



RAPPORT DEFINITIEF

Wonen in Zandvoort

In opdracht van Rekenkamer Zandvoort

Thijs Boertien, Roel Lauwerier

22 december 2021



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Bestuurlijke nota	4
Inleiding	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	6
Nota van bevindingen	8
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Onderzoeksvragen en scope	10
1.2.1. Onderzoeksvragen	10
1.2.2. Scope	11
1.3. Normenkader	11
1.4. Aanpak	12
1.5. Leeswijzer	12
2. Woningbouw in Zandvoort: ambities en doelen	13
2.1. Woningbouwdoelstellingen 2016-2021	13
2.1.1. De vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen	13
2.1.2. Beleidsrationaliteit	15
2.2. Beleidsreconstructie woningbouw in Zandvoort 2016-2021	16
2.2.1. Tijdlijn ontwikkeling woningbouwbeleid	16
2.2.2. Beschrijving woningbouwambities en -doelen	16
2.3. Toetsing op het normenkader - Ambities en doelen	20
3. De uitvoering van het woningbouwbeleid	22
3.1. Uitvoering lokaal – beschrijving	22
3.1.1. Uitvoeringskaders en instrumenten	22
3.1.2. Interne organisatie en lokale uitdagingen	24
3.2. Samenwerking in de uitvoering – beschrijving	27
3.2.1. Samenwerking met corporaties	27
3.2.2. Samenwerking met marktpartijen	29
3.2.3. Samenwerking met de provincie	30
3.3. Uitvoering van het woningbouwbeleid – analyse	31
3.4. Toetsing op de normen – uitvoering van het woningbouwbeleid	32



4. Doelrealisatie	34
4.1. Monitoring woningbouw	34
4.1.1. Monitoring in ontwikkeling – beschrijving	34
4.1.2. Monitoring in ontwikkeling – analyse	34
4.2. Realisatie woningbouwdoelstellingen – analyse	35
4.2.1. Realisatie vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen	35
4.2.2. Verklarende factoren voor (beperkte mate van) doelrealisatie	38
4.3. Toetsing op de normen – doelrealisatie	39
5. Rol van de raad	42
5.1. Betrokkenheid raad bij beleidsvorming	42
5.1.1. Betrokkenheid raad bij vaststellen ambities en woningbouwdoelstellingen	42
5.1.2. Betrokkenheid raad bij uitwerking in uitvoering afspraken	42
5.1.3. Betrokkenheid raad bij beleidsvorming – analyse	43
5.2. Instrumentaria raad voor (bij)sturing op het woningbouwbeleid	44
5.2.1. Beschikbaarheid raad over instrumentaria – beschrijving	44
5.2.2. Inzet van instrumentaria door de raad – analyse	44
5.3. Informatievoorziening aan de raad	46
5.3.1. Informatievoorziening vanuit het college aan de raad – beschrijving	46
5.3.2. Informatievoorziening vanuit het college aan de raad – analyse	47
5.4. Toetsing op de normen	48



Bestuurlijke nota

Inleiding

De Rekenkamer Zandvoort heeft de raadsfracties in de jaarlijkse fractiegesprekken gevraagd naar wensen met betrekking tot toekomstige onderzoeken. In deze gesprekken is een aantal keer het thema woningbouw naar voren gekomen.

In navolging van de wensen van de raad heeft de rekenkamer in de afgelopen maanden uitvoering gegeven aan voorliggend onderzoek. Hierbij focust de rekenkamer zich op de ambities en de doelen van de gemeente ten aanzien van woningbouw, de vertaling hiervan in de praktijk en de resultaten hiervan. In deze bestuurlijke nota leest u de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. De aanbevelingen hebben ten doel om het handelingsperspectief voor de raad ten aanzien van het woningbouwbeleid te versterken.

Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

*Wat is de doeltreffendheid van het woningbouwbeleid van de gemeente Zandvoort
in de periode 2016 tot en met heden?*

De doelstellingen ten aanzien van de woningbouw lopen tot 2025. Op basis van het onderzoek concluderen wij dat het woningbouwbeleid tot nu toe beperkt doeltreffend is en dat de gemeente nog niet op koers ligt bij het realiseren van de woningbouwdoelstellingen.

In onderstaand schema maken we de mate van doelrealisatie inzichtelijk. Het ziet ernaar uit dat het gaat lukken om de sociale voorraad licht toe te laten nemen tot aan 2025. Daarvoor is het wel nodig dat de geplande woningbouw door Pré Wonen echt gaat plaatsvinden. Ook lukt het om 200 nultredenwoningen toe te voegen aan de woningvoorraad. Het tot aan 2025 toevoegen van in totaal 630 woningen ligt echter niet op koers. Ook wordt op dit moment de beoogde verdeling in de nieuwe woningen (30% sociale huurwoningen, 40% betaalbare en middeldure woningen, en 30% vrij/duur) niet gerealiseerd. En is niet duidelijk of het de komende jaren gaat lukken om die verdeling wel gerealiseerd te krijgen.



Doelstelling	Op koers?																
Het toevoegen van 630 woningen in de periode 2018-2025 waarvan 20% via transformatie.	In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd. De Programmabegroting 2022-2026 laat zien dat de gemeente plant op het in totaal realiseren van 461 nieuwe woningen in de periode 2018-2025. Hiermee wordt niet voldaan aan het gestelde doel om 80% (= 504 woningen) via nieuwbouw te realiseren. Daarnaast is onduidelijk hoeveel woningen er toegevoegd zijn en zullen worden via transformatie. Deze gegevens zijn niet voorhanden binnen de gemeente. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
Van alle nieuwe woningtoevoegingen in de periode 2018 t/m 2025 bestaat 30% uit sociale huurwoningen, 40% uit betaalbare en middeldure woningen en 30% vrij/duur.	<table><tr><td>In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:</td><td><table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table></td></tr><tr><td>In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.</td><td> → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd. </td></tr></table>	In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:	<table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table>	Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021	30% sociale huur	0 (0%)	20% betaalbaar	60 (34%)	20% middelduur	35 (20%)	30% vrij/duur	81 (46%)	Totaal	176 (100%)	In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.	→ Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.
In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:	<table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table>	Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021	30% sociale huur	0 (0%)	20% betaalbaar	60 (34%)	20% middelduur	35 (20%)	30% vrij/duur	81 (46%)	Totaal	176 (100%)				
Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021																
30% sociale huur	0 (0%)																
20% betaalbaar	60 (34%)																
20% middelduur	35 (20%)																
30% vrij/duur	81 (46%)																
Totaal	176 (100%)																
In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.	→ Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
De sociale voorraad moet licht toenemen in de periode 2019-2025	De Programmabegroting 2022-2026 laat zien dat gepland staat om de sociale voorraad van corporaties toe te laten nemen naar 2.859 in 2025 ten opzichte van 2019, waarin de corporaties in totaal 2.708 sociale huurwoningen bezaten. Daarnaast is in augustus 2021 concreet afgesproken dat Pré Wonen 160 sociale woningen gaat toevoegen tot aan 2025¹. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
In de periode 2018-2025 worden (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad	Van de 176 gerealiseerde woningen in de periode 2018-2021 zijn er 144 opgeleverd in de vorm van appartementen. Daarnaast is in 2020 gestart aan de bouw van 100 nultredenwoningen op het voormalige AWZI-terrein. Ook een groot deel van de tot aan 2025 geplande woningbouwontwikkeling zal plaats vinden in de vorm van appartementen/nultredenwoningen. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling op koers ligt om te worden gerealiseerd.																

¹ Bod Pré Wonen 2022-2024 aan de gemeente Zandvoort, d.d. 24 augustus 2021 (p.5)



In de kern is de opzet van het woningbouwbeleid (papier) goed. Waar het aan schort is het daadwerkelijk gebouwd krijgen van de woningen (stenen). Zandvoort is ingeklemd door natuur wat de fysieke bouw mogelijkheden beperkt. Wij zien echter wel een aantal oorzaken voor de stagnerende woningbouw:

- De samenwerking met de corporaties. Met de voorheen grootste corporatie (De Key) was sprake van een moeizame relatie. De samenwerking met de nieuwe corporatie (Pré Wonen) is overigens beter wat leidt tot concrete bouwinitiatieven. Met Pré Wonen wordt op dit moment gewerkt aan het vernieuwen van meerjarige prestatieafspraken.
- Het verloop in de ambtelijke organisatie. Er is regelmatig sprake van personele wisselingen waardoor vertraging ontstaat. Er zijn overigens initiatieven vanuit de provincie om de ambtelijke capaciteit (tijdelijk) te versterken.
- Het niet op orde zijn van flankerende beleidskaders die nodig zijn om woningbouwprojecten gerealiseerd te krijgen. Vaak wordt gewezen op het ontbreken van duidelijke beleidskaders wat betreft parkeernormen, groen en stedenbouw. Dit soort kaders bieden duidelijkheid aan ontwikkelaars en corporaties, en maken een voortvarende en transparante beoordeling van bouwinitiatieven mogelijk.
- Politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen over concrete woningbouwprojecten duren lang doordat de raad regelmatig niet snel op een lijn kan komen op het moment dat de raad vanuit zijn formele rol bestemmingsplannen (gewijzigd) moet vaststellen. Dit vertraagt projecten en daarmee de realisatie van de woningbouw. Er is overigens een planproces voorhanden waarin de rol van de raad bij complexe ruimtelijke ontwikkelinitiatieven staat omschreven.
- De monitoring van doelrealisatie is niet op orde en de raad vraagt en krijgt niet de informatie die nodig is om de woningbouw goed te volgen. De raad wordt slechts sporadisch geïnformeerd over de realisatie van woningbouw en deze informatie komt niet overeen met de cijfers die ambtelijk worden bijgehouden. Hierdoor kan politiek-bestuurlijk niet vroegtijdig worden bijgestuurd op de uitvoering van het woningbouwbeleid.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Bestendig als raad de huidige woningbouwdoelstellingen. Daarin ligt niet het probleem.
2. Vraag als raad het college de samenwerking met de corporaties blijvend te versterken in de nieuw te maken prestatieafspraken en laat het college voor de raad periodiek informeren over de stand van zaken van de samenwerking met de corporaties, de geplande bouw van sociale huurwoningen en de realisatie daarvan. Laat je als raad door het college actief betrekken bij de totstandkoming van de uiteindelijke prestatieafspraken.
3. Breng als raad de flankerende beleidskaders op orde. Dit is een verantwoordelijkheid van de raad. Vraag als raad het college daartoe met voorstellen te komen.
4. Vraag als raad het college de sturing op en uitvoering van woningbouwprojecten te versnellen. Laat het college op zeer korte termijn komen met een plan van aanpak (A4) hoe deze versnelling te realiseren. Laat daarbij meenemen:
 - a. Het borgen van continuïteit in de ambtelijke organisatie en voldoende capaciteit voor het (versneld) uitvoeren van projecten. Het organiseren van een integraal toetsingsmoment in het planproces – à la de Omgevingstafel in het kader van de Omgevingswet – kan voorkomen dat gedurende het proces vertragingen worden opgelopen door ambtelijke wisselingen en veranderende standpunten.
 - b. De mogelijkheden die het eerder ontwikkelde ruimtelijk planproces biedt voor de sturing op en uitvoering van projecten.
 - c. De mogelijkheid om de versnellingsmogelijkheden vanuit de provincie te betrekken.



5. Ga als raad zelf in gesprek met het college over de rol van de raad ten aanzien van lopende en aanstaande woningbouwprojecten. Maak aan de voorkant van deze projecten, of nu bij al lopende projecten, duidelijke afspraken welke rol de raad heeft, op welke momenten besluitvorming van de raad noodzakelijk is en aan hand van welke kaders besluitvorming plaatsvindt. Val hiervoor terug op het eerder ontwikkelde ruimtelijk planproces dat een kader biedt waarmee de raad en het college vanuit hun eigenstandige taken en bevoegdheden op de juiste momenten in projecten kunnen acteren.
6. Bekijk daarbij aan de hand van een concrete planning van de projecten hoe de besluitvorming in de raad kan worden versneld. Als het de raad niet lukt om zelf met voortvarende besluitvorming bij te dragen aan de versnelling van de woningbouw, moet de raad de woningbouwambities heroverwegen.
7. Vraag als raad het college de monitoring van de gerealiseerde woningbouw op orde laten brengen. Het gaat nadrukkelijk niet alleen om de geplande woningbouw maar juist om de daadwerkelijke gebouwde woningen. Laat deze informatie structureel opnemen in de P&C-cyclus en relateer deze aan de woningbouwdoelstellingen. In de begroting moet de voorgenomen woningbouw worden opgenomen, in de jaarrekening de daadwerkelijk gerealiseerde woningbouw.



Nota van bevindingen



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Rekenkamer Zandvoort heeft de raadsfracties in de jaarlijkse fractiegesprekken gevraagd naar wensen met betrekking tot toekomstige onderzoeken. In deze gesprekken is een aantal keer (varianten op) het thema wonen genoemd. Daarbij werden onder meer, in verschillende bewoordingen, zorgen met betrekking tot het (bouw)tempo geuit en over het soort gerealiseerde/geplande woningen. Dat, samen met de maatschappelijke aandacht voor wonen en het woningtekort, heeft de Rekenkamer Zandvoort doen besluiten '*woningbouw*' als onderwerp voor een nieuw rekenkameronderzoek te selecteren.

De gemeenteraad van Zandvoort heeft bij de start van deze raadsperiode een raadsprogramma opgesteld. Met betrekking tot wonen staan daarin onder meer de volgende ambities:

- "We willen dat er voor jongeren, starters en senioren reële kansen blijven op een betaalbare woning, net als voor mensen met een middeninkomen."
- "We hebben bijzondere aandacht voor inwoners van Zandvoort en Bentveld die op zoek zijn naar een woning binnen de gemeentegrenzen."
- "We willen in 2025 zo'n 630 nieuwe woningen hebben gerealiseerd."

Ook kent de gemeente Zandvoort een woonvisie. Deze visie is opgesteld in de vorige raadsperiode en heeft een looptijd van 2016-2020. Er zijn bij de rekenkamer geen plannen bekend om te komen tot een nieuwe (herziene) woonvisie. Het valt de rekenkamer bij de voorbereiding op dit onderzoek op dat de woonvisie beperkt duidelijke of typisch Zandvoortse keuzes lijkt te maken. Datzelfde geldt voor het uitvoeringsprogramma 2019-2025.

Het voorgaande in ogenschouw nemend, wil de rekenkamer een onderzoek (laten) uitvoeren waarin aandacht is voor de ambities en de doelen van de gemeente ten aanzien van woningbouw, de vertaling hiervan in de praktijk en de resultaten hiervan. Ook hecht de rekenkamer aan de ontwikkeling van een handelingsperspectief voor de raad. Een dergelijk handelingsperspectief moet nadrukkelijk deel uitmaken van het onderzoek.



1.2. Onderzoeksvragen en scope

1.2.1. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Wat is de doeltreffendheid van het woningbouwbeleid van de gemeente Zandvoort in de periode 2016 tot en met heden?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Ambities en doelen (opzet beleid)

- Welke ambities heeft de raad met betrekking tot het woningbouwbeleid gedurende de onderzoeksperiode geformuleerd? (Hierbij niet alleen kijkend naar de woonvisie, maar naar de gehele periode.)
- Hoe zijn deze ambities vertaald in doelen?
- In welke mate zijn de doelen op het gebied van woningbouw SMART geformuleerd?

2. Uitvoering beleid

- Op welke manier zijn de ambities en de doelen ten aanzien van woningbouw vertaald in inspanningen (acties en maatregelen)?
- In welke mate zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering helder belegd en vervat in duidelijke afspraken? Wordt er gewerkt conform deze afspraken?
- Wordt er zodanig samengewerkt met andere belanghebbenden, zoals woningbouwcorporaties, de provincie Noord-Holland en marktpartijen, dat zij bijdragen aan de doelrealisatie?

3. Doelrealisatie

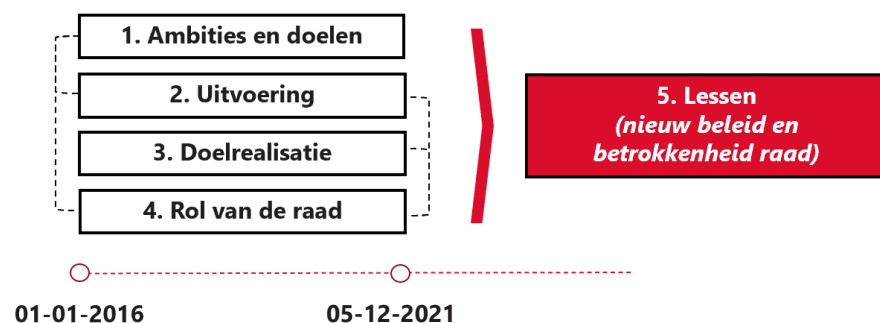
- In welke mate zijn de vastgestelde ambities en doelen gerealiseerd?
- Wat verklaart de mate van doelrealisatie?
- Wordt de doelrealisatie gemonitord en vindt op basis daarvan zo nodig bijsturing plaats?

4. Rol van de raad

- Op welke wijze heeft de raad invloed uitgeoefend op het bepalen van de ambities en de uitwerking daarvan in woningbouwafspraken?
- Welke instrumenten heeft de raad om (bij) te sturen in het kader van het woningbouwbeleid?
- In hoeverre heeft de raad gebruikgemaakt van deze instrumenten?
- Op welke wijze is de raad geïnformeerd over de uitvoering en de realisatie van het woningbouwbeleid?

5. Lessen

- Op welke wijze kan de doeltreffendheid van het nieuw woningbouwbeleid verder worden versterkt?
- Op welke wijze kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol verder versterken ten aanzien van het nieuw woningbouwbeleid?



