Discussienotitie expertsessie

Aan:	Gemeenteraad Soest
Van:	Arend Jonkman en Rosa Slagt (RIGO), namens de Rekenkamercommissie
Onderwerp:	Woningbouwbeleid
Datum:	28 september 2023

Aanleiding en introductie

RIGO voert in opdracht van de Rekenkamercommissie Soest een onderzoek uit naar het gemeentelijke woningbouwbeleid. Deze tussentijdse discussienotitie heeft als doel om het gesprek tijdens de expertsessie te structureren. De notitie presenteert concrete omstandigheden en dilemma's op basis van het uitgevoerde onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie waar experts op kunnen reageren en het gesprek met de raad over kan worden gevoerd.

Het rekenkameronderzoek bestaat uit drie onderdelen:

1. **Beleidsanalyse**

   Voor de beleidsanalyse zijn de belangrijkste documenten over gemeentelijke woon- en woningbouwbeleid geanalyseerd, waaronder: Masterplan Wonen Soest (2020), Regionaal Programma Wonen en Werken (2021), (Omgevingsvisie (2021), Coalitieakkoord (2022), Evaluatie Masterplan (2022), Woondeal (2023) en Nota Grondbeleid (2023). Hierbij zijn de woningbouwdoelen en het ingezette/in te zetten instrumentarium in beeld gebracht.

2. **Analyse plancapaciteit**

   De analyse plancapaciteit bestond uit een analyse van de woningbouwplannen, hoe deze plannen zich verhouden tot de woningbouwdoelen van de gemeente en welke risico's van invloed zijn op de verschillende projecten. Projecten die niet al nagenoeg afgerond zijn en minimaal uit 15 woningen bestaan zijn meegenomen in de risicoanalyse. De gemeentelijke contactpersonen voor deze projecten hebben risico's ingeschat voor hun projecten[1]. Op basis van deze inschattingen kunnen projecten geïdentificeerd worden met grote knelpunten en knelpunten die betrekking hebben op grote delen van de plancapaciteit. De resultaten hiervan zijn tijdens een

[1] Projectleiders konden voor twintig potentiële risico's 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.

focusgroepsessie besproken met de verschillende contactpersonen en andere medewerkers.

3. **Casusonderzoek**

   Het casusonderzoek is gericht op twee cases: Molenstraat / gemeentewerf en Ferdinand Huycklaan / Kerkstraat. De cases zijn in samenspraak met de gemeente gekozen. De projecten zijn in de afrondende fase, waardoor het totstandkomingsproces geëvalueerd kan worden. Tevens zijn de projecten erg verschillend van elkaar. Er zijn interviews gehouden met gemeentelijke projectleiders, de ontwikkelaar van de Ferdinand Huycklaan en woningcorporatie De Alliantie van Molenstraat. Daarnaast zijn documenten bestudeerd.

   De grond voor het project aan de Ferdinand Huycklaan was in handen van verschillende private partijen en is uiteindelijk door commerciële ontwikkelaars ontwikkeld. Het uiteindelijke plan bestaat uit 23 woningen. Deze woningen worden naar verwachting eind 2023 opgeleverd.

   Bij de *Molenstraat* betrof het gemeentegrond, als een van de weinige projecten in Soest. Toen de gemeentewerf afbrandde is bewust de keuze voor woningbouw gemaakt, om betaalbare woningbouw te faciliteren. Woningcorporatie De Alliantie ontwikkelt hier 56 woningen, waarvan 14 woningen grondgebonden woningen en 42 appartementen met 2 of 3 kamers. Het overgrote deel van het plan, 49 woningen, is sociale huur. De overige 7 woningen zijn middeldure huurwoningen.

