



Sturen op woondoelen

Onderzoek van de Rekenkamer Ridderkerk



De rekenkamerleden:
De heer J.J. Démoed (voorzitter)
De heer W.de Lange
De heer H.M. Schippers

16 oktober 2024



Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel is de bestuurlijke nota en is een op zichzelf leesbaar rapport. Hierin worden de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven, gevolgd door de onderzoeksvraag en het plan van aanpak. Er worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De bestuurlijke reactie van het college is integraal opgenomen. Het nawoord van de rekenkamer sluit de bestuurlijke nota af.

Deel twee is de nota van bevindingen. Hierin is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.



Bestuurlijke nota



Inhoud

Leeswijzer	1
Bestuurlijke nota	2
1 Onderzoeksverantwoording	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en vraagstelling	4
1.3 Onderzoeksuitvoering	5
2 Conclusies	6
3 Aanbevelingen	9
1. Aanbevelingen voor het college	9
2. Aanbevelingen voor de raad	9
4 Reactie van college van B&W	11
5 Nawoord rekenkamer	16
Nota van Bevindingen	17



1 Onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Ridderkerk heeft aanleiding gezien om te onderzoeken op welke wijze de gemeente Ridderkerk belangrijke maatschappelijke doelen realiseert en richt zich daarbij op de woondoelen die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Het onderzoek moet inzicht geven in hoe de woningbouwontwikkelingen passen bij het realiseren van de gewenste woningvoorraad, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, en aansluit bij de behoefte van bewoners. Ook wil de rekenkamer inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden die de gemeenteraad daarbij heeft.

In dit onderzoek stond aanvankelijk de inzet van het grondbeleid centraal. Via het grondbeleid kan (mede) gestuurd worden op eigen grondposities, maar ook op grondposities van derden, en zo op de ruimtelijke ontwikkelingen. Al vroeg in het onderzoek is de reikwijdte van dit onderzoek verbreed naar de inzet van ook de andere sturingsinstrumenten, namelijk instrumenten in het ruimtelijke spoor (waaronder ruimtelijke visies en Omgevingsvisies en bestemmings- en omgevingsplannen) en afspraken met de woningcorporaties en particuliere ontwikkelaars.

Het onderzoek richt zich in hoofdzaak op de periode vanaf 2019 tot mei 2024.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De onderzoeksoopdracht van de rekenkamer is tweeledig. Enerzijds wenst de rekenkamer inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het grondbeleid en andere sturingsinstrumenten voor het bereiken van de ambities ten aanzien van woningbouw. Anderzijds wil de rekenkamer de vraag beantwoord krijgen op welke wijze de raad hierbij is betrokken en zijn kaderstellende en controlerende rol hierbij kan vervullen.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek bevat een centrale vraag, die wordt onderbouwd aan de hand van een aantal deelvragen.

Centrale vraag:

Welke regie heeft de gemeente Ridderkerk (nog) op de ruimtelijke ontwikkelingen, kijkend naar grondbeleid, bestemmingsplannen en dergelijke? Welke rol heeft de raad daarbij?

Deelvragen

1. Welke doelstellingen heeft de gemeente Ridderkerk in haar grondbeleid geformuleerd en hoe verhouden deze zich tot vergelijkbare gemeenten in de regio en landelijk?
2. Welke grondbeleid heeft de gemeente Ridderkerk de achterliggende 4 jaar gehanteerd?
3. Welke woningbouwontwikkelingen hebben zich in deze periode voorgedaan in relatie tot het voorzien in de woningbehoefte?
4. Welke actieve grondexploitaties heeft Ridderkerk in de afgelopen 4 jaar gehad om te voorzien in de woningbehoefte?



5. Welke woningbouwontwikkelingen zijn de afgelopen 4 jaar door middel van faciliterend/passief grondbeleid gerealiseerd?
6. Sluit het huidig grondbeleid aan bij de actuele woondoelen?
7. Welke (andere) instrumenten zet Ridderkerk in om de woondoelen te realiseren?
8. Welke knelpunten ervaren grondeigenaren bij het realiseren van de woondoelen als gevolg van het grondbeleid?
9. Hoe wordt de inzet en werking van de rol(len) en instrumenten van de gemeente onderbouwd?

1.3 Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek is gestart in november 2023. Na een startgesprek met de rekenkamer is begonnen met een documentenanalyse van openbaar toegankelijke stukken. Op grond daarvan zijn in beeld gebracht: a) de doelstellingen ten aanzien van het wonen en het grondbeleid, b) de inzet van (sturings)instrumenten om deze doelstellingen te bereiken en c) de verantwoordingsinformatie over het bereiken van de doelstellingen. Aanvullend op deze documentenstudie zijn vanaf januari 2024 gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren van de gemeente Ridderkerk, evenals met de griffier en de verantwoordelijk wethouder. Ook is een gesprek gevoerd met leden van de gemeenteraad.

Om goed zicht te krijgen op de wijze waarop de raad bij het sturen op woondoelen is betrokken zijn twee cases van woningbouwprojecten nader bestudeerd: Knarrenhof (locatie Het Zand) en De Blaak. Naast een deskstudie van deze twee cases, zijn hierover gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente Ridderkerk die bij deze woningbouwprojecten zijn betrokken, maar ook met de initiatiefnemers.

Tot slot is een (beperkt) benchmarkonderzoek uitgevoerd naar het woonbeleid en de inzet van (sturings)instrumenten van drie gemeenten in de nabijheid van Ridderkerk: Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel en Capelle aan de IJssel. Voor dit benchmarkonderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van deze gemeenten verantwoordelijk voor het woonbeleid.

Op basis van deze onderzoeksaanpak is een concept Nota van Bevindingen tot stand gekomen. Deze concept Nota van Bevindingen is in het voorjaar van 2024 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en de griffie voor wederhoor op de feiten en bevindingen. Dit heeft van zowel de ambtelijke organisatie als van de griffie geleid tot een schriftelijke reactie. De onderzoekers hebben deze reacties verwerkt in de definitieve Nota van Bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en wordt het geheel aangeboden voor een bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders.



2 Conclusies

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen leiden tot de volgende conclusies.

Conclusie 1: Woondoelen en – ambities onvoldoende concreet en samenhangend

De gemeente Ridderkerk heeft een groot aantal documenten opgesteld waarin woondoelen en woonambities zijn opgenomen op verschillende schaalniveaus: het regionaal niveau (bijv. Regioakkoord), het gemeentelijk niveau (bijv. Woonvisie en Uitvoeringsprogramma Wonen), het wijkniveau (waaronder de afspraken met de woningcorporatie Wooncompas) en het niveau van individuele projecten. Mede door het gebruik van (veel) verschillende kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen in deze documenten, het gebruik van ‘harde’ en ‘zachte’ plannen en projecties en het ontbreken van samenhang tussen de documenten en de daarin opgenomen doelstellingen, is er geen eenduidig (beleids)kader voor het sturen op woondoelen. Daarnaast zijn lange termijndoelen niet vertaald in concrete (tussen)doelen op korte termijn, bijvoorbeeld per jaar. Een eenduidig beleidskader is echter wel van belang als vertrekpunt voor de uitvoering, het monitoren en controleren van de uitvoering en het zo nodig bijsturen hierop.

Hoewel de gemeenteraad bij het vaststellen van deze documenten en de daarin opgenomen woondoelstellingen op verschillende schaalniveaus dikwijls expliciet is betrokken, is de raad onvoldoende in positie om voldoende sturing te geven aan het woonbeleid en de woondoelen door het ontbreken van een eenduidig en controleerbaar kader. Uitzondering hierop vormen de (prestatie)afspraken met de woningcorporatie Wooncompas, die voor sommige raadsleden aanleiding zijn om op detailniveau in deze afspraken te willen interveniëren en hierin wijzigingen te willen aanbrengen (bijvoorbeeld de wens voor een groter aantal kleinere appartementen). De raad is zich hierbij niet altijd bewust van de kaders en speelruimte aan de kant van de woningcorporatie, maar ook niet van het karakter van de prestatieafspraken (inspanningsverplichting).

Conclusie 2: Verantwoordingsinformatie over mate waarin woondoelen worden bereikt schiet te kort

De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over het bereiken van de woondoelen en - ambities is in lijn met het ontbreken van een éénduidig kader voor sturing op woondoelen (zie Conclusie 1). De raad wordt fragmentarisch en onvoldoende samenhangend geïnformeerd over de mate waarin de doelstellingen ten aanzien van wonen op de vier onderscheiden schaalniveaus (regio, gemeente, wijk/buurt, project) worden bereikt. Zo stelt de Woonvisie 2021-2026 dat “de komende jaren ruim 900 woningen moeten worden gebouwd en de woningbouwopgave tot 2030 is geraamd op ruim 1.150 woningen”. Maar mede doordat onduidelijk is welk type woningen in welk tijdpad moeten worden ontwikkeld, ontbreekt verantwoordingsinformatie over het bereiken van deze doelstelling. Een planmonitor moet overzicht geven van alle plannen die bekend zijn bij de gemeente, maar een dergelijke monitor is nog niet openbaar toegankelijk. Voortgangsrapportages over hoe in de gemeente als geheel aantallen en type woningen zich ontwikkelen ontbreken eveneens. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aantal woningen raadpleegt de gemeente de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG).



Wat betreft de prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporatie, is de raad tot en met realisatiejaar 2021 zeer uitvoerig geïnformeerd over het grote aantal indicatoren dat gebruikt wordt. Deze verantwoordingsinformatie, en zo mogelijk meer heldere en beknopte informatie, wordt sindsdien niet langer aan de raad wordt verstrekt. Niet duidelijk is wat de reden daarvan is.

Conclusie 3: Sturing op woondoelen via het grondbeleid zeer beperkt

De huidige nota Grondbeleid (2020-2023) is abstract geformuleerd. De nota geeft wel interne spelregels aan voor de procesgang en verantwoordelijkheden van college en raad bij ontwikkelingsprojecten, maar bevat geen houvast voor het sturen op woondoelen. De Visie Grondposities (2019) is daarentegen wel concreet geformuleerd en maakt duidelijk dat Ridderkerk nog 28 locaties kleinere locaties in eigendom heeft, waarop overigens maar beperkt ontwikkelingen mogelijk zijn. Beide documenten geven de raad geen beleids- of afwegingskader voor het sturen op woondoelen.

Hoewel de interne spelregels de raad in de initiatieffase van (individuele) actieve grondexploitatieprojecten de mogelijkheden geven om zich uit te spreken over de wenselijkheid en randvoorwaarden, zijn de raadsleden van mening dat het in de praktijk neerkomt op eenzijdige informatievoorziening vanuit het college. In de latere ontwerpfase (het ruimtelijk spoor van het bestemmingsplan) ziet de raad dat al veel is vastgesteld (door initiatiefnemer in overleg met het college) wat niet meer kan worden teruggedraaid. Hierdoor is ook in die fase de sturing door de raad beperkt.

De gemeente Ridderkerk maakt nog weinig gebruik van twee instrumenten behorend tot het grondbeleid: het exploitatieplan (art. 6.22 Wro) indien kosten niet via een anterieure overeenkomst kunnen worden verhaald (onder de nieuwe Omgevingswet: het 'kostenverhaal' wordt opgenomen in het Omgevingsplan) en de publiek-private samenwerking.

Conclusie 4: Sturing op woondoelen via het ruimtelijk spoor beperkt

De (directe) sturing op woondoelen via het ruimtelijk spoor van bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet: Omgevingsplan) is in de gemeente Ridderkerk beperkt. Dit wordt mede veroorzaakt doordat gestuurd wordt op een maximaal aantal te bouwen woningen. De indruk bestaat (bij ambtenaren en raadsleden) dat niet op een minimaal aantal woningen gestuurd kan worden. Hoewel de gemeenteraad in 2022 een doelgroepenverordening heeft vastgesteld waarmee gestuurd kan worden op type woningen (meer sociale en middeldure huurwoningen), is in de praktijk de beleving bij ambtenaren en het college dat de afhankelijkheid van de gemeente aan de initiatiefnemer groot is.

In de praktijk wordt de raad wel tijdig geïnformeerd door het college over de plannen van de initiatiefnemer, maar wordt de raad onvoldoende tijdig actief betrokken bij principiële keuzen in de balans tussen bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit van een gebied en de beoogde kwantitatieve woondoelestellingen (aantal en type te bouwen woningen). Wanneer individuele ontwikkelingsprojecten niet volledig voldoen aan de vastgestelde beleidskaders - bijvoorbeeld omdat het woningaantal afneemt, komt het voor dat het college dit verdedigt in de raad door te stellen dat dit gecompenseerd zal worden met andere, toekomstige ontwikkelingsprojecten. Echter, door het ontbreken van een concreet



uitvoeringsprogramma bij de Woonvisie waarin zicht is op het totaal van (zo mogelijk elkaar compenserende) ontwikkelingsprojecten, kan de raad (maar ook het college) een dergelijk individueel ontwikkelingsproject niet goed plaatsen in het bredere beeld van de woondoelen van de gemeente.

