Rekenkamer Vught

Rapportage Onderzoek Woningbouwproductie

Rekenkamer Vught

September 2025

METAFOOR
RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Inhoud

1. Conclusies en Aanbevelingen 4

1.1 Conclusies 4

1.1.1 Ontwikkeling van de geplande woningbouw 4

1.1.2 Inzet wettelijk instrumentarium en beleidsinstrumentarium 5

1.1.3 Rapportage en informatie naar de raad 5

1.2 Aanbevelingen 5

2. Inleiding 7

2.1 Aanleiding en achtergrond 7

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 7

3. Woningbouwrealisatie 9

3.1 Landelijk, provinciaal en regionaal woonbeleid 9

3.2 Gemeentelijk woonbeleid 10

3.2.1 Structuurvisie en Omgevingsvisie 10

3.2.2 Woonvisies 11

3.3 Coalitieakkoorden 12

3.4 Beschrijving van de gerealiseerde doelstellingen 12

3.4.1 Harde en zachte plancapaciteit 12

3.4.2 Woningbouwrealisatie 13

3.5 Samenvatting 14

4. Gemeentelijk beleidsinstrumentarium 16

4.1 Grondbeleidsinstrumentarium 16

4.2 Inzet grondbeleidsinstrumentarium 16

4.2.1 Gronduitgifte 17

4.2.2 Strategische aankopen 17

4.2.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten 17

4.2.4 Overeenkomsten 17

4.3 Overig instrumentarium 18

4.4 Samenvatting 19

5. Informatie en rapportage aan de raad 21

5.1 Informatievoorziening aan de raad 21

5.2 Inzet raadsinstrumenten 21

5.3 Samenvatting 22

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak 23

Documentenstudie 23

Interviews 23

Casusonderzoek 24

Toelichting op onderbouwing tabel woningbouwrealisatie 24

Bijlage 2: Normenkader 27

Bijlage 3: Geraadpleegde stukken 28

Bijlage 4: Reactie college van B&W 29

Bijlage 5: Nawoord 32

1. Conclusies en Aanbevelingen

1.1 Conclusies

Voor u ligt het onderzoek naar de inzet van het (grond)beleidsinstrumentarium bij de woning(bouw)productie in de gemeente Vught, dat de Rekenkamer Vught in samenwerking met Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling heeft uitgevoerd. De bevindingen uit het onderzoek leiden tot de volgende conclusies.
De conclusies zijn gekoppeld aan de drie onderzochte deelvragen:

1. Wat is de ontwikkeling in de periode 2016-2024 van de geplande woningbouw?
2. Heeft het college beschikbare instrumenten in voldoende mate ingezet om de gestelde doelen te bereiken?
3. Is de raad in deze periode in voldoende mate betrokken geweest bij het beleid ten aanzien van woningbouw?

1.1.1 Ontwikkeling van de geplande woningbouw

- Als het gaat om de kwantitatieve doelstellingen dan heeft de gemeente Vught, gemeten in bruto aantallen, haar woningbouwdoelstelling over de periode 2016-2024 behaald: de woningvoorraad is in deze periode met 1.175 woningen gegroeid, terwijl haar eigen doelstelling 1.155 woningen bedroeg. Echter netto, na sloop en onttrekking, bleef de toevoeging steken op 867 woningen. Dit is lager dan de provinciale doelstelling van 900 woningen.
- In 2023, aan het einde van de onderzoeksperiode, is de ambitie voor de woningbouw in de gemeente (als gevolg van regionale afspraken) flink verhoogd naar 2.100 woningen voor de jaren 2022 tot en met 2030. Hiervan zal tweederde in het betaalbare segment moeten worden gerealiseerd. De harde plancapaciteit van 1.224 woningen voor de genoemde periode is (per 31 december 2023) ontoereikend om de verhoogde ambitie te kunnen realiseren. Daarom is het, mede gezien de lange looptijd van ruimtelijke projecten, de vraag of de kwantitatieve ambities in de komende jaren kunnen worden gerealiseerd. Daarbij komt dat de bijkomende voorwaarde dat tweederde in het betaalbare segment moet worden gerealiseerd waarschijnlijk vertragend werkt in planontwikkelingsprocessen met derden. Dit leidt namelijk over het algemeen tot een lager financieel resultaat, waarmee gebiedsontwikkelingen lastiger te realiseren worden.
- De gemeente behaalt haar doelstellingen in de onderzoeksperiode vooral gerelateerd aan de Woonvisie 2016, waarin zowel voor gemeente als projectontwikkelaars veel speelruimte en flexibiliteit was opgenomen. De meer recente Woonvisie 2021-2025, waarin een concrete segmentering van de woningbouw is opgenomen, komt in deze periode nog onvoldoende tot zijn recht. Dit komt doordat de gemeente langjarige bestaande afspraken met projectontwikkelaars respecteert en niet openbreekt.
- De doelstellingen rond segmentering in de Woonvisie 2021-2025 geven de gemeente de mogelijkheid om meer regie te voeren. Daar staat tegenover dat concrete segmenteringsdoelen ook leiden tot verminderde flexibiliteit. Dit kan bij projecten in de toekomst mogelijk vaker aanleiding zijn om af te wijken van vastgestelde kaders om ontwikkelingen mogelijk te maken. Omdat een behoorlijk aantal lopende planvoorraden en realisaties nog steeds gebaseerd is op afspraken uit de Woonvisie 2016, waarin geen woningbouwsegmentering is aangebracht, zullen in toekomstige projecten ontbrekende

segmenten, zoals sociale huur en goedkope woningbouw, moeten worden gecompenseerd om de kwalitatieve woningbouwdoelstellingen te kunnen realiseren.
- De gerealiseerde betaalbare woningen worden bij oplevering binnen de beleidsmatig vastgelegde prijssegmenten verkocht. Er zijn echter geen harde garanties dat deze woningen ook op langere termijn binnen datzelfde prijssegment en daarmee voor de beoogde doelgroep beschikbaar blijven, omdat de gerealiseerde woonproducten bij of kort na oplevering feitelijk een hogere marktwaarde hebben.

1.1.2 Inzet wettelijk instrumentarium en beleidsinstrumentarium

- Sinds 2020 wordt er door de gemeente een situationeel grondbeleid gevoerd, waarbij per concreet project wordt bepaald of een actief of faciliterend grondbeleid wordt gehanteerd. In de praktijk is faciliterend grondbeleid de norm. Vooraf wordt niet altijd duidelijk waarom een actief of faciliterend grondbeleid wordt gevoerd. Dit beperkt de raad in de sturingsmogelijkheden.
- In de onderzoeksperiode is met name gebruik gemaakt van het privaatrechtelijk instrumentarium, dat past bij faciliterend grondbeleid. Door de gunstige marktomstandigheden was dit ook toereikend. Vanwege de striktere woningbouwsegmentering (gericht op meer betaalbare woningen) en mogelijk wijzigende marktomstandigheden is het echter de vraag of dit instrumentarium de komende jaren voldoende mogelijkheden biedt. Inzet van publiekrechtelijk instrumentarium, zowel in concrete regels als ter schaduwwerking bij privaatrechtelijke overeenkomsten, is daarbij om die reden waarschijnlijk noodzakelijk. Het (grond)beleid is hierop voorbereid, maar kan vaker worden ingezet.
- De gemeente zet instrumenten in om woningbouwspeculatie te voorkomen en daarmee woningbouwsegmenten op korte termijn voor de beoogde doelgroep te behouden. Dit biedt echter geen garantie voor de langere termijn, vanaf het moment dat de betreffende woningen van eigenaar veranderen. Er wordt echter niet gestuurd op concrete woonproducten (type woningen met vooraf bepaalde woonoppervlakte), die passend zijn voor een bepaalde doelgroep binnen een bepaalde prijscategorie.

1.1.3 Rapportage en informatie naar de raad

- De raad is in de onderzoeksperiode actief betrokken bij zowel het opstellen van beleidskaders als de informatievoorziening over de voortgang daarvan, maar is weinig vooraf in stelling gebracht om concreet te sturen in projecten (door bijvoorbeeld het te voeren grondbeleid te bepalen of alternatieve oplossingen of ontwikkelingen te overwegen).

1.2 Aanbevelingen

De in de vorige paragraaf omschreven conclusies uit ons onderzoek, leiden tot een viertal aanbevelingen. Wij bevelen aan:

1. Vaker te overwegen om bestaande langjarige overeenkomsten met marktpartijen open te breken en het onderzoek hiernaar actief met de raad te delen.

   Zonder het openbreken van langjarige overeenkomsten duurt het naar verwachting te lang om het recent vastgestelde woonbeleid met segmenteringsdoelstellingen, tijdig tot uitvoering te laten komen. Naast het aangepaste woonbeleid zijn ook wijzigingen in wet- en

regelgeving goede redenen om afspraken eerder te herzien. Hoe lang is het redelijk van een gemeente te verlangen dat niet aan afspraken wordt getornd?

2. Een doelgroepenverordening op te stellen.
   Het opstellen van een doelgroepen- of huisvestingsverordening biedt de mogelijkheid om beter te sturen op woningbouw voor bepaalde doelgroepen (zoals ouderen, jongeren en starters). Met behulp van een dergelijke verordening kan ook gestuurd worden op woonproducten, door bijvoorbeeld minimale of maximale woonoppervlaktes vast te leggen en/of eisen met betrekking tot toegankelijkheid.

3. De afspraken die het college maakt met de raad over de actieve informatieplicht vast te leggen in een handvest (of protocol of gedragscode).
   In dit document kan de raad aangeven welke situaties voor haar zo belangrijk zijn, dat zij het college verzoekt haar hier vooraf over te informeren. De gemeente Vught breekt overeenkomsten niet open vanwege het principe van een betrouwbare overheid. Vanwege deze reden is het raadzaam om een actieve informatieplicht voor overeenkomsten vast te leggen.
   Daarnaast heeft het situationele grondbeleid redelijk gefunctioneerd in de onderzoeksperiode. Toch had, naast het openbreken van bestaande afspraken, een actiever grondbeleid de realisatie van de doelstellingen van het recente woonbeleid kunnen helpen.
   De doelstellingen liggen de komende jaren op basis van regionale afspraken tenslotte aanzienlijk hoger. Het voeren van een actief grondbeleid wordt daarmee mogelijk nog urgenter, zeker als ook de marktomstandigheden veranderen in ongunstige zin. Wij bevelen het college daarom aan om vanaf nu bij concrete projecten het beleidsmatig afwegingskader uit de Nota Grondbeleid 2020 te hanteren en de raad hierover actief te informeren.

Aanvullend op deze aanbevelingen die volgen uit het onderzoek dragen we ook een aanbeveling aan die betrekking heeft op de Omgevingswet en inzet van nieuwe instrumenten in de toekomst. In dat kader bevelen wij aan om:

4. De mogelijkheden van toepassing van nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet te verkennen en daarbij, indien gewenst, beleidskaders op te stellen.
   Onder de Omgevingswet is op het punt van kostenverhaal bij ontwikkelingen door derden (faciliterend grondbeleid) nieuw instrumentarium beschikbaar gekomen. Dit omvat onder meer de mogelijkheid om financiële bijdragen overeen te komen (privaatrechtelijk) of af te dwingen (publiekrechtelijk) voor de realisatie van sociale woningbouw en instrumentarium voor organische gebiedsontwikkeling. Wij bevelen aan deze mogelijkheden te verkennen en waar mogelijk te benutten, om beter te kunnen sturen op de realisatie van woningbouwsegmenten. Alleen al het vastleggen van beleidskaders op dit punt, bijvoorbeeld in een Programma Kostenverhaal, heeft schaduwwerking op af te sluiten contracten.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer van de gemeente Vught heeft een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van beleidsinstrumentarium om de woningbouwdoelstellingen binnen de gemeente te halen. Uit gesprekken die de Rekenkamer Vught in 2024 met de raadsfracties heeft gevoerd, zijn herhaaldelijk de uitdagingen rondom woningbouw in Vught naar voren gekomen. De verschillende fracties hebben zorgen geuit over de doorlooptijd van woningbouwprojecten en de mate waarin de gerealiseerde woningbouw voldoet aan de doelstellingen.
De Rekenkamer Vught heeft onderzoek gedaan naar de beleidsvoornemens omtrent wonen, de doelstellingen van het beleid, in hoeverre de gemeente deze doelstellingen heeft bereikt of gaat bereiken, welk instrumentarium is ingezet en hoe de raad betrokken is geweest bij de uitvoering van het woonbeleid.
Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling heeft dit onderzoek in opdracht van de Rekenkamer Vught uitgevoerd.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel te beoordelen of de gemeente Vught in de periode 2016 tot en met 2024 heeft voldaan aan de woningbouwdoelstellingen door op efficiënte wijze gebruik te maken van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Er is een centrale vraagstelling geformuleerd, die is onderverdeeld in drie deelvragen met sub-vragen.

