

Bouwen met Beleid
Rekenkamer Leeuwarden
juni 2012

Rekenkamer

BOUWEN MET BELEID

Het nieuwbouwbeleid van de gemeente Leeuwarden vanaf 1998

ONDERZOEKSRAPPORTAGE REKENKAMER LEEUWARDEN

april 2012

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
drs. G. Riedstra
R. Smit MBA
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022
E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl
Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

Inhoud

1.	Inleiding	2
1.1	Onderzoeksvraag	2
1.2	Aanpak van het onderzoek	3
2.	Aanzet bundelingsbeleid: de periode 1998-2003	4
2.1	De woningmarkt rond 1998	4
2.2	Het beleid in 1998	5
2.3	Realisatie van het beleid	6
2.4	De rol van de raad	10
3.	Bouw komt op stoom: de periode 2004-2007	11
3.1	De woningmarkt rond 2004	11
3.2	Bijstelling in het beleid	12
3.3	Realisatie van het beleid	14
3.4	De rol van de raad	17
4.	Crisis! De periode vanaf 2008	18
4.1	De woningmarkt rond 2008	18
4.2	Het beleid in 2008	19
4.3	De kredietcrisis	20
4.3.1	Prioritering	21
4.3.2	Projectgerelateerde maatregelen	23
4.3.3	Generieke maatregelen	24
4.3.4	Evaluatie van de maatregelen	25
4.4	Realisatie van het beleid	28
4.5	De rol van de raad	32
4.6	Wijziging van het beleid	32
5.	Conclusies en aanbevelingen	34
5.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen en analyse	34
5.2	Conclusies	39
5.3	Aanbevelingen	40
6.	Bestuurlijke reactie	41
7.	Nawoord	44
	Bijlage 1: Normenkader	45
	Bijlage 2: Overzicht ontwikkeling woningvoorraad Leeuwarden en overige gemeenten Stadsregio 1998-2010	47
	Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen	48
	Bijlage 4: Lijst van gebruikte documenten	49

1. Inleiding

In het woningbouwbeleid van de gemeente Leeuwarden zijn sinds het einde van de jaren '90 van de vorige eeuw drie fasen te onderscheiden. De eerste fase begint in 1998, wanneer Leeuwarden afspraken met de omringende gemeenten maakt over de aantallen te bouwen woningen in de gemeenten in de stadsregio. In deze periode blijft de woningbouwproductie echter sterk achter bij de doelstelling. Eind 2003 heeft Leeuwarden slechts de helft van het beoogde aantal woningen gebouwd.

De tweede fase begint in 2004. De gemeente neemt maatregelen om de woningbouw te versnellen. In de jaren daarna neemt het tempo inderdaad toe, maar gaandeweg komt het accent minder op het bouwen van dure woningen te liggen.

De derde fase begint eind 2008, wanneer de kredietcrisis ook de woningbouw in Leeuwarden treft. Vooral de bouw van (middel)dure woningen lijdt hieronder. De gemeente wordt vanaf dan gedwongen om maatregelen te treffen om de gevolgen van de crisis zoveel mogelijk te beperken.

De Rekenkamer heeft laten onderzoeken wat de centrale doelstellingen van het woningbouwbeleid waren en welke instrumenten de gemeente heeft ingezet om deze doelstellingen te realiseren en wat de effectiviteit van de maatregelen is geweest.

De Rekenkamer spreekt graag haar dank uit aan alle gemeentelijke functionarissen (bestuurders en ambtelijke medewerkers) en anderen (zie bijlage 2) die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Uiteraard ook onze dank aan de onderzoekers die het veldwerk voor het onderzoek hebben verricht: dr. F. J.J.H. van Hoorn en drs. S. Reith, beiden senior consultants van Quintis, managementadviesbureau op het gebied van wonen, zorg en welzijn.

De bestuurlijke reactie van het college van B&W en ons nawoord treft u aan in hoofdstuk 6.

1.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke doelen kende het woningbouwbeleid vanaf 1998 en waren de daarvoor ingezette instrumenten doeltreffend en doelmatig?

Deelvragen:

1. Welke doelen heeft de gemeente benoemd bij het formuleren van het woningbouwbeleid vanaf 1998?
2. Op welke bronnen baseert zij dit inzicht?
3. Van welke instrumenten bedient de gemeente zich bij het uitvoeren van de regierol?
4. Welke invloed heeft de kredietcrisis op de gestelde doelen gehad en welke beheersingsmaatregelen heeft de gemeente genomen?

5. Wat is de effectiviteit van deze instrumenten geweest?
6. In hoeverre heeft de gemeenteraad haar controlerende en kaderstellende rol kunnen uitvoeren?
7. Welke conclusies kunnen getrokken worden en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

1.2 Aanpak van het onderzoek

De start van het onderzoek was oorspronkelijk gepland in het voorjaar van 2011. Als gevolg van het instorten van de galerijen van de Antillenflat in Leeuwarden - en alle daaruit voortkomende werkzaamheden - ontvingen wij het verzoek om het onderzoek enige maanden uit te stellen. Uiteraard hadden wij hiervoor begrip. Daardoor is het onderzoek feitelijk in september 2011 begonnen met een startbijeenkomst waaraan de verantwoordelijke wethouder en een vertegenwoordiging van betrokken ambtelijke disciplines op het beleid van beleidsontwikkeling, grondbeleid en financiën deelnamen.

De eerste onderzoeksfase bestond uit het uitvoeren van een bronnenonderzoek. Deze bestond uit het analyseren van beleidsnota's, onderzoeksrapporten, verslagen van raadsvergaderingen en berichtgeving in de pers. Aanvullend hierop zijn bestanden en rapporten over het woononderzoek geanalyseerd..

In de tweede fase zijn zeven interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente, woningcorporaties, ontwikkelaars en een projectbureau. Het doel van deze interviews was de bevindingen uit het bronnenonderzoek te toetsen en verdieping aan te brengen. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, die ter controle zijn toegestuurd aan de geïnterviewde personen.

In de derde fase is een feitenrelaas opgesteld, op basis waarvan de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

2. Aanzet bundelingsbeleid: de periode 1998-2003

2.1 De woningmarkt rond 1998

Rond 1998 woonden in Leeuwarden relatief veel huishoudens met lage inkomens en weinig gezinnen met kinderen. De stad trok veel jongeren aan, maar op wat latere leeftijd trokken deze huishoudens (met hun kinderen) de stad weer uit om zich in de kleinere kernen rond Leeuwarden te vestigen. De woningmarkt was ontspannen. Goedkope woningen stonden lang leeg en de leegstand in de sociale huursector werd als een groot probleem ervaren¹.

Het Woningbehoeftenonderzoek Fryslân uit 1998 (WOBOf '98) gaf aan dat er op basis van de *actuele verhuishwensen* vooral behoefte bestond aan dure koopwoningen (woningen vanaf 300.000 gulden) *buiten* de gemeente Leeuwarden. Binnen de gemeente Leeuwarden waren vraag naar en aanbod van dure woningen nagenoeg in evenwicht. In Leeuwarden wilde 12% van de zelfstandig wonende huishoudens verhuizen naar een woning vanaf 300.000 gulden. De zelfstandig wonende huishoudens lieten voor 11% een dergelijke woning achter. Dit geringe verschil tussen vraag en aanbod geeft bij marktconform beleid geen aanleiding om de nadruk te leggen op het bouwen van woningen in deze prijsklasse.

Vraag en aanbod in de stadsregio als geheel lieten echter een geheel ander beeld zien. In de regio bleek de vraag naar dure woningen (30% van de huishoudens met verhuisplannen) veel groter te zijn dan het aanbod (13%). Rekening houdend met de wensen van de woonconsumenten in 1998 zouden duurdere woningen dus vooral in de omringende gemeenten van Leeuwarden dienen te worden gebouwd.

Tabel 2.1 **Gevraagde en aangeboden koopwoningen naar woningprijs van doorstromers volgens de WOBOf-enquête 1998 (in %)**

	Stadsregio totaal		Leeuwarden	
	aanbod	vraag	aanbod	vraag
koopwoningen tot 300.000 gulden	87%	70%	89%	88%
koopwoningen vanaf 300.000 gulden	13%	30%	11%	12%
totaal	100%	100%	100%	100%

Bron: Heins Advies/Quintis advies, Analyse WOBOf 1998, Stadsgewest Leeuwarden, p. 21.

Samenvattend:

- Rond 1998 waren vraag naar een aanbod van dure woningen (vanaf 300.000 gulden) binnen Leeuwarden in evenwicht. Vanuit de markt gezien was er geen aanleiding tot concentratie in Leeuwarden.
- De vraag naar dure woningen was in de stadsregio als geheel (dus vooral in de gemeenten rond Leeuwarden) wél veel groter dan het aanbod.

¹ Woonplan Leeuwarden, 2004.

2.2 Het beleid in 1998

De kaders voor het woningbouwbeleid van de gemeenten in Fryslân worden voor een belangrijk deel bepaald door de provincie². In de provinciale nota 'Wenjen Yn Fryslân' is vastgelegd dat Leeuwarden in de periode 1993-2010 8.000 woningen zal bouwen: gemiddeld 470 woningen per jaar. De provincie constateert een "ongebreidelde nieuwbouw op niet gewenste plekken (suburbanisatie ten koste van de stedelijke centra)". Zij kiest voor een beleid dat gericht is op het creëren van sterke steden. Daarom besluit de provincie meer sturing te geven aan het woningbouwproces³. Zij wil een relatief groot deel van de woningbouw in Leeuwarden concentreren. Als instrument om het beleid te realiseren maakt Leeuwarden in 1998 met de omringende gemeenten afspraken om de woningproductie daar te temporiseren.

Het concentreren van de woningbouw in Leeuwarden is niet de enige beleidsdoelstelling. Vanaf 1998 heeft de gemeente Leeuwarden haar nieuwbouwbeleid tevens gericht op midden- en hogere inkomensgroepen. Met het bouwen van relatief dure woningen beoogt de gemeente het vertrek van huishoudens met hogere inkomens te beperken en de vestiging uit omringende gemeenten te stimuleren. In de door ons gehouden interviews zijn hiervoor twee motieven genoemd:

- Een evenwichtigere verdeling tussen huishoudens met hoge en met lage inkomens te bereiken. De oververtegenwoordiging van lage inkomensgroepen in Leeuwarden werd als onwenselijk beschouwd⁴.
- Het aantrekken van huishoudens met hoge inkomens die dure huizen konden kopen waardoor de inkomsten van de gemeente worden verhoogd. Deze inkomsten werden noodzakelijk geacht om de uitgaven ten behoeve van (bovengemeentelijke) voorzieningen te kunnen bekostigen.

De gemeente constateert dat de kavels en nieuwe woningen in de gemeenten rond Leeuwarden bij de huishoudens van Leeuwarden zeer in trek zijn. Maatregelen worden getroffen om de uitstroom van inwoners van Leeuwarden tegen te gaan, door bij nieuwbouw in de omringende gemeenten de plaatselijke bevolking voor te laten gaan bij de verkoop.

² Het beleid is weergegeven in de provinciale beleidsnota's 'Wenjen yn Fryslân' van achtereenvolgens 1998, 2000 en 2000+.

³ Koepelnotitie Woonplannen Stadsgewest Leeuwarden, 7 december 2000, bijlage nr. 177.

⁴ Dezelfde gedachte ligt onder het herstructureringsbeleid, dat vanaf het eind van de jaren '90 in alle grote steden werd uitgevoerd. In het grotestedenbeleid werd sterk ingezet op het naar inkomens pluriformer maken van stedelijke woonwijken.

Als neven doel in het beleid wenst men het aantal gezinnen met kinderen in de stad te vergroten. Het tegengaan van het vertrek van de gezinnen uit de stad naar de omringende gemeenten speelde een rol bij de onderbouwing van het beleid. In de Woonvisie uit 2004⁵ worden gezinnen met kinderen als belangrijke doelgroep genoemd.

De afspraken tussen Leeuwarden en de omliggende gemeenten zijn niet alleen gericht op aantallen te bouwen woningen, maar ook op de te leveren kwaliteiten (markttype en omgevingskwaliteit). De afspraken over de kwantitatieve verdeling van de woningcontingenten over de periode 1999-2010 zijn opgenomen het Plan van Aanpak wonen regio Leeuwarden 1999-2010 en in afzonderlijke gemeentelijke woonplannen. Tevens besluiten gemeenten tot het opzetten van een stadsgewestelijke monitor, gericht op de feitelijke woningproductie, naar omvang en samenstelling. De resultaten moeten een terugkerend agendapunt voor het Bestuurlijk Platform Stadsregio Leeuwarden worden. Men neemt zich voor om als onderdeel van de voorgenomen monitoring periodiek een enquête te houden, waarmee gegevens van de bewoners van de nieuwe woningen kunnen worden verkregen⁶.

Samenvattend:

- Het woningbouwbeleid richtte zich op het concentreren van het aantal woningen in Leeuwarden, het bouwen van meer dure woningen dan er vanuit de markt werd gevraagd en het vergroten van het aantal gezinnen met kinderen.
- De gemeente Leeuwarden maakte afspraken met de omringende gemeenten om nieuwe woningen buiten Leeuwarden eerst aan de plaatselijke bevolking aan te bieden.
- De gemeente Leeuwarden maakte afspraken met de omringende gemeenten over de kwaliteit van woningen en woonomgevingen en de monitoring daarvan.

2.3 Realisatie van het beleid

Het aantal woningen

Tussen 1999 en 2003 werden in Leeuwarden jaarlijks gemiddeld 270 woningen gebouwd. Dat is veel minder dan de taakstelling die met de provincie was overeengekomen (470 woningen). De realisatie besloeg dus niet veel meer dan de helft van het beoogde aantal. Niet alleen bleef de productie achter bij de doelstelling, ook groeide Leeuwarden veel minder sterk dan de gemeenten in de stadsregio⁷. Terwijl in Leeuwarden de woningvoorraad jaarlijks met 0,5% toenam, groeide de woningvoorraad in de omgeving van Leeuwarden bijna tweemaal zo snel (0,9%).

⁵ Woonplan Leeuwarden, 2004, p. 21. Ook later, in het streekplan uit 2007 licht de provincie toe: met een goed woonbeleid kunnen hoge inkomens en gezinnen met (jonge) kinderen aan de stad gebonden worden. (Om de kwaliteit van de ruimte, 2007, p. 58).

⁶ Zoals opgenomen in de Koepelnotitie Woonplannen Stadsregio Leeuwarden.

⁷ De Stadsregio omvat de gemeenten Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Boarnsterhim, Littenseradiel, Tytjerkstradiel en Menameradiel.

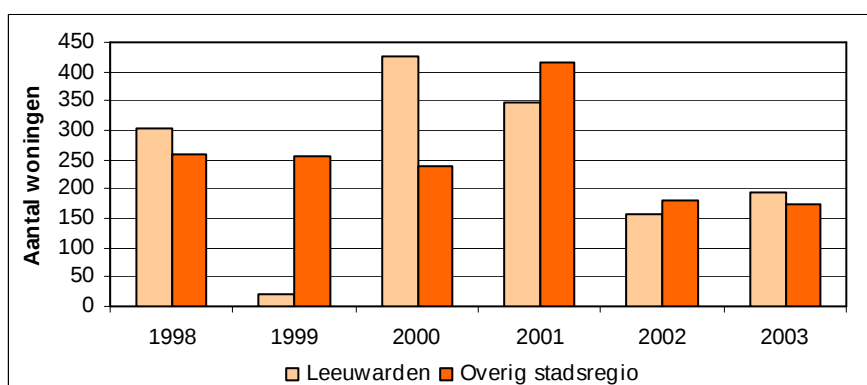
In tegenstelling tot het beoogde beleid deed zich in de periode 1998-2003 dus geen concentratie van woningbouw in Leeuwarden voor, maar was er eerder sprake van een (verdergaande) deconcentratie: Nog steeds werden in de omringende gemeenten⁸ van Leeuwarden meer woningen gebouwd dan in Leeuwarden zelf⁹.