Mede op basis van de eerste resultaten van het onderzoek wordt tijdens een **expertsessie met de raad** besproken. Twee experts zijn uitgenodigd om de reflecteren op onderstaande beschreven omstandigheden en dilemma's die spelen in de gemeente Soest. Deze omstandigheden en dilemma's spelen ook (deels) in andere gemeenten. De experts kunnen daarom ook putten uit ervaringen elders en breder waargenomen ontwikkelingen. Daarbij worden experts gevraagd in te gaan op de volgende vragen:

- Welke kansen en bedreigingen ziet u voor de gemeente Soest om de woningbouwdoelen dichterbij te brengen?
- Aan welke oplossingsrichtingen en (nieuwe) knoppen kan de raad draaien?
- Welke rol kan de raad hierbij spelen en waar dient ze rekening mee te houden?

Omstandigheden en dilemma's

1. Financiële haalbaarheid en gemeentelijke kaders

Zoals in veel gemeenten is de woningbouwambitie in de gemeente Soest hoog. Naast de ambitie om 1.250 woningen (Woondeal, 2023) tot en met 2030 te realiseren zijn de doelen voor betaalbare woningen, mede onder invloed van Rijksbeleid, verhoogd. De gemeente heeft een groeipad naar een streefwaarde van 30% sociale huur. Vanaf 2025 dient twee derde van de woningen in het betaalbare segment gerealiseerd (Woondeal, 2023) te worden. Tegelijkertijd vindt woningbouw in toenemende mate plaats op complexe binnenstedelijke locaties, waarbij vaak (zowel in Soest als in het algemeen) sprake is van versnipperd eigendom, uitdagingen met ontsluiting en verschillende belanghebbenden in de directe omgeving.

Tijdens de focusgroep en interviews kwam naar voren dat de verhoogde volkshuisvestelijke ambities de financiële haalbaarheid onder druk kunnen zetten. Een ontwikkelaar geeft aan dat als een plan meer betaalbare woningen bevat het nodig kan zijn meer woningen in het plan op te nemen om het project financieel haalbaar te maken. Dit staat echter op gespannen voet met stedenbouwkundige kaders gericht op behoud van het dorpse karakter. Inwoners zijn trots op hun woonplaats en hechten veel waarde aan het dorpse karakter van Soest en Soesterberg. Daarnaast betekenen meer woningen ook meer vereiste parkeerplaatsen, waar ruimte voor nodig is en daarmee ook de financiële haarbaarheid kan beperken.

De respondent van woningcorporatie De Alliantie geeft ook aan dat parkeernormen en andere kaders ook bij Molenstraat/gemeentewerf een obstakel vormden bij het financieel haalbaar maken van het plan. De parkeernormen werden als onnodig hoog gezien, omdat deze volgens de respondent hoger liggen dan het gemiddeld autobezit van huurders van De Alliantie. Oplossing in deze casus bleek om kleinere woningen te realiseren, waarbij minder parkeerplaatsen gerealiseerd hoefden te worden. Idealiter had de woningcorporatie woningen van 50m2 of groter gerealiseerd, maar tot de 45m2 geldt een ontheffing voor het aantal autoparkeerplaatsen, indien het gecompenseerd wordt met meer fietsenplekken. De nieuwe doelgroepenverordening schrijft echter voor dat sociale huurwoningen een minimale oppervlakte (gbo) hebben van 50m2.

De hogere volkshuisvestelijke eisen bij nieuwbouw zijn mede het gevolg van landelijk beleid. Deze ontwikkeling vindt dus niet alleen in Soest plaats, maar ook in andere (buur)gemeenten. Is de verwachting dat ontwikkelaars zich aanpassen aan de nieuwe eisen (bijv. door een minder hoge prijs voor grond te betalen) of is het noodzakelijk voor de gemeente om de randvoorwaarden te verbeteren, bijvoorbeeld door aanpassing van parkeernormen en/of stedenbouwkundige kaders?

2. Flexibiliteit en/of heldere kaders

Tijdens de focusgroep met ambtenaren en uit het casusonderzoek komt naar voren dat de gemeente plannen integraler is gaan beoordelen met Ontwikkelingstafels. Echter, als niet alle sectorale doelen volledig behaald kunnen worden, komen beslissingen die gedurende de planvorming nodig zijn moeizaam tot stand. Volgens ambtenaren zijn beleidsdoelen helder, maar geeft het beleid onvoldoende richting bij het omgaan met situaties waarin niet alle doelen behaald kunnen worden. Dit terwijl wordt aangegeven dat er meer en hogere doelen worden gesteld die niet allemaal in alle projecten gerealiseerd kunnen worden (zie vorige punt).