Centrale onderzoeksvraag: Op welke wijze is het (grond)beleidsinstrumentarium ingezet bij de woning(bouw)productie in de gemeente Vught en op welke wijze (of in welke mate) heeft dat bijgedragen aan de woningbouwdoelstellingen?

Woningbouwrealisatie
1. Wat is de ontwikkeling in de periode 2016-2024 van de geplande woningbouw?
    a. Welke woningbouwdoelstellingen zijn er in deze periode gesteld door het college?
    b. Hoe heeft zowel de zachte als harde plancapaciteit zich ontwikkeld in deze periode?
    c. Hoeveel woningen zijn er in deze periode gerealiseerd?
    d. In hoeverre zijn de gerealiseerde woningen passend binnen de beleidsvoornemens en doelstellingen van het college?

Inzet wettelijk instrumentarium en beleidsinstrumentarium
2. Heeft het college beschikbare instrumenten in voldoende mate ingezet om de gestelde doelen te bereiken?
    a. Welke instrumenten heeft het college beschikbaar voor het realiseren van doelen op het terrein van woningbouw?
    b. Op welke wijze én op welk moment zijn deze instrumenten ingezet?
    c. In hoeverre was de inzet van deze instrumenten effectief en doelmatig?
    d. Op welke wijze kan het beschikbare instrumentarium, ook met het oog op de omgevingswet, in de toekomst effectiever worden ingezet?

Rapportage en informatie naar de raad

3. Is de raad in deze periode in voldoende mate betrokken geweest bij het beleid ten aanzien van woningbouw?
    a. Is de raad actief en voldoende geïnformeerd door het college over de voortgang en de gerealiseerde doelstellingen?
    b. Heeft de raad duidelijke kaders gesteld voor college, actieve betrokkenheid getoond en bijgestuurd wanneer dat nodig was?

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan in de deelvragen: vraag 1 over de woningbouwrealisatie in hoofdstuk 3, vraag 2 over de inzet van het instrumentarium in hoofdstuk 4 en tot slot de rapportage en informatie naar de raad in hoofdstuk 5. De volledige onderzoeksopzet is opgenomen in bijlage 1. De normen die zijn gehanteerd in het onderzoek zijn terug te vinden in bijlage 2. Tot slot is in bijlage 3 een lijst met geraadpleegde documenten opgenomen.

3. Woningbouwrealisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geplande en gerealiseerde woningbouw in de periode 2016-2024. Daartoe wordt eerst een analyse van het landelijk, provinciaal en regionaal woonbeleid gegeven, waarna het gemeentelijk woonbeleid wordt geanalyseerd. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag welke concrete woningbouwdoelstellingen zijn vastgelegd op basis van de geanalyseerde beleidskaders en in hoeverre deze doelstellingen in de onderzoeksperiode ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

3.1 Landelijk, provinciaal en regionaal woonbeleid

De laatste jaren is beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen onderwerp van discussie in de landelijke politiek. In 2019 startte kabinet Rutte III met het sluiten van regionale woondeals. De regionale woondeals worden gesloten tussen het Rijk, provincies en gemeenten om concrete afspraken te maken over de bouwlocaties, doelgroepen en prijscategorieën van nieuwe woningen. Het doel is om de woningbouwproductie te versnellen en beter af te stemmen op de regionale behoeften. In de eerste instantie werden deze regionale woondeals alleen gesloten met de vier grootste gemeenten (G4).
Op 11 maart 2022 werd de Nationale Woon- en Bouwagenda vastgesteld. Sindsdien worden ook regionale woondeals buiten de G4 afgesloten. Een regionale woondeal omvat programma's om de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen te verbeteren. [1]

De provincie Noord-Brabant voerde in de onderzoeksperiode geen specifiek eigen woonbeleid, maar stelde wel jaarlijks richtinggevende prognoses vast ten behoeve van gemeentelijk woonbeleid. De provinciale prognoses uit 2014 en 2020 dienden als onderbouwing voor de gemeentelijke woningbouwdoelstellingen in de woningbouwprogramma's uit respectievelijk 2016 en 2019 en worden daarom in deze paragraaf benoemd.
De provinciale prognose voor de woningbehoefte van de provincie Noord-Brabant uit 2014 vermeldde voor de planperiode 2016 tot en met 2024 een bouwopgave voor gemeente Vught van bruto 1.050 woningen. De netto bouwopgave volgens de provinciale prognose (toegevoegde woningen met aftrek van gesloopte woningen) was in deze periode van 9 jaar ongeveer 900 woningen, dat is een netto toevoeging van ongeveer 100 woningen per jaar.[2]
De provinciale prognose van de provincie Noord-Brabant is in 2020 geactualiseerd. Volgens de geactualiseerde prognose zijn tussen 2020 en 2030 naar verwachting 1.045 extra woningen (netto) in de gemeente Vught nodig voor de lokale woningbehoefte.[3]

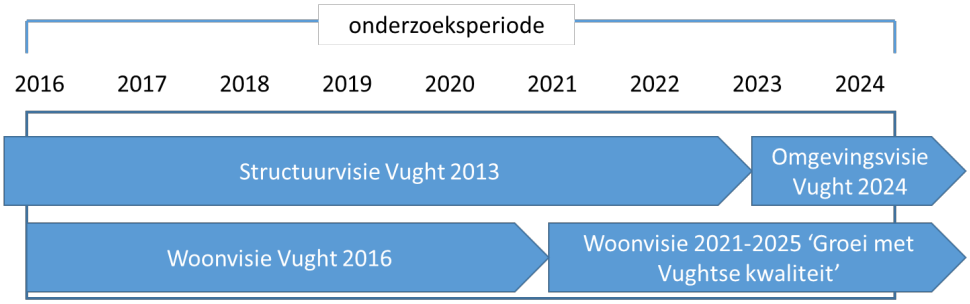
De gemeente Vught maakt samen met 19 andere gemeenten deel uit van de het 'Regionaal Ruimtelijk Overleg' (RRO) voor wonen in de regio Noordoost-Brabant. In deze regio maken de gemeenten jaarlijks, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant, afspraken over de kwantitatieve woningbouwopgave voor een periode van tien jaar. De basis voor deze afspraken is de bevolkings- en woningbehoefteprognose die de provincie jaarlijks uitbrengt.
In 2023 zijn daarnaast in heel Nederland regionale woondeals vastgesteld, gebaseerd op landelijke taakstellingen voor de versnelling van woningbouw. De gemeente Vught heeft op 9 maart 2023 de 'Regionale Woondeal Noordoost-Brabant' ondertekend. Hierin is opgenomen dat Vught in de periode 2022 t/m 2030 in totaal 2.100 nieuwe woningen aan de voorraad zal toevoegen. Volgens deze woondeal is het woningtekort in de regio aanzienlijk en is het van belang dat woningbouw wordt gerealiseerd voor verschillende doelgroepen, waaronder

[1] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Nationale Woon- en Bouwagenda.
[2] Gemeente Vught (2016a). Woonvisie Vught 2016.
[3] Gemeente Vught (2021b). Woonvisie 2021-2025 Groei met Vughtse kwaliteit.

jongeren, ouderen en statushouders. In de woondeal is opgenomen dat ten minste twee derde van de nieuwbouwwoningen in het betaalbare segment[4] wordt gerealiseerd.

3.2 Gemeentelijk woonbeleid

Het gemeentelijk woonbeleid wordt met name weergegeven in de gemeentelijke Structuurvisie en de gemeentelijke Woonvisie. In de onderzoeksperiode zijn er van beide documenten twee van kracht geweest. In onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven.



Figuur 1. Overzicht van structuur- en woonvisies in de onderzoeksperiode

3.2.1 Structuurvisie en Omgevingsvisie

De structuurvisie van de gemeente Vught is in 2013 vastgesteld. Dit document bepaalt welke typen woningen in welke wijken gebouwd kunnen worden, uitgaande van de ruimtelijke kwaliteit en identiteit van die wijken. In deze structuurvisie stelt de gemeente Vught vast dat er behoefte is aan zowel duurdere als goedkopere woningen voor verschillende doelgroepen, zoals ouderen en jongeren. Daarbij worden het centrum van Vught en bepaalde wijken in het zuiden aangeduid als het meest geschikt voor het bouwen voor doelgroepen.
De fasering van woningbouwlocaties wordt volgens deze structuurvisie mede bepaald door de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat locaties die een hogere ruimtelijke kwaliteit bieden, mogelijk eerder ontwikkeld worden. Ruimtelijke kwaliteit is daarmee prioritair boven aantallen woningen en bouwen voor doelgroepen.

In 2024 is de structuurvisie uit 2013 vanwege de invoering van de Omgevingswet vervangen door de Omgevingsvisie Vught 2024. Daarin wordt aangegeven dat de gemeente Vught woningen wil toevoegen aan de bestaande voorraad, met de nadruk op sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen voor jongeren en senioren.
In de Omgevingsvisie is vastgelegd dat nieuwe woningbouw bij voorkeur op inbreidingslocaties wordt gerealiseerd, waarbij in de kern van Vught meer mogelijkheid is voor hoogbouw dan in de dorpen Helvoirt en Cromvoirt. De gemeente stuurt op het ontwikkelen van woningbouwlocaties binnen de bebouwde kom. Onder voorwaarden wordt nieuwbouw in het buitengebied in bebouwingsconcentraties of op (kleine) uitbreidingslocaties toegestaan.

Ten opzichte van de structuurvisie uit 2013 benadrukt de Omgevingsvisie 2024 meer de behoefte aan betaalbare woningen. Een overeenkomst met de structuurvisie uit 2013 is dat bouwen in het centrum wordt verkozen boven uitbreiding buiten de bebouwde kom.

[4] Tot het betaalbare segment behoren sociale huurwoningen, huurwoningen vanaf de sociale huurgrens tot een maximum van duizend euro per maand (prijspeil 2022), en koopwoningen tot 355.000 euro (prijspeil 2022). Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Regionale Woondeal Noordoost-Brabant.