Tabel 2.2 Aantal en toename van de woningvoorraad

	Leeuwarden	Overig stadsregio
Aantal woningen 1-1-1999	42.518	33.207
Toevoegingen 1999 t/m 2003	1.155	1.505
Toevoeging ten opzichte van het bestaande aantal woningen	3%	5%
Toevoeging per jaar	0,5%	0,9%

Bron: CBS, Gemeente Leeuwarden

Figuur 2.1 Toename van de woningvoorraad in Leeuwarden en in de omringende gemeenten in de stadsregio



Realisatie: bouw van dure woningen in Leeuwarden

De woningen die zijn gebouwd, zijn wel in het beoogde prijssegment gerealiseerd. Het Woonplan Leeuwarden uit 2004 (p. 7) stelt hierover: "met name voor middelhoge en hoge inkomensgroepen zijn veel woningen gebouwd". Op de nieuwbouwlocatie Zuiderburen, waar vanaf 2000 wordt gebouwd, heeft tweederde van de nieuwbouwwoningen een prijs vanaf € 230.000,-. Dit is aanzienlijk meer dan de gemiddelde prijs van (bestaande en nieuwe) woningen in Leeuwarden: € 136.000,-.

Realisatie: veranderingen in de huishoudenssamenstelling

Inkomens

Een belangrijk doel van het beleid was het doen toenemen van het aandeel huishoudens met hoge inkomens. Wat in dit verband onder 'huishoudens met hoge inkomens' wordt verstaan, is niet expliciet gemaakt en daarmee niet meetbaar volgens een van tevoren

⁸ Leeuwarderadeel, Boarnsterhim, Littenseradeel en Tytjerkstradeel

⁹ Het is aannemelijk dat dit te maken heeft met de realisatie van in 1998 gestarte plannen.

bepaalde definitie. Drie inkomensdefinities geven inzicht in de inkomensontwikkeling tussen 2001 en 2004.

Tabel 2.3 Besteedbare inkomens in Leeuwarden en Fryslân volgens drie definities

		2001	2004	Ontwikkeling (2001=100%)
Aandeel huishoudens met een bovenmediaan inkomen ¹⁰	Fryslân	45,4%	45,9%	101,1%
	Leeuwarden	35,6%	39,0%	109,6%
Gemiddeld besteedbaar jaarinkomen per persoon	Fryslân	€ 15.600,-	€ 16.200,-	103,8%
	Leeuwarden	€ 15.100,-	€ 16.100,-	106,6%
Gemiddeld besteedbaar jaarinkomen particuliere Huishoudens	Fryslân	€ 25.400,-	€ 26.500,-	104,3%
	Leeuwarden	€ 23.200,-	€ 24.600,-	106,0%

Bron: CBS

Volgens alle definities heeft zich in Leeuwarden een stijging voorgedaan, die aanzienlijk sterker was dan in de provincie Fryslân als geheel. Hoewel niet kan worden vastgesteld of deze ontwikkeling het gevolg is van het woningbouwbeleid, is de ontwikkeling wel overeenkomstig het beleidsdoel om te steven naar het vergroten van het aandeel huishoudens met hogere inkomens in Leeuwarden.

Huishoudens met kinderen

Het aandeel gezinnen met kinderen is in 2004 ten opzichte van 2001 in Leeuwarden licht gestegen, terwijl in de provincie Fryslân als geheel sprake was van een stabilisatie.

Tabel 2.4 Ontwikkeling aandeel huishoudens met kinderen 2001-2004

	2001	2004	Index (2001=100%)
Fryslân	53,5%	53,4%	99,8%
Leeuwarden	47,6%	48,3%	101,5%

Samenvattend:

- Leeuwarden bouwde tussen 1998 en 2003 slechts de helft van het voorgenomen aantal woningen.
- Ook nadat in 1998 afspraken zijn gemaakt met omliggende gemeenten om de woningbouw daar te temporiseren, neemt de bouwproductie in Leeuwarden niet snel toe. Tot 2002 blijft de productie steken op gemiddeld 270 woningen per jaar.

¹⁰ In Nederland heeft (per definitie) 50% van alle huishoudens een bovenmediaan inkomen (meer dan € 28.900,- besteedbaar per jaar).

- Leeuwarden groeit nog steeds minder snel dan de haar omringende gemeenten.
- Het aandeel huishoudens met hogere inkomens en het aandeel gezinnen met kinderen steeg in Leeuwarden sneller dan in de provincie Fryslân.
- De nieuwbouw bestaat voor een relatief groot deel uit dure woningen.

Oordeel van het Expertteam Uitvoering Grotestedenbeleid

Eind 2003 heeft de gemeente Leeuwarden aan het Expertteam Uitvoering Grotestedenbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gevraagd een second opinion te geven over de wijze waarop de gemeente Leeuwarden het vraagstuk van de stagnerende woningproductie aanpakt. De onderzoekers constateren dat de groep waar Leeuwarden op mikt (de midden- en hoge inkomens) relatief klein is en er voor deze woningzoekenden nog steeds alternatieve mogelijkheden buiten de stad zijn. De economische recessie in deze jaren speelt een rol bij de beperkte vraag naar duurdere woningen. Het expertteam constateert dat er "sprake is van minder gunstige economische ontwikkelingen en perspectieven waardoor woonconsumenten en ontwikkelaars een afwachtende houding aannemen"¹¹. Hieruit valt op te maken dat het bouwen van relatief dure woningen, gezien de beperkte vraag, moeilijk te combineren is met de kwantitatieve taakstelling: het bouwen van ruim 470 woningen per jaar.

Het achterblijven van de woningproductie ligt volgens het expertteam voor een deel bij de interne procedures en de wijze van samenwerking van de gemeente met de ontwikkelende partijen. Er is gekozen voor vaste samenwerkingsverbanden en minder voor een op concurrentie tussen partijen sturend model¹². De gemeente licht hierop toe dat zij juist voordelen ziet in het werken met gesloten samenwerkingscontracten. De voordelen betreffen de risicospreiding en de continuïteit in de woningbouwproductie. Het expertteam mist een duidelijke keuze voor doelgroepen in het beleid. Het team beveelt aan te focussen op de doelgroepen die voor de toekomst van de gemeente van belang zijn en 'positief aan de stad gebonden kunnen worden', zoals jongeren en 'empty nesters'. Woningmarktonderzoek, beredeneerd vanuit leefstijloriëntaties, moet opleveren of er niches zijn voor stedelijk wonen. De gemeente is van mening dat het beleid niet te eenzijdig op deze doelgroepen gericht mag zijn: "Leeuwarden kan zich het niet permitteren om bepaalde doelgroepen, b.v. gezinnen met kinderen, niet te faciliteren"¹³.

Samenvattend:

- De minder gunstige economische situatie belemmerde de doelstelling om in Leeuwarden voldoende dure woningen te bouwen. De vraag naar deze woningen was daarvoor te beperkt.
- Naast interne procedures en afspraken over samenwerking met bouwers is er volgens het expertteam te weinig aandacht voor de doelgroepen die "positief aan de stad kunnen worden gebonden".

¹¹ Noordanus, P.G.A. en Wellers, J.H.G.: Second Opinion Woningbouwproductie Leeuwarden, 2004, p. 3.

¹² De gemeente heeft voor de ontwikkeling van De Zuidlanden een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij opgericht. Voor de aanpak van de stedelijke vernieuwing is in Leeuwarden de PPS 3PLUS opgericht, waarin de gemeente samenwerkt met ontwikkelaars. Doel hiervan is om in Leeuwarden de stedelijke vernieuwing te versnellen door strakke en concrete afspraken tussen de deelnemende partijen te maken.

¹³ Standpunt College van Burgemeester en Wethouders met betrekking tot "Second Opinion Woningproductie Leeuwarden". Gemeente Leeuwarden, 3 mei 2004, p. 3.

- Het college neemt afstand van de suggestie om de aandacht sterker te richten op jongeren en 'empty nesters'.

2.4 De rol van de raad

De raad van de gemeente Leeuwarden is uitvoerig geïnformeerd en heeft ingestemd met de centrale uitgangspunten van het beleid. Dit blijkt onder andere uit het vaststellen van de Koepelnotitie Woonplannen Stadsgewest Leeuwarden in 2000. In het interview van de Rekenkamer met de afvaardiging van de raadsfracties van de gemeente is dit beeld bevestigd. Het beleid om woningen te bouwen om daarmee het vertrek van hogere inkomens en gezinnen met kinderen tegen te gaan, werd algemeen onderschreven.

3. Bouw komt op stoom: de periode 2004-2007

3.1 De woningmarkt rond 2004

In vergelijking met 1998 is de druk op de woningmarkt in Leeuwarden in 2004 toegenomen. De leegstand is verdwenen en in de huursector zijn 'tekenen van stagnatie in de doorstroming'¹⁴. In 2003 wordt opnieuw een uitgebreid woningmarktonderzoek gehouden (WOBOf 2003). Het valt op dat de rapportage in twee opzichten afwijkt van de rapportage van WOBOf 1998. Ten eerste wordt in de rapportage 2003 over de resultaten van dit onderzoek niet de gebruikelijke actuele vraag-aanbodbalans opgesteld, op basis waarvan fricties op de woningmarkt in beeld kunnen worden gebracht. In plaats daarvan beperken de rapporteurs zich tot het opstellen van drie scenario's voor de langere termijn (tot 2015). Ten tweede zijn de analyses gericht op de stadsregio als geheel en wordt hierbij geen afzonderlijke aandacht meer besteed aan de gemeente Leeuwarden, hetgeen bij het vorige woningmarktonderzoek nog wel het geval was.

In het onderzoek worden de verwachte effecten op de woningvraag vanuit drie economische scenario's benaderd. In alle scenario's wordt uitgegaan van een bevolkingsgroei in de stadsregio Leeuwarden tussen 2003 en 2015 met 12.800 huishoudens¹⁵. De gekozen scenario's zijn zeer bepalend voor de kenmerken van de toe te voegen woningen. Van de uitgewerkte drie scenario's zou in het crisisscenario een overschot aan 4.500 koopwoningen ontstaan, waarvan het merendeel in het (half)vrijstaande segment. In de andere twee scenario's zijn er overschotten in de huursector, terwijl de vraag relatief sterk gericht blijft op de koopsector¹⁶.

De vraag is interessant waarom voor deze periode geen beeld van de actuele situatie van vraag en aanbod is opgesteld. Hierover werd vanuit de gemeente opgemerkt dat, net als in de voorgaande periode, het WOBOf niet valide wordt geacht voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre behoefte is aan duurdere woningen in kindvriendelijke en ruim opgezette woonmilieus binnen de grenzen van de gemeente Leeuwarden. Binnen de gemeente werd verondersteld dat huishoudens met een dergelijke woonwens uitsluitend een woning zullen vragen buiten Leeuwarden, omdat deze woonmilieus ten tijde van het onderzoek in Leeuwarden niet aanwezig waren. Onderzoek dat hier wel inzicht in had kunnen geven, is niet uitgevoerd.

In het Woonplan 2004 baseert de gemeente zich behalve op de uitkomsten van het WOBOf (voor de stadsregio) ook op indicatoren voor de verhuurbaarheid c.q. verkoopbaarheid van woningen in Leeuwarden, zoals die door makelaars en woningcorporaties worden verstrekt.

Samenvattend:

¹⁴ Woonplan Leeuwarden 2004.

¹⁵ Prognose Provincie Fryslân.

¹⁶ Diagnose van de woningmarkt in Fryslân in 2003 en 2015. RIGO, 2003.

- In 2003 verschijnt een nieuw woningbehoeftenonderzoek. Op basis hiervan wordt echter niet de gebruikelijke analyse van vraag en aanbod voor de gemeente Leeuwarden opgesteld. Ook gericht onderzoek naar de vraag op de specifieke bouwlocaties wordt niet uitgevoerd.
- Wel wordt een langetermijnprognose opgesteld volgens drie economische scenario's. In twee van de drie scenario's ontstaat een sterk toenemende vraag naar koopwoningen.
- De gemeente gebruikt actuele praktijkindicatoren over de verkoop- en verhuurbaarheid van woningen.

3.2 Bijstelling in het beleid

In 2004 stelt de gemeente een nieuwe Woonvisie op: het woonplan 2004. Dit plan wordt opgesteld nadat de gemeente heeft kunnen kennisnemen van het rapport van het Expertteam Uitvoering Grotestedenbeleid. In een reactie van het college van B en W worden verschillende conclusies van het expertteam erkend¹⁷. Het gegeven dat de woningvoorraad minder snel is toegenomen dan voorgenomen is volgens de gemeente, naast de oorzaken die het expertteam noemt, ook het gevolg van de onverwachte sloop van woningen, de langdurige ruimtelijke ordeningsprocedures, de nieuwe Flora- en Faunawet en de afwachtende houding van projectontwikkelaars. Vooral de ruimtelijke ordeningsprocedures worden als belangrijke oorzaak van de vertraging in de woningbouw in de vorige periode aangemerkt.

In het Woonplan Leeuwarden uit 2004¹⁸ stelt de gemeente haar nieuwbouwdoelestellingen bij. De gemeente gaat zich sterker richten op het realiseren van de bouwopgave volgens het streekplan en de afspraken met de omliggende gemeenten. Doordat er veel vraag is naar middeldure woningen, is het bouwen van deze woningen in middel om de woningproductie te versnellen. De gemeente zet dan in op:

- het bouwen van 400 tot 640 woningen waardoor, rekening houdend met de sloop van jaarlijks 140 woningen, de woningvoorraad toeneemt met 300 tot 500 woningen.
- het blijven bedienen van de woningvraag van huishoudens met midden- en hoge inkomens;
- het bouwen van meer goedkope koopwoningen en sociale huurwoningen.

Daarnaast wil de gemeente, in lijn met de conclusies van het expertteam, specifieke aandacht geven aan studentenhuysvesting, de keuzevrijheid voor de woonconsument vergroten en de stedelijke vernieuwing kleinschalig en integraal aanpakken.

Hoewel de gemeente 'blijvend wil inzetten op de midden- en hoge inkomens' verschuift zij de nadruk binnen deze groep naar de middeninkomens.

In de bouwprogramma's vanaf 2004 komt de nadruk minder sterk te liggen op woningen voor hogere inkomens. Het accent op middeninkomens heeft volgende de gemeente tot doel meer beweging op de woningmarkt te krijgen; voor veel inwoners van Leeuwarden is de stap van een huur- of goedkope koopwoning naar een dure koopwoning volgens de

¹⁷ Standpunt college van B en W met betrekking tot "Second Opinion Woningproductie Leeuwarden" (opgesteld door Noordanus en Wetters namens het Expertteam Uitvoering Grotestedenbeleid GSB/BZK) 3 mei 2004.

¹⁸ Woonplan Leeuwarden. gemeente Leeuwarden, 2004.

gemeente nu nog te groot"¹⁹. De gemeente gaat zich daarom sterker richten op woningen met een koopprijs tussen de € 150.000,- en de € 200.000,-. In aantallen woningen uitgedrukt, betekent dit ook een toename van goedkope koopwoningen en sociale huurwoningen. Het bouwen van goedkopere woningen is goed inpasbaar in de zuidelijke uitbreidingswijken en in binnenstedelijke gebieden. Dit geldt in mindere mate voor Blitsaerd, dat voor het exclusieve segment bestemd is.

Instrumenten

Naast het opstellen van de Woonvisie en nieuwbouwdifferentiatie past de gemeente vanuit haar regierol op de woningbouw de volgende instrumenten toe.

