



Eindrapportage Rekenkameronderzoek woningbouw Molenlanden

juli 2023

Rekenkamer

Molenlanden



Voorwoord

In deze onderzoeksrapportage treft u de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer naar de uitvoering van de woningbouwopgave in de gemeente Molenlanden. Daarmee geeft de rekenkamer uitvoering aan het aan de raad gepresenteerde onderzoeksprogramma voor 2022-2023.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar de uitvoering van de woningbouwopgave in twee delen opgeknipt. Het eerste deel betreft een inventarisatie van de stand van zaken bij de uitvoering en van de risico's die zich bij de uitvoering voordoen. Het tweede deel richt zich op de wijze waarop de geïnterpreteerde risico's in de uitvoering worden beheerst, met ook aandacht voor de wijze waarop de doelstellingen uit de woningvisie voor de kernen en de sociale woningbouw worden geborgd. Beide delen van het onderzoek treft u hierbij geïntegreerd aan.

Bij het onderzoek heeft de rekenkamer zich laten ondersteunen door het bureau RIGO voor het in kaart brengen van de relevante feiten rond de realisatie. De rekenkamer dankt het onderzoeksbureau voor de uitstekende samenwerking. Een woord van dank geldt ook aan allen – binnen en buiten de gemeente – die de rekenkamer in gevoerde gesprekken van waardevolle informatie hebben voorzien.

We doen in het rapport een aantal aanbevelingen aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Molenlanden. De reactie van het college hierop vindt u ook in dit rapport. Met enkele korte opmerkingen in het nawoord op de reactie van het college, vertrouwt de rekenkamer er op, dat er een goede basis ligt voor een vruchtbaar gesprek tussen raad en college over de realisatie van de woningbouwopgave.

Johan Weggeman
Voorzitter Rekenkamer Molenlanden



Inhoud

A. Bestuurlijke nota	4
Focus van het onderzoek	4
Vraagstelling	4
Gevolgte procedure	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	6
Reactie College van B&W d.d. 20 juni 2023	8
Nawoord Rekenkamer Molenlanden	11
B. Nota van bevindingen	12
Onderzoeksvraag uitvoering woningbouwbeleid	12
Inventarisatie realisatie woningbouw	13
Tussenconclusie rekenkamer	14
Onderzoeksstrategie risicomangement	14
Onderzoeksbevindingen	15
Bijlage A Nota van bevindingen 1^e fase	20
Bijlage 1	33
Bijlage 2	34



A. Bestuurlijke nota

Focus van het onderzoek

In deze onderzoeksrapportage treft u de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer naar de uitvoering van de woningbouwopgave in de gemeente Molenlanden. De woningvisie is vrij recent tot stand gekomen, voorzien van onderbouwing en unaniem door de raad aanvaard. De visievorming zelf, met totstandkoming van doelstellingen, behoren daarom niet tot de scope van het onderzoek, maar worden als vertrekpunt van het onderzoek door de rekenkamer genomen.

Vraagstelling

Kernachtig geformuleerd is de hoofdvraag:

Hoe realistisch is het te verwachten dat de voorgenomen woningbouw in 2030 gerealiseerd is?

Om die vraag te beantwoorden heeft de rekenkamer het onderzoek in twee delen opgeknipt. In het eerste deel is het onderzoek toegespitst op de inventarisatie van de stand van zaken bij de uitvoering en van de risico's die zich bij de uitvoering voordoen.

Voor het eerste deel hebben we het ter zake deskundige bureau RIGO bereid gevonden om de inventarisatie uit te voeren. Het tweede deel richt zich op de wijze waarop de geïnventariseerde risico's in de uitvoering worden beheerst, met ook aandacht voor de wijze waarop de doelstellingen uit de woningvisie voor de kernen en de sociale woningbouw worden geborgd.

Gevolgte procedure

Op weg naar de afronding van het eerste deel is vanuit de ambtelijke organisatie de vraag aan de rekenkamer voorgelegd om reeds te mogen beschikken over de deelrapportage. Dit om de inzichten daaruit te kunnen gebruiken bij de uitvoering van het collegeprogramma.

De rekenkamer heeft aan dit verzoek gehoor gegeven en heeft daarvoor een tussenrapportage opgeleverd. Nu ligt de eindrapportage voor. In de bestuurlijke rapportage worden daarbij de conclusies uit de twee fasen van het onderzoek geïntegreerd. In de nota van bevindingen van deze eindrapportage heeft die integratie ook plaatsgevonden. Daarbij is de nota van bevindingen van de eerste fase als feitelijke bijlage bijgevoegd.

Doordat een tussenrapportage is uitgebracht, is tweemaal de procedure voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor doorlopen. Daarmee heeft de oplevering van het eindresultaat enige vertraging opgelopen. Voordeel is dat de uitvoerende dienst eerder kon beschikken over de resultaten van de in opdracht van de rekenkamer uitgevoerde inventarisatie.



Conclusies

1. Actuele stand van uitvoering woningbouwopgave

Gezien de reeds gerealiseerde woningen, de woningen die onderdeel zijn van projecten in een uitvoerende fase en de omvang van de overige plancapaciteit ten opzichte van de resterende opgave, concludeert de rekenkamer dat de gemeente Molenlanden bij de realisatie van de gestelde opgave in de afgelopen jaren op koers ligt om de kwantitatieve woningbouwdoelstelling voor de gemeente als geheel te behalen. Deze conclusie kan getrokken worden ondanks dat er tussen de diverse woningtellingen wel verschillen blijken.

2. Risicobeheersing

Of het realistisch is om te verwachten dat de gemeente het tempo van realisatie vasthoudt in de komende jaren en zo de voorgenomen woningbouw in 2030 realiseert, zal vooral afhangen van de wijze waarop de risico's (kunnen) worden beheerst, zo heeft de rekenkamer in de nota van bevindingen cijfermatig onderbouwd. De rekenkamer concludeert dat het risicomanagement ontoereikend is om er op te mogen vertrouwen dat de woningbouwdoelstellingen in 2030 zullen zijn gerealiseerd. De inventarisatie van risico's en de wijze waarop deze beheerst worden, is slechts zeer summier aangetroffen. Het gaat dan om personele capaciteit, financiële haalbaarheid, afhankelijkheid van particulier initiatief en bezwaren van derden. De rekenkamer heeft ook geconstateerd dat de samenwerking tussen de gemeente en haar partners, zoals de provincie, is versterkt in de afgelopen jaren.

3. Ruimtelijke ordeningsstrategie

De rekenkamer concludeert dat zich een belangrijk trilemma in de woningbouwstrategie voor de gemeente Molenlanden voordoet waarbij afwegingen aan de orde zijn tussen (kwaliteits)eisen aan nieuwbouw, financierbaarheid van projecten en betaalbaarheid van woningen in de markt. De rekenkamer heeft bij herhaling signalen ontvangen die er op wijzen dat de strategie die ten grondslag ligt aan de realisatie van de woningbouwopgave – namelijk het toevoegen van woningen aan de kernen – in dit perspectief een doodlopende weg is. Een inhoudelijke analyse op dit onderliggende risico is er (nog) niet.

4. Realisatie doelstellingen kernen

Voor de doelstellingen zoals in de woningvisie geformuleerd voor de kernen van de gemeente ligt de uitvoering in enkele gevallen niet op koers, zoals af te leiden valt uit de vertrouwelijke cijfers die, als bijlage bij de woonmonitor, met de raad worden gedeeld.

5. Realisatie doelstellingen sociale woningbouw

Op basis van de in dit onderzoek verkregen inzichten kan redelijkerwijs niet verwacht worden dat de in de woningbouwvisie gestelde doelen voor sociale woningbouw bereikt gaan worden. Die conclusie wordt nog eens verscherpt nu de vraagdruk naar sociale huur toeneemt, waardoor ook druk ontstaat op opwaartse bijstelling van de doelstellingen.

Aanbevelingen

1. Licht de woningtellingen nader toe

Omdat er verschillen tussen diverse woningtellingen zitten, kan de woonmonitor benut worden om toe te lichten hoe 'woningen' in de tellingen van doelstelling, planning en realisatie gedefinieerd zijn en hoe verschillen geduid moeten worden. De in de ambtelijke reactie aangekondigde verhoging van de frequentie van de woonmonitor kan daarbij een positieve bijdrage leveren aan deze informatievoorziening aan de raad, en dan in het bijzonder ook op de onderstaande twee punten (2A en 2B) van aanbeveling.

2. Beheers de risico's

A. Start vooruitlopend op de aanbevelingen uit het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van projectbeheersing met het in kaart brengen van de risico's, de maatregelen en de voortgang daarin bij de 16 grotere woningbouwplannen. Doe dat via een gestandaardiseerd format, laat deze extern toetsen en rapporteer de voortgang aan de raad via de woonmonitor.

B. Ontwikkel voor de belangrijkste risico's – die met de analyse van RIGO en de gesprekken van de rekenkamer redelijk scherp in beeld zijn – een corporate strategie over de individuele projecten heen. Betrek daarin (eerdere) strategische voornemens, zoals:

- actief grondbeleid in relatie tot situationeel grondbeleid;
- het creëren van voorzienbaarheid bij nieuwe plannen in relatie tot efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit;
- het stellen van kaders aan financiële bijdragen aan woningbouwprojecten.

Dit kan een plaats krijgen in het kader van de woonmonitor, in een afzonderlijk beleidskader, of wellicht ook in het kader van een van de andere op handen zijnde strategische visies.

3. Start bezinning op de ruimtelijke ordeningsstrategie

De op handen zijnde strategische visies zijn in ieder geval een uitstekende gelegenheid om de basis te leggen voor een ruimtelijke ordeningsstrategie van de gemeente Molenlanden voor de langere termijn. Is het toevoegen van woningen aan de kernen houdbaar voor 2030 en de decennia daarna? Welke alternatieven zijn er? En tegen welke maatschappelijke en financiële kosten en baten? De uitwerking van die visie is tegelijk een invulling van de terugvaloptie in het geval – ondanks de inspanningen zoals bedoeld onder 2A en 2B – het met de huidige ruimtelijke strategie niet lukt om invulling te geven aan de woningbehoefte in 2030.

4. Maak helder hoe de doelstellingen voor de kernen bereikt (gaan) worden

De doelstellingen uit de woningvisie voor de kernen is openbare informatie. Verken de mogelijkheid om plannings- en realisatiecijfers per kern ook openbaar te maken zodat voor een ieder inzichtelijk is hoe het staat met het doelbereik per kern. In die gevallen waar de realisatie (en planning) achterblijft bij de doelstellingen is het van belang de raad inzicht te geven hoe de politiek vastgestelde doelen (alsnog) bereikt gaan worden, met inachtneming van de risico's en de wijze van beheersing daarvan.

5. Beoordeel de doelstellingen voor sociale woningbouw en hoe deze te bereiken

Versterk de transparantie van de realisatie- en planningscijfers rond sociale huurwoningen, zodat goed inzicht ontstaat in (sterk achterblijvende) toevoeging van sociale huurwoningen aan de woningvoorraad in het licht van de doelstellingen. Maak duidelijk hoe alsnog de politiek vastgestelde doelen bereikt gaan worden, met inachtneming van de risico's en de wijze van beheersing daarvan. Bewaak bij een heroverweging



van doelstellingen de rolzuiverheid bij kaderstelling en uitvoering, waarbij de raad de kaders vaststelt op basis van de beschikbare beleidsinformatie (over de vraagdruk) en de transparante monitoring van de uitvoering borgt.

Reactie College van B&W d.d. 20 juni 2023

Geachte leden van de Rekenkamer Molenlanden,

Allereerst dank voor de eindrapportage van Rekenkameronderzoek Woningbouw Molenlanden. Dank ook voor de mooie samenwerking in dit proces en de geboden flexibiliteit. Woningbouw is één van de meest urgente vraagstukken in onze gemeente en heeft met nadruk ook een zeer hoge prioriteit in deze collegeperiode. De ambitie om in deze collegeperiode 800 woningen te realiseren staat en hier wordt ook stevig op ingezet. Dit neemt echter niet de blik en inzet weg voor de periode daarna, ook die na 2030. Met het rekenkameronderzoek in de hand en invulling gevend aan de aanbevelingen gaan we verder om onze ambitie in het belang van Molenlanden te realiseren.

