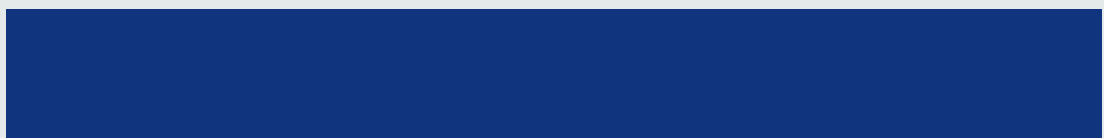
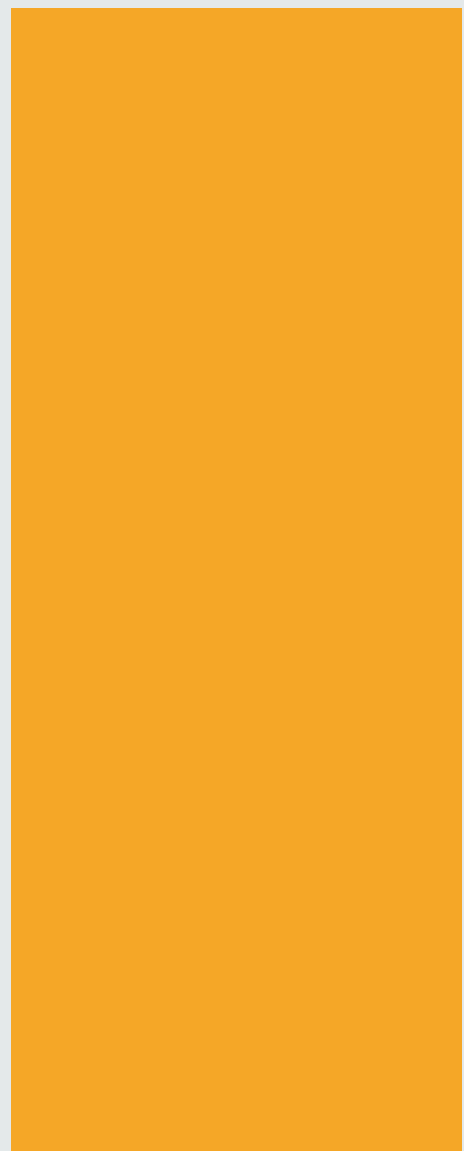
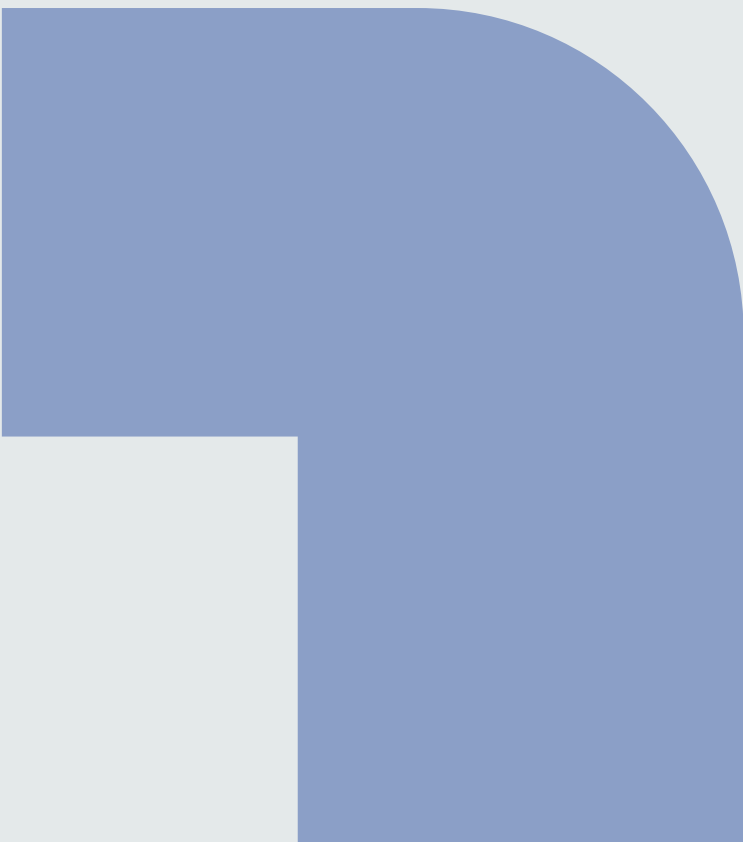




Rapport

Onderzoek woonbeleid

Rekenkamer Heumen



Onderzoek woonbeleid



Datum 21 februari 2024

Opdrachtgever:

Contactpersoon:

Nadere inlichtingen: Arend Jonkman; arend.jonkman@rigo.nl; 06 1954 7267

Mede auteur: Rosa Slagt

Projectnummer: P46500



RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL | DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM | IBAN NL 14 INGB 0002903851 | T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL | POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM | BTW NR NL 0092.84.461.B.01 | KVK 33227618

 **Inhoud**

Samenvatting	1
Beleid en instrumenten	1
Plancapaciteit	1
Risico's en sturing	2
Aanbevelingen	2
1. Inleiding	3
1.1 Onderzoeksvragen	3
1.2 Onderzoeksaanpak	4
1.3 Leeswijzer	4
2. Woningbouwbeleid	5
2.2 Actuele woningbouwdoelen	5
2.3 Beleidsinstrumenten	7
2.4 Resumerend	9
3. Woningbouwopgave en plancapaciteit	11
3.1 Woningbouw gerealiseerd of in een vergevorderd stadium	11
3.3 Aanvullende actuele plancapaciteit	11
3.4 Resumerend	12
4. Plancapaciteit, risico's en sturing	13
4.1 Plancapaciteit en planeigenschappen	13
4.2 Risico-inventarisatie plancapaciteit	14
4.3 Drie grootste risico's en risicobeheersing	17
4.4 Andere relevante risico's en risicobeheersing	19
4.5 Rol van de raad	20
4.6 Resumerend	22
5. Conclusies en aanbevelingen	23
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen	23
5.2 Aanbevelingen	26
Bijlage A – Normenkader	28
Bijlage B – Overzicht geraadpleegde documenten	30
Bijlage C – Toelichting knelpunt	31

Samenvatting

Het tekort aan woningen in Heumen en de regio is groot. Dit tekort zorgt in meerdere opzichten voor problemen. Woningzoekenden verdringen elkaar, prijzen en wachttijden stijgen. De toetreding tot de woningmarkt is moeilijk geworden voor mensen die op dit moment nog geen woning hebben. Ook krijgt de gemeente voor een toenemend aantal doelgroepen de verantwoordelijkheid deze te huisvesten.

In het coalitieakkoord 2022-2026 is aangegeven dat het vraagstuk rondom wonen en inzet van de beschikbare ruimte de hoogste prioriteit krijgt voor de komende jaren. De gemeente staat voor de opgave om tot en met 2030 bruto 910 woningen te realiseren (Woondeal 2023). Met naar verwachting 60 woningen die gesloopt worden is de netto toevoeging dan 850 woningen. Daarbij zijn doelen gesteld ten aanzien van het aantal betaalbare woningen en aanvullende kwalitatieve doelstellingen. Om deze opgaven te verwezenlijken, heeft de gemeente een totale plancapaciteit van 1.383 woningen. RIGO heeft onderzoek gedaan naar het woningbouwbeleid en de implementatie daarvan via de woningbouwplannen in de gemeente aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre geeft de gemeente Heumen – in samenwerking met andere stakeholders op lokaal en regionaal niveau – effectief en efficiënt invulling aan de gemeentelijke woningbouwdoelstellingen?

Het gaat daarbij om hoe de gemeente sturing geeft aan welke woning waar en wanneer gebouwd wordt en hoe daarmee invulling wordt gegeven aan de gestelde woningbouwdoelen.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een beleidsanalyse, een risicoscan van de actuele plancapaciteit binnen de gemeente op basis van inschattingen van risico's op vertraging door projectleiders, een focusgroepsessie met projectleiders om de geïdentificeerde risico's te duiden en twee interviews, met de wethouder en woningcorporatie Oosterpoort.

Beleid en instrumenten

De gemeente Heumen past verschillende instrumenten toe om te sturen op het realiseren van (betaalbare) woningen en het beschikbaar en betaalbaar houden van woningen, waaronder prestatieafspraken, starterslening, huisvestingsverordening, zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding en doelgroepenverordening. Ook werkt de gemeente nauw samen met andere regiegemeenten. Verschillende onderdelen van het gemeentelijke woonbeleid vinden hun oorsprong in de regio, waar afspraken zijn gemaakt over ontwikkeling van de regio en woningbouwdoelen. Daarnaast vinden verschillende overleggen plaats met woningcorporatie Oosterpoort en zijn prestatieafspraken gemaakt over onder meer het aantal te realiseren sociale huurwoningen in de periode tot en met 2025.

Plancapaciteit

Van de bruto woningbouwopgave voor de periode van 2022-2030 is een deel van de woningen al gerealiseerd of in een ver gevorderd stadium van realisatie. Met nog een resterende bouwopgave van 768 woningen en een plancapaciteit van 1.238 woningen heeft de gemeente Heumen een plancapaciteit van 161%. Gebruikelijk is te streven naar een plancapaciteit van 130%, omdat vaak niet alle projecten doorgaan. De harde plancapaciteit is echter zeer beperkt. De haalbaarheid van de doelstellingen hangt daarmee grotendeels af van de mate waarin de gemeente Heumen deze zachte plancapaciteit weet om te zetten in harde plancapaciteit. Ook zijn relatief meer woningen uit de zachte plancapaciteit geprogrammeerd als overige woningen dan middenhuur en betaalbare koop en is zo ook de zachte plancapaciteit voor die categorieën nog onvoldoende.

Risico's en sturing

De projecten Heumen West, Kanaalzone, Oude Kleefsebaan en Raedstaete hebben te maken met de meeste risico's op vertraging volgens de inschattingen van projectleiders. Deze vier projecten zijn samen goed voor 819 woningen en daarmee een groot deel van de bestaande plancapaciteit.

De knelpunten die naar inschatting van projectleiders de grootste cumulatieve impact hebben op de plancapaciteit zijn 'financiële haalbaarheid', 'bezwaar omwonenden' en 'gebrek aan marktdruk'. Hierbij heeft financiële haalbaarheid te maken met specifieke planeigenschappen, zoals de verwerving van de steenfabriek in de Kanaalzone. Gebrek aan marktdruk wordt voornamelijk als risico gezien bij de grootste projecten, waarbij het risico bestaat dat onvoldoende woningen worden verkocht. Bijvoorbeeld bij Kanaalzone gaat het om relatief grote aantallen woningen voor de gemeente Heumen. Bezwaar omwonenden wordt gezien als een risico op vertraging in veel projecten. Daarbij wordt afnemend politiek draagvlak als gevolg van bezwaren uit de omgeving van projecten als een aanvullend risico ervaren door de projectleiders. Ook capaciteitsgebrek op het stroomnet is een groeiend knelpunt. Tekort aan ambtelijke capaciteit is voor de lopende projecten geen probleem, zo oordelen ambtenaren. Wel is de gemeente kwetsbaar op het gebied van (specialistische) kennis over grondexploitaties.

De samenwerking tussen raad en college wordt door de wethouder als erg goed ervaren. Volgens de wethouder is de gemeenteraad actief betrokken bij het opstellen van kaders. Twee maal per jaar wordt de raad geïnformeerd over voortgang ten aanzien van woningbouw. De raad wordt daarnaast over projecten geïnformeerd. Daarover zijn geen vaste afspraken gemaakt. De wethouder acht dit ook niet nodig. Het college informeert de raad actief en de raad vraagt waar zij dat wensen om aanvullende informatie. De raad vraagt soms ook om aanvullend onderzoek.

Aanbevelingen

Dit onderzoek leidt tot verschillende aanbeveling aan het college en de raad, op het vlak van beleidskader en doelstellingen, implementatie en vooruitzicht en de rol van de raad. Zie hoofdstuk 5 van het rapport voor de beantwoording van de verschillende deelvragen en de specifieke aanbevelingen.

1. Inleiding

Het tekort aan woningen in Heumen en de regio is groot. Dit tekort zorgt in meerdere opzichten voor problemen. Woningzoekenden verdringen elkaar, prijzen en wachttijden stijgen. De toetreding tot de woningmarkt is moeilijk geworden voor mensen die op dit moment nog geen woning hebben. Ook krijgt de gemeente voor een toenemend aantal doelgroepen de verantwoordelijkheid deze te huisvesten.

In het coalitieakkoord 2022-2026 is aangegeven dat het vraagstuk rondom wonen en inzet van de beschikbare ruimte de hoogste prioriteit krijgt voor de komende jaren. De gemeente staat voor de opgave om tot en met 2030 bruto 910 woningen te realiseren (Woondeal 2023). Met naar verwachting 60 woningen die gesloopt worden is de netto toevoeging dan 850 woningen. Daarbij zijn doelen gesteld ten aanzien van het aantal betaalbare woningen en aanvullende kwalitatieve doelstellingen. Om deze opgaven te verwezenlijken, heeft de gemeente een totale plancapaciteit van 1.383 woningen. RIGO heeft onderzoek gedaan naar het woningbouwbeleid en de implementatie daarvan via de woningbouwplannen in de gemeente. Het gaat daarbij om hoe de gemeente sturing geeft aan welke woning waar en wanneer gebouwd wordt en hoe daarmee invulling wordt gegeven aan de gestelde woningbouwdoelen.

1.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek naar het woningbouwbeleid van de gemeente Heumen is gestructureerd aan de hand van een hoofdvraag, welke is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

1.1.1 Hoofdvraag

De hoofdvraag, waarbij de implementatie van de woningbouwdoelstelling centraal staat, is:

In hoeverre geeft de gemeente Heumen – in samenwerking met andere stakeholders op lokaal en regionaal niveau – effectief en efficiënt invulling aan de gemeentelijke woningbouwdoelstellingen?

Deze vraag is gericht op hoe de gemeente invulling geeft aan de woningbouwdoelstellingen en in hoeverre ze daarmee succesvol is. Het gaat daarbij om zowel het aantal woningen, als andere woningbouwdoelstellingen zoals het type woningen en de prijsklassen. Dat biedt een basis om verder te kijken naar wat anders kan of anders zou moeten. In het onderzoek worden mogelijke alternatieven en verbeteringen verkend, waardoor het onderzoek inzicht biedt in de huidige praktijk en hoe dat bijdraagt aan de doelstellingen en welke mogelijke alternatieven er zijn.