- In 2003 richt zij een PPS²⁰ voor de ontwikkeling van De Zuidlanden op met BAM Vastgoed, Bouwfonds en Heijmans als ontwikkelende en bouwende partners. Bij het instellen van de PPS behoudt de overheid regie en krijgt de markt de vrijheid creatieve oplossingen te bedenken. Deze vrijheid schept voorwaarden voor het versnellen van het bouwproces.
- De gemeente maakt daarnaast afspraken in het kader van de samenwerkingsconstructie 3Plus, waarbij corporatieholding Fryslân en een samenwerkingsverband van vier bouwondernemingen zich inzetten om gezamenlijk 750 woningen te bouwen.
- De gemeente stelt zich flexibel op bij de afwikkeling van planologische procedures en zet zich in partijen van informatie te voorzien.
- De gemeente maakt in 2006 afspraken met de woningcorporaties over de bouw van huur- en goedkope koopwoningen.
- De gemeente koopt gronden aan om in de toekomst woonwijken te kunnen ontwikkelen.

Samenvattend:

- Het accent in nieuwbouwbeleid verschuift van dure naar de in de praktijk makkelijker te verkopen middeldure en goedkope woningen.
- Midden- en hoge inkomens blijven een belangrijke doelgroep van het beleid.
- De gemeente zet verscheidene instrumenten in om de nieuwbouw te ondersteunen.

¹⁹ Woonplan Leeuwarden, 2004, p.18.

²⁰ PPS staat voor Publiek Private Samenwerking en komt er kort gezegd op neer dat de overheid en het bedrijfsleven niet opereren in een simpele opdrachtgever- uitvoerder relatie maar als volwaardige partners.

3.3 Realisatie van het beleid

Aantallen en differentiatie van de woningbouw

In haar begroting geeft de gemeente vanaf 2005 jaarlijks aan welke aantallen woningen gerealiseerd dienen te worden en volgens welke differentiatie dit dient te gebeuren. De programmering van de nieuwbouw laat over de periode 2005 tot 2007 een constant beeld zien. Voor deze jaren is zowel het aantal woningen (520) als de differentiatie (duidelijke nadruk op middeldure koopwoningen). In de jaren tot 2008 was de differentiatie steeds als volgt:

Tabel 3.1 Jaarlijks voorgenomen nieuwbouwdifferentiatie (2005-2008)

huur sociaal	tot € 526,- per maand	10%
huur markt	vanaf € 526,- per maand	5%
koop goedkoop	tot € 160.000,-	20%
koop middelduur	€ 160.000,- - € 230.000,-	35%
koop duur	€ 230.000,- - € 340.000,-	25%
koop exclusief	vanaf € 340.000,-	5%
Totaal		100%

Bron: Begrotingen gemeente Leeuwarden

Hoe heeft de woningproductie zich in deze jaren ontwikkeld en hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot het beleidsvoornemen? De aantallen geplande en gerealiseerde woningen zijn in navolgende tabel weergegeven.

Tabel 3.2 Het nieuwbouwprogramma (volgens de begroting in het voorafgaande jaar) en de gerealiseerde woningbouw in 2005-2007

		Voorgenomen	Gerealiseerd	Verschil
Huur	goedkoop	10%	9%	-1%
	duur	5%	18%	13%
	Totaal huur	15%	27%	12%
Koop	goedkoop*	20%	5%	-15%
	middelduur	35%	42%	7%
	duur	25%	22%	-3%
	exclusief	5%	4%	-1%
	Totaal koop	85%	73%	-12%
	Totaal	100%	100%	0%
Totaal	Totaal aantal	1.560	1.933	373

Bron: Gemeente Leeuwarden

*) Aanvankelijk onderscheidde de gemeente 'koop goedkoop' (tot € 120.000,-) en 'koop midden' (€ 120.000,- tot € 160.000,-). Vanwege de gestegen bouwkosten werden nauwelijks woningen tot € 120.000,- gebouwd en werden de twee klassen later samengevoegd.

Het aantal woningen

De aantallen gebouwde woningen zijn in deze periode aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren. Bovendien wordt ook het woningbouwprogramma overtroffen. In deze periode worden ruim 370 woningen méér gebouwd dan was voorgenomen. Dit resultaat wordt door alle geïnterviewde partijen als positief beoordeeld omdat het past binnen het oorspronkelijk gestelde doel om de woningbouw in Leeuwarden te concentreren; Leeuwarden compenseert op deze manier het tekort aan gebouwde woningen in de voorgaande jaren. Voor de hoger dan geplande woningproductie worden vijf verklaringen gegeven.

1. Het (ongepland) vrijkomen van binnenstedelijke locaties, waar terreinen van bedrijven (confijtenfabriek, kachelfabriek en een deel van het ziekenhuis) voor woningbouw beschikbaar kwamen die snel (o.a. met appartementen) konden worden ingevuld.
2. De gemeente is flexibeler dan voorheen met de procedures omgegaan, met het doel het bouwproces zo veel mogelijk te faciliteren. Bij het relatief onverwacht vrijkomen van de herontwikkelingslocaties bijvoorbeeld, is dit gedaan door van gemeentezijde snel en flexibel om te gaan met de noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan (onder andere door het anders inrichten van het gebied, waardoor woningen tegen lagere (grond)kosten konden worden gebouwd). Hierdoor sloot het prijsniveau van de woningen beter aan op de marktsituatie op dat moment en konden woningen sneller worden verkocht).
3. Het maken van samenwerkingsafspraken door de gemeente met bouwende partijen werpt zijn vruchten af. De gemeente wil haar rol invullen door met de ontwikkelende partijen professionele, zakelijke afspraken te maken over nieuwbouw, woningverbetering en sloop van woningen en over de inzet voor een goede kwaliteit van de openbare ruimte en leefbaarheid in de wijken (3Plus).
4. De ontwikkeling van nieuwe woningen ondervond aanvankelijk veel hinder van bezwaar makende omwonenden. Vanaf 2004 is er nadrukkelijker voor gezorgd dat de bouwlocaties zowel bestemmingsplantechnisch als civieltechnisch op orde waren en dat ontwikkelende partijen snel van de juiste informatie werden voorzien.
5. De gemeente heeft in 2006 prestatieafspraken gemaakt met de twee grote woningcorporaties die in de gemeente woningen bezitten. De gemeente komt overeen dat de Corporatieholding Fryslân in de periode tot 2010 463 nieuwe sociale huurwoningen bouwt en 438 woningen in de vrije huur- en koopsector. Met corporatie Nieuw Wonen Fryslân wordt overeengekomen dat zij tot 2010 659 woningen bouwt²¹.

Samenvattend:

²¹ Hoewel de afspraken door alle partijen zijn ondertekend, blijkt uit de interviews dat de corporaties de regierol van de gemeente als te sturend hebben ervaren. De corporaties geven in de interviews aan in deze periode weinig te zeggen te hebben gehad over de invulling van het beleid en de eigen rol hierbij. Daarbij speelde een rol dat de gemeente in de beleving van de corporaties nog 'verkokerd' opereerde, waardoor de koers van de gemeente onduidelijk bleef. Dit belemmerde de corporaties bij hun planvorming.

De voorgenomen woningproductie is hoger geweest dan de gemeente zich had voorgenomen. Algemeen wordt dit gezien als een goede en wenselijke prestatie aangezien hierdoor de opgelopen achterstand uit voorgaande jaren wordt goedge maakt. De hoge productie wordt verklaard vanuit:

- het ongepland vrijkomen van binnenstedelijke bouwlocaties;
- de flexibele en faciliterende opstelling van de gemeente bij het aanpassen van bestemmingsplannen, het voldoen aan bouwtechnische voorwaarden en het informeren van partijen;
- het maken van samenwerkingsafspraken tussen corporatie en particuliere bouwondernemingen;
- het minder voorkomen van planologische (bezwaren)procedures;
- het opstellen van prestatieafspraken met de corporaties.

De gebouwde woningtypen en prijsklassen

Uit de vergelijking van de geplande en de gerealiseerde differentiatie is te concluderen dat de taakstelling ten aanzien van de middeldure en dure woningen in grote lijnen wordt gerealiseerd. In de huur- en de koopsector zijn de goedkoopste woningen (tot € 526 maandhuur of tot € 160.000 koop) echter niet voldoende gebouwd. In de gemeentelijke woningmarktmonitors over deze periode, wordt dit ook geconstateerd. In verband hiermee verwijst de gemeente naar de productie van dure huurwoningen (vanaf € 526), die aanzienlijk hoger is dan is geprogrammeerd. Hieruit is te concluderen dat het woningaanbod voor de lagere inkomensgroepen is toegenomen. De vraag wat de woonconsument hiervan vindt, kan niet beantwoord worden omdat, zoals eerder is opgemerkt, hierover geen informatie in het woningbehoeftenonderzoek voorhanden is.

Op de redenen van de afwijking tussen bouwprogramma en realisatie gaat de monitor niet in. De concentratie van de nieuwbouw in deze periode is vooral het gevolg van de bouwprocessen bij de woningcorporaties (en de eerder genoemde looptijd tussen het voornemen tot nieuwbouw en de uiteindelijke realisatie daarvan). De corporaties zijn op basis van de gemaakte prestatieafspraken aan de slag gegaan, maar kunnen de oplevering van woningen niet exact afstemmen op de planning van de gemeente. Dit leidt tot concentratie in bepaalde jaren en minder productie in andere jaren.

Realisatie: veranderingen in de huishoudenssamenstelling

Inkomens

Uitgaande van drie inkomensdefinities heeft zich tussen 2004 en 2007 in Leeuwarden een stijging van het inkomen voorgedaan, die minder sterk was dan in de provincie Fryslân als geheel. De beleidsdoelstelling om het aandeel huishoudens met hogere inkomens in Leeuwarden te verhogen is hiermee niet gehaald. De oorzaak hiervan is vermoedelijk de relatief grote productie van sociale huurwoningen in combinatie met de verschuiving van de bouw van dure naar middeldure woningen in de koopsector. Daarnaast kan de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het gegeven dat Leeuwarden veel alleenstaanden telt een rol hebben gespeeld.

Tabel 3.3 **Inkomens in Leeuwarden en Fryslân volgens drie definities**

		2004	2007	Ontwikkeling (2004=100%)
aandeel huishoudens met een bovenmediaan inkomen	Fryslân	45,9%	46,5%	101,3%
	Leeuwarden	39,0%	36,1%	92,6%
gemiddeld besteedbaar jaarinkomen per persoon	Fryslân	€ 16.200,-	€ 18.300,-	113,0%
	Leeuwarden	€ 16.100,-	€ 17.800,-	110,6%
gemiddeld besteedbaar jaarinkomen particuliere huishoudens ²²	Fryslân	€ 26.500,-	€ 30.100,-	113,6%
	Leeuwarden	€ 24.600,-	€ 25.900,-	105,3%

Bron: CBS

Huishoudens met kinderen

Het aandeel gezinnen met kinderen is in 2007 ten opzichte van 2004 in Leeuwarden gelijk gebleven, terwijl in de provincie Fryslân als geheel sprake was van een afname. Relatief heeft de gemeente Leeuwarden meer gezinnen met kinderen aan zich weten te binden dan gemiddeld in Fryslân het geval was.

Tabel 3.4 **Ontwikkeling aandeel huishoudens met kinderen 2004-2007**

	2004	2007	Index (2004=100%)
Fryslân	53,4%	52,5%	98,4%
Leeuwarden	48,3%	48,3%	100,0%

Samenvattend:

- Door de gestegen marktprijzen en kosten voor de woningbouw zijn minder goedkope huur- en koopwoningen gebouwd dan voorgenomen.
- De aanzienlijke productie van dure sociale huurwoningen komt voort uit eerder in gang gezette bouwplannen, waarvan de realisatie lastig en niet exact gepland kan worden.
- De achterliggende doelstelling om het aantal huishoudens met hogere inkomens te laten toenemen is niet gerealiseerd. Het aantal huishoudens met kinderen is echter stabiel gebleven terwijl dit elders in Fryslân afnam.

3.4 De rol van de raad

De raad van de gemeente Leeuwarden is ook in deze periode steeds geïnformeerd en heeft ingestemd met de centrale uitgangspunten van het beleid. De raad heeft de Woonvisie 2004 goedgekeurd en de woningbouwprogramma's maken deel uit van de jaarlijkse begrotingen. Beslissingen over samenwerkingsconstructies zoals de PPS Zuidlanden komen onder andere aan de orde in uitgebreide raadsbrieven, waarin het gemeentebestuur de raad over het beleid informeert.

²² Het bedrag is gebaseerd op zelfstandige huishoudens. Het achterblijven van de inkomens in Leeuwarden kan niet worden verklaard vanuit de toename van studenten in deze periode.

4. Crisis! De periode vanaf 2008

4.1 De woningmarkt rond 2008

Ondanks de aanzienlijke bouwproductie in de voorgaande periode, zijn er geen signalen dat het woningaanbod te groot geworden is. De koopprijzen blijven, net als elders, stijgen. In de koopsector is de verkooptijd slechts toegenomen van drie maanden in 2003 tot vier maanden in 2007. Ook hierin volgt Leeuwarden de landelijke trend. In het woonplan uit 2008 concludeert de gemeente dat sprake is van een "gezond functionerende woningmarkt"²³. Ondanks de nieuwbouw van duurdere woningen heeft de stadsregio Leeuwarden nog steeds een bescheiden voorraad woningen vanaf € 200.000,-. Terwijl gemiddeld in Fryslân 38% van de koopwoningen duurder dan € 200.000,- is, geldt dit in Leeuwarden voor 30%²⁴.

In 2008 verschijnen de resultaten van een nieuw woningbehoeftenonderzoek (WBOF 2007). In een separate rapportage wordt de woningmarkt van Leeuwarden beschreven²⁵. Alle koopwoningen vanaf € 150.000,- worden volgens dit onderzoek in Leeuwarden meer gevraagd dan aangeboden. Het meest gewild zijn de woningen in de prijsklasse € 200.000,- tot € 250.000,-. In de huursector wordt verwacht dat vooral middeldure woningen meer gevraagd dan aangeboden worden: men vraagt vooral appartementen met een lift en (half) vrijstaande huurwoningen).

Over de periode 2007-2016 zijn voor de gemeente Leeuwarden behoefteprognoses opgesteld volgens drie economische scenario's²⁶. In alle scenario's wordt uitgegaan van een huishoudensgroei van ruim 3.700 huishoudens (410 woningen per jaar), zoals bleek uit de prognose van de provincie Fryslân. Afhankelijk van het scenario wordt een toename verwacht van de behoefte aan (goedkope) eengezinswoningen in de koopsector van circa 1.050 à 1.950 woningen en van de (half) vrijstaande koopwoningen met 300 tot 1.150. In de huursector zal de vraag met 550 (lage groei) tot circa 2.200 (hoge economische groei) toenemen.

Bij vergelijking van de uitkomsten voor de korte en lange termijn valt op dat in beide situaties behoefte is aan uitbreiding van de voorraad met middeldure huurwoningen en middeldure en dure koopwoningen.

Samenvattend:

²³ Eltsenien syn hûs; Woonplan Leeuwarden 2008 tot en met 2012, p. 15.

²⁴ De woningmarkt in Fryslân, RIGO, 2007, p. 7.

²⁵ Woningmarktanalyse aan de hand van het WBOF 2007: Leeuwarden. RIGO, 2008. De reden die de gemeente eerder hanteerde ("het type woonwijk dat wij willen bouwen bestaat nog niet, waardoor mensen dat ook niet zullen kiezen") geldt niet nu meer.

²⁶ Woningmarktanalyse Leeuwarden aan de hand van Wobof 2007. RIGO, 2008

- Leeuwarden laat in tegenstelling tot voorgaande beleidsperioden een separate analyse uitvoeren voor de gemeente.
- De behoefte blijft vooral gericht op de middeldure woningen. Ook dure (koop)woningen zijn in trek.
- Op de lange termijn zal ook behoefte ontstaan aan veel goedkope rijwoningen in de koopsector.