Algemene opmerkingen

Op voorhand is het voorliggende rekenkameronderzoek wellicht atypisch. Daar waar de meeste onderzoeken terugkijken ligt hier de focus op de toekomst en de te realiseren ambitie. We achten het zeer nuttig en helpend dat voor deze wijze van onderzoek is gekozen.

De centrale vraag van het onderzoek “Hoe realistisch is het te verwachten dat de voorgenomen woningbouw in 2030 gerealiseerd is?” is boeiend. Natuurlijk kunnen we achteraf pas daadwerkelijk een conclusie trekken maar de vraag zorgt voor scherpte en daagt uit. Als college gaan we graag deze uitdaging aan.

Terecht wordt de Woonvisie Molenlanden zoals in 2020 vastgesteld als centraal uitgangspunt en kader gehanteerd. Realiteit is ook dat nationale ontwikkelingen (gedeeltelijk ook ingegeven door mondiale ontwikkelingen zoals migratie, prijsstijgingen en klimaat) zorgen voor andere en nieuwe vraagstukken en accenten. De recent ook door Molenlanden ondertekende Regionale Realisatieagenda is hier een prominent voorbeeld van. Mogelijk zorgt ook het net gepresenteerde coalitieakkoord van de provincie voor andere accenten.

Reactie op aanbevelingen

Per aanbeveling een reactie waarbij we de aanbevelingen bezien in relatie tot de conclusies

1. Licht de woningtellingen nader toe

We blijven ons inzetten om de woonmonitor steeds verder te ontwikkelen. Tot heden wordt de woonmonitor 1 keer per jaar opgesteld waarbij de tellingen een momentopname betreffen. Planning is om de woonmonitor 2 keer per jaar op te stellen en aan te bieden waardoor een actueler beeld ontstaat. Waar nodig zullen we de cijfers meer duiden ook in relatie tot andere bronnen zoals de cijfers van het CBS.

2. Beheers de risico's

Dank voor de aanbevelingen, we nemen deze ter harte. We achten het goed om te duiden hoe de projectbeheersing nu is ingebouwd en te benoemen aan welke stappen wordt of moet worden gewerkt mede naar aanleiding van eigen ervaringen en interne evaluatie.

Huidige inzet:

- Gebruik van de systematiek van projectmatig werken (werkwijzer): Hierin is aandacht voor de aspecten van sturing, beheersing en verantwoording. In elk woningbouwproject dat de projectleiders van het vakteam Projecten leiden komen deze aspecten terug. Elke projectfase start met een fase-document waarin wordt stilgestaan bij alle mogelijke GOTICK-aspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit). Elke fase wordt afgesloten met een go/no go besluit, waarbij ook de beheeraspecten in beeld worden gebracht;
- Rapportage over de (voortgang van de) projecten via de projectcyclus en de P&C-cyclus
- Inzet van een programmamanager woningbouwversnelling
- Inbedding van projectcontrol.

Versterkingen:

- Optimalisatie methodiek: Uit een recente evaluatie van de gehanteerde systematiek voor projectmatig werken komt



naar voren dat deze goed werkt, maar versterkt mag worden op het punt van projectbeheersing. De methodiek is in de kern goed, maar behoefte wel verscherping op thema's, in de onderliggende formats en op het vlak van het opdrachtgeverschap. Ook de (inhoudelijke en financiële) verantwoording in projecten kan beter, zowel in het werk als richting college en raad en het risicomanagement ('in control zijn') kan steviger ingebed worden. We zijn hier inmiddels mee aan de slag gegaan en zal in de volle breedte in de organisatie de aandacht krijgen.

- Versterking programmamanagement: Om de versnelling van de woningbouw een extra boost te geven, is een programma "versnelling woningbouw" opgezet. Een programmamanager overziet de (keten van) projecten om de woningbouw te versnellen en signaleert, stemt af en stimuleert collega's en bestuur en betrokken partijen (zoals woningbouwcoöperaties, ontwikkelaars, regiogemeenten, provincie en rijk) tot actie als dit van invloed is op de productie van het aantal gewenste woningen op de juiste plek in onze gemeente. Een projectleider vervulde deze rol, maar zeker met de ondertekening van de woondeal én de noodzaak tot integrale sturing in relatie tot projectbeheersing, is besloten deze functie structureel en volledig te maken.
- Stevige projectcontrol: Er is projectcontrol binnen de gemeente. De komende tijd zal de samenwerking tussen projectleider, projectcontroller en programmamanager worden geïntensiveerd teneinde het risicomanagement beter en structureler in te bedden.
- Financieel perspectief en kaderstelling: Terecht wordt aangegeven dat het financiële perspectief van lopende en nieuwe projecten financieel niet rooskleurig is. Dat komt door de toenemende complexiteit (alle eisen/kaders) in projecten. We moeten dus rekening houden met verliesgevendende projecten die een afweging van de gemeente vragen ten aanzien van een financiële bijdrage. In brede zin vragen de diverse ontwikkelingen een herijking van de kaderstelling en de te volgen ontwikkel strategieën. Duidelijk is wel dat de

vele eisen en kaders prioriteitstelling lastig maken. Betaalbaarheid, duurzaamheid en snelheid gaan helaas niet altijd gelijk samen op. Hierin zal nadrukkelijker aandacht moeten zijn voor weging van verschillende kaders.

3. Start bezinning op de ruimtelijke ordeningsstrategie

De Omgevingsvisie is in ontwikkeling en zal eind 2023 ter besluitvorming worden aangeboden aan de gemeenteraad. Dit document vormt een belangrijk kader voor te maken keuzes ten aanzien van de realisatie van de woningbouwopgave. Het rekenkamerrapport lijkt de indruk te wekken dat de woningbouwopgave per kern een absoluut doel is. Dit is het niet, het is richtinggevend. Het is mogelijk om een plan in een kern te realiseren ook als het beoogde aantal woningen groter is dan de verwachte behoefte. Maar dit zal dan wel consequenties hebben voor de behoefte (en daarmee de woningbouwopgave) in andere kernen, met name de nabijgelegen kernen. Daarnaast is niet alleen de woningbehoefte bepalend in de keuze om ergens wel of niet te bouwen. Voor deze keuzes zal een integrale ruimtelijke afweging gemaakt moeten worden, waarbij ook naar aspecten als mobiliteit, natuur- en landschap en bodemgesteldheid gekeken moet worden. Zoals gezegd wordt de Omgevingsvisie hierbij een belangrijk kaderstellend document. Waarbij het niet alleen gaat om de opgave tot 2030 maar zeker ook daarna.

4. Maak helder hoe de doelstellingen voor de kernen bereikt (gaan) worden

Voor reactie hierop wordt verwezen naar de reactie op aanbeveling 3.

5. Beoordeel de doelstellingen voor sociale woningbouw en hoe deze te bereiken

Nadat de Woonvisie is vastgesteld vormde deze het kader bij nieuwe projecten. Plannen die op het moment van vaststelling al liepen (ook in de planvorming) zijn niet opengebroken ten aanzien van de eisen voor sociale woningbouw. Dit in het kader van de woningbouwversnelling. Effect is dan logischerwijs wel dat de realisatie van sociale woningbouw pas later geëffectueerd wordt. De in



maart 2023 ondertekende Regionale Realisatieagenda biedt een verdere aanscherping van de opgave sociaal. Die gaat voor nieuwe plannen vanaf 2025 gelden. Insteek van Regionale Realisatieagenda is niet om het onmogelijke te vragen, maar het hoogst haalbare. Dat betekent voor Molenlanden echter wel een opgave. Hiervan zijn we ons bewust en mede daarom vindt het gesprek met de corporaties plaats, inclusief monitoring.

Tot slot

Graag blijven we gezamenlijk optrekken om de uitdagingen ten aanzien van de woningbouwopgave aan te gaan en de ambitie te realiseren. Hierbij zijn we ons bewust van elkaar snel opvolgende ontwikkelingen. Soms liggen deze binnen de invloedssfeer van de gemeente maar soms ook niet. Ook, of juist, in die gevallen is risico-beheersing maar ook de blik vooruit, zoals u als Rekenkamer treffend duidt van groot belang. We onderschrijven dit en gaan hier verder mee aan de slag.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Molenlanden,

de secretaris,

de burgemeester,

Leon Anink

Theo Segers



Nawoord Rekenkamer Molenlanden

De rekenkamer bedankt het college voor de reactie op de rapportage over de uitvoering woningbouw Molenlanden.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer laten zien dat het mogelijk is om niet alleen ex post, maar ook ex ante en ex durante evaluatieonderzoek af te leveren dat onafhankelijk, op feiten gebaseerde analyses omvat. Het is goed om te lezen dat het college dit weet te waarderen. Het biedt de gelegenheid om tussenconclusies te trekken.

Zoals het college aangeeft, is er ook een context van gewijzigde omstandigheden. Die gewijzigde omstandigheden zijn niet alleen een verklaringsbron dat doelen niet bereikt worden, maar kunnen ook aanleiding zijn om eerder gestelde doelen transparant tussentijds te herijken. Dat open gesprek over eventuele herijking van doelen in gewijzigde omstandigheden biedt zowel aan de uitvoering als aan de raad in haar controlerende taak helderheid. In de nota van bevindingen heeft de rekenkamer geconstateerd dat deze vraag concreet ten aanzien van de doelstelling voor sociale huur speelt.

Op verschillende plekken in de bestuurlijke reactie proeft de rekenkamer de intentie van het college om aan de slag te gaan met de aanbevelingen. De rekenkamer waardeert deze intentie. Niet overal is nog concreet gemaakt hoe dat invulling krijgt en of de aanbevelingen opgevolgd worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling om de voortgang in realisatie van de (indicatieve) doelstellingen voor de kernen – of: richtinggevende opgaven’ zoals de Woonvisie het omschrijft – inzichtelijk te maken. De rekenkamer oordeelt dat het aan de raad is om in het gesprek met het college te bepalen waar die concreetheid gewenst is. Met de conclusies en aanbevelingen heeft de rekenkamer de aandachtspunten aangereikt.



B. Nota van bevindingen

Onderzoeksvraag uitvoering woningbouwbeleid

Er is veel aandacht van alle fracties in de gemeenteraad van Molenlanden voor het vraagstuk van de woningbouw. De belangstelling voor dit onderwerp in de raad bleek ook uit de inventarisatie van mogelijke thema's voor rekenkameronderzoek voor de jaren 2022-2023. Daarom heeft de rekenkamer zich gebogen over de vraag op welke punten er ruimte is voor toegevoegde waarde van een reflectierol van de rekenkamer. De rekenkamer heeft er voor gekozen zich daarbij te focussen op de 'uitvoeringskracht' bij het realiseren van de woningbouwopgave.

Dit onderzoek richt zich daarmee op de implementatiefase in de beleidscyclus. Visievorming met totstandkoming van doelstellingen zijn niet de insteek van het onderzoek, maar worden als vertrekpunt van het onderzoek door de rekenkamer genomen. De visie is namelijk vrij recent tot stand gekomen, voorzien van onderbouwing en unaniem door de raad aanvaard (zowel woningvisie als grondbeleid). Bij de selectie van dit onderzoek schatte de rekenkamer in dat de toegevoegde waarde op dit punt gering zou zijn.

Situatieschets woningbouwbeleid Molenlanden

21 september 2020 is een Woonvisie gepresenteerd. Deze is op 27 oktober 2020 unaniem door de raad vastgesteld. Deze woonvisie is gebaseerd op woningmarktonderzoeken en analyses per kern. Tevens is in dezelfde raadsvergadering een nota grondbeleid voor de gemeente Molenlanden unaniem vastgesteld. Doel daarvan is onder meer het 'stimuleren van bouwprojecten en wegnemen van allerlei belemmeringen'.

Op 7 september 2021 is een beeldvormende avond georganiseerd. Ter voorbereiding daarop is op 31 augustus een raadsinformatiebrief gestuurd met informatie over de harde en zachte woningbouwplannen, verder gespecificeerd naar de kernen. Daarnaast is er een woningbehoefteraming door de provincie opgesteld met inzicht in de behoefte in de regio. De ramingen van vraag en aanbod maken een degelijke indruk, de informatievoorziening naar de raad is inzichtelijk.