Conclusie 5: Nog niet alle instrumenten voor sturing op woondoelen worden gebruikt

Dit onderzoek heeft aangetoond dat er nog een aantal instrumenten voor het sturen op woondoelen zijn te onderscheiden, waarvan de gemeente Ridderkerk (vooralsnog) beperkt of geen gebruik maakt. Dit betreft de volgende instrumenten:

- Concreet en controleerbaar Uitvoeringsprogramma van de Woonvisie: Met het programma worden de algemene en lange termijndoelen geconcretiseerd in meer gespecificeerde doelen op bijvoorbeeld jaarlijkse basis.
- ‘Programmatische en stedenbouwkundige kaders’: Na de initiatieffase van ontwikkelingsprojecten kan de raad dergelijke kaders vaststellen voor de latere beoordeling van bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet: Omgevingsplan). In deze kaders kunnen eisen en randvoorwaarden bij het realiseren van woningen worden opgenomen, zoals bouwhoogte, parkeernormen, woningtype en prijsklasse, de openbare ruimte en financiering van het plan als geheel. Dit beperkt de kans dat de gemeenteraad bij de ruimtelijke uitwerking na de initiatieffase wordt verrast.
- ‘Hybride grondbeleid’: Het inbrengen van (beperkte) grondlocaties in eigendom van de gemeente als onderhandelingsinstrument richting de initiatiefnemer. De gemeente Ridderkerk verwerft zich hiermee ‘zeggenschap’ in een ontwikkelingsproject van een particuliere initiatiefnemer of de woningcorporatie.
- Gebieds- of kavelpaspoorten: Met gebieds- of kavelpaspoorten kan de raad eisen stellen of randvoorwaarden opnemen voor specifieke ontwikkelingslocaties of individuele bouwwerken of aangeven onder welke specifieke omstandigheden dergelijke locaties en bouwwerken worden ontwikkeld. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waarbij de gemeente vooraf kaders voor de ruimtelijke kwaliteit voor mogelijke toekomstige initiatieven wil vastleggen. Dit instrument is van betekenis voor toekomstige woningontwikkeling (nieuwbouw).
- Vaststellen van beleid voor bestaande bouw: Voor bestaande bouw kan de raad sturen door beleid vast te stellen ten aanzien van: 1) het splitsen van woningen, 2) het op- of ondertoppen 3) opkoopbescherming, 4) zelfbewoningsplicht, 5) startersleningen en 6) kamergewijze verhuur.
- Openbare website voor woondoelen en woonbeleid: Het inrichten van een gemeentelijke openbare website waarin de woondoelen van de gemeente Ridderkerk zijn opgenomen en informatie is opgenomen over de mate waarin deze doelen zijn bereikt.



3 Aanbevelingen

Op grond van de vorenstaande conclusies formuleren wij de volgende aanbevelingen, die wij onderscheiden naar aanbevelingen voor het college en voor de raad.

1. Aanbevelingen voor het college

1. Leg de zo concreet mogelijke en controleerbare doelen ten aanzien van het woonbeleid van de gemeente Ridderkerk op de korte en lange termijn vast in één overzichtelijk document. Meest voor de hand liggend is om hiervoor het Uitvoeringsprogramma van de Woonvisie te gebruiken.
2. Breng samenhang aan tussen de woondoelen op de verschillende schaalniveaus: regio, gemeente, wijk/buurt en lopende en voorziene individuele ontwikkelingsprojecten. Breng deze samenhang ook aan tussen de woondoelen op gemeentelijk niveau en de prestatieafspraken die met de wooncorporatie worden gemaakt. Het overzicht van deze samenhang kan ook worden opgenomen het Uitvoeringsprogramma van de Woonvisie.
3. Informeer de gemeenteraad periodiek, tenminste jaarlijks, over de mate waarin de vastgestelde woondoelen op de verschillende schaalniveaus worden bereikt. Spreek met de wooncorporatie af dat deze zich jaarlijks verantwoordt over de mate waarin de overeengekomen prestatieafspraken worden bereikt. Leg deze verantwoordingsinformatie (inclusief de doelbereiking van prestatieafspraken met de wooncorporatie) op een overzichtelijke wijze vast, bijvoorbeeld in het gemeentelijk jaarverslag. Breng daarbij de samenhang tussen de doelbereiking op de verschillende schaalniveaus in beeld.
4. Betrek de raad, bij initiatieven van particuliere ontwikkelaars of de wooncorporaties, in de initiatieffase bij de (ruimtelijke) afwegingen en kaders die de gemeente (ambtelijk of bestuurlijk) aan de initiatiefnemer heeft meegegeven. Leg daarbij een nadrukkelijke relatie met de vastgestelde gemeentebrede woondoelen en de wijze waarop deze initiatieven daaraan een bijdrage leveren.
5. Overweeg het gebruik van instrumenten voor sturing op woondoelen, waarvan nog geen gebruik wordt gemaakt: 1) 'hybride grondbeleid', waarbij gronden in eigendom van de gemeente bij initiatieven voor woningbouw van derden worden ingebracht ter versterking van de onderhandelingspositie, 2) het inrichten van een gemeentelijke openbare website, waarin de woondoelen van de gemeente Ridderkerk zijn opgenomen en informatie is opgenomen over de mate waarin deze doelen zijn bereikt.

2. Aanbevelingen voor de raad

6. Geef het college opdracht om een procedure te ontwikkelen waarbij, na de initiatieffase van een ontwikkelingsproject voor woningbouw, de raad de 'Programmatistische en stedenbouwkundige kaders' vaststelt.



7. Geef het college opdracht om te verkennen voor welke ontwikkelingsgebieden of bouwwerken gebieds- of kavelpaspoorten kunnen worden vastgesteld.
8. Overweeg het gebruik van instrumenten voor sturing op woondoelen, waarvan nog geen gebruik wordt gemaakt. Dit betreft het vaststellen van beleid voor:
 - 1) het splitsen van woningen, 2) het op- of ondertoppen 3) opkoopbescherming, 4) zelfbewoningsplicht, 5) startersleningen en 6) kamergewijze verhuur.

4 Reactie van college van B&W

RIDDERKERK



Rekenkamer Ridderkerk
Mw. C. Garama, Secretaris

Uw email van: 26 augustus 2024
Uw kenmerk:
Bijlage:

Ons kenmerk: 2024-083275
Contact: Jan Willem Steeman
Telefoonnr.: 0180-45362
E-mail: j.w.steeman@ridderkerk.nl
Datum: 4 oktober 2024

Betreft: Bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport "Sturen op woondoelen"

Geachte mevrouw Garama,

Met aandacht en belangstelling hebben wij kennisgenomen van het rekenkamerrapport "Sturen op woondoelen". In deze brief geven wij onze reactie op het uitgevoerde onderzoek en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Doelstelling rekenkameronderzoek "Sturen op woondoelen"

De onderzoeksoopdracht van de Rekenkamer is tweeledig. Enerzijds wenst de Rekenkamer inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het grondbeleid en andere sturingsinstrumenten voor het bereiken van de ambities ten aanzien van woningbouw. Anderzijds wil de Rekenkamer de vraag beantwoord krijgen op welke wijze de raad hierbij is betrokken en zijn kaderstellende en controlerende rol hierbij kan vervullen.

Reactie op het onderzoek

Wij geven in deze brief een aantal inhoudelijke opmerkingen op uw conclusies en aanbevelingen. Wij hebben waardering voor het door u uitgevoerde onderzoek. Wel zijn wij van mening dat het bestuderen van twee casussen wellicht wat beperkt informatie biedt om conclusies en aanbevelingen op te baseren.

Conclusie 1: Woondoelen en -ambities onvoldoende concreet en samenhangend

Reactie college:

De Woonvisie 2021 – 2026 is het beleidskader voor het woonbeleid. De inhoudelijke afspraken uit het Regioakkoord 2022 - 2030 en de Prestatieafspraken 2024 – 2027 met Wooncompas bouwen daar op voort. Daarmee is er in de ogen van het college wel sprake van een samenhangend beleidskader.

In de Woonvisie, het Regioakkoord en de Prestatieafspraken zijn met name op het gebied van woningbouw concrete aantallen te bouwen woningen genoemd. We zien echter ook dat door de ontwikkeling in de vraag naar woningen de te realiseren aantallen woningen door de jaren heen zijn gestegen waardoor ook de bouwopgave voor Ridderkerk groter is geworden. De ontwikkeling van deze bouwopgave is vertaald in de Realisatieagenda en vervolgens in de Prestatieafspraken met Wooncompas. Het gevolg hiervan is dat aantallen soms lastig terug te leiden zijn tot de in de Woonvisie genoemde aantallen.

Conclusie 2: Verantwoordingsinformatie over mate waarin woondoelen worden bereikt schiet te kort

Reactie college:

In de afgelopen jaren is de raad meerdere keren geïnformeerd over actuele ontwikkelingen met betrekking tot het woonbeleid.

Ten aanzien van de informatievoorziening over Wooncompas merken wij op dat Wooncompas de afgelopen jaren meerdere keren bijeenkomsten voor de gemeenteraad heeft georganiseerd om de leden van de raad te informeren over de activiteiten van de woningcorporatie.

Er zijn raadsinformatiebrieven gestuurd over het sluiten van het Regioakkoord en het ondertekenen van de Realisatieagenda. Over het uitgebrachte bod aan de regio in 2022 zijn door de raad vragen gesteld welke door het college zijn beantwoord.

De raad is met een wensen- en bedenkingenprocedure betrokken geweest bij het opstellen van de Prestatieafspraken met Wooncompas.

Conclusie 3: Sturing op woondoelen via het grondbeleid zeer beperkt

Reactie college

In de Visie Grondposities 2019 is beschreven welke grondposities de gemeente Ridderkerk heeft en welke voornemens er zijn ten aanzien van die grondposities. De Visie Grondposities maakt ook duidelijk dat het aantal locaties waar de gemeente een positie heeft beperkt is. In de woonvisie is wel een koppeling gemaakt tussen de grotere percelen uit de Visie Grondposities en de ambitie waar de gemeente een grotere hoeveelheid woningen zou kunnen bouwen.

Bij marktinitiatieven van projectontwikkelaars en woningcorporaties maakt het college gebruik van intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten. Met name in de anterieure overeenkomsten worden afspraken tussen de gemeente en de projectontwikkelaar vastgelegd. Sturen met dit instrument is beperkt mogelijk aangezien afspraken die niet vallen onder het wettelijk kostenverhaal, worden gemaakt op vrijwillige basis.

Het college heeft gewacht met de actualisatie van haar grondbeleid in afwachting van de bevindingen van de Rekenkamerrapportage.

Conclusie 4: Sturing op woondoelen via het ruimtelijk spoor beperkt

Reactie college

De verordening Sociale huur en middeldure huur uit 2022 heeft vooral als doel te bewerkstelligen dat deze woningen terechtkomen bij de juiste inkomensgroepen en voor deze groepen behouden blijven. Deze verordening heeft geen functie in het realiseren van grotere aantallen sociale en middeldure huurwoningen.

Met de wijziging van de Huisvestingswet 2014 aan het begin van dit jaar is het mogelijk geworden om elementen uit de Verordening Sociale huur en middeldure huur op te nemen in de huisvestingsverordening. Het betreft dan met name de keuze om in de huisvestingsverordening regels op te nemen ten aanzien van betaalbare koopwoningen en middenhuur woningen. In deze regels kunnen dan voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van voorrang voor woningzoekenden met lokale binding, inkomenseisen en voorrang voor bepaalde beroepsgroepen. Hierover kan de raad besluiten bij het behandelen van de nieuwe huisvestingsverordening die nu wordt voorbereid.

Conclusie 5: Nog niet alle instrumenten voor sturing op woondoelen worden gebruikt

Reactie college

Bij de Woonvisie 2021 – 2026 is een Uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit Uitvoeringsprogramma is in 2024 geactualiseerd en ter informatie aan de raad gestuurd.

Het instrument gebieds- of kavelpaspoort krijgt in Ridderkerk vorm via het opstellen van gebiedsvisies zoals bijvoorbeeld de gebiedsvisie PC Hooftpark en de gebiedsvisie Plein Oost en omgeving. In deze visies zijn de uitgangspunten opgenomen voor de ontwikkeling van deze gebieden ten aanzien van onder andere woningbouw, voorzieningen, groen en verkeer.

Startersleningen worden in Ridderkerk al geruime tijd verstrekt. In de afgelopen jaren heeft de raad meerdere keren aanvullend budget beschikbaar gesteld voor het verstrekken van deze leningen. Aanvragen voor het splitsen of optoppen van woningen worden beoordeeld op basis van de geldende omgevingsplannen (voorheen bestemmingsplannen). Kamergewijze verhuur is in Ridderkerk in principe niet toegestaan op basis van de vigerende omgevingsplannen.

Op onze website is - op de pagina Wonen, Leefomgeving en Verbouwen - informatie beschikbaar over wonen en woningbouwprojecten in Ridderkerk.

Aanbevelingen voor het college

1. Leg de zo concreet mogelijke en controleerbare doelen ten aanzien van het woonbeleid van de gemeente Ridderkerk op de korte en lange termijn vast in één overzichtelijk document. Meest voor de hand liggend is om hiervoor het Uitvoeringsprogramma van de Woonvisie te gebruiken.

Reactie college:

De doelen van het woonbeleid liggen vast in de Woonvisie 2021 – 2026. In het Uitvoeringsprogramma staan de acties en maatregelen om die doelen te bereiken.

Als de wet Versterking Regie Volkshuisvesting wordt aangenomen moet elke gemeente in 2026 een Volkshuisvestingsprogramma opstellen. In dat programma komt al het beleid ten aanzien van het brede terrein wonen en volkshuisvesting samen. De aanbeveling om concretere korte en lange termijn doelen te formuleren nemen we mee bij het opstellen van dat Volkshuisvestingsprogramma.