4.2 Het beleid in 2008

Wanneer het Woonplan 2008-2012 verschijnt (juni 2008) zijn de effecten van de kredietcrisis nog niet merkbaar in Leeuwarden. De gemeente wil vanaf 2008 het accent leggen op het binden en aantrekken van midden- en hogere inkomens. Daarnaast blijven zorg voor een goed woonmilieu voor lagere inkomens en vergroten van de keuzevrijheid voor de woonconsument aandachtspunten. Wat precies wordt verstaan onder de begrippen 'goed woonmilieu voor lage inkomens' en 'keuzevrijheid voor de woonconsument' is niet nader ingevuld.

In het woonprogramma zijn de aanpassingen ten opzichte van de vorige periode gering. Kwantitatief blijft de doelstelling om tussen 400 tot 640 woningen per jaar te bouwen²⁷. In het Woonplan kiest Leeuwarden voor een woningbouwproductie "aan de bovenkant van de bandbreedte". De gemeente kiest vanwege haar groeiambitie bewust voor het bouwen van meer woningen dan voor de huishoudensgroei nodig is, door extra (gewild) aanbod te bouwen.

Kwalitatief doen zich geringe verschuivingen voor. In het goedkope segment verschuift het accent van goedkope koop naar dure huur. In de huursector zijn extra dure woningen gepland om een wenselijke mix van huur en koop in nieuwbouwwijken te kunnen realiseren. In het dure koopsegment vindt een verschuiving plaats van 'duur' naar 'exclusief'. Qua locatie komt de nadruk sterker te liggen op binnenstedelijk bouwen (herstructurering) en op het aandeel appartementen (van 20% naar 35%). Als bron voor de aanpassing van de percentages voor de koopsector noemt de gemeente het WBOF²⁸.

²⁷ Rekening houdend met 100 tot 140 te slopen woningen betekent dit een groei van de woningvoorraad met 300 tot 500 per jaar.

²⁸ Woonplan Leeuwarden 2008, p. 34.

Tabel 4.1 Verschuiving in het bouwprogramma volgens woonplannen in 2004 en 2008

		Woonplan 2004	Woonplan 2008	Vershil
Huur	goedkoop	10%	10%	0%
	duur	5%	10%	5%
	Totaal huur	15%	20%	5%
Koop	goedkoop	20%	15%	-5%
	middel/duur	35%	35%	0%
	duur	25%	20%	-5%
	exclusief	5%	10%	5%
	Totaal koop	85%	80%	-5%
Totaal		100%	100%	-

De gemeente vertaalt het beleid vervolgens in een reeks SMART-geformuleerde doelstellingen ten aanzien van de herstructurering, de nieuwbouw en de kwaliteit van het wonen. Binnen vijf jaar wil de gemeente onder meer 2.400 woningen bouwen waarvan minimaal 25% in sociale huur of koop, nieuwe woningbouwafspraken met de randgemeenten en de provincie maken en op meer locaties (projectmatig) particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd zien. De gemeente stelt een gedetailleerd uitvoeringsprogramma²⁹ op om de voorgenomen activiteiten te verbinden aan een uitvoeringsperiode, te leveren prestaties en de partijen die hierin een rol spelen. Het uitvoeringsprogramma verschijnt in 2009.

Samenvattend:

- Het beleid van voorgaande jaren wordt in grote lijnen voortgezet;
- Lokaal woningmarktonderzoek wordt betrokken in beleidsvorming;
- Beleid wordt SMART geformuleerd en in een uitvoeringsprogramma uitgewerkt.

4.3 De kredietcrisis

In oktober 2008 worden de effecten van de internationale kredietcrisis duidelijk merkbaar en ook lokaal voelbaar. Banken stellen hogere eisen aan het verstrekken van leningen, het consumentenvertrouwen daalt en onzekerheid over de prijsontwikkeling van koopwoningen neemt toe. Minder huishoudens kunnen een koopwoning financieren. Landelijk nam het aantal woningverkoop met circa 40% af. De gemiddelde verkooptijd steeg van 150 (derde kwartaal 2008) naar 275 dagen (2011)³⁰. Het wordt duidelijk dat de crisis het voorgenomen beleid ernstig blokkeert.

Om de crisis het hoofd te bieden wordt in maart 2009 een discussiebijeenkomst met de raadscommissie Stadsontwikkeling georganiseerd, waarvoor ook marktpartijen en de woningcorporaties zijn uitgenodigd. De gemeente wil vooral de bouwproductie op peil

²⁹ Uitvoeringsprogramma Woonplan 2008 tot en met 2012.

³⁰ NVM Marktinformatie (2012).

houden en nadruk leggen op de kwaliteit van woningen, duurzaamheid en consumentgericht bouwen. De discussiebijeenkomst leidt tot de oprichting van het Platform Aanpak Woningmarkt Leeuwarden (PAWL)³¹. In juni 2009 publiceert het platform een Plan van Aanpak met 33 maatregelen. De maatregelen zijn gericht op:

- prioritering en inventarisatie van geschikte locaties;
- projectgerelateerde maatregelen;
- generieke maatregelen.

4.3.1 Prioritering

1. Regie op de markt door middel van projectentafel/taskforce/versnellingsgelden

Doel: Zorgen dat subsidies voor nieuwbouw verkregen kunnen worden. De rijksoverheid stelde met de Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten vanaf 2009 subsidies ("versnellingsgelden") beschikbaar om woningbouwprojecten te ondersteunen.

Resultaat: In drie tranches haalde de gemeente € 1,8 miljoen binnen. Landelijk werd voor de stimulering van de woningbouw € 395 miljoen vrijgemaakt³².

De gelden zijn in Leeuwarden vooral aangewend om de verkoopprijzen van circa 270 woningen met € 5.000,- tot € 7.500,- te verlagen en met deze korting te adverteren. Uit onderzoek naar de besteding van de gelden bleek dat dit bij andere gemeenten ook de meest toegepaste maatregel is. Andere maatregelen die ook in veel gemeenten zijn genomen zijn onder andere het bouwrijp maken van grond en verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving³³.

2. Locatie-inventarisatie en consumentgerichte woningbouw

Doel: Zorgen voor voldoende beschikbaarheid van locaties en selecteren van locaties voor aanvraag van versnellingsgelden. Hiermee consumentgericht woningbouw en woningbouw in de sociale sector stimuleren.

Resultaat: Nieuwbouwlocaties zijn in ruime mate beschikbaar voor de geplande (typen van) woningen. Het consumentgericht bouwen van woningen is pas tijdens de crisis tot stand gekomen. Het consumentgericht bouwen is wel bevorderd door de verruiming van de mogelijkheid om welstandsvrij te bouwen. Het flexibel omgaan met de kavelgrootte binnen de aangewezen ruimte sluit hierop aan. Blijkens de interviews werd tot de crisis vooral projectmatig gebouwd, omdat de woningen toen toch goed verkochten. Er is toen door de gemeente weinig gestuurd op het betrekken van woonconsumenten in het bouwproces.

3. Ontwikkelen van verschillende marktniches voor verschillende leefstijlgroepen

³¹ Deelnemers aan het Platform zijn gemeente Leeuwarden, woningcorporaties, makelaars, ontwikkelaars, GEM De Zuidlanden en een bank.

³² Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten (Ministerie van WWI). In de eerste tranche is door 221 gemeenten een aanvraag ingediend. Wanneer dat in de andere tranches ook het geval was, is de 'gemiddelde' subsidie $395/221 = € 1,7$ miljoen. Verhoudingsgewijs heeft Leeuwarden daarmee een redelijk resultaat behaald. Omdat Leeuwarden echter groter is dan de gemiddelde Nederlandse gemeente had een hoger bedrag mogelijk meer voor de hand gelegen.

³³ Monitoring eerste tranche stimuleringsregeling woningbouw. Ecorys, Rotterdam, 2009, p. 16.

Doel: Inspelen op specifieke vragen van groepen die eerder niet goed aan bod kwamen en zorgen dat "op maat" aanbod voor hen beschikbaar komt. Uitwerken van een loketfunctie door de gemeente.

Resultaat: Ambtenaren waren aanspreekbaar en faciliteerden bijzondere doelgroepen bij hun initiatieven. Voor een hindoestaanse woongroep is in 2010 woonruimte gecreëerd. Vanuit het project Kamers met Kansen zijn een dertigtal kamers gerealiseerd. Drie andere initiatieven hebben (nog) geen resultaat opgeleverd³⁴. In verhouding tot het bereikte resultaat heeft deze maatregel een grote inspanning van gemeentelijke zijde gevraagd.

4. Herprogrammeren van projecten

Doel: Planaanbod beter op de koopvraag afstemmen.

Resultaat: Herprogrammering heeft plaatsgevonden. Grote projecten zijn opgeknipt. Veel nieuwbouw is ontwikkeld in buurtschappen (De Zuidlanden) die volgtijdelijk worden afgebouwd. Redenen daarvoor waren:

- De buurtschappen worden afgebouwd voordat met een nieuw gedeelte wordt begonnen (de wijk maakt daardoor geen onafgebouwde indruk).
- De wijken verenigen de voordelen van zowel dorpen als de stad.
- Elk nieuw deelproject wordt aangepast aan de marktomstandigheden, zodat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de actuele vraag.
- Ook worden kleine hoeveelheden woningen aangeboden, verkocht en gebouwd, zodat projecten eerder van start kunnen (voldoen aan eis van 70% voorverkoop).

Door de herprogrammering en schaalverkleining kon meer consumentgericht worden gebouwd, waardoor de kans op de start van de bouw werd vergroot.

5. Deelprojecten met sociale woningbouw naar voren halen

Doel: Inspelen op de vraag die er nog wel is.

Resultaat: De gemeentelijke woningmarktmonitor 2009-2010 meldt dat de woningcorporaties anticyclisch investeren. Nu investeringen van particuliere ontwikkelaars vanwege de crisis achterblijven, zorgen woningcorporaties voor voortgang in de bouwproductie. In 2010 was tweederde van de woningbouw (zowel sociale huur als sociale koop) van deze partijen afkomstig. Vooral in herstructureringsgebieden zijn veel sociale huur- en koopwoningen gebouwd. Bouw van koopwoningen onder de € 160.000,- bleef achter. Een succesvolle architectenprijsvraag leidde tot het besluit 177 goedkope koopwoningen in Jabikswoude (in De Zuidlanden) te ontwikkelen. De eerste fase (ongeveer de helft van het project) is vrijwel geheel verkocht en in aanbouw.

In de markt is er vraag naar meer van deze woningen, maar de gemeente vindt in het licht van haar langere termijn beleid bouw van grotere aantallen niet opportuun omdat dit zal leiden tot vraaguitval in de bestaande in voorraad. Dit heeft niet tot een expliciet besluit van de gemeente geleid, maar de gemeente vreest dat de verbetering van de woningen via de wijkaanpak in gevaar kan komen. Deze keuze betekent echter ook dat het gewenste aanbod, dat tegen marktprijzen gerealiseerd kan worden, aan woningzoekenden wordt onthouden.

³⁴ Uit de interviews blijkt dat één project nog loopt. Bij een project voor collectief particulier opdrachtgeverschap van acht woningen zijn ten tijde van het onderzoek drie huishoudens actief. Intussen is door vijf initiatiefnemers een stichting opgericht.

Het naar voren halen van sociale woningbouw zorgt ervoor dat de bouwproductie kan doorgaan, maar vraagt veel investeringen van corporaties. Anders dan bij de crisis begin jaren '80 kunnen de corporaties hiervoor niet meer beschikken over overheidssubsidies. Het niet-bouwen van goede en betaalbare woningen omdat elders duurdere en minder goede koopwoningen staan, komt ten goede aan de eigenaren van bestaande koopwoningen, maar gaat ten koste van de kwaliteit van de woningvoorraad in het goedkope koopsegment.

4.3.2 Projectgerelateerde maatregelen

6. Gronden in erfpacht uitgeven

Doel: Investing (hoogte van de lening) voor de consument beperken.

Resultaat: Gemeente heeft onderzoek gestart, maar dit heeft nog geen bevredigende uitkomst opgeleverd. De tot nu toe onderzochte varianten hebben voor sommige doelgroepen onwenselijke of onaantrekkelijke consequenties³⁵.

7. Uitstel van betaling grond bij aankoop van een kavel

Doel: Dubbele woonlasten beperken. Bij aankoop van een vrije kavel krijgen kopers uitstel van betaling van de grond gedurende maximaal twee jaar, voor de tijd dat men de eigen woning nog niet heeft verkocht. Voor de gemeente betekent dit weliswaar enige tijd geen renteopbrengsten, maar wel de zekerheid dat de koop gesloten is, waardoor het risico uiteindelijk klein is.

Resultaat: De maatregel is gunstig geweest voor alle kopers van een kavel. Slechts drie kopers hebben van de maximale periode van twee jaar gebruikgemaakt.

8. Grondprijsverlaging tot een niveau passend bij sociale woningbouw

Doel: Bouwproductie op gang houden. Grondprijsverlaging is van toepassing op koopwoningen met een verkoopprijs tot € 160.000,- (dit geldt voor de 177 woningen in Jabikswoude).

Resultaat: Maatregel is uitgevoerd; beleid is verwoord in de gemeentelijke Nota Grondprijsbeleid (2008). Daarin werd gekozen voor een grondprijsberekening die voor ontwikkelende partijen in het goedkope segment gunstiger is.^{36,37} In de praktijk is het negatieve prijseffect van deze maatregel voor de grondexploitatie beperkt gebleven door gekozen meerwerkopties die ook in de grondprijs meewegen.

9. Opzetten Garantiefonds

Doel: Wegnemen van zorg voor dubbele woonlasten.

Resultaat: Marktpartijen hebben mogelijkheden hiertoe onderzocht, maar tot het oprichten van een garantiefonds is het niet gekomen.

³⁵ Momenteel bereidt de raad een besluit voor voor een proef met de mogelijkheid tot de uitgifte van kavels in erfpacht in De Zuidlanden gekoppeld aan een duurzaamheidsdoelstelling (energieneutrale woningen).

³⁶ Gekozen werd voor het grondquotesysteem in plaats de residuele grondprijsberekening.

³⁷ Actualisatie samenwerking De Zuidlanden. Brief aan de gemeenteraad, van 25 januari 2010, p. 6.

10. Versnellen publiekrechtelijke procedures

Doel: Voorkomen van vertraging in de bouwproductie bij herontwikkeling van projecten.

Resultaat: Ambtelijke procedures en processen worden gestroomlijnd en bestuurlijke besluitvorming wordt versneld.

4.3.3 Generieke maatregelen

11. Inzetten Leegstandswet

Doel: Langdurig te koop staande woningen tijdelijk verhuren.

Resultaat: Inmiddels (november 2011) zijn hiervoor 103 vergunningen verstrekt.

12. Stimulering koopsubsidie

Doel: Bevordering marktdynamiek. Gemeente bracht de landelijke regeling voor koopsubsidie onder de aandacht tijdens woonfestival.

Resultaat: Is succesvol geweest. Leeuwarden heeft hiervoor een gunstig woningaanbod (veel woningen in het lage prijssegment). Koopsubsidie is vaak (ruim 350 maal) toegepast³⁸.

13. Verhogen financieringsgrens Nationale Hypotheek Garantie

Doel: Verruimen financieringsmogelijkheid en extra zekerheid kopers.

Resultaat: Gemeente zou lobbyen, maar dat werd overbodig omdat de regeling landelijk al werd verruimd.

14. Lobby voor lastenverlaging

Doelen: Lobby bij het Rijk ter voorkoming van dubbele betaling overdrachtsbelasting voor woningen in een Garantiefonds; verlenging aftrekbaarheid dubbele woonlasten langer dan twee jaar; afschaffing lasten op bouw kavels indien geen woningen worden gerealiseerd.