3.2.2 Woonvisies

In de Woonvisie Vught 2016 wordt geconstateerd dat er in de gemeente Vught een grote vraag naar goedkope en middeldure koopwoningen is, maar ook naar middeldure huurwoningen. De gemeente wil in deze vraag voorzien door goedkope en middeldure koopwoningen toe te voegen en door doorstroming te bevorderen naar duurdere woningen. De Woonvisie Vught 2016 steekt daarom ook in op de toevoeging van middeldure huurwoningen, met de verwachting dat de meeste sociale huurders naar een passende woning in die sector zouden kunnen doorstromen. Ook wordt ingezet op dure koopwoningen.
In de Woonvisie Vught 2016 is de nadruk gelegd op een stimulerende en faciliterende rol van de gemeente bij de realisatie van woningbouwontwikkelingen in de periode 2016 tot en met 2021. Het beleid gaat uit van het bieden van ruimte aan particulieren en marktpartijen en deze partijen te behandelen als volwaardige gesprekspartners als het gaat om project- en kavelontwikkeling. Dit sluit aan bij het voeren van *faciliterend grondbeleid*.
De Woonvisie Vught 2016 biedt veel speelruimte en flexibiliteit, omdat de vastgelegde kaders richtinggevend zijn. De raad heeft daarmee het college de mogelijkheid gegeven om binnen deze kaders een flexibele uitvoeringsstrategie te voeren, op basis van specifieke planontwikkelingen en tussentijdse wijzigingen in de markt of in het landelijke beleid. Onder de Woonvisie Vught 2016 had het college hierdoor onderhandelingsruimte om compromissen te kunnen sluiten met bijvoorbeeld ontwikkelende partijen over woningaantallen en doelgroepen.

Op 30 september 2021 is de Woonvisie 2021-2025 ‘Groei met Vughtse kwaliteit’ door de raad vastgesteld. De daarin vastgelegde ambitie omvat meer groei, zodat woningzoekers meer keuzemogelijkheden hebben. Concreet wordt dit uitgewerkt in de ambitie om in de periode 2020 tot en met 2030 2.000 woningen aan de woningvoorraad toe te voegen. Deze groei moet volgens de woonvisie bijdragen aan een gevarieerd woningaanbod in alle kernen van de gemeente. De nadruk ligt daarbij op meer betaalbare woningen, maar ook op woningen speciaal voor starters, ouderen en andere specifieke doelgroepen.
De Woonvisie 2021-2025 gaat, meer dan de Woonvisie 2016, concreet in op specifieke woningbouwontwikkelingen. De woonmilieus in Vught-Noord en Vught-Zuid worden bijvoorbeeld uitgebreid omschreven. Vught-Noord wordt aangemerkt als een ruim en groen woonmilieu met onder meer veel villa’s en Vught-Zuid als een gevarieerd woonmilieu met rijwoningen, tweekappers, appartementen en een groter aantal sociale huurwoningen. Daarnaast wordt in de Woonvisie 2021-2025 aandacht gegeven aan wonen bij vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied, waarbij vooral woonvormen worden benoemd die niet in bestaand bebouwd gebied passen. Daarnaast is het bouwen van nieuwbouwwoningen in het buitengebied slechts mogelijk als het gaat om kleinschalige ontwikkelingen.
Net als in de Woonvisie 2016 wordt in Woonvisie 2021-2025 vrijheid geboden aan initiatiefnemers om hun eigen plannen te ontwikkelen. Daarbij is toegevoegd dat een ontwikkelende partij verplicht wordt om een tekort aan sociale huurwoningen binnen een locatieontwikkeling elders in dezelfde kern te compenseren.

Anders dan in de Woonvisie 2016 wordt in de Woonvisie 2021-2025 wel concreet vastgelegd welke woningbouwsegmentering bij locatieontwikkelingen als uitgangspunt dient. Bij woningbouwlocaties vanaf 20 woningen bestaat die segmentering uit 45% betaalbare woningbouw (zowel huur als koop), 22,5% middeldure koopwoningen met een lage VON-prijs, 22,5% middeldure koopwoningen met een hogere VON-prijs en 10% dure koopwoningen. Uitgangspunt is dat deze segmentering wordt gemonitord op kernniveau, waarmee verevening van segmentering tussen meerdere locatieontwikkelingen binnen één kern mogelijk is.

3.3 Coalitieakkoorden

In het *Coalitieakkoord 2018-2020/2021 "Vernieuwd en Vertrouwd"* is opgenomen dat de coalitie meer doorstroming wilde realiseren op de Vughtse woningmarkt. Daarnaast werd, ter aanvulling op de doelstellingen uit de Woonvisie 2016, een nadere woningbouwsegmentering geïntroduceerd. Deze segmentering omvatte 40% betaalbare woningbouw (zowel huur als koop), 40% middeldure koopwoningen en 20% dure koopwoningen.
Buiten de vastgestelde en in ontwikkeling zijnde plannen voor sociale huurwoningen in de betreffende bestuursperiode, werd er geen specifieke extra doelstelling opgenomen voor nieuwe sociale huurwoningen. Voor deze doelgroep richtte de coalitie zich op doorstroming van zogenaamde 'scheefwoners' in betaalbare huurwoningen, door alternatieven in de middeldure huur en betaalbare koopsector te realiseren. De 40% betaalbare nieuwe woningbouw bestond daarmee maar voor een beperkt deel uit sociale huurwoningen, namelijk die in de vastgestelde en in ontwikkeling zijnde plannen.
De woningbouwsegmentering uit het coalitieakkoord 2018-2021 is gedurende de bestuursperiode verder uitgewerkt tot de nieuwe woningbouwsegmentering in de Woonvisie 2021-2025.
Het college heeft de '40-40-20-verdeling' vertaald in het *Woningbouwprogramma 2019-2028*, waarbij de verdeling niet op projectniveau maar op gemeentelijk niveau van toepassing werd verklaard. Daarmee was verevening van segmentering tussen meerdere locatieontwikkelingen binnen de gehele gemeente mogelijk. Daarnaast was de 40-40-20-verdeling alleen van toepassing op nieuwe projecten en op lopende projecten waar de gemeente nog invloed op kon uitoefenen. Dit betrof feitelijk alle projecten waarvoor nog geen contractuele verplichtingen waren aangegaan, of waarbij de gemeente zonder risico contractuele wijzigingen kon doorvoeren. Een aantal locaties werd specifiek aangewezen om 40-40-20 te realiseren.[5]

Het *Coalitieakkoord 2023-2026 "Een nieuwe start"* gaat, in het kader van het woonbeleid, heel concreet in op een aantal specifieke woningbouwprojecten. De coalitie legt daarbij een sterke nadruk op de huisvesting van een drietal doelgroepen: jongeren, starters en senioren. De coalitie baseert zich daarbij op actuele woningmarktonderzoeken, waaruit blijkt dat deze groepen de grootste behoefte hebben aan meer of andere woningen in de categorieën 'goedkoop' en 'middelduur'. De doelstelling voor realisatie van dure woningen is beperkt.
In dit coalitieakkoord is een tabel met een concrete segmentering van een aantal nieuwbouwprojecten vermeld, hetgeen middels een addendum op de Woonvisie 2021-2025 door de raad is overgenomen. De coalitie wil met deze nieuwbouwprojecten vanwege de vergevorderde staat van voorbereiding in de huidige bestuursperiode tenminste starten met bouwen. De tabel omvat harde aantallen per woningcategorie in plaats van percentages of bandbreedtes.[6]

3.4 Beschrijving van de gerealiseerde doelstellingen

3.4.1 Harde en zachte plancapaciteit

In het woonbeleid van de gemeente Vught wordt onderscheid gemaakt naar harde en zachte plancapaciteit.
Het *Woningbouwprogramma 2016-2019* vermeldt dat de harde plancapaciteit 600 woningen omvatte per 1-1-2015 en volgens het *Woningbouwprogramma 2019-2028* omvatte de harde plancapaciteit 873 woningen per 1-1-2019 en de zachte plancapaciteit op dat moment 131 woningen. Er wordt in geen deze documenten echter eenduidige definitie van harde of zachte plancapaciteit gegeven.

[5] Gemeente Vught (2019b). Woningbouwprogramma Vught 2019-2028.
[6] Interview projectleiders, 25 februari 2025; interview beleidsadviseurs woningbouw, 27 februari 2025.

De harde plancapaciteit in de Voortgangsrapportage Woningbouwproductie voorjaar 2024 omvat 1.224 woningen, waarvan 33% betaalbaar, 42% middelduur en 18% duur.[7] De definitie van harde plancapaciteit is in deze voortgangsrapportage wel omschreven, namelijk als woningbouwprojecten waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld, een vergunning is verleend of de planvorming vergevorderd is. De zachte plancapaciteit wordt omschreven als woningbouwprojecten die nog in een vroeg stadium van planvorming zijn.

3.4.2 Woningbouwrealisatie

Het *Woningbouwprogramma 2016-2019* van de gemeente Vught omvatte voor de periode van 2016 tot en met 2024 een doelstelling van bruto 1.155 woningen, waarvan ten minste 150 sociale huurwoningen.[8]
De rekenkamer heeft de woningbouwrealisatie in de gemeente Vught in deze periode onderzocht. De woningbouwrealisatie, met de bijbehorende segmenten, is verwerkt in tabel 1. De basis van de aantallen in deze tabel zijn de jaarverslagen van de gemeente Vught. Deze aantallen zijn aangevuld met een combinatie van de gegevens van het CBS, Vastgoeddata Nederland, jaarverslagen van Charlotte van Beuningen en jaarverslagen van Woonveste. In de tabel is de realisatie van de woningbouw in de verschillende segmenten per jaar terug te vinden, waarbij we ook de sloop in kaart hebben gebracht.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Nieuwbouw sociale huur	11	0	20	0	10	160	0	0	12	213
Nieuwbouw sociale koop	0	0	0	16	0	12	0	5	13	46
Nieuwbouw middeldure huur en koop	0	0	0	36	48	7	30	102	32	255
Nieuwbouw duur	76	58	104	39	73	26	16	25	29	446
Totaal nieuwbouw	**87**	**58**	**124**	**91**	**131**	**205**	**46**	**132**	**86**	**960**
Overige toevoegingen (splitsingen en veranderingen van gebruiksfuncties)[9]	14	16	8	20	23	51	33	40	10	215
Totaal nieuwbouw en overige toevoegingen	**101**	**74**	**132**	**111**	**154**	**256**	**79**	**172**	**96**	**1175**
Sloop sociale huur	0	0	0	85	0	0	0	8	0	93
Overige sloop	3	5	6	2	5	86	7	0	10	124
Overige onttrekkingen (samenvoegingen en veranderingen van gebruiksfuncties)	6	26	11	5	14	19	5	5	0	91
Totaal sloop en onttrekkingen	**9**	**31**	**17**	**92**	**19**	**105**	**12**	**13**	**10**	**308**
Totaal netto toevoeging	**92**	**43**	**115**	**19**	**135**	**151**	**67**	**159**	**86**	**867**

Tabel 1. Woningbouwrealisatie gemeente Vught Bron: CBS, Vastgoeddata, jaarverslagen gemeente Vught, jaarverslagen Charlotte van Beuningen en jaarverslagen Woonveste, eigen bewerking door Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

[7] Gemeente Vught (2024b). Voortgangsrapportage woningbouwproductie voorjaar 2024.
[8] Gemeente Vught (2016b). Woningbouwprogramma Vught 2016-2019.
[9] Volgens het CBS zijn overige toevoegingen woningen die om andere redenen dan nieuwbouw aan de voorraad zijn toegevoegd, waaronder splitsing, verbouwing en verandering van gebruiksfunctie. De afdeling woonbeleid van de Gemeente Vught registreert niet om wat voor woningen het gaat bij overige toevoegingen. Daarom rapporteert deze afdeling woonbeleid in haar voortgangsrapportages aan de raad dat zij niet weten om welke segmenten het gaat bij de overige toevoegingen. Hetzelfde geldt voor de overige onttrekkingen die het CBS bijhoudt, waarbij het om woningen gaat die anders dan sloop uit de woningvoorraad zijn onttrokken, zoals door samenvoegingen of verandering van gebruiksfunctie.

Uit de tabel blijkt dat in de periode 2016 tot en met 2024 bruto 1.175 woningen aan de bestaande voorraad toegevoegd. Daarvan zijn 213 woningen gerealiseerd in de sociale huursector. Dit betekent dat de gemeente Vught haar eigen doelstelling van bruto 1.155 woningen uit het Woningbouwprogramma 2016-2019 heeft behaald.