Een allereerste oriëntatie van de rekenkamer levert het beeld op van de woningbouwplannen indien de harde en zachte plannen bij elkaar worden opgeteld (de planvoorraad): totaal ruim 1800 woningen tot 2030 (waarvan 900 hard en 900 zacht) ten opzichte van een behoefteraming van 1460 woningen. Kernissue is daarmee hoeveel van de zachte (en harde) plannen om te zetten zijn in realisatie om te voorkomen dat er een tekort aan woningen in 2030 ontstaat.

In de presentatie tijdens de beeldvormende raadsvergadering op 7 september 2021 informeert de wethouder de raad over de dilemma's in de realisatie. Hij maakt daarbij duidelijk dat er dilemma's zijn in de uitvoering van de woningbouwopgave, onder meer veroorzaakt door het waterpeil in de gemeente



(klimaatadaptief bouwen). Dit geeft discussie met het Waterschap. Veel scherper wordt het niet in de toelichting (niet wat de exacte feiten zijn en ook niet wat de politieke weging is die daarbij aan de orde is).

Het is voor de rekenkamer aanleiding om zich te verdiepen in de realiteitszin van de woningbouwambitie. Kernachtig geformuleerd leidt dit tot de hoofdvraag: Hoe realistisch is het te verwachten dat met de planvoorraad van 1800 woningen voorzien kan worden in de behoefte van 1460 woningen in 2030? De relevantie van deze hoofdvraag sluit aan bij wat het college in de raadsinformatiebrief van 14 juni 2022 zelf formuleert als “grootste uitdaging”: “het definitief maken van ingediende plannen en het daadwerkelijk realiseren van deze geplande woningen” (zie in vergelijkbare bewoordingen de raadsinformatiebrief van 21 maart 2023).

Naast de weergegeven hoofdvraag is in het onderzoek naar de realisatie van de woningbouwopgave ook gekeken of ook de uitvoering van de door de gemeente in de Woonvisie gestelde subdoelen voor de kernen en de sociale segmenten naar verwachting ingevuld worden.

Inventarisatie realisatie woningbouw

In de onderzoeksstrategie is de rekenkamer gestart met een inventarisatie van de uitvoering van de woningbouwopgave. Het doel hiervan is een feitelijk beeld te scheppen van de stand van zaken bij de realisatie. Voor deze inventarisatie is de hulp ingeschakeld van het terzake kundige bureau RIGO.

De eerste observatie van RIGO is dat van de 1.460 ten doel gestelde woningen voor de periode van 2020-2030 er in 2020 en 2021 al 420 opgeleverd zijn. Op basis hiervan heeft de rekenkamer geconcludeerd dat de gemeente Molenlanden de

gemeente Molenlanden goed op koers is om de kwantitatieve woningbouwdoelstelling te behalen.

Deze vaststelling houdt verder in dat er vanaf 2022 tot en met 2029 nog 1.040 woningen gerealiseerd dienen te worden om de doelstelling van 1.460 woningen te halen. De tweede observatie van RIGO is dat de actuele planvoorraad om hierin te voorzien 1596 woningen bedraagt. En verder dat er van deze 1596 woningen medio 2022 al 419 woningen onderdeel uitmaken van projecten die in realisatie zijn, zodat redelijkerwijs verwacht mag worden dat deze 419 woningen in 2030 gerealiseerd zijn. Opgeteld bij de eerder genoemde 420 woningen maakt dat samen 839 woningen. Dit onderbouwt verder de getrokken conclusie dat de gemeente Molenlanden goed op koers ligt bij de realisatie van de woningbouwopgave.

Deze tweede observatie houdt in dat de resterende opgave (1.460 - 839) uitkomt op 621 woningen. Deze dient dan gerealiseerd te worden uit een resterende planvoorraad van 1.177 (1.596 - 419) woningen. Om te inventariseren of het redelijkerwijs verwacht mag worden dat die 621 woningen uit de resterende planvoorraad van 1.177 woningen voor 2030 gerealiseerd wordt, is een risico-inventarisatie opgesteld voor de 16 grotere plannen waaruit deze resterende planvoorraad hoofdzakelijk bestaat.

De derde observatie van RIGO is dat bij 8 van deze 16 plannen, samen goed voor 421 woningen, geen grote kansen op grote vertragingen lijken te bestaan. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat vanwege de meerdere kleine kansen op vertraging het niet op voorhand vaststaat dat al deze 421 woningen in 2030 gerealiseerd zullen zijn. Wanneer er wel van uitgegaan wordt dat ze in 2030 gerealiseerd zijn dan resteert er nog een opgave van 200 (621 - 421) woningen.



De vierde observatie van RIGO is dat de overige 8 van de 16 plannen zich minimaal één, maar veelal meer, risico's op grote vertraging voordoet. Bij twee projecten gaat het om het risico van afhankelijkheid van particulier initiatief, bij de zes andere projecten gaat het om meerdere grote risico's op knelpunten in de uitvoering.

Tussenconclusie rekenkamer

In antwoord op de kernvraag van het onderzoek, hoe realistisch het is om te verwachten dat de voorgenomen woningbouw in 2030 is gerealiseerd, heeft de rekenkamer geconcludeerd dat dit, gegeven de observaties van RIGO, vooral zal afhangen van de wijze waarop de risico's (kunnen) worden beheerst.

Die conclusie – en het politiek-maatschappelijk belang van het thema – is voor de rekenkamer reden geweest om het onderzoek te vervolgen met een tweede deel (dat reeds voorzien was) en daarbij in te zoomen op de wijze waarop de risico's bij de tijdige realisatie van de woningbouwprojecten door de gemeenten Molenlanden worden beheerst.

Onderzoeksstrategie risicomanagement

Om inzicht te krijgen in het gevoerde risicomanagement is door de rekenkamer verkend hoe door de gemeente wordt omgegaan met de gesignaleerde risico's op een tijdige realisatie:

1. Afhangelijkheid particulier initiatief
2. Bezwaar omwonenden
3. Andere plannen of regelgeving
4. Tekort aan ambtelijke capaciteit
5. Financiële haalbaarheid

Verder is verkend of er een scenario uitgewerkt is voor het geval de geïnventariseerde grote risico's in de acht plannen niet beheersbaar blijken.

Om hier inzicht in te krijgen is gesproken met beleidsmedewerkers, projectleiders woningbouw, planeconoom en gemeentesecretaris van de gemeente, gevolgd door een gesprek met de verantwoordelijk wethouders voor woningbouw en grondbeleid. Daarnaast is gesproken met de provincie en een woningcorporatie. De rekenkamer heeft overwogen om ook met grondeigenaren en (potentiële) bezwaarmakers een gesprek te voeren, maar heeft dit buiten de scope van het onderzoek gelaten om niet getrokken te worden in strategisch-financiële of -juridische onderhandelingen van derden met de gemeente.

De informatie die uit of naar aanleiding van de gesprekken is verkregen, is in combinatie met de door RIGO uitgevoerde analyse de basis voor de onderstaande bevindingen van de rekenkamer. Deze bevindingen zijn zo opgesteld dat ze niet te herleiden zijn tot individuele medewerkers van de gemeente. De concept-bevindingen zijn parallel aan het ambtelijk wederhoor ook voorgelegd aan alle gesprekspartners. De rekenkamer is de gesprekspartners dank verschuldigd voor de openheid van de gesprekken en de ontvangen informatie. Uiteindelijk is alleen de rekenkamer verantwoordelijk voor de formulering van de bevindingen.



Onderzoeksbevindingen

1. De rekenkamer neemt waar dat de realisatiecijfers van het aantal nieuwbouwwoningen niet ondubbelzinnig vaststaan. Zo is gebleken uit de eerder gepresenteerde analyse van RIGO dat er verschillen van meer dan 10 procent bestaan tussen de in de woonmonitor gepresenteerde aantallen en de door de CBS gehanteerde aantallen. Daaruit blijkt ook dat de planning zoals opgenomen in de monitor niet overeen komt met de planning van de projectleiders. Uit de woonmonitor is evenmin duidelijk waar de 94 in 2022 gerealiseerde woningen staan.

Deze waarneming laat onverlet dat er voldoende feitelijke gronden zijn om te concluderen dat de gemeente bij de realisatie van de woningbouwopgave goed op koers ligt, zoals in het eerste deel van het onderzoek is onderbouwd door RIGO en hierboven op hoofdlijnen is samengevat.

2. De rekenkamer stelt vast dat er in de Woonvisie in hoofdstuk 8 op het niveau van de kernen kwantitatieve opgaven zijn vastgelegd. Op basis van de door RIGO gepresenteerde cijfers en analyse kan nu reeds worden waargenomen dat deze doelstellingen niet voor iedere kern zullen worden behaald. Zo is in Nieuw-Lekkerland de reeds gerealiseerde nieuwbouw met de totale nog resterende plancapaciteit (in totaal 300 woningen) niet toereikend om de doelstelling uit de Woonvisie van 335 nieuwbouwwoningen in Nieuw-Lekkerland te realiseren.
3. De rekenkamer neemt waar dat daar waar in de Woonvisie gesproken wordt over een 'actief grondbeleid' waarin potentiële woningbouwlocaties in beeld gebracht worden om vervolgens te overwegen om kansrijke woningbouwlocaties

aan te kopen. In de Woonvisie is aangegeven dat onder meer hiervoor een woningbouwversneller is aangeesteld. De rekenkamer heeft op grond van de nota Grondbeleid (gelijktijdig met de Woonvisie tot stand gekomen), de gevoerde gesprekken en de voorliggende plannen vastgesteld dat dit uitgangspunt van actief grondbeleid op zijn minst nuancering behoeft als het gaat om de uitvoeringspraktijk van woningbouwbeleid. Daar is 'situationeel grondbeleid' gangbaar waarbij per situatie wordt afgewogen welk type grondbeleid geschikt is, waarbij er in de praktijk grote afhankelijkheden zijn van particuliere initiatiefnemers.

4. De Woonvisie geeft aan dat bij nieuwe plannen door de gemeente zogenoemde voorzienbaarheid wordt gecreëerd om te zorgen dat harde plancapaciteit tijdig wordt gerealiseerd. Wordt een plan niet binnen afzienbare tijd ontwikkeld (2 tot 3 jaar), dan wordt de bouwtitel ingetrokken. Het is de rekenkamer op basis van de beschikbare stukken en in de gesprekken niet gebleken dat deze maatregel om ambtelijke capaciteit efficiënt in te zetten en tegelijk de realisatie van woningbouw te stimuleren inmiddels is uitgevoerd of dat er overwegingen zijn om deze voorzienbaarheid bij nader inzien vooralsnog niet te creëren.
5. De rekenkamer neemt waar dat de provincie en het Rijk als richtlijn hanteren dat 30 procent van de woningen sociale huur is. Dat zou van de 1460 nieuwbouwwoningen 438 sociale huurwoningen in 2030 betekenen. In de Woonvisie wordt de bandbreedte van de behoefte aan sociale huurwoningen gesteld op 225 (bij koopkrachtstijging) – 390 (bij stagnerende koopkrachtontwikkeling). In de visie wordt op basis van de sterke lokale behoefte om te kopen (in plaats van te huren) gekozen voor 225 nieuwe woningen in de sociale huursector. De rekenkamer



stelt vast dat de Woonvisie hiermee de richtlijnen van provincie en Rijk niet volgt.

De rekenkamer stelt verder vast dat de verwachting van koopkrachtstijging waarop de (lage) behoeftestelling in de Woonvisie is gebaseerd zich niet heeft voorgedaan, maar dat er sprake is van een stagnerende of zelfs dalende koopkrachtontwikkeling waarmee de behoefte aan sociale huurwoningen in de ramingen die de gemeente hanteert een stuk hoger komen te liggen. De rekenkamer signaleert dat daarmee de uitvoering van de monitoring van de vraagdruk naar sociale huur – en het zonodig herijken van de doelstellingen – zoals voorgenomen is in de Woonvisie aan betekenis wint.

6. De rekenkamer stelt hierop in algemene zin vast dat de gemeente het voornemen uit de woonvisie, om te komen tot prestatieafspraken met de woningcorporaties, heeft uitgevoerd. Deze prestatieafspraken voor de periode 2022-2024 zijn ondertekend in december 2021 en zijn ook voor een ieder kenbaar doordat ze zijn gepubliceerd op de website van de gemeente.