Figuur 1. Onderzoekaspecten 'Wonen in Zandvoort'

1.2.2. Scope

Dit rekenkameronderzoek focust zich op het woningbouwbeleid van de gemeente Zandvoort in de periode 2016 t/m medio 2021. Dit betekent dat er hoofdzakelijk wordt gekeken naar de ambities, doelen, uitvoering en resultaten ten aanzien van het aantal en het type gerealiseerde woningen. Aandachtspunten die in het onderzoek aan bod komen op andere beleidsterreinen (zoals leefbaarheid, duurzaamheid, etc.) zijn dienend aan de evaluatie van de ambities en de doelen ten aanzien van woningbouw, en krijgen geen primaire focus in het onderzoek.

1.3. Normenkader

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt in dit onderzoek gewerkt met een normenkader dat is vastgesteld door de rekenkamer. Aan het einde van elk hoofdstuk vindt een toetsing plaats op het normenkader. Op basis hiervan worden de conclusies van het onderzoek geformuleerd.

Aspect	Normen
2. Ambities en doelen	a. De ambities met betrekking tot het woningbouwbeleid zijn concreet geformuleerd en door de raad vastgesteld
	b. Deze ambities zijn vertaald in SMART-doelen die door de raad zijn vastgesteld.
	c. De ambities en de doelen sluiten logisch aan op provinciale en regionale afspraken.
3. Uitvoering beleid	a. De doelen zijn volledig en herleidbaar vertaald in acties en maatregelen ten behoeve van de uitvoering van het woningbouwbeleid.
	b. De verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van het beleid zijn duidelijk belegd, zowel intern als bij samenwerkingspartners, op basis van concrete afspraken.
	c. De samenwerking met andere belanghebbenden, zoals woningbouwcorporaties, de provincie Noord-Holland en marktpartijen, draagt constructief bij aan de doelrealisatie.
4. Doelrealisatie	a. De acties en de maatregelen zijn conform opzet uitgevoerd waardoor de vastgestelde ambities en doelen zijn bereikt. Inzichtelijk is wat de mate van doeltreffendheid heeft bepaald.
	b. De doelrealisatie wordt gemonitord en op basis daarvan vindt - indien nodig - bijsturing plaats.
5. Rol van de raad	a. De raad is voorafgaand aan de besluitvorming over het woningbouwbeleid actief betrokken bij het bepalen van de ambities en de doelen van het woningbouwbeleid en de uitwerking daarvan in woningbouwafspraken.
	b. De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het woningbouwbeleid. De raad heeft proactief gebruikgemaakt van deze instrumenten.
	c. De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over de uitvoering en de realisatie van het woningbouwbeleid die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Figuur 2. Normenkader



1.4. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen. Deze stappen en de bijbehorende planning zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur 3.



Figuur 3. Aanpak en planning

In het startgesprek zijn de onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld. Vervolgens heeft er een analyse plaatsgevonden van relevante documenten aangaande het woningbouwbeleid. De informatie uit de documentenanalyse heeft als input gediend voor de leidraad die is gebruikt in stap 3. In die stap zijn er interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen, de verantwoordelijke wethouder en samenwerkingspartners in de vorm van makelaars, ontwikkelaars, corporaties en de provincie Noord-Holland. Tevens heeft er een (digitale) sessie met een vertegenwoordiging van de raad plaatsgevonden. Hierbij is vooral gekeken naar de positie van de raad en de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het woningbouwbeleid. Op basis van de documenten, gesprekken en raadssessie is er een conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage wordt bij dezen voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor teruggelegd bij de gemeente.

1.5. Leeswijzer

In dit rapport komen de volgende hoofdstukken aan bod:

1. Inleiding: met aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en planning en het normenkader.
2. Ambities en doelen: hierin vindt een evaluatie plaats van de vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen en wordt de chronologische beleidsontwikkeling in de periode 2016-2021 geschetst.
3. Uitvoering woningbouwbeleid: hierin wordt ingezoomd op de uitvoeringskaders en instrumenten die de gemeente heeft en de samenwerking met corporaties, marktpartijen en de provincie.
4. Doelrealisatie: de wijze waarop de woningbouwrealisatie wordt gemonitord, de daadwerkelijke doelrealisatie en verklarende factoren waarom het wel/niet lukt om de woningbouw te realiseren staan centraal.
5. De rol van de raad: hierin wordt gekeken naar de betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming, de instrumentaria waar de raad over beschikt en de inzet hiervan en de informatievoorziening aan de raad.



2. Woningbouw in Zandvoort: ambities en doelen

In dit hoofdstuk staan de ambities en doelen van het gemeentelijke woningbouwbeleid in Zandvoort centraal. Het hoofdstuk start met een overzicht en analyse van de vier belangrijkste doelstellingen uit het gemeentelijke woningbouwbeleid zoals dat door de raad is vastgesteld (paragraaf 2.1). Deze analyse volgt logischerwijs uit de beleidsontwikkeling die chronologisch wordt geschetst in paragraaf 2.2. In de laatste paragraaf vindt de toetsing aan de normen plaats (paragraaf 2.3).

2.1. Woningbouwdoelstellingen 2016-2021

2.1.1. De vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen

In paragraaf 2.1 is een beschrijving gegeven van de ambities en doelen zoals deze regionaal en lokaal op papier zijn gezet. In deze paragraaf zoomen we in op de belangrijkste doelen die lokaal zijn vastgesteld door de raad. We constateren dat er vier concrete en SMART doelstellingen ten aanzien van woningbouw door de raad zijn vastgesteld. Deze doelstellingen worden hieronder nader toegelicht en geanalyseerd.

1. Het toevoegen van 630 woningen periode in de periode 2018-2025 waarvan 20% via transformatie.

Deze doelstelling is opgenomen in het woningbouwprogramma 2019-2025 dat onderdeel uitmaakt van het Uitvoeringsprogramma 2019-2025. Omdat de gemeente 20% wil toevoegen via transformaties betekent dit dat er van de 630 woningen 80% via nieuwbouw moeten worden opgeleverd. Dit betekent dat de gemeente beoogt 504 woningen via nieuwbouw te realiseren in voornoemde periode en 126 woningen via transformaties.

Bij de onderbouwing van deze doelstelling wordt gewezen op de woningbouwdoelstelling zoals deze in het RAP 2016-2020 is vastgesteld. Deze regionale doelstelling bedroeg 458 voor de periode 2016-2020. Daarbij wordt echter aangegeven dat de regiogemeenten van plan zijn om het woningbouwprogramma te actualiseren op basis van de meest recente woningbehoefteonderzoeken. Dit heeft geresulteerd in een lokale doelstelling van 630 woningen in de periode 2018-2025.

Wat opvalt is dat de meest recente regionale afspraken over woningbouwaantallen een lagere woningbouwbehoefte zien voor Zandvoort dan in het uitvoeringsprogramma 2019-2025 is vastgesteld.

In het Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 is namelijk afgesproken dat Zandvoort 400 woningen bouwt in de periode 2021-2030. Dit is aanzienlijk minder dan de 630 woningen in de periode tot aan 2025 vanuit het uitvoeringsprogramma. Bestuurlijk worden deze regionale afspraken erkend, maar hier wordt niet op gestuurd. Het doel van het toevoegen van 630 woningen wordt op dit moment nog steeds gezien als de belangrijkste kwantitatieve bouwtaakstelling, zo blijkt uit de gesprekken die zijn gevoerd met de ambtelijke organisatie, het college en de raad.



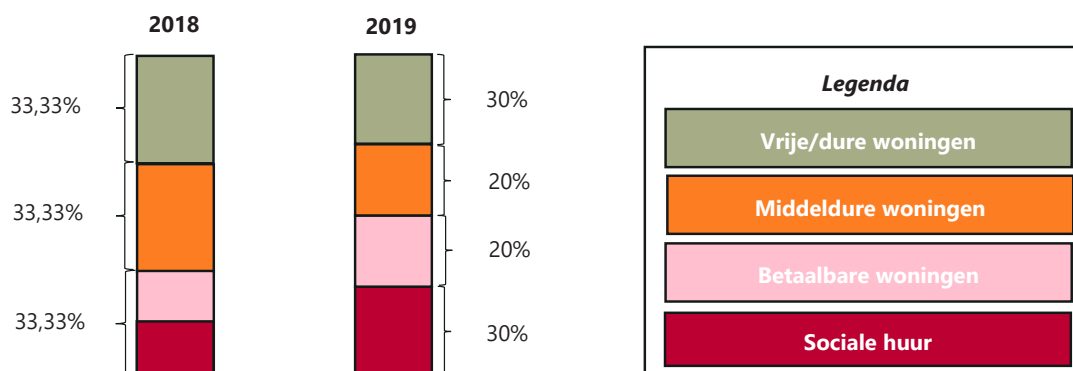
2. Van alle nieuwe woningtoevoegingen in de periode 2018 t/m 2025 bestaat 30% uit sociale huurwoningen, 40% uit betaalbare en middeldure woningen en 30% vrij/duur.

Deze doelstelling ten aanzien van het bouwen voor doelgroepen is opgenomen in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025. Hierin is afgesproken dat de totale woningtoevoeging van 630 woningen (doelstelling 1) moet worden verdeeld onder:

30% sociale huur	= 189 woningen ²
40% betaalbare (20%) en middeldure (20%) woningen	= 252 woningen (126 + 126)
30% vrij/duur	= 189 woningen
	= 630 woningen

Vervolgens wordt in september 2020 de 'Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop' vastgesteld door de gemeenteraad³ (zie verder paragraaf 3.1.1). Hierin staat expliciet opgenomen dat deze nota is opgesteld om verdere uitwerking te geven aan het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025. Hierbij wordt dezelfde verdeling (30-40-30) gehanteerd zoals deze is vastgesteld in het uitvoeringsprogramma. Ook in het meest recente regionale Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 is afgesproken dat de regionale gemeenten 30% sociale huur realiseren in de woningbouwproductie.

In paragraaf 2.1 werd eerder al verwezen naar het feit dat het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 in 2019 definitief is vastgesteld, maar dat er eerder een conceptuitvoeringsprogramma 2018-2025 door het college was vastgesteld in 2018. In de eerdere versie werd een andere verdeling naar type woningen gehanteerd dan de verdeling die uiteindelijk door de raad is vastgesteld. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande figuur (figuur 4).



Figuur 4. Verdeling woningbouw in concept Uitvoeringsprogramma Wonen 2018-2025 (2018) en in het vastgestelde Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 (2019)

² Zoals in de meest recente Programmabegroting 2022-2026 (p.99) staat opgenomen: In het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019 t/m 2025 is de ambitie vastgelegd om tot 2025 630 woningen, waarvan 189 sociale huurwoningen, toe te voegen aan de woningvoorraad.

³ Interview ambtelijk d.d. 27 oktober 2021.



Dat uiteindelijk de verdeling 30%-20%-20%-30% werd vastgesteld in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 en de Nota Spelregels 2020 is het gevolg van het amendement Sociale Woningbouw dat in oktober 2018 door de raad werd aangenomen. Via dit amendement werd vastgesteld dat "bij nieuwe ontwikkelingen van bouwwerken (transformatie) en/of gebiedsontwikkelingen het uitgangspunt van **minimaal 30%** van het totaal aantal m² BVO (bruto vloeroppervlak) voor de functie wonen wordt gereserveerd voor de **sociale huursector**."⁴

3. De sociale voorraad moet licht toenemen in de periode 2019-2025

In het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 wordt als doel gesteld dat het aanbod van de sociale voorraad licht moet toenemen in de periode 2019-2025. Dit is een andere doelstelling dan de doelen ten aanzien van sociale huur die in de Woonvisie 2016-2020 en het RAP 2016-2020 zijn opgenomen.

In de Lokale Woonvisie is namelijk vastgesteld dat behoud van het huidige aantal sociale huurwoningen het uitgangspunt is ('dynamisch evenwicht') en in het RAP 2016-2020 is opgenomen dat de sociale huurvoorraad minimaal gelijk moet blijven.

Er worden in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 twee verklarende factoren genoemd voor deze verandering. Ten eerste is door de vaststelling van het amendement in 2018 opgenomen dat groei van de sociale woningvoorraad gewenst is. Daarnaast laten zowel op papier een recent woningbehoefteonderzoek⁵ en in de praktijk de toename van stijgende wachttijden voor sociale huur zien dat de druk toeneemt op de sociale huur. Dit leidt tot de keuze dat uitgangspunt dynamisch evenwicht wordt gewijzigd naar het uitgangspunt groei⁶.

4. In de periode 2018-2025 worden (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad

De laatste concrete doelstelling is ook opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025. Hierbij wordt het doel gesteld om 200 geschikte nultredenwoningen toe te voegen in de vorm van appartementen in de periode 2018-2025. Het toevoegen van deze woningen is er vooral op gericht om ouderen te voorzien in hun behoeften en hiermee doorstroom op gang te brengen⁷.

2.1.2. Beleidsrationaliteit

De vorige paragraaf laat zien dat er een logische verwevenheid zit tussen de beleidsdocumenten en dat het regionale en lokale beleid zich duidelijk tot elkaar verhouden. Wat hierbij opvalt is dat in de beleidsdocumenten en onderliggende college- en/of raadsbesluit zelf ook wordt aangegeven hoe een nieuw beleidsstuk zich verhoudt tot eerder gestelde kaders. Ter illustratie: in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 is expliciet aangegeven dat dit programma voortborduurde op het RAP 2016-2020 en de Lokale Woonvisie 2016-2020 (zie figuur 5). Ook wordt in het raadsstuk 'Vaststellen Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025' toegelicht dat het uitgangspunt om 30% sociale huur te realiseren in de woningbouwproductie in lijn is met de 30-40(20/20)-30 regeling die de gemeente hanteert.⁸

⁴ Amendement Sociale Woningbouw – aangenomen, d.d. 30 oktober 2018. *Bij dit amendement wordt verder stil gestaan in hoofdstuk 5. Rol van de raad.*

⁵ Raming Woningbehoefte Zuid-Kennemerland/IJmond 2017-2040.

⁶ Uitvoeringsprogramma Wonen gemeente Zandvoort 2019 t/m 2025, d.d. 23 april 2019, p. 17.

⁷ Uitvoeringsprogramma Wonen gemeente Zandvoort 2019 t/m 2025, d.d. 23 april 2019, p. 23.

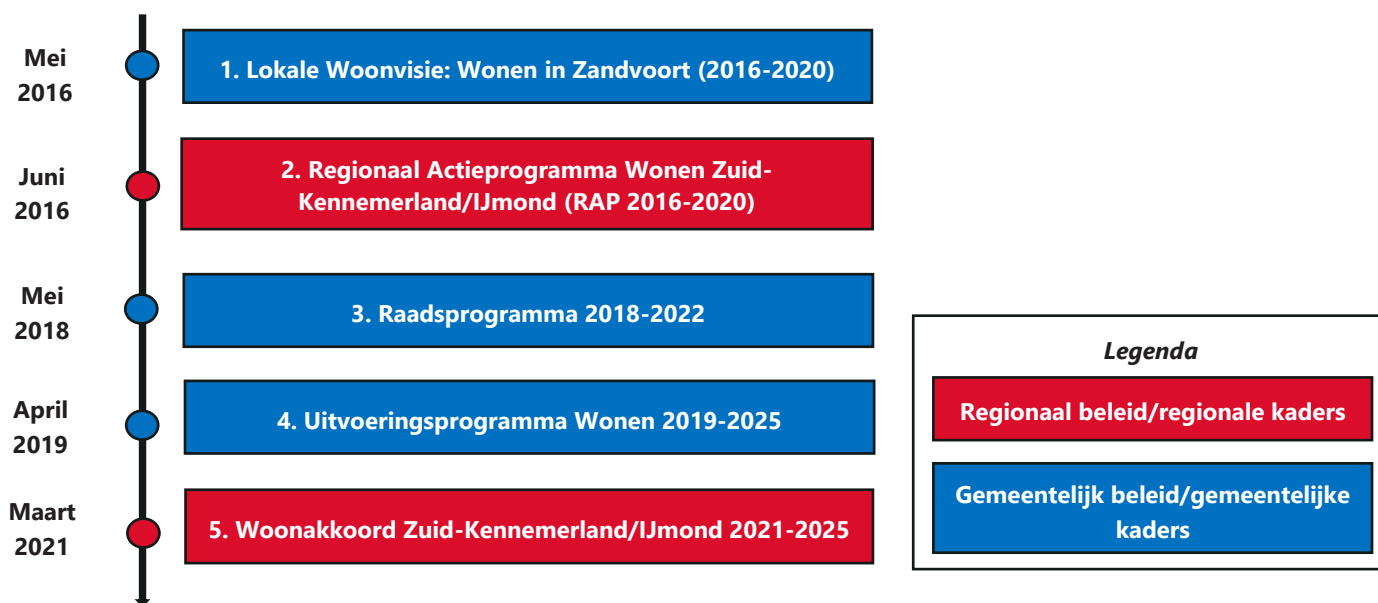
⁸ Raadsstuk Vaststellen Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 "Samen bouwen aan een toekomstbestendige regio".



2.2. Beleidsreconstructie woningbouw in Zandvoort 2016-2021

2.2.1. Tijdslijn ontwikkeling woningbouwbeleid

In deze paragraaf worden chronologisch de meest relevante beleidsontwikkelingen geschetst die in de loop der jaren van invloed zijn geweest op de ambities en doelen in Zandvoort. In figuur 5 is dit door middel van een tijdslijn weergegeven voor de periode begin 2016 – medio 2021.



Figuur 5. Tijdslijn ontwikkeling woningbouwbeleid in Zandvoort

2.2.2. Beschrijving woningbouwambities en -doelen

De belangrijkste ambities en doelen ten aanzien van woningbouw zijn verankerd in vijf beleidsdocumenten (figuur 5) in de onderzoeksperiode 2016-2021 en worden hieronder chronologisch beschreven.