Resultaat: De lobby is niet uitgevoerd.

15. Subsidies verstrekken in kwaliteit en duurzaamheid en lobby bij provincie en rijk hierover

Doel: behoud kwaliteit woningbouw.

Resultaat: Via de gemeentelijke Stimuleringsregeling Stedelijke Woonkwaliteit is aan vijf projecten subsidie verstrekt (Tramkwartier, Bakker Postmalocatie, Groot Schavernek, Bij de Put en Voorstreek 99). Waarschijnlijk volgt een zesde project. De gemeente heeft een duurzaamheidssubsidie voor particuliere nieuwbouwwoningen ingesteld. Hiervoor is in de periode 2009 tot en met 2011 € 100.000,- beschikbaar gesteld. Belangstelling voor de subsidie komt langzaam op gang.

Verder is in totaal tweemaal € 10.000,- subsidie gekregen van de provincie. Deze is bedoeld als procesgeld om voorlichtingsbijeenkomsten over isolatiemaatregelen te organiseren. Deze bijeenkomsten zijn gehouden, maar het effect (huishoudens die subsidiemaatregelen treffen) is, blijkens de gehouden interviews, zeer gering.

³⁸ Evaluatie maatregelenpakket PAWL.

16. Databank woningmarkt opstellen

Doel: Kunnen inspringen op actualiteit; beslissingen baseren op juiste informatie.

Resultaat: Een databank is niet opgezet (te arbeidsintensief; te onduidelijk wat de inhoud moest zijn). De gemeente had het gevoel teveel zelf te moeten doen. Partijen stelden wel eisen, maar waren weinig bereid om te investeren en bijvoorbeeld informatie aan te leveren.

17. Leeuwarden promoten als woonstad

Doel: De vraagkant vergroten.

Resultaat: Woonfestivals zijn meermalen gehouden. Naar aanleiding van de festivals zijn enkele woningen verkocht.

18. Financieringsregeling Stimulering Woningbouw

Doel: Gunstigere condities realiseren bij financiering van woningbouw.

Met BNG is een financieringsconstructie uitgewerkt om te bouwen woningen tegen gunstige condities te kunnen financieren. Garantiestelling van € 20 miljoen maakt financiering van 200 woningen mogelijk. Gemeente heeft risico-inschatting gemaakt. De constructie is door externe partijen getoetst op staatssteun (De Brauw en Blackstone - bureau Nijsingh).

Resultaat: Gemeentegarantie is verstrekt voor 38 starterswoningen. Gemeente moet kredietwaardigheid bouwbedrijf toetsen en risico-opslag voor de rente bepalen.

4.3.4 Evaluatie van de maatregelen

Het Platform Aanpak Woningbouw is eind 2011 ondergebracht bij het Platform Wonen Leeuwarden, het al bestaande samenwerkingsverband van makelaars en ontwikkelaars in Leeuwarden. De partijen van dit platform zijn nu met de eigen maatregelen aan de slag gegaan. De nog doorlopende activiteiten zijn ondergebracht in het Platform Woningbouw Leeuwarden, het oorspronkelijke samenwerkingsverband van makelaars en ontwikkelaars in Leeuwarden. De gemeente Leeuwarden (noch de andere partijen) heeft geen behoefte aan een evaluatie van de geformuleerde maatregelen geuit. Wel zijn twee tussentijdse evaluaties verschenen, die in de gemeenteraad zijn besproken (resp. op 12 januari 2010 en 11 november 2011).

De eerste evaluatie is erg beschrijvend en noemt bij elke maatregel enkele voorbeeldprojecten. De resultaten worden slechts gedeeltelijk meetbaar (in aantallen woningen of omvang van de investeringen) gepresenteerd. De tweede evaluatie is een antwoord op een vraag vanuit de gemeenteraad naar aanleiding van de begroting voor 2012. In de memorie van antwoord³⁹ worden puntsgewijs enkele resultaten benoemd.

In een bijlage bij de monitor worden de maatregelen benoemd en de stand van zaken weergegeven en op onderdelen gekwantificeerd.

Hoewel het vaststellen van resultaten niet precies mogelijk is, kunnen wij toch een indicatie geven van het effect van de maatregelen. Daarbij letten wij enerzijds op het

³⁹ Gemeente Leeuwarden. Memorie van antwoord naar aanleiding van behandeling begroting 2012, 10 november 2011.

aantal woningen waarop het beleid betrekking had en anderzijds op de mate waarin de maatregelen (vermoedelijk) invloed hebben gehad op de woningbouw.

Succesvol waren veelal de maatregelen die te maken hebben met bouwprogrammering en flexibiliteit hierin. Ook het aanhaken op bestaande landelijke regelingen is succesvol. Tot de succesvolle maatregel rekenen wij dan ook (genummerd volgens voorgaande paragraaf):

- Regie op de markt door middel van projectentafel/taskforce/versnellingsgelden (1);
- Locatie-inventarisatie en stimuleren van consumentgerichte woningbouw (2);
- Herprogrammeren van projecten; afbouwen in kleine hoeveelheden (De Zuidlanden)(4);
- (Deel)projecten met sociale woningbouw naar voren halen (5);
- Uitstel van betaling grond bij aankoop van een kavel (7);
- Grondprijsverlaging tot niveau passend bij sociale woningbouw (8);
- Versnellen publiekrechtelijke procedures (10);
- Inzetten Leegstandswet (11);
- Stimuleren koopsubsidie (12);
- Leeuwarden promoten als woonstad (17).

Daar tegenover staan maatregelen die niet gerealiseerd zijn.

- Gronden in erfpacht uitgeven (6);
- Opzetten garantiefonds (9);
- Het verhogen van de financieringsgrens NHG (13);
- Lobby voor lastenverlaging (14);
- Lobby en subsidies voor provinciale en rijkssubsidies in kwaliteit en duurzaamheid (15);
- Databank woningmarkt opstellen (16).

Ten slotte vallen instrumenten op waarin veel is geïnvesteerd, maar waar het resultaat in aantal gebouwde woningen beperkt is. Dit geldt voor:

- Financieringsinstrument Stimulering Woningbouw (18);
- Ontwikkelen van verschillende marktniches voor verschillende leefstijlgroepen (3).

Het Plan van Aanpak Woningbouw Leeuwarden heeft als direct effect gehad dat een groot aantal maatregelen is ontwikkeld, waarvan een flink deel ook gerealiseerd is. Naast deze directe effecten moet een belangrijk indirect effect benoemd worden. Het platform heeft partijen bij elkaar gebracht, waardoor communicatie is verbeterd en partijen elkaar beter kennen. De wijze van samenwerking en informatie-uitwisseling staat binnen Leeuwarden bekend als het 'vriendenmodel'.⁴⁰ Blijkens de gehouden interviews wordt dit inzicht alom gedeeld.

⁴⁰ Het begrip 'vriendenmodel' wordt breed binnen de gemeente gebruikt en hangt samen met het 'bruggen bouwen met burgers, bedrijven, brancheorganisaties, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, (hoge)scholen en overheden. Stadsmarketing Deelplan Watertechnologie 2012-2014.

Tabel 4.2 Samenvatting en beoordeling maatregelen

	Maatregel	Aantal woningen waarop maatregel is toegepast	Investering (tijd/geld) door de gemeente	Bijdrage aan stimulering woningbouw
1	Regie op de markt door middel van projectentafel/taskforce/versnellingsgelden	circa 270	xx	xx
2	Locatie-inventarisatie en stimuleren consumentgerichte woningbouw	algemeen	x	x
3	Ontwikkelen van verschillende marktniches voor verschillende leefstijlgroepen	één groepswoning	xx	0/x
4	Herprogrammeren van projecten	De Zuidlanden	xx	xx
5	(Deel)projecten met sociale woningbouw naar voren halen	goedkope huur- en koopwoningen	x	xx
6	Gronden in erfpacht uitgeven	alle koop	x	nbn
7	Uitstel van betaling grond bij aankoop kavel	tientallen	0	x
8	Grondprijsverlaging tot niveau passend bij sociale woningbouw	177	x	x
9	Opzetten garantiefonds	-	0	0
10	Versnellen publiekrechtelijke procedures	algemeen	0	x
11	Inzetten Leegstandswet	103	0	xx
12	Stimuleren koopsubsidie	357	0	xx
13	Het verhogen van de financieringsgrens NHG	middeldure woningen		0
14	Lobby voor lastenverlaging	algemeen	0	0
15	Subsidies verstrekken en lobbyen voor kwaliteit en duurzaamheid	algemeen	x	x
16	Databank woningmarkt opstellen	algemeen		0
17	Leeuwarden promoten als woonstad	algemeen	x	x
18	Financieringsregeling stimulering woningbouw	36	xx	x

Legenda

Zowel de investering als de bijdrage aan de stimulering van de woningbouw zijn meestal niet te kwantificeren in objectieve eenheden. Om de effecten van de maatregelen weer te geven is daarom gebruik gemaakt van een subjectieve codering, die op basis van zowel concrete aantallen indrukken vanuit de interviews tot stand is gekomen. De betekenis is als volgt:

0: geen investering of resultaat
x of + noemenswaardige investeringen of resultaat
xx of ++ veel investeringen of resultaat
nbn nog niet bekend, proef volgt op termijn

Beëindiging GEM De Zuidlanden

In 2008 heeft een evaluatie van de Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM) De Zuidlanden plaatsvonden⁴¹. De woningbouw in De Zuidlanden is veel later dan gepland (vanaf 2008) tot stand gekomen. Oorzaken waren aanvankelijk de buitengewoon taaie planologische procedures, later de economische crisis. Eén van de dragers van de

⁴¹ Actualisatie samenwerking De Zuidlanden. Brief aan de gemeenteraad, van 25 januari 2010, p.2.

samenwerking, de projectmatige bouw van woningen in midden en hoger segment - bij uitstek de expertise van betrokken marktpartijen - kon door de vraaguitval niet worden waargemaakt.

Om toch woningen te kunnen bouwen, is het aanbod gericht op flexibel bouwen voor specifieke doelgroepen. Dat wordt niet als kernkwaliteit van de partijen in de GEM beschouwd. Partijen hebben daarom besloten de GEM op te heffen en in plaats daarvan een 'contractrelatie' aan te gaan. Doelstelling is nog steeds het "ontwikkelen en bouwen van kwalitatief hoogwaardige woningen door de marktpartijen, waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid neemt voor de grondexploitatie"⁴². De ontwikkelaars krijgen de ruimte om 1.800 woningen te bouwen (de zogenaamde bouwclaim). Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de grondverkoop van de gemeente aan de ontwikkelaars.

4.4 Realisatie van het beleid

De bouw in Leeuwarden heeft vanwege de crisis een ander karakter gekregen dan voorgenomen in het beleidsplan. In aantallen gemeten is 85% van de doelstelling gerealiseerd. Het grootste verschil doet zich in kwalitatief opzicht voor: in plaats van 15% bestaat bijna 50% van de productie uit huurwoningen, vooral in het goedkopere segment⁴³. Koopwoningen worden in alle segmenten minder gebouwd dan voorgenomen, met uitzondering van het exclusieve segment. Opmerkelijk is dat van de voorgenomen bouw van goedkope koopwoningen weinig is terechtgekomen (3% in plaats van 20%). Enerzijds omdat de gemeente de concurrentiepositie van de bestaande woningen in het goedkope segment niet in gevaar wilde brengen, anderzijds omdat veel woningen in het duurdere huursegment (vanaf € 550,-) zijn gebouwd. Deze woningen bedienen ongeveer dezelfde doelgroep.

⁴² idem, p.4.

⁴³ Het gaat hierbij om het aandeel van de huurwoningen bij een gedaalde woningbouwproductie; in absolute zin steeg de productie van huurwoningen niet zo sterk en was de procentuele stijging vooral het gevolg van de daling van het aantal gebouwde koopwoningen.

Tabel 4.3 Het nieuwbouwprogramma (volgens het Woonplan 2008) en de gerealiseerde woningbouw in 2008 tot en met 2010)

		Voorgenomen	Gerealiseerd	Verschil
Huur	goedkoop	10%	31%	21%
	duur	5%	16%	11%
	Totaal huur	15%	48%	33%
Koop	goedkoop	20%	3%	-17%
	middel/duur	35%	23%	-12%
	duur	25%	14%	-11%
	exclusief	5%	13%	8%
	Totaal koop	85%	52%	-33%
	Totaal %	100%	100%	0%
Totaal	Totaal aantal	1.560	1.343	-217

*) Streven was de woningvoorraad netto (na aftrek van sloop en onttrekkingen) te laten toenemen met circa 1.200 woningen. De feitelijke netto toevoeging bedroeg 990 woningen.

Tussentijdse bijstelling

Jaarlijks vindt, bij het opstellen van de begroting voor het volgende jaar, een bijstelling van het voorgenomen bouwprogramma plaats. Door de moeilijk voorspelbare ontwikkelingen op de woningmarkt wordt het beleid in de loop van de jaren bijgesteld in de richting van het bouwen van minder koop- en meer huurwoningen. De veranderingen die zich in de praktijk al voordoen, worden aangepast in de begroting voor de komende jaren. Het normatieve beleid wordt hiermee vervangen door een meer praktijkgericht beleid.

De verklaring van de verschillen tussen beleid en realisatie zit voor een belangrijk deel in de vervangende nieuwbouw. In de jaren 2009 en 2010 zijn immers relatief veel (316) woningen gesloopt (waarvan 299 huurwoningen). Er werden in deze jaren 50 huurwoningen meer gesloopt dan gebouwd.

In de koopsector valt de onderproductie in het goedkoopste segment op. Uit de interviews komt naar voren dat door de gestegen bouwrijzen het bijna niet meer mogelijk was woningen in dit segment te bouwen. Door de woningcorporaties wordt ervaren dat de belangstelling vooral uitgaat naar woningen rond € 125.000,-. Met het bouwen van woningen tegen de € 160.000,- is de gemeente voorzichtig. Hoewel het mogelijk is om voor dit bedrag aantrekkelijke woningen te bouwen, heeft de gemeente besloten de productie in dit segment beperkt te houden⁴⁴. In dit segment is het aanbod van bestaande woningen immers ook groot. Nieuwbouw zou naar verwachting de minder gunstige marktpositie van deze voorraad verder verslechteren, waardoor de mogelijkheid om de bestaande woningvoorraad (energetisch) te verbeteren, zal afnemen.

⁴⁴ Voor de nieuwbouw van goedkope koopwoningen in De Zuidlanden (Jabikswoude) is in 2011 een prijsvraag onder architecten gehouden. Van het winnende ontwerp worden 177 woningen gerealiseerd.

Tabel 4.4 Het nieuwbouwprogramma volgens de begrotingen over de betreffende jaren

		2008	2009	2010	2011
Huur	goedkoop	10%	10%	25%	25%
	duur	5%	10%	9%	9%
	Totaal huur	15%	20%	34%	34%
Koop	goedkoop	20%	15%	13%	13%
	middel/duur	35%	35%	29%	29%
	duur	25%	20%	17%	17%
	exclusief	5%	10%	9%	9%
	Totaal koop	85%	80%	67%	67%
	Totaal	100%	100%	100%	100%
	Totaal				
Totaal	aantal	520	640	400	400

Samenvattend:

- 85% Van de voorgenomen woningbouw wordt gerealiseerd.
- Sterke verschuiving van koopwoningen naar (goedkope) huurwoningen.
- Beleid wordt vanwege de onvoorspelbare markt jaarlijks bijgesteld.

Realisatie: veranderingen in de huishoudenssamenstelling

Inkomens

In de periode van 2007 tot 2009⁴⁵ zijn de inkomens in Leeuwarden sterker gestegen dan in de provincie Fryslân als geheel. Deze conclusie geldt voor alle toegepaste berekeningswijzen.

