

# Twaalf lessen voor de rol van de gemeente in de woningbouw

Woningbouw staat hoog op de politieke agenda. In de media komt het onderwerp regelmatig aan de orde. Er is veel discussie over de rol van de verschillende partijen bij het ontwikkelen en bouwen van woningen. In alle discussies staat één ding als een paal boven water: de productie moet omhoog. Gemeenten hebben ambitieuze doelstellingen geformuleerd, maar ondanks de energie die alle partijen erin steken, gaat de productie slechts moeizaam vooruit. Uiteraard is de vraag hoe dit komt. Maar belangrijker is op welke wijze gemeenten de bouwprestatie kunnen verbeteren.

**GERCO OVEREEM** en  
**ARTHUR VERDELLEN**

Organisatieadviseur bij Hiemstra & De Vries, resp. woningbouwregisseur van de gemeente Amsterdam

**B**ij het bouwen van woningen staat de gemeente niet zelf aan het roer. De beleggers, projectontwikkelaars en corporaties en vervolgens de aannemers zorgen voor de productie. De gemeente heeft wel een belangrijke rol in het creëren van de juiste voorwaarden voor het bouwen, onder meer door het verstrekken van vergunningen. Zij staan voor de uitdaging hun rol zo in te vullen, dat de woningproductie toeneemt, maar ook de kwaliteit van de woningbouw overeind blijft.

De lessen in dit artikel zijn het resultaat van een onderzoek van de gemeente Amsterdam. Zij heeft met het project 'de grote vereenvoudiging' een nieuwe structuur en werkwijze rondom het woningbouwproces ingevoerd. Deze beweging is ingezet om de woningproductie te versnellen en dat tempo ook te behouden. Om te toetsen of de gemeente de juiste keuzes maakt en de goede koers vaart, heeft zij gekeken naar de ervaringen van vijf collega gemeenten: Alkmaar, Amersfoort, Arnhem, Rotterdam en Utrecht. Daarbij is de volgende centrale vraag gesteld: Hoe heeft de gemeente haar rol en taken in het woningbouwproces vormgegeven en met welk instrumentarium?

## Lessen op vier dimensies

Wat opvalt, is dat de lessen op vier verschillende dimensies spelen. Als we kijken naar de gemeentelijke rol, zien we een onderscheid van de interactie tussen de gemeente, externe partijen en de interne samenwerking. Deze tweedeling zie je op projectniveau, maar ook op het niveau van de gemeentelijke organisatie. Dit leidt tot vier dimensies waarop je de rol van de gemeente kunt verbeteren.

In *figuur 1* zijn de twaalf lessen op die vier dimensies weergegeven.

Het voert te ver om alle lessen in dit artikel diepgaand te behandelen. Wat we zullen doen is voor iedere dimensie een les uitdiepen en aan de hand van een voorbeeld laten zien hoe een gemeente hiermee bezig is.

### *Dimensie 1*

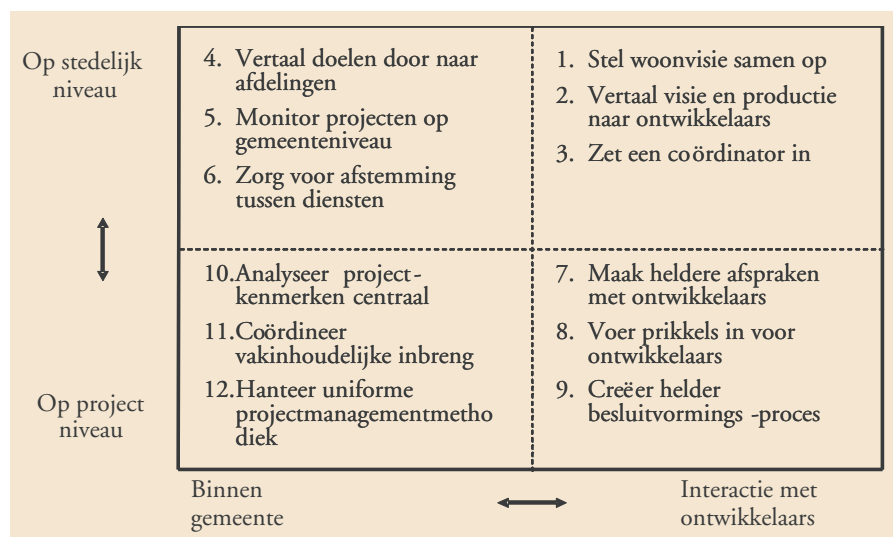
De onderzochte gemeenten zijn bewust en actief bezig met de woningproductie. Voor de bouwproductie zijn expliciete productiedoelen vastgesteld met een verdeling naar de sociale sector en de vrije markt. Deze afspraken zijn in een aantal gevallen ook gekoppeld aan afspraken met het Ministerie van VROM. Het realiseren van de productiedoelen krijgt daardoor een extra prikkel, omdat bij het halen van de prestaties een aanzienlijke bijdrage vanuit het ministerie vrijkomt. Een gemeente werkt op stedelijk niveau samen met corporaties, beleggers en projectontwikkelaars, en overlegt regelmatig over wederzijdse afspraken en de voortgang bij de projecten. De gemeente heeft de externe partijen ook nodig om de bouwproductie te halen.

