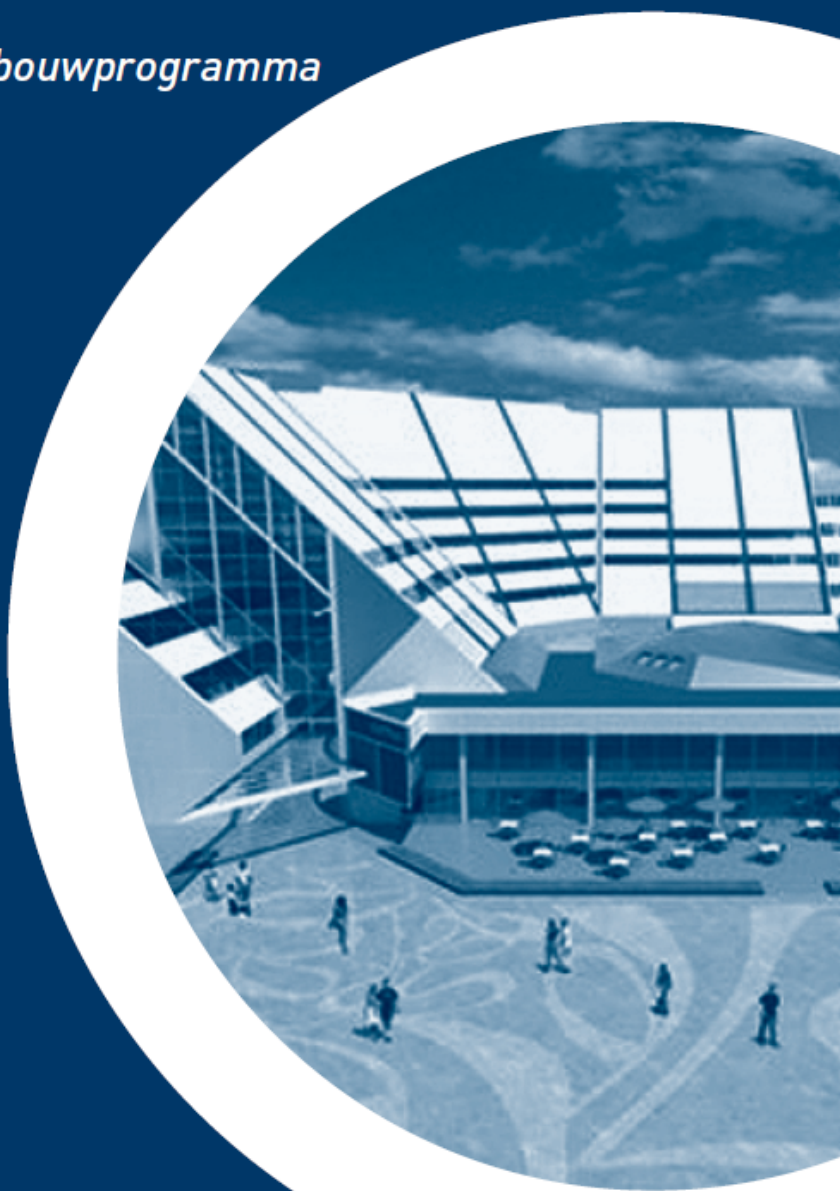


# RAPPORT REKENKAMER GROEI IN BALANS

*Vooronderzoek Woningbouwprogramma  
Lelystad*



*Rekenkamer Lelystad  
Juni 2011*

gemeente  
**Lelystad** 



# Inhoudsopgave

## Deel 1: Hoofdrapport

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Onderzoeksmethode	2
1.3 Doelstelling en vraagstelling	2
1.4 Leeswijzer	3
<b>2. Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>3. Conclusies</b>	<b>7</b>
3.1 Hoofdboodschap / hoofdconclusies	7
3.2 Conclusies van de Rekenkamer	7
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>11</b>
<b>5. Vervolgonderzoek</b>	<b>13</b>
<b>6. Bestuurlijke reactie</b>	<b>15</b>
<b>7. Nawoord van de Rekenkamer</b>	<b>19</b>

## Deel 2: Nota van bevindingen

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Eerste indruk Lelystadse woningmarkt	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 Normenkader	4
1.4 Onderzoeksaanpak	4
1.5 Leeswijzer	5
<b>2. Bevindingen woningmarkt en woningbouwbeleid</b>	<b>7</b>
2.1 Voorgeschiedenis	7
2.2 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2005-2008	9
2.3 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2008-2009	11
2.4 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2010	13
2.5 Ontwikkelingen aan de aanbodzijde	18
2.6 Ontwikkelingen aan de vraagzijde	20

<b>3. Beleid en beheersing</b>	<b>25</b>
3.1 Meer beleidsinstrumenten voor monitoring	25
3.2 Maatregelen: schaalverkleining en risicobeheersing	26
<b>4. Rol van de raad</b>	<b>29</b>
4.1 Raadsinformatie	29
4.2 Kaders, sturing en controle	29
<b>5. Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>31</b>
5.1 Doelstellingen en beleidskaders	31
5.2 Onderbouwing en aannames	32
5.3 Anticiperen op de economische crisis	34
5.4 Exogene knelpunten	35
5.5 Risico's	36
5.6 Informatievoorziening aan de raad	38
5.7 Huidige stand van de woningmarkt	38
<b>Bijlagen</b>	<b>41</b>
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden	47

**DEEL 1**

**HOOFDRAPPORT**



# 1 Inleiding

Eind 2010 is de rekenkamer Lelystad gestart met een vooronderzoek naar het Lelystadse woningbouwprogramma. In dit onderzoek ligt het accent enerzijds op het verkennen van de beleidsontwikkeling en de besluitvorming op dit terrein. Anderzijds vindt een zekere mate van toetsing plaats. Het is immers belangrijk vast te stellen of het beleid van de gemeente effectief is geweest.

In het najaar van 2010 heeft de rekenkamer de conceptonderzoeksopzet voor dit onderzoek besproken met de commissie van de Rekening en met de portefeuillehouder. De rekenkamer heeft vervolgens, na een uitgebreide offerteronde, de uitvoering van het onderzoek opgedragen aan Regioplan. Het onderzoek werd uitgevoerd door Matthijs Uyterlinde en Piet Renooy. Vanuit de rekenkamer is het onderzoek gecoördineerd en begeleid door Jan Bonhof en Ing Yoe Tan, met ondersteuning van de secretaris van de rekenkamer.

Het voorlopig conceptrapport van dit onderzoek is door de ambtelijke organisatie beoordeeld op feitelijke onjuistheden. De ontvangen opmerkingen zijn, waar mogelijk en relevant, verwerkt in het rapport.

Het conceptrapport is vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De bestuurlijke reactie van het college is in hoofdstuk 6 van dit rapport integraal opgenomen.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Lelystad is een jonge stad. Veertig jaar geleden werden de eerste woningen gerealiseerd. Aanvankelijk was er sprake van een stormachtige groei, maar medio jaren tachtig nam het groeitempo af. Eind jaren negentig trok de groei geleidelijk weer aan, waardoor Lelystad nu iets meer dan 75.000 inwoners telt. Intussen groeide buurgemeente Almere sinds midden jaren zeventig gestaag naar circa 190.000 inwoners. Lelystad koestert nog steeds groeiambities: de gemeente streeft ernaar de ingezette groei naar 80.000 inwoners voort te zetten. Door de economische crisis neemt de spanning op de woningmarkt echter af, ook in Lelystad. De gemeente nam in 2009 daarom maatregelen ter stimulering van de woningmarkt.

Hoewel in Lelystad nog geen sprake is van het afblazen van nieuwbouwprojecten - zoals dat in andere steden wel is gebeurd - is er wel sprake van vertraging, onder meer in de ontwikkellocaties Warande en Hanzepark. De recessie heeft haar weerslag op de economische ontwikkeling van de omliggende regio's (met name de Randstad), waardoor de instroom van nieuwe inwoners onder druk is komen te staan. Bovendien kondigt de vergrijzing zich ook in Lelystad aan. De grenzen aan de bevolkingsgroei komen daardoor in zicht.

Gezien het grote financiële belang dat met woningbouw gemoeid is en de mogelijke consequenties daarvan voor de ontwikkeling van Lelystad, vindt de rekenkamer Lelystad het wenselijk inzicht te krijgen in de risico's, knelpunten en de voortgang van de woningmarkt in Lelystad. Leidraad hierbij vormt de vraag of de gemeente in voldoende mate rekening houdt met de gewijzigde omstandigheden.

## 1.2 Onderzoeksmethode

Om te beginnen hebben de onderzoekers een beknopt normenkader opgesteld om de bevindingen uit het onderzoek te toetsen. Het normenkader is integraal opgenomen in paragraaf 1.3 van de nota van bevindingen (deel 2 van dit rapport).

Om een indruk te krijgen van de geschiedenis en de stand van zaken van het Lelystadse woningbouwprogramma, is eerst een studie gemaakt van de verschillende beleidsdocumenten. Op deze manier is inzicht verkregen in de wijze waarop het woonbeleid in Lelystad door de jaren heen vorm en inhoud heeft gekregen. Hoe zijn de doelstellingen van beleid neergeslagen in beleidsstukken en welke risico's en beheersmaatregelen zijn beschreven? Welke gegevens zijn gebruikt, hoe zijn die geïnterpreteerd, zijn ze getoetst, welke risico's zijn onderkend?

Daarnaast is aan de hand van collegebesluiten en raadstukken in beeld gebracht op welke wijze het college de raad heeft geïnformeerd en hoe de raad zelf de vinger aan de pols heeft gehouden.

Bijlage 1 van de nota van bevindingen geeft een overzicht van de bronnen die voor dit rapport zijn geraadpleegd.

Ter verdieping van de bevindingen uit het bureauonderzoek en ter toetsing van de eerste bevindingen zijn vervolgens face-to-face-interviews gehouden. De onderzoekers spraken met de verantwoordelijk portefeuillehouder en met een viertal ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente Lelystad. Een belangrijk element in dit vooronderzoek is de controle en sturing door de raad en de informatievoorziening aan de raad. Om inzicht te krijgen in het functioneren van de gemeenteraad op het terrein van het woningbouwbeleid en de woningbouwprogrammering hebben de onderzoekers telefonische interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van een zestal Lelystadse raadsfracties. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt die ter goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd. De uitkomsten zijn uiteindelijk verwerkt in de nota van bevindingen.

Bijlage 2 van de nota van bevindingen geeft een overzicht van de geïnterviewden.

## 1.3 Doelstelling en vraagstelling

### Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Het verkrijgen van een beeld van de huidige stand van zaken – risico's, knelpunten en voortgang – op het gebied van het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad.

### Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wat zijn de risico's, knelpunten en voortgang op het gebied van het Lelystadse volkshuisvestings-/woonbeleid en dan specifiek het woningbouwprogramma?



Uit deze centrale vraagstelling zijn de volgende richtinggevende subvragen afgeleid:

1. Welke doelstellingen/kaders zijn door de raad en/of het college gesteld ten aanzien van het woningbouwbeleid in de periode 2008-2010?
2. Welke analyses hebben de basis hiervoor gevormd? Welke aannames, vooronderstellingen en prognoses voor woningbouw zijn hieruit gedestilleerd?
  - a. Welke risico's zijn op welke gebieden onderkend, welke niet en welke beoordeling is daarvan gemaakt?
  - b. Welke (beheers)maatregelen zijn getroffen om deze potentiële risico's te minimaliseren en/of tot nul te reduceren?
3. In hoeverre heeft de economische crisis geleid tot bijstelling van doelstellingen/kaders dan wel beleid door raad en/of college?
4. Doen zich exogene knelpunten voor bij de uitvoering van het beleid en zo ja, welke zijn dat?
5. Welke risico's doen zich ultimo 2010 voor en op welke wijze worden deze gemanaged?
6. Is de raad hierover adequaat (tijdig en volledig) geïnformeerd?
7. Hoe kan de markt voor woningen/kavels in de gemeente Lelystad op dit moment worden gekarakteriseerd?

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport van de rekenkamer Lelystad bestaat uit twee delen in één boekje.

Deel 1 is het hoofdrapport zoals opgesteld door de rekenkamer Lelystad. In deel 1 (hoofd rapport) wordt eerst een inleiding (hoofdstuk 1) gegeven. Daarna volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het vooronderzoek naar het woningbouwprogramma (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden de algemene indruk (hoofdboodschap) en de conclusies beschreven. In hoofdstuk 4 komen de aanbevelingen die daaruit volgen aan de orde. In hoofdstuk 5 doet de rekenkamer eventuele suggesties voor vervolgonderzoek. In hoofdstuk 6 is de bestuurlijke reactie van het college integraal weergegeven en hoofdstuk 7 bevat het nawoord van de rekenkamer.

Deel 2 is de nota van bevindingen. Daarin staat de uitgebreide beschrijving van de bevindingen uit het vooronderzoek naar het Lelystadse woningbouwprogramma.



## 2 Samenvatting

Sinds midden jaren negentig koerst Lelystad aan op een groei naar 80.000 inwoners. Om dit te bereiken, streefde men lange tijd naar een jaarlijkse bouwproductie van 650 woningen. De economische crisis die zich de afgelopen jaren voltrekt, zet deze ambities onder druk. In verschillende gemeenten heeft de crisis ertoe geleid dat woningbouwprojecten zijn uitgesteld of afgeblazen. De spanning op de woningmarkt is in het hele land afgenomen: het aanbod van te koop staande woningen is gegroeid, de prijzen zijn in sommige plaatsen gedaald en de gemiddelde verkooptijd neemt toe.

Met het streven naar stedelijke groei door het opleveren van nieuwe woningen zijn risico's gemoeid. Wanneer de afzetbaarheid van woningen achterblijft bij de bouwproductie, leidt dit tot uitstel, leegstand en prijsdaling. Dat levert financiële risico's op. Aan het toevoegen van woningen aan een ontspannende woningmarkt kleeft ook een kwalitatief risico, omdat het evenwicht van de woningvoorraad en de spanning op de lokale woningmarkt in gevaar komen. Door overaanbod neemt de verkoopbaarheid van woningen af, waardoor de doorstroming kan stagneren. De huidige arbeidsmarktsituatie en de fiscale onzekerheden over het hypotheekrentestelsel werken terughoudendheid onder woonconsumenten verder in de hand.

In dit vooronderzoek is in beeld gebracht hoe de gemeente Lelystad in haar woonbeleid is omgegaan met de gevolgen van de economische crisis. Het accent in dit onderzoek is gelegd op de beleidsontwikkeling en besluitvorming in de periode tussen 2008 en 2010, maar er is ook teruggeblikt op de beleidsontwikkeling in de voorafgaande periode.

Het vooronderzoek wijst uit dat in Lelystad lang met vertrouwen naar de toekomst is gekeken. De invloed van exogene factoren op de lokale woningmarkt - in het bijzonder de economische crisis - is daarbij enigszins onderschat. De ambitie om jaarlijks 650 nieuwbouwwoningen te laten realiseren, is gebaseerd op resultaten uit de periode rond de eeuwwisseling toen Lelystad snel groeide. Na de economische dip, als gevolg van de terroristische dreiging na 11 september 2001, trad stagnatie op. Door vast te blijven houden aan een hoge ambitie, maakte Lelystad zich sterk afhankelijk van de instroom van nieuwe inwoners. De realisatie van deze ambitie bleef – vooral door een sterk tegenvallend vestigingsoverschot – niettemin achter bij de verwachtingen. Sinds 2005 zijn – in plaats van de geambieerde 650 nieuwe woning per jaar - jaarlijks gemiddeld 410 nieuwe woningen opgeleverd. In 2010 lag het aantal opgeleverde woningen zelfs nog iets lager.

Begin 2009 is met de inzet van een pakket van stimuleringsmaatregelen (*Het Antwoord van Lelystad*) weliswaar geanticipeerd op de economische crisis, maar de maatregelen gingen niet gepaard met het bijstellen van de ambities. Met de stimuleringsmaatregelen hoopte men de crisis in Lelystad een 'zachte landing' te geven. Verondersteld werd, dat eventuele vertragingen ten opzichte van de woningbouwambitie in een later stadium konden worden gecompenseerd door intensivering van de bouwproductie. Pas in

december 2010 stelde het college de geplande bouwproductie bij naar 400 woningen per jaar, om beter tegemoet te komen aan de opnamecapaciteit van de lokale woningmarkt.

Vanuit de bestuurlijke wens om dichter bovenop de ontwikkelingen in de woningmarkt te zitten, is ook het beleids- en beheersingsinstrumentarium gaandeweg verfijnd. Naast het *Meerjarenbouwprogramma* en de *Woningmarktmonitor* beschikt de gemeente sinds begin 2009 over een derde instrument om een vinger aan de pols te houden: de *Bouwstroommeter*. Wat betreft de systematiek van gebiedsontwikkeling verkeert de gemeente in een overgangsfase van grootschalige ontwikkelingsplannen met een lange planningshorizon naar een werkwijze met kleine ontwikkelkorrels. Daarmee kan beter worden ingespeeld op de marktomstandigheden.

Achteraf gezien had de ambitie uit het woningbouwprogramma al eerder kunnen worden teruggeschroefd. Met bijstelling naar 400 woningen per jaar lijkt de gemeente toch nog steeds optimistisch gestemd. De komende jaren zullen uitwijzen in hoeverre de nieuwe ambitie werkelijk door de markt wordt gerechtvaardigd. Het vooronderzoek wijst daarnaast uit dat de raad in het woningbouwbeleid een reactieve rol vervult. De raad volgt het college, stuurt beperkt bij en is geneigd vast te houden aan 'oude' groeiambities vanuit de overtuiging dat Lelystad moet blijven groeien.

De huidige Lelystadse woningmarkt kan worden gekenschetst als kwetsbaar. De groeiende kloof tussen vraag en aanbod, de toename van de gemiddelde verkoopduur en de procentuele stijging van de nieuwbouwleegstand sinds 2006 zijn indicatoren van een zeer ontspannen woningmarkt. (Een gezonde nieuwbouwleegstand is 3%. De nieuwbouwleegstand is volgens de Woningmarktmonitor 2010 in Lelystad gestegen van 4% in 2006 naar 10% in 2008). Voor de toekomst brengt dit nieuwe, vooral kwalitatieve risico's met zich mee. De huidige marktsituatie vraagt om sterkere sturing op kwaliteit, differentiatie en toekomstbestendigheid, door gerichte afstemming van vraag en aanbod, kwantiteit en kwaliteit. De ambitie in de Woningmarktmonitor 2010 om vitale wijken te realiseren vormt hierbij een belangrijke factor.

## 3 Conclusies

### 3.1 Hoofdboodschap / hoofdconclusies

Binnen de gemeente is lang met vertrouwen naar de toekomst gekeken. Sinds midden jaren negentig is een gestage groei nagestreefd, die in 2015 zou moeten resulteren in een stad van 80.000 inwoners. Hoewel het beleidsinstrumentarium de afgelopen jaren flink is aangescherpt, bleven de ambities lange tijd (te) hoog. Het blijven inzetten op groei kan leiden tot ongewenste neveneffecten. Het evenwicht op de stedelijke woningmarkt dreigt (verder) onder druk te raken, waarbij de toch al kwetsbare wijken in de bestaande stad het kind van de rekening kunnen worden.

Hieronder wordt deze hoofdconclusie nader uitgewerkt in deelconclusies.

### 3.2 Conclusies van de Rekenkamer

In aanvulling op de hoofdboodschap luiden onze conclusies als volgt:

#### 1. Toekomstige groeiambitie nog steeds sterk afhankelijk van relatief hoge verwachte instroom van buiten.

Na een periode van sterke bevolkingsgroei rond de eeuwwisseling, viel de realisatie van de groeiambities de afgelopen zeven jaar enigszins tegen. De gestelde ambities grepen terug op de gerealiseerde groei van kort na de eeuwwisseling, toen zowel de bouwproductie als het vestigingsoverschot hoog waren. De kentering na 2002 kan worden verklaard door externe omstandigheden, zoals de economische crisis na 11 september 2001 en de decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Terugblikkend op de beleidsontwikkeling in relatie tot de ontwikkelingen op de (Lelystadse) woningmarkt sinds 2005, kan worden vastgesteld dat zowel college als raad met de ambitie van 650 op te leveren nieuwbouwwoningen per jaar (te) hoog hebben ingezet.