1.1.2 Deelvragen

De hoofdvraag hebben we uitgewerkt in de volgende set deelvragen:

Beleidskader en doelstellingen

1. Welke lokale doelstellingen met betrekking tot huisvesting en woningbouw zijn vastgesteld voor de gemeente Heumen?
2. Hoe verhouden de gemeentelijke doelstellingen zich tot de regionale opgave en afspraken?
3. Welke instrumenten, die van invloed zijn op de woningbouw, worden in Heumen gebruikt?
4. Met welke partijen wordt rondom het woonbeleid samengewerkt en welke afspraken liggen hieraan ten grondslag?

Implementatie en vooruitzicht

5. Wat is de plancapaciteit van de gemeente en in hoeverre voorziet deze in de realisatie van de woningbouwdoelstellingen?
6. Welke knelpunten zijn van toepassing op de plancapaciteit en in hoeverre lopen deze projecten risico's die kunnen leiden tot aanzienlijke vertraging of afstel?
7. Welke beheersmaatregelen hanteert de gemeente om de risico's op aanzienlijke vertraging of afstel te verkleinen?

Rol van de raad

8. Hoe worden de ontwikkelingen op de woningmarkt en de uitvoering en voortgang van het woningbouwbeleid gemonitord?
9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen ten aanzien van de woningmarkt en woningbouw?
10. Op welke momenten en op welke wijze kan de raad bijsturen?

Bij de beantwoording van de deelvragen wordt gebruik gemaakt van een beschrijvend normenkader dat is opgenomen in [Bijlage A](#).

1.2 Onderzoeksaanpak

De verschillende deelvragen zijn onderzocht aan de hand van een beleidsanalyse, een risicoscan, een focusgroepsessie en twee interviews.

De **beleidsanalyse** geeft inzicht in de doelstellingen van de gemeente, hoe deze zich verhouden tot het regionale beleid, de instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft om deze gemeentelijke doelen te bereiken en wat de belangrijkste actoren zijn om invulling te geven aan de doelstellingen ([deelvraag 1 t/m 4](#)).

De **risicoscan plancapaciteit** biedt een overzicht van alle 'harde' en 'zachte' woningbouwplannen in de gemeente ([deelvraag 5](#)) en hoe deze aansluiten bij de woningbouwdoelstellingen. Ook biedt ze inzicht in de knelpunten die zich voordoen. Deze knelpunten hangen samen met randvoorwaarden en contextuele factoren die woningbouwplannen (kunnen) beïnvloeden ([deelvragen 6 en 7](#)).

In de **focusgroepsessie** (onderdeel van de risicoscan plancapaciteit) en het **interview met de wethouder** is dieper ingegaan op de monitoring van de woningbouwplannen, de informatievoorziening aan de raad en de bijsturingsmogelijkheden van de raad ([deelvragen 8 t/m 10](#)). Ook biedt dit inzicht in de samenwerking met andere actoren ([deelvraag 4](#)). Een **interview met woningcorporatie Oosterpoort** gaf nog verder inzicht.

1.3 Leeswijzer

In [deel 2](#) wordt het gemeentelijk woningbouwbeleid beschreven, waarbij we ingaan op de actuele woningbouwdoelen, de bredere beleidsontwikkeling en de in het beleid beschreven inzet van instrumenten. Daarna wordt de woningbouwopgave afgepeld in [deel 3](#): welk deel van de woningbouwopgave wordt al gebouwd of is al opgeleverd? En wat is de actuele harde en zachte plancapaciteit en hoe verhoudt dat zich tot de resterende woningbouwopgave? Vervolgens worden in [deel 4](#) de knelpunten en risico's die invloed hebben op de actuele plancapaciteit in beeld gebracht op basis van de risicoscan uitgevoerd met projectleiders en andere gemeentelijke contactpersonen en hoe met deze risico's wordt omgegaan. In [deel 5](#) volgen tot slot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2. Woningbouwbeleid

Voor de beleidsanalyse zijn beleidsdocumenten die (deels) gaan over woningbouw geanalyseerd. Zie bijlage B voor een overzicht van de bestudeerde documenten. In dit deel worden de belangrijkste beleidskaders, doelstellingen en gehanteerde instrumenten uit deze documenten beschreven. Dit vormt het uitgangspunt voor de risicoscan plancapaciteit ([delen 3 en 4](#)), waarbij gekeken wordt in hoeverre de plancapaciteit bijdraagt aan de gestelde kaders en doelen.

2.2 Actuele woningbouwdoelen

Veel van het huidige beleid omtrent aantallen en betaalbaarheid in de nieuwbouw vindt zijn oorsprong in de Woondeal 2.0 uit maart 2023. Daarnaast wordt het beleid ingekaderd door de langetermijnvisie op regionale stedelijke ontwikkeling van de Verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio / Regio Foodvalley (januari 2023). De woningbouwdoelen zijn in het najaar 2023 overgenomen in de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030.

2.2.1 Woningbouwdoelen in beleid

In de Woondeal (2023) is voor de Groene Metropoolregio het doel gesteld om 3.700 woningen te realiseren tot en met 2030. Daarvan komen bruto 910 woningen voor rekening van de gemeente Heumen. Door een verwachte sloop van 60 woningen resulteert dit dus in een netto toevoeging van 850 woningen. In het vervolg van het rapport kijken we voornamelijk naar de 910 woningen van de bruto opgave.

Zowel met de regiogemeenten (Woondeal, 2023) als met de woningcorporatie in de Prestatieafspraken Oosterpoort 2023-2026 (december 2023) zijn afspraken gemaakt over te realiseren betaalbare woningen. Heumen valt onder de Woondeal provincie Gelderland, regio Groene Metropool. De ambities in de Woondeal sluiten op dit gebied aan bij landelijke richtlijnen; 30% van de te realiseren woningen dient te bestaan uit sociale huurwoningen en in totaal twee derde dient te bestaan uit betaalbare woningen, waar naast sociale huurwoningen (huur tot € 879,66 per maand, prijspeil 2024) ook middenhuur (huur tot € 1.129,39 per maand) en betaalbare koopwoningen (prijs tot € 390.000) onder vallen. Tevens is het streven dat een aanzienlijk deel van de betaalbare huurwoningen door een woningcorporatie gerealiseerd wordt en is in de Woondeal een inspanningsverplichting opgenomen om naar behoefte een deel van de betaalbare koopwoningen in de prijsklasse tot € 278.000,- te realiseren.

De opgave voor betaalbare woningen is voor Heumen in de Woondeal (en overgenomen in Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030) uitgewerkt. Voor de verschillende woningsegmenten zijn aantallen vastgesteld die licht afwijken van de hierboven genoemde percentages. Het doel is gesteld om 250 sociale huurwoningen te realiseren en 330 middenhuur- en of betaalbare koopwoningen. De gemeente Heumen gaat daarbij uit van 130 middenhuurwoningen en 200 betaalbare koopwoningen.

Tabel 1 Woningbouwdoelen totaal en naar woningsegment 2022 tot en met 2030 uit de Woondeal (2023) voor de gemeente Heumen

Doelstelling	Aantal
Totale woningbouwopgave	
Bruto woningbouwopgave	910
Netto woningbouwopgave	850
Woningbouwopgave naar segment	
Betaalbare woningen totaal	580
<i>Sociale huur (tot € 880)</i>	250
<i>Middenhuur (tot € 1.129)</i>	130
<i>Betaalbare koop (tot € 390.000)</i>	200
Overige (dure) woningen (vanaf € 390.000)	330
Aanvullende doelen (onderdeel bovenstaande opgave)	
Staanplaatsen voor woonwagens	5
Flexwoningen	20

Concreet betekent dit dat vanaf 2025 bij nieuwbouwprojecten van >10 woningen minimaal 30% sociale huur en minimaal 35% middenhuur of betaalbare koop tot € 390.000 dient te zijn. Waar mogelijk bestaat de betaalbare koop zoveel mogelijk uit woningen tot een koopprijs van €278.000. Dit is ook vastgelegd in het Woonbeleid gemeente Heumen 2024 -2030. In de periode 2023-2026 moeten er minimaal 75 nieuwe sociale huurwoningen komen, met een focus op levensloopgeschikte woningen (Prestatieafspraken, 2023). Er worden ook 5 nieuwe staanplaatsen voor woonwagens in de komende 5 jaar gerealiseerd (Regionaal woonbehoefteonderzoek 2022). Om snel nieuwe woningen te realiseren, zal er onderzocht worden waar snel 20 flexwoningen kunnen worden gerealiseerd met een vergunning voor minimaal 2 keer 15 jaar (Woondeal 2023).

2.2.2 Overig woningbouwbeleid

Het Coalitieakkoord 2022-2026 (juni 2022) gaat ook in op woningbouw. Zo wordt er in het akkoord gesproken over **prioritering** van de voortzetting van de woonprojecten voor de **Kanaalzone en Vitaal Centrum Malden**, mede gelet op beschikbare middelen en capaciteit. De Kanaalzone wordt gerealiseerd met een toekenning vanuit de Woningbouwimpuls of Mobiliteitsfonds, waardoor de gemeente er aan is gehouden uiterlijk in 2031 te zijn gestart met de bouw van de laatste woningen.

De coalitie wil woningbouw realiseren **binnen de bestaande contouren van de kernen**, met een juiste verdeling tussen diverse doelgroepen om te komen tot een evenwichtige bevolkingsopbouw. Zij richt zich op het behouden van de kenmerken groene, duurzame en veilige leefomgeving.

Naast doelstellingen omtrent aantallen en kwaliteitseisen is in de Woondeal ook opgenomen dat de voortgang ten aanzien van de bestuurlijke afspraken zal worden gemonitord met de **interbestuurlijke landelijke monitor voortgang woningbouw**. Deze monitor voorziet gemeenten in informatie over plancapaciteit, de voortgang van de woningbouw en de gerealiseerde woningen.

Ook zijn er kwalitatieve eisen aan de woningen vastgesteld. Om verkamering tegen te gaan met het oog op het bewoningsklimaat in de kernen, hiervoor wordt beleid gemaakt voor **onzelfstandige wooneenheden** en een **zelfbewoningsplicht**.

Tevens zal er ook een focus zijn op **klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen**. Met de Woondeal wordt ingezet op het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de bouwsector door circulair en conceptueel bouwen de norm te maken. Dat moet bijdragen aan een reductie van CO₂-uitstoot van 55 tot 60%, het gebruik van grondstoffen met 50% verminderen en vermindering van stikstof met eveneens 50%. Klimaatadaptief bouwen moet bijdragen aan het verminderen van overlast als gevolg van klimaatverandering. Voornoemde doelen zijn overgenomen in Woonbeleid Heumen 2024-2030. Daarin wordt onderkend dat de gemeente op het terrein van toekomstbestendig bouwen en het toepassen van flexibele en tijdelijke woningen en vernieuwende bouwconcepten nog beleid moet ontwikkelen, wat in regionaal verband zal gebeuren. Daarvoor is geen concreet tijdpad genoemd.

In Woonbeleid Heumen 2024-2030 wordt tevens gesteld dat de gemeente een Woonzorgvisie dient te ontwikkelen met voldoende aandacht voor **aandachtsgroepen en ouderen**. De gemeente Heumen stelt ouderen speciale aandacht te schenken. Binnen die groep is vraag naar appartementen, waarmee ook doorstroming uit eengezinswoningen kan plaatsvinden. De gemeente wil dit stimuleren.

De beleidsopgaven gerelateerd aan klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en de huisvesting van verschillende aandachtsgroepen en ouderen worden in **regionaal verband** opgepakt, met als doel een eenduidig, transparant en herkenbaar woonbeleid in de regio.

2.3 Beleidsinstrumenten

Er is een divers instrumentarium dat de gemeente kan inzetten om de gestelde woningbouwdoelstellingen te halen. Een gedeelte van deze instrumenten zet de gemeente reeds in, zoals ook opgenomen is in het Woonbeleid Heumen 2024-2030.

De gemeente heeft zeer recent beleid vastgelegd in de beleidsnotitie Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030. De Woondeal en de notitie Woonbeleid Heumen 2024-2030 vormen daarom het belangrijkste actuele kader. Hierin zijn ook de integrale doelstellingen opgenomen; alle kwantitatieve en kwalitatieve doelstelling m.b.t. woonbeleid. De raad heeft volgens de wethouder een grote rol gehad in de integrale afweging van het stuk.

De notitie behandelt ook het ingezette instrumentarium door de gemeente Heumen. Er wordt gesteld dat de vigerende Woonvisie, vastgesteld in 2017, niet goed aansluit op de veranderde woningmarkt en dat deze met nieuw beleid vastgesteld in onder meer de Woondeal is achterhaald. Verder wordt beschreven hoe de gemeente prestatieafspraken, starterslening, huisvestingsverordening, zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding en doelgroepenverordening inzet. Opkoopbescherming is verkend, maar het bleek niet mogelijk schaarste in voldoende mate aan te tonen, om de inzet van dit instrument te onderbouwen. Zie Tabel 2 voor een overzicht van het beschikbare instrumentarium en wat de gemeente Heumen reeds hanteert. In de meest linkse kolom in de tabel zijn drie te onderscheiden doelen van gemeentelijk woon-/woningbouwbeleid weergegeven. In de overige kolommen zijn instrumenten weergegeven die een gemeente in zou kunnen zetten om deze doelen na te streven, onderscheid makend tussen instrumenten gericht op samenwerking, privaatrechtelijke instrumenten en publiekrechtelijke instrumenten. De dikgedrukte instrumenten worden in enige vorm ingezet door de gemeente Heumen.

Drie nader te benoemen instrumenten zijn het grondbeleid, regionale versnellingsstafels en bouwplicht. **Grondbeleid** is een belangrijke instrument voor de gemeente om te sturen op

woningbouw. Gemeenten opereren op een spectrum van passief tot actief grondbeleid. Bij actief grondbeleid vergaart de gemeente zelf grond en neemt daarmee een risicodragende rol om zo zelf de regie over de bouwplannen te hebben. Bij passief grondbeleid neemt de gemeente geen risicodragende rol door op enig moment grond in bezit te nemen. Ook bij passief grondbeleid kan een gemeente zeer actief zijn, door samen te werken en via verschillende andere instrumenten te sturen op de ontwikkeling van woningen. De meest recente kaders zijn vastgelegd in de nota Woonbeleid Heumen 2024-2030. Hierin staat ook de keuze voor het voeren van situationeel grondbeleid. Dat houdt in dat plannen die passen bij de actuele vraag en toegevoegde waarde voor de woningvoorraad hebben de ruimte en prioriteit krijgen, terwijl bij plannen die niet (tijdig) tot ontwikkeling komen of waar geen behoefte aan is, of niet passend zijn binnen de opgave, de capaciteit wordt afgeschaald of ingetrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met de grootte van plannen, passend bij de kern. Waar gemeente Heumen in het verleden een actief grondbeleid heeft gevoerd, voert het nu een situationeel grondbeleid; de gemeente verwerft gronden op het moment dat zij het nodig acht om een bepaalde ontwikkeling mogelijk te maken. Als er op strategische plekken kansen voordoen tegen gunstige voorwaarden, dan onderzoekt de gemeente of de gronden aangekocht kunnen worden. En dus niet het verwerven van grondposities zonder dat er een directe relatie met een woningbouwplan mee is. Het financiële risico zou in zo'n situatie hoog zijn. Met een situationeel grondbeleid wenst de gemeente flexibiliteit en slagvaardigheid te verkrijgen om zelf initiatief te nemen op het moment dat zij dat passend acht. In enkele gevallen heeft de gemeente zelf ook al locaties aangekocht, om zo de regie over het programma te kunnen behouden.

