



Eindrapport
Rekenkameronderzoek
Volkshuisvestingsbeleid
gemeente Heusden

Inhoudsopgave

A.	De Bestuurlijke Nota.....	1
	Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
	Hoofdstuk 2 Onderzoeksresultaten.....	2
	Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen.....	4
	3.1. Conclusies.....	4
	3.2. Aanbevelingen.....	5
B.	Bestuurlijke reactie College op rekenkamerrapport volkshuisvestingsbeleid	7
	Bijlage 1 Planning & Controlcyclus	11
	Bijlage 2 Raadsvoorstellen en -besluiten gerelateerd aan de Woonvisie 2014-2024	12
C.	Nawoord Rekenkamer	13
D.	Nota van Bevindingen.....	14

A. De Bestuurlijke Nota

Hoofdstuk 1 Inleiding

Om inwoners prettig te laten wonen is het belangrijk dat een gemeente weet wat nodig is, ambities formuleert en maatregelen neemt om knelpunten op te lossen en tijdig inspeelt op veranderende omstandigheden. Gemeenten stellen hiertoe periodiek volkshuisvestingsbeleid vast, meestal in de vorm van een woonvisie. Volkshuisvestingsbeleid heeft een nauwe relatie met aanpalende beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, grondbeleid, welzijn en zorg, duurzaamheid en leefbaarheid.

De gemeenteraad van Heusden heeft op 18 februari 2014 de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* vastgesteld. Hierin geeft het gemeentebestuur aan wat de functie van de woonvisie is, hoe het zijn rol ziet en welke speerpunten zijn vastgesteld.

Vanaf 1 juli 2015 is het hebben van een actuele woonvisie nog belangrijker geworden. De Woningwet 2015, die op dat moment van kracht werd, bepaalt namelijk dat uitsluitend als een gemeente actueel volkshuisvestingsbeleid heeft, de lokaal werkzame woningcorporaties naar redelijkheid moeten bijdragen aan de uitvoering daarvan.

De Rekenkamer van de gemeente Heusden heeft eerder (2014) onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid van de grondexploitaties en aanbevelingen gedaan om de gemeenteraad in positie te brengen inhoud te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Eén van de aanbevelingen luidde: *Verbeter de risico-analyse van de grondbedrijfsfunctie, waardoor het inzicht in de effecten van keuzes en de sturingsmogelijkheden voor raad en college worden versterkt.*

Gelet op de raakvlakken met de grondbedrijfsfunctie, heeft de Rekenkamer nu onderzoek gedaan naar het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente Heusden, zoals dat is vastgesteld in de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken*. Daarvoor is een aantal redenen te noemen.

In de eerste plaats is de vraag hoe het volkshuisvestingsbeleid zich de afgelopen tijd heeft ontwikkeld en welke invloed het beleid heeft ondervonden van de economische crisis op de woningmarkt en de recente opleving daarvan.

In de tweede plaats hoe actueel de huidige woonvisie is in relatie tot demografische ontwikkelingen, regionale afstemming en met betrekking tot de vraag naar sociale woningbouw.

De derde reden is de veranderende rol van de gemeenteraad in relatie tot de Woningwet 2015.

Doel van het onderzoek is de gemeenteraad in staat te stellen de realisatie van de ambities in de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* te sturen en te monitoren, vanuit een vernieuwde rol op grond van de Woningwet 2015.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio februari tot en met april 2017. De resultaten van het onderzoek worden in dit bestuurlijk deel van de rapportage gepresenteerd. In bijgevoegde Nota van Bevindingen zijn de feitelijke gegevens opgenomen, evenals een verantwoording van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksresultaten

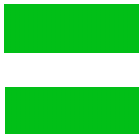
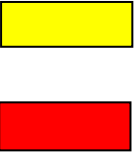


De rapportage is opgebouwd volgens het governance-model met als onderdelen: Sturing, Controle, Verantwoording en Toezicht.

Hierna volgt eerst de beoordeling van de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* aan de hand van de normen uit het normenkader. Met de gegeven kleuren is snel te zien waar de woonvisie voldoet aan de normen (groen), waar deels (geel) en waar op dit moment nog niet (rood).

De conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3) sluiten hier op aan.

De bevindingen van het onderzoek leiden bij de beoordeling van de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* aan de gestelde normen in het normenkader¹ tot het volgende resultaat (tabel 1).