1. Lokale Woonvisie: Wonen in Zandvoort 2016-2020 (gedeelde visie op de volkshuisvestelijke opgave)

In 2016 wordt in Zandvoort gewerkt aan de Lokale Woonvisie 2016-2020; deze wordt op 24 mei 2016 door de raad vastgesteld.⁹ Vanwege het belang dat de gemeente hecht aan een samenwerking op het gebied van wonen met lokale partners komt deze visie tot stand in samenwerking met de (toenmalige) grootste woningbouwcorporatie De Key en de huurdersvertegenwoordiging HPZ-Arcade.

De kern van de opgave voor Zandvoort wordt samengevat in drie ambities:

1. Er wordt gestreefd naar een **'evenwichtige bevolkingssamenstelling'**, waarbij aandacht is voor de positie van jonge huishouden en het vasthouden van middeninkomens.

⁹ Lokale Woonvisie: Wonen in Zandvoort 2016-2020 (gedeelde visie op de volkshuisvestelijke opgave), mei 2016.



2. Er wordt gestreefd naar een **'toekomstbestendige voorraad'**. Onder toekomstbestendigheid wordt in volgorde van belangrijkheid verstaan: beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Behoud van het huidige aantal sociale huurwoningen is het uitgangspunt.
3. Er wordt gestreefd naar **'betrokkenheid en gebondenheid'**, bij inwoners onderling en richting gemeente. De hechte gemeenschap van Zandvoort moet in stand worden gehouden en waar nodig versterkt.

In de Lokale Woonvisie worden acht thema's verder uitgediept:

1. Betaalbaarheid en beschikbaarheid
2. Nieuwbouw, kwaliteit, duurzaamheid
3. Huisvesting bijzondere doelgroepen
4. Wonen met zorg, ouderenhuisvesting
5. Leefbaarheid
6. Verkoop en liberaliseren
7. Vrije-sectorhuur- en koopwoningen
8. Samenwerking in de toekomst

Per thema wordt aangegeven: 'Wat zien we gebeuren (analyse)? Wat vinden we ervan (belang)? Wat heeft Zandvoort nodig? (waar naartoe)'. Hierbij wordt niet aangegeven welke lokale doelen er worden nagestreefd en welke acties hier aan verbonden worden. Dit document wordt in die zin bestempeld als een uitgangspunt voor de verdere beleidsvorming en de samenwerking tussen de lokale partijen (gemeente, corporaties, huurdersvertegenwoordiging¹⁰). Daarbij wordt ook gewezen op het feit dat er in dezelfde periode wordt gewerkt aan een regionaal programma en dat de verdere beleidsuitwerking ook afhankelijk is van deze regionale afspraken.

2. Regionaal Actieprogramma Wonen Zuid-Kennemerland/IJmond (RAP 2016-2020)

Parallel aan de lokale visievorming in Zandvoort wordt in de regio Zuid-Kennemerland/IJmond afstemming gezocht om regionale afspraken ten aanzien van wonen en woningbouw te maken. Dit resulteert in het Regionaal Actieprogramma Wonen Zuid-Kennemerland/IJmond 2016-2020 (RAP 2016-2020). Het RAP 2016-2020 is een gezamenlijk product van de acht gemeenten uit de regio Zuid-Kennemerland/IJmond (Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Heemstede, Velsen en Zandvoort) en de provincie Noord-Holland¹¹, en wordt in juni 2016 door de raad van Zandvoort vastgesteld. Hierin staan de gezamenlijke ambities en afspraken op het gebied van wonen van de regiogemeenten opgetekend. Op basis hiervan kunnen de regiogemeenten weer lokale visies ontwikkelen.

In het RAP worden over de hele breedte van het thema wonen uitgangspunten geformuleerd. Specifiek ten aanzien van woningbouw wordt de ambitie uitgesproken om:

- Vraaggestuurd te bouwen (zowel kwalitatief als kwantitatief).
- Binnenstedelijk te bouwen en te transformeren.
- Te zorgen voor betaalbaarheid/sociale woningbouw (huur en koop).

¹⁰ Lokale Woonvisie: Wonen in Zandvoort 2016-2020 (gedeelde visie op de volkshuisvestelijke opgave), mei 2016.

¹¹ Regionaal Actieprogramma Wonen Zuid-Kennemerland/IJmond (RAP 2016-2020), mei 2016.



In lijn met de ambitie om vraaggestuurd te bouwen wordt in het RAP een gewenst regionaal woningbouwprogramma geformuleerd om in de woningbouwbehoefte te kunnen voorzien. Voor de periode 2016-2020 bedraagt het gewenste woningbouwprogramma in totaal 8.100 woningen. Omdat omstandigheden gedurende de looptijd kunnen veranderen, wordt gewerkt met een bandbreedte van 20% (dus 6.480 woningen bij -20% en 9.720 woningen bij +20%).

De regionale programmering wordt in het RAP vervolgens onderverdeeld naar behoeften binnen de acht gemeenten. Specifiek voor Zandvoort worden hierbij de volgende doelen gesteld:

- In de periode 2016-2020 moeten in Zandvoort **458 woningen** (-20% = 366 woningen | +20% = 550 woningen) worden toegevoegd. **20%** van alle woningtoevoegingen moeten plaatsvinden door **transformaties**
- Bij het gewenste bouwprogramma van 458 woningen mag de huurvoorraad (zowel sociaal als vrije sector) niet afnemen; deze **moet minimaal gelijk blijven**.
- Daarbij wordt een **lichte procentuele toename van middeldure koop** (0-25%) voorzien **en een sterke toename** (>25%) **van de betaalbare en dure koop**.

3. Raadsprogramma 2018-2022

In mei 2018 wordt het Raadsprogramma 2018-2022 vastgesteld door de raad¹². Hierin is expliciet een passage opgenomen over wonen, woningbouw en volkshuisvesting. Hierbij worden geen concrete doelen ten aanzien van woningbouw geformuleerd maar wel verwezen naar het Uitvoeringsprogramma 2018-2025 dat op 8 mei 2018 **als concept** is vastgesteld door het college. Dit concept wordt uiteindelijk doorvertaald in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 dat pas later in april 2019 wordt vastgesteld door de raad (zie 4. Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 (met woningbouwprogramma 2019-2025)).

Ten aanzien van woningbouw het volgende uitgesproken door de raad:

- We geven uitvoering aan het **(concept)** Uitvoeringsprogramma 2018-2025: we voegen 630 woningen toe in 2025 met extra aandacht voor doorstroming.
- We maken verdere afspraken met De Key en Woonzorg Nederland over doorstroming, het tegengaan van scheefwonen, de hoeveelheid betaalbare wonen en het beperken van de verkoop van huurwoningen.
- We willen meer levensloopbestendige woningen.

4. Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 (met woningbouwprogramma 2019-2025)

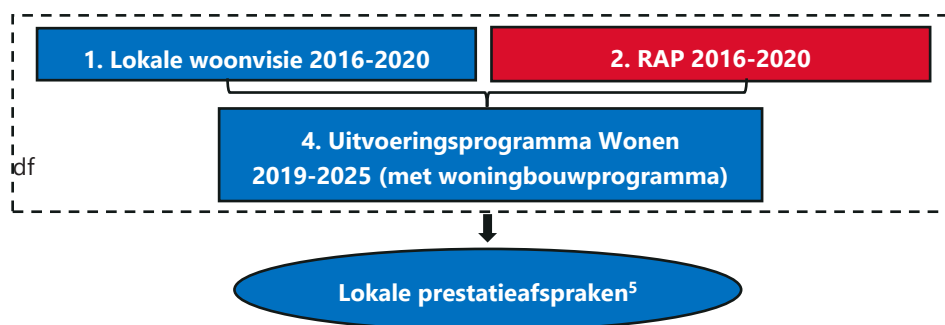
Als gezegd besluit het college in mei 2018 in concept het 'Uitvoeringsprogramma Wonen gemeente Zandvoort 2018 t/m 2025' vast te stellen¹³. Dit mondt later uit in het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 (met woningbouwprogramma 2019-2025) dat op 23 april 2019 door de raad wordt vastgesteld.

¹² Raadsprogramma gemeente Zandvoort 2018-2022, d.d. 8 mei 2018.

¹³ Uitvoeringsprogramma Wonen gemeente Zandvoort 2019 t/m 2025, d.d. 23 april 2019.



In dit document wordt aangegeven dat de gemeente Zandvoort met dit document, samen met partners, de drie uitgangspunten uit de Woonvisie (beleidsstuk 1) en de inspanningen in het RAP (beleidsstuk 2) verder vorm gaat geven. In het Uitvoeringsprogramma Wonen is tevens het woningbouwprogramma 2019-2025 opgenomen waarmee gestuurd gaat worden op de bouw van woningen in Zandvoort. Het uitvoeringsprogramma vormt volgens het college daarmee ook het kader op basis waarvan prestatieafspraken¹⁴ gemaakt kunnen worden met corporaties De Key en Woonzorg Nederland. Voornoemde verwevenheid tussen de lokale beleidsstukken kan als volgt worden gevisualiseerd:



Figuur 6. Verwevenheid Lokale Woonvisie, RAP 2016-2020 en Uitvoeringsprogramma 2019-2025

Als gezegd heeft het Uitvoeringsprogramma Wonen als doel om de drie uitgangspunten/ambities uit de Lokale Woonvisie 2016-2020 te realiseren. Daarnaast is er een woningbouwprogramma opgenomen omdat de gemeente Zandvoort in de periode tot aan 2025 een bouwopgave heeft. In dit woningbouwprogramma staan de volgende doelen ten aanzien van woningbouw opgenomen:

- In lijn met het *concept uitvoeringsprogramma 2018-2025* en het raadsprogramma zet de gemeente Zandvoort zich in om in de periode 2018 t/m 2025 **630 woningen** toe te voegen aan de woningvoorraad waarvan **20% door transformatie** (Transformatie d.w.z. bestaand vastgoed bijvoorbeeld kantoren of scholen omzetten naar wonen).
- Van de woningbouwplannen voor 2018 t/m 2025 waarbij het programma niet eerder is vastgesteld in een private overeenkomst of gemeentelijk besluit is het uitgangspunt:
 - **30% sociale huur**
 - **40% betaalbare en middeldure woningen** (20% betaalbare huur/koop en 20% middeldure huur/koop).
- **30% vrij/duur.**
- Voor doelgroep ouderen is het uitgangspunt om **200 geschikte nultredenwoningen** toe te voegen aan de woningvoorraad in de periode **2018-2025**.
- De sociale woningvoorraad moet **licht toenemen**.

5. Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025

Het Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 vervangt het RAP 2016-2020 en wordt op 10 maart 2021 door de raad vastgesteld¹⁵. Het woonakkoord is een uitwerking van de provinciale Omgevingsvisie en de provinciale woonagenda. De provincie is – in tegenstelling tot de RAP 2016-2020 – ook partij in het woonakkoord.

¹⁴ Zie hoofdstuk 3 voor een nadere analyse van de lokale prestatieafspraken.

¹⁵ Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025, d.d. 10 maart 2021.



In het Woonakkoord 2021-2025 wordt vermeld dat 13.150 woningen nodig zijn in de periode 2019-2030 om tegemoet te komen aan de toekomstige groei. Deze inzet is ook verdeeld naar de regiogemeenten waarbij er rekening wordt gehouden met een verwachte planuitval van 30%. Voor Zandvoort betekent dit het volgende qua woningbouwdoelstelling:

- De gemeente Zandvoort bouwt (minimaal) **400 woningen** in de periode **2020-2030**
- Elke regiogemeente (dus ook Zandvoort) realiseert in de woningbouwproductie **30% sociale huur**

2.3. Toetsing op het normenkader - ambities en doelen

Aspect		Normen
2. Ambities en doelen	a.	De ambities met betrekking tot het woningbouwbeleid zijn concreet geformuleerd en door de raad vastgesteld.
	b.	Deze ambities zijn vertaald in SMART-doelen die door de raad zijn vastgesteld.
	c.	De ambities en de doelen sluiten logisch aan op provinciale en regionale afspraken.

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de beleidsontwikkeling ten aanzien van woningbouw in de periode 2016 t/m 2021. Daarin constateren we dat de gemeente in zijn Lokale Woonvisie drie ambities heeft geformuleerd, namelijk:

1. Er wordt gestreefd naar een 'evenwichtige bevolkingssamenstelling', waarbij aandacht is voor de positie van jonge huishouden en het vasthouden van middeninkomens.
2. Er wordt gestreefd naar een 'toekomstbestendige voorraad'. Onder toekomstbestendigheid wordt in volgorde van belangrijkheid verstaan: beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Behoud van het huidige aantal sociale huurwoningen is het uitgangspunt.
3. Er wordt gestreefd naar 'betrokkenheid en gebondenheid', bij inwoners onderling en richting gemeente. De hechte gemeenschap van Zandvoort moet in stand worden gehouden en waar nodig versterkt.

Ten aanzien van voornoemde ambities stellen we vast dat deze gaan over de breedte van het thema wonen. Het gaat hierbij dus ook om aspecten als leefbaarheid en duurzaamheidsaspecten. Deze ambities zijn echter wel de 'kapstok' waaronder vervolgens concrete doelen ten aanzien van woning**bouw** worden geformuleerd. De belangrijkste vier woningbouwdoelstellingen kennen hun oorsprong in het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 dat op 23 april 2019 door de raad is vastgesteld. Deze vier doelstellingen luiden:

1. Het toevoegen van 630 woningen periode in de periode 2018-2025 waarvan 20% via transformatie.
2. Van alle nieuwe woningtoevoegingen in de periode 2018 t/m 2025 bestaat 30% uit sociale huurwoningen, 40% uit betaalbare en middeldure woningen en 30% vrij/duur.
3. De sociale voorraad moet licht toenemen in de periode 2019-2025.
4. In de periode 2018-2025 worden (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad.

We constateren dat voornoemde doelstellingen concreet en SMART zijn geformuleerd en door de raad zijn vastgesteld. Aan alle doelstellingen is een duidelijke tijdsspanne gekoppeld en vanwege de kwantitatieve component zijn alle doelen meetbaar. Ook van doelstelling 3 kan de realisatie worden gemeten door de sociale voorraad in 2025 af te zetten tegen de voorraad van 2019. Hiermee wordt voldaan **norm 2a** en **norm 2b**.



We stellen tenslotte vast dat er een duidelijke verwevenheid zit tussen de lokale doelstellingen en de doelstellingen die regionaal worden gesteld. In het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 wordt duidelijk gemaakt dat de woningbouwdoelstellingen in lijn zijn met de regionale afspraken betreffende woningbouwtoevoegingen uit het RAP 2016-2020 en de ambities uit de eerder opgestelde Lokale Woonvisie. Ook in het raadsstuk dat aan het meest recente woonakkoord met de provincie Noord-Holland en de regiogemeenten ten grondslag ligt wordt geëxpliciteerd hoe dit beleidsstuk zich verhoudt tot de lokale doelstellingen. Hiermee wordt ook voldaan aan **norm 3b**.



3. De uitvoering van het woningbouwbeleid

We evalueren de uitvoering van het woningbouwbeleid in dit onderzoek langs twee invalshoeken. In paragraaf 3.1 staan we stil bij de lokale context van de uitvoering (beleid, instrumenten, organisatie en capaciteit) en in paragraaf 3.2 wordt ingezoomd op de samenwerking met woningbouwcorporaties, marktpartijen en de provincie Noord-Holland in de uitvoering. Aan zowel het eind van paragraaf 3.1 als paragraaf 3.2 vindt een samenvattende analyse van de paragraaf plaats. Tenslotte wordt in paragraaf 3.3 getoetst aan de normen die zijn opgesteld.

3.1. Uitvoering lokaal – beschrijving

3.1.1. Uitvoeringskaders en instrumenten

In deze subparagraaf (3.1.1) staan we stil bij de wijze waarop de lokale woningbouwdoelstellingen en ambities worden vertaald naar de (lokale) uitvoeringspraktijk in de vorm van kaders en instrumenten. Vanuit de interviews wordt aangegeven dat de volgende kaders en instrumenten het belangrijkste zijn voor de lokale woningbouwdoelstellingen:

- Uitvoeringskaders:
 - Uitvoeringsprogramma 2019-2025 en Woningbouwprogramma 2019-2025.
 - Prestatieafspraken met woningbouwcorporaties en huurdersplatform.
 - Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop.
- Instrumenten
 - Fonds sociale woningbouw.
 - (Nieuwe) Huisvestingsverordening Zandvoort 2022.

Hieronder worden voornoemde kaders en instrumenten beschreven.

Uitvoeringskaders

Uitvoeringsprogramma 2019-2025 en woningbouwprogramma 2019-2025

Op 23 april 2019 wordt door de gemeenteraad het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 en het daarbij behorende woningbouwprogramma 2019-2025 vastgesteld. Zoals in dit uitvoeringsprogramma zelf al wordt aangegeven bevat het uitvoeringsprogramma een concrete set aan maatregelen (20 stuks) waarmee de gemeente Zandvoort, samen met partners, de ambities uit de woonvisie en de inspanningen in het RAP de komende jaren vorm gaat geven. Vanuit de interviews wordt aangegeven dat dit beleidsdocument de basis vormt voor de uitvoering van de lokale doelstellingen ten aanzien van woningbouw. Daarbij moet worden aangegeven dat deze set van 20 maatregelen zich niet sec richt op woningbouw maar breder ingaat op het thema wonen, met aandacht voor onder ander leefbaarheid, duurzaamheid en woonzorg¹⁶.