Om specifieke woningbouwprojecten te versnellen en thematische knelpunten op te lossen wordt de **regionale versnellingstafel** uitgebouwd. Dit is een samenwerkingsverband tussen de provincie, gemeenten, het Rijk, marktpartijen en corporaties, en afhankelijk van het vraagstuk waterschappen, kennisinstellingen en bewonersorganisaties.

In aanvulling hierop wordt in de Woondeal het gebruik van een **bouwplicht** voorgesteld, waarmee een bouwplicht in anterieure overeenkomsten kan worden opgenomen om planuitval van harde plancapaciteit te voorkomen. Het is aan gemeenten om te bepalen of zij hier gebruik van maken. De gemeente Heumen heeft dit niet opgenomen in haar woonbeleid. Ambtenaren gaven tijdens de focusgroep aan dat zij dit niet als een oplossing zien. De sanctie van het niet op tijd realiseren is dat, in het uiterste geval, de vergunning ingetrokken kan worden. Dit zorgt er niet voor dat er op korte termijn woningen gerealiseerd worden.

Tabel 2 Overzicht van het gemeentelijk instrumentarium en dikgedrukt de instrumenten die de gemeente Heumen inzet

Zorgen dat woningen...	Beleid / Samenwerking /		
	Onderhandeling	Privaatrecht	Publiekrecht
Gerealiseerd worden...	Woonvisie/Omgevingsvisie	Woningbouwakkoorden	Omgevingstafels
	Woningbouwprogrammering en prioritering (type, prijs, doelgroep)		Prestatieafspraken
	Stimuleren kleinere, bijzondere of tijdelijke woonvormen		Gronduitgiftebeleid
	Zelf woningen bouwen...?		Omgevingsplan & sturing op realisatie en instandhouding: soc. Huur, middenhuur, betaalbare koop, CPO.
			Vereveningsfonds (feitelijk afkoop van realisatie, maar...)
Beschikbaar blijven...		Maatwerkafspraken: o.a: Ketting en antispeculatiebeding (verbod op verkoop binnen een bepaalde tijd na nieuwbouw, bv. 5 jaar) en Zelfbewoningsplicht bij nieuwbouw.	Gronduitgiftebeleid
		Erfpacht	Omgevingsplan & sturing op realisatie en instandhouding: soc. huur, middenhuur, betaalbare koop, CPO.
			Anterieure overeenkomst
			Exploitatieplan
			Opkoopbescherming
			Bescherming tegen toeristische Verhuur:
			Huisvestingsverordening
			Woningvoorraadbeheer:
			Huisvestingsverordening
	Leegstandaanpak		Leegstandverordening
Betaalbaar blijven...	Startersleningen/ Terugkoop- en verkoopregelingen	Woningbouwakkoorden	Gronduitgiftebeleid (DAEB)
		Maatwerkafspraken	Prestatieafspraken

2.4 Resumerend

In met name de Woondeal heeft de gemeente Heumen zich gecommitteerd aan het toevoegen van bruto 910 woningen (netto 850 woningen) aan de woningvoorraad. Hierbij wordt vanaf 2025 de verdeling volgens de Woondeal standaard. Met het Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 uit het najaar 2023 is het gemeentelijke woonbeleid geactualiseerd en in lijn gebracht met de afspraken uit de Woondeal. Het beleid is in ontwikkeling en een aantal opgaven moeten nog (in regionaal verband) worden uitgewerkt op de thema's toekomstbestendig bouwen, flexibele en tijdelijke woningen, vernieuwde bouwconcepten, beter benutten bestaande voorraad, arbeidsmigranten en de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen. Hier is geen concreet tijdpad voor genoemd.

De gemeente Heumen past verschillende instrumenten toe om te sturen op het realiseren van (betaalbare) woningen en het beschikbaar en betaalbaar houden van woningen, waaronder prestatieafspraken, starterslening, huisvestingsverordening, zelfbewoningsplicht en antispeculatiebeding en doelgroepenverordening (zie Tabel 2). Tevens wordt situationeel grondbeleid toegepast en wordt de regionale versnellingsstafel uitgebouwd. De gemeente geeft in de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 aan dat de Woonvisie achterhaald is.

De gemeente werkt nauw samen met andere regiogemeenten. Verschillende onderdelen van het gemeentelijke woonbeleid vinden hun oorsprong in de regio, waar met de Woondeal, Verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio / Regio Foodvalley en eerder de Woonagenda

sub-regio Nijmegen e.o. 2020-2030 (inmiddels vervallen) afspraken zijn gemaakt over ontwikkeling van de regio en woningbouwdoelen. Daarnaast vinden verschillende overleggen plaats met woningcorporatie Oosterpoort en zijn prestatieafspraken gemaakt over onder meer het aantal te realiseren sociale huurwoningen in de periode tot en met 2025.

3. Woningbouwopgave en plancapaciteit

In dit deel kijken we welk deel van de woningbouwdoelstellingen al gerealiseerd is, welk deel in een vergevorderd stadium is en hoe de actuele plancapaciteit zich verhoudt tot de openstaande woningbouwopgave. Zoals beschreven in deel 2 is de bruto woningbouwdoelstelling 910 woningen tot en met 2030. In de Woondeal is daarnaast een regionaal streven qua verdeling naar woningcategorieën opgenomen (zie Tabel 1). In dit deel kijken we hoeverre de gemeente op koers ligt om deze doelen te halen met de voortgang van de woningbouw en de bestaande woningbouwplannen (plancapaciteit).

3.1 Woningbouw gerealiseerd of in een vergevorderd stadium

De woningbouwdoelstellingen zijn vastgesteld voor de periode 2022 tot en met 2030. Een deel van de woningen is al gerealiseerd of in zo'n vergevorderd stadium dat ervanuit gegaan kan worden dat deze gerealiseerd worden.

In 2022 zijn 67 woningen gerealiseerd. Hiervan was iets meer dan 70% betaalbaar (48 woningen). De vergevorderde woningbouw gaat om 'harde' plannen met een bouwstart in 2022 of 2023. Dat betreft 75 woningen. De meeste van deze woningen worden (of zijn al) naar verwachting in 2023 opgeleverd. Hoewel deze woningen (deels) nog niet opgeleverd zijn, gaan we er wel vanuit dat deze woningen opgeleverd zullen worden. Als we deze woningen van het restant van de woningbouwdoelstelling uit Tabel 1 aftrekken, houden we een totale opgave van 768 woningen over (zie Tabel 3). Van de 75 woningen zijn 47 woningen betaalbaar. Het gaat om 19 sociale huurwoningen, 17 middenhuurwoningen en 11 betaalbare koopwoningen, waarvan 1 onder de € 278.000.

Tabel 3 Gerealiseerde en vergevorderde woningbouw en restant van woningbouwopgave

Categorie	Doelstelling	Gerealiseerd	Vergevorderd	Restant
Bruto woningbouwopgave	910	67	75	768
Betaalbare woningen totaal	580	48	47	533
<i>Sociale huur</i>	250	34	19	231
<i>Middenhuur</i>	130	0	17	113
<i>Betaalbare koop > € 278k</i>		8	10	
<i>Betaalbare koop < € 278k</i>	200	6	1	189
Overige woningen	330	19	28	235

3.3 Aanvullende actuele plancapaciteit

De resterende woningbouwopgave na aftrek van reeds gebouwde woningen en woningbouwplannen in uitvoering wordt in Tabel 4 vergeleken met de plancapaciteit. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen harde en zachte plancapaciteit. Harde plancapaciteit zijn plannen waarin het bestemmingsplan/omgevingsplan is vastgesteld en/of onherroepelijk is. Zachte plancapaciteit zijn plannen die zich in een eerdere planfase bevinden, variërend van een verkenning tot een concept bestemmingsplan/omgevingsplan. Hoewel de kans groter is dat harde plannen daadwerkelijk gerealiseerd worden, kunnen ook bij harde plannen vertragingen optreden of plannen geheel of gedeeltelijk komen te vervallen.

Tabel 4 Woningbouwdoelstellingen en woningbouwplannen (harde en zachte plancapaciteit)

Categorie	Restant doelstelling	Zachte plancapaciteit	Harde plancapaciteit
Bruto woningbouwopgave	768	1.173 (153%)	65 (8%)
Betaalbare woningen totaal	533	703 (132%)	33 (6%)
<i>Sociale huur</i>	231	437 (189%)	26 (11%)
<i>Middenhuur</i>	113	99 (88%)	0 (0%)
<i>Betaalbare koop > €278k</i>		0 (0%)	0 (0%)
<i>Betaalbare koop < € 278k</i>	189	167 (88%)	7 (4%)
Overige woningen	235	449 (191%)	32 (14%)

Als we kijken naar de doelstelling van 910 woningen in de Woondeal is de actuele opgave na aftrek van de gerealiseerde woningen in 2022 en woningbouw in uitvoering 768 woningen. De totale plancapaciteit is met 161% dan nog steeds aanzienlijk hoger dan de richtlijn van 130%. De Rijksoverheid heeft afgesproken met de provincies om te sturen op een plancapaciteit van ten minste 130%, om zo rekening te houden met planuitval (grote vertraging of afstel van een deel van de woningbouwplannen).¹ Deze richtlijn van 130% is door de provincies doorvertaald in afspraken met gemeenten, onder meer in de verschillende woondeals. De relatieve omvang van de harde plancapaciteit is veel lager met slechts 8%. Er ligt dus een grote opgave voor de gemeente Heumen om zachte plannen hard te maken, om de doelstellingen te kunnen behalen. Ook ten aanzien van betaalbare woningsegmenten is slechts een zeer klein deel van de plancapaciteit hard. Vooralsnog is er wel veel zachte plancapaciteit voor de sociale huur. Noodzaak is nu om deze plannen hard te maken. Voor de overige betaalbare categorieën (middenhuur en betaalbare koop) zijn ook de zachte plannen niet toereikend. Veel van de zachte plancapaciteit valt onder de categorie 'overig', waardoor het onbekend is wat dit voor woningen zullen zijn.

3.4 Resumerend

Van de bruto woningbouwdoelstelling van 910 woningen, zijn ondertussen al 142 woningen (bijna) gerealiseerd. Met nog een resterende bouwopgave van 768 woningen en een plancapaciteit van 1.238 woningen heeft de gemeente Heumen een plancapaciteit van 161%. Gebruikelijk is te streven naar een plancapaciteit van 130%, omdat vaak niet alle projecten doorgaan. De harde plancapaciteit is echter zeer beperkt. De haalbaarheid van de doelstellingen hangt daarmee grotendeels af van de mate waarin de gemeente Heumen deze zachte plancapaciteit weet om te zetten in harde plancapaciteit. Ook zijn relatief meer woningen uit de zachte plancapaciteit geprogrammeerd als overige woningen dan middenhuur en betaalbare koop en is zo ook de zachte plancapaciteit voor die categorieën nog onvoldoende.

¹ Zie bijvoorbeeld het 'Programma Woningbouw' uit 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4. Plancapaciteit, risico's en sturing

Om het woonbeleid en de gestelde woningbouwdoelstellingen te kunnen implementeren, en te kunnen bijsturen waar nodig, is het van belang om eventuele risico's in beeld te hebben. De risicoscan plancapaciteit is erop gericht om de totale plancapaciteit en de bijdrage die deze (potentieel) levert in relatie tot de woningbouwdoelstellingen in beeld te brengen, rekening houdend met mogelijke knelpunten die kunnen leiden tot vertraging. Op die manier kan inzichtelijk gemaakt worden welke risico's er verwacht worden, in hoeverre dat tot vertraging kan leiden en wat dat betekent voor de implementatie van het woningbouwbeleid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het ambtelijk overzicht van de plancapaciteit, input geleverd door gemeentelijke contactpersonen voor de verschillende projecten en gesprekken met de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder en woningcorporatie Oosterpoort.

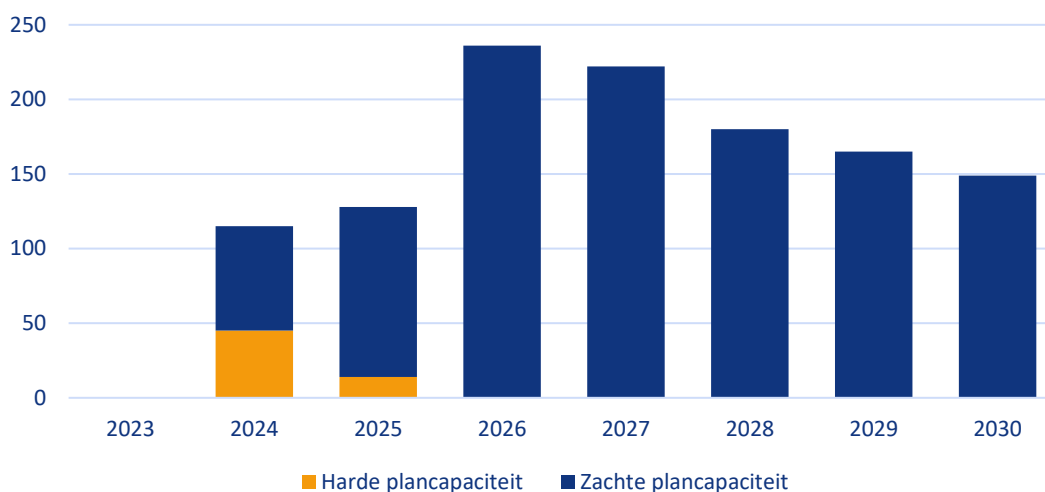
4.1 Plancapaciteit en planeigenschappen

4.1.1 Harde en zachte plancapaciteit

De totale plancapaciteit tot en met 2030 bestaat uit 1.238 woningen, waarvan 65 woningen onderdeel van harde plannen zijn. Uiteindelijk zijn 18 plannen met in totaal 1.216 woningen tot en met 2030 meegenomen in de risicoanalyse. Dit is dus niet de gehele plancapaciteit, maar zo'n 98% van de plancapaciteit (zie Figuur 1). 22 woningen waren onderdeel van zeer kleine plannen van minder dan 5 woningen. Voor deze plannen is geen aparte risico-inschatting uitgevoerd. Deze plannen zijn van beperkt belang voor het behalen van de woningbouwdoelen. Doordat 2% van de plancapaciteit hier buiten beschouwing wordt gelaten, wijken de cijfers in dit deel iets af van de cijfers uit deel 3.