De Woonvisie 2021-2025 introduceerde een segmentering van 45% betaalbare woningen, 45% middeldure woningen in twee prijsklassen en 10% dure woningen. Uit onze analyse blijkt dat in de periode 2022 tot en met 2024 deze percentages op kernniveau niet zijn behaald. Dat is op zich niet vreemd, omdat de woningen die in deze periode zijn gerealiseerd voornamelijk op de Woonvisie 2016 zijn gebaseerd. Ten tijde van het opstellen van de nieuwe Woonvisie 2021-2015 was er namelijk nog een uitgebreide harde planvoorraad met vastgestelde intentieovereenkomsten, anterieure overeenkomsten of samenwerkingsovereenkomsten op basis van de Woonvisie 2016. Overeenkomsten die vanaf 2021 zijn gesloten, zijn gebaseerd op het nieuwe beleid uit 2021 en veelal in overeenstemming met de daarin opgenomen segmentering (45% betaalbaar, 22,5% middelduur laag, 22,5% middelduur hoog en 10% duur). Deze projecten zullen in de komende jaren gerealiseerd worden.

In de periode 2016 tot en met 2024 was de bouwopgave voor Vught op basis van de provinciale prognose bruto 1.050 woningen en netto (nieuwbouw onder aftrek van sloop en onttrekkingen) ongeveer 900 woningen. In deze periode van 9 jaar ging het om een geplande netto toevoeging van ongeveer 100 woningen per jaar.
De gemeente Vught heeft aan de netto bouwopgave van de provincie net niet voldaan, omdat naast de gerealiseerde 1.175 nieuwe woningen ook 308 woningen zijn gesloopt, zoals te zien is in tabel 1. Aan de woningvoorraad zijn netto 867 woningen toegevoegd in plaats van de geplande 900.

3.5 Samenvatting

Het landelijk woonbeleid is sinds 2019 meer gefocust op het realiseren van betaalbare woningen. Sindsdien is de landelijke overheid bezig met het sluiten van woondeals met de grootste vier gemeenten. Sinds 2021 sluit de landelijke overheid ook woondeals met andere regio's, zoals in 2024 met de regio Noordoost-Brabant waartoe de gemeente Vught behoort.
De provincie Noord-Brabant voerde in de onderzoeksperiode geen specifiek eigen woonbeleid, maar stelde in deze periode wel regelmatig richtinggevende prognoses vast ten behoeve van gemeentelijk woonbeleid. De provinciale prognoses uit 2014 en 2020 dienden als onderbouwing voor de gemeentelijke woningbouwdoelstellingen in de woonvisies uit respectievelijk 2016 en 2021. De provinciale prognose voor de woningbehoefte van de provincie Noord-Brabant uit 2014 vermeldde voor de planperiode 2016 tot en met 2024 een bouwopgave voor gemeente Vught van bruto 1.050 woningen. De netto bouwopgave (toegevoegde woningen met aftrek van gesloopte woningen) volgens de provinciale prognose was in deze periode van 9 jaar ongeveer 900 woningen, dat is een netto toevoeging van ongeveer 100 woningen per jaar.

Het Woningbouwprogramma 2016-2019 van de gemeente Vught omvatte voor de periode van 2016 tot en met 2024 een doelstelling om 1.155 woningen toe te voegen aan de woningvoorraad, waarvan ten minste 150 sociale huurwoningen. Deze bruto doelstelling is hoger dan vermeldt in de bouwopgave van de provinciale prognose uit 2014.
Uit onze analyse blijkt dat in de periode 2016 tot en met 2024 de woningvoorraad in de gemeente Vught met 1.175 woningen is gegroeid. In deze periode zijn 213 sociale huurwoningen toegevoegd. Dit betekent dat de gemeente Vught aan haar eigen bruto woningbouwdoelstelling heeft voldaan.

De bouwopgave volgens de provincie voor dezelfde periode was tweeledig: 1.050 bruto toe te voegen woningen (zonder rekening te houden met sloop) en 900 netto toe voegen woningen (onder aftrek van sloop). De eerste provinciale doelstelling heeft de gemeente Vught gehaald, de tweede niet. Er zijn namelijk in de periode 2016-2024 ook 308 woningen aan de voorraad onttrokken. Netto leidt dat tot een toevoeging van 867 woningen.

De Woonvisie 2016 was flexibel en liet veel ruimte over aan de markt. De segmentering van typen woningen in nieuwbouwprojecten, namelijk 40% betaalbaar, 40% middelduur en 20% duur, werd in het Coalitieakkoord 2018-2020/2021 “Vernieuwd en Vertrouwd” geïntroduceerd. Deze 40-40-20-verdeling gold vanaf 2018 voor nieuwe projecten, waarvoor nog geen contractuele verplichtingen waren aangegaan, of waarbij de gemeente zonder financieel risico contractuele wijzigingen kon doorvoeren.
Onder de Woonvisie 2021-2025 is de segmentering aangepast, namelijk naar 45% betaalbaar, 22,5% middeldure koop laag, 22,5% middeldure koop hoog en 10% duur.

De woningen die in de periode 2016-2024 in de gemeente zijn gerealiseerd, zijn voornamelijk op de Woonvisie 2016 of zelfs de periode daarvoor gebaseerd. Dit komt doordat de doorlooptijd van woningbouwprojecten vaak vele jaren beslaat. De 40-40-20-verdeling die voor nieuwe projecten vanaf 2018 geldt, is nog maar beperkt terug te vinden in de gerealiseerde woningen. De nieuwe verdeling uit de Woonvisie 2021-2025 zelfs in het geheel niet. Dit is ook verklaarbaar omdat voor een groot deel van de gerealiseerde woningen in de onderzoeksperiode geldt dat hiervoor al contractuele verplichtingen waren aangegaan voor 2018. Locaties die in ontwikkeling zijn gebracht na 2018 zijn nog maar in beperkte mate ook daadwerkelijk gerealiseerd en locaties die vanaf 2021 in ontwikkeling zijn, zaten in de onderzoeksperiode nog niet in de realisatiefase.

Sinds 2018 is er meer aandacht voor woningbouwsegmentering en het bouwen voor specifieke doelgroepen. In eerste instantie was het beleid mede afgestemd op doorstroming van doelgroepen, maar het beleid verandert steeds meer naar concrete eisen voor woningbouwsegmenten in percentages en aantal, zowel op gemeentelijk niveau als op projectniveau. De resultaten daarvan zijn in de onderzoeksperiode echter nog nauwelijks te zien.

4. Gemeentelijk beleidsinstrumentarium

Om haar woonbeleid te realiseren heeft de gemeente Vught wettelijk instrumentarium ter beschikking, dat in verschillende beleidsnota's is vervat. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is het grondbeleid, dat dient als middel om ruimtelijke doelstellingen (waaronder woonbeleid) te verwezenlijken. In de Nota Grondbeleid geeft de gemeenteraad de beleidsmatige kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie de verschillende vormen van grondbeleid kunnen inzetten en welke instrumenten hierbij worden toegepast.

Dit hoofdstuk omschrijft allereerst het grondbeleid in de gemeente Vught, meer specifiek de nota's grondbeleid uit 2004 en 2020 en daarna de toepassing daarvan in de onderzochte projecten. Tenslotte wordt het overig instrumentarium dat de gemeente Vught ter beschikking heeft om haar woningbouwdoelstellingen te behalen behandeld.

4.1 Grondbeleidsinstrumentarium

In de *Kadernota Integraal Grondbeleid 2004* van de gemeente Vught was het uitgangspunt om daar waar mogelijk actief grondbeleid te voeren. Daarnaast kon onder bepaalde omstandigheden faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking worden ingezet.[10]
Vanaf 2020 voert de gemeente Vught situationeel grondbeleid, waarbij het te voeren grondbeleid projectspecifiek wordt bepaald. Dit volgt uit de *Nota Grondbeleid 2020*.
De overgang van het voeren van actief grondbeleid waar mogelijk als uitgangspunt naar situationeel grondbeleid, waar het college per project bepaalt welk grondbeleid wordt gevoerd, is een belangrijke wijziging. De gemeente voert na deze wijziging sinds 2020 in de praktijk voornamelijk een faciliterend grondbeleid. In een later stadium van de onderhandelingen over een woningbouwontwikkeling wordt overwogen of actief grondbeleid moet worden ingezet, wanneer blijkt dat anders de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waaronder woningbouw, niet worden bereikt.

In situaties waarin de gemeente Vught een actief grondbeleid voert, kan zij de instrumenten gronduitgifte, strategische grondaankopen, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, minnelijke verwerving, onteigening en diverse vormen van tijdelijk of permanent beheer inzetten. Bij een faciliterend grondbeleid kan voor kostenverhaal gebruikgemaakt worden van de instrumenten anterieure overeenkomst of exploitatieplan.
In het *Coalitieakkoord 2023-2026 "Een nieuwe start"* is vastgelegd dat de gemeente Vught een methode voor actief grondbeleid gaat ontwikkelen waarbij de grondprijs wordt aangepast aan het programma dat op een locatie komt, zowel kwantitatief als kwalitatief. Als bijvoorbeeld op een locatie goedkope duurzame koopwoningen gewenst zijn, wordt vooraf aangegeven welke marktconforme opbrengst voor de grond wordt verwacht. De grond wordt vervolgens toegewezen aan het plan dat de meeste kwaliteit of de hoogste maatschappelijke meerwaarde biedt. Op locaties met dure vrijesectorbouw wordt de grond toegewezen aan de hoogste bieder. Dit prijsbeleid, evenals het gehele woningbouwbeleid, moet volgens het coalitieakkoord transparant en controleerbaar zijn.

4.2 Inzet grondbeleidsinstrumentarium

Deze paragraaf beschrijft de inzet van grondbeleidsinstrumenten in de gemeente Vught. De subparagrafen analyseren de in de praktijk gehanteerde instrumenten, te weten gronduitgifte,

[10] Gemeente Vught (2004). Kadernota Integraal Grondbeleid 2004.

strategische aankopen, de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en overeenkomsten. Waar relevant verwijzen we daarbij naar de toepassing casussen die we hebben onderzocht.

4.2.1 Gronduitgifte

Bij het voeren van actief grondbeleid kan de grond worden uitgegeven door de gemeente. Uit onderzoek is gebleken dat in de periode 2016 tot en met 2024 diverse malen grond door de gemeente is uitgegeven. Voorbeelden hiervan zijn Isabellaveld fase 1, waarin in 2019 de grond via aanbestedingen aan meerdere partijen werd uitgegeven, Rozenoord en Molenven. In laatstgenoemde casus heeft de raad het woningprogramma gewijzigd en is de grond na een aanbesteding verkocht aan een projectontwikkelaar om dure woningen te bouwen.[11]
Het instrument gronduitgifte wordt sinds 2020 minder ingezet, mede doordat veel gronden zijn verkocht. De casus De Wieken was een van de laatste locaties waar de gemeente Vught nog grond in bezit had om te verkopen ten behoeve van woningbouwontwikkeling.

4.2.2 Strategische aankopen

Ook de inzet van strategische aankopen als instrument voor woningbouw is een mogelijkheid voor gemeenten. In 2019 kreeg de gemeente Vught een aanbod om de gronden van de Vijverbosweg strategisch aan te kopen. Het college besloot om van de aankoop van de percelen af te zien. De reden om niet over te gaan tot koop was enerzijds dat de gemeente Vught financieel geen rekening had gehouden met de aankoop van dergelijke gronden en anderzijds dat de ontwikkelmogelijkheden volgens het college onzeker waren.[12] Vervolgens is de grond door projectontwikkelaar Heijmans ‘op papier’ aangekocht in 2020 op basis van de Woonvisie 2016. Sinds 2023 heeft de gemeente de mogelijkheden in onderzoek om woningbouw op deze locatie te realiseren.