Deze ambitie veronderstelde een sterke afhankelijkheid van de instroom van nieuwe inwoners, die onvoldoende kon worden waargemaakt. In de periode 2008-2010, waarop dit vooronderzoek betrekking heeft, reageerde de gemeente aanvankelijk alleen op de tegenvallende resultaten door stimuleringsmaatregelen in te zetten. In december 2010 volgde bijstelling van het woningbouwprogramma. Daarbij werd vooral de verwachte instroom van buiten naar beneden bijgesteld. Vanaf 2013 wordt in het Meerjarenbouwprogramma 2011-2014 echter opnieuw een forse instroom van buiten verondersteld. Op dit moment zijn er geen signalen die erop wijzen dat de gewenste instroom in die periode wel zal worden gerealiseerd.

## 2. Effecten van stagnerende woningmarkt onderschat.

De economische crisis is in Lelystad niet zozeer ontkend, maar wel enigszins onderschat. Toen in 2009 de nieuwe woonvisie werd uitgewerkt en vastgesteld, waren de kredietcrisis en de impact daarvan op de huizenmarkt immers al in hoge mate voelbaar. Het streven naar 80.000 inwoners in 2015 – afkomstig uit het Structuurplan Lelystad 2015 – hield desondanks lange tijd stand. De gedachte overheerste, dat na enkele magere jaren een inhaalslag gemaakt kon worden. Pas eind 2009 is voorzichtig onderkend, dat de gewenste groei meer tijd zou vergen.

De analyse van de beleidsontwikkeling laat zien, dat de Lelystadse planningsmachine het afgelopen decennium vooral gedreven is door vastomlijnde groeiambities en door maakbaarheidsdenken. Dit maakbaarheidsdenken is eigen aan een relatief nieuwe stad. Daarbij horen weliswaar ambitieuze groeiscenario's, maar deze dienen wel periodiek te worden getoetst aan de realiteit. Op de gehanteerde woningbouwprogramma's en bevolkingsprognoses werd beperkt gereflecteerd. Het is – gezien de ontwikkelingen in de markt - de vraag of bijstelling van de bouwambitie wellicht eerder had moeten plaatsvinden.

## 3. Spanningsveld tussen ambitie en feitelijk realiteitsgehalte: raad en college niet op dezelfde golflengte.

De analyse van het gemeentelijke woningbouwbeleid van de afgelopen jaren, laat een spanningsveld zien. Er lijkt een impliciet onderscheid te bestaan tussen *ambities* – die een tamelijk vrijblijvend karakter lijken te hebben – en het feitelijk *realiteitsgehalte*. Het college verklaart weliswaar onderscheid te maken tussen ambitie (woningbouwprogramma) enerzijds en feitelijk geplande woningen (begrotingstechnisch) anderzijds, maar de indruk bestaat dat de raad niet exact op dezelfde wijze omgaat met dit spanningsveld. Het college is ambitieus, maar houdt daarbij wel (enigszins) oog voor ontwikkelingen in de markt, terwijl de raad zoveel mogelijk lijkt te willen vasthouden aan de hoge ambities die in het verleden gesteld zijn.

## 4. Kwalitatieve risico's van sturen op kwantitatieve groei onvoldoende onderkend.

Dit vooronderzoek maakt duidelijk dat de woningmarkt van Lelystad minder autonoom functioneert, dan raad en college wellicht zouden wensen. De invloed van exogene factoren op de lokale woningmarkt is relatief groot. De groei kreeg daarvoor trager gestalte dan de gemeente Lelystad graag had gewild. In een poging vast te houden aan de gewenste groei, is de afgelopen jaren vooral gestuurd op kwantiteit, terwijl de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad een groeiend punt van zorg is. Tot grote financiële risico's heeft dit vooralsnog niet geleid, maar er doemt wel een kwalitatief risico op. In de huidige woningmarktsituatie - waarin het aanbod nog steeds groeit, de nieuwbouwleegstand geleidelijk is toegenomen en de prijzen beginnen te dalen – is het tijd voor heroverweging. Als het vestigingsoverschot ook de komende jaren blijft tegenvallen, kan een situatie ontstaan waarin de aantrekkelijkheid en daarmee de toekomstbestendigheid van de bestaande wijken sneller afneemt. Het realiseren van concurrerende nieuwbouw kan een verdringingseffect teweegbrengen. Niet alleen is in sommige buurten op behoorlijke

schaal sprake van achterstallig onderhoud aan woningen, ook de woonomgeving van de wijken uit de jaren zeventig en tachtig is minder in trek. Door te blijven inzetten op nieuwbouw, terwijl de spanning op de markt afneemt, dreigt uiteindelijk het risico van bouwen voor leegstand. Met instrumenten als de *Bouwstroommeter* en het *Meerjarenbouwprogramma* wordt bovendien vooral becijferd hoe de ambities kunnen worden gerealiseerd, terwijl minder aandacht uitgaat naar de vraagzijde van de markt en de feitelijke afzetbaarheid van woningen.

## **5. Kwalitatieve doelstellingen in het verleden ondergeschikt aan kwantitatieve doelstellingen.**

Naast cijfermatige doelen, heeft de gemeente in veel beleidsdocumenten ook kwalitatieve doelstellingen geformuleerd. Zo werd het streven naar een zelfstandige stad met 80.000 inwoners uit het Structuurplan van 2005 verbonden met de doelstelling van een breed scala aan woonmilieus voor een gedifferentieerd samengestelde bevolking. In de Woonvisie uit 2009 wordt deze lijn voortgezet. In de beleidspraktijk van de afgelopen jaren voerde de getalsmatige sturing echter de boventoon. De genoemde kwalitatieve doelstellingen lijken ondergeschikt, wellicht mede omdat ze minder concreet (SMART) geformuleerd zijn. Om ook deze kwalitatieve doelstellingen te kunnen realiseren, is sturing op kwaliteit noodzakelijk.

Een voorwaarde daarbij is, dat het accent verschuift van een aanbodgericht woningbouwbeleid naar een beleidsperspectief waarin vraag en aanbod, zowel op lange als op korte termijn, nauw met elkaar worden verbonden. Het beleids- en planningsinstrumentarium is – met onder meer de *Bouwstroommeter*, de *Woningmarktmonitor* en de *Bouwenvelop* – de afgelopen jaren dusdanig verfijnd dat sturing op kwaliteit beter mogelijk is. Deze beweging lijkt in de loop van 2010 al voorzichtig ingezet. De recente bijstelling van het woningbouwprogramma getuigt van meer realiteitszin in het woonbeleid.

## **6. Informatievoorziening aan de raad moet kwalitatief beter.**

De informatievoorziening aan de raad is inhoudelijk juist en volledig. Dat is zonder meer een positieve prestatie van college en ambtelijk apparaat. Niettemin is kwaliteitsverbetering noodzakelijk. Ondanks de complexiteit van de materie moet het mogelijk zijn de informatie te presenteren op een manier, die voor doorsnee geïnteresseerde inwoners evenals voor gemeenteraadsleden te hanteren is. Uit de interviews met raadsleden blijkt, dat dit onvoldoende het geval is. De presentatie is dermate complex en omvangrijk, dat op dit terrein deskundige professionals ermee uit de voeten kunnen. Gemiddelde inwoners en raadsleden dreigen echter het spoor bijster te raken in dit lastig te begrijpen geheel. De informatievoorziening dient kwalitatief te verbeteren door beknopter en meer op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de situatie en de beslispunten.





## 4 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies uit dit vooronderzoek beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:

**Aanbeveling 1: Het woningbouwbeleid sterker te richten op de kwalitatieve ambities die de gemeente heeft geformuleerd (onder andere in structuurplan en in meerjarenonderhoudsprogramma's), zowel ten aanzien van een evenwichtige bevolkingsopbouw als van een evenwichtige woningvoorraad.**

Toelichting: dit heeft bijvoorbeeld als consequentie dat het bouwen van woningen in categorieën die op dit moment het evenwicht in de woningvoorraad verstoren, tot een reëel niveau terug moet worden gebracht. Ook moet meer worden gefocust op de gewenste bevolkingsamenstelling van de stad in de toekomst.

**Aanbeveling 2: De woningbouwplanningen in overeenstemming te brengen met de feitelijke realiteit en haalbaarheid.**

Toelichting: het is hierbij de bedoeling dat alle betrokken partijen dezelfde uitgangspunten en hetzelfde referentiekader hanteren. De rekenkamer doet hierbij de concrete suggestie in het woningbouwprogramma duidelijk kenbaar een correctie op te nemen voor de verwachting van de feitelijk te realiseren woningen.

**Aanbeveling 3: Het vasthouden van spanning op de woningmarkt expliciet als beleidsdoelstelling te benoemen.**

Toelichting: hoewel er sprake is van een wankel evenwicht tussen enerzijds een aantrekkelijk vestigingsklimaat en anderzijds een 'gezonde' woningmarkt - waarbij sprake is van schaarste en waardebehoud - lijkt de balans de laatste jaren, mede door de crisis, door te schieten naar een situatie van overaanbod (vooral in het goedkope segment) en waardeverlies.

**Aanbeveling 4: Het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma niet alleen op basis van ambitieuze groeidoelestellingen te monitoren, maar daarnaast contra-indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven in de stand van de woningmarkt.**

Toelichting: hierbij kan worden gedacht aan indicatoren die inzicht geven in (nieuwbouw)leegstand, verkoopduur / transactietijd, prijseffecten (marktconforme verkoopprijzen), wachttijden voor huurwoningen, et cetera.

**Aanbeveling 5: Te focussen op de kwalitatieve aspecten van de Lelystadse woningmarkt, om de duurzame kwaliteit en de toekomstbestendigheid van de woningvoorraad te waarborgen.**

Toelichting: de volgende uitgangspunten zijn hierbij van belang:

- Niet alleen realiseren wat op korte termijn afzetbaar is, maar ook te zorgen voor voldoende doorstroommogelijkheden. Feitelijk gaat het om differentiatie van de woningvoorraad (naar woningtype en prijssegment).
- Rekening houden met potentiële concurrentie tussen de bestaande wijken en nieuwe uitleglocaties.
- Spanning op de woningmarkt creëren door temporisering op basis van feitelijke afzetbaarheid (rekening houdend met de vergrijzing en mogelijke bevolkingsdaling).

**Aanbeveling 6: De informatievoorziening aan de raad beter af te stemmen op de kaderstellende rol van de raad.**

Toelichting: voor een betere betrokkenheid van de raad bij het woningbouwprogramma is verbetering van de informatievoorziening aan de raad nodig. Steekwoorden voor deze verbeterslag zijn: minder lijvig en gedetailleerd, handzame overzichten, compacte, heldere teksten op hoofdlijnen over behaalde resultaten en de voor- en nadelen van beleidsopties (scenariostudies).

Enkele concrete suggesties voor verbetering van de informatievoorziening zijn:

- Spits raadstukken sterker toe op inleidende en concluderende passages.
- Voorzie raadsstukken van heldere en beknopte samenvattingen.
- Verantwoording, onderbouwing en tabellen kunnen deels worden ondergebracht in bijlagen.
- Toelichting door de portefeuillehouder aan de raad is van grote meerwaarde en leidt naar verwachting tot een betere inhoudelijke discussie in de raad.

Tevens verdient het in dit verband aanbeveling om te onderzoeken of er een beknopt, overzichtelijk, toegankelijk en op de raad toegespitst informatiemedium kan worden ontwikkeld. Gedacht kan worden aan een factsheet, waarin aan de hand van enkele sleutelindicatoren (en/of bovengenoemde contra-indicatoren) de actuele stand van de woningmarkt en de voortgang van het woningbouwbeleid in kaart worden gebracht. Het is de bedoeling dat raadsleden hiermee periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) de vinger aan de pols kunnen houden, zodat – indien ontwikkelingen aan de vraag- of aanbodzijde daartoe aanleiding geven – beleidsdoelstellingen op het terrein van wonen zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin kunnen worden bijgesteld. Mogelijk kan hiertoe worden geput uit vergelijkbare instrumenten van andere gemeenten.

## 5 Vervolgonderzoek

Dit vooronderzoek was gericht op de hoofdlijnen van het Lelystadse woonbeleid, en daarom vrij beperkt van opzet. We geven de raad in overweging te beslissen tot het laten uitvoeren<sup>1</sup> van nader onderzoek op een aantal punten. Wij doen hiervoor de volgende suggesties:

- Dit vooronderzoek wijst uit dat er in potentie een risico is op (het ontstaan van) een verdringingseffect tussen bestaande wijken en nieuwe uitleg. Dit zou met name het geval kunnen zijn in het zeer ontspannen segment voor goedkope (sociale) koopwoningen. De stand van de bestaande wijken, de wijze waarop en de mate waarin mechanismen van verdringing gestalte kunnen krijgen, zouden nader kunnen worden onderzocht. Ook kan gekeken worden hoe en in welke mate hier eventueel beleidsmatig op kan worden ingespeeld.
- Ten behoeve van het optimaliseren van de informatievoorziening aan de raad kan een beknopte, periodiek uitvoerbare monitor ontwikkeld kunnen worden. Deze monitor kan vervolgens resulteren in een overzichtelijke en eenduidig interpreteerbare rapportage (bijvoorbeeld een factsheet). Mogelijk kan voor de keuze van de juiste indicatoren worden geput uit ervaringen en/of producten van andere gemeenten. Zie hiervoor ook aanbeveling 6.

---

<sup>1</sup> Desgewenst kan de raad het college hiertoe opdracht geven of een verzoek hiertoe indienen bij de rekenkamer. De raad kan ook zelf het initiatief nemen onderzoek te laten doen.



## 6 Bestuurlijke reactie



De Rekenkamer van de gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB LELYSTAD

**uw brief van**  
27 april 2011

**uw kenmerk**  
U11-37381

  
**ons kenmerk**  
U11-38323

**datum** 30 MEI 2011  
11 mei 2011

**behandeld door**  
I.C. From

**doorkiesnummer**  
0320-278892

**bijlagen**

**dossiernummer**

**onderwerp**

Bestuurlijke reactie vooronderzoek woningbouw

**pr-nummer**  
P11-11515

Geachte leden van de Rekenkamer,

Van uw vooronderzoek naar het woningbouwbeleid en de woningbouwprogrammering in de gemeente Lelystad hebben wij met belangstelling kennis genomen. Uw conclusies en aanbevelingen zijn grotendeels herkenbaar en geven impulsen voor verdere ontwikkeling van het woningbouwbeleid.

Een algemene opmerking ten aanzien van de samenvatting is dat we vanuit het perspectief van de huidige markt goed kunnen begrijpen dat u stelt dat de bijstelling naar een ambitie van 400 woningen per jaar gemiddeld nog optimistisch is gestemd. Echter gezien de omvang van de stad en de interne markt is het realiseren van 400 woningen per jaar naar ons oordeel een realistische **ambitie**. Het inzetten op (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap is daarbij één van de speerpunten. In Lelystad wordt al jaren voor een belangrijk deel vraaggestuurd gewerkt door een gevarieerd woningaanbod te bieden, waar het kavelaanbod ook een belangrijke rol vervult. Door deze ervaring kan er nu ook goed ingespeeld worden op de huidige trend van (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap, wat in feite een verfijning is van hetgeen we hier al sinds jaar en dagin onze programmering meenemen en daarbij, inspelen op de vraag van de consument.

Alvorens we ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen willen we nog één nuancering maken bij de voetnoot op pagina 2. Hierin wordt gesteld dat in de Woningmarktmonitor 2010 staat dat een gezonde leegstand 3% bedraagt en dat de nieuwbouweeegstand in Lelystad gestegen is van 4% naar 10% nu. De 10% nieuwbouweeegstand geldt echter, zoals ook in de Woningmarktmonitor 2010 staat, voor de jaren 2007 en 2008. Met nieuwbouweeegstand wordt het deel van de nieuwbouwwoningen bedoeld dat tot 2 jaar na oplevering leegstaat. De nieuwbouweeegstand is ongelijk verdeeld over de verschillende woningtypen. Van de appartementen was dit bijvoorbeeld 16% tegen 7% van de eengezinswoningen in 2007. In 2008 waren deze cijfers respectievelijk 26% en 11%. Samengevat, de oplopende nieuwbouweeegstand geeft weliswaar aan dat de afzetsnelheid van nieuwbouwwoningen terug loopt, echter de leegstand in de totale stad is in de afgelopen jaren slechts licht gestegen naar 3,2%, iets boven de gezonde frictieleegstand van 3%.

Voor wat betreft de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7 en 8 zijn onze reacties hierop als volgt.

Gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
T 0320 27 89 11  
F 0320 27 82 45  
www.lelystad.nl  
gemeente@lelystad.nl



ons kenmerk  
U11-38323

datum  
11 mei 2011  
**30 MEI 2011**

pagina  
2

*Conclusie 1: Toekomstige groeiambitie nog steeds sterk afhankelijk van relatief hoge verwachte instroom van buiten.*

De laatste zin van deze conclusie luidt: "Op dit moment zijn er geen signalen die erop wijzen dat de gewenste instroom in die periode wel zal worden behaald.". Deze opmerking begrijpen we in het perspectief van de huidige economische ontwikkeling. Het is echter wel van belang gereed te zijn om te kunnen reageren als de markt aantrekt. Het spreekt voor zichzelf dat we de daadwerkelijke ontwikkeling middels de bouwstroommeter scherp zullen monitoren.

*Conclusie 2: Stagnerende woningmarkt laat onderkend.*

Op zichzelf lijkt deze conclusie ons terecht. Het bijstellen van de bouwambitie heeft geen direct causaal verband met de gerealiseerde woningbouw, maar heeft met name impact op het verlagen van de planontwikkelingskosten.

*Conclusie 3: Spanningsveld tussen ambitie en realisatie: raad en college niet op dezelfde golflengte.*  
Wij nemen deze conclusie voor kennisgeving aan.

*Conclusie 4: Kwalitatieve risico's van sturen op kwantitatieve groei onvoldoende onderkend.*

In de laatste zin van deze conclusie staat dat de *Bouwstroommeter* en het *Meerjarenbouwprogramma* vooral becijferen hoe ambities kunnen worden gerealiseerd en minder aandacht uitgaat naar de vraagzijde van de markt en de feitelijke afzetbaarheid van de woningen. Echter is de *Bouwstroommeter* juist ontwikkeld om in de woningbouwplanning, naast enkel de aantallen, ook te differentiëren naar prijsklassen, woningtypes en doelgroepen. We sluiten ons aan bij de constatering dat het belangrijk is om ook oog te hebben voor de vraagzijde van de markt en zijn ook al begonnen dit (nog) verder te ontwikkelen, zoals u ook al constateert in de voorlaatste regel van conclusie 5.

*Conclusie 5: Kwalitatieve doelstellingen in het verleden ondergeschikt aan kwantitatieve doelstellingen.*

Bij conclusie 5 geeft u aan dat de kwalitatieve doelstellingen ondergeschikt zijn aan de kwantitatieve. Wij zijn van mening dat het woningbouwprogramma wel een kwalitatieve balans en mix kent. Zo is de bewuste keuze gemaakt om niet alleen goedkope woningbouw te realiseren in de wijk Warande. Op dit moment is de trend, ingegeven door de huidige woningmarktsituatie, dat de goedkope woningvoorraad eerst wordt gerealiseerd in Warande. Met het adagium van het *Meerjarenbouwprogramma 2011-2015* 'De kunst van het wachten...' wordt deze trend een halt toe geroepen opdat de kwalitatieve mix in het woningbouwprogramma stand houdt.

*Conclusie 6: Informatievoorziening aan de raad moet kwalitatief beter.*

Deze conclusie onderschrijven we en zullen we ter harte nemen bij de toekomstige informatievoorziening naar de raad.

*Aanbeveling 1: Het woningbouwbeleid sterker te richten op de kwalitatieve ambities die de gemeente heeft geformuleerd, zowel ten aanzien van een evenwichtige bevolkingsopbouw als van een evenwichtige woningvoorraad.*

Wij sluiten ons volledig aan bij deze aanbeveling, zoals naar ons idee ook blijkt uit het reeds voorliggende meerjarenbouwprogramma.

*Aanbeveling 2: De woningbouwplanningen in overeenstemming te brengen met de feitelijke realiteit en haalbaarheid.*

Ook deze aanbeveling nemen we over. Het jaarlijks herijken van het meerjarenbouwprogramma aan de hand van de gegevens uit de *Bouwstroommeter* geeft hier uitvoering aan.