Ook vanuit De Alliantie wordt gemeld dat bij projecten een projectleider vanuit de gemeente gemist werd die verschillende sectorale belangen afweegt. Nu werd het gesprek nog vaak met de verschillende vakspecialisten gevoerd die vooral gericht zijn op het behartigen van een bepaald sectoraal belang. Hierdoor werd het als moeilijk ervaren om tot afspraken te komen en de voortgang te bewaren.

In de basis weegt het college belangen integraal af. De ambtelijke organisatie voert de diverse belangen aan en weegt die in haar advies aan het college. De vraag rijst of afstemming over prioriteiten sneller kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door in gestelde kaders al rekening te houden met prioriteiten. Is dat wenselijk en op welke wijze zou dat kunnen?

3. Draagvlak voor woningbouw

Uit de risicoscan plancapaciteit blijkt dat 'bezwaar omwonenden' als grootste knelpunt wordt ingeschat door projectleiders/gemeentelijke contactpersonen van de grotere woningbouwprojecten in de gemeente Soest. Hiervan wordt bij 99% van de geplande woningen verwacht dat het mogelijk tot vertraging kan leiden. Bij 53% van de geplande woningen gaat het om een grote kans op grote vertraging. Bij particuliere projecten is het bezwaar van omwonenden ook in de regel het grootste risico. Ook wachttijden bij de Raad van State vergroten de onzekerheid over hoeveel vertraging procedures kunnen betekenen.

Bij de Molenstraat is het voorlopig ontwerp opgesteld in samenwerking met omwonenden. De Alliantie heeft werfversies georganiseerd bij het project Ferdinand Huycklaan / Kerkstraat om bewoners te betrekken. Dat leidde tot veel input en vragen. Uiteindelijk hebben de gesprekken de weerstand grotendeels weggenomen. Samen met adviseurs en aannemers is het plan verder uitgewerkt voor de aanvraag met omgevingsvergunning. Daarna is nog een middag gepland voor omwonenden. De ervaring was dat omwonenden het belangrijk vinden van ontwikkelingen op de hoogte gesteld te worden voordat het in de krant komt. Uiteindelijk heeft het uitgebreide proces erin geresulteerd dat er geen zienswijzen waren en de uiteindelijke besluitvorming soepel is verlopen.

Ook de ontwikkelaar van Molenstraat geeft aan dat er tegenwoordig meer aandacht en tijd naar het participatieproces uitgaat. Zo worden er meer bijeenkomsten georganiseerd en worden de bijeenkomsten ook beter vastgelegd. Buurtbewoners krijgen de kans om vroegtijdig al op- en/ aanmerkingen over de plannen in te dienen. Door buurtbewoners vroegtijdig in het besluitproces te betrekken hoopt RV-O op een sneller voortgangsproces, doordat een gang naar de rechter voorkomen wordt.

Ondanks de toegenomen zorgvuldigheid waarmee participatie wordt vormgegeven verwachten betrokken ambtenaren dat bezwaren van omwonenden in de toekomst een nog grotere rol zullen spelen. Enerzijds omdat inwoners sneller en luider van zich laten horen, anderzijds omdat de ruimte steeds schaarser wordt en er steeds meer compact gebouwd zal worden. Hoewel de aanpak van ontwikkelaars verschilt, ervaren betrokken ambtenaren dat de gemeente en ontwikkelaars een gedeeld belang hebben en in samenwerking streven naar draagvlak voor ontwikkelingen.

De vraag die hieruit voortkomt is of deze situatie en ontwikkeling – van meer mondige burgers die vaker bezwaar maken tegen ontwikkelingen die in toenemende mate in de directe woon- en leefomgeving van mensen worden gerealiseerd – geaccepteerd moet worden. Of zijn er aanvullende strategieën (buiten zorgvuldige participatie op projectniveau) die het aantal bezwaren en procedures zou kunnen verminderen?