4.2.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De raad is bevoegd om gronden aan te wijzen waar op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten een voorkeursrecht wordt gevestigd. De vestiging van het voorkeursrecht houdt in dat de eigenaar van het aangewezen perceel, wanneer deze wenst te verkopen, het perceel eerst aan de gemeente Vught moet aanbieden. Het aankopen van een perceel na aanbieding brengt voor de gemeente een financieel risico met zich mee. Dit financiële risico wordt voorafgaand aan de koop zorgvuldig geëvalueerd. In de periode van 2016 tot en met 2024 heeft de gemeente Vught meerdere keren gebruik gemaakt van het voorkeursrecht, maar slechts één keer ten behoeve van woningbouw. Dit heeft niet geresulteerd in de realisatie van meer betaalbare woningen.

4.2.4 Overeenkomsten

Bij zowel actief als faciliterend grondbeleid kan de gemeente in verschillende soorten overeenkomsten afspraken vastleggen.

Een intentieovereenkomst biedt een raamwerk voor de toekomstige samenwerking en helpt bij het definiëren van de verwachtingen van alle betrokken partijen. Het is een beperkt bindende overeenkomst waarbij de gemeente en de betrokken partijen hun intenties vastleggen om de haalbaarheid te onderzoeken.

[11] Raadsinformatiebrief ontwikkeling Molenven, 19 november 2019.
[12] Raadsinformatiebrief Koopaanbod percelen Vijverbosweg, 26 november 2019.

In de casus De Braacken was de grond in eigendom van een derde en werd een intentieovereenkomst gesloten. Het college was van mening dat in deze casus het woningbouwprogramma met dure woningen niet kon worden aangepast, omdat de geschreven en ongeschreven bedoelingen in de intentieovereenkomst rechtvaardigden dat de projectontwikkelaar ervan uit mocht gaan dat hij dure woningen kon realiseren[13] en al eerder schriftelijk was vastgelegd dat er geen eisen aan het woningbouwprogramma zouden worden gesteld.
Casus Landgoed Voorburg is een ander voorbeeld waarin de gemeente Vught een intentieovereenkomst is aangegaan met eigenaar Reinier van Arkel voor onderzoek naar de haalbaarheid van een woningbouwontwikkeling. In deze intentieovereenkomst stonden afspraken over het proces, de organisatie rondom het proces en het financiële kader van het proces. In deze casus was veel flexibiliteit om de invulling van het woningbouwprogramma te onderzoeken binnen de afgesloten intentieovereenkomst.
In de casus De Wieken zijn, hoewel de gronden in eigendom zijn van de gemeente Vught, intentieovereenkomsten met een combinatie van huisartsen en de stichting Vughterstede gesloten om de haalbaarheid van zorgwoningen te onderzoeken.
Ook in casus Vijverbosweg heeft de gemeente ten behoeve van woningbouw een intentieovereenkomst gesloten met een projectontwikkelaar.

In casus Voorburg heeft de gemeente, in combinatie met de definitieve ontwikkelvisie, een samenwerkingsovereenkomst met Reinier van Arkel gesloten.
In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het kostenverhaal bij de verdere planvorming en ontwikkeling. Tevens staat in de samenwerkingsovereenkomst met Reinier van Arkel dat moet worden voldaan aan het vigerend woonbeleid, tenzij het onrechtvaardig zou zijn voor de ontwikkelaar. Het gaat daarbij om beleidswijzigingen die van grote invloed zijn op de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling.

De bepalingen die worden opgenomen in overeenkomsten met projectontwikkelaars variëren. Het college bepaalt per woningontwikkeling welke bepalingen in een intentieovereenkomst, anterieure overeenkomst of samenwerkingsovereenkomst worden opgenomen.
De gemeente Vught hecht veel waarde aan het zijn van een betrouwbare overheid. Daarom breekt de gemeente Vught gesloten overeenkomsten niet open vanwege nieuw beleid. De hieruit voortvloeiende consequentie is wel dat de mogelijkheden om aan nieuwe woningbouwdoelstellingen te voldoen worden beperkt.

4.3 Overig instrumentarium

Naast grondbeleidsinstrumentarium is voor het realiseren van de woningbouwdoelstellingen meer instrumentarium beschikbaar, zoals een huisvestings- of doelgroepenverordening en beleidsregels tegen woningspeculatie of voor zelfbewoning.

In de Woonvisie 2016 staat dat de gemeente Vught geen huisvestingverordening heeft opgesteld. De onderdelen die in een huisvestingsverordening worden opgenomen, wil de gemeente Vught volgens de woonvisie door middel van prestatieafspraken met woningcorporaties realiseren.
In de Woonvisie 2021-2025 geeft het college aan dat het belangrijk is dat woningen ook in de toekomst behouden blijven voor de doelgroepen. Daarom overweegt de gemeente de inzet van een doelgroepenverordening. Deze verordening biedt de mogelijkheid om nieuwe middenhuur- en betaalbare koopwoningen beschikbaar te houden voor de doelgroep voor een periode van 10 jaar. In 2023 is onderzocht of een doelgroepenverordening mogelijk zou zijn, waaruit bleek dat

[13] Beantwoording schriftelijke vragen CDA De Braacken, raadsvergadering 5 november 2020.

deze eigenlijk vóór de invoering van de Omgevingswet had moeten worden ingevoerd. Sinds de invoering van de Omgevingswet moet de verordening in het omgevingsplan worden opgenomen. Omdat het opstellen van een omgevingsplan een complexe exercitie is, is de doelgroepenverordening nog niet ingevoerd.

De gemeente Vught heeft in 2022 beleidsregels voor antispeculatie en zelfbewoningsplicht opgesteld. De beleidsregels zijn van toepassing op alle nieuwbouwwoningen en bouwkavels met een verkoopwaarde tot € 600.000. Het zelfbewoning en anti-speculatiebeding wordt opgelegd voor een periode van 5 jaar. Er wordt geen kettingbeding opgenomen in de koopovereenkomsten.[14]
Tevens maakt de gemeente Vught afspraken over het bevorderen van kansen voor doorstroming binnen Vught bij nieuwbouw.[15] Een voorbeeld van een casus waarbij werd gewerkt met een *anti-speculatiebeding* is de casus Den Hoek. Daarnaast maakt de gemeente in overeenkomsten afspraken over het bevorderen van kansen voor doorstroming binnen Vught. In de casus Rozenoord werd in een koopovereenkomst opgenomen dat de koper van middeldure huurwoningen verplicht in overleg met een woningcorporatie moest treden, om voorrang te verlenen aan sociale huurders.
De gemeente Vught werkt ook bij de koopovereenkomsten van sociale huurwoningen of middeldure huurwoningen met bepalingen over de exploitatietermijn, de huurprijsmaximalisatie en de indexering. Tevens vermelden deze overeenkomsten een bepaling over maximale servicekosten.

4.4 Samenvatting

We zien een verschuiving in het gevoerde grondbeleid: waar in de Kadernota Integraal Grondbeleid 2004 het uitgangspunt was om waar mogelijk actief grondbeleid te voeren, is dat in de Nota Grondbeleid uit 2020 aangepast naar situationeel grondbeleid. De gemeente Vught voert met situationeel grondbeleid naar gelang de omstandigheden zowel actief als faciliterend grondbeleid. Ook het aangaan van publiek-private samenwerking past hierbij.
Deze beleidswijziging heeft invloed gehad op de praktijk van het grondbeleid in de gemeente Vught. In het begin van de onderzoeksperiode is meer gebruik gemaakt van actief grondbeleid, terwijl het inzetten van actief grondbeleid sinds de Nota Grondbeleid 2020 niet meer in het beginstadium van een woningbouwontwikkeling wordt overwogen, maar pas als de woningbouwdoelstellingen van de gemeente niet via faciliterend grondbeleid kunnen worden gerealiseerd. De gemeente voert sinds de Nota Grondbeleid 2020 voornamelijk faciliterend grondbeleid.

De gemeente Vught heeft in de periode 2016 tot en met 2024 geen strategische grondaankopen of verkopen gedaan specifiek voor sociale woningbouw of middeldure huur- of koopwoningen. Met name het instrument overeenkomsten, in de vorm van intentieovereenkomsten, anterieure overeenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten, wordt sinds de Nota Grondbeleid 2020 gebruikt om (woningbouw)doelstellingen in woningbouwplannen te behalen. In overeenkomsten op basis van de Woonvisie 2021-2025 is meer aandacht voor betaalbare woningen. De bepalingen die worden opgenomen in overeenkomsten variëren. Het college bepaalt, op basis van het afwegingskader volgens de Nota Grondbeleid 2020, per woningontwikkeling welke bepalingen in een intentieovereenkomst, anterieure overeenkomst of samenwerkingsovereenkomst worden opgenomen.

[14] Gemeente Vught (2022b). Beleidsregels antispeculatie en zelfbewoning Vught.
[15] Gemeente Vught (2021b). Woonvisie 2021-2025 Groei met Vughtse kwaliteit.

Ten tijde van het opstellen van de Woonvisie 2021-2025 was er nog een grote planvoorraad met oude intentieovereenkomsten of anterieure overeenkomsten. De gemeente Vught breekt deze overeenkomsten niet open, omdat zij een betrouwbare overheid wil zijn voor projectontwikkelaars. Vertragingen in projecten en de noodzaak om oude overeenkomsten na te komen, beperkten wel de mogelijkheden om nieuwe woningbouwdoelstellingen te bereiken.

De gemeente Vught zet ook ander instrumentarium in om woningbouw binnen bepaalde prijsgrenzen te realiseren en te behouden, zoals een anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht, maar neemt geen kettingbeding op in koopovereenkomsten.

5. Informatie en rapportage aan de raad

Bij het woonbeleid hebben zowel de gemeenteraad als het college ieder hun eigen rol en bevoegdheden. Een raad dient zich vooral te richten op het begin (volksvertegenwoordiging, agenda, kaderstellen) en eind (controle, evaluatie) van beleidsprocessen.
Dit hoofdstuk onderzoekt deelvraag 3 over of de raad in deze periode in voldoende mate betrokken is geweest bij en op het beleid ten aanzien van woningbouw, door eerst in te gaan op de informatievoorziening aan de raad en vervolgens op de inzet van raadsinstrumenten door de raad.

5.1 Informatievoorziening aan de raad

In de periode 2016 tot en met 2020 omvatten de voortgangsrapportages over woningbouw omschrijvingen per project. Sinds 2021 wordt ook een overzicht meegestuurd van gerealiseerde woningen.
Bij het sluiten van een overeenkomst moet het college in twee gevallen vooraf aan de raad inlichtingen verstrekken, namelijk als de raad daarom vraagt en als de overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college pas een besluit nadat het de raad in de gelegenheid heeft gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten. Wat ingrijpende gevolgen precies zijn, is door de wetgever niet verder ingevuld en kan voor iedere gemeente anders zijn.

Het college stuurt gedurende de looptijd van projectontwikkelingen raadsinformatiebrieven aan de raad. Een voorbeeld hiervan is de raadsinformatiebrief over de herontwikkeling van Rozenoord, waarin het college de raad informeerde over de voortgang en financiële resultaten van het project. Soms wordt de raad, zoals in de casus De Braacken, pas achteraf geïnformeerd over een intentieovereenkomst via een raadsinformatiebrief.[16] Voor deze casus leidde dit tot vragen en onduidelijkheid bij de raad over de ruimte voor aanpassing van de plannen op basis van nieuwe beleidskaders. Een ander voorbeeld van informatievoorziening achteraf is de casus Landgoed Voorburg. In deze casus werd de raad achteraf geïnformeerd over de heroriëntatie van de ontwikkelvisie, wat leidde tot vragen en onduidelijkheid over de voortgang van het project.[17] De laatste jaren worden overeenkomsten met de raad gedeeld voorafgaand aan het ondertekenen.
Het college heeft in de periode 2016 tot en met 2024 vaak raadsinformatiebrieven gestuurd na het aangaan van een overeenkomst met een projectontwikkelaar.