De rekenkamer stelt vast dat het in de Woonvisie gestelde doel van 225 sociale huurwoningen in de prestatieafspraken met de woningcorporaties is terug te vinden:

“De krapte op de woningmarkt neemt toe. In de sociale huursector stijgt de zoektijd. Partijen werken samen om het aandeel sociaal bij nieuwbouw te behouden en daarnaast woningbouw te versnellen. Daartoe faciliteert de gemeente de ontwikkeling van sociale huurwoningen door in overeenkomsten voor nieuwe plannen van tien woningen een ontwikkelverplichting van minstens 40% in het sociale segment vast te leggen, met als richtlijn minimaal 40% daarvan sociale huur. Over een periode van 10 jaar dienen 225 woningen netto te worden

toegevoegd. Jaarlijks wordt gemonitord of de aantallen worden gehaald. Gemeente en corporaties stellen een meerjarenprogramma voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen op, rekening houdend met de locaties (kernen) en de te onderscheiden doelgroepen.”

De rekenkamer neemt op grond hiervan waar dat:

- a. De doelstelling van 225 uit de Woonvisie terug te vinden is;
- b. Er in de afspraken niet wordt verwezen naar een monitoring van de vraagdruk in de sociale huur en evenmin over een herijking van het in de Woonvisie gestelde doel van 225 sociale huurwoningen, zoals in die woonvisie als mogelijkheid bij een toegenomen druk is aangegeven.

In het uitgevoerde ambtelijke wederhoor is duidelijk gemaakt dat de vraagdruk in de praktijk wel wordt gemonitord in het kader van de gemaakte prestatieafspraken. Daarnaast is een regionaal schaarste-onderzoek uitgevoerd door het bureau Companen in 2022. Daaruit blijkt dat de druk op de sociale huursector toegenomen is. De doelstellingen van rijk en provincie en de uitkomsten van het schaarste-onderzoek zijn op dit moment onderwerp van gesprek met de corporaties. De bedoeling is om gezamenlijk tot een aanpassing van de doelstelling te komen.

7. In de eerder opgeleverde analyse heeft RIGO twee belangrijke veronderstellingen moeten doen die bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van 225 sociale huurwoningen uit de Woonvisie: dat ook alle zachte plannen ook worden gerealiseerd en dat van de 588 woningen waarvan het woningsegment nog niet is vastgesteld 20 procent sociale huur zal zijn. De rekenkamer heeft daarin onvol-

doende feitelijk gronden kunnen vinden om op basis daarvan te kunnen aannemen dat de voorgenomen woningbouwopgave voor sociale huur realistisch is.

De rekenkamer heeft hierop in de tweede fase van het onderzoek inzage gevraagd en gekregen in een monitor waarin de ontwikkeling van het aantal sociale huurwoningen in gemeente Molenlanden (totaal 4255 per 1/1/2020) wordt bijgehouden door de woningcorporaties. Op basis van die monitor neemt de rekenkamer waar dat er in 2029 in totaal 4335 sociale huurwoningen zijn geraamd. Dat is dus in totaal 80 meer dan in 2020. Daarvoor worden 229 sociale huurwoningen via nieuwbouw aan de woningvoorraad toegevoegd, en verdwijnen er 92 door voorgenomen sloop en 57 door verkoop.

8. De rekenkamer heeft navraag gedaan naar de risico-inventarisaties en het risicomangement bij de woningbouwprojecten waarvan RIGO heeft geconstateerd dat ze één of meer grote risico's op grote vertraging hebben. Daarvoor zijn onder meer de bestuurlijke projectopdrachten opgevraagd. De aandacht voor risicoanalyse en risicomangement is zeer summier gebleken, waarbij de aandacht in de bestuurlijke projectplannen beperkt blijft tot het in een aantal steekwoorden/korte zinnen benoemen van de risico's.

In aanvulling op die projectplannen zijn aan de rekenkamer nog excel-overzichten met risicoanalyses verstrekt. Deze zijn eveneens summier. Wel hebben deze overzichten een kolom met 'beheersmaatregel' en 'status'. Deze beheersmaatregelen staan op een hoog abstractieniveau en heel summier ingevuld. Bij de status wordt volstaan met 'onder controle' of 'vereist extra aandacht', zonder

dat duidelijk is gemaakt waarom en hoe. Ook is onduidelijk hoe de risico-beoordeling tot stand is gekomen en op wiens oordeel de status van de beheersing is gebaseerd.

9. Ondanks de summiere duiding van de risico's is het de rekenkamer mogelijk om risico-inschatting de in de projectplannen en excel-overzichten te vergelijken met de risicoanalyse die RIGO in gesprek met de projectleiders heeft opgesteld in het eerste deel van het onderzoek. De eerste drie hierboven genoemde risico's (afhankelijkheid van particulier initiatief, bezwaar omwonenden en andere plannen of regelgeving) zijn goed te herkennen en komen overeen. Daarbij krijgt het derde punt (andere plannen of regelgeving) door het naast elkaar leggen van de stukken meer kleur doordat het duidelijker wordt dat het hierbij gaat om het bouwen buiten stedelijk gebied, de richtlijn voor sociale woningbouw en natuurwetgeving (waaronder stikstof). Ook de financiële haalbaarheid komt herkenbaar terug. En daarnaast het punt van de bodemgesteldheid in de gemeente Molenlanden, dat niet in de top-5 bij RIGO terechtkwam, maar in de gevoerde gesprekken van de rekenkamer in de tweede fase van het onderzoek en ook in de risico-inventarisaties bij herhaling terugkomt als risico bij de realisatie (en financiële haalbaarheid) van woningbouwprojecten. Tot slot komt ook het punt van (gebrek aan) ambtelijke capaciteit uit de RIGO-inventarisatie bij herhaling terug in de gesprekken die in de tweede fase van het onderzoek zijn gevoerd.
10. Het is echter onmogelijk om op basis van de aan de rekenkamer verstrekte stukken een gedegen beeld te krijgen wat de precieze omvang van de risico's is bij de nog te realiseren bouwprojecten ter invulling van de woningbouwopgave. Daarom kan op dit moment ook niet onderbouwd de verwachting worden uitgesproken dat het aannemelijk



is dat de doelstelling voor de woningbouwopgave door de gemeente Molenlanden in 2030 zal zijn gerealiseerd met de huidige planvoorraad.

11. Bij navraag zijn er in het onderzoek aan de rekenkamer geen stukken aangereikt waaruit blijkt dat er alternatieve plannen zijn of worden ontwikkeld voor een invulling van de woningbouwopgave, mocht onverhoopt de doelstelling van 1460 nieuwbouwwoningen niet gehaald worden. Meermaals is in de gesprekken met de rekenkamer beklemtoond dat de huidige planstrategie, waarbij woningen aan de kernen worden toegevoegd, tegen zijn grenzen aanloopt. In de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, is de opvatting breed gedeeld dat er buiten de huidige plancapaciteit weinig mogelijkheden (meer) zijn om woningen aan de kernen toe te voegen.

12. Het voldoen aan

- a) de (kwaliteits)eisen die gesteld worden bij nieuwbouw in of nabij de kernen; én
 - b) aan de financierbaarheid van de projecten; én
 - c) aan de betaalbaarheid van de opgeleverde woningen in de markt
- worden in de praktijk als steeds moeilijker te verenigen beschouwd, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken.

13. In de waarneming van de rekenkamer ligt hier een belangrijk trilemma en wellicht ook het belangrijkste risico: tot welke (maatschappelijke en financiële) kosten wordt vastgehouden aan de gestelde woningbouwopgave volgens de gevolgde ruimtelijke strategie en waar wordt de rekening van het vasthouden daaraan neergelegd? Uit de gevoerde gesprekken heeft de rekenkamer het signaal opgepikt dat de kans toeneemt dat nieuwe woningbouwprojecten verlieslatend (zullen) zijn en dat er geen perspectief wordt

gezien – of althans aan de rekenkamer wordt aangegeven – om hierin verandering te brengen. Wel is er op gewezen dat er op dit moment meerdere visietrajecten lopen – Toekomstvisie Molenlanden, Omgevingsvisie – waar dit vraagstuk een natuurlijke plek zou kunnen krijgen. Want zelfs al wordt de woningbouwopgave in 2030 gehaald, dan blijft het vraagstuk van hoe daarna verder met de woningbouw in de ruimtelijke ordeningsstrategie van de gemeente op tafel liggen, volgens de gesprekspartners.

14. Naar aanleiding van het signaal over de financiële verlieslatendheid van nieuwbouwprojecten, heeft de rekenkamer navraag gedaan op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over deze verlieslatendheid. Aangegeven is dat dit gebeurt via raadsinformatiebrieven op projectniveau. Een aantal van deze brieven heeft de rekenkamer ingezien. Het beeld dat uit die verschillende brieven oprijst is dat de raad gefragmenteerd geïnformeerd wordt. Daarnaast is de taal waarin de raad op de hoogte wordt gesteld niet altijd helder. Zie bijvoorbeeld de cryptische zinnen waarmee op 22 november 2022 317.000 verlies wordt afgeschreven op het project Schoolstraat Nieuwpoort:

Er wordt een negatief resultaat verwacht van €317.000,-. Dit negatieve resultaat is het gevolg van een aantal factoren, waaronder een hoge boekwaarde. Deze boekwaarde is afkomstig uit fase 1 van het project. Ook is er weinig uitgeefbare grond. Enerzijds om de woningen betaalbaar te houden, anderzijds om te voldoen aan de gestelde randvoorwaarden in het moederplan omtrent groen en spelen.

Wat hier precies staat aan motivering, welke inspanningen zijn verricht om dit te voorkomen c.q. dit risico te beheersen, of dit op zichzelf staat en niet ook voor andere projecten aan de orde is, welke lessen hieruit voor het vervolg getrokken worden, blijft onduidelijk. Het blijft bij: “Het verwachte negatieve resultaat is opgenomen in de najaarsnota”, en vervolgens wordt overgegaan tot het vervolgen van het project.

15. De rekenkamer is geweest op nog een ander recent voorbeeld van verlieslatendheid van een (woning)bouwproject en de wijze waarop de raad daarover wordt geïnformeerd. Op 24 januari 2023 wordt vrij onverwacht aan de raad een budgetaanvraag voorgelegd voor het project herontwikkeling schoollocatie Giessen-Oudekerk in verband met een tekort op het investeringsbudget van 350% (totaal 2,3 miljoen extra benodigd). Onder protest gaat de raad unaniem akkoord met dit voorstel. Een kwantitatieve analyse die de bijstelling van het budget onderbouwt, kent de rekenkamer niet. Vrijwel alle fracties geven ook expliciet aan dat het hen aan inzicht ontbreekt hoe dit heeft kunnen gebeuren. De wethouder geeft in het raadsdebat aan dat dit ‘eens maar nooit weer’ is. De rekenkamer heeft er (vooral nog) geen zicht op welke lessen getrokken zijn en hoe dergelijke zich voordoende financiële risico’s in de toekomst in afdoende mate beheerst gaan worden.

16. Binnen de scope van het huidige onderzoek naar de realisatie van de woningbouwopgave zijn deze voorbeelden relevant om te kunnen reflecteren op de financiële risico’s en de weerslag daarvan op de uitvoering van de woningbouwopgave, maar ook om inzichtelijk te maken dat de druk van de woningbouwopgave ook zijn weerslag kan hebben op het financiële risico dat gelopen worden. Daarnaast biedt het mogelijkheden om te reflecteren op de

wijze waarop de raad in deze kwesties geïnformeerd wordt en controleert.

De rekenkamer heeft zich naar aanleiding van het laatstgenoemde recente voorbeeld gerealiseerd dat hier een financieel, maatschappelijk en bestuurlijk uiterst relevant issue ligt. Tevens dat dit issue wel raakt aan het onderhavige onderzoek, maar buiten de scope van het onderzoek naar de realisatie van de woningbouwopgave valt. Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamer in maart 2023 een brief aan de contactcommissie geschreven met een voorstel hoe de raad invulling kan geven aan de ondersteuning van zijn controlerende taak ten aanzien van dit issue.