In totaal zijn 59 woningen van de meegenomen plannen hard. De overige 1.157 woningen zijn onderdeel van zachte plannen. Figuur 1 laat de planning van woningen onderdeel van de onderzochte projecten en overige niet onderzochte plannen zien, onderscheid makend tussen zachte en harde plancapaciteit. Alle woningen staan gepland na 2023. Dit komt deels door de selectie van projecten. Wat ook opvalt, is de geringe harde plancapaciteit en dat ook een groot deel van de woningen gepland voor 2024 uit zachte plancapaciteit bestaat. In de figuur is ook een 'boeggolf' zichtbaar, waarbij het aantal geplande woningen voor de komende jaren snel oploopt. Dit kan duiden op een overschatting van de mogelijke woningbouwproductie in die jaren vanaf 2026. Dit is een fenomeen dat in veel gemeenten zichtbaar is. Het aantal woningen dat over twee of drie jaar opgeleverd kan worden, wordt vaak overschat. Daarnaast kan de uitvoeringscapaciteit een beperkende factor zijn bij pieken in de planning. Zo'n boeggolf beweegt dan mee door de tijd.

Figuur 1 Woningen onderdeel van harde en zachte plancapaciteit naar opleveringsjaar



Plan capaciteit is een momentopname

Projecten kunnen op ieder moment gewijzigd worden. De analyse van de plan capaciteit is daarom een momentopname. Projectleiders hebben plannings en programma's van enkele plannen geactualiseerd bij de inventarisatie van de risico's. De hier gepresenteerde cijfers geven met deze actualisatie een vrij accuraat beeld, maar het blijft een momentopname van een snel wijzigende situatie. Daarom dienen de gepresenteerde cijfers ook als een globale momentopname te worden beschouwd.

Bovenstaande is specifiek van belang voor twee projecten: *Veldsingel – verkenning 4* en de *Kanaalzone*. In de risicoanalyse zijn bij de Veldsingel geen woning aantallen ingevuld, omdat daar volgens de gemeentelijke contactpersoon nog geen inschatting van te maken was.

Bij de Kanaalzone was in het oorspronkelijke overzicht sprake van 735 woningen, maar tijdens de raadsvergadering van 14 december 2023 zijn uitgangspunten voor een nieuw plan vastgesteld met daarin 614 woningen. Deze aantallen zijn nog in deze rapportage verwerkt.

4.1.2 Woningbouwsegmenten

In de onderzochte plan capaciteit is bij twee plannen, met in totaal 145 woningen, nog geen specifiek programma vastgesteld. Dit geldt voor de hierboven genoemde Veldsingel – verkenning 4 en Oude Kleefsebaan. Vooral bij zachte plannen kunnen nog verschuivingen in het woningbouwprogramma plaatsvinden, bijvoorbeeld in reactie op veranderende financiële omstandigheden. Van de plannen die onderdeel zijn van de risicoscan zijn 463 woningen (38%) sociale huur, 99 (8%) middenhuur en 174 (14%) betaalbare koop. Samen is daarmee 61% van het programma betaalbaar. Het gaat hierbij echter grotendeels om zachte plan capaciteit.

4.2 Risico-inventarisatie plan capaciteit

4.2.1 Aanpak risico-inventarisatie

Sommige projecten lopen meer risico dan andere. Dit kan afhangen van veel project-specifieke eigenschappen en omstandigheden. Toch kan het zijn dat verschillende risico's terugkomen bij meerdere projecten. Inzicht hierin kan helpen bij het begrijpen waarom risico's van toepassing zijn, welke impact deze zouden kunnen hebben op het behalen van gestelde doelen, het identificeren van mogelijke beheersmaatregelen en het prioriteren van dergelijke maatregelen op basis van de potentiële impact.

De 18 projecten die nader geanalyseerd worden op risico's en knelpunten zijn binnen de gemeente Heumen verdeeld over acht gemeentelijke contactpersonen. De contactpersonen zijn het eerste aanspreekpunt voor de externe initiatiefnemer en binnen de gemeente het best op de hoogte van de voortgang van het project. Zij zijn binnen de gemeente de aangewezen persoon om risico's in te schatten.

Iedere contactpersoon heeft een Exceldocument toegestuurd gekregen met de vraag basisgegevens over door hun geleide projecten te controleren. Deze gegevens waren afkomstig uit de interne monitor van de gemeente en betroffen het aantal woningen, de jaren waarin oplevering van de woningen gepland staat, de planstatus en aanvullende kenmerken als grondeigendom, afspraken met marktpartijen en corporaties en het type opdrachtgever voor de woningbouw.

In aanvulling op het controleren en waar nodig aanvullen van de projectgegevens is de contactpersonen gevraagd om voor ieder van zijn of haar projecten voor een twintigtal mogelijke knelpunten aan te geven in hoeverre deze een risico op vertraging van het project vormen. Projectleiders konden daarbij onderscheid maken tussen: 1) geen risico op vertraging, 2) een kleine kans op een kleine vertraging, 3) een kleine kans op een grote vertraging, 4) een grote kans op een kleine vertraging, en 5) een grote kans op een grote vertraging.

Op basis van deze inventarisatie van ingeschatte risico's op vertraging door contactpersonen is een rangorde van de risico's gemaakt door het aantal woningen waar een risico betrekking op heeft te vermenigvuldigen met een weegfactor (zie Tabel 5). Dit biedt geen antwoord op een verwachte vertraging in maanden of jaren of het aantal woningen dat daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Een knelpunt met een groot risico kan ook ineens weggenomen worden en een klein knelpunt kan toch lange tijd doorslepen. De inschattingen geven vooral inzicht in welke knelpunten als het grootste risico worden beschouwd door de gemeentelijke contactpersonen en in hoeverre deze knelpunten een risico vormen ten aanzien van het behalen van de woningbouwdoelstellingen. Op basis van deze inschattingen kunnen projecten geïdentificeerd worden met grote knelpunten en knelpunten die betrekking hebben op grote delen van de plancapaciteit.

Tabel 5 Weegfactoren risico-inschatting

Risico-inschatting	Weegfactor
5. Grote kans op een grote vertraging	0,5
4. Grote kans op een kleine vertraging	0,3
3. Kleine kans op een grote vertraging	0,2
2. Kleine kans op een kleine vertraging	0,1
1. Geen risico op vertraging	0,0

4.2.2 De risico's gerangschikt

Op basis van de risico-inschatting van 21 veelvoorkomende knelpunten (zie Bijlage B voor de lijst inclusief korte beschrijving) komt naar voren dat 'financiële haalbaarheid' als grootste potentiële vertragende factor wordt gezien (zie Tabel 6).² De vraag is gericht op het inschatten van het risico op vertraging ten opzichte van de geldende planning, maar knelpunten kunnen ook tot afstel van plannen leiden. De rangorde is bepaald door het aantal woningen van

² Deze lijst met 21 knelpunten komt voort uit de monitoring van plancapaciteit die RIGO al vele jaren uitvoert voor bijvoorbeeld de provincie Noord-Holland en als onderdeel van de risicoscan plancapaciteit zoals toegepast voor verschillende gemeentelijke rekenkamers. De lijst is door de jaren op basis van praktijkervaring gevormd en aangepast op basis van feedback van projectleiders en beleidsadviseurs.

projecten te vermenigvuldigen met de weegfactor (zie Tabel 5) en dit voor alle projecten bij elkaar op te tellen. Een score 5 (grote kans op een grote vertraging) voor een groot project als Kanaalzone telt dan zwaarder als een score 5 voor een kleiner project als Kerkplein Noord. Mede hierdoor staat 'financiële haalbaarheid bovenaan', terwijl er meer (kleinere) projecten zijn die een 5 scoren op 'bezwaar omwonenden'.

Tabel 6 Matrix risicoscan met risico-inschatting per project en rangorde van knelpunten met grootste impact en projecten met meeste knelpunten

	Ranking	Heumen West	Kanaalzone	Oude Kleefsebaan	Raedstaete	Veldsingel - verkenning 4*	Kerkplein Noord	Zilverbergweg	De Muse	De Schoren	H. Antoniuds Abt	Rijksweg 179	Looistraat 32	Kerkweg 20	Eindsestraat	Rijksweg 2.16 - 2.18	Steenhuys	Rijksweg 60	Locatie Derks
Totaal aantal woningen		100	614	45	60	27	15	110	10	64	32	8	26	10	8	24	28	9	32
Bruto aantal woningen		100	614	45	60	27	15	110	9	32	32	7	26	9	8	24	28	8	31
Netto aantal woningen		100	614	45	60	27	15	110	9	32	32	7	26	9	8	24	28	8	31
Risico's/knelpunten																			
Financiële haalbaarheid	1	5	4	5	3	3	1	5	5	1	3	2	5	1	1	1	1	1	1
Bezwaar omwonenden	2	5	3	5	5	3	5	5	1	5	3	2	3	4	1	1	1	1	1
Gebrek aan marktdruk	3	5	4	5	2	2	1	1	5	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Samenwerking gemeente en bouwende partij(en)	4	1	4	1	2	2	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1
Afhandelen uitplaatsing / planschade	5	1	4	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Waterbeheer	6	5	3	4	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Bodemverontreiniging	7	1	3	4	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Politiek draagvlak (gem. raad / gem. beleid)	8	1	2	5	3	5	3	1	1	5	1	2	3	1	1	1	1	1	1
Aanleg infrastructuur / ontbrekende ontsluiting / capaciteitsproblemen	9	5	2	1	2	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	1	1
Geluid (weg, spoor, luchtvaart)	10	5	2	1	2	1	2	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Afhankelijkheid particulier initiatief	11	5	1	5	5	3	1	1	5	1	3	2	5	1	5	1	1	4	1
Onderzoek en maatregelen flora en fauna	12	5	1	1	3	1	3	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ladder voor duurzame verstedelijking	13	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tekort aan ambtelijke capaciteit	14	1	2	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
Overig milieu (bijv. luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid)	15	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Stikstof	15	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Parkeernorm	17	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Regionale- / intergemeentelijke samenwerking	18	1	2	1	1	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
Andere plannen of regelgeving (e.g. prov. ruimt. verordening)	19	1	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1
PFAS	20	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tekort aan bouw- / ontwikkelcapaciteit	21	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Totaalscore		55	50	47	43	39	36	33	33	32	31	30	28	25	25	22	22	22	21
Ranking projecten met grootste risico's		1	2	3	4	5	6	7	7	9	10	11	12	13	13	15	15	15	18

* Voor het project Veldsingel – verkenning 4 is geen aantal woningen, programma of planning vastgesteld. Hier wordt 21 woningen genoemd; het aantal uit een verouderde monitor. Dit aantal is achterhaald. Er is nu geen aantal bekend, ook niet in concept.

Financiële haalbaarheid vormt een risico voor 84% van de plancapaciteit (zie Tabel 7 voor de impact op het aantal en aandeel woningen van de onderzochte plancapaciteit). Voor bijna 300 woningen (24%), onderdeel van de projecten Heumen West, Oude Kleefsebaan, Zilverbergweg, Muse en Looistraat 32, geldt dat verwacht wordt dat dit knelpunt een grote kans op grote vertraging geeft. Daarna volgt 'bezwaar omwonenden' met een kans op vertraging bij 91% van

de woningen en een grote kans op een grote vertraging bij 33% van de woningen, onderdeel van zes projecten. De top drie wordt afgesloten door 'gebrek aan marktdruk' met een kans op vertraging voor 70% van de woningen en een grote kans op grote vertraging voor 13% van de woningen.

Tabel 7 Top 10 risico's en aantal en aandeel woningen waar risico voor wordt ingeschat

Risico's/ knelpunten	Ranking risico's	Aantal woningen met mogelijk vertraging	Aantal woningen met grote kans grote vertraging
Financiële haalbaarheid	1	1.005 (84%)	291 (24%)
Bezwaar omwonenden	2	1.084 (91%)	394 (33%)
Gebrek aan marktdruk	3	837 (70%)	155 (13%)
Samenwerking gemeente en bouwende partij(en)	4	707 (59%)	0 (0%)
Waterbeheer	5	819 (69%)	100 (8%)
Afhandelen uitplaatsing / planschade	6	689 (58%)	0 (0%)
Bodemverontreiniging	7	738 (62%)	0 (0%)
Politiek draagvlak (gem. raad / gem. beleid)	8	832 (70%)	109 (9%)
Aanleg infrastructuur / ontbrekende ontsluiting / capaciteitsproblemen	9	849 (71%)	100 (8%)
Geluid (weg, spoor, luchtvaart)	10	829 (69%)	100 (8%)

4.3 Drie grootste risico's en risicobeheersing

In 4.2 zijn de uitkomsten van de risico-inventarisatie gepresenteerd. In 4.3 beschrijven we nader wat deze knelpunten in de context van woningbouwprojecten in de gemeente Heumen inhouden en hoe de gemeente hiermee omgaat, gebruik makend van de focusgroepsessie en de interviews met de wethouder en een projectontwikkelaar van Oosterpoort.

4.3.1 Financiële haalbaarheid en gebrek aan marktdruk

Hoewel het hier om twee verschillende risico's/knelpunten gaat, zijn deze risico's met elkaar verbonden, ook in de perceptie van de projectleiders. Financiële haalbaarheid is een knelpunt waar sprake van kan zijn door uiteenlopende oorzaken. Ook in Heumen worden verschillende redenen genoemd.

Bij de Kanaalzone was de verwerving van de steenfabriek duur. Het risico is daar nu vooral of woningen op tijd afgezet kunnen worden, wat samenhangt met het risico 'gebrek aan marktdruk'. De Kanaalzone heeft een grote subsidie (aanvankelijk €2.867.804 voor 735 woningen, gewijzigd naar €2.400.000 voor 614 woningen) vanuit Woningbouwimpuls gehad en een gedeelte van die subsidie moet worden terugbetaald als de bouw van de laatste woningen niet in 2031 gestart is. Een derde van de woningen wordt afgenomen door woningcorporatie Oosterpoort. De woningen die niet door de woningcorporatie worden afgenomen, moeten nog worden afgezet. Bij Steenhuys is juist een kleine kans op een kleine vertraging omdat er nog gewacht wordt op de toekenning van een provinciale subsidie. Het doorgaan van het project is niet afhankelijk van de toekenning van deze subsidie.