Prestatieafspraken met woningbouwcorporaties en huurdersplatform

In Zandvoort zijn twee woningbouwcorporaties actief met bezit in de gemeente. Woonzorg Nederland beschikt over ongeveer 10% van de sociale huurvoorraad en Pré Wonen – dat per 1 januari 2021 het bezit van Woonstichting De Key overnam – heeft circa 90% van het aantal sociale huurwoningen in bezit.

¹⁶ Uitvoeringsprogramma Wonen gemeente Zandvoort 2019 t/m 2025 en Woningbouwprogramma 2019-2025, d.d. 23 april 2019.



In 2016 waren Woonstichting De Key en Huurders Platform Zandvoort (HPZ)-Arcade betrokken bij het opstellen van de Lokale Woonvisie 2016-2020. Vervolgens zijn in 2016 gezamenlijke prestatieafspraken opgesteld voor de periode 2017 t/m 2021. In aanvulling op deze afspraken voor de periode 2017-2021 zijn jaarlijks afspraken gemaakt tussen de drie partijen. In deze prestatieafspraken worden onderstaande vier thema's onderscheiden, waarmee de indeling wordt gevolgd van de uitgangspunten zoals deze zijn vastgesteld in de Lokale Woonvisie 2016-2020¹⁷:

1. Samenwerking.
2. Een evenwichtige bevolkingssamenstelling.
3. Een toekomstbestendige voorraad.
4. Betrokkenheid en gebondenheid.

Voor 2020 richten de belangrijkste afspraken zich op jonge huishoudens, oudere huishoudens, huishoudens met een middeninkomen, bijzondere doelgroepen, de hoeveelheid betaalbare woningen, bevorderen van doorstroming, het tegengaan van scheefwonen, groei van de sociale huursector, toekomstbestendige voorraad (energetische verbeteringen en transitievisie warmte), leefbaarheid, veiligheid en samenwerking. Voor de bijdrage aan de ambitie van groei van de sociale huursector zijn afspraken gemaakt over drie herontwikkelingslocaties, namelijk Corodex/Curiedriehoek, Watertorenplein en het Raadshuis. Daarnaast wordt samengewerkt aan de totstandkoming van een verdichtingsstudie die onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie en wordt afgesproken dat in 2020 geen woningen worden verkocht¹⁸.

Met de overname van het bezit van De Key heeft Pré Wonen ook de prestatieafspraken uit 2020 tussen de gemeente, De Key, en HPZ-Arcade overgenomen. Deze prestatieafspraken lopen door tot 2021. Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van meerjarige prestatieafspraken voor de periode 2022 t/m 2025. Ook met Woonzorg Nederland (circa 10% bezit) zijn prestatieafspraken gemaakt. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen dateren de eerste en daarmee ook huidige prestatieafspraken zich op de periode 2020 t/m 2023¹⁹. In deze prestatieafspraken zijn onder andere afspraken gemaakt over de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen, verduurzaming van de woningen, onderzoek naar verdichtingsmogelijkheden en het langer zelfstandig thuis wonen.

Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop

In september 2020 wordt de 'Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop' vastgesteld door de gemeenteraad²⁰. Deze nota wordt beschouwd als een uitwerking van het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 en het bijbehorende woningbouwprogramma. Dit woningbouwprogramma wordt namelijk in projecten aangepakt gerealiseerd, waarbij er wordt samengewerkt met verschillende partijen. Met de vaststelling van de nota poogt de gemeente helderheid te verschaffen bij de start van een project over de regels die de gemeente stelt aan de woningbouwprogrammering. De nota kent 14 spelregels ten behoeve van de woningbouwprogrammering. Er wordt onder andere vastgelegd dat nieuw te bouwen sociale huurwoningen een minimale afmeting hebben van 50 m² gebruiksoppervlakte met minimaal één slaapkamer, dat 70% onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag wordt gerealiseerd, dat de exploitatietermijn minimaal 25 jaar bedraagt en dat de huurprijzen conform Rijkshuurbeleid worden geïndexeerd. Voor betaalbare huurwoningen wordt in de spelregels vastgelegd dat minimaal de helft van de woningen een oppervlak heeft van 60 m² en dat de woningen niet kleiner zijn dan 50 m².

¹⁷ Prestatieafspraken 2017-2021, Gemeente Zandvoort, Woonstichting de Key en Huurders Platform Zandvoort (HPZ)-Arcade, d.d. 29 december 2016.

¹⁸ Prestatieafspraken 2020, Gemeente Zandvoort, Woonstichting de Key en Huurders Platform Zandvoort (HPZ)-Arcade, d.d. 21 april 2020.

¹⁹ Prestatieafspraken 2020-2023, Gemeente Zandvoort en Woonzorg Nederland, d.d. 14 januari 2020.

²⁰ Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop.



Daarnaast is opgenomen dat de woningen een maximale aanvangshuur hebben van € 1025,- (prijspeil 2020), met een indexatie conform Consumenten Prijs Index (CPI) en dat er een verbod geldt op verkoop bij leegstaan gedurende 25 jaar²¹.

Instrumenten

Amendement Fonds sociale woningbouw

Bij de vaststelling van de begroting 2019 is via het amendement 'sociale woningbouw' door de raad de oprichting van het 'Fonds sociale woningbouw' tot stand gekomen²². Hiermee wordt er een bedrag van € 2 miljoen gereserveerd dat kan worden ingezet voor projecten met tekorten die ontstaan in de grondexploitatie omdat er extra kwaliteiten aan de sociale huur worden toegekend, zoals een extra lage huur t.b.v jongeren, geclusterde woonvormen en of specifieke voorzieningen. Dit bedrag van € 2 miljoen wordt gevoed uit het positieve jaarresultaat, de meeropbrengsten uit de Grex en de jaarlijkse dotatie uit de Strategische Investeringsagenda.

Vanuit de interviews komt naar voren dat er gebruik wordt gemaakt van het Fonds sociale woningbouw en dat het instrument wordt gewaardeerd. Er wordt verwezen naar een specifiek project waarbij sociale woningbouw wordt gerealiseerd en waarbij de GREX negatief uit kwam met € 3 ton. Dit tekort wordt gedekt uit het fonds. Ook komt er nog een ander project aan met een negatieve GREX waarbij het fonds gebruikt gaat worden. Dit zal in de plannen die met de raad worden gedeeld worden onderbouwd.²³

Nieuwe Huisvestingsverordening Zandvoort 2022

Op dit moment is in Zandvoort de Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland/IJmond: Zandvoort 2019 van kracht. In deze verordening zijn regels opgenomen met betrekking tot de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. De huidige Huisvestingsverordening vervalt op 1 juli 2022. In december 2021 ligt een nieuwe Huisvestingsverordening 2022 ter besluitvorming voor aan de raad. Beoogde aanscherpingen in de verordening 2022 ten opzichte van 2019 gaan in op het geven van lokale voorrang en de voorrangscategorieën, urgentie categorieën voor kwetsbare Zandvoorters, regels voor woningvormen en omzetten regels voor toeristische verhuur.

3.1.2. Interne organisatie en lokale uitdagingen

In deze subparagraaf wordt stilgestaan bij de interne organisatie ten aanzien van woningbouw en de uitdagingen die er intern worden ervaren in het kader van woningbouw.

²¹ Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop, d.d. september 2020.

²² Amendement Fonds sociale woningbouw, d.d. 30 oktober 2018.

²³ Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober.



Interne organisatie

Per 1 januari 2018 zijn de gemeenten Zandvoort en Haarlem een ambtelijke fusie aangegaan met als doel om te zorgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de gemeentelijke taken. Met de ambtelijke fusie is de capaciteit die vanuit de organisatie specifiek voor Zandvoort wordt geleverd gestegen van 0,5 naar 1 fte. Daarnaast is in de breedte van de ambtelijke organisatie meer fte beschikbaar op het dossier wonen of beleidsterreinen die aan wonen raken. Met het vergroten van de ambtelijke capaciteit, zo wordt aangegeven, is het beleidsmatig gelukt om de uitvoering te versterken. De Nota Spelregels 2020 wordt hiervan als belangrijkste resultaat genoemd. De methodiek van deze nota is afkomstig uit Haarlem, waar eerder vergelijkbare spelregels waren vastgesteld. Dit heeft geholpen om ook voor Zandvoort een dergelijke nota te kunnen op- en vaststellen²⁴.

Echter, hoewel met de ambtelijke fusie de totale capaciteit voor woningbouw is gestegen, wordt er ambtelijk aangegeven dat er op dit moment te beperkt capaciteit is in de breedte van de organisatie om uitvoering te geven aan de lokale opgaven. Met name op specifieke onderdelen binnen projecten merken betrokken projectleiders bij woningbouwontwikkelingen dat capaciteit ontbreekt, bijvoorbeeld in de vorm van planeconomen. Dat er krapte is in de organisatie binnen het fysieke domein wordt ook bevestigd in het 'Plan van aanpak ontwikkelgerichte organisatie' van de gemeente Haarlem. In het collegebesluit wordt gesproken van "een mismatch tussen bestuurlijke ambitie en het realisatievermogen van de ambtelijke organisatie, kwantitatief en kwalitatief"²⁵. Ook door betrokkenen binnen Zandvoort, zowel vanuit de raad, het college, als de organisatie, wordt aangegeven dat extra capaciteit nodig wordt geacht om de woningbouwopgave die de gemeente heeft te kunnen versnellen.²⁶

Wat daarnaast naar voren komt vanuit zowel de interviews binnen als buiten de organisatie is dat er in de afgelopen periode een hoog verloop van ambtenaren is geweest binnen projecten. Er wordt verwezen naar een project waarbij in relatief korte tijd drie stedenbouwkundigen bij één plan betrokken zijn geweest. Wat hierbij speelde is dat deze stedenbouwkundigen ieder een eigen visie hadden op de ontwikkeling waarmee het planontwerp ook wijzigde. Door dit verloop van stedenbouwkundigen en de daarmee gepaard gaande wijzigingen in plannen ontstaat vertraging in de woningbouwontwikkeling.²⁷ *We gaan hierop nader in vanuit het perspectief van ontwikkelaars en corporaties in paragraaf 3.2.*

Om voldoende capaciteit te kunnen garanderen bij prioritaire projecten wordt in de ambtelijke organisatie nu gewerkt aan het opzetten van zogeheten 'dedicated teams'. Het is de bedoeling dat binnen een opgave waar een dedicated team zichzelf aan verbindt er altijd capaciteit moet zijn. Er zijn op dit moment vijf prioritaire projecten benoemd, waaronder twee in Zandvoort (Entree en Badhuisplein). Volgens betrokkenen wordt deze werkwijze in de organisatie nu verder uitgewerkt en geëffectueerd. Ook vanuit de betrokken wethouder en de geïnterviewde raadsleden wordt de mogelijke meerwaarde van de inzet van dedicated teams benadrukt²⁸.

²⁴ Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober en Interview ambtelijk, d.d. 27 oktober 2021.

²⁵ Gemeente Haarlem - Vaststellen Plan van aanpak ontwikkelgerichte organisatie (inclusief werkplan en capaciteitsplan), d.d. 16 februari 2021.

²⁶ Interview ambtelijk, d.d. 27 oktober 2021/Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober 2021/Interview ambtelijk, d.d. 25 oktober 2021/Interview raadsleden, d.d. 11 november.

²⁷ Interview makelaars en ontwikkelaars, d.d. 27 oktober 2021/Interview woningbouwcorporatie, d.d. 29 oktober 2021.

²⁸ Interview ambtelijk, d.d. 25 oktober 2021/Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober 2021/Interview raadsleden, d.d. 11 november.



Lokale uitdagingen

In de documenten en de gesprekken komen een aantal lokale uitdagingen naar voren die de gemeente Zandvoort ervaart bij de uitvoering van het woningbouwbeleid. Hieronder worden de volgende twee uitdagingen toegelicht:

- Geografische omstandigheden.
- Politieke besluitvorming.

Geografische omstandigheden

In het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 staat expliciet opgenomen dat de nieuwbouwmogelijkheden in Zandvoort beperkt zijn. Dit komt doordat de gemeente omringd is door (beschermde) natuurgebieden en zee. Hierdoor heeft Zandvoort te maken met wet- en regelgeving (o.a. omtrent stikstof) vanuit de Natura 2000. Door deze geografische omstandigheden is de geplande uitbreiding van nieuwbouwwoningen in de periode 2019-2020 in principe alleen mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied²⁹.

Vanwege deze geografische context wordt in 2018 aangegeven in het concept Uitvoeringsprogramma 2018-2025 dat de gemeente een verdichtingsopgave heeft van circa 155 woningen om de geplande woningbouwopgave te kunnen realiseren. Om te voldoen aan deze opgave wordt onder andere in de Programmabegroting 2021-2025³⁰ aangegeven dat er in 2021 een verdichtingsstudie wordt uitgevoerd. Met de verdichtingsstudie wordt gezocht naar nieuwe locaties voor nieuwbouwwoningen en worden de mogelijkheden van verdichting verkend bij bestaande ontwikkelingen. In de studie wordt niet alleen gemeentebreed gezocht naar nieuwe locaties en verdichting van bestaande locaties, maar wordt ook gekeken naar de benodigde ruimte voor uitbreiding of verbetering van economische en maatschappelijke voorzieningen. De resultaten hiervan worden verwerkt in de Omgevingsvisie die in december 2021 voorligt bij de gemeenteraad. Uit de interviews wordt aangegeven dat vanuit de verdichtingsstudie plekken zijn opgenomen in de Omgevingsvisie die eerder nog niet zijn meegerekend in de plancapaciteit. Volgens betrokkenen resulteert dit in ruimte voor minimaal 100 woningen³¹.

Politieke besluitvorming

In de interviews die zijn gevoerd met een vertegenwoordiging van het college en de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de wijze waarop besluitvorming over nieuwbouwplannen plaatsvindt de snelheid in de uitvoering belemmert. Bij de organisatie bestaat het gevoel dat de raad moeite heeft met prioriteren, eenduidig meegeven wat hij belangrijk vindt ten aanzien van woningbouw en het durven nemen van besluiten. Er is een aantal projecten, zo wordt gesteld, dat nog niet richting uitvoering kan gaan omdat hier politiek niet op één lijn wordt gekomen. Met name het thema parkeren en de geldende parkeernorm binnen de programmering is onderwerp van discussie. Ook raadsleden geven aan dat het op dit thema bij verschillende vaak niet lukt om overeenstemming te bereiken, waardoor processen vertragen.

²⁹ Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025, d.d. 23 april 2019.

³⁰ Programmabegroting gemeente Zandvoort 2021-2025.

³¹ Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober 2021.



Bij ambtenaren is behoefte aan politieke duidelijkheid en heldere kaders voor de uitvoering. Volgens betrokkenen binnen de organisatie kan het weleens voorkomen dat lopende een traject wijzigingen bij nieuwbouwplannen ontstaan door nieuwe besluiten die tegen eerdere kaders ingaan. Als voorbeeld wordt de motie Watertorenplein³² genoemd, waarbij de raad besluit om – in tegenstelling tot eerder vastgesteld – sociale woningbouw toe te voegen aan de programmering. Vanuit de organisatie wordt benadrukt dat wijzigingen in kaders of het uitblijven van politieke besluitvorming kunnen leiden tot een inefficiënte inzet van vaak al beperkte capaciteit³³.

Wat tenslotte ook speelt, zo wordt ambtelijk aangegeven, zijn de korte lijnen tussen inwoners en de gemeentepolitiek. Op het moment dat er plannen zijn om nieuwe woningen toe te voegen nabij bestaande woningen ontstaat er druk vanuit de omgeving op de gemeente. Deze druk vertaalt zich in politieke discussies tussen raadsleden onderling en de raad en het college. Dit resulteert, zo wordt aangegeven, in vertraging in de uitvoering.³⁴

3.2. Samenwerking in de uitvoering – beschrijving

In deze paragraaf kijken we naar de afspraken tussen de gemeente en samenwerkingspartners en de wijze waarop deze samenwerking in de praktijk wordt vormgegeven en wordt gewaardeerd. Concreet wordt de samenwerking met corporaties (paragraaf 3.2.1), marktpartijen (paragraaf 3.2.2) en de provincie Noord-Holland (paragraaf 3.2.3) beschreven en geanalyseerd.

3.2.1. Samenwerking met corporaties

Zoals eerder onder paragraaf 3.1.1 beschreven zijn er in Zandvoort twee woningbouwcorporaties actief. Veruit de grootste van deze twee is Pré Wonen dat sinds 1 januari 2021 het bezit overnam van Woonstichting De Key en daarmee nu circa 90% van het totaal aantal sociale huurwoningen bezit. De andere corporatie die in Zandvoort actief is, is het landelijk opererende Woonzorg Nederland dat over ongeveer 10% van de sociale huurvoorraad beschikt.

Pré Wonen en HPZ-Arcade

Hoewel De Key samen met HPZ-Arcade betrokken is geweest bij het opstellen van de Lokale Woonvisie en jaarlijks prestatieafspraken met de gemeente heeft gesloten, komt uit de gemeentelijke interviews naar voren dat de samenwerking met De Key jarenlang niet naar wens verliep. Dit kwam met name, zo wordt aangegeven, doordat De Key zich al langere tijd aan het oriënteren was op een vertrek uit Zandvoort om zich meer te concentreren op jongerenhuisvesting in Amsterdam. Deze fase van oriëntatie buiten Zandvoort resulteerde in een vacuüm waarin De Key ook niet meer proactief wilde investeren in sociale woningbouw in de gemeente. Bestuurlijk en ambtelijk is men op dit moment zeer tevreden met de wijze waarop Pré Wonen de afspraken van De Key heeft overgenomen en de bereidwilligheid die de corporatie toont om in te zetten op sociale woningbouw. Dit blijkt ook uit het bod dat Pré Wonen in augustus 2021 heeft gedaan aan de gemeente waarin het aangeeft 160 sociale woningen te willen toevoegen tot aan 2025³⁵.