Tabel 4.5 Ontwikkeling van inkomens in de jaren 2007-2009

		2007	2009	Ontwikkeling (2007=100%)
aandeel huishoudens met een bovenmediaan inkomen	Fryslân	46,5%	46,7%	100,4%
	Leeuwarden	36,1%	37,1%	102,8%
gemiddeld besteedbaar jaarinkomen per persoon	Fryslân	€ 18.300,-	€ 18.600,-	101,6%
	Leeuwarden	€ 17.800,-	€ 18.400,-	103,4%
gemiddeld besteedbaar jaarinkomen particuliere huishoudens	Fryslân	€ 30.100,-	€ 30.900,-	102,7%
	Leeuwarden	€ 25.900,-	€ 27.000,-	104,2%

Huishoudens met kinderen

Het aandeel gezinnen met kinderen is in 2011 ten opzichte van 2007 in Leeuwarden aanzienlijk toegenomen, terwijl in de provincie Fryslân als geheel sprake was van een afname. Relatief heeft de gemeente Leeuwarden beduidend meer gezinnen met kinderen aan zich weten te binden dan gemiddeld in Fryslân het geval was.

⁴⁵ Recentere inkomensgegevens zijn bij het CBS niet beschikbaar.

Tabel 4.6 Ontwikkeling aandeel huishoudens met kinderen in de periode 2007-2011

	2007	2011	Index (2007=100)
Fryslân	52,5%	52,2%	98,7
Leeuwarden	48,3%	49,5%	102,1

De doelstelling om het aandeel huishoudens met hogere inkomens te laten toenemen, is ook geslaagd, wanneer wij de ontwikkeling over een lange periode bekijken⁴⁶. Het aantal huishoudens met een bovenmodaal inkomen is tussen 2001 en 2009 in Leeuwarden sterker gestegen (toename met 4,2%) dan in de provincie Fryslân (toename met 2,9%). Ook nam het aandeel huishoudens met kinderen tussen 2001 en 2011 sterker toe in Leeuwarden (toename met 4,0%) dan in Fryslân (afname met 7,5%).

Tabel 4.7 Ontwikkeling van huishoudens naar inkomen en samenstelling vanaf 2001

	Aandeel huishoudens bovenmodaal inkomen			Aandeel huishoudens met kinderen		
	2001	2009	Index (2001=100)	2001	2011	Index (2001=100)
Fryslân	45,4%	46,7%	102,9	53,5%	49,5%	92,5
Leeuwarden	35,6%	37,1%	104,2	47,6%	49,5%	104,0

Samenvattend:

- Door de gestegen marktprijzen en kosten voor de woningbouw zijn minder goedkope huur- en koopwoningen gebouwd dan voorgenomen.
- De aanzienlijke productie van sociale huurwoningen komt voort uit eerder in gang gezette bouwplannen, waarvan de realisatie lastig en niet exact gepland kan worden.
- De achterliggende doelstelling om het aantal huishoudens met hogere inkomens te laten toenemen is gerealiseerd. Het aantal huishoudens met kinderen is toegenomen, terwijl dit elders in Fryslân afnam.

Woonkwaliteit van wijken

De gemeente is vanaf het maken van de afspraken met de omringende gemeenten in 1998 steeds gericht geweest op het bouwen van wijken met voldoende omgevingskwaliteit. Voldoen de nieuwe wijken nu aan deze criteria? Wij kunnen dit beoordelen aan de hand van de in 2011 verschenen Sociale Index voor Leeuwarden⁴⁷. In deze monitor worden Leeuwarden en haar wijken op basis van 14 criteria beoordeeld. Alle nieuwe wijken scoren op minimaal acht punten beter dan gemiddeld en op maximaal twee punten minder dan gemiddeld. In Zuiderburen en De Zuidlanden wordt de binding van de bewoners aan de wijk als 'kwetsbaar' beoordeeld; een lagere score dan gemiddeld in Leeuwarden. Wel dient er rekening meegehouden te worden dat het predikaat kwetsbaar betrekking heeft op cijfers geldend voor De Zuidlanden en het grotere Goutum samen.

De wijk Blitsaerd scoort op 11 punten beter dan gemiddeld, maar op twee onderdelen minder goed. Naast de binding aan de wijk/het dorp gaat het ook om de fysieke

⁴⁶ De jaartallen 2001 en 2009 zijn gekozen omdat geen eerdere of latere informatie voor Leeuwarden beschikbaar is.

⁴⁷ Sociale Index Leeuwarden. RIGO, 2011. Zie ook: www.socialeindex.nl/leeuwarden.

kenmerken (aanwezigheid voorzieningen, tevredenheid woonomgeving, wijkschouwresultaten).

Dit laatste zal samenhangen met het gegeven dat Blitsaerd al enkele jaren in ontwikkeling is, maar dat de bouw sinds 2010 vrijwel is stilgevallen. Men heeft ervoor gekozen het karakter van de wijk (exclusieve woningbouw) ongewijzigd te laten en niet tot de bouw van goedkopere woningen over te gaan. In tegenstelling tot De Zuidlanden worden hier geen kleine buurtschappen ontwikkeld, maar is de woningbouw over het gebied verspreid. Door de crisis zal Blitsaerd waarschijnlijk nog verscheidene jaren het karakter van een niet-afgebouwde wijk behouden.

Uit de monitor Sociale Index voor Leeuwarden komt naar voren dat een deel van de bestaande wijken minder positief scoort, ondanks de inspanningen van de gemeente om in de wijkaanpak de kwaliteit in een reeks bestaande wijken te verhogen. Doordat Leeuwarden heeft gekozen voor concentratie van de duurdere nieuwbouw aan de buitenranden van de gemeente, is de kwaliteitsimpuls van de nieuwbouw vooral in deze wijken groot. Dit betekent dat de gemeente haar beleidsdoel om te streven naar 'goede woonmilieus voor lage inkomens' ook door middel van andere maatregelen - in de wijkaanpak - moet realiseren.

4.5 De rol van de raad

De gemeenteraad is steeds betrokken geweest bij de besluitvorming. Enerzijds door schriftelijke toelichtingen, anderzijds door bijvoorbeeld een jaarlijkse excursie naar grote bouwprojecten (De Zuidlanden). Essentiële beleidsvoorstellen (zoals het Woonplan) zijn door de raad vastgesteld. Vanuit de raad is een amendement ingediend om ten minste 400 sociale huurwoningen te bouwen bovenop het aantal woningen dat ter compensatie van gesloopte huurwoningen wordt gebouwd. Motivering hiervan is dat in voorgaande jaren deze compensatie achterwege is gebleven, waarbij niet wordt verwezen naar gegevens over de vraag op de woningmarkt. Het amendement is aangenomen.

4.6 Wijziging van het beleid

In november 2011 verschijnt "Het Leeuwarder Bestek", een nota met de samenwerkingsafspraken van de gemeente met de corporaties. Hierin wordt het beleid aangepast aan de marktomstandigheden en actuele demografische prognoses: "Jaarlijks zullen zo'n 200 tot 300 woningen netto worden toegevoegd. Nu zien wij dat de geplande nieuwbouw zich nog vooral richt op gezinnen en op het duurdere marktsegment, terwijl de hoofdpoging vooral in het middeldure segment en op een- en tweepersoonshuishoudens ligt."⁴⁸ Zowel qua aantallen als qua doelgroep neemt de gemeente hiermee afscheid van het (normatieve) beleid dat vanaf 1998 is gevoerd. De nieuwe koers sluit qua aantallen beter op de situatie op de woningmarkt. Qua doelgroep (een- en tweepersoonshuishoudens) haakt de gemeente aan bij wat al in 2004 door het Expertteam

⁴⁸ Raadsbrief gemeente Leeuwarden, 14 november 2011.

Uitvoering Grotestedenbeleid is aanbevolen. Voor wat betreft de uitleglocaties wordt vooralsnog vastgehouden aan eerdere keuzes. De gemeente heeft hier nog steeds een opgave op het vlak van het vergroten van het aanbod in het midden- en duurdere segment, zowel in de koop als huur.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen en analyse

Op basis van voorgaande beschrijving van het woningbouwbeleid en op basis van het door ons ontwikkelde normenkader (zie bijlage 1) kan de beantwoording van de onderzoeksvragen ter hand worden genomen. Bij die beantwoording voegen wij, daar waar dat nuttig is, een korte analytische reflectie toe.

1. Welke doelen heeft de gemeente benoemd bij het formuleren van het woningbouwbeleid?

Vanaf 1998 staat het woningbouwbeleid van de gemeente Leeuwarden in het teken van het concentreren van woningbouw in de stad in plaats van in de omringende gemeenten. Tegelijkertijd wil Leeuwarden in de nieuwbouw de nadruk leggen op het bouwen van dure woningen. Zij wil huishoudens met hoge inkomens aan de stad binden. Het beleid is in lijn met de provinciale doelstelling om (het aantal woningen in) de grotere steden in de provincie te versterken en daarbij te streven naar een toename van hogere inkomensgroepen in de steden.

De keuze van de provincie sluit aan op het gedachtegoed van het landelijke Grotestedenbeleid zoals dat rond de eeuwwisseling werd gevoerd. Hierin werd gestreefd naar 'sterke steden', wat zich onder andere vertaalde in het vergroten van het aandeel huishoudens met hoge inkomens. Ook in het herstructureringsbeleid streefde men in deze tijd naar een toename van hoge inkomensgroepen in wijken waar zij waren ondervertegenwoordigd.

Vanaf 2004 verschuift het accent van 'duur' naar 'middelduur'. De gemeente wil blijven bouwen voor een 'brede doelgroep', waaronder gezinnen met kinderen. Daarbij zijn zorg voor een goed woonmilieu voor lagere inkomens en vergroten van de keuzevrijheid voor de woonconsument aandachtspunten in het beleid⁴⁹.

De beleidsdoelen ten aanzien van de woningbouw zijn concreet vertaald naar aantallen te bouwen woningen en naar onder andere woningtypen en prijsklassen. Er zijn geen doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de beoogde wijzigingen in de bevolkingssamenstelling (huishoudens met hogere inkomens). Ook zijn de begrippen 'goed woonmilieu voor lage inkomensgroepen' en 'keuzevrijheid voor de woonconsument' niet nader gedefinieerd. Hierdoor is een exacte toetsing van de mate waarin het gestelde doel bereikt is, niet goed mogelijk.

Met het intreden van de kredietcrisis in het najaar van 2008 verandert het beleid opnieuw. De nadruk komt meer op sociale woningbouw te liggen en de kwantitatieve doelstelling

⁴⁹ Hierbij speelt mee dat prijssegmenten, die in 2004 "duur" werden gevonden, als gevolg van de sterke prijsstijgingen op de koopmarkt vijf jaar later tot het middeldure segment worden gerekend.

wordt verlaagd. Beide wijzigingen sluiten aan op de ontwikkelingen op de woningmarkt. Eind 2011 is nog steeds geen einde van de crisis in zicht. De woningbouwprogrammering wordt opnieuw bijgesteld. Het bouwtempo daalt verder en de nadruk komt meer te liggen op midden- in plaats van hoge inkomens en meer op één- en tweepersoonshuishoudens dan op gezinnen.

2. Op welke bronnen baseert de gemeente dit inzicht?

De gemeente baseert haar beleid in 1998 op de provinciale beleidsnota's 'Wenjen yn Fryslân' (de versies 1998, 2000 en 2000+). Deze nota's sluiten aan op het rond 2000 gevoerde landelijke Grotestedenbeleid, waarin men onder andere trachtte het aandeel personen met hogere inkomens in de steden te laten toenemen. De gedachte achter dit beleid is om de grootschalige wijken met concentraties van lage inkomensgroepen tegen te gaan door de woningkwaliteit te verbeteren en menging van inkomensgroepen te bevorderen.

De gemeente maakt een beleidskeuze die niet rechtstreeks uit woningbehoeftenonderzoek naar voren komt. Volgens dit onderzoek is juist vooral in de omringende gemeenten van Leeuwarden veel behoefte aan dure woningen. In 1998 zijn vraag naar en aanbod van dure woningen in Leeuwarden nagenoeg in evenwicht. Vanaf 2004 baseert de gemeente zich op de (stads)regionale uitkomsten van het woningbehoeftenonderzoek (WOBOf 2003). Er is geen analyse opgesteld van de actuele overschotten en tekorten op de woningmarkt van Leeuwarden.

De keuze om in Leeuwarden relatief veel dure woningen te bouwen kan uiteraard gemaakt worden, maar vastgesteld moet worden dat deze niet direct door woningbehoeftenonderzoek wordt onderbouwd. Uit dit onderzoek bleek immers dat de behoefte aan dure woningen zich niet in, maar juist rond Leeuwarden voordoet. Afwijken van onderzoeksresultaten mag uiteraard, maar dient wel te worden onderbouwd. Uit interviews met de gemeente blijkt dat zij het woningbehoeftenonderzoek, zoals dat heeft plaatsgevonden, niet als een goed instrument beschouwt om te bepalen of er behoefte is aan dure woningen in de stad. Doordat in Leeuwarden geen goede voorbeelden aanwezig waren van 'landelijke woonmilieus' (ruim opgezette wijken met luxe woningen), zou de woonconsument deze in het onderzoek ook niet naar voren brengen. Deze zienswijze wordt ondersteund door een aantal deskundigen in Nederland⁵⁰.

Hiermee wordt het risico gelopen dat woningen worden gebouwd die wel in de stadsregio, maar niet in Leeuwarden worden gevraagd. Wel maakt de gemeente gebruik van feitelijke gegevens (van makelaars en woningcorporaties) over de belangstelling voor huur- en koopwoningen. De gemeente geeft in haar beleidsnota's geen duidelijke onderbouwing van het feit dat de uitkomsten van het woningbehoeftenonderzoek worden genegeerd. Vanaf 2007 wordt een aparte analyse voor Leeuwarden opgesteld en de resultaten hiervan worden wel betrokken bij het opstellen van het woningbouwprogramma.

⁵⁰ Boelhouwer, P.J., Coolen, H.C.C.H. en Hilkhuyzen, G.L.M. (1998) Zin en onzin van woningmarktonderzoek, In Tijdschrift van de Volkshuisvesting 4, nr. 8, p. 46-51.

3. Van welke instrumenten bedient de gemeente zich bij het uitvoeren van de regierol?

In 1998 maakt de gemeente afspraken met omringende gemeenten in het Stadsgewest Leeuwarden om de woningbouw aldaar te temporiseren en in Leeuwarden te versnellen. Ook wordt afgesproken dat kavels en de nieuwe woningen die in de omliggende dorpen worden aangeboden, in eerste instantie bestemd worden voor doorstromers binnen de betreffende gemeente of dorp. Bij partijen (gemeente, provincie) bestaat consensus over het gegeven dat een verdere concentratie van het aantal huishoudens met hoge inkomens in de omringende gemeenten vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk is.

Een belangrijk instrument is het opstellen van een woningbouwdifferentiatie op basis waarvan de gemeente beleidsdoelen wil realiseren. Bij het bepalen van de nieuwbouwdifferentiatie legt de gemeente de nadruk op het bouwen van dure woningen (vanaf € 230.000,- en voor een deel vanaf € 340.000,-). In de samenwerking met marktpartijen kiest de gemeente voor vaste samenwerkingsverbanden en daarmee voor een minder op concurrentie sturend model. Overwegingen van de gemeente zijn daarbij dat dit de continuïteit van de woningbouw en risicospreiding ten goede komt. Het kan echter ten koste gaan van de 'creatieve concurrentie', waarbij partijen worden uitgedaagd om een betere prijs of kwaliteit te bieden.