*Aanbeveling 3: Het vasthouden van spanning op de woningmarkt als beleidsdoelstelling te benoemen.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling en met het adagium van het *Meerjarenbouwprogramma 2011-2015* 'De kunst van het wachten...' geven we hier ook al uitvoering aan.

*Aanbeveling 4: Het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma niet alleen op basis van ambitieuze groeidoelstellingen te monitoren, maar daarnaast contra-indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven in de stand van de woningmarkt.*

Deze aanbeveling nemen we gaarne ter harte om zodoende ook de informatievoorziening aan de raad te verbeteren.

ons kenmerk  
U11-38323

datum  
11 mei 2011  
**30 MEI 2011**

pagina  
3



*Aanbeveling 5: Te focussen op de kwalitatieve aspecten van de Lelystadse woningmarkt, teneinde de duurzame kwaliteit en de toekomstbestendigheid van de woningvoorraad.*

Wij zijn van mening dat in het huidige woningbouwprogramma ook gefocust is op kwalitatieve aspecten, wij nemen deze aanbeveling dan ook van harte over.

*Aanbeveling 6: De informatievoorziening aan de raad beter af te stemmen op de kaderstellende rol van de raad en het college op te dragen hieraan uitvoering te geven.*

Deze aanbeveling nemen we over en de concrete suggesties nemen we mee bij de verbetering van de informatievoorziening aan de raad.

Tot slot, nog 1 laatste opmerking met betrekking tot de suggestie voor een vervolgonderzoek. Onlangs is de Thermometer Sociale Woningbouw samen met de rapportage Woonruimteverdeling van Centrada aangeboden aan de raad. Deze stukken zullen binnenkort met de raad besproken worden. In deze stukken wordt aangegeven dat in de sociale huursector geen sprake is van leegstand. Voor de sociale koop geldt dat dit een zeer ontspannen markt is waar rekening mee gehouden moet worden. Gezien deze stukken voor een belangrijk deel al invulling geven aan het voorgestelde vervolgonderzoek, vragen wij ons af of een vervolgonderzoek derhalve noodzakelijk is. Uiteraard ligt de uiteindelijke beslissing over het wel of niet uitvoeren van een vervolgonderzoek onder bij de raad.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

M. Horselenberg

Ir. N. Versteeg MCM





## 7 Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie op het rapport van het vooronderzoek naar het woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad getiteld 'Groeï in balans'. De rekenkamer is verheugd, dat het college zich grotendeels herkent in de conclusies en aanbevelingen en dat het college deze beschouwt als een impuls voor de verdere ontwikkeling van het woningbouwbeleid. De rekenkamer vindt het positief, dat het college alle aanbevelingen expliciet overneemt en hier ook enkele concrete acties aan verbindt.

Wij hebben kennis genomen van de kanttekeningen die het college weergeeft in zijn bestuurlijke reactie. Graag merken wij op, dat de structuur van het rapport is gewijzigd ten opzichte van de versie die het college heeft becommentarieerd. De voetnoot (2) waarnaar op de eerste pagina wordt verwezen is inmiddels verwerkt in de tekst van de samenvatting. Met hoofdstuk 7 en 8 worden respectievelijk de hoofdstukken conclusies en aanbevelingen bedoeld. Deze zijn nu hoofdstuk 3 en 4 van het hoofdrapport. Hieronder gaan we graag op enkele van deze kanttekening inhoudelijk nader in.

Het college nuanceert op pagina 1 van de bestuurlijke reactie de constatering van de rekenkamer, dat in de Woningmarktmonitor 2010 staat dat de nieuwbouweeegstand – nieuwbouwwoningen die 2 jaar na oplevering leeg staan - is gestegen van 4% in 2006 naar 10% in 2008. Nieuwbouweeegstand is een indicator van de afzetsnelheid van nieuwbouwwoningen. Het college zegt dat de totale leegstand in de stad met 3,2% iets boven de gezonde frictieleegstand van 3% ligt. De rekenkamer heeft in haar onderzoek geen recentere gegevens aangetroffen over de nieuwbouweeegstand dan die uit 2008. Gezien de marktontwikkeling sinds 2008 kan – met het oog op de daling van het aantal transacties sindsdien - worden afgeleid, dat de nieuwbouweeegstand sindsdien naar verwachting niet extreem is afgenomen. Naar mening van het college is op stedelijk niveau de leegstand slechts licht gestegen. Dat neemt echter ons inziens niet weg dat er sprake is van een hoge leegstand in de nieuwbouw. Daarmee dreigt er een risico van een te groot aanbod in de nieuwbouw, zowel van appartementen als van eengezinswoningen. Wij constateren, dat hier sprake is van een verschil van opvatting tussen het college en de rekenkamer.

Naar aanleiding van conclusie 2 geeft het college op pagina 2 van de bestuurlijke reactie aan, dat het bijstellen van de bouwambitie met name impact heeft op het verlagen van de planontwikkelingskosten en geen causaal verband heeft met de gerealiseerde woningbouw. Wij wijzen erop dat het college in de toelichting op het collegebesluit van 14 december 2010, waarbij de bouwambitie wordt verlaagd, als aanleiding noemt de 'gewijzigde marktomstandigheden' en de 'geringere bevolkingsgroei door toename van het sterftecijfer' (zie blz. 15 van de nota van bevindingen).

Op pagina 2 van de bestuurlijke reactie reageert het college op conclusie 4, waarin onder meer staat dat in de *Bouwstroommeter* minder aandacht is gegeven aan de vraagzijde van de markt en de feitelijke afzetbaarheid van woningen, dan aan de manier waarop ambities kunnen worden gerealiseerd. Het college wijst erop dat de *Bouwstroommeter* juist is ontwikkeld om ook te differentiëren naar prijsklasse, woningtype en doelgroep. De rekenkamer bevestigt dat sinds 2010 meer beleidsaandacht uitgaat naar

de vraagzijde, maar niet via het instrument van de *Bouwstroommeter*. De *Bouwstroommeter* gaat alleen uit van het aspect aanbod en niet tevens van de vraag.

Op pagina 2 van de bestuurlijke reactie gaat het college ook in op conclusie 5. Het college is van mening, dat het woningbouwprogramma 2011-2015 wel een kwalitatieve balans en mix kent. Het college betoogt dat kwalitatieve differentiatie wordt gerealiseerd, door de geplande duurdere woningen in Warande in een later stadium te bouwen. Hierbij is het natuurlijk toch de vraag of dit segment de komende jaren goed afzetbaar zal blijken te zijn. Kennelijk veronderstelt het college, dat de instroom van nieuwe inwoners met een hoog inkomen de komende twee tot vier jaar flink zal aantrekken. Het is te bezien in hoeverre deze aanname realistisch is.

In reactie op aanbeveling 3 geeft het college aan door middel van het Meerjarenbouwprogramma 2011-2015 uitvoering te geven aan het expliciet benoemen van het vasthouden van spanning op de woningmarkt als beleidsdoelstelling. In het Meerjarenbouwprogramma 2011-2015 wordt onderkend, dat temporiseren van de woningbouw nodig is om kwaliteit en differentiatie te kunnen realiseren. Het vasthouden van spanning op de woningmarkt betekent echter meer dan alleen het temporiseren van woningbouw. Om aan aanbeveling 3 te voldoen zal het vasthouden van spanning in toekomstige beleidsstukken sterker tot uitdrukking moeten komen.

Op pagina 3 van de bestuurlijke reactie zegt het college aan de suggesties voor vervolgonderzoeken tegemoet te komen met de Thermometer Sociale Woningbouw 2010 en met de recente rapportage Woonruimteverdeling van Centrada. Dit is naar onze mening slechts ten dele het geval. In de stukken wordt wel antwoord gegeven op het vraagstuk van de leegstand in de sociale huur, maar niet op de verdringingsvraag en de vraag over de informatievoorziening aan de raad. Bovendien hebben beide stukken uitsluitend betrekking op het sociale deel van de woningvoorraad (koop en huur). Uit de twee rapporten leiden wij af, dat er sprake is van enige spanning in de markt voor sociale huur. Dit blijft naar verwachting voorlopig ook zo. Een vervolgonderzoek naar de leegstand in de sociale huursector ligt dan ook niet zo voor de hand.

Heel anders is het beeld van de sociale koopsector, waar sprake is van een flink ontspannen markt en daarmee van overaanbod. Aan de voorraad sociale koopwoningen wordt bovendien in de nabije toekomst toegevoegd. Een onderzoek naar de verdringingseffecten van nieuwbouw op de bestaande bouw, en dan specifiek in het sociale koopsegment, zou onder deze omstandigheden volgens ons wel opportuun kunnen zijn. Wij hebben de tekst onder hoofdstuk 5 van dit hoofdrapport op dit punt aangepast.

Volgens ons zijn de Thermometer Sociale Woningbouw 2010 en de rapportage Woonruimteverdeling – vanwege hun diepgang, (beperkte) scope en omvang - op zich minder geschikt om te dienen als beknopte, periodiek uitvoerbare monitor resulterend in een factsheet voor de woningmarkt. Wel kunnen deze rapporten, tezamen met bijvoorbeeld het meest recente tabellenboek van de woningmarktmonitor, naar onze mening uitstekend dienen als basismateriaal hiervoor.

Graag laten wij aan de raad om te beoordelen of de gesuggereerde vervolgonderzoeken van meerwaarde zijn voor het inzicht van de raad.

De rekenkamer van Lelystad,

J.Bonhof, voorzitter.

**DEEL 2**

**NOTA VAN BEVINDINGEN**



# Groei in balans

## Vooronderzoek woningbouwprogramma Lelystad

Drs. J.C.M. Uyterlinde  
Dr. P.H. Renooy

Amsterdam, mei 2011

Regioplan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax.: +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek  
in opdracht van de Rekenkamer Lelystad



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Eerste indruk Lelystadse woningmarkt	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 Normenkader	4
1.4 Onderzoeksaanpak	4
1.5 Leeswijzer	5
<b>2. Bevindingen woningmarkt en woningbouwbeleid</b>	<b>7</b>
2.1 Voorgeschiedenis	7
2.2 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2005-2008	9
2.3 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2008-2009	11
2.4 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2010	13
2.5 Ontwikkelingen aan de aanbodzijde	18
2.6 Ontwikkelingen aan de vraagzijde	20
<b>3. Beleid en beheersing</b>	<b>25</b>
3.1 Meer beleidsinstrumenten voor monitoring	25
3.2 Maatregelen: schaalverkleining en risicobeheersing	26
<b>4. Rol van de raad</b>	<b>29</b>
4.1 Raadsinformatie	29
4.2 Kaders, sturing en controle	29
<b>5. Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>31</b>
5.1 Doelstellingen en beleidskaders	31
5.2 Onderbouwing en aannames	32
5.3 Anticiperen op de economische crisis	34
5.4 Exogene knelpunten	35
5.5 Risico's	36
5.6 Informatievoorziening aan de raad	38
5.7 Huidige stand van de woningmarkt	38
<b>Bijlagen</b>	<b>41</b>
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden	47



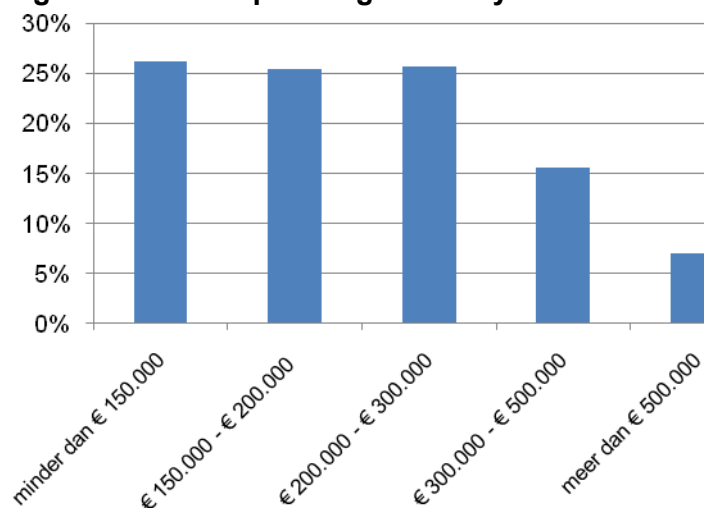


# 1. Inleiding

## 1.1 Eerste indruk Lelystadse woningmarkt

Per 1 januari 2010 staan in Lelystad 30.874 woningen. Twee derde hiervan zijn koopwoningen (20.279), de rest zijn huurwoningen (10.595). Op dit moment lijkt in Lelystad sprake van een tamelijk ontspannen woningmarkt. Op 7 april 2010 kopte *de Volkskrant*: 'Huis verkopen in Lelystad is een kwestie van geduld'. Een blik op makelaarswebsite [www.funda.nl](http://www.funda.nl) wijst uit dat er medio februari 2011 in Lelystad 1485 woningen te koop staan, oftewel bijna vijf procent van de totale woningvoorraad. Het aandeel van de particuliere voorraad dat (via [www.funda.nl](http://www.funda.nl)) te koop wordt aangeboden, bedraagt 7,3 procent. Ter vergelijking: in Almere ligt dit percentage op 5,4 procent, in Utrecht op 4,7 procent en in Amsterdam op 6,4 procent. Hoewel deze woningmarkten anders functioneren dan die van Lelystad, komt het beeld naar voren dat het aantal te koop staande woningen in Lelystad relatief groot is. Meer dan de helft van de aangeboden woningen heeft een vraagprijs van € 200.000 of minder – dit komt mede doordat dit prijssegment op de Lelystadse woningmarkt verhoudingsgewijs sterk vertegenwoordigd is (figuur 1.1).

**Figuur 1.1** Koopwoningen in Lelystad naar vraagprijs (februari 2011)

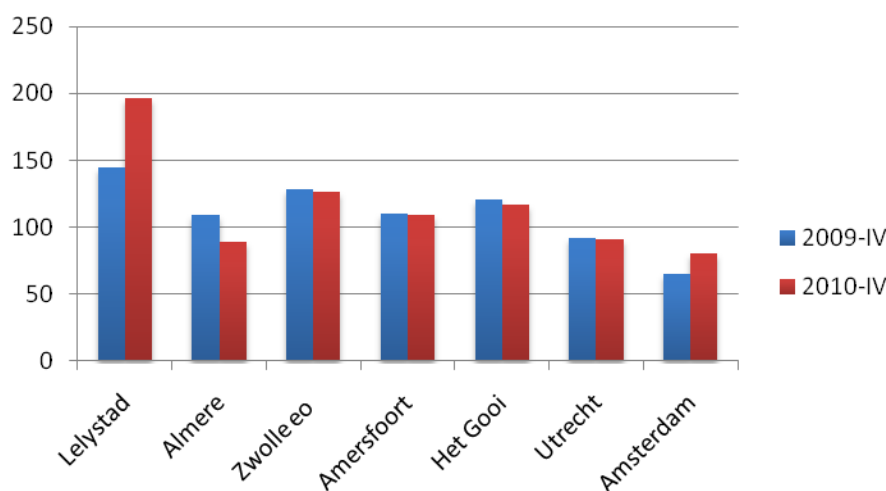


Bron: [www.funda.nl](http://www.funda.nl) (geraadpleegd op 15 februari 2011)

Ongeveer veertig procent van de koopwoningen in Lelystad die op [www.funda.nl](http://www.funda.nl) worden aangeboden, staat zes maanden of langer te koop. Transactiecijfers van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) wijzen erop dat de gemiddelde verkoopduur van woningen in Lelystad en omgeving het

afgelopen jaar is toegenomen.<sup>2</sup> In het vierde kwartaal van 2010 werd een woning gemiddeld na 196 dagen verkocht; een jaar eerder was dit nog 145 dagen. Daarmee ligt de gemiddelde verkooptijd beduidend hoger dan in omliggende – en dus concurrerende – woningmarkten (figuur 1.2). Opvallend is bovendien dat in de regio Lelystad de verkooptijd ten opzichte van 2009 fors is gestegen, terwijl dit elders niet het geval was. Kortom, de indruk lijkt gerechtvaardigd, dat de spanning op de Lelystadse woningmarkt eind 2010 geringer is dan op de omliggende woningmarkten.

**Figuur 1.2 Gemiddelde verkooptijd (in dagen) 4e kwartaal 2009 en 2010**



Bron: NVM Data & Research (Transactiecijfers Lelystad, vierde kwartaal 2010)

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek is bedoeld als *vooronderzoek* naar het volkshuisvestings- en woonbeleid van de gemeente Lelystad. Dat betekent dat de nadruk enerzijds ligt op het verkennen van de beleidsontwikkeling en besluitvorming op dit terrein. Anderzijds dient een mate van toetsing plaats te vinden. Het is immers belangrijk vast te kunnen stellen of het beleid van de gemeente effectief is geweest.

<sup>2</sup> Deze cijfers hebben betrekking op NVM-regio 25, waarvan naast Lelystad de gemeenten Zeewolde, Noordoostpolder, Urk en Dronten deel uitmaken.

### Doelstelling

De rekenkamer heeft de doelstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

*Het verkrijgen van een beeld van de huidige stand van zaken – risico's, knelpunten en voortgang – op het gebied van het woningbouwbeleid en het woningbouwprogramma van de gemeente Lelystad.*

### Vraagstelling

De vraagstelling die de rekenkamer heeft geformuleerd, luidt:

*Wat zijn de risico's, knelpunten en voortgang op het gebied van het Lelystadse volkshuisvestings-/woonbeleid en dan specifiek het woningbouwprogramma?*

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal richtinggevende subvragen.

1. Welke doelstellingen/kaders zijn door de raad en/of het college gesteld ten aanzien van het woningbouwbeleid in de periode 2008-2010?
2. Welke analyses hebben de basis hiervoor gevormd? Welke aannames, vooronderstellingen en prognoses voor woningbouw zijn hieruit gedestilleerd?
  - a. Welke risico's zijn op welke gebieden onderkend, welke niet en welke beoordeling is daarvan gemaakt?
  - b. Welke (beheers)maatregelen zijn getroffen om deze potentiële risico's te minimaliseren en/of tot nul te reduceren?
3. In hoeverre heeft de economische crisis geleid tot bijstelling van doelstellingen/kaders dan wel beleid door raad en/of college?
4. Doen zich exogene knelpunten voor bij de uitvoering van het beleid en zo ja, welke zijn dat?
5. Welke risico's doen zich ultimo 2010 voor en op welke wijze worden deze gemanaged?
6. Is de raad hierover adequaat (tijdig en volledig) geïnformeerd?
7. Hoe kan de markt voor woningen/kavels in de gemeente Lelystad op dit moment worden gekarakteriseerd?

### Afbakening

In de startnotitie van de rekenkamer wordt gesteld dat het onderzoek betrekking dient te hebben op de periode 2008 tot heden. In dit vooronderzoek is de tijds-aanduiding opgevat als betrekking hebbend op het beleid van de gemeente en niet op de periode waarop het beleid gericht is. Hoewel dit onderzoek dus gericht is op de beleids- en besluitvorming tussen 2008-2010, reikt de periode waarop het gevoerde beleid van invloed is, veel verder. Om greep te kunnen krijgen op de beleidsontwikkeling in deze periode, blikken we op hoofdlijnen terug op de voorgeschiedenis.

### 1.3 Normenkader

Naast de beantwoording van de onder 2.3 geformuleerde onderzoeksvragen, is het proces gewaardeerd aan de hand van het normenkader, dat in samenwerking met de rekenkamer is ontwikkeld.

- 1 Er is een beleidsvisie op de woningmarkt, in het bijzonder de woningbouw.
- 2 Het college heeft inzicht in de trends en ontwikkelingen met betrekking tot vraag en aanbod op de woningmarkt.
- 3 Het college heeft risico's op de woningmarkt benoemd en maatregelen voorgesteld om de risico's te beheersen.
- 4 Het beleid is SMART geformuleerd en houdt rekening met benoemde risico's.
- 5 Het college heeft naar aanleiding van de economische crisis tijdig getoetst of haar aannames voor (bouw)beleid nog geldig waren. Zo nodig zijn aanpassingen in het beleid doorgevoerd.
- 6 Er is op de juiste momenten verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.
- 7 De informatievoorziening aan de raad is transparant, volledig en inhoudelijk afgestemd op de rol van de raad.
- 8 De gemeente (in casu de raad) heeft voldoende sturings- en controle mogelijkheden en de raad is op adequate wijze hiermee omgegaan.