2. Breng samenhang aan tussen de woondoelen op de verschillende schaalniveaus: regio, gemeente, wijk/buurt en lopende en voorziene individuele ontwikkelingsprojecten. Breng deze samenhang ook aan tussen de woondoelen op gemeentelijk niveau en de prestatieafspraken die met de wooncorporatie worden gemaakt. Het overzicht van deze samenhang kan ook worden opgenomen in het Uitvoeringsprogramma van de Woonvisie.

Reactie college

De samenhang tussen de woondoelen op de genoemde niveaus bestaat reeds op de onder aanbeveling 1 aangegeven wijze. Projectinitiatieven worden ook getoetst aan de samenhang met op hogere niveaus gestelde doelen. Ook de Prestatieafspraken met de woningcorporaties zijn afgestemd op deze woondoelen.

3. Informeer de gemeenteraad periodiek, tenminste jaarlijks, over de mate waarin de vastgestelde woondoelen op de verschillende schaalniveaus worden bereikt. Spreek met de wooncorporatie af dat deze zich jaarlijks verantwoordt over de mate waarin de overeengekomen prestatieafspraken worden bereikt. Leg deze verantwoordingsinformatie (inclusief de doelbereiking van prestatieafspraken met

de wooncorporatie) op een overzichtelijke wijze vast, bijvoorbeeld in het gemeentelijk jaarverslag. Breng daarbij de samenhang tussen de doelbereiking op de verschillende schaalniveaus in beeld.

Reactie college

In de P&C-cyclus wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt.

In de nieuwe Prestatieafspraken met Wooncompas is afgesproken deze jaarlijks te monitoren en te evalueren. Deze evaluatie zal ook ter kennisname aan de gemeenteraad worden gezonden.

4. Betrek de raad, bij initiatieven van particuliere ontwikkelaars of de wooncorporaties, in de initiatieffase bij de (ruimtelijke) afwegingen en kaders die de gemeente (ambtelijk of bestuurlijk) aan de initiatiefnemer heeft meegegeven. Leg daarbij een nadrukkelijke relatie met de vastgestelde gemeentebrede woondoelen en de wijze waarop deze initiatieven daaraan een bijdrage leveren.

Reactie college

Bij alle principeverzoeken waar het college over besluit, ontvangt de gemeenteraad een raadsinformatiebrief. In die brief is de gewenste ontwikkeling beschreven, met het vervolgproces. Het staat de raad vrij om daar vragen over te stellen. Daarnaast heeft de gemeenteraad op 24 november 2022 besloten over het delegatiebesluit en adviesrecht. Daarin is geregeld wanneer de raad bindend adviesrecht heeft. Bij ontwikkelingen met meer dan 11 woningen heeft de gemeenteraad bindend adviesrecht. Bij de besluitvorming door de raad neemt zij kennis van de gemaakte afwegingen. In het raadsvoorstel worden de door het college gemaakte afwegingen en gehanteerde kaders aan de raad kenbaar gemaakt.

5. Overweeg het gebruik van instrumenten voor sturing op woondoelen, waarvan nog geen gebruik wordt gemaakt: 1) 'hybride grondbeleid', waarbij gronden in eigendom van de gemeente bij initiatieven voor woningbouw van derden worden ingebracht ter versterking van de onderhandelingspositie, 2) het inrichten van een gemeentelijke openbare website, waarin de woondoelen van de gemeente Ridderkerk zijn opgenomen en informatie is opgenomen over de mate waarin deze doelen zijn bereikt.

Reactie college

In de praktijk is reeds sprake van hybride grondbeleid. Daar waar de gemeente een grondpositie heeft wordt deze reeds ingezet als versterking van haar onderhandelingspositie. Feit blijft dat de gemeente nauwelijks strategische posities in eigendom heeft.

Er is reeds een pagina Wonen, Leefomgeving en Verbouwen op de website van de gemeente. Deze kan nog verder ontwikkeld worden.

Aanbevelingen voor de raad

6. Geef het college opdracht om een procedure te ontwikkelen waarbij, na de initiatieffase van een ontwikkelingsproject voor woningbouw, de raad de 'Programmatische en stedenbouwkundige kaders' vaststelt.

Reactie college

De programmatische en stedenbouwkundige kaders kunnen we vastleggen in ons omgevingsplan. De raad stelt dit omgevingsplan vast. Zoals in het eerder genoemde raadsbesluit van 24 november 2022, geldt er ook een bindend adviesrecht vanaf 11 woningen, indien de aanvrager een BOPA aanvraagt. In die gevallen besluit de raad ook over programmatische en stedenbouwkundige kaders. Een aparte procedure is voor het college niet noodzakelijk.

7. Geef het college opdracht om te verkennen voor welke ontwikkelingsgebieden of bouwwerken gebieds- of kavelpaspoorten kunnen worden vastgesteld.

Reactie college

Dit is deels al geborgd in de verschillende gebiedsprogramma's (visies), die door het college worden vastgesteld. Daarnaast staat het een ontwikkelaar vrij om met een initiatief te komen, waar de gemeente vervolgens aan toetst. Het is onrealistisch om per ontwikkelgebied een kavelpaspoort op te stellen.

8. Overweeg het gebruik van instrumenten voor sturing op woondoelen, waarvan nog geen gebruik wordt gemaakt. Dit betreft het vaststellen van beleid voor: 1) het splitsen van woningen, 2) het op- of omdertoppen, 3) opkoopbescherming, 4) zelfbewoningsplicht, 5) startersleningen en 6) kamergewijze verhuur.

Reactie college

Startersleningen worden in Ridderkerk al jarenlang verstrekt. Er wordt ook goed gebruik van gemaakt, zoals in meerdere evaluaties met de raad is gedeeld.

Bij het opstellen van nieuw woonbeleid kunnen nut en noodzaak van de genoemde instrumenten worden afgewogen.

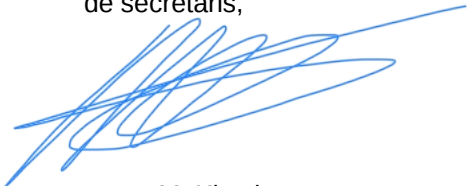
Tot slot

Wij danken u voor uw onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris,

de burgemeester,



mevr. M. Kitselar



dhr. C. A. Oosterwijk



5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer wil het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Ridderkerk hartelijk danken voor hun betrokkenheid tijdens het onderzoek en voor de zorgvuldige bestuurlijke reactie op het rapport "Sturen op woondoelen".

In het rapport wordt benadrukt dat de complexiteit van de beschikbare informatiebronnen, die vaak uiteenlopende data bevatten, een belangrijke uitdaging vormt. Dit blijkt ook uit de bestuurlijke reactie. Het advies om de doelen, ambities en verantwoording op een eenduidige en toegankelijke wijze vast te leggen en te rapporteren, blijft dan ook onverminderd van kracht. Dit advies is wellicht het belangrijkste uit het rapport. Een goed geïnformeerde gemeente, met een goed geïnformeerde raad, zal vanzelf effectiever kunnen sturen op de vastgestelde woondoelen.

Daarnaast wordt in het rapport aandacht besteed aan de sturing op woondoelen, zowel met als zonder grondbeleid. De vraag die daarbij centraal staat, is of de gemeente Ridderkerk alle beschikbare sturingsmogelijkheden optimaal benut. De bestuurlijke reactie verwijst hierbij naar nieuwe beleidsdocumenten die kunnen bijdragen aan een betere sturing, mede in het kader van recente wetgevingswijzigingen. Het gaat daarbij om:

- De actualisatie van het grondbeleid;
- De actualisatie van de huisvestingsverordening;
- Het volkshuisvestingsprogramma;
- Het omgevingsplan;
- De gebiedsprogramma's.

De rekenkamer erkent dat deze aanpak een waardevolle stap kan zijn, mits deze beleidsdocumenten aansluiten op de adviezen over de informatievoorziening. Indien dat niet het geval is, zal de complexiteit voor de raad toenemen, wat de besluitvorming kan bemoeilijken.

Tot slot wijst de rekenkamer erop dat dit onderzoek, zoals de meeste van haar onderzoeken, geen volledig empirisch onderzoek is. Het betreft een combinatie van onderzoek naar beleidsdocumenten, interviews met betrokkenen, analyse van referentiedata en evaluatie van enkele casussen, aangevuld met de expertise van het onderzoeksbureau op dit beleidsgebied. Bij het combineren van deze bronnen wordt zorgvuldig gecontroleerd op consistentie. In dit geval bleek er sprake van voldoende consistentie en is de rekenkamer ervan overtuigd dat het rapport een representatief beeld geeft van de situatie in Ridderkerk.

De rekenkamer waardeert de zelfkritische houding van de ambtenaren, de raad en het college die zij in haar onderzoeken steeds weer tegenkomt. Deze houding draagt op positieve wijze bij aan de kwaliteit van de onderzoeken. De rekenkamer heeft dan ook het vertrouwen dat het college en de raad de juiste stappen zullen zetten om, waar nodig, de sturing op de woondoelen verder te verbeteren.



Nota van Bevindingen



Nota van Bevindingen Sturen op woondoelen

Rekenkameronderzoek Ridderkerk

23 augustus 2024

Victor Eiff, Laure d'Hondt, Anna Tersteeg | KokxDeVoogd

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De uitvraag	5
2.1 Opdracht en vraagstelling	5
2.2 Aanpak	5
2.3 Normenkader	7
3. Context: beleid en wetgeving	8
3.1 Landelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen	8
3.2 Grondbeleid en landelijke ontwikkelingen	9
3.3 Publiekrecht en ruimte: het oude stelsel en de nieuwe Omgevingswet	10
4. Doelstellingen woonbeleid en haar instrumenten	17
4.1 Feiten en cijfers Ridderkerk	17
4.2 Doelstellingen en kaders op het gebied van woningbouw	18
4.2.1 Opgaven vanuit de provincie en regio	18
4.2.2 Gemeentelijke kaders en doelstellingen voor wonen	19
4.3 Doelstellingen vanuit de Woonvisie en uitvoeringsprogramma	19
4.4 Kaders vanuit de Omgevingsvisie	21
4.5 Kaders vanuit het grondbeleid	21
4.6 Kaders vanuit de prestatieafspraken met de Woningcorporatie	25
4.7 Conclusie	27
5. Realisatie woondoelen en inzet instrumenten	29
5.1 Realisatie woondoelen: regiobreed	29
5.2 Realisatie woondoelen: gemeentebreed	32
5.3 Realisatie woondoelen: prestatieafspraken met Wooncompas	33
5.4 Inzet en realisatie via Grondbeleid	35
5.5 Inzet van het ruimtelijk instrumentarium	37
5.6 Conclusie	38
6. Verdieping via cases	40
6.1 Het Zand (Knarrenhof)	40
6.1.1 Situatieschets	40
6.1.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad door de tijd	40
6.2 De Blaak	43
6.2.1 Situatieschets	43
6.2.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad door de tijd	43

6.3	Conclusie	52
7.	Benchmarkgemeenten	55
7.1	Hendrik-Ido-Ambacht	55
7.1.1	Inzet (grondbeleid)instrumenten	56
7.1.2	Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden	57
7.2	Krimpen aan den IJssel	58
7.2.1	Inzet (grondbeleid)instrumenten	59
7.2.2	Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden	60
7.3	Capelle aan den IJssel	61
7.3.1	Inzet (grondbeleid)instrumenten	62
7.3.2	Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden	63
7.4	Conclusie	63
Bijlage 1:	Gebruikte bronnen	65
Bijlage 2:	Geïnterviewde personen	67

1. Inleiding

De Rekenkamer Ridderkerk heeft aanleiding gezien om de wijze te onderzoeken waarop de gemeente Ridderkerk belangrijke maatschappelijke doelen realiseert, en daarbij te focussen op de voor Ridderkerk belangrijke woondoelen. In hoeverre passen de woningbouwontwikkelingen en het realiseren van een woningvoorraad, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, bij de behoefte van bewoners en heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om daarop te sturen?

In dit onderzoek stond de inzet van het grondbeleid aanvankelijk centraal. Het grondbeleid in de gemeente Ridderkerk is vastgelegd in de door de Raad vastgestelde Nota Grondbeleid 2020-2023. Met het grondbeleid wordt beoogd kaders te stellen voor de wijze waarop de gemeente omgaat met grondposities, zowel grondposities die al in bezit zijn, als ook beleid ten aanzien van aan- en verkopen. Via het grondbeleid kan (mede) gestuurd worden op eigen grondposities, maar ook grondposities van derden, en zo op de ruimtelijke ontwikkelingen.

Dit onderzoek beantwoordt in hoeverre het vastgestelde grondbeleid bijdraagt aan de woondoelen. Komen de gewenste ontwikkelingen tot stand? Wordt er gebouwd voor de doelgroepen die Ridderkerk heeft aangewezen? Hoe staat Ridderkerk ervoor bij de realisatie van de ambities in het grondbeleid? Hoe verhouden de ambities van Ridderkerk zich tot die van enkele omliggende en vergelijkbare gemeenten?

