedeelde stad
10. Gebruik maken van Besluit Impuls Versnelling Woningbouw

In het actieplan zijn tien acties opgenomen, kort samengevat in het kader boven. In grote lijnen zijn voor dit onderzoek met name relevant:

- de optimalisatie van het HRP: versterking van de functie van de startnotitie doordat het kaderstellend door de raad wordt vastgesteld. De raad wordt hiermee in staat gesteld in vroegtijdig stadium te beslissen over de uitgangspunten van een project;
- bundelen ruimtelijke kaders: door het vaststellen van een Coördinatieverordening⁸ hoeft niet telkens een apart besluit te worden genomen door de raad voor het kunnen toepassen van de coördinatieregeling op ruimtelijke procedures (versnelling!);
- inzetten supervisors (ruimtelijke kwaliteit geborgd), vergunningsaanvragen WBI versneld;
- versnelling door prioriteit bij ontwikkelzones Europaweg, Oostpoort, Zuidwest en Zijlweg, vergroting slagkracht uitvoeringsorganisatie (goed voor 8.000 woningen);
- gezamenlijke planning inzet afdelingen intern én met corporaties en ontwikkelaars;

⁸ De Wet ruimtelijke ordening geeft gemeenten de mogelijkheid een coördinatieverordening vast te stellen. Hiermee kunnen vergunningprocedures in samenhang met een ruimtelijk plan gezamenlijk, in plaats van volgtijdelijk, worden doorlopen

- extra investeringsruimte.

Conclusies

Na de optimalisatie van het HRP heeft de gemeente in het Actieplan Versnelling Woningbouw de focus gericht op het op gang houden en versnellen van de productie en het aanspraak maken op gelden uit de WBI.

5.5 De Woonvisie (2021) en prestatieafspraken 2022-2026

In 2021 heeft de gemeente Haarlem een lokale Woonvisie 2021-2025 inclusief Uitvoeringsagenda opgesteld. Hierin verwoordt de gemeente de beleidskaders en -uitgangspunten op het gebied van het wonen. De ambitie is om tot 2030 8.000 tot 10.000 meer woningen in de stad te hebben. De segmentering sluit aan bij het coalitieprogramma (40%-40%-20%). Daarbinnen moet 70% van de nieuw te bouwen sociale huurwoningen bereikbaar zijn voor de primaire doelgroep (huishoudens die recht hebben op huurtoeslag, tot de zogenaamde aftoppingsgrens). Dit is conform de Nota Kaders en instrumenten zoals hiervoor beschreven. De gemeente wil inzetten op het benutten van rijksmaatregelen (Impulsgelden) en gelden van de provincie/MRA. Bovendien wil zij zoeken naar sturingsmogelijkheden in particuliere huur- en koopsector (afspraken met ontwikkelende partijen om ze te realiseren én te houden).

In het verlengde van de Woonvisie zijn met de lokale corporaties en huurdersorganisaties meerjarige prestatieafspraken gemaakt (2022-2026). De gemeente constateert dat de oplevering van nieuwe woningen voor een groot deel in de jaren daarna zal volgen. De drie corporaties werken toe naar een netto groei van 1.900 woningen van hun sociale huurwoningvoorraad, in grote mate betaalbare woningen die zoveel mogelijk verdeeld over de stad worden gerealiseerd. Om bestaande woningen die gesloopt worden te vervangen en andere onderdelen van de transformatiestrategie uit te voeren worden in totaal 3.180 nieuwe woningen gebouwd in de periode 2021-2030⁹. Er zijn afspraken vastgelegd over de gezamenlijke inspanningen die nodig zijn om dit doel te behalen, naast afspraken over het goed benutten van de bestaande voorraad en het verhogen van doorstroming op de woningmarkt.

Relevant in het kader van dit onderzoek is de constatering, dat in de prestatieafspraken uitdrukkelijk sprake is van wederkerigheid. Zo zet de gemeente actief beleid, middelen en instrumentarium in om nieuwbouw van sociale huurwoningen mogelijk te maken (bij voorkeur en waar mogelijk door de woningcorporaties). Bijvoorbeeld door:

- Bestuursrechtelijk: inzet van het ruimtelijk juridisch instrumentarium uit de 'Nota Kaders en instrumenten sociale huur en middensegment' en via bestemmingsplannen gecombineerd met de doelgroepenverordening en de huisvestingsverordening;
- Privaatrechtelijk: inzet van anterieure overeenkomsten en de verkoop en uitgifte van grond en gemeentelijk vastgoed;
- Financieel: impulsen vanuit het Rijk, de Provincie of de gemeente.

In nauwe relatie hiermee is samen met de woningcorporaties onderzocht hoe hun positie bij projecten, niet zijnde de ontwikkelingen en projecten van de corporaties zelf, kan worden verbeterd¹⁰. Hierbij zijn de volgende vraagstukken binnen de Haarlemse opgave in beeld:

- Het maximaal bijdragen aan de nieuwbouwproductie-ambitie in het segment sociale huur (vergroten bereikbaarheid);

⁹ Uit de genoemde 1.900 en 3.180 woningen is niet af te leiden wat de exacte groei van de sociale woningvoorraad zal zijn. Er is immers deels sprake van vervanging

¹⁰ Notitie uit 2020 over Toezegging wethouder Roduner te komen tot prijsafspraken/uitnameafspraken m.b.t. sociale huurwoningen

- Het maximaal bijdragen aan de betaalbaarheid van de sociale huurwoningen, via realisatie van woningen in het diverse sociale huursegment, met de focus op starters en senioren en ten dienste van de doorstroming in de woningvoorraad;
- Een maximale inzet en doelmatige aanwending van aanwezige investeringscapaciteit bij corporaties ten behoeve van de stedelijke opgave.

Conclusies

- In de Woonvisie zijn de beleidskaders en uitgangspunten verwoord;
- Deze zijn verder doorvertaald in meerjarige, wederkerige prestatieafspraken met de lokale corporaties en huurdersorganisaties;
- Parallel hieraan is verder met de corporaties onderzocht hoe hun positie bij sociale-huurprojecten kan worden verbeterd.

5.6 Overige gemeentelijke stukken

Naast bovengenoemde visies, nota's en kaders heeft de gemeente diverse andere stukken opgesteld, gericht op ontwikkeling van woningbouw en de voortgang ervan. De volgende stukken zijn daarbij relevant:

- De diverse Ontwikkelvisies (bijvoorbeeld voor Zuid-West in 2019);
- Plan van aanpak ontwikkelgerichte organisatie (2019);
- Diverse informatienota's over de stand van zaken van de ontwikkelzones in Haarlem (2021, 2022);
- Periodieke Rapportages Woningbouw (informatienota raadscommissie), waarin de raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken en voortgang van de woningbouw.

5.7 Regionale kaders

Naast het lokale beleid is regionale samenwerking op het gebied van het wonen van belang in het kader van dit onderzoek. In de afgelopen jaren zijn de volgende regionale kaders opgesteld die mede richting geven voor het lokale beleid:

- Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025. Focus op:
 - Woningbouw (voldoende woningen bouwen, vraaggericht, zoveel mogelijk binnenstedelijk bij OV, versnellen woningbouw);
 - Betaalbaarheid (30% sociale huur in nieuwbouwproductie, evenwichtige verdeling over de regio, middensegment toevoegen, bevorderen doorstroming);
 - Doelgroepen (wonen/zorg, passend wonen senioren, kwetsbare doelgroepen, spoedzoekers, buitenlandse werknemers, woonwagenbewoners en vergunninghouders);
 - Duurzaamheid, samenwerking.
- Regionale Woonvisie 2021-2025:
 - Missie: aantrekkelijke en gevarieerde woonregio, voor alle doelgroepen plek, toekomstbestendig;
 - Visie: voldoende woningen, grote variatie aan woonmilieus, duurzame regio, toegankelijk voor alle inkomensgroepen (behouden betaalbare voorraad, uitbreiden op basis van behoefte, betere spreiding).
- Regionale afspraken stedelijke ontwikkeling:
 - Haarlem: minimaal benodigde uitbreiding 2020-2030 + 7.400;
 - Handhaven prijssegmentering;
 - Versnelling.

5.8 Samenvattende conclusies/bevindingen

Heldere doelstellingen

Op basis van een analyse van de beschikbare beleidsstukken en documenten kunnen we concluderen, dat de gemeente heldere doelstellingen ten aanzien van sociale woningbouw heeft geformuleerd. Hierbij is rekening gehouden met bijvoorbeeld regionale kaders, maar de gemeente Haarlem maakt hierbij haar eigen keuzes. Deze worden ook consistent gehanteerd, vanuit het coalitieprogramma naar de Woonvisie, prestatieafspraken en diverse overige stukken die relevant zijn in het kader van sociale woningbouw (bijvoorbeeld de diverse Ontwikkelvisies). Aan visie en uitgangspunten ontbreekt het niet.

Consequente tijdslijn richting meer woningen en meer focus op realisatie (sociale) woningbouw

We hebben een in de tijd heldere en consequente lijn kunnen ontdekken, die gekenmerkt door:

- een inhoudelijke versterkte focus op de sociale huursector in de loop der jaren (naar 40% sociale huur in de nieuwbouw nu, terwijl ervoor werd gestuurd op 30% sociale huur en koop);
- een steviger sturing en borging van de doelstellingen en uitgangspunten door inzet van een grote diversiteit aan instrumenten en regels;
- een steviger nadruk op de projectmatige en organisatorische aspecten van planontwikkeling in de (sociale) woningbouw.