Tabel 1 Beoordeling bevindingen aan de hand van het normenkader (*)

Keernelement	Niveau	Norm	Beoordeling
Sturing Beleid vaststellen: woonvisie	Raad	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf of bij de start van het proces van de woonvisie heeft de raad duidelijke kaders vastgesteld. De woonvisie is door de raad vastgesteld. 	
Controle De uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid controleren	College en ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Het college monitort de uitvoering van de woonvisie. Periodiek informeert het college de raad schriftelijk over de uitvoering van de woonvisie. Als uit de monitoring blijkt dat de uitvoering anders verloopt dan voorzien, doet het college aan de raad voorstellen voor aanpassing van de uitvoering. 	
Verantwoording Het college verantwoording laten afleggen	Raad en college	<ul style="list-style-type: none"> Het college informeert de raad jaarlijks schriftelijk over de realisatie van de doelstellingen van de woonvisie. Als de doelstellingen niet (tijdig) worden gerealiseerd, vermeldt het college de oorzaken daarvan en stelt maatregelen voor om de doelstellingen alsnog te realiseren, ofwel om de doelstellingen aan te passen. 	
Toezicht Het externe toezicht regelen	Raad	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Heusden maakt in overleg met de provincie Noord-Brabant en de regiogemeenten afspraken over de taakstelling van het aantal te bouwen woningen. De woonvisie bevat kwantitatieve taakstellingen. 	

(*) Legenda: groen = voldoet; geel = te verbeteren; rood = voldoet op dit moment niet; wit = niet van toepassing.

¹ Het normenkader is opgenomen in bijlage 1 van de Nota van Bevindingen.

Toelichting:

Uit tabel 1 blijkt dat de raad bij de totstandkoming van de woonvisie is betrokken en deze ook heeft vastgesteld. Inhoudelijk gezien voldoet de woonvisie bovendien aan de eisen van de nieuwe Woningwet 2015.

De Rekenkamer constateert tegelijkertijd dat de raad met deze woonvisie nauwelijks sturing kan geven aan de uitvoering van het woningbouwbeleid, respectievelijk het volkshuisvestingsbeleid. De raad is tevens onvoldoende in staat om de uitvoering te controleren, omdat zij niet periodiek integraal geïnformeerd wordt (zie ook hierna).

Een algemeen uitgangspunt² is dat de woonvisie het instrument is voor gemeenten om hun positie op het beleidsterrein wonen te behouden en te versterken. Door aan een aantal bestuurlijke voorwaarden te voldoen, kunnen gemeenten hun regierol effectief invullen. Belangrijk is dat de gemeente in de woonvisie vaststelt wat zij de komende jaren op het gebied van wonen wil bereiken en daartoe concrete kaders vaststelt, in termen van kwantiteiten en kwaliteiten en – voor zover mogelijk en nodig – ook in termen van financiën. De woonvisie is dan het *kerninstrument* voor het lokale woonbeleid.

De Rekenkamer constateert dat de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* niet het kerninstrument is zoals hierboven bedoeld. Weliswaar vinden thema's die in de woonvisie aan de orde komen vertaling in concrete prestatieafspraken met de woningcorporatie, maar het ontbreekt in de woonvisie zelf aan concrete kaders. In de woonvisie wordt prioriteit gegeven aan het faciliteren van ontwikkelingen die door anderen zijn geïnitieerd. De regierol wordt daarmee maar beperkt ingevuld.

Dit betekent dat – waar raadsleden aangeven behoefte te hebben aan een sturingsinstrument – de huidige woonvisie in de gegeven opzet die functie niet kan vervullen. Aangezien concrete kaders ontbreken, vult het college in de praktijk deze kaders in door marktpartijen en inwoners zoveel mogelijk ruimte te geven. Daarnaast stuurt het college – naar de opvatting van raadsleden – te eenzijdig op het verlagen van de financiële risico's die verband houden met de gemeentelijke ruime grondpositie.

De raad komt onvoldoende toe aan het uitoefenen van de controlerende rol, aangezien – in tegenstelling tot wat in de woonvisie staat – het college de raad niet systematisch (jaarlijks) en integraal informeert over de uitvoering van de woonvisie. Bovendien worden daarbij in de woonvisie genoemde instrumenten voor monitoring en evaluatie van het beleid onvoldoende ingezet. Raadsleden hebben ook behoefte aan meer systematische informatie op strategische niveau.

Inmiddels is de Woningwet 2015 van kracht. Bepaald is dat een corporatie moet bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Deze verplichting vervalt als een actueel beleidskader ontbreekt. De Rekenkamer constateert dat de huidige woonvisie voorziet in een actueel beleidskader. Tegelijkertijd is echter een spanningsveld ontstaan met de intenties van de Woningwet. Dit omdat het beleidskader tot nu toe weinig concreet is en de gemeente Heusden heeft gekozen voor een faciliterende en beperkte regierol.

² Handreiking Van Woonvisie tot Prestatieafspraken, VNG.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Deze luidt als volgt:

Hoe heeft de gemeenteraad van Heusden zijn rol in het sturen en monitoren van de realisatie van de ambities in het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (woonbeleid) vormgegeven en kan deze verder versterkt worden?