De Rekenkamer heeft met dit onderzoek vooral willen inzetten op de *regie* die de gemeente voert op de ruimtelijke ontwikkelingen waarin de doelstelling voor de woningbouw moeten worden gerealiseerd. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente Ridderkerk op het bereiken van de woonambities en in hoeverre worden de mogelijkheden die de instrumenten van het grondbeleid biedt ook daadwerkelijk benut? En zijn er ook andere instrumenten die de gemeente kan inzetten om te sturen op woondoelen, en in hoeverre worden die benut? Gedurende het onderzoek richtte de aandacht zich niet alleen op het instrument van grondbeleid, maar ook op de instrumenten vanuit het ruimtelijke spoor (zoals omgevingsvisie en bestemmingsplannen) en afspraken met initiatiefnemers, zoals woningcorporaties.

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de opdracht, de vraagstelling en de onderzoeksaanpak. Tevens wordt ingegaan op de normen die worden gebruikt om het beleid en – voor zover van toepassing – de uitvoering te toetsen.

Hoofdstuk 3 behandelt de context waarbinnen de gemeente Ridderkerk uitvoering kan geven aan de instrumenten van het grondbeleid en van de ruimtelijke ordening. Voor wat betreft dit laatste is vooral de Omgevingswet van belang die per 1 januari van dit jaar van kracht is geworden.

Hoofdstuk 4 gaat in op de doelen die de gemeente Ridderkerk zichzelf heeft gesteld ten aanzien van het wonen en de inzet van het grondbeleid.

Hoofdstuk 5 behandelt de resultaten die met de uitvoering van het grond- en woonbeleid zijn gerealiseerd? Wat is er van de beoogde doelen terechtgekomen?

In hoofdstuk 6 worden de sturingsmogelijkheden van de gemeente op woondoelen, met een onderscheid naar de rollen van college, raad en ambtelijk apparaat, behandeld aan de hand van de praktijk in 2 cases: sturing via het grondbeleid aan de hand van de casus van Stichting Knarrenhof (particulier initiatief) en sturing via het spoor van de ruimtelijke ordening aan de hand van de casus De Blaak (initiatief woningcorporatie). Daarbij wordt geïllustreerd op welke wijze college en raad daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot sturing.

Hoofdstuk 7 bevat de bevindingen van het beperkte benchmark-onderzoek hoe 3 naburige gemeenten, te weten de gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel, sturen op woondoelen aan de hand van het grondbeleid en de ruimtelijke ordening. Zijn daaruit lessen te trekken voor de gemeente Ridderkerk?

2. De uitvraag

2.1 Opdracht en vraagstelling

De opdracht is tweeledig: enerzijds wenst de Rekenkamer inzicht te krijgen in doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het grondbeleid en andere sturingsinstrumenten voor het bereiken van de ambities ten aanzien van woningbouw. Anderzijds wil de Rekenkamer de vraag beantwoord krijgen op welke wijze de raad hierbij is betrokken en zijn kaderstellende en controlerende rol hierbij kan vervullen.

Voor het onderzoek zijn de volgende hoofd- en deelvragen onderscheiden.

Hoofdvraag: Welke regie heeft de gemeente Ridderkerk (nog) op de ruimtelijke ontwikkelingen, kijkend naar grondbeleid, bestemmingsplannen en dergelijke. Welke rol heeft de raad daarbij?

Deelvragen

- 1) Welke doelstellingen heeft de gemeente Ridderkerk in haar grondbeleid geformuleerd en hoe verhouden deze zich tot vergelijkbare gemeenten in de regio en landelijk?
- 2) Welke grondbeleid heeft de gemeente Ridderkerk de achterliggende 4 jaar gehanteerd?
- 3) Welke woningbouwontwikkelingen hebben zich in deze periode voorgedaan in relatie tot het voorzien in de woningbehoefte?
- 4) Welke actieve grondexploitaties heeft Ridderkerk in de afgelopen 4 jaar gehad om te voorzien in de woningbehoefte?
- 5) Welke woningbouwontwikkelingen zijn de afgelopen 4 jaar door middel van faciliterend/passief grondbeleid gerealiseerd?
- 6) Sluit het huidig grondbeleid aan bij de actuele woondoelen?
- 7) Welke (andere) instrumenten zet Ridderkerk in om de woondoelen te realiseren?
- 8) Welke knelpunten ervaren grondeigenaren bij het realiseren van de woondoelen als gevolg van het grondbeleid?
- 9) Hoe wordt de inzet en werking van de rol(len) en instrumenten van de gemeente onderbouwd?

2.2 Aanpak

Bij aanvang richtte het onderzoek zich voornamelijk op de aspecten van het grondbeleid die voor de gemeenteraad relevant zijn:

- **Strategisch/Doelbereik:** Is het grondbeleid en de uitvoering ervan via grondexploitaties afgestemd op en passend bij de (beleids)doelstellingen die de gemeente wil bereiken ten aanzien van woningbouw?
- **Procedureel:** Wordt de raad in staat gesteld adequaat te sturen, toe te zien en zo nodig bij te sturen (interventie) in het licht van de kaderstellende en controlerende rol?

- **Vergelijkenderwijs:** Hoe verhouden de doelen en maatregelen ten aanzien van het grondbeleid en de ruimtelijke ambities die daarmee gerealiseerd moeten worden van de gemeente Ridderkerk zich ten aanzien van dergelijke doelen, ambities en maatregelen in andere (omliggende) gemeenten?

Naast het grondbeleid wil de Rekenkamer Ridderkerk ook inzicht hebben in andere sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft om te sturen op de woonambities:

- **Andere instrumenten:** Welke andere, niet zijnde het grondbeleid, instrumenten zet de gemeente Ridderkerk in om de ambities met betrekking tot woningbouw te realiseren? En met welk effect? En wat is hierbij de rol van de gemeenteraad?

Deze andere instrumenten, te weten het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (vanaf 1 januari 2024: de Omgevingswet) en afspraken met initiatiefnemers en met name de woningcorporatie, acht de rekenkamer ook van belang om mee te nemen in het onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van de gemeente.

Tegelijkertijd richt het onderzoek zich daarmee wat betreft grondbeleid niet specifiek op de financiële aspecten van het grondbeleid, zoals ten aanzien van de begrotingsdiscipline en de risico's die samenhangen met het voeren van een actief grondbeleid. Daarmee richt het onderzoek zich *niet* op de volgende vragen:

- **Financieel/Begrotingsdiscipline:** Blijven de investeringen, kosten en risico's binnen de kaders en afspraken zoals met de gemeenteraad gemaakt?
- **Uitvoering:** Verloopt de uitvoering van de grondexploitaties binnen de vastgestelde kaders?

Het onderzoek richt zich in hoofdzaak op de periode vanaf 2019 tot op heden (mei 2024). Daar waar relevant is gebruik gemaakt van bronnen (dit betreft dan documenten) die verder teruggaan in de tijd. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is allereerst een documentenstudie uitgevoerd naar onder meer de belangrijkste beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's en stukken van de P&C-cyclus (begroting, voortgangsrapportages en jaarrekening/jaarverslag) die betrekking hebben op het woon- en grondbeleid in de afgelopen raadsperiodes. Daarnaast is gebruik gemaakt van de (openbare) raadsstukken, vergaderverslagen van raads- en commissievergaderingen en achterliggende stukken vanaf 2019. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1. Deze documentenstudie is aangevuld met een aantal interviews met ambtenaren binnen de gemeente (tot 1 januari 2024 waren zij organisatorisch ondergebracht in de Gemeenschappelijke regeling BAR-organisatie'), de wethouder (onder andere verantwoordelijk voor de portefeuille grondbeleid en wonen), ambtenaren belast met wonen en grondbeleid van de (benchmark)gemeenten Hendrik-Ido-Ambacht, Krimpen aan den IJssel en Capelle aan den IJssel en betrokkenen buiten de gemeente Ridderkerk voor de twee in het onderzoek geselecteerde cases (Knarrenhof en De Blaak). Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2. In een aantal gevallen hebben deze interviews geleid tot het verkrijgen en bestuderen van aanvullende documenten. Tot slot heeft een groepsgesprek met (de fractievertegenwoordigers van) de raad van Ridderkerk plaatsgevonden, waarin het oordeel van de raad

is gevraagd over de mogelijkheden tot sturen op en controle van woondoelen en de informatievoorziening over het woon- en grondbeleid.

2.3 Normenkader

In dit onderzoek is het volgende normenkader gebruikt (zie onderstaande figuur).



Doelmatigheid van beleid

De doelstellingen voor het grondbeleid en woningbouwbeleid die zijn geformuleerd en hoe de beleidscyclus van 'Plan-do-check-act' wordt gehanteerd

Grondbeleid en andere instrumenten voor het woonbeleid.



Betrokkenheid van de raad

Beide beleidscycli en de samenhang daartussen juist, volledig en tijdig wordt geïnformeerd.

De interne spelregels voor ruimtelijke plannen en projecten en ten aanzien van de informatievoorziening.



Doeltreffendheid van het beleid

Inspanningen en de beoogde productie (output) op

- de doelstellingen van beleid en;
- de vraag vanuit de markt.

Aanpak beleid op 'mismatches' op de woningmarkt in Ridderkerk

Het oordeel van eigenaren en projectontwikkelaars



Benchmark

Maakt Ridderkerk gebruik van alle middelen die ze ter beschikking hebben om te sturen op woningambities?

Hoe verhoudt dit zich tot de benchmarkgemeenten? Hoe wordt de gemeenteraad daarbij betrokken?

Beschrijvend i.p.v. beoordelend

Deze normen kunnen als volgt worden toegelicht:

- Doelmatigheid van beleid: Zijn de doelstellingen voor het woon- en grondbeleid helder en zo veel mogelijk meetbaar geformuleerd? Wordt over het bereiken van de doelstellingen gerapporteerd en wordt een heldere relatie gelegd tussen doel, de inzet van middelen en het bereikte resultaat?
- Betrokkenheid van de raad: Wordt de raad juist en tijdig betrokken bij het vaststellen van doelstellingen voor woon- en grondbeleid en wordt de raad – juist en tijdig - geïnformeerd over de inzet van instrumenten en middelen en over de mate waarin doelen worden bereikt?
- Doeltreffendheid van beleid: Sluiten de activiteiten van de gemeenten met betrekking tot woon- en grondbeleid aan op het beleid en de vraag vanuit de markt? Worden met het beleid 'mismatches' op de woningmarkt opgelost? Hoe kijken initiatiefnemers (ontwikkelaars en woningcorporaties) aan tegen het optreden van de gemeente?
- Worden de mogelijkheden waarover de gemeente beschikt voldoende aangewend om te sturen op de woonambities? En hoe verhoudt zich dit in Ridderkerk ten opzichte van andere (benchmark)gemeenten?

3. Context: beleid en wetgeving

3.1 Landelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen

Op landelijk niveau is de nationale Bouw- en Woonagenda (Ministerie van BZK, maart 2022) het overkoepelende kader voor het woonbeleid en de nationale bouwopgave om tot en met 2030 in totaal 900.000 woningen te bouwen. In deze agenda beschrijft de huidige Minister van VROM hoe het rijk de regie op de woningbouw, in samenwerking met andere overheden, wil terugpakken. Dit tekort en de bijbehorende bouwopgave is aldus over te provincies verdeeld:

Figuur 1: Woningtekort en woningbehoefte

Provincie	Raming woningtekort		Toename woningbehoefte			Opgave 2021 t/m 2030			Raming woningtekort	
	2021		2021 t/m 2025	2026 t/m 2030	Totaal	Bruto nieuwbouw*	Raming sloop*	Netto uitbreiding	2031	
Groningen	6.200	2,2%	7.600	2.600	10.200	16.500	4.500	12.000	5.400	1,8%
Friesland	4.400	1,4%	8.200	4.300	12.500	15.300	4.500	10.800	6.000	1,9%
Drenthe	4.200	1,9%	4.600	2.700	7.300	9.900	3.000	6.900	4.700	2,0%
Overijssel	11.700	2,3%	19.000	13.000	32.000	41.600	7.100	34.500	9.800	1,8%
Flevoland	9.400	5,4%	16.200	14.800	31.000	35.400	800	34.600	6.500	3,1%
Gelderland	34.900	3,8%	44.100	32.900	77.000	94.900	10.000	84.900	28.300	2,8%
Utrecht	26.600	4,5%	39.200	37.300	76.500	92.700	7.400	85.300	19.300	2,9%
Noord-Holland	65.000	4,8%	86.400	71.000	157.400	199.800	23.900	175.900	50.400	3,3%
Zuid-Holland	67.600	4,0%	96.500	81.900	178.400	230.200	36.900	193.300	56.700	3,0%
Zeeland	0	0,0%	3.700	1.400	5.100	7.100	2.600	4.500	800	0,4%
Noord-Brabant	40.500	3,5%	59.100	44.300	103.400	130.600	11.200	119.400	26.700	2,1%
Limburg	8.800	1,6%	6.100	-1.400	4.700	18.400	5.900	12.500	3.800	0,7%
Nederland	279.300	3,5%	390.700	304.800	695.500	892.400	117.800	774.600	218.400	2,5%

* Nieuwbouw is inclusief transformatie en splitsingen; Sloop is inclusief functieverandering en samenvoeging van woningen.

In deze figuur is het aantal en aandeel woningen in harde plannen per provincie opgenomen. Harde plannen zijn plannen die, zonder wijzigingsbevoegdheid, door de gemeenteraad zijn vastgesteld en/of onherroepelijk zijn geworden.