Bij particuliere initiatieven is de financiële haalbaarheid meer de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en niet van de gemeente. Ondanks dat het geen direct financieel risico voor de gemeente is, kan het wel nadelige gevolgen voor de woningbouwdoelstellingen van de gemeente hebben. Immers, als een plan financieel niet interessant voor een ontwikkelaar is, zal er niet gebouwd worden. Ook als projectontwikkelaars anticiperen dat er te weinig vraag zal

zijn (gebrek aan marktdruk), kunnen ze ervoor kiezen om de bouw uit te stellen. Op die manier hebben deze risico's ook betrekking op het knelpunt 'uitblijven particulier initiatief'. Bij projecten in samenwerking met de woningcorporatie spelen deze risico's geen grote rol. De corporatie garandeert dat de woningen worden afgenomen.

Met de Woondeal en de doorwerking daarvan in Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 zijn de doelen ten aanzien van het aandeel betaalbare woningen in nieuwe projecten opgehoogd. Alle plannen die na 1 juli 2023 in praktijk worden genomen, moeten voldoen aan die kaders. Bij De Schoren is het programma gewijzigd om meer betaalbare huizen te maken. Bij een enkel particulier plan lijken de eisen ten aanzien van betaalbare woningen belemmerend te werken. Bij Oude Kleefsebaan zeggen de ontwikkelaars dat het niet rond komt. Bij het Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 werd de deur een beetje opengezet om van de twee derde betaalbaar af te kunnen wijken en meer 'flexibel' te programmeren. Een motie om dit tegen te gaan heeft het niet gehaald.

Wel wordt betaalbaarheid integraal bekeken in bijvoorbeeld het centrum in Malden. Dit houdt in dat in een gebied sprake kan zijn van projecten waar meer en waar minder betaalbare woningen in zijn opgenomen, als deze gezamenlijk binnen de kaders passen. In het centrum zijn enkele plannen opnieuw bij de raad gekomen om af te wijken van de kaders. Tussen plannen in het centrum is toen geschoven met onderdelen van het programma. Steenhuys is zo enkel sociale huur geworden. Hoe deze aangescherpte kaders verder worden toegepast, moet nog blijken in de praktijk.

4.3.2 Bezwaar omwonenden en politiek draagvlak

Bezwaar door omwonenden wordt voor verschillende projecten als een aanzienlijk risico op vertraging gezien. De projectleiders geven aan dat dit risico lastig in te schatten is. Ze kunnen de buurt meenemen in het proces, maar de kans bestaat altijd dat er toch iemand bezwaar maakt. Bij de Steenhuys was sprake van een risico op vertraging, inmiddels is het bestemmingsplan vastgesteld en is geen sprake meer van dit risico. Bij de Kerkweg 20 wordt nu gewacht op een procedure bij de Raad van State. Met een opgelopen wachttijd van een jaar bij de Raad van State, zorgt dit al snel voor een grote vertraging.

Bij centrumontwikkelingen wordt doorgaans een grote algemene publieke interesse verwacht. Bij de Kanaalzone is er door het niet uitplaatsen van het sportpark waarschijnlijk minder sprake van bezwaar door omwonenden, omdat het plan zo minder aan de directe woonomgeving van omwonenden verandert.

Bezwaar omwonenden leidt soms tot een tanend politiek draagvlak. Als een plan leidt tot veel commotie in de buurt, zo wordt benoemd door ambtenaren, bereikt dit soms de raadsleden met als gevolg dat de beleidsdoelen naar de achtergrond verdwijnen en het herstellen van draagvlak prioriteit krijgt. Bij het grootste project, de Kanaalzone, is nu sprake van breed politiek draagvlak.

De gemeente geeft aan inwoners goed te betrekken bij de visievorming, in de hoop dat bezwaar in latere stadia van de planvorming voorkomen wordt. Door inwoners inspraak te geven en goed te luisteren wordt gehoopt meer draagvlak te creëren. Echter, het sluit geen bezwaar en beroep uit. Gebrek aan participatie is vaak te ondervangen door een goed participatieproces, al geeft dit geen zekerheid. Bij de Kanaalzone is de impact van de uitplaatsing van het sportpark onderschat. De wethouder geeft aan dat het van belang is burgers goed op de hoogte te houden, ook als er even niet zo veel te melden is.

4.4 Andere relevante risico's en risicobeheersing

4.4.1 Infrastructuur

Bij de ingevulde risicoanalyse staat *aanleg infrastructuur / ontbrekende ontsluiting / capaciteitsproblemen* op plek 9. Ondanks deze lagere positie wordt verwacht dat die bij nieuwe projecten een groot risico op mogelijke (lange) vertraging kan zijn. In de regio rond Heumen is, net zoals in veel andere gebieden in Nederland, het elektriciteitsnet vol. Waar eerst het probleem zich vooral toespitste op de aansluiting naar de woningen, is er nu ook krapte bij de netbeheerder. De netbeheerder zorgt voor de bovengrondse bedrading, de hoge elektriciteitspalen. De geïnterviewde van woningcorporatie Oosterpoort gaf aan dat zij het gebrek aan aansluitingen op het elektriciteitsnet als grootste risico ziet voor toekomstige vertragingen. Daarbij wordt aangegeven dat als het aansluiten van nieuwe woningen lang op zich laat wachten, ook gewacht zal worden met het bouwen van deze woningen. Dan gaat er ook pas over een paar jaar gebouwd worden.

De gemeente Heumen en woningcorporatie Oosterpoort zijn vooralsnog erg creatief in het zoeken en vinden van oplossing. Op regionaal niveau wordt bepleit om de capaciteit te vergroten, maar als het individuele projecten betreft wordt ook gezocht naar creatieve oplossingen om woningen toch op het elektriciteitsnet aan te sluiten. Bij de flexwoningen aan de Rijksweg gaf de netbeheerder aan dat permanente huizen voorgaan op tijdelijke woningen. De aansluiting leek op die manier lang op zich te laten wachten. Het aansluiten van de woningen op een elektrapunt van burens van het terrein leek een oplossing te zijn, maar levert ook problemen op. Een nieuwe oplossing is gevonden, al laat implementatie nog op zich wachten. Bij de Kanaalzone is dit risico ook relatief klein. Daar is al een aansluiting met grote capaciteit van de voormalige betonfabriek aanwezig. Deze aansluiting zal blijven, waardoor de toekomstige huizen hierop kunnen worden aangesloten. Niet op alle locaties zullen dergelijke omwegen te vinden zijn, waardoor bij aanhoudende capaciteitstekort de woningbouw in Heumen en de regio vertraagd kan worden.

De wethouder geeft aan dat bij bijvoorbeeld natuurcompensatie met eenzelfde maatregel het knelpunt voor verschillende projecten opgelost kan worden.

4.4.2 Afhankelijkheid particulier initiatief

Op dit moment zijn verschillende marktpartijen trager dan de gemeente zou willen. Initiatiefnemers zijn afwachtender geworden. Bij de Raedstaete heeft het college bijvoorbeeld aangegeven in principe te willen meewerken, maar wordt de haalbaarheid van het plan door de projectontwikkelaar nu verder onderzocht'. Ook bij de Muse treedt vertraging op door een afwachtende houding van de ontwikkelaar.

De regio raadt als drukmiddel aan om de uitvoeringstermijn op te nemen in de anterieure overeenkomst. Maar de gemeente ziet hier weinig in. Een mogelijke consequentie die de gemeente kan opleggen, is dan het intrekken van planologische capaciteit. Daarmee worden, zo wordt ingeschat, nog niet meer woningen gebouwd. Een andere mogelijkheid, die effectiever wordt ingeschat door ambtenaren tijdens de focusgroepsessie, is het hanteren van een boeteclausule. Hoewel effectiever zien de ambtenaren hier weinig voordeel in.

Bij de Raedstaete is de anterieure overeenkomst bijvoorbeeld nog niet ondertekend, dus een uitvoeringstermijn of boeteclausule had daar geen rol kunnen spelen. Bij Heumen West is ook nog geen intentieovereenkomst getekend. De gemeente onderhoudt contact met de initiatiefnemers, maar heeft vooralsnog geen duidelijkheid over de volgende stappen in het project. De afhankelijkheid van marktpartijen is in deze projecten groot. In een verslechterende markt heeft dat een weerslag op de voortgang van projecten.

De gemeente is in enkele projecten (deels) eigenaar van locaties, waardoor zij daar meer kan sturen. Dat is het geval bij Rijksweg 216-218, Steenhuys, Veldsingel en Kanaalzone. De gemeente voert een faciliterend grondbeleid, waarbij zij per project kijkt of een risicodragende rol gewenst is om meer te kunnen sturen.

4.4.3 Tekort ambtelijke capaciteit

Tekort aan ambtelijke capaciteit staat relatief laag op plek 14. Vergunningverlening is uitbesteed naar regionaal niveau. Daar bestaan capaciteitsproblemen, hoewel zij zich te houden hebben aan termijnen die de wet stelt.

Ambtelijke capaciteit is geen groot knelpunt voor de projecten die nu zijn bekeken. Een kwetsbaarheid bij kleinere gemeenten kan zijn dat er weinig back-up is als mensen uitvallen. De ambtenaren geven aan dat dit in de gemeente Heumen redelijk goed op orde is. Op de cruciale functies is steeds een back-up aanwezig. Voor de Kanaalzone zijn dat bijvoorbeeld RO- en milieuadviseurs geweest, ook zijn externe projectleiders op basis van een raamcontract van de provincie Gelderland aangetrokken.

Wel is een punt van zorg, volgens deelnemers van de focusgroepsessie, dat bepaalde meer specialistische kennis ingehuurd moet worden. Dat gaat met name om kennis over grondexploitaties. Dat wordt ingevuld door externen, maar daar is de gemeente wel kwetsbaar in. Vooral bij complexere projecten. Hiervoor wordt een zelfstandige ingehuurd. Deze situatie wordt als werkend, maar kwetsbaar beschouwd. Om dit te verbeteren, is een uitvraag lopende voor een raamcontract met een extern bureau.

In het interview met de projectontwikkelaar van woningcorporatie Oosterpoort wordt aan de gemeente meegegeven dat zij naast investeren in projecten om de bouw van (betaalbare) woningen te faciliteren ook voldoende investeren in goed personeel. Er wordt aangegeven dat de arbeidsmarkt krap is en dat arbeidsvoorwaarden goed moeten zijn om als kleine gemeente aantrekkelijk te zijn voor nieuwe projectleiders en ander gespecialiseerd personeel.

4.4.3 Stikstof en PFAS

Ondanks grote landelijke aandacht worden stikstof en PFAS als kleine risico's ingeschat in de gemeente Heumen. Dit heeft te maken met de specifieke locaties van woningbouwplannen, waarbij depositie van stikstof (geen depositie in een nabijgelegen Natura2000-gebied) en vervuiling door PFAS geen significante rol spelen.

4.4.4 Bommen en granaten

Een specifiek risico dat minder uit de risicoanalyse, maar wel bij de focusgroepsessie naar voren kwam, zijn bommen en granaten in de grond. Bij sommige projecten zorgt het vinden van de oorlogsoverblijfselen voor vertraging. Als risicobeheersende maatregel heeft de gemeente daarom een gemeente-brede bodemkaart opgesteld. Dit ondervangt het risico slechts ten dele. Voor het grootste project van de gemeente, de Kanaalzone, wordt weinig vertraging verwacht doordat er al een betonfabriek aanwezig was op het terrein en de grond daarvoor eerder al is bewerkt.

4.5 Rol van de raad

4.5.1 Kaders

Kaders voor woningbouw zijn onder andere vastgelegd in de zienswijze van de Woondeal. Om kaders te schetsen voor grootschalige woningbouwprojecten vindt veel overleg plaats tussen college en de gemeenteraad. De besluitvorming verschilt per type project en is bijvoorbeeld

afhankelijk of de gemeente grondeigenaar is. Kanaalzone is een voorbeeld van een gemeentelijk initiatief. De nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 is een belangrijk document waarin verschillende kaders zijn benoemd en de integrale doelstellingen worden beschreven. De raad heeft een grote rol gehad bij het vaststellen van dit document. De Huisvestingsverordening is een voorbeeld van een regionaal instrument. Dat wordt afgestemd met de raad en gaat dan terug naar de regio.

Tijdens de focusgroepsessie met projectleiders wordt de ervaring gedeeld dat de gemeenteraad grote urgentie voelt en uit ten aanzien van de realisatie van voldoende (betaalbare) woningen. Doorlopend wordt benadrukt dat het college meer plannen in ontwikkeling zou moeten nemen.

Ambtenaren geven aan dat afnemend politiek draagvlak als gevolg van bezwaren uit de omgeving van projecten als een risico ervaren. Soms, als er sprake is van commotie, verschuift de focus van de raad naar het herstellen van draagvlak en verdwijnen de woningbouwdoelen meer naar de achtergrond. Daarnaast stelt de raad zich kritisch op. Een aantal keer, zoals bij de Kanaalzone, heeft de raad echter gevraagd om nieuwe of aanvullende onderzoeken in reactie op reeds uitgevoerde onderzoeken, waarbij bevindingen en oordelen van experts niet zonder meer geaccepteerd werden. Dit heeft incidenteel tot vertraging en extra kosten geleid.

De wethouder geeft aan dat er geen angst is om van kaders af te wijken, als daar goede redenen voor zijn. De ene raadsfractie gaat daar losser mee om dan de andere, maar zij komen er altijd samen uit. Om precedentwerking tegen te gaan, is het wel van belang dat het afwijken van kaders goed onderbouwd gebeurt. Bij de Muse is bijvoorbeeld afgeweken van parkeernormen, door een deel van de benodigde parkeercapaciteit in de openbare ruimte toe te staan. Hierover is de raad destijds geïnformeerd.