3.1. Conclusies

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek trekt de Rekenkamer de volgende conclusies.

Sturing

3.1.1. *Woonvisie Heusden 2014/2024 Dromen waarmaken is ambitieus, maar mist concrete kaders, een duidelijke koers en koppeling aan projecten*

- De woonvisie wordt gekenmerkt door een radicale verandering van denken en doen. Er wordt zoveel mogelijk ruimte gegeven aan marktpartijen en inwoners om inhoud te geven aan de ontwikkeling van de woningbouw.
- De woonvisie voldoet inhoudelijk gezien aan de eisen van de Woningwet 2015
- De gemeente richt zich vooral op het faciliteren van de gewenste ontwikkelingen. Er wordt alleen regie gevoerd op die terreinen waar anders geen ontwikkeling tot stand komt, zoals ten aanzien van de sociale woningbouw, door met Woonveste prestatieafspraken te maken.
- Sturing van de uitvoering vindt primair plaats op projectniveau.
- Er is onvoldoende koppeling tussen woonvisie en de projectmatige realisatie van woningen, een koers is niet uitgezet.
- De gemeenteraad ontbeert zicht op zowel de (financiële en andere) kaders, de koers van het college als op de uitvoering.

3.1.2. *Gemeente Heusden onderbouwt woningvisie goed, maar voert weinig overleg in uitvoeringsfase*

- Woningbouw is sterk afhankelijk van maatschappelijke en economische veranderingen. De gemeente Heusden maakt gebruik van diverse (regionale) markt- en behoefteonderzoeken. Daarnaast maakt de gemeente periodiek een wijkatlas met een overzicht van relevante gegevens om trendmatige ontwikkelingen te kunnen duiden.
- De gemeente Heusden voert (behalve met Woonveste) geen gestructureerd lokaal overleg met externe partijen, en beperkt regionaal.
- Regelmatige herijking van het volkshuisvestingsbeleid in samenspraak met betrokken (bouw)partijen over de gewenste en mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling van het bouwprogramma, vindt niet plaats.

Controle

3.1.3. *Monitoring vindt niet integraal plaats*

- De gemeente Heusden heeft geen integraal systeem van monitoring om te bewaken dat de ontwikkeling 'op koers' wordt gehouden.
- Er is geen cyclus om middels prestatieafspraken het volkshuisvestingsbeleid te monitoren.
- De instrumenten die de woonvisie bevat voor monitoring worden onvoldoende ingezet en benut.

Verantwoording

3.1.4. *Controlerende rol van de gemeenteraad is niet ingevuld*

- De gemeenteraad wordt over de uitvoering van de Woonvisie Heusden 2014/2024 *Dromen waarmaken* niet systematisch en integraal geïnformeerd.
- Tussen het college en de raad bestaan bij het ontbreken van een uitgeschreven besturingsmodel geen afspraken over de wijze van informatievoorziening, noch ten aanzien van de inhoud van de informatie (op hoofdlijnen over de uitvoering van de speerpunten van beleid dan wel per project), de frequentie (eens per jaar of desgewenst vaker), noch over de vorm (middels afzonderlijke informatieve notities dan wel in het kader van de reguliere planning & controlcyclus).

Toezicht

3.1.5. *Zicht op uitvoering regionale afspraken ontbreekt*

- De gemeente Heusden geeft niet aan, noch in de woonvisie, noch in andere documenten, hoe de in regionaal verband gemaakte afspraken worden uitgevoerd.

3.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord. Deze luidt als volgt:

Welke aanbevelingen kunnen voor de toekomst worden geformuleerd mede met het oog op de vernieuwde rol van de gemeente op grond van de nieuwe Woningwet 2015?

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

Sturing

3.2.1. *Evalueer de Woonvisie Heusden 2014/2024 Dromen waarmaken, zowel naar inhoud als proces*

- Stel vast wat u de komende jaren op het gebied van wonen wil bereiken, mede in het licht van veranderde wettelijke kaders en sociaal-economische ontwikkelingen.
- Stel daartoe concrete kaders vast, in termen van kwantiteiten en kwaliteiten en – voor zover mogelijk en nodig – ook in termen van financiën. De woonvisie is dan het sturingsinstrument voor het lokale woonbeleid, zodat:
 - deze vertaald wordt naar aanpalende beleidsvelden, zoals welzijn en zorg, leefbaarheid, veiligheid, openbare ruimte, grondbeleid, wijkaanpak, energiebeleid, e.d.;
 - op basis van de woonvisie prestatieafspraken worden gemaakt, verder te vertalen in concrete (bouw)projecten;
 - deze binnen de gemeentelijke organisatie leidend is;
 - de uitvoering wordt geborgd middels monitoring en verantwoording.