Bron: ABF, Primos-prognose 2021

Bron: Nationale Bouw- en Woonagenda, Ministerie van BZK, 2022.

De agenda is uitgewerkt in een zestal samenhangende nationale programma's op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Elk van die programma's bevat actielijnen en doet een voorstel voor inzet van instrumentarium om de gewenste doelen te bereiken.

Het programma Woningbouw is één van de zes programma's. Onderdeel van het programma Woningbouw is dat het Rijk prestatieafspraken heeft gemaakt met de provincies over welk aandeel van de 900.000 woningen tot en met 2030 in elke provincie wordt gebouwd. Op 13 oktober 2022 zijn de

prestatieafspraken ondertekend. De provincie Zuid-Holland moet de meeste woningen bouwen (235.460). Daarbij is ook de inzet vanuit het Rijk opgenomen om de randvoorwaarden op orde te brengen om de woningen daadwerkelijk te kunnen bouwen (stikstof, geluid, toekomstbestendig bouwen).

De provincie Zuid-Holland heeft de afspraken met het rijk 'doorvertaald' naar programmeringsafspraken met de woningmarktregio's (of woonregio's). In Nederland zijn er totaal 19 woonregio's te onderscheiden op basis van afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties. De gemeente Ridderkerk is onderdeel van de woonregio Rotterdam. De regio's ontwikkelen een kwalitatief en kwantitatief kader voor het regionale woningbouwprogramma. Voor de woonregio Rotterdam is dit het Regioakkoord 2022 met afspraken over woningbouw in de periode 2021-2030. In de jaarlijkse actualisatie van dit woningbouwprogramma wordt door de regio aangegeven welke plannen de komende periode worden uitgevoerd om de gewenste toename van de woningvoorraad te realiseren. Dit programma wordt door de provincie beoordeeld op haalbaarheid en uitvoerbaarheid en door Gedeputeerde Staten (GS) vastgesteld. Het vormt hiermee een belangrijke basis voor de zogenaamde ladderonderbouwing van ruimtelijke procedures van concrete bouwplannen.

3.2 Grondbeleid en landelijke ontwikkelingen

Grondbeleid is geen doel op zich, maar is ondersteunend aan het ruimtelijk beleid en daarmee aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Recentelijk is deze functie van het grondbeleid nog eens uitvoerig uiteengezet door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Waar het ruimtelijk beleid is verbonden met de maatschappelijke opgaven en daarmee met de verdeling van de schaarse ruimte, is het grondbeleid gericht op ontwikkeling en realisatie van die ruimte. Gemeenten kunnen kiezen voor verschillende vormen van grondbeleid:

- **Actief grondbeleid:** Het verwerven van grond, bouwrijp maken en realiseren van de openbare ruimte en dekking van kosten door bouwrijpe grond uit te geven aan derden;
- **Faciliterend grondbeleid:** Het realiseren van de openbare ruimte en het verhalen van kosten voor de openbare ruimte;
- **Een mengvorm van beide:** Het in samenwerking met marktpartijen verwerven van grond en dekken van de kosten van de openbare ruimte door deze uit te geven aan de samenwerkende partijen.

De gemeente Ridderkerk kiest (op hoofdlijnen) afhankelijk van de financiële haalbaarheid, de eigendomsverhoudingen en de mate waarin een ruimtelijk initiatief past binnen de ruimtelijke plannen van de gemeente voor een actief of faciliterend grondbeleid (Nota Grondbeleid 2020-2023, gemeente Ridderkerk). Op uitbreidingslocaties kiest de gemeente in het algemeen voor een actief grondbeleid; op herstructurerings- of inbreidingslocaties kiest de gemeente voor een faciliterend grondbeleid. Tegelijkertijd met deze keuzen heeft de gemeente Ridderkerk kaders, spelregels en afspraken vastgelegd over onder andere besluitvorming, de planning & controlcyclus van grondexploitatie (inclusief de rol van de raad hierbij), het grondprijnsbeleid, de (wijze van) winst- of verliesnemings en de toevoeging of onttrekking aan reserves.

Het afgelopen decennium is er het één en ander veranderd met impact op het grondbeleid, zowel aan de kant van de wetgever, als op het gebied van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Zo is per 1 januari 2016 vennootschapsbelasting (vpb) ingevoerd voor overheden. Vanaf dat moment wordt het actief grondbeleid door de wetgever gezien als een ‘ondernemingshandeling’. Dit geldt niet voor de grondexploitatie behorend bij het faciliterend grondbeleid; het realiseren van de openbare ruimte wordt als ‘overheidshandelen’ gekwalificeerd en daarmee buiten de vpb-plicht en grondexploitatie gehouden. Ook gelden per 1 januari 2016 nieuwe regels voor de zogeheten Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG); dit betreft gronden die door gemeenten zijn verworven met de verwachting dat deze op termijn worden ontwikkeld en waarvoor nog geen plan is opgesteld. Deze worden op de gemeentelijke balans sinds 2016 als materiële vaste activa opgenomen. Naast de introductie van de vpb hebben gemeenten met name in de periode 2009-2016 fors moeten afwaarderen op verworven gronden als gevolg van het tegenvallende economisch klimaat. Dit is voor het toenmalige Kabinet aanleiding geweest om de regels over grondexploitatie voor gemeenten in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan te scherpen. Vervolgens is door de toenmalige commissie Depla, die zich richtte op vernieuwing van de wijze waarop gemeenten begroten en zich verantwoorden, gepleit voor een grotere vergelijkbaarheid in de wijze van verantwoording tussen gemeenten, ook wat betreft hun grondexploitatie. Deze verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een nadere aanscherping van de (landelijke) eisen waaraan de informatievoorziening en verslaggeving van grondexploitaties van gemeenten moeten voldoen. Deze zijn handzaam opgenomen in een notitie van de Commissie BBV¹.

Het grondbeleid biedt als middel om doelstellingen in de fysieke leefomgeving te realiseren de gemeente de mogelijkheid te geven hiermee te sturen, te beheersen, maar ook te produceren. In de praktijk zien we dat er spanning kan bestaan tussen de sturings- beheersingsrol en de wens om bij te dragen aan de ontwikkeling van de leefomgeving. In perioden van hoogconjunctuur en grote vraag naar woningen of andere functies zijn gemeenten logischerwijze genegen om meer regie te nemen en zelfs initiatief tot ontwikkeling risicodragend op te pakken. Er zijn genoeg voorbeelden te vinden waarin gemeenten zelf de grond- en opstalexploitatie uitvoeren om productie op te voeren. Dergelijke keuzes zijn in het huidige tijdsgewricht, waarin het woningtekort nog verder toeneemt, goed te verklaren. Zoals hierboven beschreven heeft het Kabinet door middel van het aanscherpen van de regels in het BBV veel aandacht besteed aan de beheersingsrol van gemeenten om daarmee de financiële impact en risico's te beperken zoals deze na de financiële crisis van 2008 ontstonden. Naar onze waarneming zijn gemeenten meer ‘in control’ over hun grondbedrijf dan dat in 2010 het geval was.

3.3 Publiekrecht en ruimte: het oude stelsel en de nieuwe Omgevingswet

De Omgevingswet geldt per 1 januari 2024. Met deze wet treedt een nieuw stelsel in werking om de inrichting van de fysieke leefomgeving te regelen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

¹ Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, 2023. Dit is een, op basis van de invoering van de Omgevingswet, geactualiseerde versie van dergelijke notitie van de Commissie BBV uit 2019.

verandert het nodige in hoe via de ruimtelijke ordening kan worden gestuurd op woondoelen en andere maatschappelijke doelen.

In het oude stelsel waren de structuurvisie en met name het bestemmingsplan de belangrijkste instrumenten van de gemeente om te sturen op goede ruimtelijke ordening, waaronder het aanwijzen van gronden voor bepaalde bestemmingen (artikel 3.1 Wro) zoals wonen. In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en de bouw mogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Het kan specifieke eisen bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van de bouwhoogte, het bebouwingspercentage of het aantal woningen.² Daarnaast konden gemeenten in het oude stelsel, via de doelgroepenverordening, in hun bestemmingsplannen eisen opnemen ten aanzien van de bouw van bepaalde type woningen, zoals sociale huur- of koopwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur of particulier opdrachtgeverschap.³

Met de komst van de Omgevingswet zijn meer mogelijkheden ontstaan voor de gemeente om via het Omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan) te sturen. Het doel van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en behouden en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om daarmee maatschappelijke behoeften te vervullen. De wetgever heeft deze bedoeling verwerkt in de Omgevingswet zelf, in een artikel met de titel ‘maatschappelijke doelen van de wet’.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- i. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- ii. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het bereiken van deze maatschappelijke doelen kon volgens de wetgever niet goed genoeg plaatsvinden met de oude wet- en regelgeving, die versnipperd was over een uitgebreid stelsel met 26 wetten en heel veel uitvoerende regelgeving. Dat is historisch zo ontstaan, om begrijpelijke redenen, maar zonder een bovenliggende architectuur om de optelsom te kunnen maken van alle deelbelangen bij de fysieke leefomgeving. Dat is veranderd met de Omgevingswet, die veel van die bestaande wet- en regelgeving bundelt, zoals voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water en erfgoed. Bij deze bundeling is in het ontwerp van de Omgevingswet uitgegaan van vier verbeterdoelen. Die verbeterdoelen moeten de

²<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/#:~:text=In%20een%20bestemmingsplan%20worden%20de,Deze%20worden%20inpassingsplannen%20genoemd.>

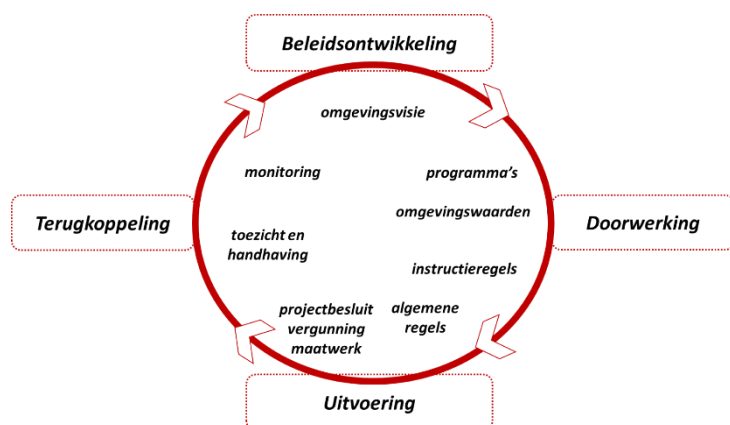
³Zie voor nadere uitleg bijvoorbeeld www.vbk.nl/blog/huisvestingswet-wat-kunnen-gemeenten-regelen en www.vbk.nl/blog/doelgroepenverordening-het-instrument-voor-sturing-op-gewenste-woningbouw

weg vrijmaken voor alle overheden én private partijen om de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 Omgevingswet te kunnen realiseren.

De verbeterdoelen zijn, kortgezegd:

- i. inzichtelijke regels en procedures;
- ii. samenhang in de beleidscyclus;
- iii. lokaal maatwerk en afwegingsruimte;
- iv. snellere besluitvorming met oog op voortvarende realisatie.

Het realiseren van zowel het maatschappelijk doel als de vier verbeterdoelen kan volgens de wetgever veelal het beste plaatsvinden op decentraal niveau, door het bestuur van gemeenten, waterschappen en provincies. Op dat niveau vindt de meeste besluitvorming plaats en kunnen belangen concreet worden afgewogen binnen de kaders van de wet. De relevantie van het decentraal bestuur is daarom bewust en expliciet in de Omgevingswet verwoord in het richtinggevend principe van 'decentraal tenzij'. Dit principe gaat uit van de subsidiariteit in de onderlinge verhoudingen tussen overheidsorganen en geeft eerst ruimte aan het gemeentebestuur (en het waterschapsbestuur in geval van watertaken), daarna het provinciebestuur en dan pas het Rijk. In de Omgevingswet krijgt de gemeente daarom zoveel mogelijk de gelegenheid om het maatschappelijke doel van de Omgevingswet te realiseren met concreet eigen beleid, lokale regels en lokale uitvoering van maatregelen.