³² Motie Watertorenplein (omgezet in amendement), d.d. 24 september 2019.

³³ Interview ambtelijk, d.d. 25 oktober 2021.

³⁴ Interview ambtelijk, d.d. 25 oktober 2021.

³⁵ Bod Pré Wonen 2022-2024 aan de gemeente Zandvoort, d.d. 24 augustus 2021 (p.5).



Op dit moment wordt gewerkt aan het opzetten van meerjarige prestatieafspraken om de samenwerking richting de toekomst verder te verstevigen. Het meest urgente thema waar de komende tijd op wordt ingezet is het toevoegen van sociale woningbouw. Het realiseren van voldoende sociale woningbouw staat volgens Pré Wonen met stip op nummer één. Een ander belangrijk aspect is de betaalbaarheid van de woningen en ook de kwaliteit en duurzaamheid is een punt van aandacht. Bij het maken van nieuwe prestatieafspraken zal ook de veerkrachtigheid van wijken worden meegenomen³⁶.

Er vinden op dit moment jaarlijks vier bestuurlijke overleggen plaats tussen de gemeente, Pré Wonen en HPZ-Arcade om de voortgang van afspraken door te spreken. Daarnaast zijn er vaker reguliere overleggen over specifieke projecten, bijvoorbeeld Curiedex, waarin de gemeente en Pré Wonen samen actief zijn. Waar Pré Wonen wel aandacht voor vraagt is de wijze waarop op dit moment, op het niveau van de totale programmering, het gesprek wordt gevoerd. Tijdens bestuurlijke overleggen wordt de stand van zaken van individuele projecten doorgenomen, maar er vindt hierbij beperkt het gesprek plaats dat gaat over de doelrealisatie van de totale programmering. Wat daarbij volgens HPZ-Arcade zou helpen is als meer (middel)langetermijndoelstellingen – zoals 630 nieuwbouwwoningen in 2025 – ook worden opgedeeld in kortetermijndoelstellingen zodat jaarlijks de voortgang beter kan worden gemonitord.

Wat Pré Wonen waardeert in de samenwerking met de gemeente is de korte lijnen die er zijn met de ambtelijke organisatie. Dit zorgt ervoor dat er snel kan worden geschakeld tussen beiden organisaties op het moment dat een ontwikkeling binnen een project daar om vraagt. Waar Pré Wonen wel aandacht voor vraagt is de snelheid van de voortgang van projecten, gekoppeld aan langdurige procedures binnen de gemeente waarbij de corporatie een professionelere en meer zakelijke houding vanuit de ambtelijke organisatie verwacht. Het komt nu regelmatig voor, zo wordt gesteld, dat projecten langere tijd in eenzelfde fase op de agenda staan. Er wordt dan wel gesproken over de status van het project maar niet over de mogelijkheden om te versnellen. Pré Wonen is het met HPZ-Arcade eens dat het opknippen van de doelstellingen naar realisatieafspraken per jaar ervoor zou kunnen zorgen dat je elkaar beter kunt aanspreken op de voortgang van de uitvoering. Dit moet volgens zowel Pré Wonen als HPZ-Arcade nadrukkelijk onderdeel gaan uitmaken van de nieuw te vormen prestatieafspraken.³⁷

Woonzorg Nederland

In januari 2020 zijn door het college meerjarige prestatieafspraken gesloten met Woonzorg Nederland voor de periode 2020 t/m 2023.³⁸ In aanloop naar het maken van deze afspraken is er frequent overleg geweest tussen de gemeente en de corporatie. Het proces van de totstandkoming van de prestatieafspraken is door Woonzorg Nederland als prettig ervaren. Belangrijke onderwerpen waarover afspraken zijn gemaakt, zijn volgens de corporatie het aantal woningen onder de eerste aftoppingsgrens en de samenwerking ten aanzien van leefbaarheid. Volgens de corporatie passen de huidige prestatieafspraken bij de woonsituatie in Zandvoort. Blijkens de gesprekken bestaan er op sommige onderwerpen wel verschillen van inzichten tussen de gemeente en Woonzorg Nederland. De corporatie ziet op basis van onderzoek in Zandvoort een behoefte in het middensegment en de vrije sector, terwijl de gemeente volgens hen meer behoefte ziet voor nultredenwoningen/seniorenwoningen en het toevoegen van woningen onder de eerste aftoppingsgrens.

³⁶ Interview corporatie en Huurdersplatform, d.d. 29 oktober 2021.

³⁷ Interview corporatie en Huurdersplatform, d.d. 29 oktober 2021.

³⁸ Prestatieafspraken 2020-2023, Gemeente Zandvoort en Woonzorg Nederland, d.d. 14 januari 2020.



Woonzorg Nederland geeft aan dat het bestuurlijk contact met de wethouder als prettig en constructief wordt ervaren. De wethouder steekt veel energie in de gezamenlijke ambities en er is sprake van kennisuitwisseling tussen de partijen. Wel wordt aangegeven dat er beperkt expliciet en periodiek wordt gemonitord op de gemaakte afspraken. Echter, omdat op het niveau van individuele projecten de lijnen kort zijn, heeft de corporatie niet het gevoel dat belangrijke ontwikkelingen onbesproken blijven.

De huidige betrokkenen vanuit Woonzorg Nederland hebben in de beginfase van het contact met de gemeente ervaren dat het niet altijd duidelijk was wie het aanspreekpunt was voor projecten in gemeente Zandvoort. Het was voor de corporatie – net na de ambtelijke fusie met Haarlem – lastig om het de juiste contactpersoon aan tafel te krijgen. Woonzorg Nederland vraagt daarnaast aandacht voor het waarborgen van de continuïteit van het beleid over het geheel van een ontwikkeltraject. Er wordt een project aangehaald waarbij in relatief korte tijd drie stedenbouwkundigen zijn betrokken en waar ook verschillende juristen aan hebben gewerkt. Hoewel verloop van medewerkers overal voorkomt, verwacht de corporatie dat de ambtelijke visie op een project koersvast is en dat hierbij ook aan de voorkant alle benodigde aspecten integraal zijn meegenomen. Dit is, zo wordt gesteld, niet altijd het geval. Zo kan het voorkomen dat de gemeente over de tijd heen binnen een plan een andere visie heeft op bijvoorbeeld stedenbouwkundige aspecten, groen of parkeren. Om hier beter op te acteren wordt waarde gehecht aan het maken van betere principeafspraken. Daarmee kan een formeel standpunt van de gemeente over de tijd worden geborgd en behoudt de gemeente altijd zijn publiekrechtelijke mogelijkheden om beleid te wijzigen indien dat van algemeen belang is.³⁹

3.2.2. Samenwerking met marktpartijen

In het kader van dit onderzoek is gesproken met enkele marktpartijen die actief zijn in Zandvoort. Vanuit één van de partijen wordt aangegeven dat er frequent bestuurlijk contact is en dat dit contact als positief wordt bestempeld. Deze respondent ziet dat het gemeentebestuur graag woningen wil bouwen en daarbij – zeker vergeleken met regiogemeenten – kansen en initiatieven omtrent hoogbouw durft te omarmen. Echter, daar waar de bestuurlijke ervaring positief is, worden er enkele aandachtspunten geschetst voor de samenwerking met de ambtelijke organisatie.

Er wordt aangegeven dat er veel wisselingen zijn van medewerkers binnen het ambtelijk apparaat. Bij één specifieke projectontwikkeling heeft de samenwerkingspartner op dit moment te maken met een derde stedenbouwkundige die verantwoordelijk is vanuit de gemeente. Hierdoor is het plan ook al drie keer van koers gewijzigd waardoor vertraging wordt opgelopen. Deze partner loopt er daarnaast tegenaan dat belangen binnen de organisatie – van landschapsarchitectuur tot verkeer – verkokerd zijn en dat een integrale coördinatie hierop ontbreekt. Er is de organisatie nu verzocht om met een gezamenlijk standpunt te komen waarbij belangen worden gebundeld en geprioriteerd alvorens ermee naar buiten wordt getreden.

De eis van de gemeente dat in nieuwe projecten de segmentering 30%-40%-30% wordt toegepast herkennen de marktpartijen. Zo wordt aangegeven dat deze normering wordt begrepen vanuit gemeentelijk perspectief; de marktpartij houdt hier ook rekening mee met in de projectontwikkeling. Deze eis, zo wordt aangegeven, zorgt er wel voor dat er druk ontstaat op het kunnen realiseren van een positieve businesscase. In navolging hierop wordt benadrukt dat het realiseren van een mix aan type woningen binnen projecten moeilijk is in Zandvoort. Ten eerste omdat er überhaupt vanwege de geografische omstandigheden van de gemeente beperkt grond is om op te ontwikkelen. Ten tweede ontstaat er druk vanuit (bestaande) bewoners op het moment dat er vanuit de verdichtingsopgave plannen zijn om dichtbij vrije sector appartementen een deel sociale huur te realiseren.

³⁹ Interview corporatie, d.d. 29 oktober.



Wat daarbij ook speelt is dat het gemeentelijk beleid voorschrijft dat binnen elk project de segmentatie naar type woning moet worden toegepast en dat er in principe geen uitwisseling plaatsvindt van categorieën tussen projecten. Er wordt verwezen naar een regiogemeente waarbij per convenant is afgesproken dat corporaties in sommige projecten 100% sociale huurwoningen realiseren zodat er in een ander project ruimte ontstaat voor vrije sector woningen zonder dat de totale woningbouwprogrammering in disbalans geraakt. Dergelijke afspraken zouden door de marktpartijen die in Zandvoort actief zijn ook worden omarmd.

Ook komt naar voren dat de gemeente in het kader van woningbouw een hoog ambitieniveau heeft ten opzichte van de ruimte die er is om te ontwikkelen. Zo ontstaat er een stapeling van eisen ten aanzien van duurzaamheid (bijvoorbeeld rondom BENG⁴⁰ richtlijnen) en hoge parkeernormen die projecten voor een deel onrendabel maken. Een laatste aandachtspunt zit in de communicatie over wisselende kaders vanuit de gemeente. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Nota Spelregels worden de marktpartijen geconfronteerd met nieuwe richtlijnen en eisen waar niet op was voorbereid. Een (te) hoog ambitieniveau in combinatie met het geconfronteerd worden met nieuwe eisen resulteert in herstructurering van de plannen en bemoeilijkt daarmee de snelheid van de uitvoering van projecten.⁴¹

3.2.3. Samenwerking met de provincie

Vanuit de interviews wordt aangegeven dat de gemeente Zandvoort en de provincie Noord-Holland niet nauw en actief met elkaar samenwerken aan de lokale woningbouwdoelstellingen van de gemeente. Dit komt omdat de formele rol van de provincie hier niet op toeziet. De provincie, is vanuit haar rol, meer op afstand betrokken bij de regionale programmering, bijvoorbeeld door het vaststellen van het Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025. Hierin stelt de provincie de prognoses voor de te bouwen woningen in de regio vast.⁴² In regionaal verband is in Zuid-Kennemerland/IJmond periodiek een paar keer per jaar een voortgangsoverleg over wonen. Op die momenten treffen de provincie en de gemeente Zandvoort elkaar formeel aan de gesprekstafel.

Vanuit het interview met de provincie wordt aangegeven dat de regio Zuid-Kennemerland/IJmond voldoende plancapaciteit heeft, maar dat de regio achterloopt met de realisatie. Voor Zandvoort specifiek, zo wordt aangegeven, geldt dat zij te maken hebben met problematiek rondom stikstof, ook vanuit het feit dat Zandvoort omsloten wordt door natuurgebieden. Hierover is op dit moment ook contact met de gemeente om te kijken hoe hier op kan worden geacteerd in het kader van de woningbouw. Zo heeft de provincie afgelopen zomer een instellingsbesluit genomen voor de oprichting van een 'stikstofbank', waar Zandvoort mogelijk op aan kan haken. Hier moeten echter nog (bestuurlijke) afspraken over worden gemaakt. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat er op het stikstofdossier nauw wordt samengewerkt tussen Haarlem en Zandvoort en dat er in de ambtelijke organisatie gewerkt wordt aan een nieuwe stikstofstrategie.⁴³

Hoewel de provincie niet direct betrokken is bij de lokale programmering wordt aangegeven dat Noord-Holland wel een rol heeft ten aanzien van de versnelling van woningbouw. Zo heeft de provincie in juni 2021 het Masterplan Wonen⁴⁴ vastgesteld dat erop is gericht om gemeenten te helpen om versneld betaalbare woningen te bouwen en betaalbaar te houden. Onderdeel hiervan is onder andere een fonds waar gemeenten aanspraak op kunnen maken voor de inhuur van externe expertise voor het 'vlot trekken' van bouwprojecten.

⁴⁰ Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG).

⁴¹ Interview marktpartijen, d.d. 27 oktober 2021.

⁴² Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025, d.d. 10 maart 2021.

⁴³ Interview ambtelijk, d.d. 27 oktober 2021.

⁴⁴ Masterplan Wonen provincie Noord-Holland (juni 2021).



De provincie verstrekt dan subsidie voor de tijdelijke inhuur door de gemeente van personeel waar volgens de provincie de gemeente Zandvoort ook aanspraak op maakt. Ambtelijk wordt echter aangegeven dat Zandvoort buiten de mogelijkheden valt die de provincie biedt omdat de woningbouwprojecten te klein zijn. De provincie herkent dit issue bij meer gemeenten en werkt daarom aan een regeling waarbij ook voor kleinere projecten (van circa 200 woningen) de mogelijkheid wordt geboden om de woningbouwopgave te versnellen.⁴⁵

3.3. Uitvoering van het woningbouwbeleid – analyse

In deze analyse maken we een onderscheid tussen de uitvoeringskaders op papier en de uitvoering in de praktijk.

Uitvoeringskaders op papier

Vanuit subparagraaf 3.1.1. komt naar voren dat er een logische vertaling zit van de ambities en doelstellingen naar acties en maatregelen op papier. Met het Uitvoeringsprogramma 2019-2025, de lokale prestatieafspraken met corporaties en de Nota Spelregels heeft de gemeente de beschikking over een kader waarbinnen de uitvoering kan worden vormgegeven. Ook beschikt de gemeente op papier over instrumentaria voor de uitvoering. Zo is in oktober 2018 het amendement Fonds sociale woningbouw in 2018 door de raad vastgesteld waarmee extra kan worden ingezet op sociale woningbouw. Daarnaast wordt op dit moment stevig ingezet op de ontwikkeling van een nieuwe Huisvestingsverordening 2022 waarmee de gemeente zijn beleidsregels ten aanzien van woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad wil herijken.

We constateren dus dat het de gemeente lukt om op papier afspraken te maken ten behoeve van de uitvoeringspraktijk. De ambtelijke fusie heeft er, zo stellen we vast, mede voor gezorgd dat de kennis en capaciteit voor de ontwikkeling van het uitvoeringskader is toegenomen. Dit wordt met name zichtbaar bij de ontwikkeling van de Nota Spelregels 2020. De gemeente Zandvoort kon hierbij profiteren van de kennis en capaciteit die in de organisatie is toegevoegd per 1 januari 2018. Deze methodiek werd namelijk eerder al in Haarlem toegepast.

Uitvoering in de praktijk

Hoewel de ambtelijke capaciteit voor de ontwikkeling van het uitvoeringskader dus evident is, constateren we dat de ambtelijke organisatie kwetsbaar is in de daadwerkelijke uitvoering van de woningbouwdoelstellingen. Zowel marktpartijen als corporaties lopen aan tegen het feit dat er veel verloop is binnen de ambtelijke organisatie en dat ook de beleidsmatige continuïteit binnen projecten niet wordt gewaarborgd. Het is meermaals voorgekomen dat plannen van een herontwerp zijn voorzien nadat er een nieuwe functionaris vanuit de gemeente op een project terecht kwam. Daarnaast ervaren corporaties en marktpartijen dat de gemeente niet altijd met één integraal standpunt met gebundelde belangen naar buiten treedt. Er wordt aandacht gevraagd voor het beter borgen van principeafspraken. Daardoor blijft een formeel standpunt van de gemeente duidelijk voor de samenwerkingspartners, maar behoudt de gemeente tegelijkertijd de mogelijkheden om beleid te wijzigen indien dat van algemeen belang is.

⁴⁵ Interview provincie, d.d. 21 oktober 2021.



Wat tevens uit de voorgaande paragrafen naar voren komt is het feit dat de uitbreidingsmogelijkheden in Zandvoort beperkt zijn. Het is voor de gemeente vrijwel alleen maar mogelijk om woningbouw toe te voegen door te verdichten. Deze verdichtingsopgave brengt uitdagingen met zich mee. Zo is er druk vanuit zittende inwoners bij plannen waarbij (sociale huur)woningen nabij worden toegevoegd. Volgens diverse betrokkenen staat dit vanwege de korte lijnen met de gemeentepolitiek snel geagendeerd op de raadsagenda. Waar ook vaak politieke discussie over bestaat, zo bevestigen verschillende partijen, is de parkeernorm die gekoppeld is aan nieuwe plannen. Het niet op één lijn kunnen komen vanuit de politiek lijkt de woningbouwontwikkeling te vertragen.

Waar de gemeente zelf in samenwerking tegenaan is gelopen in de afgelopen jaren is de moeizame relatie met Woonstichting De Key. Dit is het resultaat van het feit dat De Key zich al een langere periode aan het oriënteren was op de verkoop van het bezit (circa 90% van de sociale huurvoorraad) in Zandvoort. Gedurende deze oriëntatiefase heeft De Key zich niet bereid gevoeld om te investeren in de sociale huurvoorraad in Zandvoort. De gemeente is content met de huidige samenwerking met Pré Wonen die de prestatieafspraken van De Key heeft overgenomen. In het meest recente bod van Pré Wonen heeft de corporatie zich ook uitgesproken om wel op korte termijn te willen investeren in sociale woningbouw.