Daarbij hebben we ook kunnen constateren, dat de gemeente in toenemende mate aandacht heeft voor het zo goed mogelijk in positie brengen van de Haarlemse corporaties voor de realisatie van sociale huurwoningen. Daar zijn afspraken over gemaakt in de prestatieafspraken, maar er is ook op initiatief van de gemeenteraad apart aandacht aan besteed in nauwe samenwerking met de corporaties (zie eerder genoemd actieplan versnelling woningbouw). Ook is het intakeproces voor nieuwe ruimtelijke initiatieven in 2022 zo ingericht dat initiatieven van corporaties en initiatieven waar sociale woningbouw goed geborgd is, een hogere ranking krijgen bij het beschikbaar stellen van gemeentelijke planontwikkelings-capaciteit.

Noemenswaard is daarnaast, dat de beleidsuitgangspunten niet alleen formeel geborgd worden, maar ook informeel stevig als uitgangspunten worden gehanteerd en gehandhaafd. Ambtelijk en bestuurlijk gaat de gemeente Haarlem er daadkrachtig en vasthoudend in, teneinde de sociale woningbouw van de grond te krijgen en de Haarlemse corporaties daarin als partij te positioneren. Natuurlijk kan er worden afgeweken van gestelde uitgangspunten en regels, maar alleen als daar sterke aanleiding voor is (bijvoorbeeld als plannen anders verder de vertraging in gaan).

In de diverse interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, is aangegeven dat deze in steek van de gemeente Haarlem wordt gewaardeerd, zowel door corporaties als marktpartijen. De duidelijkheid van de uitgangspunten en de wijze waarop daaraan wordt vastgehouden vanuit de diverse gemeentelijke beleidsafdelingen maakt projectontwikkeling niet altijd eenvoudig (bijvoorbeeld als het gaat om een sluitende exploitatie), maar de helderheid vanaf het begin is goed. Er is ook sprake van een gezamenlijk gevoelde urgentie van de opgave (differentiatie 40%-40%-20%, ongedeelde stad).

Wel wordt vanuit de corporaties en marktpartijen aangegeven, dat dit ook een keerzijde heeft: de sterke focus op aantallen en betaalbaar is goed, maar daardoor is er vanuit hun optiek te weinig focus op het soort woonproduct¹¹ (product-marktcombinaties) en het volkshuisvestelijk/maatschappelijk gesprek over bijvoorbeeld doelgroepen en doorstroming op de woningmarkt. Door de gemeente is aangegeven, dat hierover op ambtelijk niveau in projectteams het gesprek wordt gevoerd en kennis van markt en corporaties wordt uitgewisseld. Ook wordt voor eigen locaties en grote gebiedsontwikkelingen bij het opstellen van het

¹¹ Met woonproduct bedoelen we het woningtype, de woningeigenschappen, de woningprijs en het woonmilieu

startdocument c.q. stedenbouwkundig programma van eisen studie verricht naar doelgroepen, woonproducten en woonmilieus.

Optimalisering van processen

Uit de analyse van de documenten blijkt dat de gemeente veel aandacht besteed aan het organisatorische aspect van (sociale) woningbouw. Parallel met de intensivering van de focus op sociale woningbouw neemt de gemeente de interne processen rond planontwikkeling onder de loep (bijvoorbeeld het Haarlems Ruimtelijk PlanProces) en optimaliseert deze geregeld, bijvoorbeeld in het kader van de recente evaluatie van de nota Kaders en instrumenten. Daarin is ook aandacht voor de interne samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen en de positie in het proces die afdelingen hebben.

Het traject 'Samen anders' wordt gewaardeerd door diverse partijen (corporaties, marktpartijen). In dit proces is in samenwerking tussen gemeente, corporaties en markt gezocht naar een efficiënte manier van samenwerken aan de (woon)opgave van Haarlem. Het structureel strategisch overleg leidt tot verbetering van de procesgang en tot een gegroeid vertrouwen. Toch leidt het vooralsnog niet tot daadwerkelijke uitvoering en realisatie van het gewenste programma, zoals we in het volgende hoofdstuk constateren. Dit wordt ook door corporaties, marktpartijen en de raad aangegeven. Daarbij geven zowel de gemeente, corporaties als marktpartijen aan dat personeelsgebrek en -wisselingen bij alle betrokken partijen een belemmerende factor is.

Verhouding college - raad

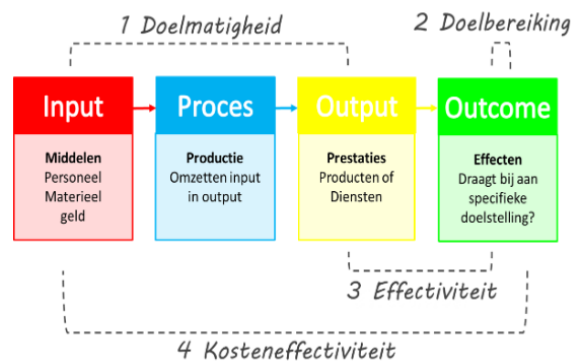
Op basis van de bestudeerde stukken kunnen we concluderen, dat het college de gemeenteraad goed en tijdig in staat stelt doelstellingen te formuleren en kaders vast te stellen. Dat gebeurt niet alleen bij het opstellen van beleidskaders als een Woonvisie, maar bijvoorbeeld ook bij het proces van gebieds- en projectontwikkeling (zie het Haarlems Planproces). Daarin wordt ook bepaald welke bevoegdheden de raad c.q. het college heeft in het kader van het planproces. Ook wordt tussentijds periodiek kritisch gekeken naar de praktische uitwerking ervan. Zo is bijvoorbeeld in de recente evaluatie van de nota Kaders en instrumenten ter wille van de snelheid van het planvormingsproces besloten het college de bevoegdheid te geven om bij "kleine" afwijkingen op de spelregels een maatwerkbesluit te nemen.

Op basis van de diverse interviews stuiten we overigens wel op een tegenstelling in perceptie. Vanuit de raad is aangegeven, dat tussentijdse informatieverstrekking te wensen overlaat (bijvoorbeeld over de uitvoering van beleid). Ten aanzien van het planproces is aangegeven, dat er weliswaar reflectie van de raad wordt gevraagd, maar dat er te weinig mee gedaan wordt. Er heerst het gevoel dat men in een soort fuik zit, waarin geen weg terug is. Aan de andere kant horen we geluiden (gemeente, corporatie, markt) dat de raad te veel de neiging heeft om ook in latere fases van het planproces bij te sturen, ook op 'microniveau'. Dat kan leiden tot vertraging in het planproces.

6 Voorwaarden effectief sturen: doelmatigheid en effectiviteit getoetst

De kernvraag van dit onderzoek is in hoeverre de gemeente effectief is in het sturen op het vlak van de sociale woningbouw. Die vraag is met het documentoverzicht in het vorige hoofdstuk nog niet beantwoord en staat centraal in het navolgende. We hanteren hiervoor het theoretisch kader zoals dat door House of Control is geformuleerd¹². We maken onderscheid tussen:

- Doelmatigheid van de uitvoering van het beleid: is de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Zijn de uitvoeringsprocessen doelmatig georganiseerd?
- Doelbereiking: in welke mate zijn de doelstellingen van het beleid bereikt?
- Effectiviteit van beleid: in welke mate is het realiseren van de doelstellingen toe te schrijven aan het gevoerde beleid en de daarbij ingezette (beleids)instrumenten?
- Kosteneffectiviteit van beleid: hadden de bereikte doelen met ander beleid(instrumenten) goedkoper gerealiseerd kunnen worden?

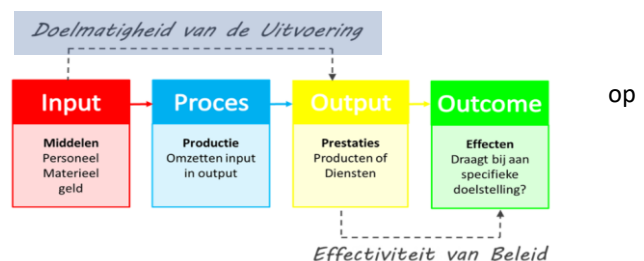


In dit onderzoek richten we onze bevindingen met name op doelmatigheid en effectiviteit. De kosten effectiviteit maakte geen onderdeel uit van de vraagstelling.

6.1 Doelmatigheid van beleid

In eerste instantie richten we het vizier op de doelmatigheid: zijn de uitvoeringsprocessen doelmatig georganiseerd? Daartoe gaan we eerst in de voorwaarden waaraan beleid zou moeten voldoen om de grootste kans op effectiviteit te maken. Die bezien we vanuit twee invalshoeken:

- De beleidscyclus;
- De inzet van instrumenten.



De beleidscyclus in de Haarlemse praktijk

De Demingcirkel

De Beleidscyclus is een model waaraan het verloop van beleidsprocessen kan worden getoetst. Het is de toepassing van de zogenoemde Demingcirkel¹³ op (overheids)beleid. Zoals de figuur op de volgende pagina aangeeft, onderscheidt de cirkel: Plan, Do, Check en Act.