Met de Omgevingswet gaat het erom dat de leefomgeving op een samenhangende manier wordt bestuurd, met het oog op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en verbetering van het leefmilieu. Dit is de harde kern van de vernieuwing die de Omgevingswet voortbrengt. In de praktijk betekent dit, dat er meer en betere samenhang wordt aangebracht tussen het beleid, de regels en

de uitvoering. Deze samenhang heeft de wetgever verbeeld met een gesloten beleidscyclus. Deze cyclus bestaat uit vier onderdelen: beleidsontwikkeling, -doorwerking, -uitvoering en terugkoppeling. Vanuit de beleidscyclus van de Omgevingswet kan de gemeente verschillende instrumenten benutten. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Fase	Instrument + bevoegdheid	Werking van het instrument
Beleidsontwikkeling	Omgevingsvisie (gemeenteraad)	In de omgevingsvisie staan de lange termijn beleidsdoelen en -ambities voor de fysieke leefomgeving. In de visie wordt tevens ingegaan op de samenhang tussen de sectorale thema's (water, natuur, lucht, gezondheid etc.) die raken aan de fysieke leefomgeving.
Beleidsdoorwerking	Programma (college)	Een programma volgens de Omgevingswet bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor (multi)sectoraal of gebiedsgericht beleid. In het programma worden de maatregelen beschreven die nodig zijn om aan gestelde beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving te voldoen.
	Omgevingswaarden (gemeenteraad)	De gemeente kan omgevingswaarden stellen over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving in bepaalde gebieden. Dit kan door middel van het stellen van uitvoerbare (monitorbare) omgevingswaarden, zo nodig ondersteunt door instructieregels over de doorwerking van die omgevingswaarden in andere instrumenten.
Beleidsuitvoering	Omgevingsplan (college)	In het omgevingsplan zet de gemeente alle regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook worden alle regels die nodig zijn vanwege de gemeentelijke sturing op het evenwicht tussen de functies van de leefomgeving in de omgevingsverordening opgenomen.
	Omgevingsvergunning (college)	Burgers, bedrijven en overheden kunnen wettelijk verplicht zijn om toestemming aan de gemeente vragen om bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren, voor zover die activiteiten vooraf vergunningplichtig zijn gemaakt. De gemeente toetst dan via de beoordeling van de vergunningaanvraag of de activiteit aan het beleid en de geldende wet- en regelgeving voldoet.
Beleidsmonitoring	Toezicht en handhaving (college)	Met toezicht en handhaving ziet de gemeente toe op de naleving van algemene regels van het rijk, van zichzelf en ook op vergunningvoorschriften.

Fase	Instrument + bevoegdheid	Werking van het instrument
		Dit is alleen aan de orde als sprake is van een wettelijke bevoegdheid om toezicht uit te oefenen. Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat deze bevoegdheid exclusief is voorbehouden aan de gemeenten. Soms is de provincie bevoegd.
	Monitoring en evaluatie (college/gemeenteraad)	Monitoring en evaluatie zijn het sluitstuk van de beleidscyclus, maar tevens zijn zij het beginpunt van nieuw te formuleren beleid in de omgevingsvisie. Het gaat in de beleidscyclus om de continue verbetering van de leefomgeving.

Met dit juridisch kader en de bevoegdheden van de Omgevingswet kan de gemeente sturen op haar beleidsdoelen, waaronder woondoelen. Daarnaast kan de onderlinge interactie tussen de gemeente en haar partners, en de samenhang tussen verschillende opgaves, perspectieven en product- en informatiestromen de mogelijkheid bieden om vanuit een veel bredere context naar de opgave te kijken en deze gezamenlijk of in samenhang op te pakken. Dat wordt niet of onvoldoende bereikt door partijen alleen via de gebruikelijke top-down en formele, hiërarchische, lijnen te benaderen. Daarbij is het belangrijk andere (lokale) partijen, die de opgave voor woondoelen (geheel of gedeeltelijk) delen, te laten aanhaken en te verleiden tot samenwerking. Zij begrijpen de provinciale opgave, omdat het ook hun leefwereld raakt.

De Omgevingswet komt onder meer voort uit de wens om op een meer integrale manier afwegingen te maken tussen maatschappelijke opgaven die ook strijdig kunnen zijn met elkaar. Om dit mogelijk te maken biedt de wet een scala aan nieuwe instrumenten, een nieuwe systematiek die ten grondslag ligt aan (deels nieuwe) regelgeving, een handvol leidende principes en een beleidscyclus die continue lering en bijsturing mogelijk maakt⁴.

Met de Omgevingswet ontstaat meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen, en met name op decentraal niveau. Een van de nieuwe adagia is 'decentraal tenzij'. Dit betekent dat gemeenten minder afhankelijk zijn - en ook minder kunnen leunen - op provinciale en rijksregels voor hun eigen beleid. Dit betekent ook dat niet alleen meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij colleges, maar ook bij gemeenteraden, wanneer het gaat om het bepalen van de waarden en algemene kaders die gelden in de gemeente - of bepaalde gebieden binnen de gemeente -, en op basis waarvan - in principe zonder verdere tussenkomst van raad of college - in concrete gevallen kan worden bepaald wat wel of niet is toegestaan.

⁴ Handzame informatie over de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet is onder meer opgenomen op de website van de VNG, <https://vng.nl/rubrieken/omgevingswet>, en de website <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

Een ander adagium is ‘ja, mits’. Wanneer geen expliciete kaders gelden die een bepaalde activiteit uitsluiten of daar voorwaarden aan stellen, is het toegestaan. Dit is contrasteert met het ‘nee, tenzij’-principe dat gold voor de invoering van de Omgevingswet. Destijds waren activiteiten zoals woningbouw niet toegestaan, tenzij er toestemming voor werd gegeven. Deze omkering betekent dat er veel meer verantwoordelijkheid is komen te liggen, met name bij gemeenten, om de kaders en voorwaarden van activiteiten te doordenken voordat initiatieven zich melden.

Voordat de Omgevingswet werd ingevoerd was voor gemeenten het bestemmingsplan het belangrijkste instrument om te kunnen sturen op de inrichting van de fysieke ruimte. De instemming van de raad met het bestemmingsplan vormde de democratische legitimatie van de kaders waarbinnen toestemming werd gegeven voor bepaalde activiteiten. Wanneer in een concrete situatie, bijvoorbeeld in geval van een woningbouwproject, strijdigheid met het bestemmingsplan zou ontstaan, werd de raad betrokken en gevraagd hiervoor toestemming te geven, ofwel door een wijziging van het bestemmingsplan ofwel door het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen.

Onder de Omgevingswet worden regels over de fysieke leefomgeving vastgelegd in het omgevingsplan. Hiermee regelt de gemeente voor het gehele grondgebied welke functies en activiteiten per locatie worden toegestaan. Anders dan het bestemmingsplan, is het omgevingsplan voortdurend aan verandering onderhevig. Deze wijzigingen variëren van het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, tot hele praktische zaken zoals het verwerken van verleende omgevingsvergunningen en beleidswijzigingen.

Via de instrumenten “delegatiebesluit” en “adviesrecht” krijgt de gemeente de mogelijkheid om de besluitvorming over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving meer naar eigen wensen in te richten. Concreet betekent dit een verdeling van beslissingsbevoegdheden tussen het college en de gemeenteraad. In het geval van een wijziging van het omgevingsplan kan de bevoegdheid overgedragen worden van de raad naar het college. In het geval van een omgevingsvergunning voor een BOPA (Buitenplanse Omgevingsactiviteit) kan de raad gevallen aanwijzen waarbij de raad eerst een (bindend) advies moet uitbrengen voor het college de activiteit kan vergunnen.

Praktijk gemeente Ridderkerk

De gemeente Ridderkerk maakt al van een aantal instrumenten van de Omgevingswet gebruik, zoals de omgevingsvisie. Daar staat tegenover dat de gemeente nog geen gebruik maakt van programma’s volgens de Omgevingswet en ‘eigen’ omgevingswaarden.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college blijkt uit de commissiebijeenkomst Samen wonen van 9 maart 2021 dat een aantal commissieleden nauw betrokken wenst te blijven bij besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Daarom heeft de gemeenteraad gezocht naar een goede balans tussen nauw betrokken te blijven enerzijds en de

noodzaak voor het college om snel op initiatieven te kunnen beslissen anderzijds. Dit is opgenomen in het vastgestelde delegatiebesluit en het adviesrecht van de gemeenteraad van Ridderkerk.⁵

⁵ Gemeenteraad Ridderkerk 24 november 2022, 2022-07-15-RIB-Delegatiebesluit-en-adviesrecht-Omgevingswet.pdf (ridderkerk.nl)
Bijlage-2-Delegatiebesluit-Ridderkerk-2.pdf
Bijlage-3-Lijst-van-gevallen-waarop-adviesrecht-van-toepassing-is-Ridderkerk-2.pdf

4. Doelstellingen woonbeleid en haar instrumenten

In dit hoofdstuk wordt het beleid en de daarin opgenomen doelstellingen van de gemeente Ridderkerk weergegeven ten aanzien van wonen. Wat beoogt de gemeente Ridderkerk te bereiken en welke instrumenten worden hiervoor ingezet? De beschrijving hiervan wordt voorafgegaan door enkele feiten en cijfers over het wonen in Ridderkerk.

4.1 Feiten en cijfers Ridderkerk

De gemeente Ridderkerk ligt in een grootstedelijke regio, maar wordt omsloten door water en groen. De ligging en voorzieningen maken de gemeente een aantrekkelijke woonplek en dat draagt bij aan woning- en verstedelijkingsdruk. De bevolking van Ridderkerk groeit. Mensen vanuit omliggende gemeenten trekken naar Ridderkerk en voormalig bewoners keren terug. De groene en blauwe ‘jas’ die om de gemeente heen ligt, maakt dat de ruimte om de woningvoorraad uit te breiden beperkt is. Er zijn weinig grote ontwikkellocaties en de gemeente heeft zelf weinig grond in bezit voor dit doel.⁶

In 2023 telde de gemeente 47.477 inwoners.⁷ In 2021 had Ridderkerk een totale voorraad van Ridderkerk 21.310 woningen, waarvan ongeveer 40 procent in de sociale sector. De woningvoorraad moet de komende jaren uitbreiden. Binnen de regio Rotterdam hebben 14 gemeenten afgesproken om de regionale woningvoorraad in 2030 met bijna 54.000 woningen uit te breiden,⁸ waarvan Ridderkerk er minimaal 900 voor haar rekening neemt. Uit een recentere trendraming blijkt dat de woningbouwbehoefte echter nog groter is. In de Woonvisie 2021-2026 is daarom de ambitie bijgesteld naar een uitbreiding van 1150 woningen in de periode tot 2030. In 2022 is een nieuw woningbod aan de regio uitgebracht. Dat bod houdt voor Ridderkerk de bouw van 2710 woningen in, waarvan 1050 in de sociale sector. In de sociale sector worden ook 800 woningen gesloopt. De prognose is dat het aantal sociale corporatiewoning tot 2030 met 180 zal toenemen, van 7.456 naar 7.636.⁹

De uitbreiding betreft vooral woningen in de particuliere sector, en met name koopwoningen. Het aandeel sociale woningen in Ridderkerk (40 procent) is in vergelijking met andere gemeenten in de regio groot. De voorraad is in principe voldoende,¹⁰ mits doorstroming vanuit sociale naar de particuliere sector mogelijk is. Die doorstroming is nu vaak beperkt, voornamelijk vanwege de slechte betaalbaarheid van particuliere woningen.¹¹

⁶ Woonvisie 2021-2026 en Visie Grondposities (2019)

⁷ allecijfers.nl

⁸ Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam 2018-2030

⁹ Geactualiseerd Regioakkoord 2022, nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam, 2021 tot en met 2030

¹⁰ Met name in de wijken West, Oost, Bolnes en Centrum is het aandeel corporatiewoningen groot, namelijk ongeveer de helft van de voorraad.

¹¹ Woonvisie 2021-2026

4.2 Doelstellingen en kaders op het gebied van woningbouw

De doelstellingen en kaders op het gebied van woningbouw zijn neergelegd in een verschillende kaderstellende documenten op gemeentelijk niveau en in provinciale en regionale afspraken en kaders. Met regelmaat worden de kaders en afspraken bijgesteld. En op gemeentelijk niveau zijn doelstellingen en kaders vastgelegd in de Woningbouwstrategie, de Nota Grondbeleid, de Woonvisie en de Omgevingsvisie.

Tijdslijn Grond- en Woningbouwbeleid Ridderkerk



De diverse kaderstellende documenten op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau moeten hun doorwerking vinden in concrete projecten, zoals die ontstaan op initiatief van ontwikkelaars, particulieren of de wooncorporaties. Echter blijkt dat de doorwerking niet direct plaatsvindt en ook dat plannen vooral voortkomen uit het aanbod van initiatiefnemers en maar beperkt zijn afgestemd op de woonbehoefte in de gemeente.

4.2.1 Opgaven vanuit de provincie en regio

In de regio Rotterdam en op provinciaal niveau worden op verschillende manieren afspraken gemaakt en kaders gesteld die gerelateerd zijn aan de woondoelen in Ridderkerk. Deze zijn eerder vastgelegd in bijvoorbeeld de Woonvisie Zuid-Holland 2011-2020, de Woonvisie Regio Rotterdam 2014-2020, de Visie Ruimte en Mobiliteit 2011-2020, het Regioakkoord woningafspraken, en Woondeal Zuidelijke Randstad. Het Regioakkoord woningbouwafspraken vormt daarbij in de praktijk het belangrijkste kader. Dit is voor de gemeentelijke Woonvisie een zeer belangrijk referentie is als het gaat om de doelstellingen met betrekking tot de realisatie van bepaalde aantallen en type woningen.

De afspraken in het Regioakkoord zijn voornamelijk gebaseerd op de ontwikkelplannen die bekend zijn bij de gemeente. Deze plannen kunnen al zeer concreet zijn en in een vergevorderd stadium van uitwerking, of zijn nog 'zacht' en daarmee is nog weinig zeker of deze plannen ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen gaan worden. Daarbij gaat het om aanbod; de optelsom van initiatieven vanuit ontwikkelaars, woningcorporaties en particulieren is bepalend voor het bod dat de gemeente uitbrengt in de regionale afspraken. Een directe koppeling met de woonbehoefte (de vraag) wordt niet gemaakt bij de totstandkoming van de regionale afspraken.