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een combinatie van deskresearch en interviews. Via het bestuderen van beleidsdocumenten is inzicht verkregen in de wijze waarop het woonbeleid in Lelystad vorm en inhoud heeft gekregen. Hoe zijn de doelstellingen van beleid neergeslagen in beleidsstukken en welke risico's en beheersmaatregelen zijn beschreven? Welke gegevens zijn gebruikt, hoe zijn die geïnterpreteerd, zijn ze getoetst, welke risico's zijn onderkend? Daarnaast is aan de hand van collegebesluiten en raadsstukken in beeld gebracht op welke wijze het college de raad heeft geïnformeerd en hoe de raad zelf een vinger aan de pols heeft gehouden. Bijlage 1 geeft een overzicht van de bronnen die voor dit rapport zijn geraadpleegd.

Vervolgens zijn face-to-face-interviews gehouden om de bevindingen uit de deskresearch te verdiepen en toetsten. Er is gesproken met een viertal ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente en met de verantwoordelijk portefeuillehouder. Om inzicht te krijgen in het functioneren van de gemeenteraad op het terrein van het woningbouwbeleid en de woningbouwprogrammering, zijn telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van een zestal Lelystadse raadsfracties. Van alle gesprekken zijn verslagen ge-

maakt die ter goedkeuring aan de respondenten zijn voorgelegd. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewden.

## **1.5 Leeswijzer**

Dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 reconstrueren we de ontwikkeling van het Lelystadse woningbouwbeleid. Hoewel de nadruk hierbij ligt op de periode van 2008 tot 2010, blikken we op hoofdlijnen terug op de ontstaansgeschiedenis van Lelystad. In dit hoofdstuk wordt ook de feitelijke ontwikkeling van vraag en aanbod op de woningmarkt in kaart gebracht. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens het huidige Lelystadse beleids- en beheersingsinstrumentarium op het terrein van woningbouw en in hoofdstuk 4 brengen we in beeld hoe de raad zich beweegt in het debat rond woningbouw. In hoofdstuk 5 worden de in paragraaf 1.2 geformuleerde onderzoeksvragen systematisch beantwoord.



## **2. Bevindingen woningmarkt en woningbouwbeleid**

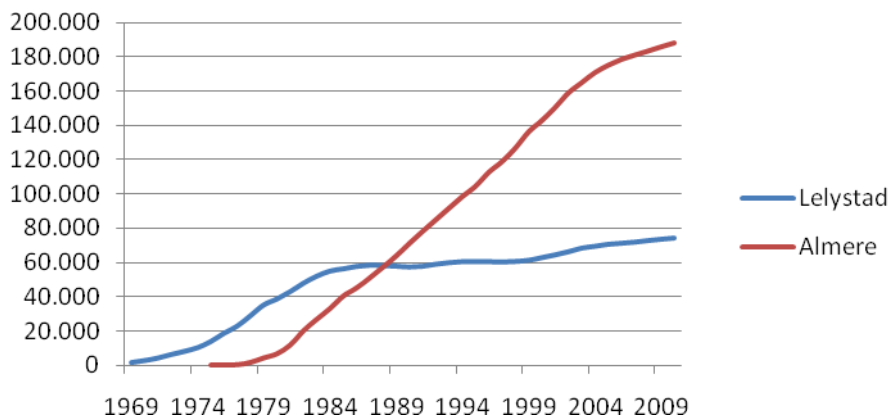
Toen de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP) eind jaren zestig startte met de ontwikkeling van Lelystad, moest het de centrumstad worden van het nieuwe polderland, die plaats bood aan circa 120.000 inwoners. Ruim veertig jaar later, op 1 januari 2011, telt de stad 75.120 inwoners. In dit hoofdstuk zetten we de ontwikkeling op het terrein van woningbouw uiteen. De periode tot 2005 behandelen we in vogelvlucht (2.1). Daarna gaan we in op de beleidsontwikkeling en besluitvorming op het terrein van wonen. Achtereenvolgens nemen we de periode van 2005 tot 2008 (2.2), de periode van 2008 tot 2009 (2.3) en 2010 (2.4) onder de loep. In paragraaf 2.5 en 2.6 brengen we vervolgens in beeld hoe vraag en aanbod zich op de Lelystadse woningmarkt de afgelopen jaren feitelijk hebben ontwikkeld.

### **2.1 Voorgeschiedenis**

Lelystad werd midden vorige eeuw bedacht als de hoofdstad van het nieuwe polderland. De stad werd vernoemd naar ingenieur Cornelis Lely, de geestelijk vader van de inpoldering van de Zuiderzee. Centraal gelegen tussen de Noord-oostpolder, Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en de nog in te polderen Markerwaard, moest Lelystad uiteindelijk 120.000 inwoners accommoderen. Sinds de oplevering van de eerste woningen eind jaren zestig, werden in Lelystad jaarlijks grote hoeveelheden woningen gerealiseerd. De eerste vijftien jaar verwelkomde Lelystad jaarlijks drie- tot vijfduizend nieuwe bewoners. Inmiddels was duidelijk geworden dat het geplande industriegebied ten westen van Lelystad er, mede door de oliecrisis, niet zou komen. Onbedoeld ontstond hier het natuurgebied de Oostvaardersplassen. Ook de inpoldering van het Markeermeer was in de koelkast beland.

De beoogde centrumfunctie van Lelystad raakte in het geding. Begin jaren tachtig stagneerde bovendien de bevolkingsgroei als gevolg van een periode van laagconjunctuur die gepaard ging met een hoge rentestand. De woningproductie werd niet tijdig getemporiseerd waardoor een overaanbod aan goedkope huurwoningen ontstond. Dit had een aanzuigende werking op groepen met een lage sociaaleconomische status uit de regio. In de loop van de jaren tachtig kelderde het imago van Lelystad. Midden jaren zeventig was de RIJP in Zuidelijk Flevoland bovendien gestart met de ontwikkeling van de nieuwe stad Almere, die gunstiger lag ten opzichte van de Randstad. Almere verdrong Lelystad als snelst groeiende stad van Nederland. In 1989 haalde Almere haar buurgemeente in, om gestaag door te groeien naar ruim 190.000 inwoners in 2010 (figuur 2.1).

**Figuur 2.1 Bevolkingsontwikkeling Lelystad en Almere 1969-2010**



Bron: Gemeente Lelystad, GBA/Onderzoek en Statistiek; Sociale Atlas van Almere 2010

### **Overdimensionering**

Per 1 januari 1980 werd Lelystad een zelfstandige gemeente. Omdat de ruimtelijke structuur van Lelystad geënt was op 120.000 inwoners, waren de gelden die werden verstrekt op basis van de ijkpunten van het gemeentefonds niet toereikend om de groen- en infrastructuur van de stad te onderhouden. In combinatie met de economische crisis begin jaren tachtig en de problemen die samenhangen met de relatief sociaal zwakke bevolking, leidde dit jaarlijks tot forse financiële tekorten. Om de overdimensionering te compenseren, besloot het Rijk medio jaren tachtig tot de jaarlijkse ICL-uitkering (Interdepartementale Commissie Lelystad). De ICL-gelden zijn momenteel gebaseerd op 80.000 inwoners. Of en in welke mate bepaalde ICL-voorzieningen doorlopen na het behalen van de grens van 80.000 inwoners, is afhankelijk van de uitkomst van een evaluatie, die drie jaar voor het verwachte behalen van de 80.000 inwoners zal plaatsvinden.

### **Groei naar 80.000 inwoners**

In de loop van de jaren negentig herpakte Lelystad zich. Het negatieve imago werd geleidelijk afgeschud, er was veel aandacht voor het beheer van de bestaande wijken en het stimuleren van werkgelegenheid. Met circa 60.000 inwoners zat de stad echter nog steeds te ruim in haar jas. Lelystad zag zichzelf genoodzaakt te blijven groeien. Sinds midden jaren negentig wordt daarbij toegevoerd naar het aantal van 80.000 inwoners. In 1996 werd het Masterplan Versnelde Groei vastgesteld, waarin de ambitie was geformuleerd om binnen tien jaar 80.000 inwoners en 32.000 arbeidsplaatsen te realiseren, teneinde in te groeien op de financiële tekorten.

Eind jaren negentig kwam de woningproductie weer op stoom. Rond de eeuwwisseling begon ook – voor het eerst in jaren – het aantal inwoners weer substantieel toe te nemen. Met name in de koopsector werd een inhaalslag ge-



maakt, met als doel het doorbreken van de onbalans tussen koop en huur. Na een voorzichtige start met nieuwbouwprojecten De Beukenhof en De Scheren, werd gestart met de ontwikkeling van de meer grootschalige uitleglocaties Landstrekenwijk en De Landerijen. In de periode 2000 tot 2002 werden maar liefst 2300 nieuwe woningen gebouwd.<sup>3</sup>

### **Exogene knelpunten**

In de jaren daarna liep de woningproductie – en daarmee de bevolkingsgroei – echter fors terug. Hiervoor laten zich twee verklaringen aanwijzen. In de eerste plaats de politieke en economische onrust die veroorzaakt werd door de terroristische aanslagen op 11 september 2001, die een directe uitwerking had op de dynamiek van de woningmarkt. De tweede verklaring ligt in de veranderingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid als gevolg van de *Nota Ruimte* die begin 2004 werd gepresenteerd door toenmalig minister Dekker van VROM. In de *Nota Ruimte* werd het restrictieve beleid, waarin onderscheid werd gemaakt tussen rode en groene contouren, losgelaten en het ruimtelijke ordeningsbeleid sterk gedecentraliseerd. Gemeenten kregen meer vrijheid in de planning van woningbouw waardoor de concurrentie met omliggende gemeenten, zoals de gemeenten ten noorden van de Veluwe, sterk toenam. Waar Lelystad voorheen wist te profiteren van woningschaarste elders (*push*-factoren), zag het zich nu genoodzaakt haar eigen *pull*-factoren te versterken om de instroom te stimuleren.

## **2.2 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2005-2008**

### **Structuurplan Lelystad 2015**

Bijna tien jaar na het *Masterplan Versnelde Groei* is de planningshorizon zeven jaar opgeschoven: niet in 2008, maar in 2015 moet Lelystad de grens van 80.000 inwoners bereiken. Het vertraagde groeitempo in het begin van de eenentwintigste eeuw was hiervan de oorzaak. In het *Structuurplan Lelystad 2015* (2005) wordt uitgelegd dat groei naar 80.000 inwoners in 2015 noodzakelijk is omwille van het voorzieningenniveau en het beheer van de stad:

*‘Groei van Lelystad is nodig om te kunnen blijven investeren in de stad (continue vernieuwing), maar ook om draagvlak te creëren voor een bestendig voorzieningenniveau en om de stad adequaat te kunnen beheren. Het Structuurplan accommodeert deze groei. Naar verwachting worden 80.000 inwoners en 32.000 arbeidsplaatsen omstreeks 2015 bereikt. Na het bereiken van 80.000 inwoners is Lelystad bereid eventueel versneld te groeien tot 100.000 à 120.000 inwoners.’*

---

<sup>3</sup> Hier stond tegenover dat in 2001-2002 in De Schouw ruim 700 woningen zijn gesloopt wegens zeer hoge concentraties asbest in de constructie.

Het *Structuurplan Lelystad 2015* is uitgewerkt in diverse nota's en plannen. Het *Meerjarenontwikkelingsplan 2005-2009 (MOP 2005-2009)* en de *Koersnotitie 2007-2011* geven in hoofdlijnen de beleidskeuzen voor nieuwbouw van woningen, de ontwikkeling van bedrijfsterreinen en recreatieve voorzieningen weer.

### **MOP 2005-2009**

In het *MOP 2005-2009*, dat verscheen in februari 2005, wordt geconstateerd dat gezien de marktomstandigheden temporisering van de groei noodzakelijk is. Gedoeld wordt op de economische dip die na 11 september 2001 inzette en zijn uitwerking had op de woningmarkt. Er wordt verwacht dat de afzetmogelijkheden van woningen vanaf 2006 weer terugkeren op het niveau van voor 2001. Daarom wordt gesteld dat in het licht van de groei-doelstelling tot 2010 in totaal 3.100 woningen nodig zijn. Op jaarbasis betekent dat gemiddeld 620 woningen. Daarvan zijn er 900 bestemd voor de interne vraag (natuurlijke aanwas en doorstromers) en de overige 2.200 woningen voor 5.000 inwoners van buiten (instroom).

### **Koersnotitie 2007-2011**

Twee jaar later, in maart 2007, verscheen de *Koersnotitie 2007-2011*. Hierin wordt de jaarlijks benodigde woningbouwproductie geraamd op 650 woningen – iets hoger dus dan in het *MOP 2005-2009* werd voorgesteld. Dit aantal is als volgt opgebouwd. Er is sprake van een autonome vraag, die enerzijds bestaat uit een bevolkingsgroei van 250 huishoudens per jaar (geboorteoverschot) en anderzijds voortkomt uit een kwalitatieve behoefte onder de Lelystedelingen om wooncarrière te maken (circa 100 huishoudens per jaar). Daarbovenop komt de ambitie om jaarlijks circa 300 huishoudens van buiten aan te trekken: 'Er is markt voor wonen in Lelystad, ook voor mensen die nu niet in Lelystad wonen (300 huishoudens)' (*Koersnotitie*, p.6).

De productie van 650 woningen per jaar wordt haalbaar geacht op basis van resultaten uit het verleden. Sinds 2003 is er weliswaar sprake van een afnemend migratiesaldo, maar tussen 1998 en 2002 groeide Lelystad 'alleen al vanwege migratie' jaarlijks met ongeveer 500 huishoudens. Bovendien hebben in Lelystad actieve marktpartijen tijdens een expertmeeting ten behoeve van de *Koersnotitie* laten weten de ambitie van 650 per jaar 'als haalbaar en wenselijk beschouwen' (*Koersnotitie*, p.7). Wel wordt benadrukt dat de haalbaarheid van het positieve migratiesaldo mede afhangt van 'de prijs-kwaliteitverhouding van het woningbouwaanbod'. Het streven is daarbij om zoveel mogelijk kapitaalkrachtige huishoudens van buiten Lelystad aan te trekken teneinde ook de sociaaleconomische structuur te versterken. Het is daarom 'essentieel dat de gemeente haar imago als woon- en werkgemeente (verder) verbetert en de kwaliteit van haar voorzieningen verder op peil brengt' (*Koersnotitie*, p.7).

### **Meerjarenbouwprogramma 2007-2015 (MBP 2007-2015)**

De *Koersnotitie* is vervolgens uitgewerkt in het *MBP 2007-2015*, dat in mei 2007 is vastgesteld door de raad. Hierin zijn streefcijfers geformuleerd voor de ver-

schillende marktsegmenten en doelgroepen. Om het streven van 650 woningen per jaar te kunnen realiseren, kondigde het college in 2007 een zogenaamd woonoffensief aan. Dit resulteerde in het *Tijdelijk Urgentieprogramma Wonen*, dat op 20 december 2007 is vastgesteld door de raad. Doelstelling van het 'woonoffensief' was het stimuleren van de woningbouwproductie door Lelystad sterker te positioneren als woonstad, om op die wijze meer nieuwe inwoners van buiten de stad aan te trekken.

### **2.3 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2008-2009**

In 2008 is het woonoffensief verder uitgewerkt. Op 22 mei 2008 is op het gemeentelijke opinieplein een presentatie gegeven van het woonoffensief en op 11 december 2008 is op het opinieplein de tussenbalans van het woonoffensief besproken. Daarna vonden discussiebijeenkomsten plaats met externe belanghebbenden (onder andere de woningcorporaties Centrada en Harmonisch Wonen en de Provincie Flevoland) en intern met beleidsambtenaren.

#### **Meerjarenbouwprogramma 2009-2015 (MBP 2009-2015)**

In april 2009 constateert het college dat het meerjarenbouwprogramma van twee jaar eerder zijn actualiteitswaarde en bruikbaarheid goeddeels heeft verloren. In 2007 tekenden zich in de Verenigde Staten de eerste voortekenen af van de kredietcrisis die, via de bankencrisis eind 2008, uiteindelijk zou resulteren in een wereldwijde economische recessie. 'Het betekent dat het een grotere uitdaging wordt om de ambitie om 650 woningen per jaar te bouwen zo dicht mogelijk te halen', schrijven de opstellers van het *MBP 2009-2015* in de inleiding van de notitie.

Het streefgetal van 650 woningen blijft dus overeind, maar om dit aantal daadwerkelijk te kunnen realiseren, wordt in het *MBP 2009-2015* op twee punten actie voorgesteld. Ten eerste moest de overmaat aan geplande projecten worden teruggebracht, zodat voorkomen zou worden dat er te veel woningen tegelijk worden aangeboden en teveel projecten in voorbereiding zijn. Ten tweede moest de verkoop van woningen zodanig gestimuleerd worden dat de verkoop omhoog zou gaan richting het ambitieniveau. In het *MBP 2009-2015* is de woningbouwprognose aangepast aan de gewijzigde vraag en aan de (interne) behoefte aan capaciteitsbeperking in de planvorming. Hierbij wordt geconcludeerd dat het temporiseren van woningbouwprojecten en het in de koelkast zetten van projecten noodzakelijk is en dat voor de langere termijn extra inspanning nodig is om het gewenste aantal sociale woningen, cpo-locaties (collectief particulier opdrachtgeverschap) en appartementen te realiseren. Indien de productie als gevolg van de crisis tegenvalt, verwacht men een inhaalslag te kunnen maken wanneer de woningmarkt zich herstelt.

Daarnaast hecht het college belang aan het verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Hiertoe wordt een meer fluïde opzet van het MBP voorgesteld, waarin het programma drie keer per jaar wordt bijge-

steld op basis van de marktomstandigheden. Het MBP wordt gevoed door het nieuw te ontwikkelen instrument van de *Bouwstroommeter*, waarmee de geplande en gerealiseerde productie op de voet wordt gevolgd.

### **Woonvisie Lelystad, een vitale woonstad**

Het in 2007 ingezette woonoffensief resulteert twee jaar later in een nieuwe gemeentelijke woonvisie. Eind september 2009 wordt de publieksversie van *Lelystad, een vitale woonstad* besproken in de raad. De woonvisie stippelt de koers uit voor het woningbouwbeleid en de programmering voor de periode 2009-2014. Daarnaast wordt de *Woningmarktmonitor* geïntroduceerd. Naast het *Meerjarenbouwprogramma*, dat elke vier maanden tot aanpassingen in het woonprogramma kan leiden, verschaft de *Voortgangsmonitor* tweejaarlijkse informatie die reden kan zijn tot bijstelling. In de publieksnotitie wordt de hoofdambitie van het woonbeleid als volgt geformuleerd:

*'Het komen tot een vitale woonstad waarin een evenwichtige bevolking zich betrokken en verbonden voelt en woont in kwalitatief goede woningen en woonomgeving, vormt de hoofdambitie van de gemeente.'*

Getalsmatig wordt vastgehouden aan de ambities uit het *Structuurplan Lelystad 2015* en de *Koersnotitie 2007-2011* van twee jaar eerder: 'Het streven van de gemeente is om in 2015 op 80.000 inwoners te zitten en vervolgens door te stomen naar 100.000 inwoners' (*Lelystad, een vitale woonstad*, p.10). De facto betekent dit circa 35.000 woningen in 2015. Uitgelegd wordt dat op basis van resultaten uit het verleden is gekozen voor een 'middenvariant, die de positie inneemt tussen de topjaren uit het eind van de vorige eeuw [...] en het inzakken van de markt in de meer recente jaren' (*Lelystad, een vitale woonstad*, p.12-13). Deze middenvariant behelst de bouw van 650 nieuwe woningen per jaar, zoals voorgesteld in de *Koersnotitie*.