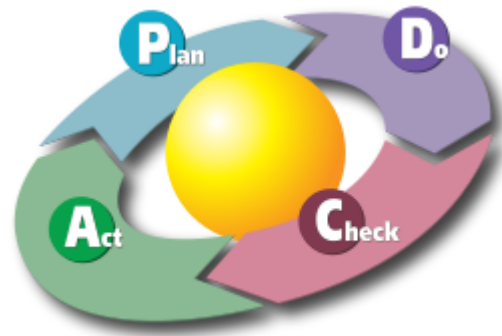
Vertaald naar (gemeentelijk) beleid bestaat de cirkel uit:

- Formulering van doelstellingen en ambities: wat wil de gemeente bereiken, wat zijn haar motieven en op welke termijn moet dat gerealiseerd worden ("plan");

¹² Zie <https://www.house-of-control.nl/effectiviteit-van-beleid-beleidsvaluatie-evaluatieonderzoek.html>

¹³ Ontleend aan William Edwards Demming

- Formuleren van de aanpak en het uitvoeren van de maatregelen om de gestelde doelen te bereiken (“do”);
- Nagaan in hoeverre met de uitvoering de gestelde doelen worden bereikt (“check”);
- Bijstellen van de aanpak voor zover die niet of onvoldoende effectief blijkt (“act”).



De beleidscyclus en het Haarlemse woonbeleid

Toegepast op het Haarlemse woonbeleid constateren we het volgende:

- **Plan:** Het centrale document waarin de gemeente Haarlem haar doelstellingen en ambities op gebied van het wonen formuleert, is de Woonvisie.
- **Do:** Aan de Woonvisie is een uitvoeringsprogramma met een woningbouwprogramma gekoppeld. Omdat de gemeente uiteraard niet zelf bouwt, heeft zij een uitgebreid instrumentarium vastgelegd in de Nota Kaders en Instrumenten teneinde de uitvoering van het beleid binnen de beoogde beleidskaders te realiseren. Ook de met de corporaties gemaakte prestatieafspraken vallen binnen dit bestek. Waar het gaat om de procesmatige kant heeft de gemeente haar planprocessen beschreven in het Haarlems Ruimtelijk Planproces.
- **Check:** De gemeente evalueert de voortgang van de uitvoering van de Woonvisie door jaarlijkse monitoring (met name in de rapportages woningbouw) en uiteraard door contacten met “het veld”.
- **Act:** De Woonvisie wordt periodiek bijgesteld¹⁴. Dat geldt ook voor de prestatieafspraken met de corporaties. Waar nodig vinden tussentijdse bijstellingen plaats van het instrumentarium, zoals recentelijk van de Nota Kaders en instrumenten (Raad 17-11-2022).

De

Conclusie

Onze conclusie luidt dat de wijze waarop de gemeente Haarlem haar woonbeleid vormgeeft past binnen het kader van de beleidscyclus en dat aan alle onderdelen veel aandacht wordt besteed. Aan die voorwaarde voor effectief sturen is dus voldaan.

instrumenten in de Haarlemse praktijk

Een gemeente kan in beginsel beschikken over een breed scala aan stuurinstrumenten. Dit is onder andere inzichtelijk gemaakt in een studie van de TU Delft, die een zogenoemde instrumentenwaaier¹⁵ heeft opgesteld. Deze waaier is bedoeld voor toepassing “(...) door partijen die betrokken zijn bij gebiedstransformaties; met name lokale en regionale overheden en (afhankelijk van het instrument) in samenwerking met private partijen”. De waaier is naar ons oordeel ook goed van toepassing op het (gemeentelijk) woonbeleid. De waaier is gebaseerd op twee dimensies:

- sturen op afstand versus sturen in overleg;
- harde en zachte sturing.

Zoals in onderstaand schema te zien is, ontstaan er vier kwadranten, oftewel vier typen van sturing.

¹⁴ De vigerende Woonvisie 2021-2025 “Samen doorbouwen aan een duurzaam (t)huis” is de opvolger van de Woonvisie 2017-2020

¹⁵ Ontleend aan Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriens, R. (2017) *Ruimte voor durf voor diversiteit in gebiedstransformaties*. Delft, TU Delft. In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Alle vier typen sturing kunnen of moeten (indien mogelijk) worden toegepast om maximaal effect te kunnen bereiken.

Instrumenten die richting geven

Algemeen	Toepassing in Haarlem
<p>De richtinggevende instrumenten betreffen het formuleren van ambities en doelstellingen, die - althans juridisch - niet hard zijn, vaak wel politiek. Zoals uit onze interviews en eigen ervaringen blijkt, is dit type instrumenten uitermate belangrijk voor de sturing ook al zijn ze niet juridisch verplichtend. Heldere en consequent volgehouden beleidsuitspraken geven duidelijkheid aan burgers en investeerders.</p> <p>Ook prestatieafspraken met corporaties zijn hieronder gerangschikt, maar in wezen klopt dat niet helemaal. Ze zijn meer dan richtinggevend, maar niet publiek- of privaatrechtelijk afdwingbaar, zodat zij bijvoorbeeld niet vergelijkbaar zijn met anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars.</p>	<p>Onze onderzoeksbevindingen geven aan dat Haarlem in ieder geval sinds 2018 zeer sterk inzet op het helder en consequent formuleren van de ambities en beleidsdoelstellingen. Dat is niet alleen vastgelegd in de relevante documenten zoals de Woonvisie, maar wordt als het ware dagelijks gecommuniceerd naar alle bij het wonen betrokken partijen. Dat gebeurt zowel vanuit het bestuur (college en raad) als vanuit de gemeentelijke medewerkers. Uit de interviews is gebleken dat de gemeente uitermate veel waarde hecht aan deze vorm van sturing en deze als voorwaardelijk beschouwd voor het effectief kunnen inzetten van andere instrumenten (zie ook paragraaf over informele manier van werken en gedrag).</p>

Instrumenten die reguleren

Algemeen	Toepassing in Haarlem
<p>Dit is de categorie juridisch harde, afdwingbare instrumenten (zowel publiek- als privaatrechtelijk). Begrijpelijk ligt hier vaak - als het om sturing gaat - het primaire accent, maar het is goed om te beseffen dat juridische instrumenten zoals verordeningen en zakelijke overeenkomsten ingebed moeten zijn in een paraplu van richtinggevende beleidsinstrumenten. Dat is bijvoorbeeld ook vaak de blik waarmee de Raad van State naar ingediende bezwaren tegen verordeningen kijkt.</p>	<p>De gemeente Haarlem heeft een breed scala aan regulerende instrumenten ontwikkeld. Dat komt vooral tot uitdrukking in de Nota Kaders en Instrumenten, de prestatieafspraken met de corporaties en huurdersbelangenorganisaties, de doelgroepenverordening, de huisvestingsverordening, de zelfbewoningsplicht, antispeculatiebeding, het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium (bestemmingsplannen, anterieure overeenkomsten) et cetera. De gemeente Haarlem heeft ook opkoopbescherming ingevoerd per 1-1-2022. De koper van een bestaande woning met een WOZ-waarde tot € 389.000 moet zelf in de woning gaan wonen. Met deze regel wordt voorkomen we dat beleggers schaarse betaalbare huizen opkopen en verhuren.</p>

Instrumenten die verbinden

Algemeen	Toepassing in Haarlem
<p>Hoewel het bij woonbeleid vaak om "harde" kwesties gaat met veel onderhandeling, kan niettemin het zoeken en onderhouden van verbinding met partijen, het met elkaar in gesprek blijven, een belangrijke rol spelen. Daardoor wordt vaak het onderhandelen wat vergemakkelijkt. Daarnaast geldt deze sturingswijze in het bijzonder voor het werken aan draagvlak bij inwoners, ondernemers en andere gebruikers in de stad.</p>	<p>De gemeente Haarlem zoekt via verschillende middelen de verbinding met de stad en de belangrijkste stakeholders. Genoemd kunnen worden:</p> <ul style="list-style-type: none">• Stedelijke werkgroep nieuwbouw (gemeente, woningcorporaties), waarin alle projecten periodiek worden langsgelopen• Periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg in het kader van de prestatieafspraken (gemeente, woningcorporaties, huurdersorganisaties)• Samenwerkingstafel op gebiedsniveau (gemeente, corporaties en ontwikkelaars)• Stadstafel: aanpak waardoor plannen sneller 'indieningsgereed' zijn en 'showstoppers' sneller in beeld zijn• Netwerkbijeenkomsten• Traject 'Samen anders': gemeente, corporaties en markt onderzoeken efficiënte manier van samenwerken aan de (woon)opgave van Haarlem• Periodiek ambtelijk en bestuurlijk regionale overleg (regio Zuid-Kennemerland/IJmond, Metropoolregio Amsterdam)• Werkgroep nieuwbouw regio Zuid-Kennemerland / IJmond

Instrumenten die stimuleren

Algemeen	Toepassing in Haarlem
Hier gaat het veelal om financiële instrumenten, die helpen bij de sturing. Maar ook om het bieden van compensaties om de ontwikkeling op een bepaalde locatie van de grond te krijgen (bijvoorbeeld door ongebouwd parkeren toe te staan, of elders in de stad iets voor een ontwikkelaar mogelijk maken).	In Haarlem wordt op verschillende manieren ingespeeld op het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Genoemd kunnen onder andere woorden: <ul style="list-style-type: none">• Bestemmingsreserve ongedeelde stad• Grondbeleid en grondprijzenbeleid• Landelijke WBI-subsidies (voor de ontwikkelzones)• Verkoop niet-strategisch gemeentelijk vastgoed• Subsidies provincie Noord-Holland in kader van het Masterplan Wonen