De samenwerking met de provincie vindt vooral plaats vanuit de regionale afspraken die er worden gemaakt. Hoewel de provincie geen directe betrokkenheid heeft bij de lokale uitvoering kan Noord-Holland wel een rol spelen ten aanzien van de versnelling van de woningbouw. De provincie biedt hiertoe verschillende mogelijkheden, waar de gemeente nu van aangeeft geen gebruik te (kunnen) maken omdat de woningbouwprojecten te klein zijn. De provincie geeft echter aan dat er voor Zandvoort wel degelijk mogelijkheden zijn in het kader van de woningbouwversnelling. Zo wordt er in Noord-Holland ook gewerkt aan het opzetten van een regeling voor kleinere projecten waar Zandvoort eventueel gebruik van kan maken.

3.4. Toetsing op de normen – uitvoering van het woningbouwbeleid

Aspect		Normen
3. Uitvoering woningbouw-beleid	a.	De doelen zijn volledig en herleidbaar vertaald in acties en maatregelen ten behoeve van de uitvoering van het woningbouwbeleid.
	b.	De verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van het beleid zijn duidelijk belegd, zowel intern als bij samenwerkingspartners, op basis van concrete afspraken.
	c.	De samenwerking met andere belanghebbenden, zoals woningbouwcorporaties, de provincie Noord-Holland en marktpartijen, draagt constructief bij aan de doelrealisatie.

We stellen vast dat er een logische vertaling zit van de woningbouwdoelstellingen naar acties en maatregelen ten behoeve van de uitvoering van het woningbouwbeleid. Hiermee wordt er voldaan aan **norm 3a**. De gemeente Zandvoort heeft in de afgelopen jaren een uitvoeringskader neergezet via het Uitvoeringsprogramma 2019-2025, lokale prestatieafspraken met corporaties en de Nota Spelregels voor woningbouwontwikkeling sociale huur en betaalbare huur en koop. Daarnaast heeft de gemeente beleidsmatig de beschikking over instrumentaria die bijdragen aan de uitvoering van het woningbouwbeleid. Via het amendement Fonds sociale woningbouw kan de gemeente op dit moment tekorten opvangen die ontstaan in de grondexploitatie omdat er extra kwaliteiten aan de sociale huur worden toegekend. Daarnaast gaat er op dit moment veel aandacht uit naar de vaststelling van een nieuwe Huisvestingsverordening 2022 waarmee de gemeente beleidsregels herzielt in het kader van de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad.



Daarnaast constateren we dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van het beleid duidelijk zijn belegd bij samenwerkingspartners en dat hier concrete afspraken aan ten grondslag liggen. Hiermee wordt er voldaan aan **norm 3b**. De afspraken in het kader van de verdeling naar doelgroep (30%-40%-30%) zijn bekend bij corporaties en marktpartijen, en worden ook nageleefd. Daarnaast zijn met beide corporaties die actief zijn in Zandvoort prestatieafspraken gemaakt waarin de verantwoordelijkheden voor de uitvoering worden verdeeld. Zandvoort heeft echter in de afgelopen jaren een moeizame relatie gehad met Woonstichting De Key, die per 1 januari 2021 is opgevolgd door Pré Wonen. Woonstichting De Key was zich, ondanks het jaarlijks vaststellen van prestatieafspraken, aan het oriënteren op de verkoop van het bezit (circa 90% van de sociale huurvoorraad) in Zandvoort. Gedurende deze oriëntatiefase heeft De Key zich beperkt geroepen gevoeld om te investeren in de gemeente. Pré Wonen heeft zich daarentegen, tot genoegen van Zandvoort, verbonden aan een opgave van het toevoegen van 160 nieuwe sociale huurwoningen tot aan 2025.

Hoewel er concrete afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het woningbouwbeleid ontstaat vanuit de samenwerkingspartners het beeld dat de uitvoering van het woningbouwbeleid kwetsbaar is en dat de huidige samenwerking beperkt constructief is. De kwetsbaarheid van de samenwerking zit zowel op ambtelijk (organisatorisch) als op bestuurlijk (politiek) niveau. Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat er regelmatig verloop is van specifieke ambtenaren binnen projecten. Hierdoor verandert ook vaak de visie van de gemeente op het project en worden plannen herontworpen. De partners hebben behoefte aan koersvastheid van de gemeente en een integraal standpunt ten aanzien van ontwikkelingen. Wat daarnaast vanuit verschillende betrokkenen wordt aangegeven is dat politieke discussies de besluitvorming en daarmee de uitvoering van woningbouwplannen vertraagt. Deze discussies worden mede ingegeven door de druk vanuit bestaande inwoners die hinder ondervinden van woningbouwontwikkelingen nabij. Een ander punt dat regelmatig terug komt is de aan woningbouwplannen gekoppelde parkeernorm waar geen overeenstemming over wordt bereikt. Het bovenstaande in ogenschouw nemende stellen we vast dat er niet wordt voldaan aan **norm 3c**.



4. Doelrealisatie

In dit hoofdstuk staat de doelrealisatie van de woningbouwdoelstellingen centraal. Als eerste wordt gekeken naar de wijze waarop de voortgang van de doelrealisatie wordt gemonitord (paragraaf 4.1). Vervolgens staan we stil bij de daadwerkelijke doelrealisatie (paragraaf 4.2). Tenslotte wordt in paragraaf 4.3 een toetsing gedaan op de normen.

4.1. Monitoring woningbouw

4.1.1. Monitoring in ontwikkeling – beschrijving

Vanuit het bestuurlijke interview en de ambtelijke gesprekken wordt aangegeven dat in Zandvoort op dit moment gebruik wordt gemaakt van een monitorsysteem waarin de plancapaciteit wordt opgenomen. Dit systeem wordt periodiek ambtelijk gevuld. De betrokken bestuurder is ook op de hoogte van dit systeem en de voortgang van plannen via bilaterale voortgangsoverleggen die worden gevoerd met projectleiders. In dit systeem wordt relevante informatie over de plannen bijgehouden; bijvoorbeeld of het om harde/zachte plancapaciteit gaat en de status dat het project heeft qua besluitvorming. Deze informatie wordt ook met de provincie gedeeld en levert de input op voor de regionale monitoring en de regionale gesprekken over de woningbouwontwikkeling. Deze systematiek is ook de basis voor de informatie die aan de raad wordt verschaft in de programmabegroting.⁴⁶

4.1.2. Monitoring in ontwikkeling – analyse

Wat duidelijk uit de interviews naar voren komt is dat de huidige monitoringssystematiek zich hoofdzakelijk richt op woningbouwplannen en niet op de daadwerkelijke realisatie. Ook door de provincie wordt bevestigd dat er op dit moment wordt gewerkt aan het opzetten van een regionale monitoring; hoewel de plancapaciteit wordt bijgehouden, moet de monitor qua doelrealisatie nog worden uitgewerkt. Ook op gemeentelijk niveau moet deze slag worden gemaakt. Zo wordt ambtelijk gesteld dat het moeite kost om de plancapaciteit en de realisatie op elkaar aan te laten sluiten en te integreren via één systeem. Ook bestuurlijk wordt aangegeven dat de monitoring van de doelrealisatie nog in ontwikkeling is en dat de gemeente hier iets bij achterloopt. Daarnaast wordt het beeld geschetst dat er op dit moment met name wordt gestuurd op individuele projecten in plaats van op de totale woningbouwprogrammering. Het lukt op dit moment te beperkt om totaaloverzichten van de woningbouwrealisatie op te leveren. Dit constateert de rekenkamer ook vanuit de uitvoering van dit onderzoek. Het heeft een aanzienlijke tijd geduurd voordat er daadwerkelijk cijfers ten aanzien van woningbouw als input voor dit onderzoek werden verstrekt.

⁴⁶ Interview ambtelijk, d.d. 27 oktober 2021/Interview bestuurlijk, d.d. 27 oktober.



4.2. Realisatie woningbouwdoelstellingen – analyse

In subparagraaf 4.2.1 kijken we naar de realisatie van de woningbouwdoelstellingen. Vervolgens wordt in subparagraaf 4.2.2 ingegaan op verklarende factoren voor (de beperkte mate van) de doelrealisatie.

4.2.1. Realisatie vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen

Zoals in hoofdstuk 2 werd geconstateerd kent de gemeente Zandvoort vier belangrijke doelstellingen ten aanzien van woningbouw. Belangrijk hierbij is om te vermelden dat deze doelstellingen zich concentreren op de periode 2018/2019 t/m 2025. Dit betekent dat de doelstellingen nog verder doorlopen in de tijd en dat deze nog niet gerealiseerd (hoeven) zijn. In het kader van dit onderzoek kijken we met name naar de huidige stand van zaken en in hoeverre de doelstellingen op koers liggen. Dit doen wij onder andere op basis van de meest recente cijfers ten aanzien van woningbouw die de rekenkamer op 3 december 2021 heeft ontvangen van de ambtelijke organisatie. Mede op basis van figuur 7 doen wij een analyse van de doelrealisatie en/of de koers van de woningbouwdoelstellingen.

Periode	Totaal	Huur						Koop					
		sociaal		vrije sector				betaalbaar		middelduur		duur	
		€ 720		< € 1200		> € 1200		< € 215.000		€ 215.000 - € 350.000		> € 350.000	
		ggb*	app**	ggb	app	ggb	app	ggb	app	ggb	app	ggb	app
2018	29								28		1		
2019	4												4
2020	43										2	32	9
2021	100								32		32		36
Totaal	176	0	0	0	0	0	0	0	60	0	35	32	49

* ggb = grondgebonden woning

** app = appartement

Figuur 7. Woningbouwrealisatie in de gemeente Zandvoort in de periode 2018 t/m 2021 (meest recente cijfers ambtelijke organisatie)

1. Het toevoegen van 630 woningen periode in de periode 2018-2025 waarvan 20% via transformatie.

De meest recente cijfers vanuit de organisatie laten zien dat er in de periode 2018 t/m 2021 (peildatum 3 december 2021) in Zandvoort 176 woningen zijn gerealiseerd. Doelstelling 1 is aan het einde van dit kalenderjaar op de helft qua tijd (periode 2018-2021 en periode 2022-2025). De gemeente heeft op de helft van de tijdsspanne nog niet de helft van het aantal beoogde woningen gerealiseerd maar iets minder dan een kwart van het aantal beoogde woningen. Vanuit de realisatiecijfers (figuur 7) lijkt deze doelstelling niet op koers te liggen.

Om een uitspraak te kunnen doen over deze doelstelling richting 2025 moeten we ook kijken naar de plancapaciteit en de planning van de gemeente wat betreft het aantal woningen dat in de periode tot en met 2025 wordt opgeleverd. In de meest recente Programmabegroting 2022-2026⁴⁷ staan de volgende cijfers die komen van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) en de monitor plancapaciteit (figuur 8).

⁴⁷ Programmabegroting gemeente Zandvoort 2022-2026, p. 100.



Prestatie indicator	Nul-meting	Realisatie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Bron
Woningproductie	30	2 (2020) 33 (2019) 29 (2018)	144	0	110	68	75	40	CBS/ monitor plancapaciteit
Gemiddelde inschrijf-.wachtijd sociale huurwoning Zandvoort in jaren	6,9	6,9 (2019) 7,1 (2020)	6,5	7,1	7,1	7,1	7,0	7,0	Woonservice
Aantal sociale huurwoningen van woningcorporaties in Zandvoort	2.708	2.708 (2019) 2699 (2020)	2.708	2.759	2.759	2.859	2.859	2859	Corporaties

Figuur 8. Cijfers woningproductie, inschrijf- en wachtijd, en aantal corporatiewoningen uit Programmabegroting 2022-2026

Het college geeft op basis van deze cijfers aan dat er wordt beoogd om in de periode 2018 t/m 2025 in totaal 461⁴⁸ woningen te produceren. Wat hierbij opvalt is dat er gebruik wordt gemaakt van cijfers van het CBS die niet overeenkomen met de cijfers van de ambtelijke organisatie. Met name de realisatiecijfers van 2019 (4 om 39) en 2020 (43 om 2) lijken sterk met elkaar te verschillen.

Een belangrijk aspect dat we in ogenschouw moeten nemen is dat de gemeente 20% van de totale woningbouwtoevoeging van 630 woningen in de periode 2018-2025 wil realiseren door middel van transformatie. Figuur 7 en figuur 8 bieden geen inzicht in de toevoegingen door transformatie. Voornoemde figuren gaan namelijk alleen in op de nieuwbouwproductie die – gelet op de transformatiedoelstelling – 80% van de totale woningbouwtoevoeging zou moeten uitmaken.

Omdat de brondata van de ambtelijke organisatie (figuur 7) en de programmabegroting/CBS/monitor plancapaciteit (figuur 8) sterk van elkaar verschillen en er geen data voorhanden is met betrekking tot transformatie kan er geen eenduidig beeld worden gevormd van de mate van doelrealisatie van doelstelling 1. Wat we wel kunnen vaststellen is dat de beoogde toevoeging van 461 woningen op een totaal van 630 woningen in de periode 2018-2025 geen 80% is maar circa 73,2%. Ongeacht wat de gemeente aan woningbouwtoevoegingen zal realiseren via transformaties in de periode 2018-2025 voldoet de gemeente dus niet aan de beoogde norm van 80% nieuwbouwproductie.

2. Van alle woningtoevoegingen in de periode 2018 t/m 2025 bestaat 30% uit sociale huurwoningen, 40% uit betaalbare en middeldure woningen en 30% vrij/duur

Doelstelling 2 gaat over de verdeling van woningtoevoegingen naar type woning. Op basis figuur 7 kunnen we een overzicht maken van de huidige toevoeging van nieuwbouwwoningen in de periode 2018 t/m 2021 om deze vervolgens naast de beoogde verdeling uit het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025 te zetten. Dit resulteert in figuur 9.

⁴⁸ Figuur 8, naar de Programmabegroting 2022-2026, geeft aan dat er gepland wordt om 29 (2018) + 33 (2019) + 2 (2020) + 144 (2021) + 0 (2022) + 110 (2023) + 68 (2024) + 75 (2025) = 461 woningen te realiseren.



Type woning	Beoogde toevoeging 2019-2025	Realisatie toevoeging 2018-2021
30% sociale huur	189 (30%)	0 (0%)
20% betaalbaar	126 (20%)	60 (34%)
20% middelduur	126 (20%)	35 (20%)
30% vrij/duur	189 (20%)	81 (46%)
<i>Totaal</i>	<i>630 (100%)</i>	<i>176 (100%)</i>

Figuur 9. Beoogde verdeling woningbouwtoevoegingen 2019-2025 en realisatie verdeling periode 2019-2021

Hoewel deze doelstelling nog niet op de helft zit van de totale tijdsspanne kunnen we op basis van de meest recente cijfers vaststellen dat de huidige verdeling van nieuwbouwtoevoegingen niet overeenkomt met de beoogde verdeling. Er zit in de realisatie tot nu toe met name een discrepantie tussen de toevoeging van het aantal sociale huurwoningen (0% ten opzichte van 30%) en het aantal toevoegingen in de categorie vrij/duur (46% ten opzichte van 20%).

We kunnen ons voor dit onderzoek niet beroepen op andere documentatie of informatie die inzicht biedt in de beoogde verdeling van de woningbouwtoevoegingen in de periode 2022-2025. Het is daardoor onduidelijk of en zo ja, hoe de gemeente stuurt op het herstellen van de verdeling van de woningbouwtoevoegingen in de periode tot en met 2025.

3. De sociale voorraad moet licht toenemen in de periode 2019-2025

In het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 is het doel gesteld dat de sociale voorraad licht moet toenemen in de periode 2019-2025.

Op basis van figuur 7 en figuur 9 stellen we vast dat in de realisatie van nieuwbouwwoningen tot nu toe er geen sociale huurwoningen aan de voorraad zijn toegevoegd. Omdat de doelstelling zich richt op de periode tot aan 2025 kijken we echter ook naar de beoogde toevoeging van het aantal sociale huurwoningen tot aan 2025. In de Programmabegroting 2022-2026 (figuur 8) geeft het college aan dat corporaties in 2019 in totaal 2.708 sociale huurwoningen bezitten en dat de voorraad toeneemt naar 2.859 sociale huurwoningen in 2025. Ook heeft Pré Wonen in augustus 2021 een bod gedaan aan de gemeente waarmee de afspraak is gemaakt dat de corporatie 160 sociale woningen gaat toevoegen tot aan 2025⁴⁹. Als het lukt om de beoogde projecten tot een goed einde te brengen lukt het de gemeente om de sociale voorraad licht te laten toenemen in de periode 2019-2025.

4. In de periode 2018-2025 worden (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad

In het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 is het doel gesteld dat in de periode 2018-2025 (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen worden toegevoegd aan de woningvoorraad.

⁴⁹ Bod Pré Wonen 2022-2024 aan de gemeente Zandvoort, d.d. 24 augustus 2021 (p.5).



Op basis van diverse bronnen constateren we dat deze doelstelling op koers lijkt te liggen. Ten eerste kunnen we vanuit figuur 7 opmaken dat van de 176 gerealiseerde woningen er 144 zijn opgeleverd in de vorm van appartementen en 32 in de vorm van grondgebonden woningen. Vanuit de interviews wordt bevestigd dat het grootste gedeelte van de huidige realisatie, maar ook van de beoogde realisatie plaatsvindt in de vorm van appartementen⁵⁰. Dit zijn woningen waarbij alle kamers op dezelfde verdieping bevinden. Deze toevoegingen kunnen worden gelabeld onder het kopje nultredenwoningen. Ook in de jaarrekening 2020⁵¹ wordt expliciet melding gemaakt van de voortgang van deze doelstelling. Het college geeft hierbij aan: 'Conform het Uitvoeringsprogramma Wonen is in 2020 gestart met de bouw van 100 nultredenwoningen op het voormalige AWZI-terrein'. Het is de bedoeling dat deze woningen worden gerealiseerd binnen de voorgenomen periode tot aan 2025.