4. Grondposities voor sociale huur

Zowel de gemeente Soest en de woningcorporaties hebben als doel om meer sociale huurwoningen te ontwikkelen. Het is echter maar de vraag in hoeverre het de corporaties lukt om, in deze gewilde gemeente, voldoende grondposities te verwerven tegen voorwaarden om sociale huurwoningen van voldoende kwaliteit te realiseren of sociale huurwoningen van voldoende kwaliteit (incl. grootte) en een passende prijs uit ontwikkelprojecten over te nemen. De corporatie gaf aan hier onvoldoende in te slagen en toch vooral van gemeentegronden afhankelijk te zijn, terwijl gemeentelijke grond een steeds schaarser goed is.

Bij de Molenstraat is de woningcorporatie wel goed in positie geholpen. De raad heeft daar tijdig besloten de grond voor sociale woningbouw in te zetten. De grond is aan De Alliantie verkocht voor de bouw van sociale huurwoningen en enkele middenhuurwoningen.

De nog vast te stellen nieuwe doelgroepenverordening heeft als doel om de betaalbaarheid van nieuwbouwwoningen te garanderen. Verder probeert het, door eisen aan nieuwbouwprojecten te stellen, de woningcorporaties meer in positie te brengen. In de verordening kunnen ontwikkelaars niet verplicht worden om de exploitatie door de woningcorporaties te laten doen, maar er kan wel een duidelijk signaal afgegeven worden dat dit gewenst is. Ook een langere vereiste instandhoudingstermijn (25 jaar voor sociale huur in de nieuwe doelgroepenverordening) draagt daar aan bij. Daarnaast is het wenselijk dat sociale huurwoningen ook terecht komen bij de doelgroep, wat bij woningcorporaties geborgd is via het toewijzingsbeleid.

Naast sociale huurwoningen zet de doelgroepenverordening in op middenhuurwoningen en deze bij voorkeur ook door woningcorporaties te laten exploiteren. Onder andere een langere instandhoudingstermijn (15 jaar) en een lagere grens voor middenhuur (€1.021,02) moeten daaraan bijdragen. Het instandhoudingstermijn voor middenhuur bij de Ferdinand Huycklaan was bijvoorbeeld nog tien jaar. Ook waren de afspraken voor middenhuur bij de Ferdinand Huycklaan nog tot €1.200 (prijspeil 2023).

De respondent van De Alliantie geeft aan dat zij ontwikkelaars proactief benaderen en graag vanaf het eerste moment betrokken wensen te worden. In de praktijk komen ze er echter vaak niet uit met ontwikkelaars. De woningen die de ontwikkelaar aanbiedt zijn voor de woningcorporatie vaak te klein en/of de prijs te hoog. Hierdoor wordt ook voor de toekomst nog een grote afhankelijkheid van gemeentegrond voorzien.

De gemeente Soest heeft recent nieuw beleid vastgesteld in de Nota Grondbeleid (2023). De gemeente Soest gaat van een voornamelijk faciliterende rol naar meer actief grondbeleid (situationeel grondbeleid genoemd). Er werd in de praktijk al met enige regelmaat beargumenteerd afgeweken van het voormalige grondbeleid, door in te zetten op actief grondbeleid. De nota zorgt ervoor dat actieve grondpolitiek een regulier onderdeel van het grondbeleid is.

Net als bij punt twee is hier de vraag of de markt zich aan zal passen als beleid standvastig wordt voortgezet en ook in andere gemeenten vergelijkbare eisen worden gesteld? Of is een meer actieve rol van de gemeente noodzakelijk om woningcorporaties een positie in te laten nemen in private woningbouwprojecten en/of meer kansen te bieden op gemeentegrond? En welke bijdrage kan actiever grondbeleid leveren aan de realisatie van meer sociale huurwoningen en op welke wijze kan de gemeente dit financieren?