Een belangrijke les die uit de discussie naar voren is gekomen, is de vertaling van de gemeentelijke woonvisie naar concrete en meetbare afspraken over de woningproductie. De gemeente heeft de afgelopen jaren afspraken gemaakt in de vorm van prestatieovereenkomsten. Gemeenten en corporaties hebben hiermee geworsteld. Het bleef vaak bij intentieverklaringen zonder concrete afspraken.

Om het instrument van prestatieovereenkomst beter te laten werken, zullen gemeenten en corporaties afspraken gezamenlijk moeten ingaan en wederzijds vertrouwen moeten creëren.

Door uit te spreken wat de gezamenlijke ambitie is en de bijdrage van beide partijen daarin, ontstaat een prestatiecontract dat ook realiseerbaar

**Figuur 1**



is. De gemeente zal vervolgens aan de hand van expliciete productieafspraken en kwaliteitseisen de corporaties, beleggers en de ontwikkelaars moeten aanspreken op de geleverde prestaties.

De gemeente Arnhem heeft samen met de vier corporaties afspraken opgesteld met een gebiedsgerichte visie. Deze afspraken beschrijven wat de gemeente verwacht van een corporatie en vervolgens wat de corporatie nodig heeft van de gemeente om aan de prestatie te voldoen. Dit is een prestatiecontract tussen de gemeente en de overkoepelende organisatie van de woningcorporaties. De corporaties spreken vervolgens onderling af wie welk deel van het prestatiecontract met de gemeente uitvoert. Eén keer per jaar vindt er openbare verantwoording

plaats over het prestatiecontract. Tussentijds bespreekt de gemeente de voortgang in een overkoepelend platform waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn.

*Dimensie 2*

Een belangrijke les voor de interne rol van de gemeente op projectoverstijgend stedelijk niveau is het monitoren van woningbouwprojecten op gemeenteniveau. We zien dat met name grote gemeenten niet altijd een compleet beeld hebben van de woningbouwprojecten die in uitvoering zijn binnen de eigen gemeente. Laat staan dat duidelijk is in welke fase een project is en wanneer woningen opgeleverd worden. Om te kunnen sturen op de realisatie van de woningproductie is een totaalbeeld van de voortgang noodza-

kelijk. Per project gaat het om een beeld van de voortgang, het moment van realisatie en een overzicht van knelpunten. Op basis van deze informatie kan de gemeente per fase van een project vaststellen of het op schema ligt. Het visualiseren van de voortgang door een simpel stoplichtmodel of een productiemeter kan dit sturingsproces versterken. Bovendien zal de uitvoerende organisatie inhoudelijke besluiten moeten vertalen naar gevolgen voor de realisatie van productie en financiële effecten. Zodoende kan een College zien wat de gevolgen zijn van een bepaald besluit.

De gemeente Alkmaar heeft onlangs een centrale planning voor alle woningbouwprojecten opgesteld. De planning geeft inzicht in alle lopende projecten en de mijlpalen in de projecten. Zodoende kan de gemeente de algehele voortgang volgen.