4.2.2. Verklarende factoren voor (beperkte mate van) doelrealisatie

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de geplande nieuwbouwproductie achterloopt op planning. Het feit dat de gemeente moeite heeft gehad in de periode 2018 tot heden om nieuwbouw te realiseren wordt bevestigd in de verschillende gesprekken die met de gemeente en met samenwerkingspartners zijn gevoerd. Hier is in hoofdstuk 3. (Uitvoering) reeds uitgebreider op gereflecteerd. Hieronder staan we kort stil bij de drie belangrijkste verklarende factoren voor de belemmering in de doelrealisatie tot nu toe.

Moeizame relatie tussen de gemeente en Woonstichting De Key

Wat vanuit diverse gesprekken naar voren komt is het feit dat de gemeente en Woonstichting De Key in de afgelopen jaren een moeizame relatie onderhielden. Dit komt met name voort uit het feit dat De Key zich al een langere periode aan het oriënteren was om het bezit in Zandvoort te verkopen en zich te concentreren op hun core business in Amsterdam. In de periode dat De Key zich aan het oriënteren was op het vertrek, zo wordt aangegeven, was de woonstichting niet meer bereid om investeringen te doen die ten goede kwamen voor de gemeente Zandvoort.⁵² Het ontbreken van deze bereidwilligheid om te investeren in sociale huurwoningen is een verklaring voor het feit dat er in de periode 2018-2021 geen sociale huurwoningen zijn gerealiseerd (figuur 6). Dit heeft een negatieve invloed gehad op de doelrealisatie van doelstelling 1 en doelstelling 2.

Desondanks lijkt op basis van de data van de corporaties uit de Programmabegroting 2022-2026 (figuur 7) dat de sociale woningvoorraad in de komende jaren wel degelijk zal toenemen. De verklaring hiervoor die wordt aangegeven is de bereidwilligheid van Pré Wonen om in de komende jaren sociale huurwoningen te realiseren. Met het bod dat Pré Wonen heeft gedaan aan de gemeente wordt uitgegaan van het realiseren van 160 sociale huurwoningen tot 2025 op de ontwikkellocaties Corodex-terrein, Watertorenplein, Duinwachter en Mariaschool.⁵³

Politieke discussies: het politiek niet op één lijn kunnen komen bij concrete woningbouwontwikkelingen

Zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd ervaren met name het college en de organisatie dat de wijze waarop besluitvorming over nieuwbouwplannen plaatsvindt de snelheid in de uitvoering belemmert. Dit is met name van invloed op doelstelling 1 en 2 (samengepakt het realiseren van 630 woningen via de vastgestelde verdeling naar doelgroep).

⁵⁰ Interview ambtelijk, d.d. 27 oktober.

⁵¹ Jaarrekening gemeente Zandvoort 2020, d.d. juni 2021.

⁵² Interview ambtelijk, d.d. 25 oktober 2021/Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober 2021.

⁵³ Bod Pré Wonen 2022-2024 aan de gemeente Zandvoort, d.d. 24 augustus 2021 (p.5).



Er is een aantal projecten, zo wordt gesteld, dat nog niet richting uitvoering kan gaan omdat hierover politiek niet op één lijn kan worden gekomen. De thema's die met name onderwerp van discussie zijn, zijn de parkeernorm binnen plannen en de druk van de bestaande omgeving op nieuwe plannen. Ook vanuit de sessie met de raad komt naar voren dat dit heikele punten zijn waarover het lastig is politiek overeenstemming te bereiken. Dit wordt vanuit de organisatie als verklarende factor naar voren gebracht voor de belemmering van de woningbouwrealisatie. Ook marktpartijen geven aan dat de parkeernorm en de druk van 'zittende inwoners' het realiseren van projecten bemoeilijken.

Verloop in ambtelijke capaciteit waardoor gemeentelijke visie op project verandert en vertraging ontstaat

Tenslotte wordt – met name vanuit samenwerkingspartners – de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie in Zandvoort als verklarende factor benoemd voor vertraging in de nieuwbouwrealisatie. Zowel woningbouwcorporaties als ontwikkelaars ervaren in hun projecten een groot verloop van specifieke ambtelijk betrokkenen. Beiden refereren aan een project waarin zij in korte tijd te maken hebben met drie stedenbouwkundigen vanuit de gemeente. Wat hierbij ook speelt is het gebrek aan koersvastheid vanuit de gemeente binnen deze plannen. Met het verloop van medewerkers veranderen de plannen ook waardoor vertraging in de realisatie wordt opgelopen.

4.3. Toetsing op de normen – doelrealisatie

Aspect		Normen
4. Doel- realisatie	a.	De acties en de maatregelen zijn conform opzet uitgevoerd waardoor de vastgestelde ambities en doelen zijn bereikt. Inzichtelijk is wat de mate van doeltreffendheid heeft bepaald.
	b.	De doelrealisatie wordt gemonitord en op basis daarvan vindt - indien nodig - bijsturing plaats.

Zoals in hoofdstuk 2 werd geconstateerd heeft de gemeente Zandvoort vier SMART woningbouwdoelstellingen geformuleerd met een looptijd van 2018/2019 tot en met 2025. Omdat aan alle doelstellingen een tijdsspanne is gekoppeld die tot na deze onderzoeksperiode reikt, kunnen we geen einduitspraak doen over de doeltreffendheid. Wel kunnen we op basis van de huidige realisatiecijfers en de doorkijk richting 2025 toetsen of de doelstellingen op koers liggen om behaald te worden. Dit is uitgewerkt in onderstaand overzicht.



Doelstelling	Op koers?																
Het toevoegen van 630 woningen in de periode 2018-2025 waarvan 20% via transformatie.	In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd. De Programmabegroting 2022-2026 laat zien dat de gemeente plant op het in totaal realiseren van 461 nieuwe woningen in de periode 2018-2025. Hiermee wordt niet voldaan aan de gestelde norm om 80% (= 504 woningen) via nieuwbouw te realiseren. Daarnaast is onduidelijk hoeveel woningen er toegevoegd zijn en zullen worden via transformatie. Deze gegevens zijn niet voorhanden binnen de gemeente. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
Van alle nieuwe woningtoevoegingen in de periode 2018 t/m 2025 bestaat 30% uit sociale huurwoningen, 40% uit betaalbare en middeldure woningen en 30% vrij/duur.	<table><tr><td>In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:</td><td><table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table></td></tr><tr><td>In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het in terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.</td><td> → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd. </td></tr></table>	In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:	<table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table>	Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021	30% sociale huur	0 (0%)	20% betaalbaar	60 (34%)	20% middelduur	35 (20%)	30% vrij/duur	81 (46%)	Totaal	176 (100%)	In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het in terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.	→ Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.
In de periode 2018 t/m 2021 zijn er 176 woningen gerealiseerd met de volgende verdeling:	<table><tr><th>Type woning</th><th>Realisatie toevoeging 2018-2021</th></tr><tr><td>30% sociale huur</td><td>0 (0%)</td></tr><tr><td>20% betaalbaar</td><td>60 (34%)</td></tr><tr><td>20% middelduur</td><td>35 (20%)</td></tr><tr><td>30% vrij/duur</td><td>81 (46%)</td></tr><tr><td>Totaal</td><td>176 (100%)</td></tr></table>	Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021	30% sociale huur	0 (0%)	20% betaalbaar	60 (34%)	20% middelduur	35 (20%)	30% vrij/duur	81 (46%)	Totaal	176 (100%)				
Type woning	Realisatie toevoeging 2018-2021																
30% sociale huur	0 (0%)																
20% betaalbaar	60 (34%)																
20% middelduur	35 (20%)																
30% vrij/duur	81 (46%)																
Totaal	176 (100%)																
In de woningbouwrealisatie tot aan 2021 is de verdeling naar type woningen in disbalans. Onduidelijk is hoe de gemeente stuurt op het in terug in balans brengen van deze verdeling in de periode tot aan 2025.	→ Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling niet op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
De sociale voorraad moet licht toenemen in de periode 2019-2025.	De Programmabegroting 2022-2026 laat zien dat gepland staat om de sociale voorraad van corporaties toe te laten nemen naar 2.859 in 2025 ten opzichte van 2019, waarin de corporaties in totaal 2.708 sociale huurwoningen bezaten. Daarnaast is in augustus 2021 concreet afgesproken dat Pré Wonen 160 sociale woningen gaat toevoegen tot aan 2025⁵⁴. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling op koers ligt om te worden gerealiseerd.																
In de periode 2018-2025 worden (minimaal) 200 geschikte nultredenwoningen toegevoegd aan de woningvoorraad.	Van de 176 gerealiseerde woningen in de periode 2018-2021 zijn er 144 opgeleverd in de vorm van appartementen. Daarnaast is in 2020 gestart aan de bouw van 100 nultredenwoningen op het voormalige AWZI-terrein. Ook een groot deel van de tot aan 2025 geplande woningbouwontwikkeling zal plaats vinden in de vorm van appartementen/nultredenwoningen. → Op basis hiervan stellen we vast dat deze doelstelling op koers ligt om te worden gerealiseerd.																

⁵⁴ Bod Pré Wonen 2022-2024 aan de gemeente Zandvoort, d.d. 24 augustus 2021 (p.5).



We stellen vast dat de beoogde acties en de maatregelen ten zijn dele uitgevoerd waardoor twee van de vier woningbouwdoelstellingen op koers liggen om in 2025 te worden gerealiseerd. Voor de andere twee doelstellingen geldt dat deze op dit moment niets op koers (lijken te) liggen. We herkennen drie belemmerende verklarende factoren voor de doelrealisatie die met name doelstelling 1 en 2 raken: de (eerdere) moeizame relatie tussen de gemeente en Woonstichting De Key; het politiek niet op één lijn kunnen komen bij woningbouwontwikkelingen en het verloop in ambtelijke capaciteit waardoor gemeentelijke visie op project verandert en vertraging ontstaat. Er zijn daarnaast twee factoren te benoemen die er (mede) voor zorgen dat de andere twee doelstellingen op koers liggen: het feit dat Pré Wonen heeft aangegeven te willen investeren in sociale huurwoningen in Zandvoort (doelstelling 3) en het feit dat nieuwbouw in Zandvoort hoofdzakelijk plaatsvindt in de vorm van appartementen (doelstelling 4). Het bovenstaande in ogenschouw nemende stellen we vast dat er gedeeltelijk wordt voldaan aan **norm 4a**.

We constateren daarnaast dat de doelrealisatie beperkt wordt gemonitord en dat er daarom niet kan worden bijgestuurd op basis van een dergelijke monitoringssystematiek. Zandvoort voldoet hiermee niet aan **norm 4b**. Op dit moment ziet de monitoringssystematiek alleen toe op plancapaciteit en wordt er niet gemonitord op de daadwerkelijke realisatie van doelstellingen. Het opzetten van een monitoringssystematiek op basis waarvan kan worden bijgestuurd is een slag die verder moet worden ontwikkeld binnen de gemeente.



d

5. Rol van de raad

In dit hoofdstuk staat de rol van de raad bij het woningbouwbeleid centraal. In paragraaf 5.1 kijken we naar de betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming. Vervolgens zoomen we in op de instrumenten waar de raad over bezit en de manier waarop de raad deze inzet (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 kijken we naar de informatievoorziening over de woningbouwdoelstellingen en we sluiten af met een toets op de normen in paragraaf 5.4.

5.1. Betrokkenheid raad bij beleidsvorming

5.1.1. Betrokkenheid raad bij vaststellen ambities en woningbouwdoelstellingen

In paragraaf 2.2 is de chronologische beleidsontwikkeling geschetst van de ontwikkeling van het woningbouwbeleid in Zandvoort in de periode 2016 tot en met 2021. Daarbij werd vastgesteld dat er vijf documenten zijn die de beleidsmatige inbedding vormen voor de woningbouwambities en doelstellingen van de gemeente. In de tabel hieronder wordt aangegeven hoe de raad hierbij betrokken is geweest.

Beleidsdocument	Betrokkenheid raad	Opmerkingen
Lokale Woonvisie: Wonen in Zandvoort (2016-2020)	Vastgesteld door de raad op 24 mei 2016	Drie uitgangspunten/ambities op het brede thema wonen
Regionaal Actieprogramma Wonen Zuid-Kennemerland/IJmond (RAP 2016-2020)	Vastgesteld door de raad op 28 juni 2016 (na voorstel college op 17 mei 2016)	Duidelijke onderbouwing van het college in begeleidende raadsstuk
Raadsprogramma 2018-2022	Vastgesteld door de raad op 8 mei 2018	Sorteert voor op het Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025
Uitvoeringsprogramma Wonen 2019-2025	Vastgesteld door de raad op 23 april 2019	Hierin zijn de vier belangrijkste woningbouwdoelstellingen opgenomen
Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025	Vastgesteld door college op 9 februari 2021 en bestendigd door de raad op 10 maart 2021	In raadsstuk wordt duidelijk onderbouwd hoe het woonakkoord zich verhoudt binnen de lokale beleidsuitgangspunten

5.1.2. Betrokkenheid raad bij uitwerking in uitvoering afspraken

Op 23 april 2019 stelt de gemeenteraad van Zandvoort het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 vast. Dit document, zo staat aangegeven, vormt het kader op basis waarvan prestatieafspraken gemaakt kunnen worden met corporaties De Key en Woonzorg Nederland. Vanuit de documenten en de gesprekken komt echter naar voren dat de raad hier ook aan de voorkant bij betrokken is geweest. De raad heeft formeel de volgende besluiten genomen ten aanzien van de prestatieafspraken:

- Op 26 november 2016 het college als zienswijze mee te geven in te stemmen met de prestatieafspraken 2017-2021 tussen de gemeente Zandvoort, Woonstichting De Key en HPZ-Arcade.⁵⁵

⁵⁵ Raadsbesluit zienswijze instemmen prestatieafspraken 2017-2021, d.d. 22 november 2016



- Op 21 oktober 2016 het college als zienswijze mee te geven in te stemmen met de prestatieafspraken 2018 tussen de gemeente Zandvoort, Woonstichting De Key en HPZ-Arcade.⁵⁶
- Op 25 februari 2020 het college als zienswijze mee te geven in te stemmen met de prestatieafspraken 2020 tussen de gemeente Zandvoort, Woonstichting De Key en HPZ-Arcade.⁵⁷

Over de prestatieafspraken die met Woonzorg Nederland zijn gemaakt voor de periode 2020-2023 is op 14 januari door het college een besluit genomen dat vervolgens met de raad is gedeeld.

Vanuit de dossierstudie zien we dat de raad ook enkele amendementen heeft aangenomen in het kader van de prestatieafspraken met De Key en HPZ-Arcade. Zo heeft de raad tijdens de raadsvergadering van 28 december 2018 een het amendement 'Heronderhandelen prestatieafspraken 2019' vastgesteld. Kern van dit besluit is dat de geplande prestatieafspraken van 2019 niet vastgesteld moeten worden omdat deze volgens de raad onvoldoende voldoen aan de uitgangspunten ten behoeve van sociale woningbouw. Op basis hiervan is ingezet om de prestatieafspraken voor 2019 conform dit amendement aan te scherpen.

Met het vertrek van De Key uit Zandvoort is in 2021 Pré Wonen een belangrijke lokale samenwerkingspartner geworden. In de zomer van 2021 doet Pré Wonen een bod op het gemeentelijk volkshuisvestelijkbeleid voor het jaar 2022 en verder. Het college besluit de commissie Ruimte en Economie over dit bod te informeren en nodigt de commissie uit om aandachtspunten mee te geven voor het maken van nieuwe prestatieafspraken tussen Pré Wonen, HPZ-Arcade en de gemeente.⁵⁸

5.1.3. Betrokkenheid raad bij beleidsvorming – analyse

Op basis van de vorige subparagrafen komt naar voren dat de raad vanuit zijn formele rol betrokken is geweest bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van woningbouw. Wat hierbij naar voren komt is dat er in de begeleidende raadsstukken een duidelijke onderbouwing wordt gegeven van de nieuwe uitgangspunten en hoe een beleidsdocument zich verhoudt tot eerder genomen besluiten. Via de commissie Ruimte en Economie vinden in het kader van nieuwe besluiten ook voorbereidende vergaderingen plaats. Vanuit de raadssessie is daarnaast het beeld ontstaan dat raadsleden zich herkennen in het feit dat ze betrokken zijn geweest in hun kaderstellende rol. De doelstellingen die formeel zijn vastgesteld worden herkend en er wordt aangegeven dat dit op dit moment ook de doelen zijn waar Zandvoort zich op richt in de uitvoering.⁵⁹

Hoewel het maken van prestatieafspraken met lokale corporaties en huurdersvertegenwoordigers formeel een collegebevoegdheid is, wordt de raad ook betrokken bij het maken van deze afspraken. De raad kan zo ook aandachtspunten meegeven voor de lokale uitvoering. We stellen vast dat de raad deze mogelijkheden ook heeft benut. Dit komt met name tot uiting in het amendement van 28 december 2018 waarin het college wordt verzocht niet in te stemmen met de concept prestatieafspraken die er lagen.

⁵⁶ Raadsbesluit zienswijze instemmen prestatieafspraken 2018, d.d. 22 november 2016.

⁵⁷ Raadsbesluit zienswijze instemmen prestatieafspraken 2020, d.d. 22 november 2016.

⁵⁸ Collegebesluit prestatieafspraken: Bod Pré Wonen 2021, d.d. 24 augustus 2021.