4.5.2 Samenwerking College en Raad

De wethouder ervaart de samenwerking met de Raad als erg goed. Hij geeft aan dat College en Raad beiden graag stappen willen maken op het gebied van woningbouw. In 2024 is ingepland dat de Raad twee keer per jaar wordt geïnformeerd over woningbouw met een overzicht van de stand van zaken. In 2023 is de raad geïnformeerd bij de ontwikkeling van het woonbeleid. Tevens zijn over de afzonderlijke projecten raadsmededelingen verschenen en waar nodig heeft de wethouder actuele zaken in de commissie toegelicht. Bij de vaststelling van Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 is een overzicht gemaakt van alle woningbouwprojecten in de gemeente, met een actuele stand van zaken. Ook krijgt de Raad een terugkoppeling van prestatieafspraken met woningcorporatie Oosterpoort. Wanneer ontwikkelingen in projecten daarom vragen wordt een Raadsinformatiebericht opgesteld om de raad te informeren. Bij urgente ontwikkelingen doet de wethouder mededelingen in de commissie.

Er zijn geen afspraken ten aanzien van wat wel en wat niet van woningbouwprojecten wordt teruggekoppeld naar de raad. Dat hangt volgens de wethouder af van het project. Bij de Kanaalzone zijn onderdelen vertrouwelijk geweest, zoals de financiële situatie en de keuze over het al dan niet verplaatsen van het sportpark. Omdat daar grote financiële gevolgen aan vast zaten, mede door de belangen van het desbetreffende bedrijf, moest de raad daar zorgvuldig over geïnformeerd worden.

De wethouder en ambtenaar aanwezig bij het interview benadrukken dat meer concrete afspraken over de informatievoorziening naar de raad niet gemist worden. Het College informeert de raad proactief en soms vraagt de raad zelf om een update. De raad heeft wel aangegeven meer diepgang te wensen in de informatieverstrekking over de stand van zaken en verschillende gevolgen daarvan. Ook wilden zij meer informatie en onderzoek over de impact op natuur. De raad vraagt vaker om aanvullend onderzoek. De wethouder geeft aan dat

ingrijpende wijzigingen in kaders bij de Kanaalzone niet hebben plaatsgevonden, ook al heeft de raad die bevoegdheid. Het perspectief van de raad zelf was geen onderdeel van dit onderzoek. Raadsleden kunnen anders oordelen over de informatieverstrekking en/of samenwerking met het college.

4.6 Resumerend

De projecten Heumen West, Kanaalzone, Oude Kleefsebaan en Raedstaete hebben te maken met de meeste risico's op vertraging volgens de inschattingen van projectleiders. Deze vier projecten zijn samen goed voor 819 woningen en daarmee een groot deel van de bestaande plancapaciteit.

De knelpunten die naar inschatting van projectleiders de grootste cumulatieve impact hebben op de plancapaciteit zijn 'financiële haalbaarheid', 'bezwaar omwonenden' en 'gebrek aan marktdruk'. Hierbij heeft financiële haalbaarheid te maken met specifieke planeigenschappen, zoals de verwerving van de steenfabriek in de Kanaalzone. Gebrek aan marktdruk wordt voornamelijk als risico gezien bij de grootste projecten, waarbij het risico bestaat dat onvoldoende woningen worden verkocht. Bijvoorbeeld bij Kanaalzone gaat het om relatief grote aantallen woningen voor de gemeente Heumen. Bezwaar omwonenden wordt gezien als een risico op vertraging in veel projecten. Daarbij wordt afnemend politiek draagvlak als gevolg van bezwaren uit de omgeving van projecten als een aanvullend risico ervaren door de projectleiders. Ook capaciteitsgebrek op het stroomnet is een groeiend knelpunt. Tekort aan ambtelijke capaciteit is voor de lopende projecten geen probleem, zo oordelen ambtenaren. Wel is de gemeente kwetsbaar op het gebied van (specialistische) kennis over grondexploitaties.

De samenwerking tussen raad en college wordt door de wethouder als erg goed ervaren. Volgens de wethouder is de gemeenteraad actief betrokken bij het opstellen van kaders. Twee maal per jaar wordt de raad geïnformeerd over voortgang ten aanzien van woningbouw. De raad wordt daarnaast over projecten geïnformeerd. Daarover zijn geen vaste afspraken gemaakt. De wethouder acht dit ook niet nodig. Het college informeert de raad actief en de raad vraagt waar zij dat wensen om aanvullende informatie. De raad vraagt soms ook om aanvullend onderzoek.

5. Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. In dit afsluitende hoofdstuk beantwoorden we de verschillende onderzoeksvragen en formuleren we aanbevelingen voor het college en voor de raad. Voor de beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van een beschrijvend normenkader (zie Bijlage A).

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

5.1.1 Beleidskader en doelstellingen

De deelvragen met betrekking tot het beleidskader en doelstellingen luiden:

1. Welke lokale doelstellingen met betrekking tot huisvesting en woningbouw zijn vastgesteld door de gemeente Heumen?
2. Hoe verhouden de gemeentelijke doelstellingen zich tot de regionale opgave en afspraken?
3. Welke instrumenten, die van invloed zijn op de woningbouw, worden in Heumen gebruikt?
4. Met welke partijen wordt rondom het woonbeleid samengewerkt en welke afspraken liggen hieraan te grondslag?

De gemeente Heumen heeft met de regio afspraken gemaakt over het aantal te realiseren woningen tot en met 2030. Daarbij is ook afgesproken dat vanaf 2025 de verdeling naar verschillende segmenten van kracht is, met 30% sociale huurwoningen en in totaal twee derde betaalbare woningen (naast sociale huurwoningen ook middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen). Met de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 uit het najaar 2023 is het gemeentelijke woonbeleid geactualiseerd en in lijn gebracht met de afspraken uit de regionale Woondeal. Hiermee sluiten regionale afspraken en lokaal beleid op elkaar aan. Het beleid is echter nog niet volledig. In de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 worden verschillende opgaven benoemd die nog moeten worden uitgewerkt in beleid, waaronder klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen. Er wordt gesteld dat dit in regionaal verband zal worden uitgewerkt. Hoe dit vormgegeven wordt en welke rol de raad daarbij speelt, is niet duidelijk.

De gemeente Heumen past verschillende instrumenten toe om te sturen op het realiseren van (betaalbare) woningen en het beschikbaar en betaalbaar maken van woningen, waaronder een doelgroepenverordening, prestatieafspraken met de woningcorporatie en grondbeleid. Ambtenaren zien het opnemen van een bouwplicht in anterieure overeenkomsten niet zitten. Zij verwachten dat dit instrument onvoldoende effectief is, bijvoorbeeld omdat vertraging opspeelt vóórdat een anterieure overeenkomst wordt getekend en omdat bij het afnemen van een bouwtitel alsnog geen woningen worden gerealiseerd. Mogelijk zou van een bouwplicht (al dan niet met boeteclausule) wel een afschrikwekkende werking uit kunnen gaan, waardoor het in sommige situaties tot minder uitstel zou kunnen leiden. Ook kan zo een bouwplicht in geval van vertraging ervoor zorgen dat de gemeente eerder in gesprek komt over obstakels en mogelijkheden om vertraging te voorkomen. Het is wel een aanvullende eis waar ontwikkelaars rekening mee kunnen houden in de afweging of een anterieure overeenkomst wordt gesloten en in de onderhandelingen tussen gemeente en ontwikkelaar. Opkoopbescherming om woningen betaalbaar te houden is overwogen, maar werd als onvoldoende effectief beoordeeld.

De gemeente werkt zeer actief samen binnen de regio, zie bijvoorbeeld de Woondeal, Verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio / Regio Foodvalley en eerder ook de Woonagenda sub-regio Nijmegen e.o. 2020-2030 (inmiddels vervallen). Ook is de gemeente

voornemens om een aantal beleidsterreinen, waaronder klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen in regionaal verband uit te werken. Lokaal werkt de gemeente nauw samen met woningcorporatie Oosterpoort en zijn prestatieafspraken gemaakt over onder meer het aantal te realiseren sociale huurwoningen in de periode tot en met 2025. Uit interviews komt naar voren dat zowel de gemeente als Oosterpoort hun ambities naar boven hebben bijgesteld in de afgelopen jaren en dat de samenwerking goed verloopt. In de uitvoering van beleid wordt samengewerkt om Oosterpoort aan ontwikkellocaties te helpen en bij het oplossen van knelpunten. Aanscherping van kaders ten aanzien van de bouw van betaalbare woningen, zoals die in de gemeente Heumen heeft plaatsgevonden, kan de financiële haikbaarheid van projecten onder druk zetten. Deze omslag lijkt in de gemeente Heumen relatief goed te verlopen, mede door de samenwerking tussen gemeente en corporatie en de getoonde creativiteit en flexibiliteit om obstakels samen weg te nemen.

De gemeente geeft in de nota Woonbeleid aan dat de Woonvisie achterhaald is. Met de nieuwe Omgevingsvisie en de mogelijk in te voeren Wet versterking regie op de volkshuisvesting kan een Volkshuisvestingsprogramma worden opgesteld. Daarin zou het gemeentelijke beleid verder ingevuld kunnen worden, in afstemming met regiogemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de huisvesting van aandachtsgroepen. Klimaatadaptatie en natuurinclusief bouwen zijn onderdelen die ook in andere ruimtelijke programma's onder de Omgevingsvisie (deels) een plek kunnen krijgen.

5.1.2 Implementatie en vooruitzicht

De deelvragen met betrekking tot implementatie van beleid en vooruitzichten luiden:

5. Wat is de plancapaciteit van de gemeente en in hoeverre voorziet deze in de realisatie van de woningbouwdoelstellingen?
6. Welke knelpunten zijn van toepassing op de plancapaciteit en in hoeverre lopen deze projecten risico's die kunnen leiden tot aanzienlijke vertraging of afstel?
7. Welke beheersmaatregelen hanteert de gemeente om de risico's op aanzienlijke vertraging of afstel te verkleinen?

In regionaal verband is afgesproken dat de gemeente Heumen tot en met 2030 in totaal 910 woningen realiseert. Na aftrek van de afgelopen periode al gebouwde of nagenoeg gerealiseerde woningen blijft van de bruto toe te voegen 910 woningen een restende bouwopgave van 768 woningen over. Daartegenover staat een ruime plancapaciteit van 1.238 woningen (161%). Gebruikelijk is te streven naar een plancapaciteit van 130%, omdat doorgaans een deel van de plannen (voorlopig) niet doorgaat. Het aantal woningen onderdeel van 'harde' plancapaciteit, waarvoor het Omgevingsplan reeds is vastgesteld, is met 65 (8%) echter klein. De haalbaarheid van de doelstellingen hangt daarmee grotendeels af van de mate waarin de gemeente Heumen de zachte plancapaciteit weet om te zetten in harde plancapaciteit. Ook zijn relatief veel woningen uit de zachte plancapaciteit geprogrammeerd als 'overige' woningen ten opzichte van middenhuur en betaalbare koop. Om de doelstellingen in deze laatstgenoemde segmenten te kunnen halen, is het van belang dat voldoende woningen uit de zachte plannen in deze categorieën worden geprogrammeerd en vervolgens worden gerealiseerd. Het gaat daarbij voornamelijk om private initiatieven.

Ook voor 2024 staan woningen gepland die onderdeel zijn van zachte plannen. Dit is zeer krap, aangezien ook de bouw van een woning aanzienlijke tijd kost. Daarnaast is een piek in geplande op te leveren woningen zichtbaar voor 2026 en 2027. Een dergelijke 'boeggolf' is bij veel gemeenten zichtbaar. Het is de vraag of de geplande woningbouwproductie in deze jaren haalbaar is. Vaak blijkt sprake van een te optimistische inschatting en beweegt deze piek mee

door de tijd. Het is aannemelijk dat dit ook voor de gemeente Heumen geldt, zeker omdat het vooral zachte plannen betreft.

De knelpunten die naar inschatting van projectleiders de grootste cumulatieve impact hebben op de snelheid (kans op vertraging) van de plancapaciteit zijn ‘financiële haalbaarheid’, ‘bezwaar omwonenden’ en ‘gebrek aan marktdruk’. Hierbij heeft ‘financiële haalbaarheid’ te maken met specifieke planeigenschappen, zoals de verwerving van de steenfabriek in de Kanaalzone. ‘Gebreke aan marktdruk’ wordt voornamelijk als risico gezien bij de grootste projecten, waarbij een groot aantal woningen in relatief korte tijd in de markt moeten worden ‘gezet’. ‘Bezwaar omwonenden’ wordt gezien als een risico op vertraging in veel projecten. Bewoners zijn mondiger en projecten zijn vaak van invloed op de directe leefomgeving van omwonenden. De verantwoordelijke wethouder onderkent dat de gemeente belangen van omwonenden niet altijd scherp genoeg in beeld heeft. Ambtenaren ervaren dat de raad soms teveel meebeweegt met bezwaren van omwonenden en dat de beleidsdoelen dan meer naar de achtergrond verdwijnen. Het is van belang voor een goede belangenafweging dat de publieke belangen in relatie tot onder andere woningbouwdoelen ook dan worden meegewogen. Heldere volkshuisvestelijke-, ruimtelijke- en participatiekaders kunnen zorgen voor het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden en bijdragen aan het scherp hebben van de positie van de raad. Ook kan het waardevol zijn om in participatietrajecten de perspectieven van bijvoorbeeld toekomstige bewoners (of in ieder geval de doelgroep) mee te nemen. Daarmee kan een onevenwichtige focus op de belangen van omwonenden voorkomen worden.

Capaciteitsgebrek op het stroomnet wordt gezien als een snel groeiend knelpunt, voornamelijk door de respondent van woningcorporatie Oosterpoort. Dit knelpunt wordt deels beheerst door creatieve oplossingen te vinden, waaronder alternatieve aansluitingen op het stroomnet. Zowel de gemeente als de woningcorporatie zijn vindingrijk. Echter, niet voor alle projecten zijn creatieve oplossingen te vinden. Dit is een groeiend probleem waar de gemeente Heumen beperkte invloed op heeft. Hierbij speelt ook dat de prioritering van de netbeheerder (welke projecten krijgen voorrang) niet per se overeenkomt met de prioritering van de gemeente (en woningcorporatie), bijvoorbeeld ten aanzien van het aansluiten van flexwoningen.

Uit de sessie met projectleiders kwam naar voren dat een tekort aan ambtelijke capaciteit voor de lopende projecten geen probleem is. Alle lopende projecten hebben een projectleider. Wel is de gemeente kwetsbaar op het gebied van (specialistische) kennis over grondexploitaties. De gemeente is hierbij afhankelijk van externe inhuur en kijkt naar mogelijkheden om dat in ieder geval duurzaam te borgen. Ook in het interview met de woningcorporatie wordt het belang van kundig personeel bij de gemeente als belangrijke voorwaarde onderstreept.