3.2.2. *Herstel de koppeling tussen de Woonvisie Heusden 2014/2024 Dromen waarmaken en de woningbouwprojecten*

- Draag het college op jaarlijks een werk- of uitvoeringsprogramma op te stellen voor het uitzetten van een duidelijke koers en om met u te bespreken.
- Draag het college op in te zetten op planaanbod voor woningbouw, zodat (tijdig) nieuwe plancapaciteit wordt aangemaakt of plannen in de tijd worden geherpositioneerd.

3.2.3. *Betrek maatschappelijke partijen en marktpartijen bij de herijking van de woonvisie*

- Draag het college op een- of tweemaal per jaar met maatschappelijke partijen en marktpartijen de actuele ontwikkelingen te bespreken en te analyseren, zodat de gemeente in staat is beargumenteerd te komen tot herijking van de woonvisie, zodat deze actueel blijft.
- Draag het college op u te informeren over de resultaten hiervan.

Controle

3.2.4. *Construeer een systeem voor monitoring*

- Draag het college op een systeem van monitoring te maken om op een systematische wijze te toetsen in hoeverre de uitvoering van de woonvisie leidt tot de beoogde resultaten en of het noodzakelijk is te komen tot aanpassing van het beleid of de wijze van uitvoering.
- Draag het college op u te informeren over de resultaten hiervan.

Verantwoording

3.2.5. *Kom tot afspraken met het college over de informatievoorziening*

- Maak bij het ontbreken van een uitgeschreven besturingsmodel afspraken over de wijze van informatievoorziening aan de raad, zowel ten aanzien van de inhoud van de informatie (op hoofdlijnen over de uitvoering van de speerpunten van beleid dan wel per project), de frequentie (eens per jaar of desgewenst vaker), als over de vorm (middels afzonderlijke informatieve notities dan wel in het kader van de reguliere planning & controlcyclus).
- Investeer in uw kennisniveau ten aanzien van de Woningwet 2015. Organiseer bijvoorbeeld een informatieve bijeenkomst waarin de hoofdlijnen van de nieuwe wet worden uitgelegd en waarin Woonveste aangeeft op welke manier zij invulling geeft aan de taak die de nieuwe wet haar biedt.

Toezicht

3.2.6. *Herstel zicht op uitvoering van regionale afspraken*

- Draag het college op als onderdeel van het jaarlijks op te stellen werk- of uitvoeringsprogramma aan te geven welke afspraken in regionaal verband zijn gemaakt en op welke wijze die worden uitgevoerd.

B. Bestuurlijke reactie College op rekenkamerrapport volkshuisvestingsbeleid

Het college heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van het door BMC uitgevoerde Rekenkameronderzoek Volkshuisvestingsbeleid en de bijbehorende bestuurlijke nota van de rekenkamer. Met deze bestuurlijke reactie wil het college met name ingaan op de in de nota geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Sturing

De rekenkamer constateert dat de Woonvisie ambitieus is maar concrete kaders en meetbare doelen mist. Daarnaast wordt de vraag opgeworpen of de faciliterende rol waarvoor de gemeente in de Woonvisie kiest niet op gespannen voet staat met de intenties van de Woningwet die een jaar later is vastgesteld. Daarin hebben gemeenten juist meer sturingsmogelijkheden gekregen waar het de relatie met de woningcorporaties betreft.

Ten tijde van de totstandkoming van de Woonvisie (2013-2014) vond in Heusden een heroriëntatie plaats op de rol van de gemeentelijke overheid. In die periode kwam nog nadrukkelijker het besef dat we het doen voor onze inwoners en ondernemers. Vanuit onze merkblofte Dromen. Doen. Heusden. doen we er alles aan om dromen waar te maken en initiatieven uit de samenleving een reële kans van slagen te bieden. Gaandeweg worden we steeds meer een participerende overheid waarbij de raad de kaders vaststelt en in beginsel op hoofdlijnen controleert. Binnen de vastgestelde kaders heeft het college vervolgens noodzakelijke bewegingsruimte om via een uitvoeringsstrategie te doen wat nodig is. Vanuit deze context zijn de uitgangspunten van de woonvisie ook in de programmabegroting opgenomen. In de filosofie van de gemeente Heusden vindt sturing en controle op het terrein van volkshuisvesting, net als op de overige beleidsterreinen, plaats in de reguliere planning- en controlcyclus (zie bijlage 1).

In zekere zin was de nadruk die in de Woonvisie 2014 gelegd wordt op faciliteren in plaats van regisseren ook een reactie op het beleid van de periode daarvoor, waarin de regierol van de gemeente vertaald werd in een actieve grondpolitiek om zo maximaal sturing te kunnen geven aan de ontwikkeling van woonwijken en bedrijventerreinen. Mede naar aanleiding van een eerder onderzoeksrapport van de rekenkamer is het grondbeleid inmiddels ook aangepast van een actieve naar een meer faciliterende rol voor de gemeente.