Informele manier van werken en gedrag

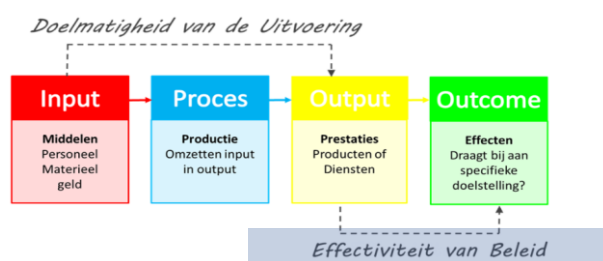
Naast de formele sturingskracht waar een gemeente over kan beschikken, bestaat er ook zoets als een meer informele kracht: houding en gedrag van de verschillende actoren. Dit moet beslist niet onderschat worden. Uit onze analyse en de gesprekken die we met verschillende actoren hebben gevoerd, komt het beeld naar voren dat de gemeente niet alleen via beleid en instrumenten, maar juist ook in houding en gedrag en in woord en daad een stevige gesprekspartner is bij ruimtelijke ontwikkelingen. Uit de interviews maken we op dat de gemeente zich zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau stevig opstelt in onderhandelingen met initiatiefnemers, ontwikkelaars en corporaties. Belangrijk hierin is dat “de neuzen dezelfde kant op staan”, bij adviseurs, projectleiders en de verantwoordelijk portefeuillehouder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de standvastige houding rond het te realiseren programma (40%-40%-20%, c.q. 50% -50%) en de positionering van de corporaties. Uit de gehouden interviews blijkt ook een positief oordeel van de betrokken partijen. Hoewel de belangen tegenstrijdig kunnen zijn en de procentuele verdeling een uitdaging is voor het daadwerkelijk kunnen realiseren van projecten, wordt de helderheid en standvastigheid juist ook gewaardeerd: partijen weten waar ze aan toe zijn.

Conclusie

Onze conclusie luidt dat Haarlem bewust gebruik maakt van alle onderdelen van de instrumentenwaaier en zeker op het vlak van de regulerende instrumenten vrijwel alles uit de kast heeft gehaald met de Nota Kaders en Instrumenten. Dat wil uiteraard niet zeggen dat op onderdelen geen instrumenten toegevoegd kunnen worden, als de praktijk daarom vraagt of wanneer via wetgeving aanvulling met nieuwe instrumenten mogelijk wordt. Maar alles bij elkaar zien we een brede inzet. Ook aan deze voorwaarde voor een effectieve sturing voldoet de gemeente.

6.2 Effectiviteit van beleid

Na de doelmatigheid is het relevant om te beoordelen of de inzet van instrumenten en het volgen van een goede beleidscyclus ook daadwerkelijk tot de gewenste effecten leidt. In het kader van dit onderzoek is het van belang goed te kijken naar wat we onder effectiviteit verstaan.



- Output (prestaties in producten of diensten): in het kader van dit onderzoek is relevant of de voorgenomen aantallen sociale woningen daadwerkelijk worden toegevoegd;
- Outcome (effecten, draagt het bij aan specifieke doelstellingen): in het kader van dit onderzoek gaat het dan om de woningtoewijzing, slaagkansen en het verloop van het aantal (actief) woningzoekenden?

Output

In hoofdstuk 2 constateerden we al dat de totale woningvoorraad in de gemeente Haarlem de laatste tien jaar fors is toegenomen: van ruim 71.000 naar ruim 77.000. Tegelijkertijd zien we dat er in die periode per saldo geen corporatiewoningen zijn toegevoegd (23.205 corporatiewoningen in 2012 en 23.106 in 2022). Weliswaar zijn er nieuwe sociale huurwoningen toegevoegd, maar tegelijkertijd zijn er ook woningen aan voorraad onttrokken.

Output

Prestaties
Producten of
Diensten

de

Hierdoor is een achterstand in dit segment ontstaan. Bovenop het inlopen van deze achterstand (eerder door ons geraamd op 1.300 woningen) zijn tot 2040 naar schatting nog zo'n 5.600 nieuwe sociale huurwoningen nodig.

In de beleidsanalyse constateerden we al, dat met name vanaf 2018 een stevige intensivering van beleid voor sociale huur en betaalbaarheid heeft plaatsgevonden. De uitgangspunten zijn helder geformuleerd en aangescherpt en met de nota Kaders en instrumenten (en de uitvoering van de aanbevelingen en maatregelen daarin) is zowel gewerkt aan passend instrumentarium als de organisatie (processen als samenwerking, Haarlems Planproces, beleidscyclus). Volgens een recente evaluatie van de nota Kaders en instrumenten (uitgevoerd door de gemeente Haarlem zelf) zijn de beleidsvoornemens qua aantallen en differentiatie ook daadwerkelijk opgenomen in de op de *planning* staande woningbouwprojecten: de verdeling binnen de plancapaciteit tot en met 2030 zit op dit moment nagenoeg op streefpercentages van het gemeentelijk kader.

Tegelijkertijd moeten we echter constateren de *daadwerkelijke productie* van sociale huurwoningen (en daarmee uitbreiding van de beschikbare voorraad) nog niet op stoom is gekomen. De gemeente Haarlem constateert dat zelf ook in de genoemde evaluatie: "de *productie* sociaal tot 2025 loopt nog achter op de doelstelling". Op diverse locaties zijn marktpartijen in gesprek met woningcorporaties over het programma sociaal. Maar het proces om te komen tot harde afspraken gaat moeizaam en heeft veel tijd nodig.

Bovenwettelijke eisen, of stapeling van eisen?

In het kader van dit onderzoek is het relevant te bezien of sprake is van het stellen van bovenwettelijke eisen. Op basis van de beschikbare bronnen en binnen het tijdsbestek van dit onderzoek is dat lastig om goed te duiden. Vanuit de gemeente wordt het volgende gesteld. Het eisenpakket van de gemeente is stevig, naast de prijssegmentering met betrekking tot bijvoorbeeld de grootte van de woning, duurzaamheid (Richtlijn Duurzaamheid) en parkeernormen. Dat wordt echter bewust gedaan met het oog op de kwaliteit van wijken en buurten op langere termijn. Zoals de gemeente zelf stelt: we willen veel, het kan mogelijk niet uit, maar we starten er wel mee en gaan het proces in.

Het tegengeluid komt vanuit de corporaties en marktpartijen. Daar wordt aangegeven dat de gemeente de zaken teveel dichttimert. Het is teveel en-en, de bewegingsruimte is beperkt. Dat leidt er ook toe dat in de ogen van deze partijen te weinig gebruik wordt gemaakt van de kracht van die partijen. Hoewel de urgentie van de opgave gedeeld wordt, lijkt de focus op aantallen en differentiatie te zijn doorgeschoten. Daarmee vindt te weinig het gesprek plaats over de soorten producten (product-marktcombinaties) en bijvoorbeeld doelgroepen en de gewenste doorstroming. Een concreet punt dat in verschillende interviews genoemd werd, is dat de gemeente lang bezig is met een gedetailleerde stedenbouwkundige opzet dat weinig ruimte biedt voor alternatieve, creatieve oplossingen. Elders wordt bijvoorbeeld gewerkt met globalere ontwikkelvlekken en globalere ambities. In Haarlem is de speelruimte beperkt en dat kan zelfs leiden tot vertraging. Dit is wellicht de contramale van de sterke sturing en regie van de gemeente.

Outcome

Met de geformuleerde beleidsuitgangspunten wil de gemeente Haarlem inspelen op de woningbehoefte in kwantitatieve zin en op de opgave met betrekking tot betaalbaarheid waarbij diverse doelgroepen daadwerkelijk

aan een passende woningen kunnen komen. Als we kijken naar dat uiteindelijke effect, dan constateren we het volgende:

- We zien een sterke stijging van het aantal actief woningzoekenden voor een sociale huurwoning, niet alleen door de samenvoeging van de regio's Zuid-Kennemerland en IJmond. Na die samenvoeging heeft ook nog een aanzienlijke stijging met 28% in de periode 2019-2022 plaatsgevonden;
- We zien dat de slaagkansen voor een sociale huurwoning de laatste jaren iets lager liggen dan de jaren ervoor (7,4% versus circa 8,5%), terwijl bovendien de slaagkansen sterk variëren tussen leeftijdsgroepen;
- We zien dat de ambities en inzet (die goed verwoord staat in de beleidsstukken en afspraken met partijen in de gebiedsontwikkeling en de planprogrammering) de afgelopen periode vooralsnog niet tot realisatie komen.

Dit leidt tot de conclusie dat de gemeente er vooralsnog niet in slaagt effectief te sturen op de sociale opgave (nieuwbouw en doorstroming uit bestaande voorraad). Daar zijn echter de nodige nuances bij te plaatsen.