5.1.3 Rol van de raad

De deelvragen met betrekking tot de rol van de raad luiden:

8. Hoe worden de ontwikkelingen op de woningmarkt en de uitvoering en voortgang van het woningbouwbeleid gemonitord?
9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen ten aanzien van de woningmarkt en woningbouw?
10. Op welke momenten en op welke wijze kan de raad bijsturen?

De samenwerking tussen raad en college wordt door de wethouder als zeer goed ervaren. De gemeenteraad is actief betrokken bij het opstellen van kaders. Vanaf 2024 wordt twee maal per jaar de raad geïnformeerd over voortgang ten aanzien van woningbouw. De raad wordt daarnaast, zoals in het verleden al gebeurde, over projecten geïnformeerd. Over de precieze vorm en frequentie ten aanzien van de informatievoorziening over projecten zijn geen afspraken gemaakt. De wethouder acht dit ook niet nodig. Het college informeert de raad actief en de

raad vraagt waar zij dat wenst om aanvullende informatie. Ambtenaren ervaren dat de raad zich kritisch opstelt. Een aantal keer, heeft de raad gevraagd om nieuwe of aanvullende onderzoeken in reactie op reeds uitgevoerde onderzoeken, waarbij bevindingen en oordelen van experts niet zonder meer geaccepteerd werden. Dit heeft incidenteel tot vertraging en extra kosten geleid.

Ook de Omgevingswet is gestoeld op het uitgangspunt van sturing (kaderstelling) van de raad op strategisch niveau. Het college voert uit en de raad controleert of die uitvoering in voldoende mate bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Monitoring is daarbij gericht op het volgen van de voortgang van beleidsdoelen. Met name programma's onder de Omgevingsvisie bieden ruimte voor de raad om kaders te stellen. Hoewel in de praktijk tot 1 januari gemeenteraden zich vaak ook met uitvoering, de inzet van instrumenten, vergunningverlening en maatwerk bezighielden, is dat inmiddels voornamelijk het terrein van het college. Onder de Omgevingswet zal de raad ook minder aan het stuur zitten als het gaat om participatie. De verantwoordelijkheid komt vooral bij initiatiefnemers te liggen. Een participatiekader kan ingezet worden als kader waaraan de raad toetst. Als de raad minder aan het stuur zit bij de uitvoering en de inzet van instrumenten, wint adequate monitoring en inzicht in de wijze waarop het college de door de gemeenteraad gestelde kaders in de praktijk brengt aan belang. Adequate monitoring die aansluit bij de kaders is nodig om vast te kunnen stellen of kaders dienen te worden aangepast om effectiviteit of efficiëntie van uitvoering te vergroten.

Een deel van het beleid gerelateerd aan wonen moet nog worden uitgewerkt. Bij de sturing op strategisch niveau gaat het ook om prioritering van en afstemming tussen beleidsdoelen. Voor de raad is het dus van belang om bij de verdere uitwerking van het woonbeleid en verwante beleidsterreinen (onder meer in verschillende programma's onder de Omgevingsvisie) te bezien in hoeverre dit vraagt om aanvullende afstemming met andere doelen en kaders.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusie en reflectie komen we tot een aantal aanbevelingen gericht aan het college:

1. Maak concrete afspraken met de regiogemeenten over wanneer het nog uit te werken beleid (waaronder klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen) wordt opgesteld en wat de reikwijdte van dit beleid is.
2. Heroverweeg de toepassing van een bouwplicht met boeteclausule als instrument om in specifieke gevallen (wanneer een ontwikkelende partij baat kan hebben bij uitstel van een project) meer grip te hebben op de voortgang van plannen.
3. Ontwikkel in samenwerking met de raad de woon(zorg)visie (bij inwerkingtreding van de wet Versterking Regie Volkshuisvesting zal het gaan om een Volkshuisvestingsprogramma) om in aanvulling op de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 richting te geven aan het woonbeleid en als kader te dienen voor onder meer toekomstige prestatieafspraken. Hiermee kan, mede door de raad, nadere sturing worden gegeven aan wonen op strategisch niveau.
4. Breng project-overstijgende knelpunten (waaronder capaciteit elektranet) in kaart, hoe deze samenhangen met de woningbouwopgave op middellange- en lange termijn, en verken structurele mitigerende maatregelen die getroffen kunnen worden.
5. Prioriteer betaalbare woningbouw wanneer capaciteit (financieel, ambtelijk, infrastructurele netwerken) beperkt is.
6. Prioriteer het vergroten van harde plancapaciteit in betaalbare segmenten boven het toevoegen van nieuwe zachte plancapaciteit wanneer capaciteit beperkt is.

7. Vergroot door middel van afspraken met ontwikkelende partijen het aantal middenhuur- en betaalbare koopwoningen binnen de bestaande plancapaciteit.
8. Voer een *reality check* uit naar de planningen (haalbaarheid) van woningbouwplannen die onderdeel zijn van de piek van te realiseren woningen tot en met 2027, om vast te stellen in hoeverre de realisatie van deze aantallen woningen realistisch is.
9. Kijk of in regionaal verband afspraken gemaakt kunnen worden met de netbeheerder over prioritering van de inzet van schaarse middelen voor het aansluiten van nieuwe woningen, zodat de prioritering aansluit bij die van de lokale politiek.
10. Investeer voldoende in personeel dat plannen kan begeleiden, toetsen en financieel kan doorrekenen en onderhandelingen kan voeren met initiatiefnemers van woningbouwplannen.

En we komen tot de volgende aanbevelingen voor de raad:

11. Stel vast hoe en wanneer in het proces de raad een rol speelt bij de totstandkoming van het aanvullende beleid dat met regiogemeenten wordt opgesteld (zie [aanbeveling 1](#)).
12. Grijp de ontwikkeling van aanvullend beleid in regionaal en lokaal verband (bijvoorbeeld de uitwerking van een woon(zorg)visie/volkshuisvestingsprogramma) aan om als raad op strategisch niveau (welke ontwikkeling willen we op het gebied van wonen in de gemeente in gang zetten?) te sturen. Met sturing op strategisch niveau kan de raad zich meer controlerend opstellen ten aanzien van de uitvoering van woningbouwprojecten.
13. Maak afspraken met het college welke informatie en frequentie nodig is om een goed beeld te hebben van de voortgang in de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen, de bijdrage van projecten aan deze beleidsdoelen en daarmee samenhangende risico's. Dit om de controlerende taak van de raad te richten op het strategische niveau. Inzicht dat hieruit volgt, kan leiden tot bijstelling van kaders.
14. Stel een participatiekader vast waarin duidelijk staat wanneer participatie verplicht is en welke participatie de raad van initiatiefnemers verwacht. Neem daarbij het betrekken van toekomstige bewoners/doelgroepen en het starten van participatie in een zo vroeg mogelijke fase mee voor projecten met een mogelijk grote impact op de omgeving.

Bijlage A – Normenkader

Een beschrijvend normenkader is opgesteld voorafgaand aan het onderzoek, waarbij per deelvraag is vastgesteld welke elementen beschouwd worden in het onderzoek en worden meegenomen bij het formuleren van conclusies.

1. Welke lokale doelstellingen met betrekking tot huisvesting en woningbouw zijn vastgesteld voor de gemeente Heumen?

- Voor het woonbeleid zijn heldere beleidsdoelen vastgelegd die onderbouwd zijn vanuit een duidelijk beeld over de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van woningen voor de in het beleid onderscheiden doelgroepen.
- Het proces om het beleid vorm te geven is duidelijk: de beleidsstukken stellen duidelijke kaders.

2. Hoe verhouden de gemeentelijke doelstellingen zich tot de regionale opgave en afspraken?

Beschrijving regionale opgaven en afspraken.

- De regionale opgave sluit aan bij het lokale beeld over de ontwikkeling van vraag naar en aanbod van woningen voor de in het beleid onderscheiden doelgroepen.
- De regionale afspraken sluiten aan bij de lokale doelstellingen met betrekking tot huisvesting en woningbouw.

3. Welke instrumenten, die van invloed zijn op de woningbouw, worden in Heumen gebruikt?

Beschrijving toegepaste instrumenten.

- De gemeente benoemt expliciet de instrumenten die ingezet worden alsmede de daarvan verwachte effecten.
- De inzet van deze instrumenten passend en voldoende zijn om de gestelde doelen te bereiken.

4. Met welke partijen wordt rondom het woonbeleid samengewerkt en welke afspraken liggen hieraan ten grondslag?

Beschrijving afspraken.

- In het proces van beleidsvorming en -formulering worden de belangrijkste samenwerkingspartners (o.a. woningcorporatie, ontwikkelaars) actief betrokken.
- De gemeente geeft expliciet aan wat van de verschillende partijen wordt verwacht om de doelen te bereiken en benoemt daarbij ook haar eigen rol- en middeleninzet en de daarvan te verwachten resultaten.

5. Wat is de plancapaciteit van de gemeente en in hoeverre voorziet deze in de realisatie van de woningbouwdoelstellingen?

- Het woonbeleid is vertaald naar een concrete woonprogrammering in de tijd voor de verschillende doelgroepen, rekening houdend met de door rijk en provincie gestelde kaders.
- Er is sprake van uitvoering van de activiteiten conform de daarvoor in het beleid opgenomen kaders, inclusief middelen.
- Er is sprake van resultaten conform de door de gemeenteraad vastgestelde ambitie.

6. Welke knelpunten zijn van toepassing op de plancapaciteit en in hoeverre lopen deze projecten risico's die kunnen leiden tot aanzienlijke vertraging of afstel?

Beschrijving van:

- Of knelpunten die voor vertraging kunnen zorgen van toepassing zijn op (delen van) de harde en zachte plancapaciteit.
- Of de verwachting is dat deze woningbouwplannen passend en voldoende zijn om de gestelde doelen te bereiken.

7. Welke beheersmaatregelen hanteert de gemeente om de risico's op aanzienlijke vertraging of afstel te verkleinen?

Beschrijving beheersmaatregelen:

- Of knelpunten en mogelijkheden om knelpunten te beheersen in beeld zijn.
- Of beheersmaatregelen worden ingezet om de kans dat doelstellingen behaald worden te vergroten.

8. Hoe worden de ontwikkelingen op de woningmarkt en de uitvoering en voortgang van de woningbouwbeleid gemonitord?

Beschrijving monitoring.

- Geeft de monitoring een goed beeld van de voortgang ten aanzien van de gestelde woningbouwdoelen om (tijdig) bij te kunnen sturen?

9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen ten aanzien van de woningmarkt en woningbouw?

- De informatievoorziening aan de raad is adequaat en tijdig.
- Er is zicht op de effectiviteit van het beleid. De raad heeft aan de hand van rapportages voldoende zicht op de effectiviteit van het woonbeleid om zijn controlerende rol te vervullen.

10. Op welke momenten en op welke wijze kan de raad bijsturen?

- Beschrijving mogelijkheden.

Bijlage B – Overzicht geraadpleegde documenten

- Coalitieakkoord inwoners centraal natuurlijk samen 2022-2026 (2022)
- Woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen | Raadsvoorstel/-besluit en document (2023)
- Woonbeleid gemeente Heumen 2024 – 2030 | Raadsvoorstel/-besluit en document (2023)
- Prestatieafspraken Oosterpoort 2023-2026 (2022)
- Verstedelijkingsstrategie Groene Metropoolregio / Regio Foodvalley (2023)
- Raadsvoorstel nieuw plan Kanaalzone met herinrichting sportpark De Broekant (2023)
- Regionaal Woonbehoefteonderzoek (2022)
- Woonvisie gemeente Heumen (2017)
- Woonagenda sub-regio Nijmegen e.o. 2020-2030 (2020) | Niet meer geldend.

Bijlage C – Toelichting knelpunt

Knelpunt	Mogelijke vertraging...
1 Afhankelijkheid particulier initiatief	...door strategisch handelen van particuliere initiatiefnemers, waar de gemeente hooguit beperkte invloed op heeft.
2 Afhandelen uitplaatsing / planschade	...door de afhandeling van planschade voor gedupeerde partijen en/of het faciliteren van uitplaatsing.
3 Andere plannen of regelgeving (e.g. prov.ruimt. verordening)	...door andere plannen en/of regelgeving (eventueel van andere overheden), bijvoorbeeld in het Besluit ruimtelijke ordening staan tegengestelde voorschriften.
4 Regionale- / intergemeentelijke samenwerking	...door afspraken die op regionaal-/intergemeentelijk zijn of nog moeten worden gemaakt.
5 Tekort aan ambtelijke capaciteit	...door vertraagde procedures of onderhandelingen als gevolg van tekort aan personeel.
6 Samenwerking gemeente en bouwende partij(en)	...doordat de gemeente en de bouwende partij niet op één lijn liggen en niet tot de benodigde afspraken komen.
7 Gebrek aan marktdruk	...door (de verwachting van) achterblijvende verkoop van woningen.
8 Bezwaar omwonenden	...doordat omwonenden, of andere belanghebbenden, bezwaar indienen en eventueel een gang tot aan de Raad van State maken.
9 Politiek draagvlak (gem. raad / gem. beleid)	...door het gebrek aan politiek draagvlak vanuit de raad / het college. Veranderende gemeentelijke kaders en opvattingen valt hier ook onder. Voorbeeld: raad is het niet eens met het woningprogramma en stemt niet mee met een aanpassing van het bestemmingsplan.
10 Geluid (weg, spoor, luchtvaart)	...door (onderzoek naar) overschrijding van geluidsnormen, waar aanvullende maatregelen of planaanpassingen voor doorgevoerd moeten worden.
11 Aanleg infrastructuur / ontbrekende ontsluiting / capaciteitsproblemen	...door het moeten aanleggen, uitbreiden of aansluiten van essentiële infrastructuur, zoals: wegen, riolering, energienetwerken, etc.
12 Tekort aan bouw- / ontwikkelcapaciteit	...doordat de ontwikkelende partij niet genoeg personeel / bouw materiaal of -materieel kan inzetten.
13 Financiële haalbaarheid	...doordat de ontwikkelende partijen binnen gestelde kaders niet tot een sluitende exploitatie komt.
14 Ladder voor duurzame verstedelijking	...doordat het plan (mogelijk) niet in lijn is met de ladder voor duurzame verstedelijking en onderbouwing extra tijd vergt.
15 Bodemverontreiniging	...doordat de bodem (mogelijk) verontreinigd is, waardoor (onderzocht moet worden of) de bodem eerst gesaneerd moet worden.
16 Waterbeheer	...doordat er problemen op het gebied van waterbeheer optreden, op het gebied van retentie en/of afwatering.
17 Onderzoek en maatregelen flora en fauna	...door onderzoek naar en/of het treffen van maatregelen i.v.m. de aanwezigheid van beschermde dier- en/of plantsoorten.
18 Overig milieu (bijv. luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid)	...doordat grenswaarden overschreden worden op het gebied van luchtkwaliteit, geur of externe veiligheid en aanvullend onderzoek of extra maatregelen of aanpassingen nodig zijn. Eventueel door de aanwezigheid van een vervuilende bedrijf in de nabijheid.
19 Stikstof	...doordat de stikstofnormen overschreden worden, vooral in de buurt van Natura2000 gebieden en aanvullend onderzoek of extra maatregelen of aanpassingen nodig zijn.
20 PFAS	...doordat (mogelijk) PFAS in de grond aanwezig is; de grond moet eventueel gesaneerd worden.
21 Parkeernorm	...doordat het niet lukt om voldoende parkeerplaatsen volgens de gemeentelijke kaders te realiseren, kan zowel doordat het financieel niet lukt, maar ook door onvoldoende ruimte.