De nadruk die we in de gemeente Heusden leggen op faciliteren in plaats van regisseren betekent geenszins dat er geen sturing vanuit de gemeente plaatsvindt op het terrein van de volkshuisvesting. We hebben nog steeds een grote grondpositie en de raad stelt ieder jaar de uitgangspunten voor de grondexploitaties vast. Onderdeel daarvan is de woningbouwplanning waarin wordt vastgelegd hoeveel woningen in welk jaar waar gebouwd gaan worden. Deze planning is regionaal afgestemd en voorziet in de behoefte aan nieuwe woningen voor de komende tien jaar, zoals ook in de Woonvisie is vastgesteld. Een meer kwalitatieve invulling van deze planning is vastgelegd in het Portfolioplan woningbouwlocaties dat in 2015 is vastgesteld en waarop actief gestuurd wordt. Uitgangspunt daarbij, zoals ook verwoord in de Woonvisie, is dat gestreefd wordt naar een zo divers mogelijk woningaanbod. Daarbij wordt vooraf niet gedetailleerd vastgelegd hoeveel van welk type woning er gebouwd gaat worden, aangezien dat vooral op de (middel)lange termijn moeilijk te voorspellen is. We laten dat voor een belangrijk deel afhangen van de vraag uit de markt en maken daarvoor ook al jaren flexibele bestemmingsplannen die daarin zoveel mogelijk ruimte laten. Uitzondering hierop is dat we als gemeente, samen met Woonveste, actief sturen op het aandeel sociale huurwoningen in die planning. Volgens de Woonvisie 2014 zouden tussen 2014 en 2024 zo'n 500 à 600 extra sociale huurwoningen nodig zijn. Nadere afspraken hierover zijn vastgelegd in de prestatieafspraken die de gemeente vorig jaar met Woonveste gemaakt heeft en inmiddels jaarlijks met Woonveste maakt..

De rekenkamer constateert dat de Woonvisie 2014 inhoudelijk voldoet aan de eisen van de nieuwe Woningwet 2015 en daarmee een basis biedt voor prestatieafspraken met de wooncorporatie. Tegelijk geeft men aan dat de nieuwe Woningwet gemeenten meer sturingsmogelijkheden biedt op woningcorporaties. Deze zijn er met name op gericht om de uitwassen uit het verleden te voorkomen en de corporaties weer in hun oorspronkelijke positie te brengen. We hebben vorig jaar geconcludeerd dat er geen aanleiding was om als gemeente invloed uit te oefenen op het reguliere woningtoewijzingsbeleid van Woonveste. Dat geldt wel voor de urgentieregeling die we in het kader van de nieuwe huisvestingsverordening in 2016 hebben aangepast. Daarnaast maken gemeente en Woonveste jaarlijks op alle relevante terreinen prestatieafspraken, op basis van de kaders die de gemeenteraad hiervoor in 2016 heeft vastgesteld.

Tenslotte constateert de rekenkamer dat de gemeente te weinig (structureel) overleg voert met lokale partijen (met uitzondering van Woonveste) en in regioverband. Dat beeld willen wij graag nuanceren. Wij maken jaarlijks in de regio Noordoost-Brabant, in overleg met de provincie, op hoofdlijnen afspraken over het woningbouwprogramma van de komende tien jaar (Regionale Agenda Wonen). Daarnaast is er op subregionale schaal (Meijerij) regelmatig bestuurlijk inhoudelijk overleg over volkshuisvestelijke aangelegenheden. Hoewel we ten aanzien van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting formeel tot de regio Noordoost-Brabant horen, nemen we ook in Midden-Brabant deel aan de bestuurlijke overleggen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Het overleg in Langstraatverband is nog intensiever en resulteert in een gezamenlijke monitoring van de woningmarktontwikkelingen, onderlinge kwalitatieve afstemming van woningbouwplannen en gezamenlijk georganiseerde Sleutelbijeenkomsten Wonen waarin op thematische wijze met alle stakeholders (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, bouwers, makelaars, banken) gesproken wordt over woningmarktontwikkelingen.

Het lokale overleg was aanvankelijk georganiseerd in het Platform Wonen, Welzijn, Zorg. Dit platform, dat destijds is opgericht door de lokale zorg- en welzijnsorganisaties en Woonveste, is momenteel niet meer operationeel. De conclusie van deelnemende partijen was dat de onderwerpen die in het Platform aan de orde kwamen, een grote overlap vertoonden met de werkzaamheden van Bijeen.