Bijlage A Nota van bevindingen 1^e fase

De woningbouwbehoefte tot 2030 voor de gemeente Molenlanden is geraamd op 1.460 woningen. De plancapaciteit, de totale geplande woningbouw in verschillende projecten, bedroeg aanvankelijk 1.814 woningen. Een eerste oriëntatie van de rekenkamer laat zien dat ongeveer de helft van daarvan 'harde' plannen betreft. Harde plannen bieden meer zekerheid, maar kunnen ook om verschillende redenen vertraging oplopen. Bij zachte plannen is de onzekerheid groter. Maar hoe groot is de onzekerheid, welke factoren vormen de grootste risico's/knelpunten en zijn deze te beheersen? Inzicht in deze aspecten biedt meer grip op de relatie tussen plancapaciteit en te verwachten woningbouw tot 2030. In opdracht van de Rekenkamer Molenlanden heeft RIGO Research & Advies een risicoscan van de plancapaciteit voor woningbouw uitgevoerd.

Plancapaciteit

Voortbouwend op de door de Rekenkamer Molenlanden uitgevoerde oriëntatie is de plancapaciteit geanalyseerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van door de Gemeente Molenlanden aan-geleverde informatie over de plancapaciteit op projectniveau. Het gaat hierbij om een momentopname. De in deze memo gepresenteerde cijfers hebben betrekking op de interne

¹ Dit betreft het aantal toegevoegde woningen volgens de registraties bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In 2020 zijn 135 woningen aan de voorraad toegevoegd en in 2021 285 woningen. Het aantal gerealiseerde woningen volgens de gebruikte woonmonitor is 360 woningen; zestig woningen minder dan het aantal registraties bij het CBS. In de eerste helft van 2022 zijn nog eens 94 woningen gerealiseerd. De gerealiseerde woningen waren niet verwerkt in de beschikbare woonmonitor, waardoor

woonmonitor van de gemeente Molenlanden zoals die op 3 juni 2022 is gedeeld met RIGO. In de woonmonitor wordt bijgehouden hoeveel woningen per project en per jaar gepland staan. De informatie betreft dus de in juni actuele stand van zaken, maar heeft betrekking op alle woningen die gepland staan vanaf 1 januari 2022 tot en met 31 december 2029.

Van de 1.460 ten doel gestelde woningen voor de periode van 2020-2030 zijn in 2021 en 2022 al 420 woningen opgeleverd¹. Dat betekent dat tot en met 2029 nog 1.040 woningen gerealiseerd dienen te worden om de doelstelling van 1.460 woningen te halen (zie tabel 1).

Tabel 1 Overzicht woningbouwdoelstelling

Categorie	Aantal woningen
Reeds gerealiseerd in 2020 en 2021	420
Restant woningbouwdoelstelling 2022-2030	1.040
Totale woningbouwdoelstelling 2020-2030	1.460

De plancapaciteit waarmee deze woningen gerealiseerd moeten worden verandert continu, doordat plannen kunnen versnellen, vertragen, worden toegevoegd of afvallen. Daarnaast kan het programma binnen plannen, dus het aantal woningen en de verdeling over woningsegmenten, wijzigen. De woonmonitor van de gemeente Molenlanden laat dus een moment-

onduidelijk is welke van de in 2022 geplande woningen in de eerste helft van 2022 zijn opgeleverd. We kijken hier daarom naar alle geplande woningen van 2022 en de volledige resterende woningbouwdoelstelling van 1.040 woningen. We maken geen onderscheid tussen reeds opgeleverde woningen en nog niet opgeleverde woningen.



opname zien van een dynamische planvoorraad. Op het moment van vaststellen van de woningbouwdoelstelling van 1.460 woningen voor 2030 bestond de plancapaciteit uit 1.814 woningen. In de met RIGO gedeelde woonmonitor bestond de actuele plancapaciteit voor de periode 2022-2030 uit 1.596 woningen. Dat is de plancapaciteit om de resterende doelstelling van 1.040 woningen tot 2030 te realiseren.

Deze 1.596 geplande woningen bestaan uit een harde plancapaciteit van 773 woningen (bestemmingsplan onherroepelijk vastgesteld) en een zachte plancapaciteit van 823 woningen (optie, onderdeel van een visie, of in voorbereiding). Van de harde plancapaciteit van 773 woningen zijn plannen voor 419 woningen onderdeel van projecten die reeds in uitvoering zijn en waarvan de planning is dat de resterende woningen in de komende drie jaar gerealiseerd worden. In deze projecten wordt reeds gebouwd. Ook bij de geplande woningen in deze projecten voor 2022 tot en met 2024 kan nog vertraging optreden, maar de kans dat deze woningen voor 2030 gerealiseerd zijn wordt groot geacht. Als aangenomen wordt dat deze 419 woningen gerealiseerd zullen worden, is de resterende opgave voor de periode 2022-2030 621 woningen (1.040 - 419 woningen). Als we deze woningen ook van de resterende plancapaciteit aftrekken, dan bestaat de resterende plancapaciteit om deze 621 woningen mee te realiseren uit 1.177 woningen (1.596 - 419 woningen). Van deze plancapaciteit dient dus 53 procent gerealiseerd te worden voor 2030 om de woningbouwdoelstelling te behalen (zie tabel 2).

Zestien plannen

Voor de resterende plancapaciteit voor 2022-2030 is een nadere risicoanalyse gericht op zestien plannen, goed voor een

plan­capaciteit van 1.067 geplande woningen tot 2030, die bepalend worden geacht om de resterende woningbouwdoel­stelling voor 2022-2030 te behalen. De overige resterende plan­capaciteit van 110 woningen buiten deze zestien plannen om, bestaat uit kleine plannen (voornamelijk van enkele woningen) verspreid over veel verschillende kernen. Drie kleine projecten van minder dan twintig woningen zijn wel onderdeel van de zestien plannen, omdat deze projecten bepalend zijn voor het behalen van de woningbouwdoel­stelling voor de betreffende kern.

Figuur 1 geeft de zestien plannen, met een aantal planeigenschappen weer. Deze plannen bestaan uit acht uit­leg­ge­bieden buiten bestaand stads- en dorps­ge­bied, vijf transformatie­ge­bieden, twee verdichtingslocaties en een sloop-nieuwbouw­project. Bij acht plannen heeft de gemeente geen grond in bezit, bij vijf projecten bezit de gemeente alle grond en bij drie projecten bezit de gemeente een deel van de grond. Elf plannen zijn ‘hard’ en vijf zijn ‘zacht’. Vier van de plannen bestaan uit 75 of meer geplande woningen. Deze vier plannen zijn gelegen op uit­leg­locaties en drie van deze plannen zijn ‘zacht’.

De dikgedrukte aantallen boven iconen in figuur 1 geven de kwantitatieve woningbouwdoel­stelling per kern aan. Dit laat bijvoorbeeld zien dat sommige projecten (zie grootte­klasse in icoontje) een groot deel van de doel­stelling voor die kern dient te realiseren. Zo heeft Bleskensgraaf een doel­stelling van honderd woningen en gaat het voor Bleskensgraaf-West uiteindelijk om tachtig woningen. Dit is ook het geval in Mole­naarsgraaf en Arkel. In Oud-Alblas zijn al woningen in andere projecten gerealiseerd en is het project van groot belang voor het behalen van de resterende doel­stelling.

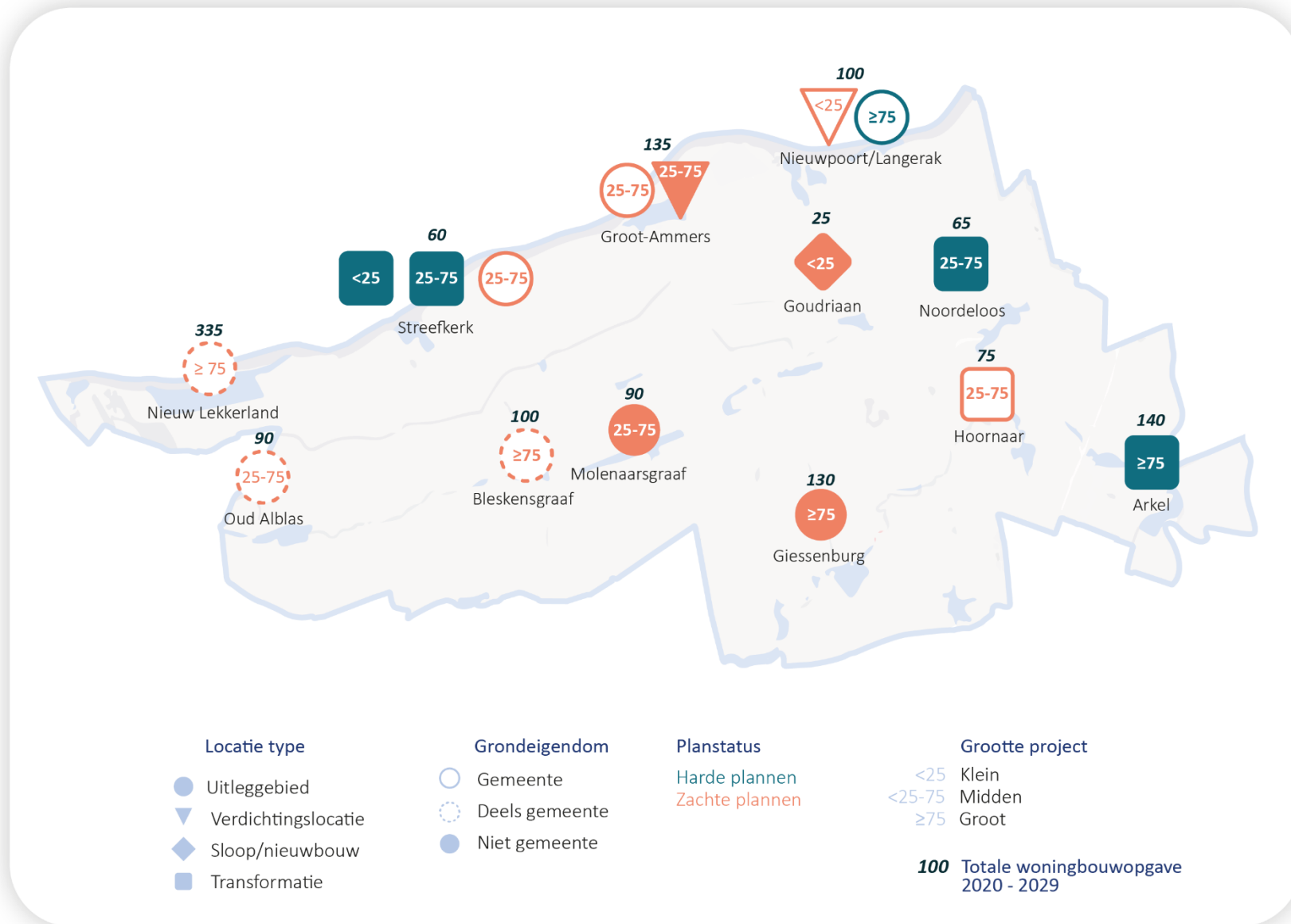


In Nieuw-Lekkerland zijn in twee andere projecten in 2020-2021 al ruim 138 woningen opgeleverd. Het project Oostzijde betreft een groot deel van de openstaande woningbouwopgave, al is de totale plancapaciteit tot 2030 inclusief de reeds gerealiseerde woningen (300 woningen) niet toereikend om de doelstelling van 335 woningen te behalen. In enkele andere kernen overtreft de plancapaciteit dan weer de volgens de Woonvisie Molenlanden wenselijk geachte 130 procent. Dat is het geval in Streefkerk (totale capaciteit voor 125 woningen ten opzichte van een doelstelling van 60 woningen), in Nieuwpoort/Langerak (totale capaciteit voor 231 woningen ten opzichte van een doelstelling van 100 woningen) en Giesenburg (totale capaciteit van 244 woningen ten opzichte van een doelstelling van 130). Ook in Arkel is dat het geval (totale capaciteit van 241 woningen ten opzichte van een doelstelling van 140), waarbij Betondak van groot belang is voor het behalen van de doelstelling.

In Groot-Ammers, Hoornaar, Goudriaan en Noordeloos is een over-programmering van ongeveer dertig procent en zijn meerdere projecten van belang.