Leeuwarden heeft na 2004 verschillende instrumenten ingezet om de woningproductie te ondersteunen. Naast de veranderde differentiatie ging het ook om het maken van (prestatie)afspraken met bouwende partijen, het aangaan van een PPS-constructie voor De Zuidlanden en het faciliteren van bouwers door informatievoorziening en het stroomlijnen van procedures. Hoewel het effect van de maatregelen individueel lastig is vast te stellen, heeft het uitvoeren van alle maatregelen tezamen in ieder geval het bouwtempo aanzienlijk versneld. Daarbij moet worden aangetekend dat de economische situatie gunstig was. Tevens worden in deze periode de vruchten geplukt van beleid dat al eerder in gang is gezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de planvoorbereiding en de afhandeling van de procedures die door omwonenden werden aangespannen. Ook zijn de fundamenteën voor de samenwerkingsovereenkomsten al voor 2004 gelegd.

4. Welke invloed heeft de kredietcrisis op de gestelde doelen gehad en welke beheersingsmaatregelen heeft de gemeente genomen?

De crisis maakt aanvullende maatregelen noodzakelijk. Vraaguitval in de koopsector noopt tot onder andere temporisering, prioritering, financieringsmaatregelen en het verbeteren van de prijs/kwaliteitverhouding. Het Platform Aanpak Woningbouw Leeuwarden formuleert voortvarend een veertigtal maatregelen. Bij 18 ervan was de gemeente (mede) uitvoerder of maakte deel uit van de regiegroep. De gemeente heeft hiermee een actieve rol in het proces gespeeld.

In het opstellen van een plan van aanpak voor de woningbouw in crisistijd was Leeuwarden niet uniek, veel gemeenten stelden een actieprogramma voor de woningbouw op. In G32-verband⁵¹ vond afstemming tussen de gemeenten plaats. Kenmerkend voor Leeuwarden is

⁵¹ Samenwerkingsverband van 32 (middel)grote steden binnen het landelijk Grotestedenbeleid.

het grote aantal voorgenomen maatregelen en het brede spectrum van partijen, dat hierbij betrokken is.

5. Wat is de effectiviteit van deze instrumenten geweest?

De gemeente monitort de nieuwbouw. Tot 2004 wordt maar de helft van het beoogde aantal woningen gebouwd. De randgemeenten bouwen daarentegen veel meer dan overeengekomen. In kwalitatief opzicht bereikt de gemeente wel haar doel: het accent ligt op het bouwen van relatief dure woningen.

In de jaren 2005-2007 werd een bouwproductie gerealiseerd die het voorgenomen aantal van 1.560 met 370 overtrof. De productie van goedkope koopwoningen bleef sterk achter bij het geplande aantal. Wel werden veel meer middeldure koopwoningen en dure huurwoningen gebouwd dan beoogd.

De doelstelling om het aandeel huishoudens met hogere inkomens te laten toenemen, is geslaagd. Het aantal huishoudens met een bovenmodaal inkomen is tussen 2001 en 2009 in Leeuwarden sterker gestegen (4,2%) dan in de provincie Fryslân (2,9%). Ook nam het aandeel huishoudens met kinderen tussen 2001 en 2011 aanzienlijk sterker toe in Leeuwarden (4,0%) dan in Fryslân (-7,5%).

Leeuwarden heeft lering getrokken uit de evaluatie van het woningbouwbeleid in 2004 en realiseert een sterke toename van de woningbouw. Enerzijds door een flexibele en faciliterende opstelling bij het aanpassen van bestemmingsplannen, het voldoen aan bouwtechnische voorwaarden en het geven van de juiste informatie aan partijen. Anderzijds hebben de samenwerkingsafspraken met ontwikkelaars de productie verder ondersteund. De basis voor het realiseren van de groei in de bouwproductie (aankoop en bouwrijp maken van gronden) was weliswaar vaak al voor 2004 gelegd.

In 2008 maakt Leeuwarden een nieuw Woonplan, op basis waarvan de gemeente een uitgewerkt (SMART) activiteitenprogramma opstelt. De crisis noopt de gemeente in 2009 om samen met andere actieve partijen in de woningbouw de maatregelen te herzien. Van de maatregelen waarin een rol van de gemeente werd verwacht, is ongeveer de helft succesvol geweest. Enkele maatregelen kostten veel inspanningen, maar hebben weinig opgeleverd. En andere maatregelen zijn niet uitgevoerd (bijvoorbeeld omdat zij door landelijke ontwikkelingen waren achterhaald, zoals de lobby voor een hogere norm voor Nationale Hypotheek Garantie, of omdat zij onvoldoende zijn uitgewerkt (zoals het opzetten van een database over de woningmarkt)).

De vraag hoeveel woningen als gevolg van de maatregelen extra gebouwd hebben kunnen worden is niet te beantwoorden, omdat de meeste maatregelen slechts gedeeltelijk bijdragen aan de realisatie van woningen. Bovendien is het effect van externe ontwikkelingen (landelijke verlaging overdrachtsbelasting, strengere eisen voor hypotheekverstrekking) niet te isoleren. Dat sluit echter niet uit dat niet kan worden nagegaan in hoeverre de voorgestelde maatregelen zijn uitgevoerd en wat de mogelijke effecten zijn geweest. Een systematische inventarisatie heeft echter niet plaatsgevonden. Daardoor blijven mogelijkheden liggen om te leren van de praktijk en in de toekomst mogelijk effectiever te kunnen handelen. Ook zou bij de uitvoering van de maatregelen

meer systematiek kunnen worden verwacht. De veelheid van maatregelen roept behoefte aan prioritering op, maar deze is niet aangebracht.

Het rapport 'Handleiding stedelijke herprogrammering woningbouw'⁵² geeft een overzicht van door de gemeenten getroffen maatregelen en doet aanbevelingen voor de komende jaren. Veel voorkomende maatregelen zijn ook in Leeuwarden uitgevoerd. Dit geldt voor de herprogrammering van projecten, communicatie over de ontwikkelingen, flexibele en kleinschalige bouwprogramma's. Daarnaast doet het rapport aanbevelingen over het (regelmatig) actualiseren van de structuurvisie en het toepassen van nieuwe instrumenten (zoals het geven van vergunningen voor bepaalde tijd, opstellen maatschappelijke kosten-batenanalyses).

Ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen geldt dat twee belangrijke onderliggende beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd: zowel het aandeel huishoudens met hoge inkomens als het aandeel gezinnen met kinderen is sterker gestegen dan in Fryslân. De gemeente is er daarnaast in geslaagd het accent te leggen op het bouwen van dure woningen.

De geplande woningbouwaantallen zijn vanaf 2005 eveneens gerealiseerd. De woningen liggen over het algemeen goed in de markt en concurreren (in het lage koopsegment) met de bestaande woningvoorraad. De nieuwe uitbreidingswijken worden positief beoordeeld, hoewel Blitsaerd nog lang een 'wijk in ontwikkeling' dreigt te blijven.

6. In hoeverre heeft de gemeenteraad haar controlerende en kaderstellende rol kunnen uitvoeren?

De raad van de gemeente Leeuwarden is geïnformeerd en heeft ingestemd met de centrale uitgangspunten van het beleid. Zo heeft de gemeente de woonplannen van 2004 en 2008 vastgesteld. De raad is gedurende de beleidsperiode steeds geïnformeerd over de voortgang in de woningbouw in de gemeente. Bij tussentijdse beleidswijzigingen (grondbeleid, maatregelen kredietcrisis, bijstelling woningbouwprogramma) wordt de raad adequaat geïnformeerd. Na 2008 wordt het beleid minder planmatig uitgevoerd. Door de crisis is de uitvoerbaarheid van het beleid minder voorspelbaar geworden. Ook al door onzekerheid over de ernst en de duur van de crisis.

⁵² Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw; NICIS Institute, Den Haag, 2011.

5.2 Conclusies

1. De belangrijkste beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd: het in 2004 voorgenomen aantal woningen is eind 2010 ruimschoots gerealiseerd. De toename van huishoudens met hogere inkomens en huishoudens met kinderen is in Leeuwarden sterker geweest dan elders in Fryslân. De wijken herbergen kwalitatief goede woningen en hebben een gewaardeerde omgevingskwaliteit.
2. Het in 1998 verwoorde beleid is in verschillende opzichten niet meetbaar en toetsbaar geformuleerd. Door de jaren heen verandert dit echter. Leeuwarden laat in haar woningbouwbeleid merken te leren en te verbeteren. Het Woonplan 2008 omvat (veel meer dan in 2004) een toetsbaar uitvoeringsprogramma, afstemming met onderzoek wordt in 2008 beter betrokken in de beleidsvorming, planologische en technische voorbereiding van woonwijken gebeurt beter, prestatieafspraken met woningcorporaties worden meer gemeenschappelijk tot stand gebracht.
3. Indien nodig stelt de gemeente tussentijds haar beleid bij. Dat geldt bij uitstek voor de kredietcrisis, maar ook voor de evaluatie van de Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij (GEM) en de bijstelling van het nieuwbouwbeleid naar omvang en doelstelling. Sinds het begin van de crisis heeft Leeuwarden de belangrijkste maatregelen op een goede manier getroffen. Het herprogrammeren en kleinschalig en consumentgericht ontwikkelen heeft een positief bijgedragen aan het achterwege blijven van leegstand en de realisatie van leefbare woonwijken.
4. De gemeente heeft diverse maatregelen ingezet om de woningbouw tijdens de crisis te stimuleren. Daarbij heeft zij een constructieve rol in het Platform Aanpak Woningbouw Leeuwarden gespeeld. Wel ontbreekt er een goede evaluatie van de ingezette maatregelen. Een aantal maatregelen is in de planningsfase blijven steken. Daarnaast zijn veel maatregelen gestart zonder dat expliciet duidelijk was wat de beoogde baten zouden moeten zijn.
5. De gemeente onderbouwt haar beleid niet altijd met onderzoek. Soms wordt beleid gevoerd dat tegen de uitkomsten van onderzoek ingaat. Hierbij motiveert de gemeente niet altijd duidelijk waarom zij dit doet en hoe eventuele risico's die hierdoor worden genomen, worden beperkt.
6. De wijken De Zuidlanden en Blitsaerd zijn beide midden in hun ontwikkeling getroffen door de crisis. In De Zuidlanden hanteert de gemeente het principe van gefaseerd bouwen, waardoor de wijk er steeds 'afgebouwd' uitziet. Voor Blitsaerd ontbreekt een dergelijke aanpak. De wijk dreigt nog lang de uitstraling van een 'wijk in ontwikkeling' te blijven behouden.
7. De gemeenteraad is in het algemeen adequaat geïnformeerd over het beleid.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies doet de Rekenkamer de Raad de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een evenwichtige onderbouwing van het beleid. Het beleid dient bij voorkeur te worden onderbouwd vanuit verricht onderzoek. Indien het beleid niet logisch aansluit op het verrichte onderzoek, dient de gemeente hiervan een heldere onderbouwing te geven en eventueel aanvullend onderzoek te doen.
2. Ga na hoe de woon- en leefsituatie in de wijk Blitsaerd kan worden verbeterd. Naar verwachting duurt het nog verscheidene jaren voordat de wijk is afgebouwd.
3. Kies bij het uitvoeren van (crisis)maatregelen voor een systematische aanpak. Breng daarbij een prioritering aan en pas daarbij de Plan-Do-Check-Act-cyclus nadrukkelijker toe. Systematische kennis over het effect van de maatregelen ondersteunt het treffen van maatregelen in de toekomst.
4. Stel bij het uitvoeren van crisismaatregelen een kosten-batenanalyse op. Bij verschillende maatregelen zijn veel inspanningen gepleegd zonder dat duidelijk was wat de te verwachten baten zouden zijn.

6. Bestuurlijke reactie

Rekenkamer gemeente Leeuwarden
De heer drs. P.L. Polhuis

Geachte heer Polhuis,

De Rekenkamer gemeente Leeuwarden stelt ons in de gelegenheid om te reageren op uw onderzoek Bouwen met Beleid. Van deze mogelijkheid maken wij graag gebruik.

Uit uw onderzoek komt een beeld naar voren dat wij herkennen en in grote lijnen onderschrijven. Wij beperken ons dan ook in deze reactie tot het plaatsen van een aantal kanttekeningen bij de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Belangrijke conclusies uit het rapport zijn dat in de afgelopen jaren de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd waar het gaat om de woningbouwproductie en het binden van de doelgroepen van beleid, zoals de hogere inkomensgroepen en de huishoudens met kinderen. Ook stelt u in uw conclusies dat het woningbouwbeleid steeds beter meetbaar en toetsbaar is geworden en indien nodig, zoals ten gevolge van de kredietcrisis, tussentijds is bijgesteld. Wij zijn blij met deze constatering en onderschrijven deze.

U concludeert verder dat er een goede evaluatie ontbreekt van de maatregelen die zijn ingezet om de woningbouw tijdens de crisis te stimuleren. Een aantal maatregelen is in de planningsfase blijven steken. Daarnaast zijn veel maatregelen gestart zonder dat expliciet duidelijk was wat de beoogde baten zouden moeten zijn.

Daarover willen wij het volgende opmerken. In de memorie van antwoord op de Programmabegroting van 2012 is door ons een toelichting gegeven op de crisismaatregelen woningmarkt. Deze crisismaatregelen zijn niet exclusief door de gemeente opgesteld, maar betreffen ook initiatieven vanuit de markt. Wij zijn het met u eens dat in de beschrijving van de maatregelen scherper had kunnen worden aangegeven welke doelen en baten nagestreefd werden met deze maatregelen. Bij de aanbevelingen gaan we hier nader op in.

Verder concludeert u dat de gemeente haar beleid niet altijd onderbouwt met onderzoek. Soms wordt zelfs beleid gevoerd dat tegen de uitkomsten van onderzoek ingaat, zonder dat duidelijk wordt gemotiveerd waarom wordt afgeweken.

Deze conclusie treft het snijpunt tussen onderzoek en beleid. De keuzes binnen het (woon)beleid betreffen uiteindelijk altijd politieke keuzes over wat haalbaar en wenselijk is. De politiek definieert welke doelstellingen met publieke middelen nagestreefd moet worden. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen onderzoeksresultaten en beleidskeuzes.

U constateert in uw conclusies een verschil in benadering door de gemeente waar het gaat om aanpak als gevolg van de crisis voor de gebieden De Zuidlanden en Blitsaerd.

Dit hangt vooral samen met de positie van de gemeente bij de ontwikkeling van deze gebieden. Bij de aanbevelingen komen wij hier ook nader op terug.

Aanbevelingen

Onderstaand geven wij per aanbeveling onze reactie.

5. *Zorg voor een evenwichtige onderbouwing van het beleid. Het beleid dient bij voorkeur te worden onderbouwd vanuit verricht onderzoek. Indien het beleid niet logisch aansluit op het verrichte onderzoek, dient de gemeente hiervan een heldere onderbouwing te geven en eventueel aanvullend onderzoek te doen.*

Op zich kunnen wij ons vinden in deze aanbeveling. Toch is hierbij enige nuancering op z'n plaats. Het beleid wordt door ons zoveel mogelijk op basis van relevante en actuele cijfers onderbouwd. Dit wel in de wetenschap dat prognoses in de huidige tijd een grotere mate van onzekerheid kennen. Daarbij komt ook dat het bij het woonbeleid in grote mate door politieke keuzes wordt bepaald. De gemeente kent een ruime mate van beleidsvrijheid en de politieke opvattingen hierover zijn vaak uitgesproken van karakter en tijd- en plaatsafhankelijk.