RT&O

Bestuurlijke reactie college

De Rekenkamer heeft het college in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. De reactie van het college is hierna opgenomen.

aan de Rekenkamer Heumen
t.a.v. Stella van den Bosch (secretaris)

bezoekadres
Kerkplein 6
6581 AC Malden

postadres
Postbus 200
6580 AZ Malden

tel 14 024
heumen@heumen.nl
www.heumen.nl



VERZONDEN 04 APR. 2024

Onderwerp: rapport Onderzoek woonbeleid
Datum: 2 april 2024
Uw brief: 22 februari 2024
Ons kenmerk: 208213
Bij beantwoording datum en ons kenmerk vermelden
Behandeld door: Ad Kneppers

bank
NL44BNGH 0285 0038 95
NL87RABO 0131 6010 08

Beste leden van de Rekenkamer Heumen,

Dank voor de toezending van de rapportage van het in uw opdracht door RIGO uitgevoerde onderzoek naar het woonbeleid van de gemeente Heumen. Het rapport bevat een gedegen analyse die een goed inzicht biedt in de wijze waarop vorm wordt gegeven aan het woningbouwbeleid en de risico's die daarbij aan de orde zijn.

Allereerst enkele inhoudelijke opmerkingen.

1. Er wordt uitvoerig ingegaan op de risico's bij de planontwikkeling. Dit is waardevol, maar het blijven inschattingen van onvoorspelbare factoren waarop de grip beperkt is. Voor een volledig beeld moet aan de opsomming van projecten met de meeste risico's (op de pagina's 2 en 22) zeker het woningbouwproject Zilverberg/Kruisberg worden toegevoegd. Natuurcompensatie, waterhuishouding en grondverwerving vormen bij deze planontwikkeling relatief grote risicofactoren.
2. Wat betreft het woningbouwbeleid is de ambitie van ons college om het aandeel sociale huur in de woningvoorraad te vergroten van de nog geen 20% die het nu is naar het regionaal gemiddelde van 30%. Ook dit heeft uiteraard effect op de financiële haalbaarheid van projecten.
3. Op pagina 6 staat vermeld dat er in de komende 5 jaar 5 nieuwe standplaatsen voor woonwagens worden gerealiseerd. Dit is echter geen vaststaand gegeven. Uit regionaal woningmarktonderzoek is gebleken dat er wellicht behoefte is aan 5 extra plaatsen. Wij beraden ons nog op de vraag of, en zo ja op welke wijze, aan deze potentiële behoefte moet worden ingespeeld.

4. Anders dan op enkele plekken is vermeld, is er geen sprake van inzet van het instrument van de doelgroepenverordening. Er is expliciet besloten geen gebruik te maken van dit instrument.

In het rapport zijn 14 aanbevelingen opgenomen, waarvan er 10 aan ons college en 4 aan uw raad zijn gericht. Deze aanbevelingen zijn, met onze reactie daarop, opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders



mr. J. de Graaf
Gemeentesecretaris



mr. J.W.M.S. Minses
Burgemeester

Bijlage bij brief: Reactie B&W op de aanbevelingen van de Rekenkamer aan respectievelijk het college en de raad

Aanbevelingen aan het college.

1. Maak concrete afspraken met de regiogemeenten over wanneer het nog uit te werken beleid (waaronder klimaat adaptief en natuur inclusief bouwen en de huisvesting van aandachtsgroepen en ouderen) wordt opgesteld en wat de reikwijdte van dit beleid is.

Reactie B&W: Akkoord. Dit is onderdeel van het nadere uitwerking waar in regionaal verband aan gewerkt wordt. We sluiten in principe hierbij aan.

2. Heroverweeg de toepassing van een bouwplicht met boeteclausule als instrument om in specifieke gevallen (wanneer een ontwikkelende partij baat kan hebben bij uitstel van een project) meer grip te hebben op de voortgang van plannen.

Reactie B&W: Het college was om moverende redenen geen voorstander van het opnemen van een bouwplicht. Wij heroverwegen dit standpunt en nemen derhalve de aanbeveling tot heroverweging over.

3. Ontwikkel in samenwerking met de raad de woon(zorg)visie (bij inwerkingtreding van de wet Versterking Regie Volkshuisvesting zal het gaan om een Volkshuisvestingsprogramma) om in aanvulling op de nota Woonbeleid gemeente Heumen 2024-2030 richting te geven aan het woonbeleid en als kader te dienen voor onder meer toekomstige prestatieafspraken. Hiermee kan, mede door de raad, nadere sturing worden gegeven aan wonen op strategisch niveau.

Reactie B&W: Akkoord. De woonzorgvisie staat op de planning. Een regionale raadsbijeenkomst hierover is geweest waarin de raad bijgepraat is en sturing heeft kunnen geven.

4. Breng project-overstijgende knelpunten (waaronder capaciteit elektranet) in kaart, hoe deze samenhangen met de woningbouwopgave op middellange- en lange termijn, en verken structurele mitigerende maatregelen die getroffen kunnen worden.

Reactie B&W: Akkoord. Zowel in regionaal overleg als in het overleg met Liander is dit een aandachtspunt waaraan gewerkt wordt. Ook op andere beleidsvelden doen we dit waar nodig.

5. Prioriteer betaalbare woningbouw wanneer capaciteit (financieel, ambtelijk, infrastructurele netwerken) beperkt is.

Reactie B&W: Akkoord, daar ligt wat het college betreft ook de prioriteit.

6. Prioriteer het vergroten van harde plancapaciteit in betaalbare segmenten boven het toevoegen van nieuwe zachte plancapaciteit wanneer capaciteit beperkt is.

Reactie B&W: Akkoord, daar werken we hard aan.

7. Vergroot door middel van afspraken met ontwikkelende partijen het aantal middenhuur- en betaalbare koopwoningen binnen de bestaande plancapaciteit.

Reactie B&W: Akkoord, de Woondeal 2.0 en ons woonbeleid geeft hier invulling aan.

8. Voer een reality check uit naar de planningen (haalbaarheid) van woningbouwplannen die onderdeel zijn van de piek van te realiseren woningen tot en met 2027, om vast te stellen in hoeverre de realisatie van deze aantallen woningen realistisch is.

Reactie B&W: Akkoord. Deze aanbeveling nemen we graag over. Feitelijk doen we dat al voortschrijdend.

9. Kijk of in regionaal verband afspraken gemaakt kunnen worden met de netbeheerder over prioritering van de inzet van schaarse middelen voor het aansluiten van nieuwe woningen, zodat de prioritering aansluit bij die van de lokale politiek.

Reactie B&W: Akkoord. Hier steken we op in daarnaast zetten we in op onze lokale belangen en contacten met de netbeheerder.

10. Investeer voldoende in personeel dat plannen kan begeleiden, toetsen en financieel kan doorrekenen en onderhandelingen kan voeren met initiatiefnemers van woningbouwplannen.

Reactie B&W: Akkoord. Daar werken we ook volop aan. We doen dit enerzijds met eigen personeel en anderzijds met inhuur van specifieke deskundigheid.

Aanbevelingen voor de raad:

11. Stel vast hoe en wanneer in het proces de raad een rol speelt bij de totstandkoming van het aanvullende beleid dat met regiogemeenten wordt opgesteld (zie aanbeveling 1).

Advies van B&W: Prima de gemeenteraad blijft hierin altijd het bevoegde orgaan voor het beleid in de gemeente Heumen. De raad dient hierin zelf speerpunten te bepalen.

12. Grijp de ontwikkeling van aanvullend beleid in regionaal en lokaal verband (bijvoorbeeld de uitwerking van een woon(zorg)visie/volkshuisvestingsprogramma) aan om als raad op strategisch niveau (welke ontwikkeling willen we op het gebied van wonen in de gemeente in gang zetten?) te sturen. Met sturing op strategisch niveau kan de raad zich meer controlerend opstellen ten aanzien van de uitvoering van woningbouwprojecten.

Advies van B&W: Ondersteuning voor deze aanbeveling. De raad krijgt op regionaal niveau mogelijkheden om hier invloed op uit te oefenen.

13. Maak afspraken met het college welke informatie en frequentie nodig is om een goed beeld te hebben van de voortgang in de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen, de bijdrage van projecten aan deze beleidsdoelen en daarmee samenhangende risico's. Dit om de controlerende taak van de raad te richten op het strategische niveau. Inzicht dat hieruit volgt, kan leiden tot bijstelling van kaders.

Advies van B&W: Het college onderschrijft dat afspraken over voortgangsinformatie van beleidsdoelen bijdragen aan het maken van een goede belangenafweging tussen bezwaren vanuit de omgeving en de publieke belangen van het woonbeleid. Dit maakt een juiste positionering van betrokkenen, rolverdeling en eventuele bijstelling van kaders en doelen eenvoudiger. Het college

neemt deze aanbeveling ook mee bij de inbedding van de voortgangsrapportage in de planning & control cyclus.

14. Stel een participatiekader vast waarin duidelijk staat wanneer participatie verplicht is en welke participatie de raad van initiatiefnemers verwacht. Neem daarbij het betrekken van toekomstige bewoners/doelgroepen en het starten van participatie in een zo vroeg mogelijke fase mee voor projecten met een mogelijk grote impact op de omgeving.

Advies van B&W: De raad heeft op 30 juni 2022 reeds een kader voor de toepassing van participatie bij particuliere initiatieven vastgesteld. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan een handleiding voor het vorm geven aan de participatie.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie. De rekenkamer is verheugd dat het college het rapport beoordeelt als een gedegen analyse die een goed inzicht biedt in de wijze waarop vorm gegeven wordt aan het woningbouwbeleid en de risico's die daarbij aan de orde zijn.

Aanbevelingen aan het college

De rekenkamer heeft 10 concrete aanbevelingen gedaan aan het college (aanbevelingen 1 t/m 10 uit het rapport). Wij zijn verheugd dat het college specifiek ingaat op en akkoord is met alle aanbevelingen. Het is goed dat het college al werkt aan punten of daar concrete ideeën of plannen voor heeft. De rekenkamer constateert echter ook, dat de reactie op de aanbevelingen in algemene bewoordingen is geformuleerd. De rekenkamer geeft de gemeenteraad nadrukkelijk in overweging om het college te vragen een concreet voorstel te doen op welke wijze en binnen welk tijdspad de aanbevelingen uitgevoerd worden inclusief de betrokkenheid van de gemeenteraad hierin.

Adviezen aan de gemeenteraad

De rekenkamer doet 4 aanbevelingen aan uw raad (aanbevelingen 11 t/m 14 uit het rapport). In de bestuurlijke reactie geeft het college een separaat advies op de aanbevelingen. Wij zijn verheugd dat het college de aanbevelingen 11 t/m 13 ondersteunt en/of onderschrijft. Uw raad wordt in overweging gegeven hier met het college over in gesprek te gaan en hier concrete afspraken over te maken.

Het participatiekader zoals dit op 30 juni 2022 door uw raad is vastgesteld, is niet aan de orde geweest tijdens het onderzoek en is ook tijdens het ambtelijk hoor- en wederhoor niet naar voren gekomen. Op basis van de bestuurlijke reactie achten wij aanbeveling 14 uit het onderzoeksrapport overbodig en wij zullen deze aanbeveling dan ook niet opnemen in het raadsvoorstel.

Het college geeft in haar reactie tevens aan dat gewerkt wordt aan een handleiding voor het vormgeven aan de participatie. Het verder uitwerken van participatie in de vorm van een handleiding biedt de mogelijkheid om nadere invulling te geven aan wat verwacht wordt van participatie. Daarbij kan gekeken worden of deze handleiding de plek is om het betrekken van toekomstige bewoners of doelgroepen mee te nemen, of dat aanpassing (verdere concretisering van de verlangde vorm van participatie) van het participatiekader uit 2022 gewenst is.

Inhoudelijke opmerkingen

Het college geeft in de bestuurlijke reactie een viertal inhoudelijke opmerkingen. Wij zijn teleurgesteld dat de inhoudelijke opmerkingen niet gemaakt zijn tijdens het ambtelijke hoor- en wederhoor. Uitgangspunt bij het ambtelijk hoor- wederhoor is dat er nadien geen discussie meer zal ontstaan over de feitelijke (on)juistheid van bevindingen.

Het noemen van de doelgroepenverordening is een fout in het onderzoeksrapport waarbij het college aangeeft dat er expliciet besloten is geen gebruik te maken van dit instrument.

Het is goed dat het college ook het project Zilverberg/Kruisberg in beeld heeft als project met relatief grote risico's. Ook wordt aangegeven dat het college de ambitie heeft om het aandeel sociale huur in de woningvoorraad te vergroten van de nog geen 20% die het nu is naar het regiogemiddelde van 30% en dat dit effect heeft op de financiële haalbaarheid van projecten. Deze ambitie met betrekking tot de woningvoorraad is groter dan de ambitie van minimaal 30% sociale huur in de nieuwbouwplannen. In het rapport is aangegeven dat de risicoanalyse een momentopname is. De

inhoudelijke opmerkingen van het college bevestigen ons inziens de urgentie om werk te maken van aanbeveling 13: *‘Maak afspraken met het college welke informatie en frequentie nodig is om een goed beeld te hebben van de voortgang in de realisatie van de vastgestelde beleidsdoelen, de bijdrage van projecten aan deze beleidsdoelen en daarmee samenhangende risico’s’.*

Tot slot

De bestuurlijke reactie van het college is een belangrijk element voor uw raad bij de behandeling van elk rekenkamerrapport. De bestuurlijke reactie bij dit onderzoek geeft vertrouwen dat het college in afstemming met uw raad concreet aan de slag kan met de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Wij danken alle betrokkenen voor hun bereidheid een bijdrage te leveren aan dit onderzoek.