Figuur 1 Overzicht zestien projecten



Aanpak inschatten knelpunten

De zestien plannen die nader geanalyseerd worden op knelpunten vallen onder negen projectleiders. Iedere projectleider heeft een Exceldocument toegestuurd gekregen met de vraag basisgegevens over door hun geleide projecten te controleren. Deze gegevens zijn afkomstig uit de interne woonmonitor van de gemeente en bevat het aantal woningen, de jaren waarin oplevering van de woningen gepland staat, de planstatus en aanvullende eigenschappen over grondeigendom, afspraken met marktpartijen en corporaties en het type opdrachtgever voor de woningbouw (zie figuur 1 voor de zestien plannen met enkele basiskenmerken).

In aanvulling op het controleren en waar nodig aanvullen van de projectgegevens is de projectleiders gevraagd 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. Het gaat hierbij om vertraging ten opzichte van de actuele planning in de woonmonitor. Wat een kleine of grote kans en kleine of grote vertraging is, is niet vooraf gespecificeerd voor de projectleiders. Hier is voor gekozen omdat de kans op vertraging en de mate van vertragingen in de toekomst slechts globaal in te schatten zijn. Een zeer precieze definiëring biedt dan een schijnprecisie. Wel zijn de risicoschattingen tijdens een focusgroep naast elkaar gelegd en besproken, om zo grote verschillen in perceptie te corrigeren.

Op basis van deze inventarisatie van ingeschatte risico's op vertraging door projectleiders 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 3). Dit biedt geen antwoord op een verwachte vertraging 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 projectleiders en in hoeverre deze knelpunten een risico vormen ten aanzien van het behalen van de woningbouwdoelstellingen. Een grote kans op een kleine vertraging heeft een iets zwaardere weging gekregen dan een kleine kans op een grote vertraging. Een grote kans op een grote vertraging weegt het zwaarst. De precieze weegfactoren zijn arbitrair. Het biedt geen eenduidig en absolute uitkomst, maar een indicatie van welke projecten veel en/of grote knelpunten hebben en welke knelpunten betrekking hebben op grote delen van de plancapaciteit.

Tabel 3 Weegfactor en risico-inschatting

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

Een overzicht van de inschatting van de risico's per project en de rangorde van de knelpunten is vervolgens gedeeld met de projectleiders, een projectcontroller en een planeconoom van de gemeente Molenlanden. Vervolgens is een focusgroep ge-

organiseerd met negen deelnemers vanuit de gemeente Molenlanden². Tijdens deze bijeenkomst zijn de vijf grootste knelpunten en twee knelpunten met een opmerkelijk lage ranking besproken. Daarbij is geverifieerd in hoeverre projectleiders het knelpunt en de risico-inschattingen op eenzelfde wijze hebben ingeschat en in hoeverre zij van mening verschillen. De focusgroep vormde ook een controle op mogelijke grote verschillen in de inschatting van kleine en grote vertraging en kleine en grote kans. Tevens is besproken in hoeverre deze resultaten van de risico-inschattingen overeenkomen met de eigen perceptie, ook die van de planeconoom en de projectcontroller.

In navolging van de focusgroep is een overleg ingepland met de contactpersoon om een aantal voorgestelde wijzigingen door te voeren, de plannings van projecten te verifiëren en enkele onduidelijkheden weg te nemen.

Risico's op vertraging voor zestien projecten

De risico-inschattingen door de projectleiders en de aanpassingen op een aantal punten op basis van de focusgroep heeft geresulteerd in een scorekaart. Op de scorekaart (zie bijlage 1) staan de scores op twintig knelpunten voor zestien projecten. De knelpunten zijn gerangschikt op basis van de eerder genoemde weging.

² De groep bestond uit een programmamanager/projectleider, een ruimtelijk adviseur/projectleider, vijf projectleiders, een planeconoom en een projectcontroller.

³ Zoals eerder genoemd zijn in de eerste helft van 2022 reeds 94 woningen gerealiseerd. Uit de woonmonitor blijkt niet om welke woningen (van welke projecten) dit gaat en dus ook niet in hoeverre het gaat om woningen onderdeel van de plannen zonder grote knelpunten. Daaruit blijkt dus wel dat minimaal 94 van de 621 woningen in 2022 gerealiseerd worden.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat acht plannen, goed voor 421 woningen, geen knelpunten kennen met een grote kans op een grote vertraging. Op al deze projecten zijn wel meerdere minder grote knelpunten van toepassing, met minimaal een knelpunt met een grote kans op een kleine vertraging en bij twee projecten een knelpunt met een kleine kans op een grote vertraging. Wanneer al deze 421 woningen volgens planning gerealiseerd worden, zouden nog tweehonderd woningen van de doelstelling tot 2030 openstaan (621 - 421 woningen).³ Echter, gezien de vele knelpunten, ook bij deze plannen, is het aannemelijk dat een deel van de woningen niet (op tijd) gerealiseerd zal worden.

Voor de overige acht plannen staat vervolgens een opgave open van tussen de 200 en 621 woningen.⁴ Deze acht plannen zijn samen goed voor 843 woningen en hebben te maken met minimaal een knelpunten met een grote kans op een grote vertraging. Het gaat dus om relatief grotere projecten, die belangrijk zijn voor het behalen van de woningbouwdoelstellingen. Bij Betondak Arkel (182 woningen) en Streefkerk Timmerfabriek (vijftien woningen) gaat het alleen om de afhankelijkheid van particulier initiatief. Voor de zes andere projecten is sprake van meerdere grote knelpunten. Al deze zes plannen met meerdere grote knelpunten zijn gelegen op uitleglocaties, waar – in verschillende combinaties – sprake is

⁴ De zeer kleine projecten geen onderdeel van de harde plancapaciteit in de realisatiefase of van de zestien nader geanalyseerde projecten worden hier buiten beschouwing gelaten. Die zullen ook een deel van de doelstelling kunnen invullen, waardoor de aantallen voor de resterende doelstelling voor deze plannen lager uit kunnen vallen.



van *afhankelijkheid particulier initiatief, bezwaar omwonenden* en benodigde goedkeuring vanuit de provincie (andere plannen of regelgeving). Bleskensgraaf West, goed voor tachtig woningen, is het project met de grootste risico's met zes knelpunten met een grote kans op een grote vertraging.

Risico's/knelpunten

Na het inventariseren van de risico's per project, is per risico/knelpunt gekeken welke mogelijke impact het heeft. Uit de inventarisatie van knelpunten (zie figuur 2 voor de top 10 en bijlage 2 voor een volledig overzicht) bij de projectleiders komt naar voren dat *Afhankelijkheid particulier initiatief* het grootste potentiële risico op vertraging vormt. Voor 38 procent van de woningen uit de projecten die voor deze verkenning zijn meegenomen wordt dit gezien als een *grote kans op grote vertraging*. Dit knelpunt wordt gevolgd door de knelpunten *Bezwaar omwonenden, Andere plannen of regelgeving, Tekort aan ambtelijke capaciteit, en Financiële haalbaarheid*. Bij de focusgroep stond Waterbeheer nog in de top 5 en *Tekort aan ambtelijke capaciteit* nog niet. Nog niet alle input van projectleiders was ontvangen en er zijn enkele wijzigingen doorgevoerd op basis van de discussie tijdens de focusgroep waardoor de rangorde gewijzigd is. Tijdens de focusgroep zijn in aanvulling op de top 5 van dat moment de opmerkelijk laag scorende knelpunten *Tekort aan ambtelijke capaciteit* en *Gebrek aan marktdruk* besproken. *Tekort aan ambtelijke capaciteit* is uiteindelijk ook in de top 5 terecht gekomen. Hieronder worden de tijdens de focusgroep besproken knelpunten beschreven, dus de projecten die op dat moment in de top 5 stonden en de twee op dat moment opvallend laag beschouwde knelpunten. Door wijzigingen als het gevolg van later ingevulde risico-inschattingen en aanpassingen op basis van de focusgroep, worden nummers 7 (*Gebrek aan marktdruk*) en nummer 11 (*Waterbeheer*) wel besproken,

terwijl nummers 6 (*Aanleg infrastructuur*) niet besproken wordt.

Afhankelijkheid particulier initiatief

Het risico op vertraging door de afhankelijkheid van particulier initiatief lijkt sterk af te hangen van de initiatiefnemers en de specifieke omstandigheden. Er zijn initiatiefnemers die extra willen versnellen en andere initiatiefnemers die open zijn over de noodzaak te temporiseren of die in de praktijk (ondanks hoge ambities) weinig voortgang vertonen. Tijdens de focusgroep kwam naar voren dat voor een aantal projecten dit knelpunt te laag was ingeschat. De initiatiefnemer toont zich bij die projecten welwillend, maar in de praktijk wordt weinig voortgang waargenomen. Ondanks de positieve houding van de initiatiefnemer is het risico dus toch hoger ingeschat. Naast de houding van de initiatiefnemer zijn ook de gemaakte afspraken van belang. Deze verschillen per project. Daardoor heeft de gemeente ook meer zekerheid over de planning in het ene dan in het andere project.

Voor 68 procent van de geplande woningen tot en met 2029 in de zestien projecten is de grond geheel (42 procent, acht plannen) of gedeeltelijk (26 procent, drie plannen) in handen van particuliere initiatiefnemers (zie figuur 1). Dit betekent dat medewerking van andere actoren nodig is voor de ontwikkeling van het gebied. Dit knelpunt geeft een grote kans op grote vertraging bij vier projecten, samen goed voor 407 woningen (38 procent van de onderzochte plancapaciteit). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

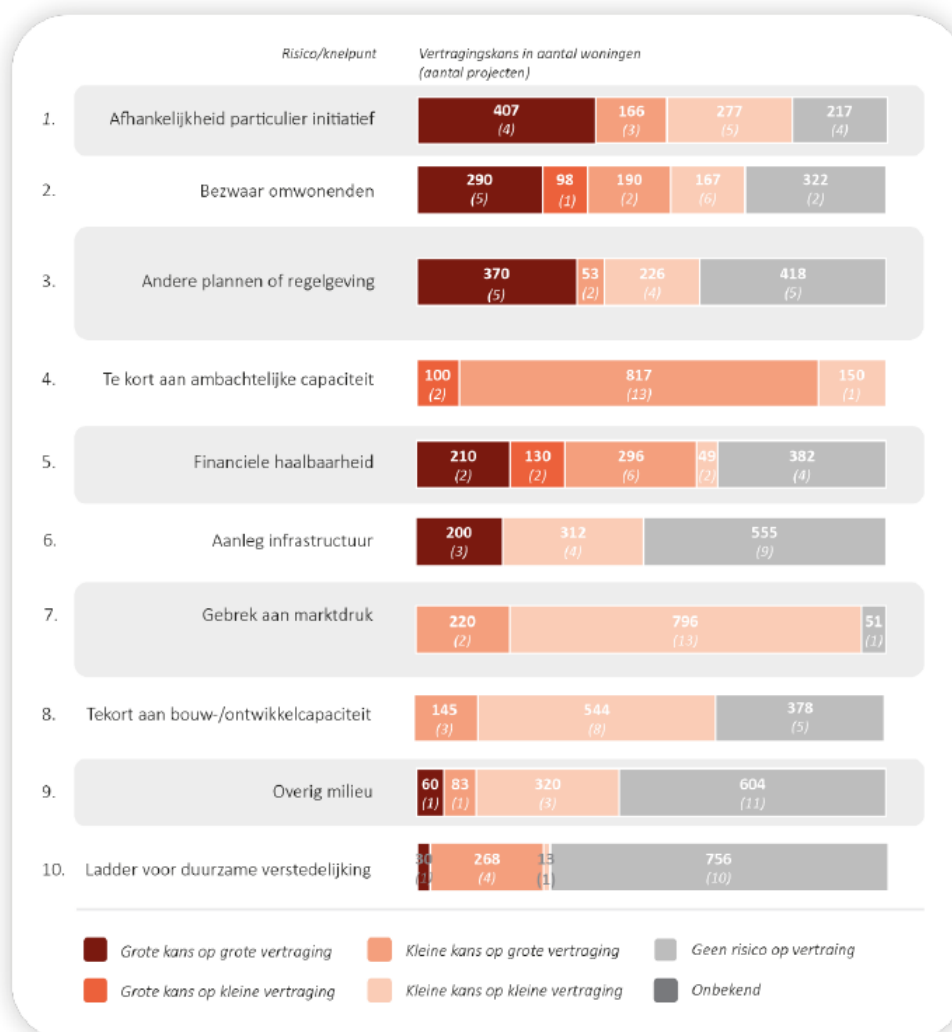


Bezwaar omwonenden

Dit risico wordt verschillend ingeschat op basis van of er al gesprekken met omwonenden gevoerd worden en zo ja hoe deze gesprekken verlopen. Voor enkele projecten is al duidelijk dat er grote weerstand is en dat de bezwaarmakers tot het uiterste zullen gaan (tot aan de Raad van State) om de plannen tegen te houden. Projectleiders nemen dit risico op verschillende wijzen mee in de planning, variërend van het uitgaan van het meest negatieve scenario waarbij het doorlopen van de planologische procedures 1,5 jaar duurt tot het niet rekening houden met een negatief scenario omdat dit (nog) niet te voorzien is en er geen concrete aanleiding voor is.