6. *Ga na hoe de woon- en leefsituatie in de wijk Blitsaerd kan worden verbeterd. Naar verwachting duurt het nog verscheidene jaren voordat de wijk is afgebouwd.*

Hoewel we deze aanbeveling begrijpelijk vinden, betekent dit niet dat uitvoering hiervan zonder meer mogelijk is. Wij willen u er op wijzen dat Blitsaerd in een andere organisatievorm wordt ontwikkeld dan bijvoorbeeld De Zuidlanden. Voor Blitsaerd is een CV/BV opgericht. De gemeente participeert als stille vennoot in de CV en is mede aandeelhouder in de BV. Alle gronden in Blitsaerd zijn in eigendom van de CV. In de rol van stille vennoot in de CV heeft de gemeente geen beheerstaken ten aanzien van de CV. Sterker nog, de gemeente mag geen beheerstaken vervullen om hoofdelijke aansprakelijkheid te voorkomen. De gemeente beslist dan ook niet over de inhoudelijke uitvoering van het project. Voor die beheerstaak is de BV opgericht. Hierin is de gemeente als mede aandeelhouder betrokken en heeft op die manier indirect invloed op het beleid. Vanuit de BV is een directievoerder aangesteld en binnen de gestelde kaders is de directievoerder vrij om te handelen. Dit houdt in dat de gemeente geen directe invloed heeft op de woon en leefomgeving in Blitsaerd.

In onze rol van mede aandeelhouder hebben wij uiteraard wel oog voor de gevolgen voor de zittende bewoners van de vertraagde ontwikkeling van Blitsaerd .

7. *Kies bij het uitvoeren van (crisis)maatregelen voor een systematische aanpak. Breng daarbij een prioritering aan en pas daarbij de Plan-Do-Check-Act-cyclus nadrukkelijker toe. Systematische kennis over het effect van de maatregelen ondersteunt het treffen van maatregelen in de toekomst.*

Wij onderschrijven met u het belang van een systematische aanpak van maatregelen om de crisis te bestrijden. Prioritering vooraf en monitoring van de effecten bij de uitvoering maken daar onderdeel van uit. We leggen ons daarbij niet vast op een bepaalde methodiek; het gaat ons er vooral om dat effecten van maatregelen meetbaar zijn, tussentijds en achteraf ook daadwerkelijk worden gemeten, zodat indien nodig bijsturing kan plaatsvinden.

8. *Stel bij het uitvoeren van crisismaatregelen een kosten-batenanalyse op. Bij verschillende maatregelen zijn veel inspanningen gepleegd zonder dat duidelijk was wat de te verwachten baten zouden zijn.*

De crisismaatregelen die door het Platform Aanpak Woningmarkt Leeuwarden zijn voorgesteld, waren zeer divers. Het vooraf uitvoeren van een kosten-batenanalyse op basis waarvan een afgewogen keuze kan plaatsvinden, is niet voor alle maatregelen mogelijk, ook al omdat de gemeente niet als enige crisismaatregelen neemt. Marktpartijen hebben ook verschillende initiatieven genomen en deze zelfstandig uitgewerkt. Met u zijn wij wel van mening dat het wenselijk is om tijdig zicht te hebben op de effectiviteit van te nemen maatregelen. Uw aanbeveling nemen wij daarom ter harte en wij zullen hieraan, waar mogelijk, invulling geven bij nieuw voor te stellen (crisis)maatregelen.

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer zullen wij - waar mogelijk - al meenemen in onze nota wonen die wij voor de zomervakantie aan de raad hopen aan te bieden.

Wij zijn graag bereid onze reactie aan de leden van de raad toe te lichten bij de behandeling van het rapport "Bouwen met Beleid".

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.

7. Nawoord

De rekenkamer is verheugd dat het college de conclusies en aanbevelingen in grote lijnen onderschrijft, overneemt en deze zal meenemen in de nota Wonen die dit jaar aan de Raad zal worden aangeboden. De reactie van het college geeft ons voorts nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- met het college zijn wij van oordeel dat politieke beleidskeuzes kunnen afwijken van uitkomsten van onderzoek. Onze aanbeveling is er op gericht om - met het oog op het transparante politieke debat - juist in dergelijke situaties expliciet aan te geven waarom van onderzoeksresultaten wordt afgeweken, danwel nieuw onderzoek te doen.
- Met betrekking tot de ontwikkeling van de wijk Blitsaerd is onze aanbeveling zo geformuleerd dat de Raad met het college in overleg gaat om mogelijkheden te verkennen om te komen tot een goede woon- en leefsituatie in deze wijk. Uiteraard moet daarbij oog zijn voor de positie van de gemeente als stille vennoot in de CV en aandeelhouder in de BV.
- Voor (toekomstige) wijkontwikkelingsprojecten zou de Raad en het college in overweging kunnen nemen om een project (of delen daarvan) eerder in beheer te nemen, waardoor een soepele overgang van ontwikkelfase naar beheerfase tot stand komt. Hiermee wordt eerder een goede woon- en leefsituatie voor de bewoners gerealiseerd.

Gelet op de reactie van het college en het bovenstaande adviseren wij de Raad om middels besluitvorming de conclusies en de aanbevelingen uit ons rapport over te nemen.

Bijlage 1: Normenkader

De in het onderstaande normenkader genoemde normen zijn gebruikt als items in de gehouden interviews en vormen de basis voor de beschrijvingen en analyses in het rapport.

Vragen:	Normen:
1. Welke doelen heeft de gemeente benoemd bij het formuleren van het woningbouwbeleid vanaf 2004?	• De gemeente geeft (onder andere in haar Woonvisies) op heldere wijze aan wat de doelstellingen zijn van haar beleid. • Bij deze doelstellingen onderscheidt de gemeente globale aantallen te bouwen woningen naar woningtype, eigendom en prijscategorie. • De gemeente presenteert jaarlijks een geactualiseerd bouwprogramma met daarin aantallen woningen per woningtype, eigendom, prijscategorie en bouwlocatie.
2. Op welke bronnen baseert zij dit inzicht (woningbehoeftenonderzoek, wachtlijsten, beleidskeuzes, anders)?	• De gemeente betreft expliciet en op inzichtelijke wijze recent lokaal woningmarktonderzoek in haar besluitvorming. • De gemeente maakt bij de vertaling naar beleid gebruik van een inzichtelijke en consistente redenering. De gemeente motiveert haar beleidskeuzes. • Indien beleidskeuzes afwijken van voor de hand liggende keuzes op basis van het woningmarktonderzoek, worden de keuzes uitvoerig gemotiveerd.
3. Van welke instrumenten bedient de gemeente zich bij het uitvoeren van de regierol bij de woningbouw?	• De gemeente gaat na welke instrumenten kunnen worden ingezet om de gestelde doelen zoveel mogelijk te realiseren. • De gemeente motiveert de door haar gemaakte keuzes en geeft, zoveel mogelijk gekwantificeerd, aan wat de te verwachten kosten en opbrengsten daarvan zullen zijn.
4. Welke invloed heeft de kredietcrisis op de gestelde doelen gehad en welke beheersingsmaatregelen heeft de gemeente genomen?	• De gemeente monitort de realisatie van het beleid. Hierbij volgt zij de aantallen gebouwde woningen per woningtype, eigendom, prijscategorie en bouwlocatie. • Wanneer blijkt dat de gestelde beleidsdoelen niet gehaald zijn, maakt de gemeente inzichtelijk wat de oorzaken hiervan zijn. • Op basis van deze analyse stelt zij een beheersingsinstrument (-instrumenten) voor. • De gemeente onderbouwt helder haar keuze.
5. Wat is de effectiviteit van deze instrumenten geweest?	• De gemeente monitort de effecten van de toegepaste instrumenten om realisatie van het beleid te bevorderen en maakt deze inzichtelijk.

6. In hoeverre heeft de gemeenteraad haar controlerende en kaderstellende rol kunnen uitvoeren?	• De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het geformuleerde beleid, de onderbouwing en de uitvoering daarvan. Dit geldt ook voor situaties waarbij substantieel van het geformuleerde beleid wordt afgeweken. • De informatie aan de gemeenteraad is relevant (bevat geen overbodige informatie). • De informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergronden). • De informatie is toegankelijk en begrijpelijk, ook voor niet-ingewijden. • Het informeren gebeurt op een dusdanige wijze en tijdstip, dat invloed door de raad op de wezenlijke beleidsonderdelen mogelijk is.
--	--

Bijlage 2: Overzicht ontwikkeling woningvoorraad Leeuwarden en overige gemeenten Stadsregio 1998-2010

Overzicht ontwikkeling woningvoorraad Leeuwarden en overige gemeenten Stadsregio 1998-2010

		1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004	2005	2006	2007	2008		2009	2010
stadsregio excl. Leeuwarden	Woningvoorraad toevoeging door nieuwbouw	366	352	315	441	204	201		368	308	238	233	392		190	96
	Woningvoorraad toevoeging anderszins	14	6	5	10	10	9		6	5	19	10	5		1	2
	Totaal woningonttrekkingen	35	26	18	22	24	24		18	23	59	27	61		13	20
	overig stadsregio toevoegingen (nieuwbouw en anders)	380	358	320	451	214	210		374	313	257	243	397		191	98
	Woningvoorraad administratieve correctie	-11	3	59	18	-9	-5		-53	-30	-20	-10	-19		-19	2
	woningvoorraad begin	32538	32872	33207	33568	34015	34196		34377	34680	34940	35118	35341		35658	35817
	Woningvoorraad einde periode	32872	33207	33568	34015	34196	34377		34680	34940	35118	35324	35658		35817	35897
	toename woningvoorraad	334	335	361	447	181	181		303	260	178	206	317		159	80
Leeuwarden	Woningvoorraad toevoeging door nieuwbouw	243	275	405	486	261	284		314	470	634	693	529		302	298
	Woningvoorraad toevoeging anderszins	74	39	31	20	25	16		53	69	44	58	50		89	70
	Totaal woningonttrekkingen	12	295	10	158	129	104		120	141	56	98	32		196	120
	toevoegingen (Nieuwbouw en anders)	317	314	436	506	286	300		367	539	678	751	579		391	368
	Woningvoorraad administratieve correctie	-44	12	11	-11	-2	-1		7	-3	-79	-29	-7		-5	-4
	Woningvoorraad begin periode	42257	42518	42549	42986	43323	43478		43673	43927	44322	44865	45661		46201	46391
	Woningvoorraad einde periode	42518	42549	42986	43323	43478	43673		43927	44322	44865	45489	46201		46391	46635
	toename woningvoorraad	261	31	437	337	155	195		254	395	543	624	540		190	244

Bron: CBS, Gemeente Leeuwarden

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen

De heer Arjen Lont

Algemeen directeur Bouwbedrijf Lont

De heer Anne Hoekstra

Manager projectverwerving en projectontwikkeling bij Van der Werf's bouwbedrijf

Mevrouw Isabella Diks

Wethouder van wonen, cultuur, recreatie en toerisme, woon- en leefomgeving en duurzame ontwikkeling Gemeente Leeuwarden

De heer Fokko de Vegt en mevrouw Laura van Staveren

Respectievelijk controller en senior adviseur Locatieontwikkeling van de gemeente Leeuwarden

Mevrouw Sigrid Hoekstra

Directeur Wonen bij Corporatie WoonFryslân

De heer Remco Deelsta en de heer Rudo de Bert

Respectievelijk senior beleidsadviseur en teamleider Advies en Ontwikkeling van de gemeente Leeuwarden

De heer Werner Brouwer en de heer Homme de Jong

Respectievelijk projectleider en controller bij het Projectbureau Zuidlanden, gemeente Leeuwarden

Mevrouw Wies ten Have

Programmacoördinator Leeuwarden bij woningcorporatie Elkien

Bijlage 4: Lijst van gebruikte documenten

- Actualisatie samenwerking De Zuidlanden. Brief aan de gemeenteraad van 25 januari 2010. Gemeente Leeuwarden, 2010
- Analyse Wobof; stadsgewest Leeuwarden. Heins Advies/Quintis Advies, 1998
- Begrotingen 2005 t/m 2011; programma's Wonen, Gemeente Leeuwarden
- Boelhouwer, P.J., Coolen, H.C.C.H. en Hilkhuyzen, G.L.M. (1998) Zin en onzin van woningmarktonderzoek, In Tijdschrift van de Volkshuisvesting 4, nr. 8, p. 46-51
- Buijs, A., en A. Bogaerts; de woningmarkt in Fryslân, Amsterdam, RIGO, 2007
- Diagnose van de woningmarkt in Fryslân in 2003 en 2015. RIGO, 2003
- Dijken, K. van, J. Korthals en T. Lupi; Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw; NICIS Institute, Den Haag, 2011
- Doorpakken in nieuwe tijden; collegeprogramma 2010-2014, Gemeente Leeuwarden, 2010
- Eltsenien syn hûs; Woonplan Leeuwarden 2008 tot en met 2012. Gemeente Leeuwarden, 2008
- Evaluatie maatregelenpakket en platform. Memo van Gemeente Leeuwarden, 12 januari 2010
- Gemeente Leeuwarden. Memorie van antwoord naar aanleiding van behandeling begroting 2012
- Het Leeuwarder Bestek; samenwerkingsafspraken 2012 t/m 2016. Leeuwarden, Elkien, Woonfriesland, gemeente Leeuwarden (2011; concept)
- Keers, G. et al, Stad en land in balans? Amsterdam, RIGO, 2004
- Koepelnotitie Woonplannen Stadsgewest Leeuwarden, 7 december 2000, bijlage nr. 177
- Majeure projectenrapportage. Gemeente Leeuwarden, 2011
- Monitor gevolgen kredietcrisis. Gemeente Leeuwarden, 2010
- Monitoring eerste tranche stimuleringsregeling woningbouw. Ecorys, Rotterdam, 2009
- Noordanus, P.G.A. en Wellers, J.H.G. (Expertteam Uitvoering Grotestedenbeleid), Second Opinion Woningbouwproductie Leeuwarden, 2004
- Nota Grondprijsbeleid, Gemeente Leeuwarden, 2008
- Om de kwaliteit fan de romte, Kadernota Streekplan Fryslân. 2005 - 2015. Provincie Fryslân, Leeuwarden, 2007
- Platform Aanpak Leeuwarder Woningmarkt; Plan van Aanpak Woningmarkt Leeuwarden. Leeuwarden, 2009
- Prestatieafspraken 2006 t/m 2009; tussen woningcorporatie Corporatieholding Friesland en gemeente Leeuwarden. Leeuwarden, 2006
- Prestatieafspraken t/m 2009; tussen woningcorporatie Stichting Nieuw Wonen Friesland en gemeente Leeuwarden. Leeuwarden, 2006
- Prognose Provincie Fryslân
- Provinciale beleidsnota's 'Wenjen yn Fryslân' van achtereenvolgens 1998, 2000 en 2000+.
- Raadsbrief gemeente Leeuwarden, 14 november 2011.
- Sociale Index Leeuwarden. RIGO, 2011. Zie ook: www.socialeindex.nl/leeuwarden.
- Stadsmarketing; deelplan Watertechnologie 2012-2014
- Standpunt College van Burgemeester en Wethouders met betrekking tot "Second Opinion Woningproductie Leeuwarden". Gemeente Leeuwarden, 3 mei 2004

- Tussentijdse woningmarktmonitor Leeuwarden. Gemeente Leeuwarden, 2009
- Uitvoeringsprogramma Woonplan 2008 tot en met 2012 Eltsenien syn hûs. Leeuwarden, 2008
- Woningbehoefte Onderzoek Fryslân. Heins Advies/Quintis Advies, 1998
- Woningmarktanalyse aan de hand van het WOBOF 2007: Leeuwarden. RIGO, 2008
- Woningmarktanalyse Leeuwarden aan de hand van Wobof 2007. RIGO, 2008
- Woningmarktmonitor Leeuwarden 2004; Feiten en ontwikkelingen. Leeuwarden, 2005
- Woningmarktmonitor 2005-2006. Gemeente Leeuwarden, 2007
- Woningmarktmonitor 2008. Gemeente Leeuwarden, 2009
- Woningmarktmonitor Leeuwarden 2009 en 2010. Gemeente Leeuwarden, 2010
- Woonplan Leeuwarden. Gemeente Leeuwarden, 2004