5.2 Inzet raadsinstrumenten

De gemeenteraad beschikt over verschillende instrumenten om invloed uit te oefenen op het beleids- en besluitvormingsproces. Deze raadsinstrumenten zorgen voor de mogelijkheid om het college van burgemeester en wethouders te controleren, beleidsdoelstellingen vast te stellen, en de belangen van de inwoners te vertegenwoordigen. Amendementen en moties zijn belangrijke raadsinstrumenten die de raad kan inzetten om het college bij te sturen.
In casus Isabellaveld fase I diende de gemeenteraad in juni 2016 een amendement in om versneld 50 woningen te realiseren, waarvan 10 sociale huurwoningen, 10 middeldure huurwoningen, 15 sociale koopwoningen en 15 middeldure koopwoningen. Dit amendement werd in 2017 nader uitgewerkt in een stedenbouwkundige schets.[18]

[16] Beantwoording schriftelijke vragen CDA, De Braacken, raadsvergadering 5 november 2020.
[17] Beantwoording schriftelijke vragen GB, Woonontwikkeling Voorburg n.a.v. interpellatiedebat, 14 juni 2022.
[18] Raadsinformatiebrief Grondverkoop Isabellaveld, 18 januari 2019.

In de periode 2016 tot en met 2024 zijn meerdere keren door de gemeenteraad moties ingediend omtrent projectontwikkelingen. Een motie een uitspraak van de gemeenteraad is over een bepaald onderwerp. Een voorbeeld is de casus Den Hoek, waar de raad een motie indiende over CPO (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) en hiermee gaf de raad bijsturing aan het woningbouwprogramma. Door het college is over het algemeen gevolg gegeven aan deze moties en amendementen.
Een andere manier voor de raad om betrokken te zijn bij projectontwikkelingen, is door middel van schriftelijke vragen aan het college. In 2021 stelde de raad bijvoorbeeld schriftelijke vragen over de heroriëntatie van de ontwikkelvisie voor de casus Park Voorburg, nadat partijen het niet eens werden over de financiële haalbaarheid in relatie tot het detailniveau van de plannen. Het college informeerde de raad achteraf over de heroriëntatie via een raadsinformatiebrief.[19]

5.3 Samenvatting

Het college heeft de raad geïnformeerd via halfjaarlijkse voortgangsrapportages, de P&C-cyclus en raadsinformatiebrieven. Tot 2020 bevatten de voortgangsrapportages omschrijvingen per project, en sinds 2021 worden ook de gerealiseerde woningen vermeld. Uit onze analyse blijkt dat de raad in een aantal casussen achteraf werd geïnformeerd over het sluiten van overeenkomsten tussen het college en projectontwikkelaars.
In de periode 2016 tot en met 2024 heeft de raad een actieve rol gespeeld in het woonbeleid van de gemeente Vught. Door het inzetten van raadsinstrumenten zoals moties en amendementen, heeft de raad het college kunnen bijsturen en meer informatie kunnen verkrijgen. De informatievoorziening door het college was niet altijd tijdig en volledig, wat de betrokkenheid van de raad soms bemoeilijkte. De laatste jaren wordt de raad vaker voorafgaand aan het aangaan overeenkomsten geïnformeerd.

[19] Raadsinformatiebrief Ontwikkeling Zorgpark Voorburg, 28 mei 2019.

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak

In de wetenschap staan twee kwaliteitscriteria voor onderzoek centraal die van belang zijn bij rekenkameronderzoek: *validiteit* en *betrouwbaarheid*. Om hieraan te voldoen, zijn achtereenvolgens de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

1. Documentenstudie
2. Interviews
3. Casusonderzoek

Deze paragraaf omschrijft de gebruikte methoden in het rekenkameronderzoek, waar mogelijk toegespitst op de onderzoeksvragen. Bij de onderzoeksvragen gelden normen. Het voor dit onderzoek geformuleerde normenkader is opgenomen als bijlage 1.

Documentenstudie

Ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 1 is allereerst het woonbeleid in de periode 2016-2024 geanalyseerd. Dit betreft met name de 'Woonvisie Vught 2016' en de 'Woonvisie 2021-2025: Groei met Vughtse kwaliteit', waarin de raad de kaders voor woningbouwontwikkeling heeft meegegeven, maar ook andere beleidsdocumenten waarin woonbeleid is opgenomen of nader uitgewerkt. Tevens is onderzocht in hoeverre het woonbeleid van de gemeente Vught aansluit op de beleidsvoornemens omtrent wonen op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Daarnaast zijn de woningbouwprogramma's en coalitieakkoorden geraadpleegd, omdat in deze documenten de doelstellingen van het college zijn uitgewerkt. Tenslotte zijn de jaarverslagen van de gemeente en halfjaarlijkse voortgangsrapportages geanalyseerd, om de harde en zachte plancapaciteit, maar ook het gerealiseerde aantal woningen te kunnen vaststellen. Dit is aangevuld met gegevens uit de jaarverslagen van de woningcorporaties Charlotte van Beuningen en Woonwijze.
Ter beantwoording van deelvraag 2 zijn de 'Nota Grondbeleid 2011' en de 'Nota Grondbeleid uit 2020' geanalyseerd. In het grondbeleid is een omschrijving opgenomen van het type grondbeleid, het beschikbare instrumentarium en een kader om deze instrumenten wel of niet in te zetten.
Vervolgens zijn ter beantwoording van deelvraag 3 moties, amendementen, schriftelijke vragen en raadsinformatiebrieven geanalyseerd. Deze documenten geven een beeld van de betrokkenheid van de raad en de informatieverstrekking door het college.

Interviews

Tevens zijn een zestal interviews afgenomen. Het eerste interview is afgenomen met de projectleiders van de projecten uit het casusonderzoek, wat inzicht biedt in de overwegingen rondom het inzetten van instrumentarium in concrete projecten. Bij dit interview met de projectleiders was tevens de beleidsmedewerker planeconomie en grondzaken aanwezig.
Een tweede interview werd afgenomen met de beleidsmedewerker planeconomie en grondzaken, om verder in te gaan op het grondbeleid en de inzet van instrumentarium in het algemeen.
Het derde interview vond plaats met de wethouders ruimtelijke ordening en woningbouw, die informatie verschaften over de beleidsdoelstellingen en de betrokkenheid van de raad.
Het vierde interview betrof een afvaardiging van de raad, van belang voor het beoordelen van de informatievoorziening en betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van het beleid.
Het vijfde interview werd gehouden met de beleidsmedewerker en de manager wonen, om inzicht te krijgen in de totstandkoming en toepassing van het woonbeleid van de gemeente Vught gedurende de onderzoeksperiode.

Tot slot is een zesde interview gehouden met een vertegenwoordiger van Heijmans Projectontwikkeling, wat relevant is voor het evalueren van de samenwerking met de gemeente Vught en de praktische toepassing van het instrumentarium.

Casusonderzoek

In aanvulling op het documentenonderzoek is een zestal casussen in de periode 2016 tot en met 2024 geselecteerd. Binnen dit tijdvak zijn een groot aantal projecten gestart onder het regime van de Wro én zijn de eerste ervaringen opgedaan met de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Ook omvat deze periode twee woonvisies: in 2016 werd in de gemeente Vught een woonvisie opgesteld, die in 2021 werd vervangen door de huidige woonvisie.
De casussen zijn geselecteerd op basis van variatie in startdatum, looptijd, type grondbeleid, omvang en woningprogramma. Deze casussen zijn onderzocht om meer inzicht te krijgen in de beleidsvoering en besluitvormingsprocessen omtrent het inzetten van instrumentarium in de diversiteit van projecten die de gemeente Vught kent. Niet alle casussen komen terug in deze rapportage. Het gaat om de volgende zes projecten:

- Rozenoord
- Den Hoek
- De Wieken
- De Braacken
- Landgoed Voorburg
- Isabellaveld fase I

Het onderzoek heeft zich echter niet volledig beperkt tot deze casussen. Daar waar tijdens het onderzoek belangrijke informatie over andere casussen naar voren kwam, is deze uiteraard ook meegenomen. Additionele casussen zijn echter niet even gedetailleerd onderzocht op beleidsvoering en besluitvormingsprocessen, maar als aanvulling gebruikt op de al onderzochte casussen. dit betrof de ontwikkelingen Vijverbosweg en Molenven.

Toelichting op onderbouwing tabel woningbouwrealisatie

In paragraaf 3.4.2 hebben we inzichtelijk gemaakt wat de werkelijk gerealiseerde woningbouw is. Deze bepaling van de aantallen per jaar is gebaseerd op informatie uit de jaarverslagen van de gemeente Vught (basisuitgangspunt) en de jaarverslagen van corporatie Charlotte van Beuningen, de jaaroverzichten van het CBS (verbijzondering woningcategorien) en Vastgoeddata. We zijn uitgegaan van de totalen die zijn genoemd in de jaarverslagen van de gemeente, waarbij de verbijzondering van de woningen uit verslagen van de woningcorporaties, het CBS en Vastgoeddata zijn te herleiden. Hierna volgt een toelichting op de aantallen per jaar die in de tabel zijn opgenomen.

<u>2016</u>
Het jaarverslag 2016 vermeldt een toevoeging van 87 woningen aan de woningvoorraad in 2016.[20] In dit jaarverslag is niet opgenomen hoeveel woningen aan de woningvoorraad zijn onttrokken, maar volgens het CBS gaat het om een onttrekking van 9 woningen. Uit het jaarverslag 2016 van de woningcorporatie Charlotte van Beuningen bleek dat zij in 2016 11 sociale huurwoningen heeft opgeleverd.[21] Het CBS registreerde voor dit jaar 14 onbekende overige toevoegingen.

[20] Gemeente Vught (2016). Jaarverslag 2026. Pagina 72.
[21] Charlotte van Beuningen (2016). Jaarverslag 2016. Pagina 28.

2017
Volgens het jaarverslag 2017 van de gemeente Vught zijn in 2017 in totaal 58 woningen opgeleverd. Deze woningen zijn niet gespecificeerd naar woningtypen.[22] In 2017 gaat het om de realisatie van dure nieuwbouwwoningen.[23] In het CBS staan 16 onbekende overige toevoegingen geregistreerd. Tevens vermeldt het CBS een onttrekking van 31 woningen.

2018
Het jaarverslag 2018 van de gemeente Vught omschrijft een toevoeging van 124 woningen aan de woningvoorraad. Deze woningen zijn niet gespecificeerd naar woningtypen.[24] In dit jaar zijn 10 sociale huurwoningen gerealiseerd.[25] Het CBS registreert 8 onbekende overige toevoegingen.

2019
Het jaarverslag 2019 van de gemeente Vught vermeldt een oplevering van 91 woningen en een onttrekking van 87 woningen aan de woningvoorraad.[26] Deze woningen zijn niet gespecificeerd naar woningtypen. Volgens het CBS zijn er 20 onbekende overige toevoegingen. Tevens vermeldt het CBS 5 overige onttrekkingen aan de woningvoorraad. Het jaarverslag 2019 van Charlotte van Beuningen vermeldt de sloop van 85 sociale huurwoningen ten behoeve van sloop en nieuwbouw.[27]

2020
Het jaarverslag 2020 van de gemeente Vught vermeldt de toevoeging van 10 betaalbare woningen, 48 middeldure huur- en koopwoningen en 73 dure koopwoningen.[28] Het jaarverslag 2020 van Charlotte van Beuningen beschrijft de oplevering van 10 sociale huurwoningen.[29] Daarnaast staat in de voortgangsrapportage dat van 23 woningen het segment onbekend is. Volgens het CBS zijn in 2020 19 woningen aan de woningvoorraad onttrokken.