De afspraken in het Regioakkoord, die voornamelijk gebaseerd zijn op het aanbod van initiatieven, worden vrijwel direct vertaald naar de doelen in de gemeentelijk Woonvisie. Daarmee zijn ook de woondoelen op gemeentelijk niveau voornamelijk gebaseerd op het aanbod (zijnde de initiatieven), en minder op de vraag vanuit de woonbehoefte.

4.2.2 Gemeentelijke kaders en doelstellingen voor wonen

Op gemeentelijk niveau zijn een aantal kaderstellende documenten leidend. Het gaat dan voornamelijk om de Woonvisie, de Nota Grondbeleid (2016-2019 en 2020-2023) de Visie Grondposities (2019), en als instrument vanuit het ruimtelijke spoor de Omgevingsvisie (voorheen de structuurvisie) en bestemmingsplannen (na de inwerkingtreding van de Omgevingswet het (tijdelijke) omgevingsplan). Daarnaast zijn prestatieafspraken met de woningcorporatie gemaakt.

De kaders die hierin worden gesteld moeten worden vertaald in de acties die gemeente onderneemt met haar grondbeleid, in de ruimtelijke plannen en in de afspraken met initiatiefnemers zoals met de woningcorporaties. De gemeenteraad stuurt in beginsel door het vaststellen van de kaders in de bovengenoemde documenten. Deze kaders dienen voldoende duidelijk en leidend te zijn, zodat ze vertaald kunnen worden en kunnen doorwerken in de uitvoering van concrete projecten. Als dat zo is, hoeft de gemeenteraad geen of slechts een kleine rol te spelen bij vraagstukken in de uitvoering van concrete projecten en kan de raad zich voornamelijk bezighouden met keuzes over de kaders. In de praktijk (zie verder in dit rapport) blijkt dit in Ridderkerk dikwijls niet zo te werken.

4.3 Doelstellingen vanuit de Woonvisie en uitvoeringsprogramma

Beleidskaders voor wonen werden in Ridderkerk voorheen vastgelegd in de woningbouwstrategie (2011) en tegenwoordig in de Woonvisie (2021-2026). Aan deze algemene beleidskaders zijn uitvoeringsprogramma's gekoppeld die de algemene kaders moeten concretiseren en vertalen naar concrete woningbouwinitiatieven.

De Woonvisie 2021-2026¹² verwijst naar de Omgevingsvisie. Dit instrument van de ruimtelijke ordening wordt verder besproken in de volgende paragraaf. Hier is relevant dat de Woonvisie een aantal kaders uit de Omgevingsvisie vertaalt naar opgaven voor de woningbouw, zoals behoud en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, een bouwprogramma passend bij de identiteit van de gemeente en de verschillende wijken, en focus op herstructurering van de bestaande woningvoorraad. Verduurzaming van woningen en ontwikkeling naar het juiste type woningen die aansluiten bij de woningbehoefte zijn belangrijk. Zo is er meer behoefte aan woningen voor eenpersoonshuishoudens vanwege de vergrijzing en het afnemende geboortecijfer.

¹² Woonvisie 2021-2026

De Woonvisie stelt dat in de gemeente de komende jaren minimaal 900 woningen worden gebouwd. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de woningbouwopgave tot 2030 is geraamd op ongeveer 1.150 woningen.¹³ De visie specificeert niet wat de jaarlijkse doelstellingen zijn tot 2030 wat betreft aantallen. Wel wordt, gedetailleerder dan in de omgevingsvisie, per wijk beschreven welke opgaven bestaan. Het gaat dan vooral om type woningen per wijk. Het aantal woningen dat per wijk of specifieke locatie gerealiseerd moet worden wordt niet gespecificeerd in de Woonvisie. Hiermee is een mogelijkheid gemist om concrete, controleerbare doelstellingen te formuleren.

Wijk	Gewenste ontwikkelingen woningbouw, in Woonvisie 2021-2026
Centrum	Herstructurering, met het oog op voldoende sociale huurwoningen
	Kansen benutten voor uitbreiding woningvoorraad
Drievliet	Bouwen voor senioren
	Toevoeging betaalbare en duurdere koopwoningen
Het Zand ¹⁴	Nieuwbouw voortzetten
Oost	Woningaanbod verruimen voor senioren
	Woningen voor starters toevoegen
Bolnes	Rivieroevers; kansen voor nieuw woonmilieu (mix sociale huur, betaalbare koop voor jongeren, levensloopgeschikte woningen voor senioren en dure koopwoningen).
	Transformatie van bedrijfspanden naar woningen voor jongeren en ouderen.
Rijsoord	Toevoegen goedkope koopwoningen voor starters en geschikte woningen voor ouderen
Slikkerveer	Variatie nieuwe woonvormen
	Toevoegen woningen in hogere prijsklassen
West	Toevoegen variatie aan woonvormen, onder andere geclusterd wonen voor ouderen en koopwoningen voor starters

Over hoe deze doelen gerealiseerd moeten worden, refereert de Woonvisie naar de mogelijke inzet van instrumenten vanuit het grondbeleid en naar afspraken met initiatiefnemers. Met betrekking tot het grondbeleid wordt gesteld dat binnen de gemeentegrenzen weinig beschikbare ruimte is om de woningvoorraad uit te breiden. Er zijn weinig grote ontwikkellocaties en de gemeente heeft zelf weinig grond in bezit voor dit doel. De Woonvisie benadrukt daarom het belang van samenwerking tussen inwoners en stakeholders zoals corporaties en projectontwikkelaars. De gemeente wil daarbij een verbindende rol spelen. De mogelijkheden vanuit het ruimtelijke spoor worden niet uitgewerkt, waarmee de gemeente Ridderkerk kansen op een scherpere sturing van het woonbeleid laat liggen.

Het Uitvoeringsprogramma 2021-2023 dat gekoppeld is aan de Woonvisie 2021-2026¹⁵ geeft concretere invulling aan hoe de gemeente de algemeen geformuleerde doelstellingen uit de Woonvisie wil realiseren. Een aantal thema's worden daarin onderscheiden waaronder het realiseren van voldoende

¹³ Overigens is in het Geactualiseerd Regioakkoord 2022 Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam, 2021 tot en met 2030, een nieuw bod gedaan voor de bouw van 2710 woningen, waarvan 180 extra woningen in de sociale sector (zie ook paragraaf 4.1).

¹⁴ Inmiddels is alle nieuwbouw in Het Zand gerealiseerd.

¹⁵ <https://www.ridderkerk.nl/wp-content/uploads/sites/3/2023/02/uitvoeringsprogramma-2021-2023-woonvisie-ridderkerk-2021-2026.pdf>

woningen en het realiseren van de juiste woningen, met meer variatie in woningtype. Bij de concretisering worden diverse acties beschreven, zoals het zorgen voor voldoende plannen (plannen voor minimaal 1.200 woningen in de planmonitor) om de voortgang in de productie te waarborgen, toetsing van initiatieven aan de afwegingskaders voor kwaliteit, samenwerking met de initiatiefnemers en het uitvoeren van een woningbehoefteonderzoek. Het Uitvoeringsprogramma geeft daarmee met name inzicht in de inspanningen die de gemeente zal verrichten. Het programma geeft geen overzicht van de locaties of wijken waar de plannen gerealiseerd moeten worden, en om welke aantallen en type woningen het gaat per locatie of wijk en welke planning gehanteerd wordt. Daarmee geeft het ook weinig mogelijkheden om de voortgang wat betreft concrete resultaten te toetsen¹⁶.

4.4 Kaders vanuit de Omgevingsvisie

Met de komst van de Omgevingswet is de Omgevingsvisie het belangrijkste kaderstellende document geworden waarmee de gemeente - en voornamelijk de gemeenteraad - kan sturen op het bereiken van de maatschappelijke opgaven die te maken hebben met de fysieke leefomgeving, waaronder woondoelen. Ridderkerk heeft de eerste Omgevingsvisie vastgesteld in 2017 en verving daarmee de Structuurvisie die was vastgesteld in 2009. Daarmee was daarmee Ridderkerk vroeg met het vaststellen van de Omgevingsvisie in vergelijking met andere gemeenten.

De Ridderkerkse Omgevingsvisie benoemt een aantal integrale opgaven zoals duurzaamheid, klimaatverandering en gezondheid. Het vertrekt vanuit een aantal kernwaarden waaronder 'sterke wijken', 'goed verbonden' en 'groenblauwe oase'. In de visie is relatief weinig aandacht voor woningbouw. Er worden een aantal locaties genoemd waar mogelijkheden zijn voor de ontwikkeling van woonlocaties, zoals De Schans, de Jachthaven, Centrum Oost en Donkersloot. Daarnaast wordt gesproken over een aantal gebouwen en kavels die in aanmerking komen voor nieuwe functies om de ruimtelijke strategische doelen van de gemeente te verwezenlijken. De Omgevingsvisie stelt echter weinig specifieke kaders en geeft weinig richting wat betreft de manier waarop uitvoering gegeven kan worden aan de grotere woonambities, bijvoorbeeld over waar bepaalde aantallen woningen toegevoegd kunnen worden aan de woningvoorraad en met welke kenmerken of voorwaarden, en of dit ten uitvoer zal worden gebracht via bijvoorbeeld (het wijzigen van) ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen of het omgevingsplan, of via het grondbeleid.

4.5 Kaders vanuit het grondbeleid

Het grondbeleid dient voornamelijk als uitvoering voor het ruimtelijk beleid. De inzet van het grondbeleid is gebaseerd op de Nota Grondbeleid en de Visie Grondposities

¹⁶ In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de concrete woningbouwplannen geregistreerd worden in de provinciale planregistratie. Deze registratie is evenwel niet beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.

Sinds 2013 heeft de gemeenteraad driemaal een Nota Grondbeleid vastgesteld, voor de periodes 2013-2015, 2016-2019¹⁷ en 2020-2023. In de Nota wordt een algemeen toetsingskader beschreven waarmee de gemeente transparant wil te zijn over de interne spelregels en beleidskaders met betrekking tot het te volgen grondbeleid voor de realisatie van de (door de gemeente gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen.

De Nota omschrijft de omstandigheden en voorwaarden voor actief, faciliterend en grondbeleid.

Actief grondbeleid

Wanneer ontwikkelingen prioriteit hebben en passen in het beleid, kan de gemeente de mogelijkheid tot actief grondbeleid onderzoeken.¹⁸ Voorwaardelijk hiervoor is, dat de gemeente zelf de gronden verwerft. De gemeente ontwikkelt vervolgens de gronden en verkoopt deze daarna als bouwrijpe grond. Bij de verkoop hiervan maakt de gemeente afspraken over het te realiseren bouwprogramma, de kwaliteit en tempo van de uitvoering om maximaal te sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Grond dat al in bezit is van de gemeente en wordt (her)ontwikkeld wordt altijd via actief grondbeleid (her)ontwikkeld tenzij er financieel verlies is dat de gemeente niet wil dragen. In dat geval wordt er geprobeerd de gewenste ontwikkeling via de markt te realiseren. Ook kan de gemeente ervoor kiezen de grond als niet-bouwrijp te verkopen. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat de gemeente extra kosten moet maken voor het bouwrijp maken van de grond of aanleggen van een gebied. Een negatief financieel resultaat kan echter wel acceptabel zijn in het geval van het veilig stellen van ruimtelijke, maatschappelijke, sociale of financiële belangen.

Actief grondbeleid kent een aantal (financiële) risico's zoals bij grondverwerving en de kosten of opbrengsten van gronduitgiften.¹⁹

Facilitair grondbeleid

De gemeente kan er ook voor kiezen om facilitair grondbeleid te voeren. Dit speelt wanneer een ruimtelijk initiatief past in het beleid van de gemeente, de initiatiefnemer de eigenaar is van de grond en in staat is het initiatief te realiseren en de gemeente het risico voor eigen grondexploitatie te groot vindt. Daarbij moet de gemeente afspraken kunnen maken met de initiatiefnemer (bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst) over de regierol van de gemeente en het verhalen van gemeentelijke kosten.²⁰ De gemeente verwerft dus niet de grond²¹, maar heeft invloed op de ruimtelijke ontwikkeling via de overeenkomst en/of het omgevingsplan. Via **proactief facilitair grondbeleid** ondersteunt de gemeente het initiatief wanneer het prioriteit heeft. Dan wordt er ook ambtelijke capaciteit of externe adviseurs ingezet. Via **passief facilitair grondbeleid** werkt de gemeente mee aan het initiatief, maar heeft het geen

¹⁷ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR423471/1>

¹⁸ Nota Grondbeleid 2020 – 2023, 5.

¹⁹ Voor nadere toelichting zie Nota Grondbeleid 2020 – 2023 6-7.

²⁰ Nota Grondbeleid 2020 – 2023, 7.

²¹ De gemeente kan in een anterieure overeenkomst regelen dat de gronden voor openbare ruimte overgaan van particulier eigendom naar de gemeente.

prioriteit. De inspanning vanuit de gemeente is dan beperkt en afhankelijk van de omvang van het initiatief.

Participerend grondbeleid

Tot slot is er een tussenvorm genaamd participierend grondbeleid. Via verschillende manieren kan de gemeente dan samenwerken met particuliere ondernemingen. Dan is er sprake van een publiek-private samenwerking (PPS). Voor deze keuze kunnen verschillende redenen zijn, namelijk:

1. als er een kwalitatief beter plan, of financieel gunstiger resultaat bereikt wordt via de samenwerking met de marktpartij door de inbreng van kennis, financiële mogelijkheden en organisatorische kracht, of;
2. een samenwerking gewenst is door de eigendomssituatie van de grond in het gebied.