### **Het Antwoord van Lelystad**

Naast de woonvisie omvat het *Tijdelijk Urgentieprogramma Wonen* een pakket van stimuleringsmaatregelen ontwikkeld om de woningmarkt in beweging te krijgen en de bouwstroom ook in tijden van economische crises intact te houden. In het voorjaar van 2009 worden deze maatregelen, onder de noemer *Het Antwoord van Lelystad* door de raad vastgesteld. Met de maatregelen is in totaal € 6,5 miljoen gemoeid, waarvan € 3,2 miljoen voor aanbodgerichte maatregelen, € 2,7 miljoen voor vraaggerichte maatregelen en € 0,6 miljoen voor algemene maatregelen (stads promotie). *Het Antwoord van Lelystad* had betrekking op 2009 en 2010 en zou daarna worden geëvalueerd.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> In juni 2009 stelde de raad budget beschikbaar voor stimuleringsmaatregelen in 2009; het budget voor 2010 is beschikbaar gesteld na de evaluatie in februari 2010.

De maatregelen betroffen onder meer:

- verlaging van de VON-prijs van nieuwe woningen (door bijdragen gemeente, projectontwikkelaar en het ministerie van VROM)<sup>5</sup>;
- maximaal twee jaar uitgestelde betaling zonder rente bij de aankoop van een kavel;
- bijdrage in de aansluitkosten op de stadsverwarming voor kopers van een projectmatige woning of kavel in Warande (€ 2.600);
- introductie van de *Bouwenvelop*, waarin randvoorwaarden voor ontwikkelaars worden vastgelegd;
- meer en betere promotie van het wonen in Flevoland (citymarketing).

### **Meerjarenontwikkelingsprogramma 2010-2014 (MOP 2010-2014)**

In het *MOP 2010-2014*, eveneens uit eind 2009, wordt de ambitie van 650 nieuwe woningen per jaar doorgezet. Wel wordt vastgesteld dat de bevolkingsgroei in Lelystad de laatste jaren hoofdzakelijk voortkomt uit natuurlijke aanwas. Ten opzichte van vergelijkbare gemeenten vestigen zich meer mensen in Lelystad, maar er vertrekken er ook meer. Het vestigingsoverschot is dus beperkt: de opgave is om mensen te binden aan de stad. Via nieuw en gedifferentieerd woningaanbod, waardoor de bevolkingssamenstelling nog meer in evenwicht komt, moet Lelystad doorgroeien naar 80.000 inwoners.

In het *MOP 2010-2014* is de planningshorizon opnieuw opgerekt. Op basis van bijgestelde bevolkingsprognoses over de periode 2009-2025, waarin de economische recessie en de na-ijleffecten daarvan op de woningbouwproductie meegenomen zouden zijn, is becijferd dat Lelystad in 2020 plaats biedt aan 80.687 inwoners. De 80.000e inwoner wordt in de loop van 2018 verwacht. In het MOP wordt verder gewezen op de problematiek van de wijken uit de jaren zeventig en tachtig. Uit deze delen van Lelystad vertrekken meer mensen dan dat zich er vestigen. Deze wijken zijn minder aantrekkelijk als woonmilieu en leegstand dreigt in deze buurten.

## **2.4 Beleidsontwikkeling en besluitvorming 2010**

Op 24 februari 2010 verklaart wethouder Fackeldey in een persbericht dat de prognose van het aantal op te leveren woningen in 2010 is bijgesteld naar 425 woningen.<sup>6</sup> Dit naar aanleiding van de presentatie van de bouwproductiecijfers over 2009, waarin met 514 nieuwe woningen tachtig procent van de woningbouwambitie is gerealiseerd. Gesteld wordt dat Lelystad, afgezet tegen de gemiddelde Nederlandse cijfers, goed presteert.

---

<sup>5</sup> *Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten.*

<sup>6</sup> 'Bouwproductie Lelystad in 2009 beter dan landelijk beeld'  
[http://www.lelystad.nl/nl/Gemeente/DeGemeente/DeGemeente-Blijf\\_op\\_de\\_hoogte/Persberichten\\_gemeente\\_Lelystad/2010/Bouwproductie\\_Lelystad\\_in\\_2009\\_beter\\_dan\\_landelijk\\_beeld.html](http://www.lelystad.nl/nl/Gemeente/DeGemeente/DeGemeente-Blijf_op_de_hoogte/Persberichten_gemeente_Lelystad/2010/Bouwproductie_Lelystad_in_2009_beter_dan_landelijk_beeld.html).

### **Collegeprogramma 2010-2014 'Samen verder werken'**

In het collegeprogramma 'Samen verder werken' uit het voorjaar van 2010 houdt het nieuwe college echter nog steeds vast aan een jaarlijkse gemiddelde bouwproductie van 650 woningen, gekoppeld aan de doelstelling om in 2020 de gewenste 80.000 inwoners te bereiken. Het college geeft aan de voortgang van de woningmarkt en de woningproductie te blijven monitoren met de *Bouwstroommeter*. Daarnaast is er aandacht voor de herstructureringsopgave in de bestaande wijken uit de jaren zeventig en tachtig.

### **Bestuurlijke reactie op de Atlas voor gemeenten**

In april 2010 verschijnt de *Atlas voor gemeenten 2010*, een vergelijkende studie die jaarlijks wordt gepubliceerd door het gelijknamige bureau. Daarin wordt een behoorlijke kans op een krimpende bevolking voorspeld voor groeisteden als Lelystad. In de bestuurlijke reactie (17 mei 2010) op de publicatie laat het college weten dat ze kennis neemt van dit rapport, maar dat het kanttekeningen plaatst bij het gehanteerde analysekader en bij de uitvoering van de analyse. Op grond van deze publicatie ziet het college dan ook geen aanleiding om het ingezette beleid bij te stellen.

### **Meerjarenbouwprogramma 2011-2015 (MBP 2011-2015)**

Ruim een half jaar later, in december 2010, wordt het echter alsnog noodzakelijk geacht om de woningproductie terug te schroeven. In de inleiding van het *MBP 2011-2015* valt te lezen: 'Als gevolg van de kredietcrisis zijn de omstandigheden op de woningmarkt rigoureuus gewijzigd'. Zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde is de realiteit de afgelopen jaren weerbarstiger gebleken dan werd verondersteld. De beoogde verkooppercentages worden door de crisis niet gehaald en het vestigingsoverschot blijft, met gemiddeld ruim honderd personen per jaar, al sinds 2005 structureel achter bij het streefbeeld. In het *MBP* wordt geconcludeerd dat de ambitie om jaarlijks 650 woningen op te leveren de afgelopen jaren niet is waargemaakt. Door het uitstellen van plannen zal dit ook gelden voor de eerstkomende jaren.

Daarnaast wordt gewezen op de intredende vergrijzing, die voor meer ruimte in de woningvoorraad zal gaan zorgen. In het interview verklaart de verantwoordelijke portefeuillehouder, dat hij medio 2010 constateerde dat de gehanteerde bevolkingsprognoses gebaseerd bleken te zijn op enerzijds de natuurlijke aanwas en anderzijds op het woningbouwprogramma. Het aantal geplande woningen vormde input voor de bevolkingsprognoses, maar andersom fungeerden de bevolkingsprognose weer als input voor de bepaling van het aantal te realiseren woningen – een cirkelredenering dus. Voor het *MBP 2011-2015* is daarom een aanpassing gemaakt in de prognose.

De *Bevolkingsprognose 2010-2026* laat vanaf 2014 een daling zien van de autonome vraag. Door de vergrijzing van de bevolking stijgt het sterftcijfer, met als gevolg dat de afhankelijkheid van de instroom van buiten toeneemt. Tegelijk wordt geconstateerd dat sinds 2005 slechts 15 procent van de totale Lelystadse

bevolkingsgroei voortkomt uit het vestigingsoverschot. Om de groeiambities te kunnen verwezenlijken zal vanaf 2015 de bevolkingsgroei echter voor vijftig procent van nieuwe inwoners moeten komen. Deze ontwikkelingen maken temporisering van de productie noodzakelijk. Voor de periode 2011-2015 wordt in het MBP daarom voorgesteld jaarlijks geen 650 maar gemiddeld 400 nieuwe woningen te bouwen, waarvan ongeveer de helft op de nieuwbouwlocatie Warande. In tabel 2.1 is het geplande aantal op te leveren woningen weergegeven.

In het voorgestelde bouwprogramma is rekening gehouden met 25 procent extra plancapaciteit bovenop de verwachte autonome vraag en het verwachte vestigingsoverschot. Het wordt noodzakelijk geacht om dit extra aantal woningen in voorbereiding te hebben om te kunnen anticiperen op vertraging, planwijziging of uitval van projecten en op het aantrekken van de vraag. *De facto* betekent het voorgestelde programma daarom een gemiddelde jaarlijkse productie van iets meer dan 500 woningen. De voorgestelde productie resulteert in circa 33.500 woningen in 2015 – ruim 1000 woningen minder dan men dacht te kunnen realiseren ten tijde van het *Structuurplan Lelystad 2015 (2005)*, de *Koersnotitie 2007-2011 (2007)* en de woonvisie *Lelystad, een vitale woonstad (2009)*.

**Tabel 2.1 Voorgesteld woningbouwprogramma 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
<b>Hanzepark</b>	75	159	34	36	90	394
<b>Kust</b>	65	62	86	19	17	249
<b>Stadshart</b>	0	35	100	247	0	382
<b>Warande</b>	199	307	237	216	220	1179
<b>Overige gebieden</b>	65	40	96	53	56	310
<b>Totaal</b>	<b>404</b>	<b>603</b>	<b>553</b>	<b>571</b>	<b>383</b>	<b>2514</b>

Bron: Meerjarenbouwprogramma 2011-2015

Volgens het *MBP 2011-2015* is met dit programma 'een maximale inspanning geleverd om het woningbouwprogramma te laten matchen met de gevolgen van de crisis'. Tegelijkertijd wordt de vraag opgeworpen of met het in de koelkast plaatsen van projecten en het bijstellen van het programma wel voldoende is ingespeeld op de teruglopende vraag. Nog steeds wordt immers sterk geleund op de instroom van buiten, terwijl die de afgelopen jaren structureel lager uitviel dan begroot. Ook in enkele interviews met ambtelijk vertegenwoordigers en met raadsleden werd de vraag opgeworpen of de bijstelling naar 400 woningen per jaar door de huidige markt wel wordt gerechtvaardigd.

Daarnaast wordt aandacht gevestigd op de kwalitatieve kant van de beoogde woningproductie. Het belang om niet alleen voor starters, maar ook voor doorstromers te bouwen, wordt benadrukt. Het opleveren van goedkopere nieuwbouwwoningen kan een remmende werking hebben op de doorstroom: 'Een starterswoning toevoegen aan de voorraad levert slechts één verhuisbeweging

op, terwijl het bouwen voor doorstromers een grotere verhuisketen tot gevolg heeft. [...] De verleiding te reageren op korte marktbevingen waardoor de ruimte op de markt ingevuld wordt met het verkeerde woonproduct, moet worden weerstaan.' Het *MBP 2011-2015* kreeg daarom als ondertitel: De kunst van het wachten.

### **Collegebesluit 14 december 2010**

Op basis van de laatste versie van het *MBP 2011-2015* dient het college een voorstel in bij de raad om de bouwproductie terug te schroeven. In het collegebesluit van 14 december schrijft het college: 'Het Meerjarenwoningbouwprogramma van de gemeente Lelystad moet worden aangepast om een goede afstemming te houden tussen de vraag en het aanbod op de woningmarkt. Een van de aanpassingen betreft het bijstellen van de ambitie van de woningbouwproductie van 650 naar gemiddeld 400 woningen per jaar.' Aanleidingen volgens het college vormen de 'gewijzigde marktomstandigheden' en de 'geringere bevolkingsgroei door toename van het sterftcijfer'. De instroom van nieuwe inwoners is daardoor lager dan verwacht. In het collegebesluit wordt het woningbouwprogramma uit tabel 2.1 voorgesteld.

Begin 2011 verschenen nog twee documenten die we in dit onderzoek meenemen vanwege hun relevantie voor de beleidsontwikkeling en besluitvorming ten aanzien van het toekomstige Lelystadse woonbeleid. In januari verscheen de eindevaluatie van *Het Antwoord van Lelystad* en begin februari de *Woningmarktmonitor 2010: het woonbeleid getoetst*.

### **Eindevaluatie van Het Antwoord van Lelystad**

In het collegebesluit van 25 januari 2011 over de eindevaluatie van *Het Antwoord van Lelystad* constateert het college dat de crisis nog niet voorbij is, maar dat *Het Antwoord van Lelystad* de ergste gevolgen van de crisis voor de grondexploitaties heeft opgevangen. Vergeleken met omringende gemeenten heeft Lelystad goed gepresteerd. De vraag is wel, volgens het college, hoe de woningmarkt zich in Lelystad zal gaan ontwikkelen zonder een aanvullend pakket vanuit de lokale overheid.

Van de vraaggerichte maatregelen pakten met name de bijdrage van € 2.600 in de aansluitkosten van de stadsverwarming voor kopers in Warande en de uitgestelde betaling (maximaal 2 jaar) bij aankoop van een kavel goed uit. Beide maatregelen waren geïntroduceerd in 2010. In totaal ontvingen 137 kopers de bijdrage in de aansluitkosten stadsverwarming en werden 49 kavels gekocht met uitgestelde betaling (tegenover 6 in 2009). Voor 2011 is vanuit de Doorschuifbudgetten € 500.000 gereserveerd om deze te continueren (goed voor circa 40 kopers van een kavel). Verder profiteerden 125 kopers van een tijdelijke verlaging van de VON-prijs (op basis van een rijksbijdrage van het ministerie van VROM) en zijn twintig aanvragen toegekend in het kader van de leegstandswet (ten behoeve van tijdelijke verhuur van te koop staande woningen). De starterslening is in 2010 beëindigd. Aan de aanbodzijde zijn projectspecifie-



ke maatregelen genomen zoals uitstel van betaling van de grond. Het betrof geen generieke maatregelen zoals verlaging van de grondprijs, maar uitsluitend maatregelen waarbij sprake was van co-financiering door een ontwikkelende partij. Tot slot is de stadspromotie in 2010 geïntensiveerd en is de Taskforce Wonen opgericht, die werkt aan een integrale aanpak van de woonmarketing.

### **Woningmarktmonitor 2010: het woonbeleid getoetst**

De *Woningmarktmonitor 2010* toetst de voortgang ten aanzien van de twee centrale doelstellingen uit de woonvisie *Lelystad, een vitale woonstad*: 1) de ambitie van 80.000 inwoners in 2015 en 2) de ambitie om vitale wijken te realiseren. Ten aanzien van de tweede ambitie kunnen weinig conclusies worden getrokken omdat de gestelde doelstellingen nauwelijks meetbaar zijn. Wat betreft de eerste ambitie worden in de *Woningmarktmonitor 2010* echter verstrekkende conclusies geformuleerd, die het huidige woonbeleid serieus ter discussie stellen. De *Woningmarktmonitor* is op 8 februari 2011 vastgesteld door het college en op 11 februari ter informatie toegestuurd aan de raad.

Tussen 2007 en 2010 zijn in Lelystad jaarlijks minder woningen opgeleverd dan de beoogde 650. Dat betekent dat vanaf 2011 per jaar 847 woningen zouden moeten worden opgeleverd om de gestelde doelstelling te behalen. Van de gewenste 650 woningen waren er 350 (54%) bestemd voor interne vraag (natuurlijke aanwas en doorstroom) en 300 bedoeld voor instroom van buiten Lelystad (46%). Sinds 2003 betrokken jaarlijks gemiddeld circa 300 Lelystedelingen een nieuwbouwwoning; door de tegenvallende productie was dit goed voor 60-70% van de totale bouwproductie. Sinds 2003 is het vestigingsoverschot sterk gedaald, mede door een toename van het aantal vertrekkers. Daardoor bleef het vestigingsoverschot, met iets meer dan 100 huishoudens per jaar, fors achter bij de verwachtingen.

In de *Woningmarktmonitor 2010* wordt becijferd dat ongeveer zestig procent van de nieuwbouw wordt betrokken door Lelystedelingen en ongeveer 25 procent door nieuwe instroom. De resterende vijftien procent wordt verklaard door leegstand.<sup>7</sup> In 2008 stond meer dan tien procent van de opgeleverde nieuwbouwwoningen tot twee jaar leeg, terwijl de nieuwbouwleegstand rond de eeuwwisseling nog circa drie procent bedroeg; sinds 2006 steeg het leegstandspercentage sterk: van vier procent naar meer dan tien procent in 2007 en 2008. Met name opgeleverde appartementen van minder dan € 250.000 staan relatief vaak leeg. De onderzoekers concluderen dat de woningproductie van de afgelopen jaren (circa 450 per jaar) voldoende huisvestingsruimte biedt voor zowel huidige Lelystadse huishoudens als nieuwe huishoudens.

---

<sup>7</sup> Voor het leegstandscijfer van nieuwbouwwoningen wordt de volgende definitie gehanteerd: het percentage nieuwbouwwoningen waarop minimaal één jaar en maximaal twee jaar na oplevering (nog) geen personen ingeschreven staan.

Vervolgens wordt de aandacht gevestigd op de verhouding tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Op grond van verschillende indicatoren, zoals de afname van het aantal transacties in bestaande wijken en een daling van de gemiddelde transactieprijs sinds 2007, wordt geconstateerd dat de nieuwbouwproductie niet werkt als aanvulling, maar als vervanging van het bestaande aanbod. Zowel de woningen als de woonomgeving in bestaande wijken wordt onaantrekkelijk gevonden. De beleids- en planvorming richt zich echter voornamelijk op de oplevering van nieuwbouwwoningen: hoe meer, hoe beter. Dit dreigt ten koste te gaan van de differentiatie in de woningmarkt. De sterke focus op de ontwikkeling van nieuwe wijken komt de kwaliteit van de woonomgeving in de bestaande wijken niet ten goede, terwijl juist die een belangrijk vertrekmotief vormt.

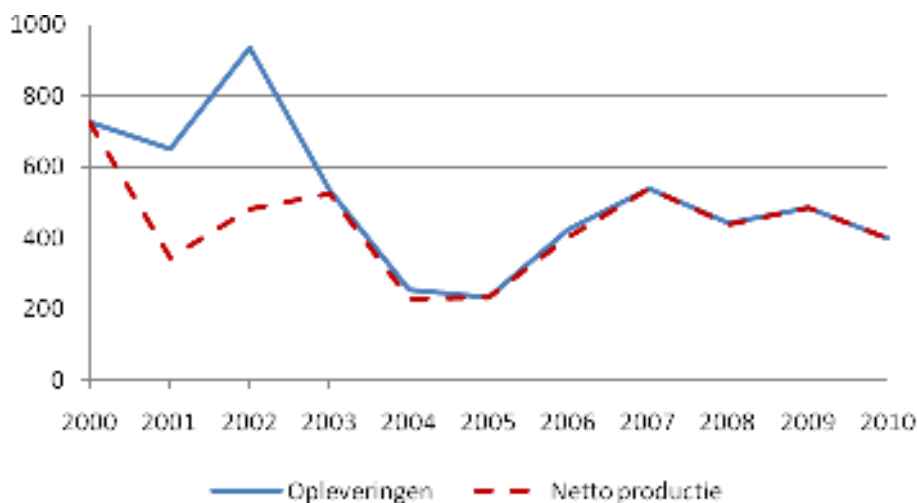
## **2.5 Ontwikkelingen aan de aanbodzijde**

De afgelopen tien jaar bleef zowel de productie als de afzetbaarheid van woningen achter bij de beleidsambities. In deze paragraaf laten we zien hoe de aanbodkant van de woningmarkt zich de afgelopen jaren in Lelystad heeft ontwikkeld.

### **Woningbouwproductie**

In figuur 2.2 is het aantal opgeleverde woningen en de netto bouwproductie (waarin ook de ruim 700 gesloopte woningen in de Schouw in 2002 en 2003 zijn verdisconteerd) weergegeven. Hieruit blijkt dat sinds 2000 in Lelystad gemiddeld 509 woningen per jaar zijn gebouwd. Als we kijken naar de netto bouwproductie, dan zien we dat het gemiddelde op 434 per jaar ligt. Het streefgetal van 650 nieuwe woningen is sinds 2002 niet meer behaald en over de periode 2005-2010 ligt het aantal opleveringen jaarlijks gemiddeld op 410. De ambitie om jaarlijks 650 woningen op te leveren, lijkt op basis van de prestaties uit het verleden dus tamelijk optimistisch.