Maakbaarheid kent beperkingen

De nuances betreffen de maakbaarheid op lokaal niveau van ontwikkelingen op de woningmarkt. Heel Nederland heeft te maken met grote woningtekorten, oplopende wachtlijsten voor sociale huurwoningen, forse prijsstijgingen in de koopsector en tegenvallende woningproductiecijfers. De oorzaken en oplossingen daarvan liggen slechts ten dele op lokaal niveau. Alle inspanningen die een gemeente in samenwerking met corporaties en ontwikkelende pleegt, kunnen bijdragen aan de gewenste resultaten. En in dit onderzoek kunnen we constateren dat de gemeente Haarlem die inspanningen in ruime mate pleegt.

Maar of dit ook daadwerkelijk leidt tot de gewenste effecten? Een aantal noties:

- Ten eerste kunnen we concluderen dat dit op dit moment nog niet meetbaar is. Doelstellingen uit coalitieprogramma en Woonvisie zijn doorvertaald in "input" (middelen) en het "proces" (naar "output": zie alle voornemens ten aanzien van aantal woningen en differentiatie, doorwerking in bijvoorbeeld prestatieafspraken, anterieure overeenkomsten, afspraken in het kader van de ontwikkelzones en een veelheid aan instrumenten). Maar de resultaten hiervan zijn nog niet zichtbaar. De schop moet in veel gevallen immers nog in de grond in de ontwikkelzones, waar grote slagen gemaakt kunnen worden. In de Europawegzone wordt al wel flink gebouwd. Echter, de ontwikkeling daar is gebaseerd op maatwerkafspraken van voor de Nota Kaders en Instrumenten. Toen lag de focus meer op het middeldure en vrije sectorsegment om programmatisch meer balans in de woningvoorraad in Schalkwijk te krijgen. Daar komt bij, dat de focus van de Haarlemse woningcorporaties in de periode vóór 2021 vooral lag op renovatie en onderhoud. Ook gold voor de prestatieafspraken van 2018 nog niet het uitgangspunt dat er bij sloop-/nieuwbouwprojecten van de corporaties moest worden verdicht. Nu geldt het uitgangspunt dat de corporaties bij sloop-/nieuwbouw c.q. herstructurering de minimaal hetzelfde aantal sociale huurwoningen terugbouwen en dat zij ook de kansen voor verdichting optimaliseren. Daarnaast speelt het feit dat de gemeente over weinig eigen grond beschikt zeker een rol;
- Ten tweede kent de huidige maatschappelijke context de nodige uitdagingen die de mogelijkheden om woningbouw voortvarend van de grond te krijgen belemmeren. Bijvoorbeeld de hoge inflatie, prijsstijgingen van bouwmaterialen en het tekort eraan, stijgende loonkosten, stijgende energiekosten, gebrek aan personeel, stikstofproblematiek. Door marktontwikkelingen staat de haalbaarheid en afzetbaarheid van het dure segment onder druk, waardoor er risico is op minder ruimte voor verevening (het dure segment maakt goedkopere segment financieel haalbaar). Dat brengt een zorg over de haalbaarheid van de gewenste segmentering met zich mee. Genoemde factoren zijn op lokaal niveau in beperkte mate beïnvloedbaar, maar wel in sterke mate bepalend voor de effectiviteit van beleid en sturing;

- Ten derde ligt oplossing voor meer structurele imperfecties van de woningmarkt niet op lokaal, maar op landelijk niveau. Zo hebben diverse wetenschappers in het rapport “Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt” (juni 2022) suggesties verwoord voor een ingrijpend, samenhangend pakket aan maatregelen voor het belastingstelsel, de nieuwbouwwontwikkeling, woningfinanciering en de huursector (zie kader rechts). Deze zouden een structurele oplossing bieden voor de knelpunten op de woningmarkt die zij constateren: slecht toegankelijk, creëert vermogensongelijkheid, grillig met grote pieken en dalen in prijsontwikkeling.

Geadviseerde maatregelen kort samengevat

- Belastingmaatregelen: ruimte voor lagere inkomstenbelasting, stabiel verloop van de huizenprijzen, vermindert ongelijkheid tussen huurders en kopers
- Maatregelen voor meer nieuwbouw: hogere gemeentelijke prikkels voor nieuwbouw en eenvoudigere bouwprocedures
- Maatregelen om sterke groei van huizenprijzen en hypotheek tegen te gaan: hervorming leennormensystematiek
- Maatregelen voor een beter functionerend huursegment: aanbod vrijesector huurwoningen vergroten
- Overig: pensioenvermogen gebruiken voor koophuis, belemmeringen voor woningdelen wegnemen

Wellicht dat de huidige ambities op landelijk niveau uit de Nationale Woon- en Bouwagenda (waaronder een wettelijke versterking van de regie op de woningmarkt) de woningmarkt op een aantal onderdelen versterkt. Dat wordt ten tijde van het schrijven van deze rapportage in de diverse regio's in Nederland doorvertaald in regionale Woondeals. De *effecten* daarvan zijn vanzelfsprekend nog niet helder en ook niet in te schatten. We constateren wel dat de gemeente op lokaal niveau niet alle “potten kan breken” en ondersteuning óók vanuit het rijk hard nodig is teneinde daadwerkelijk effectief te kunnen zijn.

6.3 Haarlem vergeleken

Als onderdeel van het onderzoek hebben we in de keuken gekeken bij gemeenten die qua woningmarktsituatie en opgaven vergelijkbaar zijn met Haarlem. Een korte schets van de sturing op (sociale) woningbouw in Zwolle en Leiden. Hoe kunnen we Haarlem daarin positioneren? Waar zitten overeenkomsten, waar verschillen?

Zwolle

In Zwolle is de laatste jaren eveneens sprake van een kanteling van beleid: van "verbinden en samen", naar meer regulering (mede onder invloed van de Nationale Woon- en Bouwagenda die eveneens uitgaat van steviger regie op de opgave voor woningbouw en betaalbaarheid). De toegenomen aandacht en sturing op het gebied van wonen is terug te zien in de personele bezetting: deze is gegroeid van 3 naar 8 medewerkers (aantal fte's is niet bekend). Dat is in grote lijnen vergelijkbaar met Haarlem, waar sprake is van een groei van 5,4 in 2018 naar 9,6 fte nu.

Een opvallende overeenkomst met Haarlem is het feit dat de grote bulk van de woningbouw nog gerealiseerd moet worden. Ook in Zwolle moeten slagen gemaakt worden in een aantal grootschaliger gebiedsontwikkelingen. Ook zien we in Zwolle een sterke sturing op de prijssegmenten. Dit wijkt iets af van die van Haarlem: 30% sociaal, 40% middelduur en 30% duur, ten opzichte van 40%-40%-20%. Ook in Zwolle wordt hierop streng gehandhaafd. De sturing is in Zwolle op dit moment in beweging. Zo wordt er gekeken naar een goede definiëring van sociale huur (met aandacht voor prijsgrens, oppervlakte, instandhouding voor langere termijn en toewijzing).

Net als in Haarlem is er breed draagvlak voor de programmatische uitgangspunten, hoewel het ook tot discussies leidt over de haalbaarheid. Zeker in de huidige situatie is dat het geval: de markt vraag in het duurdere segment verdampt, en dat zet de haalbaarheid van sociaal en middelduur onder druk.

Een andere overeenkomst met Haarlem betreft de grondposities. Zwolle heeft te maken met weinig gemeentelijke grondposities, veel grond is in handen van ontwikkelaars. Dat leidt op dit moment tot discussie over actiever grondbeleid (net als in andere gemeenten in Nederland).

Als we kijken naar het instrumentarium (zie de figuur op pagina 25), dan zien we dat de gemeente Zwolle net als Haarlem de beschikking heeft over alle *richtinggevende* sturingsinstrumenten (zoals Woonvisie, prestatieafspraken, Grondbeleid, et cetera). Ook maakt zij gebruik van *stimulerende* instrumenten. Wat betreft *regulerende* instrumenten zien we verschillen. Zo heeft Zwolle geen Doelgroepenverordening en geen Huisvestingsverordening. Wel werkt Zwolle met anterieure overeenkomsten, zelfbewoningsplicht, antispesulatie-beding en kettingbeding. De invoering van de opkoopbescherming is nog in de verkennende fase, evenals het werken met alternatieve koopconstructies in de goedkopere koopsector. Hoewel ook in Zwolle dus sterker dan in het verleden wordt ingezet op regie en sturing, blijkt de realiteit (daadwerkelijke realiseren van woningen in de juiste differentiatie) ook daar taai.

Tot slot besteden wij aandacht aan een belangrijke overeenkomst met Haarlem, maar zeker ook een duidelijk verschil. Net als Haarlem met het Haarlems Planproces beschikt Zwolle over een eigen planproces: de 'Zwolse methode van Gebiedsontwikkeling' is een methode waarbij integraal naar het vraagstuk wordt gekeken, partijen open en transparant op basis van vertrouwen met elkaar samenwerken, rollen en processen helder zijn en de juiste mensen om tafel zitten om het werk te doen. Zie het kader hieronder voor een korte toelichting.

Het belangrijkste verschil is, dat het planproces in Zwolle een gezamenlijk proces van markt en overheid is terwijl het Haarlems Planproces met name een intern gerichte werkwijze betreft.

Zwolse methode van Gebiedsontwikkeling (Concilium Zwolle)

In het Concilium werken markt en overheid intensief samen in een netwerksamenwerking. Het Concilium bestaat inmiddels vijftien jaar: een langjarige samenwerking die individuele projecten en gebiedsontwikkelingen overstijgt. De organisatievorm is steeds verder geprofessionaliseerd. Waar elders dergelijke samenwerkingsverbanden tussen overheid en markt een gelegenheids-samenwerking zijn, kent het Concilium een verenigingsstructuur.