Controle

De rekenkamer constateert dat de gemeente Heusden geen integraal systeem heeft om het volkshuisvestingsbeleid te monitoren. Er is inderdaad geen specifiek systeem ontwikkeld voor dit beleidsterrein maar monitoring vindt wel degelijk integraal plaats. Zoals bij alle beleidsvelden, verloopt dat via de reguliere planning & controlcyclus (programmabegroting, bestuursrapportages en jaarrekening). In de begroting wordt ieder jaar aangegeven wat we willen bereiken, wat we daarvoor gaan doen, welke indicatoren we daarvoor gebruiken en hoeveel dat gaat kosten. Dit gebeurt ook voor het programma 'Bouwen en Wonen', dat voor een belangrijk deel een rechtstreekse vertaling is van de Woonvisie. Daarnaast wordt via de planning & controlcyclus gerapporteerd over de grondexploitaties en over de majeure projecten, waaronder ook de belangrijkste woningbouwprojecten (Geerpark, Grassen, Dillenburg, Centrumplan Vlijmen en Poort van Heusden) vallen. Tenslotte vormen de jaarlijkse prestatieafspraken met Woonveste, die voor het eerst in 2016 zijn gemaakt, een monitoringsysteem waarin alle onderwerpen uit de Woonvisie aan bod komen.

Verantwoording

De rekenkamer stelt dat de gemeenteraad over de uitvoering van de Woonvisie niet systematisch en integraal wordt geïnformeerd. Wij kunnen ons voorstellen dat er bij de raad de indruk bestaat dat ze niet volledig op de hoogte is van de uitvoering van de Woonvisie omdat er geen integrale voortgangsrapportages of uitvoeringsprogramma's zijn. De raad wordt echter regelmatig geïnformeerd over (deel)aspecten die te maken hebben met de Woonvisie en neemt hier ook regelmatig besluiten over. Dit gebeurt vaak zonder dat er expliciet naar verwezen wordt. Naast de hiervoor genoemde planning & controlcyclus betreft dat bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen, grondprijzen en uitgangspunten voor de grondexploitaties. Een volledig overzicht van alle aan de Woonvisie gerelateerde raadsvoorstellen en -besluiten is opgenomen in bijlage 2.

Toezicht

De rekenkamer geeft aan dat de gemeente nergens aangeeft hoe de in regionaal verband gemaakte afspraken worden uitgevoerd. De belangrijkste regionale afspraken gaan over de woningbouwopgave en worden vertaald in de jaarlijkse woningbouwplanning van de gemeente. Er is formeel geen sprake van regionaal of provinciaal toezicht als een gemeente meer (of minder) woningen bouwt dan afgesproken. Via de ruimtelijke ordening heeft de provincie echter wel de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen bestemmingsplannen die in haar ogen niet passen binnen deze regionale afspraken. De kwalitatieve afspraken in Langstraatverband kenmerken zich vooral door samenwerking en onderlinge afstemming en niet door formeel toezicht en controle. Het Rijk heeft geen formele toezichtsrol op de prestatieafspraken van gemeente, corporatie en huurdersorganisatie. De partijen moeten elkaar aan de gemaakte afspraken houden. Als er conflicten zijn, kunnen die worden voorgelegd aan de minister van BZK wanneer het om de totstandkoming van afspraken gaat of aan de civiele rechter waar het gaat om de nakoming van afspraken.

Aanbevelingen

Evalueer de Woonvisie 2014/2024, zowel naar inhoud als proces

De Woonvisie wordt, zoals ook eerder afgesproken, in 2018 geëvalueerd. Daarbij krijgen de veranderde wettelijke kaders (Woningwet 2015) en sociaal-economische ontwikkelingen expliciet aandacht. Tevens wordt hierbij gekeken naar de mogelijkheid om expliciete en concretere kaders te formuleren zonder de leidende visie, de flexibiliteit en de geboden ruimte los te laten.

Herstel de koppeling tussen de Woonvisie 2014/2024 en de woningbouwprojecten

Hoewel de koppeling van de Woonvisie met woningbouwprojecten er altijd is geweest, is deze misschien voor de raad onvoldoende inzichtelijk geweest. Zoals hiervoor aangegeven wordt die koppeling gelegd in de reguliere planning & controlcyclus (programma Bouwen en Wonen en Majeure projecten) maar vooral ook in de woningbouwplanning die elk jaar in december door de raad wordt vastgesteld, als onderdeel van de uitgangspunten voor de gemeentelijke grondexploitaties. Om die koppeling zichtbaarder te maken, gaat het college jaarlijks een werk- en uitvoeringsprogramma opstellen en met de raad bespreken. Hierin komt ook het planaanbod expliciet aan de orde.

Betrek maatschappelijke en marktpartijen bij de herijking van de woonvisie

Evenals bij de totstandkoming van de Woonvisie 2014/2024 worden bij de herijking ook de maatschappelijke- en marktpartijen betrokken. Dat geldt nadrukkelijk ook voor ontwikkelaars en makelaars die bij de Woonvisie 2014/2024 niet in het bijzonder geconsulteerd zijn maar waarmee sindsdien wel regelmatig informatie wordt uitgewisseld in de sleutelbijeenkomsten en bij concrete woningbouwprojecten.