**Figuur 2.2 Woningbouwproductie 2000-2010**

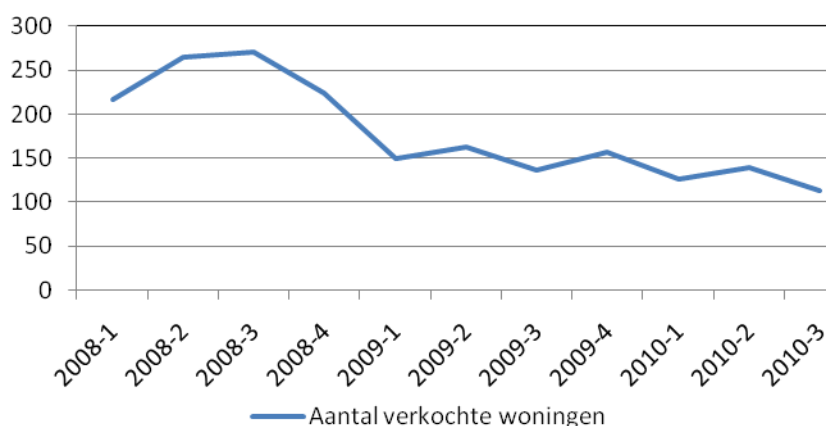


Bron: Woningmarktmonitor 2010 / www.lelystad.nl, tabel D02 (januari 2011)

### Woningverkoppen

De verkoop van woningen liep de afgelopen jaren – net als elders in Nederland – ook in Lelystad terug (figuur 2.3). Vanaf eind 2008 daalde het aantal verkochte woningen per kwartaal tot ongeveer 150, terwijl dit medio 2008 nog op ruim 250 lag. De terughoudendheid van consumenten wordt in het MBP 2011-2015 verklaard vanuit de onzekerheid over baanbehoud en de mogelijk moeizame verkoopbaarheid van de eigen woning. De verkochte woningen zijn vooral tussenwoningen en hoekwoningen (nauwelijks twee-onder-een-kapwoningen en vrijstaande woningen) van minder dan € 200.000. Dit was overigens in voorgaande jaren ook het geval.

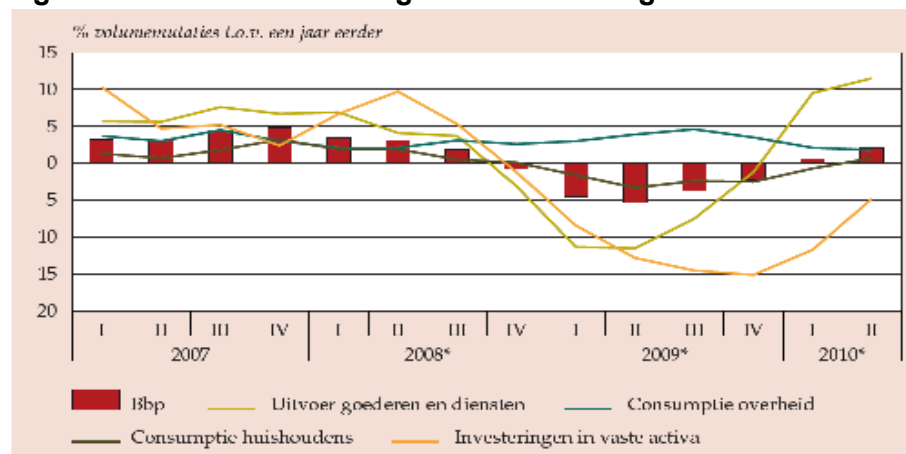
**Figuur 2.3 Verkochte woningen in Lelystad per kwartaal 2008-2010**



Bron: Kadaster, 2010 / MBP 2011-2015

Evenals de dip op de (Lelystadse) woningmarkt tussen 2002 en 2006, die samenhang met de recessie na 11 september 2001, staat deze terugval niet op zichzelf. Kijken we naar de macro-economische ontwikkeling over de afgelopen drie jaar, dan zien we vanaf de tweede helft van 2008 een forse daling van de bestedingen (figuur 2.3). Deze manifesteert zich voor een belangrijk deel op de woningmarkt en dit zien we terug in Lelystad.

**Figuur 2.4 Economische groei en bestedingen 2007-2010**



Bron: CBS, Nationale rekeningen 2009<sup>8</sup>

## 2.6 Ontwikkelingen aan de vraagzijde

Vijftien jaar na het *Masterplan Versnelde Groei* is de ambitie van 80.000 inwoners en 32.000 arbeidsplaatsen nog niet bereikt. Op 1 januari 2011 telt Lelystad 75.120 inwoners, circa 31.122 woningen en iets meer dan 30.000 arbeidsplaatsen.<sup>9</sup> In deze paragraaf gaan we in op de feitelijke ontwikkeling van de vraag- en aanbodzijde van de Lelystadse woningmarkt.

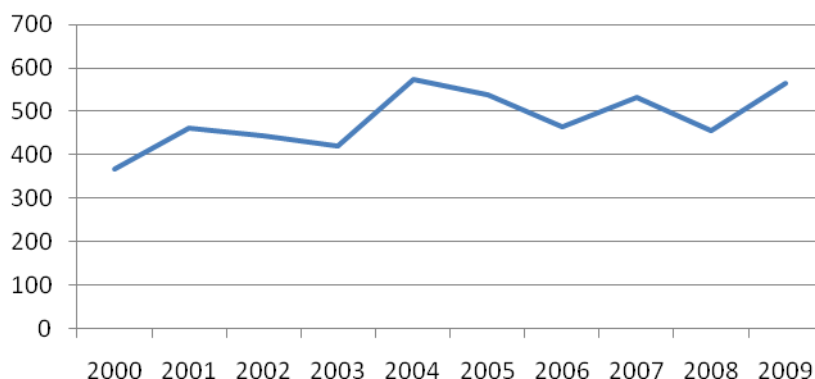
### Autonome groei

Als nieuwe stad heeft Lelystad een relatief jonge bevolking. Het geboorteoverschot is dan ook stabiel, waardoor een zekere mate van groei als gevolg van natuurlijke aanwas gegarandeerd is. Van 2000 tot en met 2009 werden gemiddeld jaarlijks meer dan twee keer zoveel geboorten (992) dan sterfgevallen (481) geregistreerd. Dit resulteert in een natuurlijke aanwas van gemiddelde 511 inwoners per jaar (figuur 2.5).

<sup>8</sup> Figuur ontleend aan CBS-publicatie *De Nederlandse economie 2009 (2010)*.

<sup>9</sup> Het exacte aantal woningen per 1 januari 2011 was op moment van schrijven niet beschikbaar; deze schatting is gebaseerd op gegevens uit de *Woningmarktmonitor 2010*. Evenmin was het exacte aantal arbeidsplaatsen per 1 januari 2011 beschikbaar; wel is bekend dat de mijlpaal van 30.000 arbeidsplaatsen eind 2010 is bereikt.

**Figuur 2.5 Geboorteoverschot 2000-2009 (inwoners)**

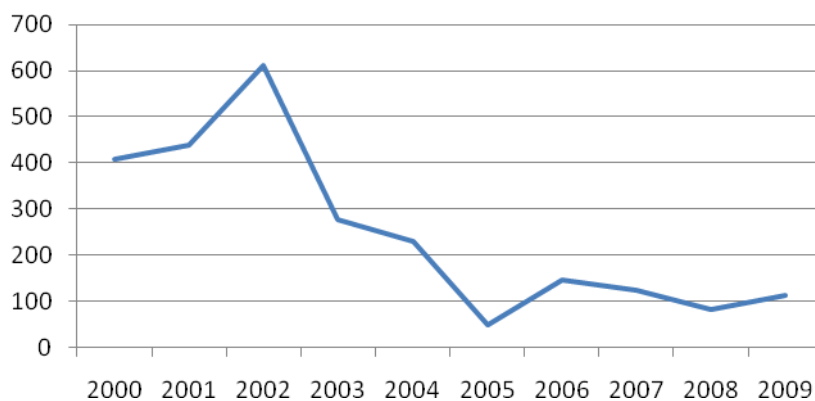


Bron: Gemeente Lelystad (GBA)

### **Vestigingsoverschot**

Sinds 2005 blijft het jaarlijkse vestigingsoverschot sterk achter bij de wenselijk geachte instroom van 350 huishoudens per jaar. Figuur 2.6 laat zien dat de instroom van buiten Lelystad na de piek in 2002 fors gedaald is, waarna deze gestabiliseerd is rond de 100 huishoudens per jaar. Gemiddeld lag het vestigingsoverschot tussen 2000 en 2009 op 102 huishoudens per jaar.

**Figuur 3.6 Vestigingsoverschot 2000-2009 (huishoudens)**



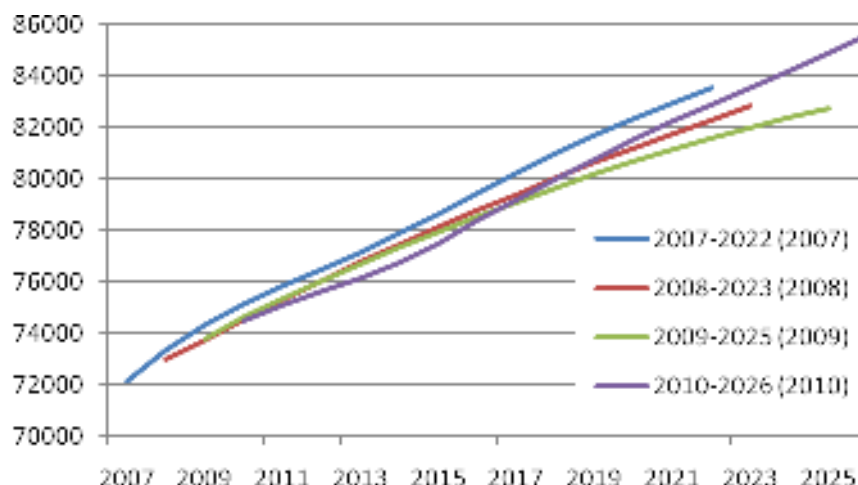
Bron: Tabellenboek Woningmarkt Lelystad 2010 (p.25)

### **Geprognosticeerde bevolkingsontwikkeling**

Jaarlijks stelt de afdeling Onderzoek en Statistiek bevolkingsprognoses op, waarin de ontwikkeling van de Lelystadse bevolking voor de komende vijftien jaar wordt voorspeld. De prognoses brengen de verwachte ontwikkeling van de bevolking op korte en middellange termijn in beeld. De prognoses zijn onder meer gebaseerd op geboorte-, sterfte- en migratiecijfers uit het verleden en op mutatiefactoren (zoals vruchtbaarheid van vrouwen, sterftetekans en verwachte

immigratie). Zoals uitgelegd in paragraaf 2.4, is de prognose daarnaast gebaseerd op de bestaande Lelystadse woningvoorraad en de verwachte productie voor de komende jaren. Hierdoor werken het woningbouwprogramma en de bevolkingsprognose tot op zekere hoogte als communicerende vaten: wanneer er meer woningen worden gepland, groeit ook het aantal inwoners in de prognose sneller.

**Figuur 2.7 Bevolkingsprognoses 2007-2010**



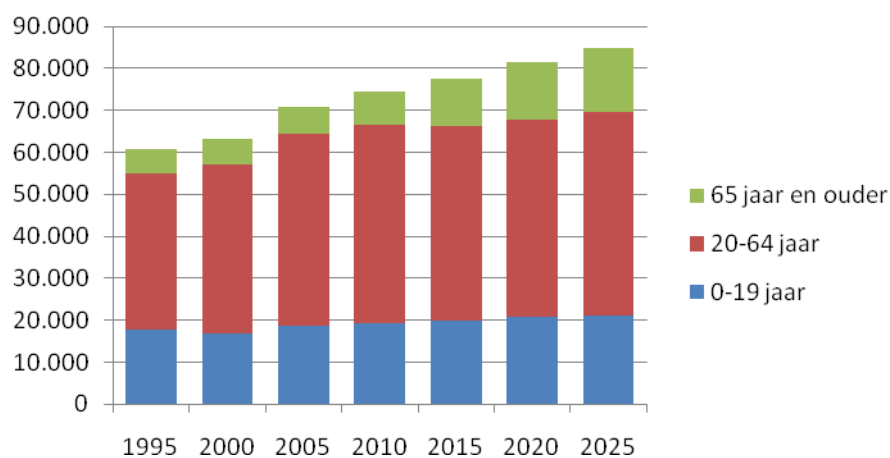
Bron: LelyStadsGegevens, team Onderzoek en Statistiek

Kijken we naar de prognoses die tussen 2007 en 2010 zijn opgesteld, dan is duidelijk dat het moment waarop de ‘magische’ grens van 80.000 inwoners moet worden bereikt, geleidelijk is opgeschoven (figuur 2.7). Werd in 2007 nog verondersteld dat de 80.000e Lelystedeling al in de loop van 2016 kon worden verwelkomd, twee jaar later ging men ervan uit dat dit in 2018 het geval zal zijn. Opvallend is verder dat de prognose uit 2009 het meest behoudend is, terwijl in de meest recente prognose (uit 2010) na 2015 een stevige groei voorzien wordt. Dit wijst erop dat deze prognose is gebaseerd op uitstel van de woningproductie: in de periode tussen 2012 en 2016 zwakt het groeitempo af als gevolg van de vergrijzing, maar vanaf 2017 zet de bevolkingsgroei versneld door naar ruim 85.000 inwoners in 2025.

### Vergrijzing

In figuur 2.8 is de bevolkingsontwikkeling tussen 1995 en 2010 weergegeven naar leeftijdscategorie. Daarnaast is op basis van de meest recente bevolkingsprognose (2010) de verwachte bevolkingsontwikkeling in de periode tot 2026 geschetst.

**Figuur 2.8 Ontwikkeling en prognose leeftijdsopbouw 1995-2025**



Bron: gemeente Lelystad (GBA)/Bevolkingsprognose 2010-2026

De figuur maakt duidelijk dat het aantal senioren in Lelystad de afgelopen vijftien jaar heel geleidelijk is toegenomen, maar dat de vergrijzing na 2010 versneld zal toeslaan. In 2015 is het aantal Lelystedelingen van vijfenzestig jaar en ouder bijna verdubbeld ten opzichte van 1995. Na 2015 zet de vergrijzing nog verder door. Voor de woningmarkt betekent dit, dat de groep die woningen koopt – die grofweg bestaat uit 25- tot 55-jarigen – weliswaar in absolute zin nog enigszins groeit, maar verhoudingsgewijs kleiner wordt.





### 3. Beleid en beheersing

De beleidsinventarisatie in hoofdstuk 3 maakt duidelijk dat het Lelystadse plannings- en programmeringsinstrumentarium gaandeweg is verfijnd, met als doel de risico's te beheersen en meer controle te houden op de realisatie van de woningbouw. In de woorden van de portefeuillehouder: "We zitten er korter bovenop". Sterker dan voorheen houdt de gemeente sinds 2009 de vinger aan de pols wat betreft de voortgang van de woningproductie. Daarnaast verkeert de gemeente in een overgangperiode ten aanzien van de toegepaste systematiek van gebiedsontwikkeling, die kleinschaliger van opzet is dan voorheen.

#### 3.1 Meer beleidsinstrumenten voor monitoring

Momenteel beschikt de gemeente over drie instrumenten om voeling te houden met de voortgang van de woningbouw, die we hier kort behandelen.

##### **Bouwstroommeter**

Ten eerste is er de *Bouwstroommeter*, die op korte termijn tot op detailniveau inzicht biedt in de actuele stand van zaken rond planvorming en realisatie van specifieke woningbouwprojecten.<sup>10</sup> Het instrument biedt inzicht in de voortgang van de woningbouw op het niveau van projecten, uitgesplitst naar woningaantallen, woningtypen, prijsklassen en doelgroepen. De *Bouwstroommeter* komt voort uit de bestuurlijke wens om optimaal greep te houden op de ontwikkeling van vraag en aanbod op de Lelystadse woningmarkt. De *Bouwstroommeter* is in 2009 ontwikkeld door onder meer de afdeling Beleid (team Wonen) en wordt nog steeds verfijnd. De beleidsafdeling Wonen is ook verantwoordelijk voor het beheer; actualisering van de gegevens vindt plaats in samenwerking met het team Onderzoek en Statistiek, de afdeling Economie en Vastgoedontwikkeling en de afdeling Project- en Wijkmanagement.

##### **Meerjarenbouwprogramma (MBP)**

Ten tweede bestaat het MBP dat drie keer per jaar een doorkijk biedt naar de nabije toekomst. Tot 2007 werkte de gemeente Lelystad met het tweejaarlijks actualiseren van het MBP, maar bij de behandeling van het *MBP 2009-2015* in april 2009 heeft het college voorgesteld de frequentie van actualisering te verhogen naar drie maal per jaar, om zo beter te kunnen anticiperen op gewijzigde marktomstandigheden. Tussentijdse actualisering van het MBP vindt plaats op basis van input van de *Bouwstroommeter* en de geactualiseerde bevolkingsprognoses van het team Onderzoek en Statistiek.

---

<sup>10</sup> De *Bouwstroommeter* is een dynamisch monitorinstrument voor intern gebruik, opgezet als database (Access in combinatie met Oracle en het managementrapportagesysteem Cognos).

### **Woningmarktmonitor**

Het derde instrument is de Woningmarktmonitor die iedere twee jaar wordt uitgevoerd. Het doel van de Woningmarktmonitor is het verschaffen van een tussenstand van de mate waarin gestelde beleidsambities op het terrein van wonen in de praktijk worden gerealiseerd. Op 8 februari 2011 is de Woningmarktmonitor 2010 vastgesteld door het college. Door middel van de Woningmarktmonitor 2010 wordt het woonbeleid getoetst.

## **3.2 Maatregelen: schaalverkleining en risicobeheersing**

### **Kleine ontwikkelkorrels**

Een ander instrument om beter te kunnen inspelen op de feitelijke afzetbaarheid van woningen betreft het werken met zogenoemde 'kleinere ontwikkelkorrels'. Waar voorheen gewerkt werd met grootschalige nieuwbouwplannen met een lange planningshorizon voor honderden of soms zelfs duizenden woningen, streeft men nu naar kleinere ontwikkel eenheden van dertig tot veertig woningen. De reden is dat projecten, door beperkte afzetbaarheid en temporisering van de productie te lang in de koelkast belandden. Wanneer deze plannen uiteindelijk weer in beeld komen, moeten ze vaak terug naar de tekentafel omdat ze zijn ingehaald door de tijd en dat betekent hogere planontwikkelingskosten.

Door systematisch kleinschaliger te ontwikkelen, beoogt men enerzijds de planontwikkelingskosten beter te beheersen. Anderzijds moet het bijdragen aan meer sturing op kwaliteit van de productie, omdat gericht kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de markt en plannen onderling beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Er ontstaat bijvoorbeeld meer ruimte om collectief particulier opdrachtgeverschap of thematische wooninitiatieven te accommoderen. Tot slot draagt kleinschalig ontwikkelen bij aan de beheersing van risico's ten aanzien van grondverwerving en grondexploitatie. Deze werkwijze zal voor het eerst worden toegepast in de tweede ontwikkelingsfase van Warande; hiervoor is de bouwgrond nog niet aangekocht.

### **Bouwenvelop**

De introductie van de *Bouwenvelop* is onderdeel van deze meer kleinschalige gebiedsontwikkelingsaanpak. In de *Bouwenvelop* zijn de stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden vastgelegd voor ontwikkelende partijen. In de *Bouwenvelop* is het concept of het thema gedefinieerd (bijvoorbeeld bereikbaarheid of duurzaamheid) en zijn randvoorwaarden voor de uitwerking vastgelegd. Waar de gemeente voorheen tot in detail verantwoordelijkheid nam voor de planontwikkeling en -uitwerking, is het nu de ontwikkelaar die tekent en rekent. De gemeente richt zich op toetsing en kwaliteitsbewaking conform de randvoorwaarden uit de *Bouwenvelop*. De *Bouwenvelop* biedt de markt vrijheid in gebondenheid: meer uitwerkingsruimte binnen gedefinieerde kaders.