2021
In het jaarverslag 2021 van de gemeente Vught staat dat 172 betaalbare woningen zijn opgeleverd.[30] Het jaarverslag 2021 van Charlotte van Beuningen vermeldt een oplevering van 152 sociale huurwoningen.[31] Het jaarverslag 2022 van de woningcorporatie Woonveste vermeldt dat 8 sociale huurwoningen in Den Hoek zijn ontwikkeld.[32] Echter zijn deze woningen om meer overeenstemming te krijgen met het jaarverslag van de gemeente Vught bij het totaal sociale huurwoningen van 2021 opgeteld. De getallen van het CBS hebben een vertraging. Tevens stelt het jaarverslag 2021 van de gemeente Vught dat 7 middeldure huur- en koopwoningen en 26 dure woningen zijn opgeleverd.[33] Daarnaast staat in deze voortgangsrapportage dat van 51 woningen het segment onbekend is.

[22] Gemeente Vught (2017). Jaarverslag 2017. Pagina 80.
[23] Vastgoeddata (2025). Database commercieel vastgoed.
[24] Gemeente Vught (2018). Jaarverslag 2018. Pagina 80.
[25] Vastgoeddata (2025). Database commercieel vastgoed.
[26] Gemeente Vught (2019). Jaarverslag 2019. Pagina 31.
[27] Charlotte van Beuningen (2019). Jaarverslag 2019. Pagina 44.
[28] Gemeente Vught (2020). Jaarverslag 2020. Pagina 44.
[29] Charlotte van Beuningen (2020). Jaarverslag 2020. Pagina 11.
[30] Gemeente Vught (2021). Jaarverslag 2021. Pagina 32.
[31] Charlotte van Beuningen (2021). Jaarverslag 2021. Pagina 7.
[32] Woonveste (2022). Jaarverslag 2022. Pagina 21.
[33] Gemeente Vught (2021). Jaarverslag 2021. Pagina 32.

2022

Het jaarverslag 2022 vermeldt een oplevering van 33 middeldure huur- en koopwoningen in combinatie met 16 dure huur- en koopwoningen.[34] Daarnaast staat in deze voortgangsrapportage dat van 33 woningen het segment onbekend is. Het CBS heeft de sloop van 105 woningen geregistreerd.

2023

In het jaarverslag 2023 staat dat in 2023 5 betaalbare woningen, 102 middeldure huur- en koopwoningen en 25 dure huur- en koopwoningen woningen zijn opgeleverd.[35] Daarnaast staat in deze voortgangsrapportage dat van 40 woningen het segment onbekend is. Volgens het CBS zijn 12 woningen aan de voorraad onttrokken. Het jaarverslag 2023 van Charlotte van Beuningen registreert dat 15 sociale huurwoningen zijn gesloopt.[36]

2024

De Voortgangsrapportage woningbouw voorjaar 2025 vermeldt de realisatie van 25 betaalbare woningen, 26 woningen middelduur laag, 6 woningen middelduur hoog en 29 woningen duur. Daarnaast staat in deze voortgangsrapportage dat van 10 woningen het segment onbekend is.[37] Het CBS registreerde in 2024 17 onttrekkingen aan de woningvoorraad.

[34] Gemeente Vught (2022). Jaarverslag 2022. Pagina 29.
[35] Gemeente Vught (2023). Jaarverslag 2023. Pagina 32.
[36] Charlotte van Beuningen (2023). Jaarverslag 2023. Pagina 62.
[37] Gemeente Vught (2025). Voortgangsrapportage woningbouw voorjaar 2025. Pagina 28.

Bijlage 2: Normenkader

Normen met betrekking woningbouwrealisatie:

- Er is in (beleids)nota's duidelijk omschreven hoe de te realiseren doelstellingen ten aanzien van de woningbouwproductie van de gemeente is vormgegeven. Deze nota's zijn door het daartoe bevoegde orgaan vastgesteld.
- Geformuleerde gemeentelijke doelstellingen sluiten aan bij woonbeleid en kwalitatieve en kwantitatieve (woningbouwproductie)doelstellingen en afspraken op regionaal en rijksniveau.
- Gerealiseerde woningbouwproductie sluit aan bij de doelstellingen
- In de (beleids)nota's zijn duidelijke doelstellingen vastgesteld omtrent het te voeren beleid, het in te zetten instrumentarium en de productiedoelstellingen.
- In de beleidsnota's zijn duidelijke criteria beschreven om te komen tot een keuze voor een actieve grondpolitiek, een faciliterende grondpolitiek of voor samenwerking tot de realisatie van de geambieerde woningbouwproductie.
- In de beleidsnota's is vastgelegd op welke wijze de gemeente om wil gaan met het daartoe in te zetten beleidsinstrumentarium (vestiging voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal, bijdragen bovenwijkse voorzieningen, etc.)

Normen met betrekking tot de inzet wettelijk instrumentarium en beleidsinstrumentarium:

- In (beleids)nota's is duidelijk vastgesteld wat het beleid is ten aanzien van de inzet van instrumentatium en hoe deze kunnen worden aangewend bij het realiseren van woningbouwproductie. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het doen van strategische aankopen om te komen tot actief grondbeleid. Daarbinnen is ook aandacht voor welke beleidsmatige of financiële overwegingen ten grondslag liggen aan de verwerving van gronden.
- In beleidsnota's is inzichtelijk en duidelijk vastgelegd hoe de keuze wordt gemaakt tussen grondaankopen in relatie tot de bestaande grondvoorraad en programma's.
- Het ingezette instrumentarium was gezien de omstandigheden aannemelijk en te verwachten effectie.

Normen met betrekking tot Rapportage en informatie naar de raad:

- Bij de uitvoering van het beleid door het college, wordt de raad volledig geïnformeerd of er wordt gehandeld in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.
- Indien door het college wordt afgeweken van het vastgestelde beleid worden de oorzaken en consequenties duidelijk verantwoord.
- De door de raad gegevens kaders zijn helder duidelijk en eenduidig uitlegbaar.
- De raad wordt juist, volledig en tijdig geïnformeerd over de realisatie van doelstellingen of het ontstaan van afwijkingen daarvan.

Bijlage 3: Geraadpleegde stukken

- Charlotte van Beuningen (2016). Jaarverslag 2016
- Charlotte van Beuningen (2017). Jaarverslag 2017
- Charlotte van Beuningen (2018). Jaarverslag 2018
- Charlotte van Beuningen (2019). Jaarverslag 2019
- Charlotte van Beuningen (2020). Jaarverslag 2020
- Charlotte van Beuningen (2021). Jaarverslag 2021
- Charlotte van Beuningen (2022). Jaarverslag 2022
- Gemeente Vught (2004). Kadernota Integraal Grondbeleid 2004
- Gemeente Vught (2012). Grondprijsbrief
- Gemeente Vught (2013). Structuurvisie Vught
- Gemeente Vught (2016a). Woonvisie Vught 2016
- Gemeente Vught (2016b). Woningbouwprogramma Vught 2016-2019
- Gemeente Vught (2016c). Jaarverslag 2016
- Gemeente Vught (2017). Jaarverslag 2017
- Gemeente Vught (2018a). Jaarverslag 2018
- Gemeente Vught (2018b). Coalitieakkoord 2018-2020/2021 “Vernieuwd en Vertrouwd”
- Gemeente Vught (2019a). Jaarverslag 2019
- Gemeente Vught (2019b). Woningbouwprogramma Vught 2019-2028
- Gemeente Vught (2020a). Jaarverslag 2020
- Gemeente Vught (2020b). Nota Grondbeleid
- Gemeente Vught (2021a). Jaarverslag 2021
- Gemeente Vught (2021b). Woonvisie 2021-2025 Groei met Vughtse kwaliteit
- Gemeente Vught (2022a). Jaarverslag 2022
- Gemeente Vught (2022b). Beleidsregels antispeculatie en zelfbewoning Vught
- Gemeente Vught (2023a). Jaarverslag 2023
- Gemeente Vught (2023b). Coalitieakkoord 2023-2026 ‘Een nieuwe start’
- Gemeente Vught (2024a). Omgevingsvisie Vught 2024
- Gemeente Vught (2024b). Voortgangsrapportage woningbouwproductie voorjaar 2024
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Nationale Woon- en Bouwagenda
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Regionale Woondeal Noordoost-Brabant
- Raad van State (2022). ECLI:NL:RVS:2022:3412, Raad van State, 202006426/1/R2
- Regio Noordoost-Brabant (2023). Regionale Woondeal Noordoost-Brabant. 9 maart 2023
- Woonveste (2022). Jaarverslag 2022.

Bijlage 4: Reactie college van B&W

Vught

Rekenkamer Vught
p.a.
rekenkamer@Vught.nl

Uw kenmerk	-	**Datum**	1 juli 2025
Ons kenmerk	BV/ Z25 - 293118 / UIT/25 - 699297	**Verzonden**	02 JUL 2025
Behandeld door	B.J. Wisselink / +31736580199		
Onderwerp	Reactie op Rapportage over Woningbouwproductie van juni 2025		

Geachte leden van de Rekenkamer Vught,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een reactie te geven op uw rapportage over de woningbouwproductie.

De woningbouwproductie hangt af van veel factoren
De essentie van dit onderwerp is uiteraard of de productie kwantitatief en kwalitatief voldoende is. Uw bevindingen laten een genuanceerd beeld zien met plussen en minnen. Wij missen in uw rapportage een analyse van de factoren die van invloed waren en zijn op de woningproductie en de invloed van gemeenten hierop. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de woningprijzen die in algemene zin door de markt worden bepaald. Ons inziens zijn uw aanbevelingen daarom oppervlakkig en leveren zij niet op wat daarvan mogelijk wordt verwacht. Wij gaan uiteraard met uw aanbevelingen aan de slag zoals u onderstaand kunt lezen.

Openbreken overeenkomsten
Wij zijn ons er van bewust dat het openbreken van getekende overeenkomsten een – op het oog – interessant middel zou kunnen zijn om sneller tot resultaat te komen rondom onze woningbouwdoelstellingen. Het openbreken van getekende overeenkomsten is ons inziens echter geen geschikt middel om het gestelde doel te bereiken. De gemeente is namelijk gebonden aan gesloten overeenkomsten. Niet nakomen betekent het niet voldoen aan de verplichtingen uit de overeenkomst. Dit leidt tot juridische procedures (wederpartij vordert nakoming) en het moeten voldoen van schadevergoedingen. Het openbreken van een overeenkomst zal dus altijd in overleg met - en met goedkeuring van - de betreffende ontwikkelaar dienen te gebeuren. Dat betekent dat overige relevante in de overeenkomst opgenomen onderwerpen opnieuw ter discussie kunnen komen te staan, waarbij de gemeente geen goede onderhandelingspositie heeft.

Daarnaast zal het aanpassen van een programma (minder duur, want dat is het doel om de overeenkomst open te breken) voor de ontwikkelaar altijd een (substantieel) negatief effect op zijn exploitatie hebben. Dat mogen we niet vergoeden (ongeoorloofde staatssteun) en zal dus

P Postbus 10100, 5260 GA Vught
A Secr. van Rooijstraat 1
5261 EP Vught
T 14073
T +31 (0)73 658 06 80
E gemeente@vught.nl

Vught

gecompenseerd moeten worden door bijvoorbeeld het toevoegen van programma, het afwijken op ander beleid, het verhalen van minder kosten, hetgeen een nadelig bij-effect heeft. De met het bovenstaande gepaard gaande onderhandelingen leiden daarnaast tot een substantiële vertraging van planvorming.

Ook vanuit de publiekrechtelijke kant is het opbreken van getekende overeenkomsten wat ons betreft geen middel om tot het gestelde doel te komen, omdat dit haaks staat op het voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en met name de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Aanbeveling 1, het vaker overwegen om langjarige overeenkomsten open te breken, is naar onze mening een aanbeveling waar weinig van kan worden verwacht.