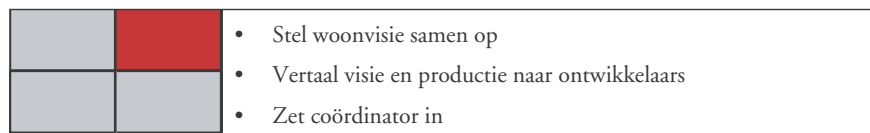
De gemeente Alkmaar is zelfs van plan een fysieke woningproductiemeter in collegevergaderingen te introduceren om daarmee duidelijk zichtbaar te maken hoe de gemeente ervoor staat. Dit zorgt ervoor dat het bestuur de aandacht vestigt op de woningbouwopgave. Bovendien brengt de gemeente bij besluitvorming duidelijker in beeld wat de consequenties zijn van potentiële besluiten voor de woningproductie. Bijvoorbeeld door de impact van een extra inspraakronde te vertalen naar de vertraging in een woningbouwproject en de latere oplevering van woningen. Zodoende krijgt het bestuur inzicht in het gehele proces en kan daardoor beter afgewogen besluiten nemen.

*Dimensie 3*

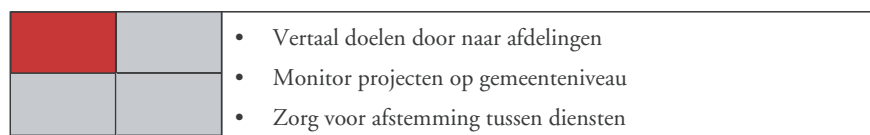
Naast projectoverstijgende lessen, zijn ook andere lessen te onderkennen op projectniveau. Bij de afstemming tussen de gemeente en externe partijen is een belangrijke les het inrichten van een helder besluitvormingsproces met duidelijke communicatie naar de ontwikkelaar.

In de voorbereidingsfase van een project zijn heldere afspraken gemaakt. De wederzijdse verantwoordelijkheden zijn duidelijk en de randvoorwaarden voor het project zijn vastgesteld. Toch ontstaan op het uitvoerende niveau gedurende het project problemen. Eén van de veel voorkomende discussies gaat over de afweging tussen de inhoudelijke eisen die een dienst stelt en de financiële consequenties of vertraging die dit tot gevolg heeft. Medewerkers

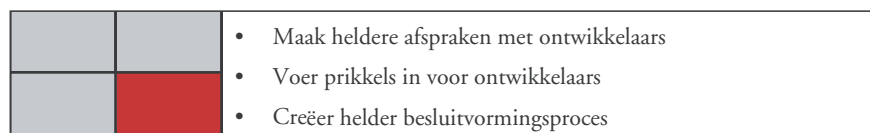
**Dimensie 1 Lessen op gemeentelijk niveau tussen gemeente en externe partijen**



**Dimensie 2 Lessen op gemeentelijk niveau binnen de gemeente**



**Dimensie 3 Lessen op projectniveau tussen gemeente en externe partijen**



#### Dimensie 4 Lessen op projectniveau binnen de gemeente

		• Analyseer projectkenmerken centraal
		• Coördineer vakinhoudelijke inbreng
		• Hanteer uniforme projectmanagementmethodiek

van de gemeente en van de ontwikkelaar staan lijnrecht tegenover elkaar en een tijdrovend onderhandelingsproces is vaak het gevolg. Om vertraging te voorkomen moet een gemeente een dergelijke patstelling tijdig signaleren en laten escaleren naar het juiste niveau. Daarnaast moeten de partijen inhoudelijke kwesties vertalen naar financiële consequenties en gevolgen voor de doorlooptijd. Dit betekent dat een gemeente er ook voor moet zorgen de verschillende niveaus in een project terug te laten komen in de lijnorganisatie. Per afstemmingsoverleg zal de gemeente moeten beschrijven wat de onderwerpen zijn en met welke bevoegdheid mensen aan tafel zitten. Bovendien dient de gemeente af te spreken wanneer een geschilpunt ingebracht moet worden in een hoger overleg.