⁵⁹ Interview raadsleden, d.d. 11 november 2021.



5.2. Instrumentaria raad voor (bij)sturing op het woningbouwbeleid

5.2.1. Beschikbaarheid raad over instrumentaria – beschrijving

In het kader van de lokale woningbouwopgave beschikt de raad over verschillende instrumenten om sturing te kunnen geven. Naast het formeel vaststellen van beleidsdoelen in visiestukken heeft de raad een belangrijke rol bij de uitvoering van de woningbouw. Onder andere via het vaststellen van bestemmingsplannen, flankerend beleid (parkeren, groen, grondbeleid) en de relatie met corporaties en marktpartijen. Bij het kennisnemen van bouwplannen en participatieresultaten kan de raad toetsen of er voldoende wordt voldaan aan de gestelde kaders en kan de raad eventueel aanvullende kaders stellen. De raad kan ook toezien of in bestemmingsplannen de juiste bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de sociale woningvoorraad.

Daarnaast kan de raad sturen via de Huisvestingsverordening waarin de raad beleidsregels vaststelt met betrekking tot de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. Eind 2021 ligt de nieuwe Huisvestingsverordening voor aan de raad. Volgens de verantwoordelijk wethouder wil de raad met deze nieuwe verordening ook nadrukkelijk sturen op volkshuisvesting en wordt de raad daarom nadrukkelijk meegenomen in het opstellen van de nieuwe verordening. Ook kan de raad via moties en amendementen sturing geven op het woningbouwbeleid. In de volgende paragraaf geven we een nadere analyse van de wijze waarop de raad gebruik gemaakt van zijn beleidsmogelijkheden en instrumentaria.

5.2.2. Inzet van instrumentaria door de raad – analyse

Als gezegd heeft de raad een formele mogelijkheid om te sturen via het vaststellen van lokale woningbouwbeleid. Het lokale beleid is vormvrij. De raad stelt de lokale doelstellingen wel vast in overeenstemming met de regionale kaders. In Zandvoort betekent dit concreet dat de raad de Lokale Woonvisie 2016-2020 heeft vastgesteld, in dezelfde periode waarin ook het RAP 2016-2020 tot stand kwam. Dit is vertaald in het Uitvoeringsprogramma 2019-2025 waarmee de raad onder andere doelen stelt ten aanzien van het aantal te bouwen woningen, toevoegingen in de sociale huursector en een verdeling schetst naar woningmarktsegment. Deze aspecten uit het Uitvoeringsprogramma komen ook nadrukkelijk terug in de Nota Spelregels 2020 die door de raad is vastgesteld.

Zoals in de vorige paragraaf is geschetst heeft de raad ook een verantwoordelijkheid in de uitvoering van het woningbouwbeleid via het vaststellen van flankerend beleid. Zo is de raad verantwoordelijk voor beleid ten aanzien van onder andere parkeren, groen, Ruimtelijke Ordening en duurzaamheid. Uit de gesprekken – zowel met het college, de organisatie, lokale samenwerkingspartners als met de raad – komt naar voren dat de politieke discussies over aanpalend beleid van invloed zijn op de besluitvorming in de uitvoering. Thema's waar met name discussies over bestaan zijn de parkeernorm en het participatieproces dat wordt doorlopen bij buurtbewoners in het kader van nieuwe plannen. Dit illustreren we aan de hand van de casus 'ontwikkeling Badhuisplein' (zie kader op de volgende pagina).



Voorbeeld 'ontwikkeling Badhuisplein'

- 
- 2013: Samenwerkingsovereenkomst getekend met ontwikkelingscombinatie 'Venster Aan Zee' (VaZ).
→ heeft geleid tot structuurontwerp (stedenbouwkundige uitwerking). Dit plan is aan inwoners van Zandvoort gepresenteerd en toegelicht.
 - 2014-2015: Eerst redelijke consensus tussen gemeente en ontwikkelingscombinatie. Later verschil in inzicht qua ontwerp en zorgen over financiële haalbaarheid.
 - 2015-2017: In december 2015 is in een overleg met de directie van VaZ besloten om tot 1 juli 2016 de tijd te nemen om te bezien of partijen alsnog tot een haalbare gezamenlijke ontwikkeling kunnen komen. Dit heeft geresulteerd in een nieuw schetsontwerp met haalbaarheidsonderzoek dat in 2017 wordt afgerond.
 - 2017-2019: Instemming raad met participatieproces. Participatieproces vindt plaats van maart 2017 tot november 2019. Concept Stedenbouwkundige Visie Badhuisplein is in november 2019 in concept klaar.
 - 2020: In december 2020 wordt de vaststelling van de stedenbouwkundige visie teruggetrokken nadat vanuit de raad wordt aangegeven dat de visie nadere uitwerking behoeft. Daarbij gaat het met name om het parkeren, het bestemmingsplan en de mate van commitment uit de omgeving.
 - 2021: In juni 2021 verschijnt een nieuw Plan van Aanpak waarin het proces is beschreven om alsnog te komen tot een goede invulling van het Badhuisplein en wat daarvoor nodig is

Het voorbeeld hierboven bevestigt dat sturing vanuit de raad inderdaad van invloed is op de uitvoering van het woningbouwbeleid. De raad besluit in december 2020 de stedenbouwkundige visie niet vast te willen stellen omdat er zorgen zijn over parkeren, het bestemmingsplan en de mate van commitment uit de omgeving.⁶⁰ Het frustreert de ambtelijke organisatie dat de voortgang van de uitvoering van woningbouwplannen vertraagt in de besluitvorming. Bij de organisatie overheerst het gevoel dat de raad te veel op de stoel van het college wil zitten door bouwplannen gedetailleerd te behandelen. Hierbij worden vraagtekens gezet bij wijze waarop de raad zijn controlerende taak vervult in de vorm van sturing op de uitvoering. Bij raadsleden bekruipt op hun beurt het gevoel dat er onvoldoende kwantiteit en kwaliteit wordt gewaarborgd in de ambtelijke organisatie om grote woningbouwontwikkelingen als deze te kunnen uitvoeren. Zo ontbreekt het volgens een raadslid bij ontwikkelingen aan goed onderbouwde analyses van kansen en risico's. Dit verklaart waarom er kritisch en gedetailleerd naar plannen wordt gekeken.⁶¹

Wat de casus echter ook aantoont is dat vertraging bij woningbouwontwikkelingen niet alleen ontstaat door de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt binnen de lokale politiek. Bij complexe projectontwikkelingen als die van het Badhuisplein zijn verschillende actoren betrokken met verschillende belangen en perspectieven op de ontwikkeling. Dit vergt dat er een helder kader is waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen raad, college en organisatie zijn opgenomen. Dit heeft de gemeente vertaald in het Ruimtelijk Planproces voor Complexe Ruimtelijke Ontwikkelinitiatieven.⁶² Dit proces is bedoeld voor complexe ruimtelijke ontwikkelinitiatieven (grote en kleine projecten in omvang). Bij de uitvoering van een ontwikkelproject worden zes fases in het ruimtelijk planproces doorlopen waarbij ook wordt aangegeven welke rol college en organisatie hebben. Ambtelijk wordt aangegeven dat het goed werken volgens dit proces bijdraagt aan het in positie brengen van de raad op de juiste momenten.

⁶⁰ Van de raadsagenda halen van de "visie vaststellen Badhuisplein 2020/1048557" en "vaststellen stedenbouwkundige visie Entree Zandvoort 2020/1096388" in de eerstkomende raadsvergadering, d.d. 15 december 2020.

⁶¹ Aanvullend gesprek gemeenteraadsleden, d.d. 18 november 2021.

⁶² Haarlems en Zandvoorts Ruimtelijk planproces Complexe Ruimtelijke Ontwikkelinitiatieven, d.d. 10 april 2019.



Zoals in de vorige subparagraaf is aangegeven kan de raad ook sturen op het woningbouwbeleid via moties en amendementen. Er zijn enkele duidelijke voorbeelden te zien waarbij de raad heeft gestuurd op de beleidskaders en de uitvoering van de woningbouw via deze instrumenten. Een voorbeeld hiervan kwam eerder al aan bod: met het amendement 'Heronderhandelen prestatieafspraken 2019' geeft de raad het college de opdracht om prestatieafspraken te herzien omdat er volgens de raad onvoldoende rekening wordt gehouden met de kaders rondom sociale woningbouw. De raad vervult hiermee zijn controlerende taak richting het college die verantwoordelijk is voor de lokale uitvoering.

We zien echter ook dat de raad vanuit moties en amendementen meer kaderstellend en aan de voorkant stuurt via moties en amendementen. Wat hierbij opvalt is dat de raad deze moties en amendementen met name gebruikt om richting te geven aan en te sturen op *sociale* woningbouw. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn:

- De motie Bouwen aan betaalbare sociale nieuwbouw die in juli 2018 door de raad wordt aangenomen. Via deze motie vraagt de raad het college met een voorstel te komen om substantiële ruimte (bijvoorbeeld € 1 miljoen) te reserveren, bestemd voor sociale woningbouw en dit in te zetten voor het mogelijk maken sociale huurwoningen beneden de aftoppingsgrens.
- Het amendement Sociale Woningbouw dat in oktober 2018 door de raad wordt aangenomen. Via dit amendement is vastgesteld dat 'bij nieuwe ontwikkelingen van bouwwerken (transformatie) en/of gebiedsontwikkelingen het uitgangspunt van minimaal 30% van het totaal aantal m² BVO (bruto vloeroppervlak) voor de functie wonen wordt gereserveerd voor de sociale huursector'. Dit amendement wordt later vertaald in de woningmarktsegmentering van 30%-40%-30% die in het Uitvoeringsprogramma Wonen en de Nota Spelregels 2020 terecht komen.
- Met hetzelfde amendement Sociale Woningbouw stelt de raad ook het 'Fonds sociale woningbouw' in. Hierbij wordt besloten dat er een bedrag van € 2 miljoen wordt gereserveerd dat kan worden ingezet voor projecten met tekorten die ontstaan in de grondexploitatie omdat er extra kwaliteiten aan de sociale huur worden toegekend, zoals een extra lage huur t.b.v jongeren, geclusterde woonvormen en of specifieke voorzieningen.
- De motie Watertorenplein (omgezet in amendement) van september 2019. De raad verzoekt het college in lijn met het amendement Sociale Woningbouw – bij het wegvallen van sociale woningbouw op een andere locatie – alsnog invulling te geven aan de segmentatie van 30%-40%-30% bij de ontwikkeling van het Watertorenplein.

5.3. Informatievoorziening aan de raad

5.3.1. Informatievoorziening vanuit het college aan de raad – beschrijving

De raad ontvangt jaarlijks via de programmabegroting een overzicht van de geplande woningbouw, op basis van het inzicht in de plancapaciteit. Daarnaast wordt ook van de afgelopen jaren aangegeven hoeveel woningen er zijn gerealiseerd, op basis van cijfers van het CBS. De meest recente realisatie- en plancijfers die met de raad zijn gedeeld via de Programmabegroting 2022-2026 zijn opgenomen in figuur 8 (paragraaf 4.2.1). In de jaarrekening wordt niet verantwoord over het jaarlijks aantal gerealiseerde woningen. Dergelijke cijfers over realisatie ontvangt de raad ook niet via Raadsinformatiebrieven. Alleen in het raadsstuk dat ten grondslag ligt aan het Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025 staat het volgende opgenomen: "In 2019 zijn in Zandvoort 151 woningen opgeleverd."⁶³

⁶³ Woonakkoord Zuid-Kennemerland/IJmond 2021-2025, d.d. 10 maart 2021



De raad wordt via Raadsinformatiebrieven en commissievergaderingen geïnformeerd over de voortgang van woningbouwprojecten. Volgens het college zijn raadsleden ook op de hoogte van de projecten die daadwerkelijk lopen in Zandvoort en welke worden gerealiseerd.⁶⁴ Het merendeel van de raadsleden die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken bevestigen dit beeld. Zij geven aan dat op het moment dat er mogelijke woningbouwinitiatieven zijn dit snel met de raad wordt gedeeld. Ook over de voortgang van projecten en indien er relevante ontwikkelingen spelen worden raadsleden geïnformeerd. Andere raadsleden vragen wel aandacht voor de tijdigheid van de informatievoorziening over de uitvoering. Het kan, zo wordt gesteld, voorkomen dat informatie eerder vanuit derden wordt ontvangen voordat het college de raad informeert.⁶⁵

5.3.2. Informatievoorziening vanuit het college aan de raad – analyse

Hoewel de raad wel degelijk wordt geïnformeerd over de voortgang van individuele projecten via raadsinformatiebrieven en commissievergaderingen is de informatievoorziening over de daadwerkelijke woningbouwrealisatie beperkt. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen wordt de raad alleen structureel geïnformeerd over realisatie per jaar via de programmabegroting. Hierbij wordt gebruik gemaakt van cijfers van het CBS. Deze cijfers komen echter niet overeen met de cijfers die zelf ambtelijk worden bijgehouden.

De sporadische informatievoorziening over woningbouwrealisatie die de raad heeft ontvangen in de onderbouwing van het raadsstuk Woonakkoord 2021-2025 komt daarnaast niet overeen met de realisatiecijfers van zowel de organisatie als het CBS. In voornoemd raadsstuk stelt het college dat er in 2019 in Zandvoort 151 woningen zijn gerealiseerd. De CBS-cijfers (Programmabegroting 2021-2026) geven daarentegen 33 woningen aan en de organisatie houdt het op vier gerealiseerde woningen. Deze verschillen werpen de vraag op welke informatie het meest betrouwbaar is en op basis van welke cijfers de raad kan (bij)sturen. Om weloverwogen besluiten te nemen voor de uitvoering van het woningbouwbeleid is de raad gebaat bij een eenduidige monitoring van de realisatie. Zoals in hoofdstuk 4 al werd geconstateerd is deze monitoring een punt van aandacht en moet de gemeente hier een ontwikkelslag in maken.

⁶⁴ Interview bestuurlijk, d.d. 20 oktober 2021.

⁶⁵ Interview raadsleden, d.d. 11 november.



5.4. Toetsing op de normen

Aspect		Normen
5. Rol van de raad	a.	De raad is voorafgaand aan de besluitvorming over het woningbouwbeleid actief betrokken bij het bepalen van de ambities en de doelen van het woningbouwbeleid en de uitwerking daarvan in woningbouwafspraken.
	b.	De raad beschikt over instrumenten om (bij) te sturen op het woningbouwbeleid. De raad heeft proactief gebruikgemaakt van deze instrumenten.
	c.	De raad vraagt en krijgt tijdig alle informatie over de uitvoering en de realisatie van het woningbouwbeleid die hij nodig heeft voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol.

We stellen vast dat de raad actief betrokken is bij het bepalen van de ambities en de doelen van het woningbouwbeleid en de uitwerking daarvan in woningbouwafspraken. Er wordt hiermee voldaan aan **norm 5a**. De raad heeft de belangrijkste woningbouwambities en -doelstellingen vastgesteld in de vorm van de Lokale Woonvisie 2016-2020 en het Uitvoeringsprogramma 2019-2025. In de voorbereiding hierop is de raad via commissievergaderingen meegenomen. Hoewel het maken van woningbouwafspraken met corporaties formeel een collegebevoegdheid is, is de raad ook actief betrokken bij de voorbereiding op de vaststelling van deze afspraken. Deze actieve betrokkenheid van de raad heeft mede geleid tot een amendement waarbij besloten werd prestatieafspraken van 2019 niet vast te stellen, omdat deze onvoldoende aansloten bij de kaders ten aanzien van sociale woningbouw.

We constateren dat de raad over instrumenten beschikt om (bij) te sturen op het woningbouwbeleid en dat de raad proactief gebruik heeft gemaakt van deze instrumenten. Er wordt hiermee voldaan aan **norm 5b**. Ten eerste is de raad kaderstellend geweest door de lokale woningbouwambities en -doelstellingen vast te stellen. De huidige ambities en doelstellingen zijn volgens de raad ook nog 'de juiste'. Daarnaast heeft de raad via diverse moties en amendementen kaderstellend geacteerd op woningbouw. De raad heeft hierbij met name gestuurd op en aandacht gegeven aan het toevoegen van voldoende sociale woningvoorraad. Eén van deze amendementen heeft geleid tot de woningbouwverdeling (30%-40%-30%) waar anno 2021 op wordt gestuurd. Ook stelt de raad via moties en amendementen actief middelen beschikbaar om uitvoering te geven aan de doelstellingen (bijvoorbeeld via het Fonds sociale woningbouw). Aandachtspunt is de wijze waarop besluitvorming in de raad plaatsvindt in het kader van de voortgang van de woningbouwrealisatie. Politieke discussies over individuele projecten en over flankerend beleid (o.a. parkeren, groen en stedenbouw) frustreren de organisatie en samenwerkingspartners in het kader van de uitvoering. Het ruimtelijk planproces biedt een kader waarmee de raad en het college vanuit hun eigenstandige taken en bevoegdheden op de juiste momenten in gebiedsontwikkelingen kunnen acteren.

De raad ziet in de programmabegrotingen jaarlijks over hoeveel plancapaciteit de gemeente beschikt voor de woningbouwproductie tot aan 2025. In de jaarrekeningen wordt echter niet gereflecteerd op de daadwerkelijke realisatie per jaar. De realisatiecijfers over 2019 die raad sporadisch heeft ontvangen komen niet overeen met de meest recente cijfers van de ambtelijke organisatie (december 2021) en de meest recente Programmabegroting 2022-2026. Vanwege het ontbreken van inzicht in realisatiecijfers stellen we vast dat de raad op dit moment niet de informatie ontvangt over het woningbouwbeleid om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Er wordt hiermee niet voldaan aan **norm 5c**.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.