### **Overgangsfase**

De interviews met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente maken duidelijk dat Lelystad zich op dit moment in een overgangsfase bevindt tussen de 'oude' grootschalige manier van gebiedsontwikkeling en de 'nieuwe' kleinschalige werkwijze. Op verschillende ontwikkelingslocaties, zoals het Hanzepark en de eerste fase van uitleglocatie Warande is momenteel nog sprake van oude contracten met ontwikkelende partijen, maar met de start van de volgende ontwikkelfase van Warande zal de nieuwe werkwijze worden ingezet. Hetzelfde geldt voor de *Bouwenvelop*: de besluitvorming dateert uit 2009 maar vanwege nog lopende contracten zal deze pas in de tweede ontwikkelfase van Warande echt wordt gehanteerd. Dan moet ook duidelijk worden in hoeverre deze nieuwe werkwijze vruchten afwerpt.



## **4. Rol van de raad**

### **4.1 Raadsinformatie**

Sinds 2009 wordt de voortgang van het woningbouwprogramma gedurende het jaar op vaste momenten voorgelegd aan de gemeenteraad. Hierbij wordt aangesloten bij de jaarlijkse begrotingscyclus. De raad wordt geïnformeerd via de Kadernota, het jaarverslag over het voorgaande jaar en de Bestuursrapportage. Daarnaast wordt de raad met specifieke stukken geïnformeerd, zoals recentelijk de eindevaluatie van Het Antwoord van Lelystad en de Woningmarktmonitor 2010, en worden grondexploitaties en grondaankopen in de raad besproken.

#### **Frequentie en actualiteit**

De interviews met een zestal raadsleden wijzen uit dat de raad overwegend tevreden is over de kwaliteit van de geleverde raadsinformatie. De geïnterviewde raadsleden geven aan voldoende frequent door het college op de hoogte te worden gehouden over de voortgang van het woningbouwprogramma. Over de actualiteit van de geleverde informatie is het merendeel van de geïnterviewde raadsleden eveneens tevreden. Overigens konden niet alle geïnterviewde raadsleden precies aangeven met welke periodieke stukken de raad over de voortgang van de woningbouwproductie wordt geïnformeerd.

#### **Begrijpelijkheid**

Kritiek is er wel op de omvang van de documenten: enkele geïnterviewde raadsleden wijzen erop dat de raad met ‘tamelijk lijvige documenten’ wordt geïnformeerd. Een raadslid wijst erop dat de hoeveelheid cijfers en tabellen in de stukken vertroebelen kunnen werken, omdat niet alle raadsleden hoofd- en bijzaken van elkaar kunnen scheiden. “Het lijkt allemaal goed dichtgerekend”, merkt een geïnterviewd raadslid op. De indruk bestaat bij enkele geïnterviewde raadsleden dat – zowel vanwege de omvang als de complexiteit – niet alle raadsleden de stukken altijd goed bestuderen. Eén raadslid wees op het belang van een gedegen inhoudelijke toelichting van dergelijke documenten door de portefeuillehouder.

### **4.2 Kaders, sturing en controle**

#### **Beleidskaders**

De Lelystadse raad is in beperkte mate kaderstellend in het woningbouwbeleid. Enkele raadsleden wezen erop dat het streven om jaarlijks 650 woningen te realiseren als beleidskader is gesteld door de raad. Tevens wezen enkele raadsleden erop in kwalitatieve zin kaders te stellen door te pleiten voor voldoende betaalbare woningen (sociale huur en sociale koop) in de nieuwbouw-

productie. De interviews maken duidelijk dat de raad – sterker dan het college – geneigd is om vast te blijven houden aan het streefcijfer van 650 nieuwbouwwoningen per jaar. Ook de economische crisis vormde in de raad nauwelijks aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij dit getal. Een raadslid vertelt begin 2010 de ambitie van 650 woningen per jaar ter discussie te hebben gesteld, maar dat stuitte destijds raadsbreed op bezwaren. Zowel bij het college als bij de raad bestond hiervoor absoluut geen draagvlak.

De recente behandeling van het collegebesluit van 14 december 2010 om de woningbouwproductie de komende jaren te verlagen naar 400 woningen, stuitte in de raad op weerstand, zo melden geïnterviewde raadsleden. De raad hecht er belang aan om voldoende plannen ‘in de koelkast’ te hebben voor het geval de markt aantrekt. Daarom is men erg terughoudend om de ambitie bij te stellen. Eén van de geïnterviewde raadsleden vindt dat de raad wishful thinking te verwijten is: de realiteit van een stagnerende woningmarkt wordt onvoldoende onder ogen gezien.

### **Sturing en controle**

De interviews maken duidelijk dat de raad zich reactief opstelt op het terrein van woningbouw. Het college ontwikkelt het beleid; de raad keurt goed. Voor zover bijstelling plaatsvindt door de raad, heeft dit betrekking op het ophogen van het aandeel betaalbare woningen. Eén van de raadsleden wijst erop dat de raad te goeder trouw is: “Het verhaal van de wethouder en de ambtenaren is goed. Er is misschien wel wat twijfel, maar je kunt het niet zomaar weerleggen.” Verschillende geïnterviewde raadsleden vinden dat de raad zich kritischer zou kunnen opstellen.

Binnen de raad bestaat tamelijk veel vertrouwen in de verantwoordelijk portefeuillehouder, wethouder Fackeldey. Over het algemeen heeft men de indruk dat hij het woningbouwdossier goed onder controle heeft en op verantwoorde wijze omgaat met de risico's. Eén raadslid vindt dat de wethouder optimistisch gestemd is en vragen over externe invloeden, zoals vergrijzing of bevolkingskrimp, gemakkelijk terzijde schuift.

Enkele geïnterviewde raadsleden werpen de vraag op in hoeverre raadsleden over voldoende expertise beschikken op het terrein van woningbouw. Eén geïnterviewd raadslid heeft de indruk dat de raad soms gemakzuchtig instemt met een collegebesluit op het terrein van de woningbouw, omdat de materie voor veel raadsleden te complex is om volledig te doorgronden. Enkele raadsleden wijzen erop dat de discussie in de raad vaak gericht is op details, in plaats van op de hoofdlijnen van collegebesluiten. Tot slot wordt, zowel door raadsleden als door ambtelijke vertegenwoordigers, in interviews opgemerkt dat de discussie over woningbouw in de raad teveel wordt gevoed door ideologie en emotie, terwijl de positionering van Lelystad op de (bovenlokale) woningmarkt – en de inschatting van de daarmee gepaard gaande risico's – bovenal een technisch vraagstuk behoort te zijn.

## 5. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we systematisch de onderzoeksvragen, zoals die in de inleiding (hoofdstuk 1) van deze nota van bevindingen zijn geformuleerd. Bij elke onderzoeksvraag zijn de bijbehorende normen uit het normenkader weergegeven.

### 5.1 Doelstellingen en beleidskaders

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
<i>Welke doelstellingen en beleidskaders zijn door de raad en/of het college gesteld ten aanzien van het woningbouwbeleid in de periode 2008-2010?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is een beleidsvisie op de woningmarkt, in het bijzonder de woningbouw.</li><li>• Het beleid is SMART geformuleerd en houdt rekening met benoemde risico's.</li></ul>

De afgelopen vijftien jaar heeft Lelystad een gestage groei naar 80.000 inwoners nagestreefd. De wens om te (blijven) groeien, is in Lelystad terug te voeren op een oude, diepgewortelde ambitie, die samenhangt met de ruimtelijke structuur van de stad. Oorspronkelijk is Lelystad bedacht om meer dan 100.000 inwoners te accommoderen; de groen- en infrastructuur zijn daarop toegesneden en dat brengt hoge onderhoudskosten met zich mee. Daarnaast koestert Lelystad de wens om een complete, zelfstandige stad te zijn met een stedelijk voorzieningenniveau en ook dat vereist een zekere kritische inwonersmassa. De groeiambitie werd medio jaren negentig heel concreet geformuleerd in het *Masterplan Versnelde Groei* (1996), vervolgens herhaald in het *Structuurplan Lelystad 2015* (2005) en in de daarop volgende Meerjarenontwikkelingsprogramma's uit 2005 en 2009. Zodoende koerst Lelystad gericht aan op 80.000 inwoners, om daarna mogelijk nog verder te groeien. Dit streefcijfer blijkt een sleutelrol te vervullen in het Lelystadse beleid: wie visies, nota's en beleidsplannen doorbladert, stuit met grote regelmaat op dit getal.

De 80.000<sup>e</sup> Lelystedeling zou in 2015 moeten worden ingeschreven. Het aantal woningen zou dan iets minder dan 35.000 bedragen en daartoe zouden in Lelystad tussen 2005 en 2015 jaarlijks 650 nieuwe woningen moeten worden opgeleverd. Daarbij werd verondersteld dat de groei kon worden bereikt door de combinatie van enerzijds natuurlijke aanwas en doorstroom en anderzijds instroom van nieuwe Lelystedelingen. Richtinggevend voor het woningbouwprogramma was de *Koersnotitie 2007-2015* uit 2007, waarin een productie van 650 nieuwe woningen per jaar is becijferd. Hiervan waren 350 woningen bestemd voor de interne vraag en 300 bedoeld voor instromers buiten Lelystad.

Duidelijk is dat de doelstellingen en kaders van het Lelystadse woningbouwbeleid *in kwantitatieve zin* voldoende systematisch, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, met streefcijfers voor de lange, middellange en de korte termijn. Op de vraag in hoeverre deze doelstellingen en kaders ook acceptabel en rea-

listisch waren, komen we terug in paragraaf 5.3. Aan *kwalitatieve aspecten* van de woningvoorraad zijn in de woonvisie *Lelystad, een vitale woonstad* uit 2009 weliswaar veel woorden gewijd, maar de meetbaarheid van deze doelstellingen schiet tekort, zo is geconcludeerd in de recent verschenen de *Woningmarktmonitor 2010*.<sup>11</sup>

## 5.2 Onderbouwing en aannames

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
<i>Welke analyses vormen de basis voor de doelstellingen en beleidskaders? Welke aannames, vooronderstellingen en prognoses voor woningbouw zijn hieruit gestedilleerd?</i>	Het college heeft inzicht in de trends en ontwikkelingen met betrekking tot vraag en aanbod op de woningmarkt.

Aan de vastomlijnde groeiambities – 80.000 inwoners in 2015, te realiseren door jaarlijks 650 nieuwe woningen te laten bouwen – lagen twee aannames ten grondslag:

- In de eerste plaats baseerde men zich op behaalde resultaten in het verleden, in het bijzonder de situatie op de Lelystadse woningmarkt tussen 1999 en 2003. De bouwproductie lag toen voor Lelystadse begrippen ongekend hoog. In 2000 werden er 728 woningen opgeleverd en in 2002 zelfs meer dan 900 (maar in dat jaar werden in De Schouw ook circa 450 woningen gesloopt). Ook het vestigingsoverschot lag in deze periode hoog, met meer dan 400 huishoudens per jaar. De periode van laagconjunctuur die zich aftekende na 11 september 2001 leidde echter tot een sterke terugval, zowel van de woningbouwproductie als van de instroom.
- In de tweede plaats fungeerden de gemeentelijke bevolkingsprognoses als houvast voor het woningbouwprogramma. Deze prognoses worden jaarlijks opgesteld en geactualiseerd door de gemeentelijke afdeling Onderzoek en Statistiek. De schommelingen in de bevolkingsprognoses tussen de jaren onderling (paragraaf 2.6) én de recente ontdekking dat de woningbouwprogramma's als input dienen voor de geprognosticeerde bevolkingsontwikkeling, maken duidelijk dat de bevolkingsprognose alleen een betrouwbaar instrument vormt om beleidskeuzes op te baseren, als deze op de juiste wijze wordt gebruikt. Dat vereist dat de aannames te allen tijde expliciet moeten worden gemaakt, anders dreigt het gevaar dat men zich rijk gaat rekenen, zoals dit in Lelystad tot medio 2010 het geval is geweest.

Wat opvalt bij de bestudering van de beleidsdocumenten op het terrein van wonen van de afgelopen jaren, is dat de onderbouwing van het beleid sterk leunt

<sup>11</sup> Dankzij de introductie van de Bouwstroommeter, zou vanaf 2010 meer inzicht moeten ontstaan in de mate waarin deze doelstellingen worden bereikt.



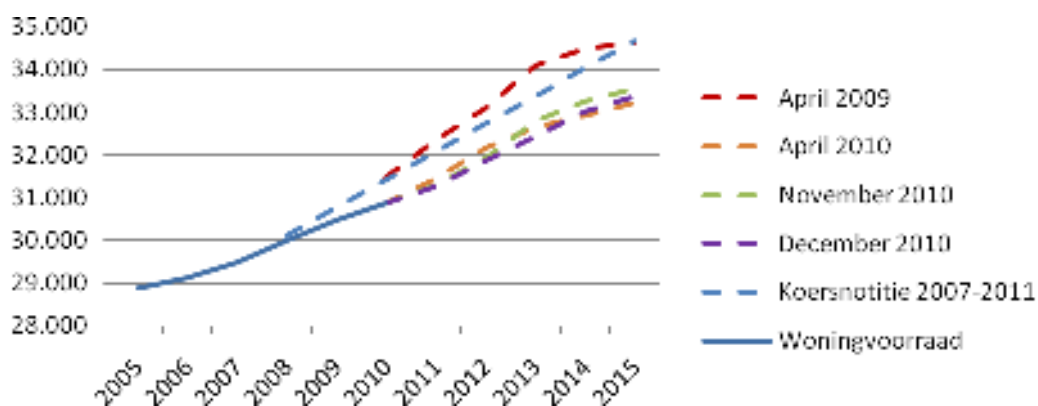
op een aanbodgerichte benadering. Het woningbouwbeleid kreeg invulling vanuit de overtuiging dat van de productie van voldoende (aantrekkelijke) woningen een aanzuigende werking zou uitgaan. Terugblikkend op de beleidsontwikkeling sinds 2005, kan worden vastgesteld dat het stadsbestuur lang heeft vastgehouden aan de doelstelling uit het *Structuurplan* uit 2005 en de *Koersnotitie* uit 2007 om 650 nieuwe woningen per jaar op te laten leveren. Eind 2010 werd de gewenste productie omlaag bijgesteld. Het streven van 80.000 inwoners schoof door naar 2020. In tabel 5.1 zijn de doelstellingen en kaders uit de belangrijkste beleidsdocumenten uit de periode 2005-2010 op een rij gezet.

**Tabel 5.1 Beleidskaders en doelstellingen 2005-2010**

<b>Beleidsdocument (jaartal)</b>	<b>Gewenste woning-productie</b>	<b>Natuurlijke aanwas (huish.)</b>	<b>Externe instroom (huish.)</b>	<b>Jaartal 80.000 inwoners</b>
MOP 2005-2009 (2005)	620	180	440	2015
Koersnotitie 2007-2011 (2007)	650	350	300	2015
Lelystad, een vitale woonstad (2009)	650	350	300	2015
MOP 2010-2014 (2009)	650	350	300	2018
Collegeprogramma 2010-2014 (2010)	650	350	300	2020
MBP 2011-2015 (2010)	400	200	200	2020

De tabel maakt duidelijk dat jarenlang gestreefd werd naar een stevig groeitempo, waarbij de afhankelijkheid van de instroom van nieuwe inwoners groot was. De vraag naar nieuwe woningen viel sinds 2005 echter stelselmatig lager uit, vooral omdat het vestigingsoverschot achterbleef bij de verwachtingen. Tot ver in 2009 is vastgehouden aan de ambitie van 34.700 woningen in 2015, voortbouwend op het *Structuurplan* uit 2005 en de *Koersnotitie* uit 2007. In het *Meerjarenbouwprogramma* van april 2009 ging men nog uit van een totale productie van 5.296 woningen tot en met 2015, wat neerkomt op 883 per jaar. Toen in 2008 en 2009 het beoogde aantal opleveringen opnieuw niet werd gehaald, is ingegrepen in de fasering en ingezet op het stimuleren van de vraagzijde van de woningmarkt. Nadat in 2010 opnieuw het streefaantal niet werd gehaald, is besloten tot temporisering van het aanbod. In figuur 6.1 zijn de verschillende groeiscenario's weergegeven.

**Figuur 5.1 Bijstelling groeiscenario's sinds 2007**



Bron: Meerjarenbouwprogramma 2011-2015

### 5.3 Anticiperen op de economische crisis

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
<i>In hoeverre heeft de economische crisis geleid tot bijstelling van de doelstellingen/ kaders dan wel van het beleid door raad en/of college?</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het college heeft naar aanleiding van de economische crisis tijdig getoetst of haar aannames voor (bouw)beleid nog geldig waren. Zo nodig zijn aanpassingen in het beleid doorgevoerd.</li> <li>De gemeente (in casu de raad) heeft voldoende sturings- en controle mogelijkheden en de raad is op adequate wijze hiermee omgegaan.</li> </ul>

De gevolgen van de economische crisis, die zich in de loop van 2007 begon te manifesteren op de Amerikaanse huizenmarkt en een halfjaar later overwaaid naar West-Europa, kregen in het Lelystadse woningbouwbeleid een rijkelijk late doorvertaling. In 2008 en de eerste helft van 2009 kreeg de nieuwe woonvisie gestalte. Achteraf gezien had dit een moment van inkeer kunnen zijn. Maar bij de presentatie van *Lelystad, een vitale woonstad* in de herfst van 2009, bleken de 'oude' ambities onverminderd overeind te staan: 80.000 inwoners in 2015 en jaarlijks 650 nieuwe woningen. Wel was het besef doorgedrongen dat de economische crisis – die toen nog te boek stond als 'kredietcrisis' – de gewenste groei in gevaar zou kunnen brengen. Om de negatieve effecten van de crisis in Lelystad te beperken, is in 2009 met *Het Antwoord van Lelystad* een pakket van stimuleringsmaatregelen voor 2009 en 2010 gepresenteerd om de bouwstroom op gang te houden. Eind 2010 – ten tijde van de beëindiging van de stimuleringsmaatregelen – werden de tegenvallende resultaten aan de vraag- en de aanbodzijde verdisconteerd in het woningbouwprogramma.

Duidelijk is ook dat de gemeenteraad een overwegend reactieve rol (in de onderzoeksperiode) vervulde in het woningbouwbeleid. Voor zover de raad een sturende en controlerende rol aanneemt, is men geneigd vast te houden aan eerder gestelde kaders. Over het streefgetal van 650 woningen per jaar was lange tijd nauwelijks discussie mogelijk en ook bij de behandeling van het bijgestelde *Meerjarenbouwprogramma* in december 2010 en januari 2011 lag het terugschroeven gevoelig bij de raad, mede omdat sommige fracties vrezen dat Lelystad de boot zal missen wanneer de woningmarkt op korte termijn weer aantrekt.

#### 5.4 Exogene knelpunten

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm
<i>Doen zich exogene knelpunten voor bij de uitvoering van het beleid? Zo ja, welke zijn dat?</i>	Het college heeft inzicht in de trends en ontwikkelingen met betrekking tot vraag en aanbod op de woningmarkt.

De Lelystadse woningmarkt staat bloot aan diverse invloeden van buitenaf. In paragraaf 2.1 is uitgelegd dat aan de dip in de woningproductie vanaf 2003 twee oorzaken ten grondslag lagen die de gemeentegrenzen van Lelystad ver overstijgen: de economische recessie na 11 september 2001 en de toegenomen concurrentie met omliggende woningmarkten als gevolg van de decentralisering van het ruimtelijke-orderingsbeleid. Beide verklaringen zijn opnieuw actueel. Want ook nu is sprake van een periode van laagconjunctuur en het kabinet-Rutte heeft de regie over de ruimtelijke ordening nog verder losgelaten. De huidige fiscale en financiële onzekerheden voor woonconsumenten rond de houdbaarheid van de hypotheekrenteaftrek en de strengere voorwaarden die banken – met name voor starters – hanteren bij het verstrekken van hypotheekleningen, werken evenmin begunstigend voor de dynamiek op de woningmarkt. Hier tegenover staan hoopgevende factoren zoals de relatief robuuste economische structuur van Lelystad, de groeiende werkgelegenheid en de aanleg van de Hanzelijn, die de aantrekkelijkheid van Lelystad als woonlocatie in de metropoolregio Amsterdam kunnen versterken.