Construeer een systeem voor monitoring

In nauw overleg met de raad is recentelijk een nieuwe indeling van de programmabegroting ingevoerd waarin een (voorlopige) set van indicatoren is opgenomen om het voorgenomen beleid en de resultaten hiervan te kunnen monitoren. Het heeft onze voorkeur om de reguliere planning & controlcyclus en de hierin opgenomen indicatoren als uitgangspunt te gebruiken voor het systeem van monitoring van de woonvisie. De ervaringen die we hierin voor het programma Bouwen en Wonen opdoen, kunnen eventueel later ook toegepast worden op de overige programma's uit de begroting.

Kom tot afspraken met het college over de informatievoorziening

Zoals hiervoor aangegeven, heeft het onze voorkeur om de informatievoorziening voor dit beleidsveld, net als bij de andere beleidsvelden, vooral te laten lopen via de reguliere planning & controlcyclus. Daarnaast hebben we bij de tweede aanbeveling al aangegeven dat we een jaarlijks werk- en uitvoeringsprogramma gaan vaststellen en vervolgens bespreken met de raad.

De aanbeveling van de rekenkamer dat de raad zou moeten investeren in haar kennisniveau ten aanzien van de Woningwet 2015, vinden wij een hele zinvolle. Samen met Woonveste willen wij hierbij behulpzaam zijn.

Herstel zicht op uitvoering van regionale afspraken

Als onderdeel van het jaarlijks op te stellen werk- of uitvoeringsprogramma wordt aangegeven welke afspraken in regionaal verband zijn gemaakt en op welke wijze die worden uitgevoerd.

Bijlage 1 Planning & Controlcyclus

Kalendermaand	Planning & control cyclus	Onderwerp
Juni	Voorjaarsnota	Voorjaarsnota blikk vooruit en bevat ideeën voor de komende begroting en het meerjarig perspectief.
Juni	Jaarrekening	De Jaarrekening blikk terug op het afgelopen jaar. De majeure projecten zijn met ingang van 2017 onderdeel van de programma's.
Juni	1 ^e Berap	Tussenrapportage over de voortgang van de lopende beleidsbegroting. Stand van zaken majeure woningbouwprojecten is hiervan een onderdeel.
Oktober – november	Programmabegroting	Format majeure projecten is bijlage. De majeure projecten zijn met ingang van 2017 tevens opgenomen in de programma's waarbij het doel voor het betreffende jaar is aangegeven. Bouwen, wonen, grondbeleid en gelieerde zaken opgenomen in programma 9.
December	2 ^e Berap	Tussenrapportage over de voortgang van de lopende begroting. Stand van zaken majeure woningbouwprojecten is hiervan een onderdeel.

Bijlage 2 Raadsvoorstellen en -besluiten gerelateerd aan de Woonvisie 2014-2024

18-02-2014:	Woonvisie: Dromen waarmaken
06-05-2014:	Invoering starterslening Regeling erfpacht
03-06-2014:	Rapportage rekenkamercommissie Grondexploitaties
22-07-2014:	Werkagenda Woonvisie 2014-2015 (ter info naar raad)
23-09-2014:	Eerste herziening exploitatieplan Geerpark
06-11-2014:	Alternatieve ontwikkeling Centrumplan Vlijmen
16-12-2014:	Grondprijzen 2015 Uitgangspunten grondexploitaties 2015 (incl. woningbouwprogramma 2014-2024) Evaluatie Hart voor Oudheusden
10-02-2015:	Nieuwe achtervangovereenkomst WSW
31-03-2015:	Grondverkoop Centrum Vlijmen
26-05-2015:	Portfolioplan woningbouwlocaties (ter info naar raad)
07-07-2015:	BP Geerpark herziening 2015 BP Donkhof Haarsteeg BP Bruneilaan Drunen
22-12-2015:	Koers opvang vluchtelingen en huisvesting vergunninghouders Grondprijzen 2016 Uitgangspunten grondexploitaties 2016 (incl. woningbouwprogramma 2015-2025)
16-02-2016:	Nota grondbeleid "Op goede gronden"
29-03-2016:	Hogerop door schaalverdieping
17-05-2016:	BP De Grassen 1e fase
27-09-2016:	Huisvestingsverordening Kader prestatieafspraken gemeente-Woonveste 2016-2020 BP Kasteeldreef 46 Drunen BP Oude Haven Haarsteeg BP Hoek Willem-Alexanderstraat en Van Haestrechtstraat Drunen BP Rembrandtlaan Oudheusden
10-11-2016:	BP Vlijmen, kerk Vliedberg
20-12-2016:	Grondprijzen 2017 Uitgangspunten grondexploitaties 2017 (incl. woningbouwprogramma 2016-2026)
28-03-2017:	Evaluatie erfpachtregeling Burgerbegroting Hedikhuizen BP Parklaan Vlijmen
21-06-2017:	VOBP Centrum Vlijmen VOBP De Gorsen
11-07-2017	Vorbereidingskrediet Oranjeveld en Von Suppéstraat Ontwikkelplan Landgoed Steenenburg BP Victoria Haarsteeg