In september 2021 heeft het Concilium de De Zwolse Methode van gebiedsontwikkeling opgesteld. Het is het derde *position paper* van het Concilium waarin de brug naar de concrete praktijk van samenwerking in de uitvoering wordt gemaakt. Het gaat om afspraken en spelregels tussen markt en overheid in het samenwerken aan de ontwikkeling van complexe (binnen)stedelijke opgaven. Met als doel: het daadwerkelijk langjarig realiseren van een woningproductie van meer dan 1.000 woningen per jaar met



Leiden

Ook in Leiden hebben we een heldere lijn in de tijd kunnen constateren. In het verleden (voor circa 2018) stuurde Leiden met name op de productie van aantallen en minder op verdeling over de segmenten. Door de wijziging in politieke kleur van het college in het vorige decennium, maar ook door ontwikkelingen op de woningmarkt (schaarste, betaalbaarheid onder druk, onvrede bij corporaties) is er sprake van een koerswijziging: naar meer sturing en het beter in positie brengen van corporaties voor realisatie van sociale huurwoningen (30%). In de loop der jaren is de positie van het thema Wonen intern richting het projectbureau sterk verstevigd. Eerst maakte het projectbureau zelf afwegingen, nu staan volkshuisvestelijke uitgangspunten meer vooraan en zijn ze leidend voor projectontwikkeling. Parallel aan deze ontwikkeling is ook de personele bezetting op het thema Wonen de laatste jaren gegroeid, naar bijna 4 fte op dit moment.

Net als in Haarlem en Zwolle is sprake van daadkracht en vasthoudendheid wat betreft sturing op sociale woningbouw: de uitgangspunten worden uitgedragen door alle geledingen binnen de Leidse organisatie en door marktpartijen en corporaties gedeeld. Het leidt daarmee ook tot meer gesprekken tussen ontwikkelaars en corporaties. Leiden heeft stappen gezet in het stellen van voorwaarden en eisen richting marktpartijen ten aanzien van sociale huur, maar corporaties zijn van mening dat er nog geen sprake is van een *level playing field* tussen corporaties en marktpartijen. Leiden wil stappen verder zetten door corporaties dwingender te positioneren als bouwer van sociale huurwoningen, bijvoorbeeld eigen grond direct aan corporaties te gunnen en in geval van grondpositie van derden de positie van corporaties sterker af te dwingen. In de intaketafel, waar nieuwe initiatieven voor woningbouw integraal besproken worden, wordt gestuurd op de sociale sector en de rol van corporaties daarbij. Daarin verschillen de gemeenten Haarlem, Leiden en Zwolle niet.

Wat betreft het instrumentarium zien we weinig verschil met Haarlem: Leiden heeft een doelgroepenverordening en een Huisvestingsverordening en past zelfbewoningsplicht, antispeculatie-beding, verhuurdersvergunning en opkoopbescherming toe. Ook Leiden beschikt over een Leids plan-proces, waar net als in Zwolle en Haarlem tussentijdse kaderbesluiten een onderdeel van zijn.

Een verdergaande samenwerking van corporaties, markt en gemeente (in de vorm van een Samenwerkingstafel) staat nog in de steigers en is wellicht een stap naar externe afstemming van het planproces. In Leiden is stapeling van eisen een issue: met name de eisen met betrekking tot duurzaamheid en parkeren leiden tot discussies en barrières in de voortgang van planontwikkeling.

7 En nu verder; aanbevelingen aan de gemeenteraad

Het is duidelijk dat er wat betreft de (sociale) woningbouw nog een grote opgave ligt voor de stad Haarlem. De vraag is groter dan het aanbod en dat zal naar verwachting niet afnemen. De gemeente vervult haar ondersteunende en stimulerende rol, en zal dat blijven doen, maar is voor daadwerkelijke bouw van de woningen ook afhankelijk van vele andere factoren.

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen die de gemeente kunnen helpen bij het optimaal uitoefenen van haar rol in de toekomst.

Beleidsmatige aanbevelingen

1. Geef aan welke wacht- c.q. zoektijden van woningzoekenden voor de gemeente aanvaardbaar zijn, gedifferentieerd naar huishoudencategorieën.
2. Leg bij planning en programmering meer nadruk op producten en doelgroepen en minder op aantallen en segmenten. Hoewel de gemeente aangeeft daarop al te acteren, blijkt uit interviews met de markt en corporaties dat die balans scheef is en de nadruk op aantallen en percentages ligt.
3. Onderzoek in hoeverre een actievere grondpolitiek kan worden bedreven, omdat daarmee effectiever kan worden gestuurd dan met het huidige overwegend faciliterende grondbeleid.
4. Blijf voor de opgave sociale woningbouw actief zoeken naar samenhang en samenwerking met de regiogemeenten, voor een evenwichtige verdeling van vraag en aanbod. Oriënteer u op de werkwijze zoals die in de gemeente Zwolle wordt gevolgd rond het Zwols Concilium.
5. Voorkom dat beleidsafdelingen bij projecten lang vasthouden aan hun deelbeleid, waardoor de planontwikkeling vertraagt. Met andere woorden: stel vast hoe/met welk mandaat projectleiders prioriteiten kunnen stellen teneinde de voortgang van de planontwikkeling te bevorderen.
6. Voorkom dat raadsleden bij de planontwikkeling het gevoel krijgen dat zij niet of nauwelijks kunnen bijsturen zonder plannen in de vertraging te brengen. Met andere woorden: geef in het Haarlems Planproces nóg scherper aan waar de Raad haar effectieve inbreng kan hebben en maak expliciet wat consequenties voor voortgang zijn indien in (ver) gevorderd stadium alsnog wijzigingen worden verlangd.

Aanbevelingen t.a.v. cijfermatige zaken

7. Geef meer inzicht in de feitelijke situatie. Geef helder aan.... :
 - hoe groot de achterstand aan sociale huurwoningen is, dat de komende jaren moet worden ingelopen en in de voorgenomen productiecijfers zit. Met andere woorden: geef zicht op het inhalen van het huidige tekort.
 - wat de beoogde netto toename aan sociale huurwoningen is op basis van het voorgenomen programma. Met andere woorden: met welke sloop en andere onttrekkingen wordt rekening gehouden?
 - in hoeverre in het voorgenomen programma voor sociale huurwoningen rekening is gehouden met potentiële vertraging en planuitval. Met andere woorden: welke buffer is aanwezig?
 - in welk stadium de diverse plannen voor sociale huurwoningen verkeren, op zodanige wijze dat zicht ontstaat op de continuïteit of discontinuïteit in de productie.
8. Leg een sterker verband tussen het effect van het voorgenomen programma voor sociale huurwoningen en de outcome, in termen van woningzoekenden en toewijzingen.

8 Bestuurlijk Wederhoor; de reactie van het college

Onderwerp: reactie college op rapport RKC.

Rekenkamercommissie Haarlem

21 maart 2023

Geachte heer/mevrouw,

Op 6 februari 2023 hebben wij van u het concept eindrapport “Bouwen aan de toekomst”. Effectiviteit van sturing op sociale woningbouw” ontvangen. Met deze brief reageren wij op de inhoud van het rapport en de bijbehorende aanbevelingen.

Het college is blij met de conclusies van het eindrapport. Het bevestigt dat ons beleid en de uitvoering met betrekking tot de sturing op de sociale woningbouw goed op orde is en dat wij op alle vlakken veel inzet tonen. De Haarlemse ambitie op dit vlak is groot, maar ook reëel stelt het rapport in relatie tot zowel het huidige tekort als ook tot de toekomstige behoefte tot eind 2030. Dit maakt dat wij maximaal inzetten op het sturingsinstrumentarium dat voor ons beschikbaar is. Ook verwerven wij waar mogelijk aanvullende middelen en hebben wij diverse procedures en werkwijzen om de opgave ook daadwerkelijk te realiseren. Daarbij maken wij ons ook iedere dag sterk om de samenwerking met onze partners in het veld op dit vlak te optimaliseren. Wij waarderen ook hun inzet op dit vlak, want samen maken we de stad en alleen in samenwerking kunnen wij zorgen dat de beschikbaarheid en de doelmatige aanwending van de sociale huurvoorraad wordt vergroot.

Het rapport waardeert onze ambitie en inzet, maar maakt kanttekeningen met betrekking tot de te verwachte uitkomst van deze inspanningen. Dat begrijpen wij. Wij herkennen de nuances die door de Rekenkamercommissie bij deze zorg zijn genoemd, maar blijven positief met betrekking tot de mogelijkheden die aanwezige plancapaciteit voor nieuwbouw en hiermee voor een verbetering in de beschikbaarheid van sociale huurwoningen biedt. Wij zijn in dat kader ook blij met de aanbevelingen uit het rapport, want deze geven ons een aantal nadere verkenningsrichtingen om zelf, maar vooral ook met onze partners in het veld op te pakken. Met elkaar treden we de uitdagingen tegemoet.