Daarnaast is de lokale uitwerking van demografische ontwikkelingen met enige onzekerheid omgeven. De meest recente bevolkingsprognoses wijzen erop dat de vergrijzing nog voor 2015 versneld zal intreden: het sterftcijfer stijgt en de autonome vraag neemt af. Hiermee hangt de dreiging van bevolkingsdaling samen. Dit proces speelt zich op dit moment af aan de randen van Nederland, maar op termijn krijgt meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten te maken met een daling van het inwonertal.<sup>12</sup> Dit leidt uiteindelijk tot een afnemende vraag naar woningen, met als gevolg een zich ontspannende woningmarkt. De uitdaging in krimpregio's ligt erin op de woningmarkt een zekere schaarste te

<sup>12</sup> Zie de *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte (2009)*, Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het ministerie van VROM.

creëren en de spanning vast te houden door tijdig op deze verandering te anticiperen.<sup>13</sup> Hoewel in Lelystad de afgelopen jaren meer dan voldoende levensloopbestendige woningen zijn gerealiseerd, dreigt door de sterke inzet op kwantitatieve groei een overaanbod aan woningen in het lage prijssegment te ontstaan, wat kan leiden tot stagnatie en waardedaling.

Duidelijk is dat deze exogene invloeden zich beleidsmatig nauwelijks laten voorspellen, laat staan dat ze cijfermatig vertaald kunnen worden in bevolkingprognoses. Bovendien blijken langetermijnontwikkelingen vaker gestuurd door de ‘zwarte zwaan’ dan door de trend. ‘Zwarte zwanen’ zijn ontwikkelingen of gebeurtenissen die vooraf absoluut niet waren voorzien, zoals de kredietcrisis en de terreuraanslagen van 11 september 2001.<sup>14</sup> Een heel recent voorbeeld is het omvallen van dictaturen in het Midden-Oosten, waarvoor de stijgende voedselprijs als gevolg van mondiaal mislukte graanoogsten de lont in het kruitvat vormde. Voor beleid betekent dit omgaan met de nodige onzekerheden en waar nodig anticiperen op relevante en actuele ontwikkelingen, zowel op lokaal niveau als op hogere schaalniveaus.

## 5.5 Risico's

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
<p><i>Welke risico's doen zich ultimo 2010 voor en op welke wijze worden deze gemanaged?</i></p> <p>a. <i>Welke risico's zijn op welke gebieden onderkend, welke niet en welke beoordeling is daarvan gemaakt?</i></p> <p>b. <i>Welke (beheers)maatregelen zijn getroffen om deze potentiële risico's te minimaliseren en/of tot nul te reduceren?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college heeft risico's op de woningmarkt benoemd en maatregelen voorgesteld om de risico's te beheersen.</li> <li>• Het beleid is SMART geformuleerd en houdt rekening met benoemde risico's.</li> </ul>

Naast de maatregelen uit *Het Antwoord van Lelystad* die erop gericht waren de bouwstroom te stimuleren, werd het beleidsinstrumentarium vanaf begin 2009 aangescherpt om de financiële risico's die met woningbouw gepaard gaan, beter te kunnen beheersen. College en de afdeling beleid wilden er dichter bovenop zitten, directer kunnen sturen en sneller kunnen anticiperen op externe omstandigheden – ook om snel te kunnen schakelen als de markt weer aantrekt.

Planning op overcapaciteit brengt twee typen financiële risico's met zich mee:

- Het eerste financiële risico hangt samen met de beheersbaarheid van de planontwikkelingskosten. Vertraging of uitstel leidt er vaak toe dat nieuwbouwplannen achterhaald raken en aanpassing vereisen: tegen de

<sup>13</sup> Zie het rapport *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland van het Planbureau voor de Leefomgeving (2010)*.

<sup>14</sup> N.N. Taleb (2008).

tijd dat ze uit de koelkast komen, moeten ze ‘terug naar de tekentafel’. De planontwikkelingskosten stijgen, terwijl het rendement uitblijft.

- Het tweede financiële risico heeft te maken met de lasten van rentedragende gronden, die drukken op de grondexploitatie van projecten. Wanneer grond is aangekocht ten behoeve van woningbouw, maar de realisatie achterblijft bij de oorspronkelijke planning, lopen de rentelasten op zonder dat hier inkomsten tegenover staan.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan het reduceren van deze financiële risico's. Mede dankzij *Het Antwoord van Lelystad* worden grondexploitaties 'zo schoon mogelijk' gehouden. Ook wordt, door op kleinere schaal te ontwikkelen, gestreefd om grondaankopen zo lang mogelijk uit te stellen teneinde de rentelasten te minimaliseren. Dat Lelystad bij grondverwerving beschikt over het eerste voorkeursrecht bij Domeinen (Rijksdienst Vastgoedontwikkelingsbedrijf) is daarbij een belangrijk voordeel ten opzichte van concurrerende woningmarkten. De lasten van rentedragende gronden zijn volgens de directeur van het Grondbedrijf in de huidige situatie beperkt. Het aantal rentedragende gronden is momenteel gering, het betreft hoofdzakelijk delen van de eerste fase van Warande en enkele locaties in de bestaande stad. De grond voor de tweede fase van Warande is nog niet afgenomen bij de Rijksdienst. Bovendien zijn de boekwaarden van de rentedragende gronden in Lelystad relatief laag in vergelijking met andere steden.

De recente eindevaluatie van *Het Antwoord van Lelystad* maakt duidelijk dat de stimuleringsmaatregelen een overwegend positieve uitwerking hebben gehad. Aan de tijdelijke inzet van dergelijke stimuleringsmaatregelen is echter ook een risico verbonden, omdat de markt hiermee de afgelopen twee jaar wellicht kunstmatig in stand is gehouden. In de eindevaluatie wordt dan ook de vraag opgeworpen hoe de woningmarkt zich de komende maanden zal ontwikkelen zonder de stimuleringsmaatregelen. Ook in de ambtelijke interviews is hierover enige bezorgdheid uitgesproken.

Hoewel de financiële risico's op dit moment dus beperkt zijn, brengt het huidige Lelystadse woningbouwbeleid nog een ander risico met zich mee. In het vasthouden aan vastomlijnde cijfermatige ambities – zoals de afgelopen jaren het geval was – schuilt op termijn de dreiging van een eenzijdige, en daardoor minder toekomstbestendige woningvoorraad. Het in tijden van laagconjunctuur op peil willen houden van de bouwproductie, kan ertoe leiden dat marktpartijen (projectontwikkelaars) zich vooral richten op het marktsegment dat op korte termijn het best afzetbaar is. In Lelystad zijn het laatste jaar – zo blijkt uit de *Woningmarktmonitor 2010* – hoofdzakelijk koopwoningen gebouwd in het segment tot twee ton, terwijl meer dan de helft van de bestaande woningvoorraad al in deze categorie valt. Niet alleen genereert de bouw van een starterswoning minder verhuisbewegingen dan een woning in het middensegment, ook kan dit uiteindelijk leiden tot leegstands dreiging in de sociale huursector.

## 5.6 Informatievoorziening aan de raad

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
<i>Is de raad adequaat (tijdig en volledig) geïnformeerd over de stand van zaken op de Lelystadse woningmarkt en de daarmee gepaard gaande risico's?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is op de juiste momenten verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.</li><li>• De informatievoorziening aan de raad is transparant, volledig en inhoudelijk afgestemd op de rol van de raad.</li></ul>

De informatievoorziening aan de raad is weliswaar omvangrijk, maar inhoudelijk goed onderbouwd en voldoende actueel. Wel zijn sommige documenten (met name het *Meerjarenbouwprogramma*) dermate specifiek uitgewerkt dat het lastig kan zijn voor raadsleden om de opzet en onderbouwing van het woningbouwprogramma ten volle te begrijpen. Uit de interviews met vertegenwoordigers van raadsfracties komt naar voren, dat niet alle raadsleden adequaat inzicht krijgen in de feitelijke woningmarktsituatie in Lelystad en in de consequenties hiervan voor het gevoerde beleid. Verschillende respondenten - zowel ambtelijke vertegenwoordigers als vertegenwoordigers van raadsfracties - spraken hun twijfel uit of de raad wel beschikt over voldoende expertise om dit complexe onderwerp te kunnen doorgronden en tot de juiste besluitvorming te komen. De constatering dat de gemeenteraad lange tijd terughoudend is geweest om het beleidskader van 650 nieuwbouwwoningen per jaar ter discussie te stellen, bevestigt dit beeld. Naar het zich laat aanzien is de informatievoorziening aan de raad op dit moment te sterk gericht op volledigheid.

## 5.7 Huidige stand van de woningmarkt

Onderzoeksvraag	Bijbehorende norm
<i>Hoe kan de markt voor woningen/kavels in de gemeente Lelystad op dit moment worden gekarakteriseerd?</i>	Het college heeft inzicht in de trends en ontwikkelingen met betrekking tot vraag en aanbod op de woningmarkt.

De *Woningmarktmonitor 2010: het woonbeleid getoetst* wijst uit dat de situatie op de Lelystadse woningmarkt eind 2010 kwetsbaar is. Er is sprake van een zeer ontspannen markt, waarin niet alleen het aanbod veel groter is dan de vraag, maar de kloof tussen vraag en aanbod de laatste twaalf maanden bovendien groter is geworden. Naast de hoge nieuwbouwleegstand van ruim tien procent<sup>15</sup>, vormt de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving in de bestaande wijken reden tot bezorgdheid: de verkoopduur van woningen neemt toe, het aanbod groeit en de prijzen dalen. Dit zijn (voor)tekenen van een zeer ontspannen woningmarkt. Het kan leiden tot stagnatie van de doorstroom en tot

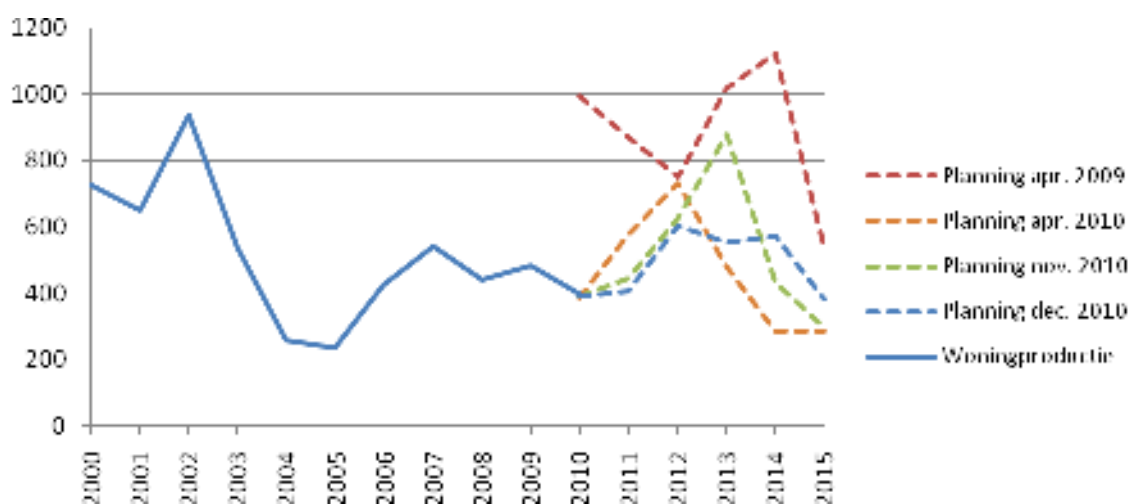
<sup>15</sup> Zie *Woningmarktmonitor 2010*.

verborgen leegstand, omdat consumenten uit vrees voor onverkoopbaarheid van hun woning besluiten hun wooncarrière in de koelkast te zetten.

Eenzijdige sturing op kwantiteit en woningaantallen – zoals de afgelopen jaren in Lelystad het geval was – kan ten koste gaan van de kwaliteit en de differentiatie van de woningvoorraad. De afzetbaarheid van nieuwbouwwoningen is momenteel het grootst in het segment tot € 200.000. Door aan deze vraag te (blijven) voldoen om zo de gestelde streefgetallen te bereiken, dreigt in Lelystad een stuwmeer aan goedkope woningen te ontstaan. De bestaande voorraad bestaat immers al voor meer dan de helft uit woningen onder de € 200.000. In Warande is de verleiding om goedkoop te bouwen op dit moment groot en dat baart zorgen voor de toekomstbestendigheid van deze nieuwe wijk.

De vraag dringt zich op in hoeverre de recente bijstelling van het woningbouwprogramma naar 400 woningen per jaar een passend antwoord vormt op de huidige marktomstandigheden. In figuur 5.2 is de gerealiseerde bouwproductie tussen 2000 en 2010 afgezet tegen de woningbouwprogramma's zoals die de afgelopen twee jaar zijn bijgesteld. Afgaand op resultaten uit het verleden lijkt de bijstelling van het woningbouwprogramma in december 2010 een realistische ingreep: de ambitie om jaarlijks 400 nieuwe woningen te realiseren stemt beter overeen met capaciteit die de afgelopen jaren haalbaar is gebleken dan de eerder voorgestelde programma's.

**Figuur 5.2 Woningbouwprogramma's 2010-2015 en realisatie 2000-2010**



Bron: Meerjarenbouwprogramma 2011-2015 / [www.lelystad.nl](http://www.lelystad.nl) (Feiten & cijfers tabel D02)

Als we in de verschillende scenario's kijken naar de fluctuaties in de geplande jaarlijkse productie, dan valt de reflex op om tegenvallers op de middellange termijn te compenseren, met als doel zonder vertraging de grens van 80.000 inwoners te bereiken. Figuur 5.2 laat zien dat in de bijgestelde planning van de-

cember 2010 opnieuw woningen zijn doorgeschoven naar 2012 en verder. Daardoor kan de beoogde woningproductie tussen 2012 en 2014 nog steeds als ambitieus bestempeld worden, zeker omdat de laatste prognoses erop wijzen dat de vergrijzing in Lelystad vanaf 2013 versneld zal toeslaan, met als gevolg dat de autonome vraag keldert en de afhankelijkheid van instroom van buiten toeneemt. Omdat het streefgetal van 400 in 2010 - ondanks de maatregelen uit Het Antwoord van Lelystad – slechts nipt is gehaald, spraken zowel ambtelijke vertegenwoordigers als vertegenwoordigers van raadsfracties tijdens de interviews enige twijfel uit over de feitelijke afzetbaarheid van de beoogde productie.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *In de gemeente Lelystad zijn in 2010 339 nieuwbouwwoningen opgeleverd. Tevens zijn 61 zorgwoningen gerealiseerd. Het gemeentelijk grondbedrijf heeft in 2010 52 particuliere bouwkavels verkocht. Zie persbericht: Gunstige woningbouwcijfers voor Lelystad van vrijdag 7 januari 2011. [http://www.lelystad.nl/nl/Gemeente/DeGemeente/DeGemeente-Blijf\\_op\\_de\\_hoogte/Persberichten\\_gemeente\\_Lelystad/Persberichten\\_gemeente\\_Lelystad-2011/Gunstige\\_woningbouwcijfers\\_voor\\_Lelystad.html](http://www.lelystad.nl/nl/Gemeente/DeGemeente/DeGemeente-Blijf_op_de_hoogte/Persberichten_gemeente_Lelystad/Persberichten_gemeente_Lelystad-2011/Gunstige_woningbouwcijfers_voor_Lelystad.html)*



## Bijlagen



## Bijlage 1

### Geraadpleegde bronnen

- Buijs, J. & Maurits, J.M.H. (2008). *Citymarketing: Strategisch Marketing Plan Lelystad 2008-2020 (deel 1)*. Utrecht: Berenschot.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *De Nederlandse economie 2009*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Gemeente Lelystad (2005). *Structuurplan Lelystad 2015 (met een doorkijk naar 2030)*.
- Gemeente Lelystad (2005). *Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) 2005-2009: Lelystad maakt er werk van...*
- Gemeente Lelystad (2007). *Lelystad durft! Toekomstvisie Lelystad 2020*.
- Gemeente Lelystad (2009). *Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) 2010-2014*.
- Gemeente Lelystad (2010). *Samen verder werken. Collegeprogramma op hoofdlijnen 2010-2014*.
- Gemeente Lelystad (2010). *Notitie Atlas voor gemeenten 2010 (inclusief voorgesteld collegebesluit)*.
- Gemeente Lelystad (2011). *Het Antwoord van Lelystad (Eindevaluatie december 2010)*.
- Gemeente Lelystad, diverse collegebesluiten 2008-2011.
- Gemeente Lelystad, diverse raadsbesluiten 2008-2010.
- Gemeente Lelystad, diverse raadsverslagen 2008-2010.
- Gemeente Lelystad, afdeling Beleid (2007). *Koersnotitie 2007-2011. Nieuwbouw voor wonen, werken, detailhandel, recreatie*.
- Gemeente Lelystad, afdeling Beleid (2007). *Meerjarenbouwprogramma 2007-2015*.
- Gemeente Lelystad, afdeling Beleid (2009). *Meerjarenbouwprogramma 2009-2015*.
- Gemeente Lelystad, afdeling Beleid (2010). *Meerjarenbouwprogramma 2011-2015: De kunst van het wachten...*
- Gemeente Lelystad en Centrada (2005). *Lokaal Akkoord 2005-2008 Centrada – Gemeente Lelystad*.
- Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2007). *LelyStadsGegevens: Bevolkingsprognose Lelystad 2007-2022 (inclusief bijlagen)*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2007). *LelyStadsGegevens: Woningmarkt 2007*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2007). *Thermometer aandachtsgroepen en kernvoorraad 2007-2017. Onderzoeksrapportage ten behoeve van de nieuwe woonvisie*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2008). *LelyStadsGegevens: Bevolkingsprognose Lelystad 2008-2023 (inclusief bijlagen)*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2008). *LelyStadsGegevens: Tabellenboek woningmarkt Lelystad 2007*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2009). *LelyStadsGegevens: Bevolkingsprognose Lelystad 2009-2025 (inclusief bijlagen)*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2009). *LelyStadsGegevens: Tabellenboek woningmarkt Lelystad 2008*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2009). *Trendrapport: De Stand van Lelystad 2009*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2010). *LelyStadsGegevens: Bevolkingsprognose Lelystad 2010-2026 (inclusief bijlagen)*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2010). *LelyStadsGegevens: Tabellenboek woningmarkt Lelystad 2010*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2011). *LelyStadsGegevens: Woningmarktmonitor 2010: het woonbeleid getoetst*.

Gemeente Lelystad, Onderzoek en Statistiek (2011). *Feiten & Cijfers*.  
[http://www.lelystad.nl/nl/onderzoek/Feiten\\_en\\_Cijfers\\_over\\_Lelystad-Feiten\\_en\\_Cijfers.html](http://www.lelystad.nl/nl/onderzoek/Feiten_en_Cijfers_over_Lelystad-Feiten_en_Cijfers.html) [geraadpleegd januari 2011].

Gemeente Lelystad, Team Kwaliteit van Wonen (2009). *Lelystad, een vitale woonstad. Een publieksnotitie 2009-2014*.

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Amersfoort. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Amsterdam. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Almere. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Het Gooi. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Lelystad. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Utrecht. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*.  
<http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [geraadpleegd januari 2011].

NVM Data & Research (2011). *Transactiecijfers Zwolle eo. 4<sup>e</sup> kwartaal 2010*. <http://nieuws.nvm.nl/wonen/marktinformatie.aspx> [ geraadpleegd januari 2011].

Renooy, P., Groen, M. de & Klaver, J. (2009). *Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Taleb. N.N. (2008). *De zwarte zwaan. De impact van het hoogst onwaarschijnlijke*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.

Verwest, F. & Dam, F. van (red.) (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.



## Bijlage 2

### Lijst van geïnterviewden

#### **Ambtelijk betrokken:**

De heer P.C. Klooster, directeur Strategie en Ontwikkeling

De heer G.J. Put, directeur Grondbedrijf en hoofd Economie en Vastgoedontwikkeling

Mevrouw Y.M. Croes, strategisch beleidsadviseur wonen

Mevrouw I.C. From, beleidsmedewerker wonen

#### **Bestuurlijk betrokken:**

De heer J.A. Fackeldey, portefeuillehouder (o.a.) volkshuisvesting en wonen en grondzaken

Mevrouw R.E.M. van Adrichem, portefeuillecoördinator

#### **Vertegenwoordigers van raadsfracties:**

De heer L. Baaten, fractievoorzitter InwonersPartij

De heer L. Caniels, fractievoorzitter CDA

De heer E. van der Herberg, fractielid PvdA

De heer C. Homan, fractievoorzitter Bindend Lokaal

De heer E. Marseille, fractievoorzitter VVD

Mevrouw E. van Wageningen, fractielid ChristenUnie