C. Nawoord Rekenkamer

In de bestuurlijke reactie nuanceert het college een aantal conclusies, maar neemt de aanbevelingen onverkort over en geeft bovendien aan op welke wijze daarop invulling wordt gegeven. Dat vindt de Rekenkamer positief. Desalniettemin wil de rekenkamer toch nog kort op de nuancering van het college ingaan.

Tijdens het onderzoek en de gevoerde gesprekken werd duidelijk dat de beleving van het college en de ambtelijke organisatie over het volkshuisvestingsbeleid anders is dan de beleving van diverse raadsleden en maatschappelijke partners. De organisatie en het college hebben een aantal beelden c.q. hanteren een aantal uitgangspunten bij de wijze waarop het volkshuisvestingsbeleid wordt uitgevoerd. Deze beelden en uitgangspunten blijken bij raadsleden en maatschappelijke partners niet in de volle breedte bekend te zijn. Hierdoor is een spanningsveld ontstaan van wat men van elkaar verwacht. Voor raadsleden en maatschappelijke partners uit zich dat in gevoelens van te weinig betrokkenheid, onmogelijkheden tot het uitoefenen van invloed c.q. het weinig gebruikmaken van expertise en onduidelijkheid van de rollen.

Voornoemd spanningsveld verwijst naar een breder vraagstuk dat verband houdt met het feit dat de positie van de gemeente ingrijpend is veranderd. Vroeger was in veel domeinen sprake van een eenduidige rol en verantwoordelijkheid gestoeld op wettelijke regelgeving en het primaat van de lokale politiek. In die context was het relatief gemakkelijk om aan de hand van SMART geformuleerde doelen de gemeente te besturen; een klassieke top-down benadering met bijbehorende instrumenten als de stok (regelgeving), de wortel (geld) en de preek (communicatie). Tegenwoordig opereert de gemeente in tal van netwerken. Sturen in een netwerk is nadrukkelijk wat anders dan de klassieke top-down benadering en betekent zoeken naar partners en met hen zoeken naar een gemeenschappelijk belang of doel, met als uitgangspunt gelijkwaardigheid van partijen (en dus geen top-down). Het samenwerken in een netwerk is geen keuze, het dient zich aan. Heusden erkent die ontwikkeling. De besturingsfilosofie vervat in het merk 'Dromen. Doen Heusden.' is daarop het antwoord. Een besturingsfilosofie die ook zijn vertaling vindt naar het domein van de volkshuisvesting. Immers 'binnen de vastgestelde kaders heeft het college vervolgens noodzakelijke bewegingsruimte om via een uitvoeringsstrategie te doen wat nodig is'.

Dit rekenkameronderzoek leert dat daar iets schuurt. De praktische invulling van de uitvoeringsstrategie, in dit geval met betrekking tot de volkshuisvesting, wordt voor partners en gemeenteraad kennelijk niet voldoende zichtbaar, men voelt zich onvoldoende betrokken. De verschuiving van de positie van de gemeente van een klassieke top-down sturing naar een netwerkgestuurde samenwerking voltrekt zich zonder dat duidelijk is wat dit betekent voor de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad en ook wat de impact is op de volksvertegenwoordigende rol. Hoe geef je die rollen inhoud als scherpe criteria ontbreken? Een vraag die gemeenteraad én –bestuur samen moeten beantwoorden. Het vraagstuk speelt over de volle breedte van het gemeentelijk beleid en is dus breder dan volkshuisvestelijke vraagstukken. De Rekenkamer ziet dit als een majeure ontwikkeling voor de besturing van de gemeente in zijn algemeenheid en voor de positie van de raad in het bijzonder.

De Rekenkamer vindt het daarom van essentieel belang dat ook ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid in de raad expliciet gediscussieerd wordt over de visie, de te hanteren uitgangspunten, de rolverdeling tussen gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) en de maatschappelijke partners en de in te zetten instrumenten. De wijze waarop de monitoring, de verantwoording en het toezicht wordt vormgegeven is daaraan volgend. Maar niet losstaand en niet alleen vanuit het beleidsterrein van de volkshuisvesting, daarvoor is de verschuiving van een klassieke overheidsrol naar besturen in een netwerksamenleving te groot.

D. Nota van Bevindingen

Dit is een afzonderlijke bijlage