Conclusies eindrapport

In het concept eindrapport zijn diverse conclusies opgenomen. Deze hebben betrekking op:

- *Beleidsvorming en uitvoering. De wijze waarop de gemeente Haarlem haar woonbeleid vormgeeft past binnen het kader van de beleidscyclus plan - do - check - act. Aan alle onderdelen wordt veel aandacht besteed.*

Reactie bestuur

Het is goed om bevestigd te krijgen dat de gemeente Haarlem een helder en consistent woonbeleid voert en dat we op bestuurlijk en ambtelijk niveau dit daadkrachtig en vasthoudend inzetten. Wij zullen deze lijn de komende jaren uiteraard voortzetten om deze inspanning ook te laten landen in resultaten. We herkennen het signaal dat de gemeente veel vraagt bij planontwikkeling. Met het oog op de kwaliteit van wijken en buurten op langere termijn leggen we de lat qua ambitie in het begin bewust hoog en stellen we een breed scala aan randvoorwaarden en wensen met betrekking tot de aantallen, segmentering, woonkwaliteit, duurzaamheid, stedenbouw, groen en parkeren. Wij dagen de markt en de corporaties hierbij uit om in het vervolg van het planproces vanuit hun mogelijkheden en ervaring te komen met goede en/of creatieve oplossingen.

- *Inzet instrumenten. De gemeente Haarlem maakt bewust gebruik van alle potentiële instrumenten. Zeker op het vlak van regulerende instrumenten haalt de gemeente met de Nota Kaders en Instrumenten vrijwel alles uit de kast.*

Reactie bestuur

Wij zijn trots op deze conclusie en zullen zoals het rapport aanbeveelt de voor Haarlem interessante mogelijkheden die de komende tijd mogelijk nog op ons afkomen, zeker in overweging nemen om nog beter te sturen, te reguleren of te stimuleren.

- *Effectiviteit. De daadwerkelijke productie van sociale huurwoningen is nog niet op stoom gekomen. De slaagkansen voor een sociale huurwoning liggen de laatste jaren iets lager dan de jaren ervoor. Ambities en inzet komen nog niet tot realisatie.*

Reactie bestuur

De productie van sociale huurwoningen lag in de periode 2016-2021 om redenen, die in het rapport ook goed worden aangegeven, lager dan gewenst. Daarin zien wij nu een kentering komen. De komende jaren worden er op verdichtingslocaties van de corporaties (o.a. de Aart van de Leeuwstraat of de Hamelinkstraat) substantiële aantallen sociale woningbouw opgeleverd. Met de intentieovereenkomsten die door de corporaties met de marktpartijen of de gemeente in de ontwikkelzones Zuidwest, Europaweg en Orionweg/Planetenlaan zijn afgesloten of binnenkort worden afgesloten (Oostpoort en Zijlweg), verwachten we dat ook de productie in de periode tot eind 2030 kan worden geborgd. Wij beseffen ons hierbij wel dat de huidige economische en bouwmarktontwikkelingen en ook bijvoorbeeld het stikstofvraagstuk een risico vormen voor de bouw van voldoende nieuwbouwwoningen. Met onze bouwende en ontwikkelende partners in de stad zoeken we daarom naar versterking van de samenwerkingsverbanden om de productie van sociale woningbouw op gang te houden. Ook zetten wij onze spelregels voor de woningbouwprogrammering in om doorstroming van de sociale voorraad naar het middensegment te ondersteunen, zodat verhuisketens waar mogelijk worden verlengd.

Eindrapport aanbevelingen

Het eindrapport doet negen aanbevelingen. Hierbij per aanbeveling de reactie van het College:

Beleidsmatige aanbevelingen

1. *Geef aan welke wacht- c.q. zoektijden van woningzoekenden voor de gemeente aanvaardbaar zijn, gedifferentieerd naar huishoudencategorieën.*

Reactie bestuur

In de planning en control cyclus van de programmabegroting is de inschrijftijd (wachtijd) bij woonservice opgenomen als prestatie-indicator. De inzet van de gemeente is erop gericht om deze inschrijftijd terug te dringen, dit komt tot uiting in de streefwaarden. Tegelijkertijd is de constatering dat deze inschrijftijd van een veelheid van factoren afhankelijk is, en er meerdere indicatoren zijn die bepalen op welke terreinen en voor welke doelgroepen extra inzet nodig of gerechtvaardigd is.

We gebruiken de cijfers over slaagkansen, inschrijftijd en zoektijd van verschillende doelgroepen daarom wel bij beleidsontwikkeling voor met name de woonvisie. Ook geven we bij de nieuwbouw richting de ontwikkelaar in de initiatieffase aan voor welke doelgroepen er moet worden gebouwd vanuit het perspectief van de slaagkansen, maar ook vanuit de toekomstige behoefte en/of doorstroming beredeneerd. Verder geven we in onze doelgroepen- en huisvestingsverordening ook randvoorwaarden mee met betrekking tot toewijzing van nieuwbouw. Tot slot stellen we inmiddels in onze spelregels ook voorwaarden met betrekking tot de levensloopbestendigheid van de nieuwbouw.

2. *Leg bij planning en programmering meer nadruk op producten en doelgroepen en minder op aantallen en segmenten. Hoewel de gemeente aangeeft daarop al te acteren, blijkt uit interviews met de markt/corporaties dat die balans scheef is en de nadruk op aantallen en percentages ligt.*

Reactie bestuur

In de woonvisie stellen we kaders met betrekking tot doelgroepen en dit vertalen we ook naar de gebiedsopgave van stadsdelen. In de Woonvisie is nadrukkelijk het accent gelegd op het bouwen van woningen voor starters en senioren. In de prestatieafspraken hebben we voor het sociale segment afspraken vastgelegd in het voorzien van woningen voor senioren en bijzondere doelgroepen. Bij stedenbouwkundige programma's van eisen worden op basis van de beleidsuitgangspunten en de omgeving in grote lijnen de doelgroepen opgenomen. Waar nodig voeren we voorafgaand aan de opstelling van SPvE's woonmilieu-/doelgroepstudies uit of vragen we onze partners om vanuit hun expertise daar hun visie op te geven. Het is goed te horen dat onze partners meer input op het terrein van product en doelgroepen gewenst vinden. We gaan hier graag het gesprek met partijen over aan. Overigens zonder dat dit direct ten koste gaat van de inzet op aantallen en segmenten. Dat blijft gezien de grote druk op de Haarlemse woningmarkt een uitgangspunt.

- 3. Onderzoek in hoeverre een actievere grondpolitiek kan worden bedreven, omdat daarmee effectiever kan worden gestuurd dan met het huidige overwegend faciliterende grondbeleid.*

Reactie bestuur

Op basis van de vigerende nota grondbeleid is het nu al mogelijk om als gemeente actief grond te verwerven, daar waar het voor het realiseren van de gemeentelijke ambities noodzakelijk of wenselijk is. Ook in het coalitieakkoord is het voeren van een actief grondbeleid genoemd als optie om het bereiken van zwaarwegende stedelijke doelstellingen te ondersteunen.

Voor een aantal van de ontwikkelzones, maar ook voor grotere gebiedsontwikkelingen, zijn (of worden) ontwikkelstrategieën opgesteld. Expliciet onderdeel daarvan is de keuze voor de vorm van grondbeleid en de gemeentelijke rol binnen de ontwikkeling. Door per project of zone een goede ontwikkelstrategie op te stellen met een heldere keuze voor de vorm van grondbeleid kunnen wij, daar waar dat nodig is, kiezen voor een actievere rol. Daarmee maken we per project of zone een goede afweging ten aanzien van inzet van grondbeleidsinstrumentarium om gemeentelijke doelen te realiseren. We houden daarbij rekening met de bijbehorende risico's en financiële consequenties, maar ook de vraag in hoeverre de gemeente mogelijkheden heeft om benodigde gronden te verwerven. De instrumenten die actief grondbeleid biedt, hebben we goed in beeld en waar nodig worden ook al instrumenten vanuit het grondbeleid ingezet zoals de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) in de zone Zuidwest.

Tegen deze achtergrond denken wij dat het nu niet noodzakelijk is om meer algemeen onderzoek te doen naar de mogelijkheden om een actievere grondpolitiek te voeren.

- 4. Blijf voor de opgave sociale woningbouw actief zoeken naar samenhang en samenwerking met de regiogemeenten, voor een evenwichtige verdeling van vraag en aanbod. Oriënteer u op de werkwijze zoals die in de gemeente Zwolle wordt gevolgd rond het Zwolse Concilium.*

Reactie bestuur

Goed samenwerken binnen de regio is voor de gemeente een belangrijk uitgangspunt. Zo hebben we in het Woon- en bestuursakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 afspraken gemaakt over (toename van) de sociale woningbouw, regionaal en per gemeente. Op basis van dit akkoord wordt intensief samengewerkt om de gemaakte afspraken te realiseren. Een onderdeel hiervan is kennisuitwisseling, ook waar het gaat om de inzet van instrumentarium om het afgesproken woningbouwprogramma tot stand te brengen. Ook op het niveau van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) werken we nauw samen op verschillende woon- en bouwthema's. Zo werken we intensief samen aan de totstandkoming en realisatie van de afspraken zoals opgenomen in de huidige Woondeal en de nieuwe Woondeal die in maart zal worden ondertekend.