Sturen op woningbouw voor bepaalde doelgroepen
Het college legt in het derde kwartaal 2025 een *Huisvestingsverordening Betaalbare nieuwbouw koopwoningen* voor aan de raad. In 2026 wordt deze aangevuld t.a.v. betaalbare huurwoningen. Deze aanbeveling ondersteunen wij dan ook.

Het kan daarnaast opportuun zijn om een doelgroepenverordening op te stellen aan de hand van een *nieuwe woonvisie*. Deze aanbeveling wegen we mee bij het opstellen van die visie. Maar zoals in paragraaf 4.3 van uw rapport reeds staat, een deel van wat hier normaal in wordt vastgelegd moet in het omgevingsplan landen. Daarom geven wij prioriteit aan het omgevingsplan zoals de omgevingswet beoogt. De doelen die een doelgroepenverordening kan bewerkstelligen leggen we nu in principe anterieur vast in overeenkomsten.

Wat betreft het doorleggen van een anti-speculatiebeding tot € 600.000,- (bedrag is en wordt geïndexeerd) wordt informatie gegeven zonder dat dit betrokken wordt in de analyses. Vooralsnog acht het college een kettingbeding niet redelijk omdat bij de eerste overtreding van het anti-speculatiebeding al een boete moet worden betaald.

Onder 1.1.1. geeft u aan dat de *Wet versterking regie volkshuisvesting* (Wvrv) vereist dat twee derde (67,5%) van de woningen in het betaalbare segment moet worden gerealiseerd. Als deze wet in werking treedt, wat nog niet het geval is, moet dit percentage op regionaal niveau worden geprogrammeerd. Vught komt op grond van het reeds opgestelde tweede addendum op de geldende woonvisie uit op 56,25 % betaalbaar. Dit is reeds afgestemd met de regio. Vught onderkent de regionale opgave en werkt daarom regionaal samen met 11 gemeenten in de woondeal en met 10 in RNOB-verband én de provincie, en heeft regionaal aangegeven nu niet aan die doelstelling te kunnen voldoen. Samenwerken is ook een instrument om doelstellingen te bereiken, waarbij enerzijds alle gemeenten betaalbare woningen willen en moeten realiseren en anderzijds dit voor sommige gemeenten minder moeilijk is dan voor andere.

Informatievoorziening aan de raad
De derde alinea bevat de aanbeveling "om vanaf nu bij concrete projecten het beleidsmatig afwegingskader uit de *Nota Grondbeleid* 2020 te hanteren en de raad hierover actief te informeren." In 2026 (met start voorbereiding in 2025) actualiseren we de *Nota grondbeleid*. Het is uiteraard aan het college en de raad om inhoud te geven aan de geactualiseerde nota. Daarbij houden we rekening met de gedane aanbevelingen gezien de huidige urgentie bij woningbouw en de mate waarin we als gemeente grip op o.a. planning willen bij ontwikkelingen. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat bij de actualisatie van de nota grondbeleid het proces rondom de afweging

Vught

tussen actief dan wel faciliterend grondbeleid strakker wordt vormgegeven. Daarbij zal het actief informeren van de raad in het proces om te komen tot een afweging over actief dan wel faciliterend grondbeleid beter geborgd worden.

Actualisatie Nota Kostenverhaal
De gemeente Vught heeft sinds juli 2022 een *Nota Kostenverhaal*. Deze ligt momenteel ter actualisatie voor bij de raad. De actualisatie ziet enkel op het in lijn brengen met de terminologie van de *Omgevingswet*. Er vinden bij deze actualisatie geen beleidswijzigingen plaats. De nota zal na actualisatie dienen als Omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen.

In de huidige nota is beleid opgenomen:
- Alle beleid over kostenverhaal;
- Beleid over het vragen van een financiële bijdrage voor investeringen om de fysieke leefomgeving te verbeteren;
- Een alinea over de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad waarin staat verwoord: "Vught heeft een woonopgave, zowel in aantallen als kwalitatief. De Omgevingswet biedt mogelijkheden om beleidsmatige ambities op dit vlak evenwichtig te verdelen over locaties. Op dit moment is Vught nog niet zo ver om hier een bijdrage voor te vragen. Vught kan in de toekomst onderzoeken of een dergelijke financiële bijdrage als bedoeld in artikel 8.21 Ob lid 1 onder e haar kan helpen om haar woonambities te realiseren".

Hoewel wij niet alle conclusies delen, danken we u voor het onderzoek en de geleverde inspanning.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Vught,
de secretaris, de burgemeester,

W.F.F. Keijzers C.N.A. Nijkerken-de Haan

3/3

Bijlage 5: Nawoord

Reactie op collegebrief d.d. 1 juli 2025
Wij danken het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie op onze rapportage over de woningbouwproductie. In dit nawoord reflecteren wij op deze reactie.

De woningbouw hangt af van veel factoren
Volgens het college laten de bevindingen van de Rekenkamer 'een genuanceerd beeld zien', maar zijn haar aanbevelingen door de gemiste analyse 'oppervlakkig' en mogelijk niet doeltreffend. Wij merken daarbij op dat de door u gemiste analyse van de factoren geen onderdeel van de onderzoeksopdracht was.

Ons onderzoek is over het algemeen positief over de gerealiseerde kwantitatieve doelen, maar plaatst daarbij wel kanttekeningen. Het college geeft terecht aan dat woningbouwproductie afhankelijk is van veel factoren, waarvan een deel buiten de directe invloed van de gemeente ligt. Die constatering sluit aan bij onze bevindingen, waarin wij aangeven dat het realiseren van de gestelde doelen niet per definitie voortvloeit uit het gevoerde beleid, maar mede te danken is aan gunstige marktomstandigheden. De aanbevelingen beogen juist om ook bij minder gunstige omstandigheden voorbereid te zijn. Daarbij pleiten wij bijvoorbeeld voor een actiever grondbeleid, om meer sturingsmogelijkheden te hebben bij veranderende marktomstandigheden. Wij bieden daarmee in het onderzoek wel degelijk handvatten om de doeltreffendheid van het beleid te verbeteren.

Wij zullen bij een volgend onderzoek ook in een vroegtijdig stadium mondeling de onderzoeksopzet met de betreffende portefeuillehouders bespreken, zodat er geen onduidelijkheid over de inhoud van het onderzoek kan ontstaan.

Openbreken overeenkomsten
Wat betreft onze aanbeveling om bestaande langjarige overeenkomsten te heroverwegen, begrijpen wij dat het openbreken van contracten complex kan zijn. Tegelijkertijd blijkt dat hier soms wél ruimte voor is – mits zorgvuldig onderzocht en in overleg met betrokken marktpartijen. In de landelijke praktijk blijkt dat marktpartijen regelmatig openstaan voor het opbreken van langjarige overeenkomsten, omdat daarin vaak ook aspecten zijn opgenomen die voor hen inmiddels (in ongunstige zin) zijn achterhaald.
Het is daarbij denkbaar dat de nadelen van bijvoorbeeld een schadevergoeding voor de gemeente opweegt tegen de voordelen van het kunnen realiseren van gemeentelijke beleidsdoestellingen.
De rekenkamer moedigt daarom aan om deze mogelijkheid niet bij voorbaat uit te sluiten, maar juist een onderzoekende houding aan te nemen, zeker waar dit kan bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen. Het actief delen van dergelijke afwegingen met de raad kan hieraan bijdragen. Overigens stelt het college ten onrechte dat het negatieve financiële effect van het aanpassen van het woningbouwprogramma per definitie niet door de gemeente mag worden vergoed. Dit geldt alleen als dit leidt tot een hogere winst voor een marktpartij (staatsteun), maar niet bij het compenseren van een aantoonbaar verlies op grond van gemeentelijk beleid.

Wij merken op dat de gemeente veel capaciteit en middelen steekt in het opstellen van nieuwe woonvisies, woonbeleidsaanpassingen, regelgeving e.d. Deze hebben nog lange tijd te maken met de beperking dat oude afspraken en overeenkomsten gerespecteerd dienen te blijven en

nieuw gewenst beleid moeilijker en vertraagd wordt gerealiseerd. Dat is des te meer reden om heroverweging van bestaande langjarige overeenkomsten niet bij voorbaat af te wijzen.

Sturen op woningbouw voor bepaalde doelgroepen
In de reactie van het college wordt aangegeven dat aan onze tweede aanbeveling al invulling wordt gegeven en dat dit tevens zal worden meegenomen bij het opstellen van een nieuwe woonvisie. Wij ondersteunen de optie om doelgroepenbeleid mee te nemen in het Omgevingsplan, een verordening is inderdaad niet de enige mogelijke weg. Wel benadrukt de rekenkamer dat het vastleggen van doelgroepenbeleid in anterieure overeenkomsten beter en juridisch steviger is, wanneer hier een beleidskader aan ten grondslag ligt.

Informatievoorziening aan de raad
Het college geeft aan dat het actief betrekken van de raad bij het proces om te komen tot een keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid strakker zal worden vormgegeven in een nieuwe Nota Grondbeleid. Naar verwachting zal de voorbereiding daarvan eind dit jaar worden gestart. De rekenkamer ondersteunt deze intentie, maar is van mening dat dat in de tussentijd een actievere betrokkenheid van de raad bij de keuzes in concrete projecten niet in de weg hoeft te staan. Ook op basis van de huidige beleidsnota is dit al mogelijk. Het vastleggen van deze afspraken is aanvullend op de actualisering van de Nota Grondbeleid 2020. De rekenkamer benadrukt daarom nogmaals de aanbeveling om actief grondbeleid vanaf nu bij concrete projecten tenminste te overwegen door het beleidsmatige afwegingskader uit de Nota Grondbeleid 2020 hiervoor te hanteren en de raad hierover actief te informeren.

Actualisatie Nota Kostenverhaal
Tenslotte geeft het college aan dat de Nota Kostenverhaal 2022 momenteel ter herziening voorligt bij de raad, met als doel deze om te vormen tot een Programma Kostenverhaal & Financiële Bijdragen. Daarmee verschuift dit beleidskader van een raadsinstrument naar een collegebevoegdheid.
Op het moment dat wij dit nawoord schrijven (augustus 2025) is de Nota Kostenverhaal 2022 door u vastgesteld. De actualisatie ziet volgens het college enkel op het in lijn brengen met de terminologie van de Omgevingswet. Wij zien de herziening van de Nota Kostenverhaal 2022 als een belangrijk moment om te verkennen hoe binnen de nieuwe kaders van de Omgevingswet aanvullende sturingsmogelijkheden kunnen worden benut, met name gericht op de realisatie van specifieke woningbouwsegmenten. De rekenkamer moedigt het college aan naar de toekomst toe te verkennen op welke wijze de Omgevingswet effectiever kan worden ingezet. De huidige formulering in de Nota Kostenverhaal waar het college naar verwijst – “Vught kan in de toekomst onderzoeken of een financiële bijdrage als bedoeld in artikel 8.21 Ob lid 1 onder e kan helpen om haar woonambities te realiseren” – is wat de rekenkamer betreft te vrijblijvend geformuleerd. Naar onze mening biedt dit traject juist de kans om hier actiever op te sturen en passende instrumenten gericht in te zetten om beleidsdoelen te ondersteunen. Voor de Rekenkamer is het niet duidelijk waarom het college op dit moment geen volledig beeld heeft van de mogelijkheden van de Omgevingswet.

De rekenkamer kijkt uit naar de behandeling van het rapport in de raad en het vervolg daarop. Wij hopen dat onze aanbevelingen kunnen bijdragen aan het verder versterken van het woningbouwbeleid in Vught en zien uit naar verdere constructieve samenwerking met zowel het college als de raad.

Rekenkamer Vught, augustus 2025