Dit knelpunt geeft een grote kans op grote vertraging bij vijf projecten, samen goed voor 290 woningen (27 procent van de onderzochte plancapaciteit). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Figuur 2 Ranking van tien grootste knelpunten



Andere plannen of regelgeving (bijv. provinciale ruimtelijke verordening)

Dit knelpunt heeft voor de projecten in Molenlanden vooral betrekking op twee provinciale regels⁵:

1. Provinciale richtlijn dat projecten minimaal voor dertig procent uit sociale huurwoningen bestaan.

De gemeente Molenlanden heeft zelf als richtlijn om veertig procent sociale huur en/of betaalbare koopwoningen te realiseren in projecten vanaf tien woningen. Hierbij kan het aandeel sociale huur ook onder de dertig procent liggen. Er wordt gesteld dat de lokale woningcorporatie de dertig procent sociale huur bij alle grotere projecten ook niet aan kan en dat de behoefte ook niet zo groot is. De provincie lijkt daar begrip voor te hebben. De provincie heeft nog geen beleid vastgesteld dat dertig procent van de woningen uit sociale huur moet bestaan, maar een mogelijk aanstaande richtlijn vanuit het Rijk werpt zijn schaduw vooruit en zorgt voor onzekerheid over de houdbaarheid van de gemeentelijke doelstelling.

2. Vereiste goedkeuring voor ontwikkelingen buiten bestaand stads- en dorpsgebied.

Streefkerk Kooikerspad, Nieuw Lekkerland Oost, en Groot-Ammers De Boomgaard, Langerak Zuid en Achter de Wetering zijn reeds '3 ha-locaties'. Deze locaties zijn opgenomen op de 3 ha-kaart van de provincie voor afstemming van grote bouwlocaties buiten bestaand stads- en dorpsgebied. Bij locaties opgenomen op de kaart heeft de provincie op hoofdlijnen geen ruimtelijk bezwaar tegen de ontwikkeling. Voorwaarde

⁵ In de toelichtingen van de projectleiders op hun risico-inschatting en tijdens de focusgroep zijn provinciale aspecten genoemd. Dat neemt niet weg dat er vanuit het Rijk ten aanzien van het woonbeleid verandering te

voor opname op de kaart is dat de locatie binnen tien jaar tot ontwikkeling kan worden gebracht en dat er behoefte is aan woningbouw op de locatie.⁶

Oud Alblas Zuid betreft ook een locatie buiten bestaand stads- en dorpsgebied, maar daar is geen sprake van een 3 ha-locatie, waardoor ook goedkeuring van de provincie een grote onzekerheid is.

Voor Bleskensgraaf West en Oud Alblas Zuid is ook nog geen toestemming vanuit de provincie, wel is groen licht gegeven om te verkennen. Voor Bleskensgraaf West moet de sociale huur nog geregeld worden en bevindt het plangebied zich in het groene hart. Hierdoor is provinciale goedkeuring onzeker. De gemeente Molenlanden heeft concrete uitgangspunten meegekregen voor de verdere verkenning van Bleskensgraaf West en Oud Alblas Zuid: voldoende sociale woningen in overeenstemming met de gemeentelijke woonvisie, rekening houden met de molenbiotoop en het realiseren van een goede ruimtelijke kwaliteit.

Dit knelpunt geeft een grote kans op grote vertraging bij vijf projecten, samen goed voor 370 woningen (35 procent van de onderzochte plancapaciteit). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Tekort aan ambtelijke capaciteit

Het tekort aan ambtelijke capaciteit scoorde aanvankelijk laag. Dit was echter in strijd met de perceptie van een groot deel van de deelnemers aan de focusgroep. Deels werd de

verwachten zijn en hoe deze precies zullen uitpakken niet duidelijk is. Voor deze risicoscan beperken wij ons tot de risico's die door de projectleiders worden geïdentificeerd.

⁶ Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR622914>.



lage score verklaard doordat voor een aantal van deze lopende projecten het projectteam op sterkte is. Het probleem van gebrek aan capaciteit speelt meer bij nieuwe projecten. De gemeente heeft moeite die projectteams te vullen. Daarbij bestaat het een risico dat uitval van personeel resulteert in vertraging. Als nieuwe projecten niet goed opgestart kunnen worden, komt de continuïteit onder druk staat. Voor veel projecten wordt het risico na aanpassing ingeschat als een kleine kans op grote vertraging. Vooralsnog gaat het goed, maar als er sprake zou zijn van verdere personeelsuitval kan dat aanzienlijke impact hebben op verschillende projecten. Het gaat hierbij vooral om personeel dat vanuit verschillende disciplines plannen beoordeeld en adviseert.

Dit knelpunt geeft voor geen van de projecten een grote kans op grote vertraging. Bij twee projecten gaan het om een grote kans op kleine vertraging (honderd woningen ofwel negen procent) en bij maar liefst dertien projecten om een kleine kans op grote vertraging (817 woningen ofwel 77 procent). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Financiële haalbaarheid

De grondslag van de bodem is een groot potentieel financieel risico voor enkele projecten. Dit bepaalt wat voor civieltechnische ingrepen noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld de aanleg van de openbare ruimte. Pas als dit duidelijk is kan een eerste grondexploitatie opgesteld worden en wordt inzichtelijk hoe haalbaar het plan is. De grondslag kan ook voor vertraging zorgen als de grond lange tijd voorbelast moet worden. Een alternatief is om ook openbare ruimte te onderheien. Ook dat is kostbaar en zet de financiële haalbaarheid onder druk.

De financiële haalbaarheid staat daarnaast onder druk door de combinatie van beleidsdoelen ten aanzien van betaalbare

woningen, klimaatadaptatie en duurzaamheid. Bij (bijvoorbeeld) Schoolstraat Nieuwpoort is de boekwaarde hoog en heeft de gemeente als doel om betaalbare woningen te bouwen.

Daar waar de financiële haalbaarheid onder druk staat zullen uiteindelijk beslissingen genomen moeten worden over het bijstellen van de eisen, het aanpassen van het programma of het vrijmaken van aanvullende gemeentelijke financiering. Daarbij is het de vraag hoe ver college en de raad willen gaan en hoe de besluitvorming verloopt. Dat kan invloed hebben op het verdere proces en de planning.

Dit knelpunt geeft een grote kans op grote vertraging bij twee projecten, samen goed voor 210 woningen (twintig procent van de onderzochte plancapaciteit). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Gebrek aan marktdruk

Gebrek aan marktdruk kwam als allerlaagste uit de knelpunteninventarisatie. Toch wordt, onder meer door de planeco-noom, de actuele ontwikkeling van de hypotheekrente als een potentieel risico gezien. Uit de discussie blijkt dat voor een aantal projecten dit weldegelijk een groter risico is. Het risico is beperkt in projecten in kernen waar voor eigen behoefte gebouwd wordt en waar geen alternatieven voor woningzoekenden te vinden zijn. Daar zijn de te realiseren woningen een unieke kans voor de lokale woningzoekenden. Voor grotere projecten met een langere planhorizon, De Boomgaard Groot Ammers en Nieuw Lekkerland Oost, worden de risico's iets groter ingeschat.

Dit knelpunt geeft bij geen van de projecten een grote kans op grote vertraging. Bij twee projecten geeft het een kleine



kans op grote vertraging (220 woningen ofwel 21 procent). Vanwege de grote onzekerheid en de moeilijke inschatting in hoeverre marktontwikkeling impact zal hebben is het voornamelijk ingeschat als kleine kans op kleine vertraging (796 woningen ofwel 75 procent). Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Waterbeheer

Dit knelpunt is volgens de projectleiders relatief goed in te schatten, waardoor het risico op vertraging meevalt. Het op een goede manier ruimtelijk inpassen van maatregelen voor waterberging en watercompensatie kan een uitdaging zijn, maar is meestal goed te voorzien en mee te nemen in het stedenbouwkundig ontwerp. Ondanks de aanvankelijk hoge ranking wordt waterbeheer daarom niet als groot risico gezien. Na wijzigingen op basis van de focusgroep is waterbeheer buiten de top tien van grootste knelpunten gevallen. Tijdens de focusgroep werd aangetekend dat een hoge aanvankelijke risico-inschatting bij Bleskensgraaf West vooral het gevolg was van dat er nog geen onderzoek heeft plaatsgevonden en de situatie nog niet volledig in beeld is. Wanneer dit is gebeurd, zal goed met de opgave omgegaan kunnen worden. De opgave kan worden opgenomen in het programma van eisen. Ook voor andere projecten geldt dit, waardoor het vooral een klein risico is. Zie de bijlage voor het volledige overzicht.

Aanvullende punten Planning

Enkele projectleiders geven aan dat de planning zoals opgenomen in de monitor niet overeenkomt met hun eigen plan-

ning. Dit wordt deels verklaard door de continue veranderingen in projecten, waardoor planningsvoortdurend kunnen worden bijgesteld, terwijl de gemeentelijke woonmonitor de cyclus van de provincie volgt en tweemaal per jaar wordt geactualiseerd.

Bij de inventarisatie is ook gevraagd in hoeverre in de planning reeds rekening is gehouden met de knelpunten. Daaruit blijkt dat dit in verschillende mate het geval is, variërend van niet tot volledig. Dit heeft onder meer te maken met de planfase en de mate waarin knelpunten in beeld zijn. In sommige gevallen zijn knelpunten heel concreet geïdentificeerd. Bij andere projecten is slechts duidelijk dat bepaalde knelpunten mogelijk kunnen gaan spelen. In dat laatste geval is het moeilijker om het risico mee te wegen in de planning.

Uit de focusgroep kwam ook naar voren dat projectleiders risico's van met name *bezwaar omwonenden* op verschillende manieren meewegen. Dat varieert van het uitgaan van een positief scenario omdat er geen concrete aanwijzingen voor protest zijn, tot het uitgaan van een negatief scenario waarbij geprocedeerd wordt tot aan de Raad van State. Deze verschillen volgen deels uit de verschillende ervaring en het proces in het project, maar lijkt ook deels voort te komen uit verschillen tussen projectleiders. Standaardisatie van de wijze waarop knelpunten verdisconteerd worden kan bijdragen aan een realistische planning.

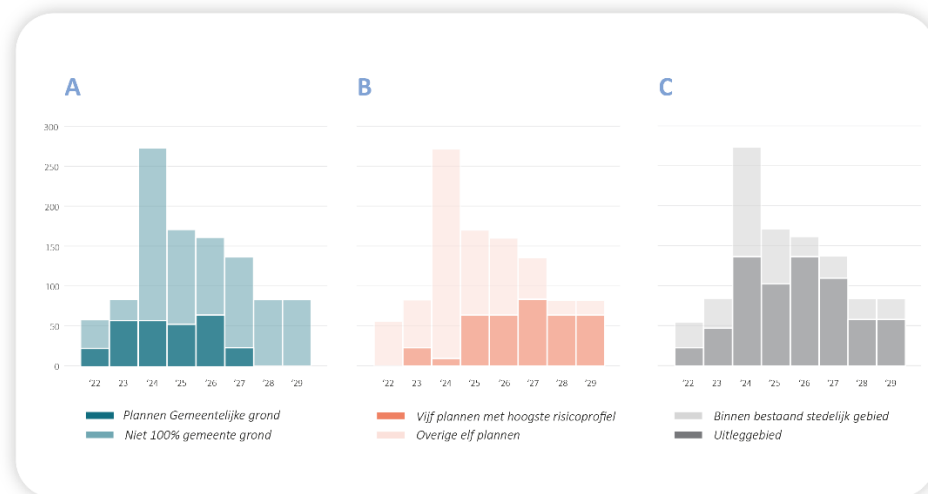
De planning laat verder zien (zie figuur 3) dat in de plannen met de grootste risico's⁷ vooral woningen opgeleverd worden in de periode 2025-2029. Deze projecten lopen aanzienlijke risico's op vertraging. Ook zijn niet alle risico's goed in te

⁷ Dat betreft de vijf plannen met de hoogste totale score, waarbij de scores voor de twintig knelpunten (zie tabel 3) bij elkaar opgeteld zijn.



schatten, waardoor deze ook nog minder concreet zijn verwerkt in de planning. Gemeentelijk grondbezit, wat voor meer controle en sturingsmogelijkheden zorgt, is juist geconcentreerd in projecten die de eerstvolgende jaren tot realisatie moeten komen. Voor deze projecten is het aannemelijker dat deze woningen voor 2029 gerealiseerd worden.