Met betrekking tot het advies op een nadere oriëntatie op het Zwolse Concilium, denken dat wij dat onze samenwerking met de marktpartijen en de woningcorporaties redelijk in lijn ligt met deze werkwijze gericht op het versterken van de samenwerking ten behoeve van versnelling van de woningbouwproductie. Zo hebben het Haarlemse traject 'Samen Anders' en Bouwend Haarlem raakvlakken met de methodiek onder het Zwolse Concilium (o.a. periodiek strategisch stedelijk

overleg over de opgave, commitment over werkwijzen, etc.). Ook het Haarlems Ruimtelijk Planproces sluit aan op de stappen zoals die ook worden gebruikt in het Zwolse werkproces.

Tot slot is er ook op ambtelijk niveau periodiek uitwisseling met de gemeente Zwolle over de uitvoering van het woonbeleid binnen de gemeente en de regie op de bouwproductie.

- 5. Voorkom dat beleidsafdelingen bij projecten lang vasthouden aan hun deelbeleid, waardoor de planontwikkeling vertraagt. Stel vast hoe/met welk mandaat projectleiders prioriteiten kunnen stellen teneinde de voortgang van de planontwikkeling te bevorderen.*

Reactie bestuur

De inrichting van de projectorganisatie moet voorkomen dat de planontwikkeling vertraagt. Binnen het HRPP zijn de verantwoordelijkheden en (escalatie)lijnen zo ingericht dat knelpunten binnen een ontwikkeling zo snel mogelijk richting de ambtelijk opdrachtgever (en wanneer noodzakelijk ook richting het bestuur) worden gebracht. Het is aan de procesmanager om vroegtijdig te signaleren en tijdig op te schalen naar de opdrachtgever. Indien dit niet werkt dan kan het Stedelijk team en voor een snelle opschaling het Netwerkteam (NT) Gebiedsontwikkeling worden ingeschakeld¹⁶. Tot slot kan ook, in samenspraak met het bestuur, worden besloten om beleidskeuzes voor te leggen aan de raad of op basis van de desbetreffende onderliggende stedelijke doelstellingen extra middelen aan te wenden (o.a. uit de reserve ongedeelde stad, de reserve Grex of het IP).

- 6. Voorkom dat raadsleden bij de planontwikkeling het gevoel krijgen dat zij niet of nauwelijks kunnen bijsturen zonder plannen in de vertraging te brengen. Geef in het Haarlems Planproces nóg scherper aan waar de Raad haar effectieve inbreng kan hebben en maak expliciet wat consequenties voor de voortgang zijn indien in (ver) gevorderd stadium alsnog wijzigingen worden verlangd.*

Reactie bestuur

Het rapport stelt dat het college de gemeenteraad via het Haarlems Ruimtelijk PlanProces (HRPP) goed en tijdig in staat stelt doelstellingen te formuleren en kaders vast te stellen. De raad heeft met name in de eerste fases van een project veel ruimte om bij te sturen en richting te geven. Dit neemt niet weg dat de rol van de raad gedurende het planproces verandert van richting bepalen (startdocument), naar strategische keuzes maken (SPvE/Programma van de leefomgeving/SP) en tot slot naar vastleggen en controleren (bestemmingsplanfase). Dit getrapte proces is noodzakelijk om de voortgang in projecten te houden en afhankelijkheid van de mogelijkheden van de initiatiefnemer in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen goed tot zijn recht te laten komen. Momenteel wordt het planproces geactualiseerd. Indien gewenst wordt de raad hierover binnenkort nader geïnformeerd.

¹⁶ Het stedelijk team is in het leven geroepen om inhoudelijk knelpunten te beslechten, waarbij met het belang van de stad wordt gekeken naar de beste oplossing. Het NT Gebiedsontwikkeling met afdelingsmanagers is in het leven geroepen om sneller richting te geven en knopen door te hakken.

Aanbevelingen t.a.v. cijfermatige zaken

7. *Geef meer inzicht in de feitelijke situatie. Geef helder aan.... :*
- a) *hoe groot de achterstand aan sociale huurwoningen is, dat de komende jaren moet worden ingelopen en in de voorgenomen productiecijfers zit.*
 - b) *wat de beoogde netto toename aan sociale huurwoningen is op basis van het voorgenomen programma/met welke sloop en andere onttrekkingen wordt rekening gehouden?*
 - c) *in hoeverre in het voorgenomen programma voor sociale huurwoningen rekening is gehouden met potentiële vertraging en planuitval/welke buffer is aanwezig?*
 - d) *in welk stadium de diverse plannen voor sociale huurwoningen verkeren, op zodanige wijze dat zicht ontstaat op de continuïteit of discontinuïteit in de productie.*

Reactie bestuur

Met betrekking tot alle bovenstaande punten en gegevens wordt gezamenlijk door gemeente en corporaties twee keer per jaar een stand van zaken rapportage opgesteld voor het periodieke bestuurlijk overleg tussen de gemeente en de Haarlemse woningcorporaties. Deze stand van zaken wordt in het bestuurlijk overleg besproken en voorzien van acties mits noodzakelijk. Het college heeft aan de commissie Ontwikkeling toegezegd dat zij deze rapportage ter informatie ontvangt. Gemeente en corporaties monitoren daarnaast de voortgang van de gemaakte prestatieafspraken. Ook hierin wordt de productie van sociale huurwoningen en overige onttrekkingen/verkoop opgenomen. De monitor wordt jaarlijks besproken in het bestuurlijk overleg tussen gemeente, de woningcorporaties en de huurdersorganisaties. Op basis van deze bespreking worden de jaarlijkse werkafspraken binnen de prestatieafspraken aangepast. Tot slot is in de jaarlijkse gemeentelijke Rapportage Woningbouw ook een paragraaf opgenomen die hier specifiek op rapporteert. Daarin zijn tot op heden echter nog niet alle bovenstaande punten opgenomen. We zullen de rapportage op deze punten aanscherpen.

8. *Leg een sterker verband tussen het effect van het voorgenomen programma voor sociale huurwoningen en de outcome, in termen van woningzoekenden en toewijzingen.*

Reactie bestuur

Deze relatie vinden wij, zoals al eerder benoemd bij aanbeveling 1, lastig te leggen. Ook kennen wij geen goede voorbeelden van hoe deze effecten goed te meten zijn. Wij maken gebruik van alle bekende bronnen in deze (o.a. WIMRA, Rigo-onderzoek, ABF-woningbehoefte, Woonservice-rapportage, etc.). Dat is ook onze basis om een goede kwantitatieve opgave te formuleren. Door juist onze ambitie qua nieuwbouw hoger te stellen dan uit deze onderzoeken naar voren komt, denken wij een extra bijdrage te kunnen leveren naar een grotere outcome met betrekking tot de wachttijd, inschrijftijd, zoektijd en slaagkansen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

mr. C.M. Lenstra

de burgemeester,

drs. J. Wienen

Bijlagen

Geraadpleegde documenten

- Coalitieakkoord 2022-2026 Actie! Aan de slag voor een sociale, groene en leefbare stad
- Coalitieprogramma Duurzaam Doen 2018-2022
- Verordening Doelgroepen woningbouw Haarlem 2020
- Haarlems en Zandvoorts ruimtelijk planproces, 2019
- Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland IJmond Haarlem 2022
- Stukken over projecten Knooppunt Nieuw Zuid, Ontwikkelzone Zuidwest, Spaarndamseweg 13, Pasteur, Fietzfabriek, verkoop Amsterdamsevaart, zone Orionweg en Stadionplein
- Memo Actualisatie stand van zaken nieuwbouwproductie sociale huur Q4 2021 en vervolgacties werkgroep nieuwbouw 2021 en 2022
- Rapportage Woningbouw 2022
- Nota kaders en instrumenten sociale huur en middensegment
- Collegebesluit Indexering prijsklassen woningbouwcategorieën 2022
- Toezegging wethouder Roduner te komen tot prijsafspraken uitnameafspraken mbt sociale huurwoningen (Bestuurlijke Agendazaak), 2020
- Prestatie-afspraken met woningcorporaties en huurdersorganisaties Ymere, Pré Wonen en Elan Wonen 2022-2026
- Bestuursakkoord Woonakkoord-Zuid-Kennemerland-IJmond, 2021
- Regionale afspraken over een regionaal woningbouwprogramma 2019 tot en met 2024 en groei van de sociale huurvoorraad
- Informatienota Verbetertraject fysiek domein, 2019
- Informatienota Actieplan versnelling woningbouw, 2020
- Collegebesluit Uitwerking coalitieprogramma woningbouwprogramma, 2018
- Woonvisie en uitvoeringsagenda Haarlem 2021-2025 'Samen Doorbouwen aan een Duurzaam (t)huis'
- Diverse moties en amendementen aangaande Wonen
- Diverse bronnen t.b.v. de woningmarktanalyse

Geïnterviewde personen

- Floor Roduner, wethouder
- Anco van der Veen, woningbouwcoördinator team Wonen gemeente Haarlem
- Lisan Wilkens, metropoolregio Amsterdam
- Dennis Hooft, Pré Wonen
- Marieke Heilbron, Elan Wonen
- Gren Molenkamp en Herman Horsman, HBB Groep
- Coen-Martijn Hofland, AM Wonen
- Groepsgeprek projectleiders gemeente:
 - Hein Schouwenaars
 - Kees-Jan Bandt
 - Karin de Visser
 - Eef Franke
- Groepsgeprek huurdersorganisaties:
 - Teo Veringa
 - Klaas Woort