De gemeente Amsterdam heeft in het kader van de grote vereenvoudiging het planvormings- en het besluitvormingsproces aangepast. Deze aanpassing is erop gericht het aantal planfasen te verminderen en de besluitvormings- en inspraakmomenten terug te brengen. Dit draagt bij aan meer duidelijkheid en snelheid bij het nemen van besluiten. Daarnaast versterkt de maatregel van de bouwvelop de gemeentelijke rol om tijdens een project alleen te toetsen op randvoorwaarden en gemaakte afspraken te respecteren. Deze werkwijze en houding zorgen ervoor dat ontwikkelaars weten waar ze aan toe zijn, en hebben tot gevolg dat zodra besluiten zijn genomen deze niet opnieuw tot discussies leiden. Een belangrijke andere maatregel om de besluitvorming te vereenvoudigen is het terugbrengen van het aantal toetssteams tot één centraal toetsteam. Een projectleider kan makkelijker afspraken maken, omdat dit alleen maar met het centrale toetsteam hoeft. Bovendien is de kennis van richtlijnen gebundeld in één team.

#### Dimensie 4

Tot slot zien we een aantal lessen op projectniveau. Hierbij gaat het om de interne rol van de gemeente in het project. Een belangrijke les op projectniveau blijkt het coördineren van de vak-

inhoudelijke inbreng in een project. Bij een woningbouwproject van enige omvang zijn meerdere afdelingen betrokken. We hebben in het onderzoek geconstateerd dat projectoverstijgende afstemming tussen vakinhoudelijke disciplines nuttig is. Naast deze gemeentebrede coördinatie, is ook de afstemming binnen een project relevant. Verschillende disciplines leveren gedurende het project inhoudelijke expertise of toetsen aan wettelijke en gemeentelijke eisen. Een probleem is dat deze inbreng niet op het juiste moment of niet gecoördineerd plaatsvindt. Zelfs al zijn aan het begin van een woningbouwproject duidelijke afspraken gemaakt tussen de ontwikkelaar en de gemeente dan komt het voor dat een ambtenaar zich niet houdt aan deze afspraken.

De projectleden vertegenwoordigen inhoudelijke afdelingen. Zij moeten kunnen handelen namens de afdelingen zonder dat de directies van die afdelingen eigen interventies plegen. Soms is er sprake van direct contact tussen de lijnorganisatie en het bestuur buiten de projectorganisatie om. Om dit te voorkomen moeten projectleden gemandateerd zijn om besluiten te nemen namens de inhoudelijke diensten en moet het projectlid goed afstemmen met de eigen afdelingen. De inhoudelijke diensten moeten zich ook aan die afspraken houden en de projectvertegenwoordiger de ruimte geven om de projectrol goed in te kunnen vullen.

De gemeente Rotterdam is van plan een permanente rol van procesbewaker in te stellen. De afgelopen periode heeft Rotterdam voor het behalen van de woningbouwdoelen een woningbouwcoördinator benoemd. Tot nu toe is de bouwcoördinator een soort vliegende keep die knelpunten signaleert en oplost. Mettertijd zal de rol van de bouwcoördinator veranderen naar een meer procesgerichte coördinator, die de medewerkers in de lijn aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheden. De coördinator lost problemen niet op voor de lijn, maar helpt het lijnmanagement alert te zijn op problemen en prikkelt ze om tijdig te handelen. Een onafhankelijke coördi-

nator is in staat om de lijnverantwoordelijken te wijzen op toezeggingen die bij de start van het project zijn gedaan en de afspraken die zijn gemaakt over de rol en inbreng van inhoudelijke afdelingen. Daarnaast kan een coördinator tijdig aan de bel trekken op het juiste besluitvormingsniveau bij eventuele knelpunten.

Veel is al geschreven en bekend over de gemeentelijke rol in het woningbouwproces. De twaalf lessen zijn dan ook niet nieuw of uitputtend, maar ze geven naar ons idee wel een beeld van het palet aan maatregelen die een gemeente kan nemen om haar eigen rol beter in te vullen. De lessen zijn interessant, maar uiteindelijk is de cruciale factor of de gemeenten ook in staat zijn de lessen daadwerkelijk toe te passen. Dit vraagt niet alleen om veranderingen aan de 'harde kant' van de organisatie, maar vooral ook om een verandering bij de mensen. Het zijn uiteindelijk de medewerkers op de werkvloer die het moeten gaan doen: zowel binnen de projectorganisatie als binnen de achterliggende afdelingen. Daarbij zijn het de leidinggevenden die op de nieuwe werkwijze moeten gaan sturen en die zelf het voorbeeldgedrag moeten laten zien.