Figuur 3 Planning realisatie plancapaciteit



Sociale huurwoningen

De woningbouwprogramma's voor de geanalyseerde projecten bieden geen inzicht in het aantal geplande sociale huurwoningen. Het is moeilijk in te schatten of de huidige plancapaciteit voldoende is om de doelstelling ten aanzien van het aantal sociale huurwoningen en het aantal betaalbare woningen te realiseren. In de zestien geselecteerde plannen staan 132 sociale huurwoningen gepland. Daarnaast zijn ook in andere plannen, buiten de zestien hier geanalyseerde plannen, sociale huurwoningen in zijn opgenomen. Voor de zes-

tien plannen gaat het voornamelijk om 'zachte' plancapaciteit. Voor 588 woningen is het woningsegment nog niet vastgesteld.

De gemeente heeft wel beleid dat uitgaat van veertig procent betaalbare woningen in plannen van minimaal tien woningen. Deze richtlijn is ook van toepassing op de plannen waarbij het programma nog niet gespecificeerd is. De veertig procent betaalbare woningen kunnen worden verdeeld over sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen (tot €250.000). Mocht twintig procent van 588 woningen bestaan uit sociale huurwoningen, komt het totaal op 250 woningen. De gemeentelijke doelstelling van 225 sociale huurwoningen in de periode van 2020 -2029 lijkt daarmee haalbaar. Echter, gaat het hier voor een groot deel ook om 'zachte' plancapaciteit met grote risico's op vertraging. Of de doelstelling wordt behaald zal er mede van afhangen of erin geslaagd wordt sociale huurwoningen onderdeel te maken van het programma van de verschillende projecten.

Bouwen voor eigen behoefte

De woningbouwdoelstellingen zoals opgenomen in de Woonvisie Molenlanden zijn vastgesteld per kern. Aansluitend op deze doelstelling zijn er ook woningbouwplannen gevormd voor al deze kernen. Verschillende kleine plannen, die een kleine rol spelen bij het behalen van de totale woningbouwdoelstelling, zijn van groter belang bij het realiseren van de deelopgave per kern. Dit uitgangspunt zorgt voor minder ruimte om bijvoorbeeld de kwaliteit van de bodem als uitgangspunt te nemen bij de woningbouw en daarmee op een hoger schaalniveau strategische keuzes te maken.



Conclusie

In deze memo is de risicoscan van de plancapaciteit voor woningbouw voor de gemeente Molenlanden gepresenteerd. Deze risicoscan is uitgevoerd om inzicht te krijgen in knelpunten voor woningbouw die het behalen van woningbouwdoelstellingen in de weg kunnen staan. De risicoscan is uitgevoerd door ten eerste de totale plancapaciteit op hoofdlijnen te analyseren en vervolgens in te zoomen op projecten die naar verwachting het meest bepalend zijn voor het behalen van de woningbouwdoelstellingen. Projectleiders van deze projecten hebben voor twintig belangrijke knelpunten ingeschat in hoeverre dit een risico op vertraging vormt. Een focusgroep is georganiseerd met de projectleiders, een controller en een planeconoom om de resultaten van deze inventarisatie te bespreken. Op basis van de input van de projectleiders, de planeconoom en controller, heeft RIGO in samenwerking met de Rekenkamer Molenlanden de uitkomsten geanalyseerd. Uit deze analyse volgen de volgende hoofdconclusies:

1. Gezien de reeds gerealiseerde woningen, de woningen onderdeel van projecten in een uitvoerende fase en de omvang van de overige plancapaciteit ten opzichte van de resterende opgave, ligt de gemeente Molenlanden goed op koers om de kwantitatieve woningbouwdoelstelling te behalen;
2. De stand van zaken ten aanzien van de woningbouwdoelstelling van sociale huurwoningen is niet goed in te schatten, doordat voor een zeer groot deel van de plancapaciteit het programma niet is vastgelegd. Wel zijn voor deze plannen de doelstellingen uit de gemeentelijke woonvisie van toepassing, maar is het de vraag in hoeverre deze doelstellingen met succes in de plannen worden geïmplementeerd;
3. Voor de resterende plancapaciteit zijn grote risico's op vertraging van toepassing, waardoor de realisatie van de laatste 643 woningen met grote onzekerheden omgeven is;
4. De zes projecten met de grootste ingeschatte risico's op vertraging zijn allemaal plannen voor uitleglocaties waar aan aantal risico's terugkeren, waaronder bezwaren van omwonenden, andere plannen of regelgeving (goedkeuring van provincie op locaties buiten bestaand stads- en dorpsgebied) en de financiële haalbaarheid, waaronder door beperkte grondslag;
5. De continuïteit staat onder druk door een tekort aan ambtelijke capaciteit en de kans dat dit probleem in de nabije toekomst verder toeneemt. Dit vormt een risico voor lopende projecten en maakt het moeilijk nieuwe projecten op te starten of tijdig te reageren op nieuwe initiatieven.



Bijlage 1

Scorekaart twintig knelpunten voor zestien projecten

	1. Bleskensgraaf West	2. Schoolstraat Nieuwpoort	3. Zuidzijde 125	4. Hoornaar Vertreklocatie gemeentehuis	5. Kooikerspad Streefkerk	6. Achter de Wetering Giessenburg	7. Rietveld locatie Noordeloos	8. De Boomgaard Groot Ammers	9. Groot Ammers Mourik locatie	10. Langerak Zuid	11. Nieuw Lekkerland Oost	12. Oud Alblas Zuid	13. Betondaak Arkel	14. Ontwikkeling Molenaarsgraaf/Brandwijk	15. Streefkerk Klimaatdijk	16. Streefkerk Timmerfabriek	Ranking
Aantal woningen	80	7	13	40	30	98	45	70	51	140	260	70	258	60	36	15	
Risico's/knelpunten																	
1. Afhankelijkheid particulier initiatief	5	1	2	1	1	2	2	2	2	1	5	3	5	3	3	5	1
4. Bezwaar omwonenden	5	2	2	3	5	4	2	5	2	1	3	5	1	5	2	2	2
2. Andere plannen of regelgeving (e.g. prov. ruimt. verordening)	5	2	3	3	5	2	1	2	2	1	5	5	1	5	1	1	3
17. Tekort aan ambtelijke capaciteit	3	3	3	3	4	3	3	4	3	3	2	3	3	3	3	3	4
10. Financiële haalbaarheid	5	3	2	3	3	3	1	3	3	1	5	4	1	4	2	1	5
7. Aanleg infrastructuur/ontbrekende ontsluiting	5	1	2	1	1	2	1	5	2	1	2	5	1	1	1	1	6
6. Gebrek aan marktdruk	2	2	2	2	2	2	2	3	1	2	3	2	2	2	2	2	7
8. Tekort aan bouw-/ontwikkelcapaciteit	3	2	2	2	1	2	2	3	2	2	2	1	1	1	1	3	8
15. Overig milieu (bijv. luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid)	5	1	3	2	1	2	1	3	1	1	1	1	2	1	1	1	9
11. Ladder voor duurzame verstedelijking	3	1	2	3	5	3	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	10
14. Waterbeheer	2	1	1		1	1	1	2	1	1	4	1	1		2	1	11
18. Samenwerking gemeente en bouwende partij(en)	3	2	3	3	3	1	1	2	1	1	1	1	2		2	2	12
3. Afhandelen uitplaatsing/planschade	4	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	2	1	4	1	1	13
20. PFAS	2	2	2	2	3	2	1	2	1	1	1	2	1	1	2	2	14
19. Stikstof	2	2	2	2	1	1	1	2	2	1	1	3	1	1	2	2	15
16. Parkeernorm	2	2	1	1	1	1	1	1	4	1	1	2	1	2	1	2	16
12. Politiek draagvlak (gem.raad/gem.beleid)	3	1	2	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	2	2	17
13. Bodemverontreiniging	2	2	1	2	2	1	2	3	1	1	1		1		1	1	18
5. Geluid (weg, spoor, luchtvaart)	1	1	2	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	19
9. Regionale-/intergemeentelijke samenwerking	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	3	1	1	1	1	20

Grote kans op grote vertraging	5
grote kans op kleine vertraging	4
Kleine kans op grote vertraging	3
Kleine kans op kleine vertraging	2
Geen risico op vertraging	1



Bijlage 2

Ranking twintig knelpunten op basis van gewogen ingeschatte risico's op vertraging

	Grote kans op grote vertraging			grote kans op kleine vertraging			Kleine kans op grote vertraging			Kleine kans op kleine vertraging			Index	Ranking
	Aandeel woningen	Aantal woningen	Aantal plannen	Aandeel woningen	Aantal woningen	Aantal plannen	Aandeel woningen	Aantal woningen	Aantal plannen	Aandeel woningen	Aantal woningen	Aantal plannen		
1. Afhankelijkheid particulier initiatief	38%	407	4	0%	0	0	16%	166	3	26%	277	5	264	1
4. Bezwaar omwonenden	27%	290	5	9%	98	1	18%	190	2	16%	167	6	229	2
2. Andere plannen of regelgeving (e.g. prov. ruimt. verordening)	35%	370	5	0%	0	0	5%	53	2	21%	266	4	218	3
17. Tekort aan ambtelijke capaciteit	0%	0	0	9%	100	2	77%	817	13	14%	150	1	208	4
10. Financiële haalbaarheid	20%	210	2	12%	130	2	28%	296	6	5%	49	2	208	5
7. Aanleg infrastructuur/ontbrekende ontsluiting	19%	200	3	0%	0	0	0%	0	0	29%	312	4	131	6
6. Gebrek aan marktdruk	0%	0	0	0%	0	0	21%	220	2	75%	796	13	124	7
8. Tekort aan bouw-/ontwikkelcapaciteit	0%	0	0	0%	0	0	14%	145	3	51%	544	8	83	8
15. Overig milieu (bijv. luchtkwaliteit, geur, externe veiligheid)	6%	60	1	0%	0	0	8%	83	2	30%	320	3	79	9
11. Ladder voor duurzame verstedelijking	3%	30	1	0%	0	0	25%	268	4	1%	13	1	70	10
14. Waterbeheer	0%	0	0	14%	150	1	4%	40	1	16%	166	3	70	11
18. Samenwerking gemeente en bouwende partij(en)	0%	0	0	0%	0	0	13%	143	4	29%	310	5	60	12
3. Afhandelen uitplaatsing/planschade	0%	0	0	11%	120	2	0%	0	0	19%	198	4	56	13
20. PFAS	0%	0	0	0%	0	0	3%	30	1	38%	409	9	47	14
19. Stikstof	0%	0	0	0%	0	0	7%	70	1	27%	292	8	43	15
16. Parkeernorm	0%	0	0	5%	51	1	0%	0	0	20%	212	5	37	16
12. Politiek draagvlak (gem.raad/gem.beleid)	0%	0	0	0%	0	0	12%	130	2	6%	64	3	32	17
13. Bodemverontreiniging	0%	0	0	0%	0	0	7%	70	1	17%	182	5	32	18
5. Geluid (weg, spoor, luchtvaart)	0%	0	0	0%	0	0	0%	0	0	21%	211	4	22	19
9. Regionale-/intergemeentelijke samenwerking	0%	0	0	0%	0	0	7%	70	1	7%	70	1	21	20

Risico-inschatting	Weging
Grote kans op grote vertraging	0,5
grote kans op kleine vertraging	0,3
Kleine kans op grote vertraging	0,2
Kleine kans op kleine vertraging	0,1
Geen risico op vertraging	0