De drie Nota's Grondbeleid die de gemeente Ridderkerk sinds 2013 heeft gekend zijn over het algemeen zeer theoretisch van aard. Ze zijn weinig toegespitst op de concrete situatie(s) in Ridderkerk. Het biedt een weinig concreet toetsingskader.

In tegenstelling tot de Nota Grondbeleid is de Visie Grondposities uit 2019²² zeer concreet op projectniveau. Er worden echter weinig relaties gelegd met algemene afwegingskaders, bijvoorbeeld uit de Nota Grondbeleid of de Omgevingsvisie. De Visie Grondposities maakt wel duidelijk dat de mogelijkheden om de woningen te realiseren op eigen gemeentelijke grond beperkt zijn. De gemeente heeft 28 percelen in eigendom waarvoor nog geen definitieve bestemming of ontwikkeling is bepaald. Twaalf percelen in eigendom van de gemeente zijn onderdeel van grotere planvorming, en zeven zijn ontwikkellocaties waarvoor nog een ontwikkelplan moet worden opgesteld. Vijf percelen zijn aangewezen als strategische grondbezit met voorlopig geen verandering in bestaande functie en vier percelen worden niet ontwikkeld.

Daarmee zijn de mogelijkheden voor de raad zeer beperkt om op basis van de Nota Grondbeleid afwegingen te maken als het gaat om concrete bestemmingsplannen of afzonderlijke, concrete projecten. Wel worden lijsten gegeven met woningbouwprojecten die aan de orde zijn.

De Nota Grondbeleid uit 2020²³ is, alhoewel nog zeer theoretisch, in vergelijking met eerder Nota's Grondbeleid iets meer toegepast op de situatie in Ridderkerk. Ook wordt verwezen naar de aanbeveling van de rekenkamer over vastlegging van de besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten. Op verschillende momenten van een ontwikkelingsproject waarin de gemeente actief grondbeleid voert, wordt de gemeenteraad betrokken in de besluitvormingsprocedure. Dit is visueel gemaakt in het hiernavolgende schema.

²² <https://raad.ridderkerk.nl/documenten/Raadsinformatiebrieven-RIB/2019-09-27-RIB-Vaststellen-grondposities-notitie.pdf>

²³ <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/bijlage/Nota-Grondbeleid-2020-2023-gemeente-Ridderkerk-1.pdf>

BESLUITVORMINGSPROCEDURE PROJECTEN ACTIEF GRONDBELEID				
fase project	stuk	inhoud stuk	besluit	besluit door
initiatiefase	quick scan	1. wenselijkheid ontwikkeling 2. prioriteit ontwikkeling	beantwoording punten 1 en 2 op basis van het schema in hoofdstuk 3.5 bij positieve conclusie: opstellen startnotitie bij negatieve conclusie: stoppen met project	college
	startnotitie	1. eerste financiële doorrekening 2. mogelijkheid verwerving 3. mogelijkheid actief grondbeleid 4. voorbereidingskrediet	beantwoording punten 1 tot en met 3 op basis van het schema in hoofdstuk 3.5 bij positieve conclusie: voorbereidingskrediet en naar definitiefase bij negatieve conclusie: stoppen met project	raad
definitiefase	haalbaarheidsstudie	1. financiële doorrekening 2. mogelijkheid verwerving 3. mogelijkheid actief grondbeleid 4. evt. aanvullend krediet	beantwoording punten 1 tot en met 3 op basis van het schema in hoofdstuk 3.5 bij positieve conclusie: naar ontwerpfase en eventueel een aanvullend krediet beschikbaar stellen bij negatieve conclusie punten 2 en 3 : facilitair grondbeleid bij negatieve conclusie: stoppen met project	raad
ontwerpfase	grondexploitatie bestemmingsplan	1. grondexploitatie 2. bestemmingsplan 3. evt. instellen verliesvoorziening	vaststelling grondexploitatie en bestemmingsplan en daarmee impliciet besluit tot actief grondbeleid	raad
realisatiefase	jaarrekening	1. jaarrek. en paragraaf grondbeleid 2. evt. bijstellen verliesvoorziening	vaststelling jaarrekening	raad
	Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG)	1. geactualiseerde grondexploitaties 2. meerjarige prognose grondexploitaties (resultaat en risico)	vaststelling geactualiseerde grondexploitaties	raad
	evt. raadsvoorstel tot herziening grondexploitatie	1. herziening grondexploitatie 2. evt. bijstellen verliesvoorziening	vaststelling herziene grondexploitatie	raad
	jaarrekening	1. afsluiten grondexploitatie 2. evt. beroep op verliesvoorziening	afsluiting grondexploitatie in de jaarrekening	raad
beheerfase	overdrachtsdocument	1. voorstel tot overdracht van het openbaar gebied van het grond- bedrijf aan de algemene dienst	overdracht openbaar gebied van het grond- bedrijf aan de algemene dienst, afdeling beheer	afdelings- hoofden

De met de kleur oranje aangegeven onderdelen zijn niet openbaar.

De met de kleur blauw aangegeven onderdelen zijn openbaar.

Uit het gesprek dat de onderzoekers voerden met de gemeenteraad blijkt dat een meerderheid van de gemeenteraad het gevoel heeft bij projecten van actief grondbeleid in de initiatiefase geïnformeerd te worden in plaats van een mogelijkheid te krijgen zich uit te spreken over de wenselijkheid en randvoorwaarden van het project. In de ontwerpfase krijgt de gemeenteraad een (concept) bestemmingsplan waarop zij mag reageren. In dit plan is echter al veel vastgesteld dat niet meer teruggedraaid kan worden. Hiermee verliest de raad haar sturende rol via haar kaderstellende en controlerende taken.²⁴

²⁴ Er is geen besluitvormingsprocedure rondom het faciliterend/passief grondbeleid gevonden, waardoor we enkel deze bevindingen op het actieve grondbeleid kunnen betrekken.

4.6 Kaders vanuit de prestatieafspraken met de Woningcorporatie

De gemeente Ridderkerk maakt sinds 2012 gebruik van prestatieafspraken met de woningcorporatie Wooncompas. Dit zijn afspraken die doorgaans voor vier jaar worden afgesloten en tussentijds jaarlijks worden geëvalueerd voor 1 juli van enig jaar. De laatste (formeel) vastgestelde prestatieafspraken met Wooncompas tijdens dit onderzoek hebben betrekking op de periode 2021-2024. De prestatieafspraken hebben betrekking op 3 thema's:

1. *Goed wonen*; hiertoe worden gerekend (1) voldoende kans op een woning (2) betaalbare woningen en (3) leefbare wijken met een goede sociale samenhang. Hiertoe zet Wooncompas vooral in op *inspanningsverplichtingen* om de kans op het verkrijgen van een woning binnen een redelijke termijn voor de verschillende doelgroepen (o.a. senioren, jongeren, gehandicapten, lokale woningzoekenden) te vergroten en de doorstroming te verbeteren. Daarnaast zet Wooncompas in op een zogeheten passende huurprijsofbouw van de woningvoorraad. Concreet betekent dit dat tenminste 70% van de woningvoorraad een huurprijs heeft tot de tweede aftoppingsgrens (€ 651,03). Daarbij wordt onder meer een inkomensafhankelijke huurverhoging toegepast. Op het punt van de goede sociale samenhang zet de Wooncompas onder andere in op het stimuleren van huurdersparticipatie en bewonersinitiatieven.
Monitor: Jaarlijks verstrekt Wooncompas een overzicht van (1) slaagkansen en wachttijden van de verschillende doelgroepen, (2) de prijsopbouw van de woningvoorraad en (3) wijkprogramma's en jaaragenda's van de wijken.
2. *Goede woningen*: Hier geldt een inspanningsverplichting van Wooncompas om de sociale woonvoorraad op 1 januari 2030 minimaal gelijk te houden aan de woongvoorraad op 1 januari 2019. Het gaat dan om 7.670 woningen. Dit aantal correspondeert met de berekende behoefte aan sociale woningen op 1 januari 2030 uit het Regio-akkoord (Rigo en Wooncompas). Daartoe moet Wooncompas een inspanning verrichten om circa 443 woningen netto extra toe te voegen aan de woningvoorraad. Daarnaast zet Wooncompas zich in om de opbouw van de woningvoorraad naar type (eengezinswoning, appartement met lift, appartement zonder lift) passender te maken op de behoeften van de verschillende doelgroepen, waaronder een toename van het aantal appartementen met lift. Hiertoe spant de gemeente zich in om ruimtelijke projecten op initiatief van Wooncompas doorgang te laten vinden.
Monitor: Jaarlijks verstrekt Wooncompas een overzicht van (1) de omvang van de sociale voorraad en de totale woningvoorraad (in bezit van Wooncompas) en (2) de samenstelling van de voorraad naar type en toegankelijkheid.
3. *Duurzame woningen*: Ook hier geldt een inspanningsverplichting dat onder andere: (1) Ridderkerk in 2050 aardgas vrij is, (2) De energetische kwaliteit van de woningvoorraad in 2023 is verbeterd ten opzichte van 2019 (3) De energielasten van huishoudens in 2023 is afgenomen ten opzichte van 2019 en nieuwe woningen duurzaam, aanpasbaar en klimaatadaptief zijn.

Monitor: Wooncompas levert hiertoe: (1) een jaarlijks overzicht van de energetische kwaliteit van de woningvoorraad (2) éénmaal per 2 jaar een overzicht van de ontwikkeling van de energielasten van de huurders en het fossiele energieverbruik in Ridderkerk.

De concept-prestatieafspraken worden aan de gemeenteraad voor een zienwijze voorgelegd. Hier heeft de gemeenteraad van Ridderkerk ook gebruik van gemaakt.

Desondanks leidde de 1^e Tussenrapportage 2023 over de prestatieafspraken (motie 2023-45; raadsvergadering 29 juni 2023) tot een (aangenomen) motie, waarin het college wordt verzocht een aantal onderwerpen mee te nemen in het overleg over de (nieuwe) prestatieafspraken (bedoeld: die van 2024-2027) en de uitkomsten van deze verzoeken vóór vaststelling van de prestatieafspraken met de raad te delen en de raad de gelegenheid te geven hierop te reageren. Daarbij benadrukt de raad nog eens dat zij aan de voorkant wil kunnen meegeven wat zij belangrijk acht in het kader van de prestatieafspraken. Daarnaast doet de raad op verschillende deelonderwerpen voorstellen om mee te nemen in de prestatieafspraken met Wooncompas. Dit betreft onder andere duurzaamheid, het bevorderen van de doorstroom door het bouwen van kleinere appartementen voor senioren, het toekomstbestendig bouwen, etc.

Het college neemt een groot aantal 'wensen' van de raad over de verschillende deelonderwerpen over en neemt deze op in de concept-prestatieafspraken voor de periode 2024-2027 (Commissie Samen wonen, 9 november 2023 en raadsvergadering 23 november 2023). Ook dan wordt de raad in de gelegenheid gesteld een zienswijze ten aanzien van de concept-prestatieafspraken in te dienen. Onze analyse is dat in ieder geval één 'wens' niet lijkt te worden vervuld: het realiseren van kleinere appartementen voor starters en ouderen. Verder valt op dat alle afspraken sterk het karakter hebben van een 'inspanningsverplichting'. Dit zijn met name plannen waaraan de gemeente aan mee wil werken, maar waar nog geen publiekrechtelijke zekerheid is. De prestatieafspraken zijn om die reden zo geformuleerd. Hierdoor valt moeilijk vast te stellen of de afspraken worden nagekomen.

De laatst bekende kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van de bouwambities van Ridderkerk zijn opgenomen in de concept-prestatieafspraken tussen de gemeente en Wooncompas (november 2023); de prestatieafspraken 2024-2027.

1. Een bruto woningbouwproductie van 2.700 woningen in de periode 2022-2030 (gebaseerd op het Regioakkoord).
2. Van deze 2.700 woningen zijn er bruto ruim 1.100 te realiseren in het sociale segment (Wooncompas): 41%.
3. In het kader van het 'meer-evenwicht' scenario betekent dit een netto uitbreiding van 300 woningen in het sociale segment in de periode 2022-2030. Tijdens de looptijd van deze prestatieafspraken (2024-2027) betekent dit een netto uitbreiding van 200 woningen.
4. De prestatieafspraken hebben ook betrekking op een inspanningsverplichting gericht op een toename van de woningen met een middenhuur.

Vervolgens is in de prestatieafspraken opgenomen welke bouwopgave per project zal worden gerealiseerd door de Wooncompas. Hierbij ontbreken de cijfers over de netto-toename; deze hebben wij berekend (zie onderstaande tabel).

Project	Bouw	Sloop	Netto
Blaak	37	48	-11
Rembrandtweg	100	90	10
Centrumplan	400	290	110
Prunuslaan	65	0	65
Bloemenbuurt	70	30	40
Bachstraat	20	0	20
Hollandse straat e.a.	90	70	20
De la Reijstraat e.a.	320	180	140
't Ronde Sant	60	25	35
Totaal	1162	733	429

Bron: Prestatieafspraken Ridderkerk 2024-2027; Gemeente Ridderkerk en Wooncompas, december 2023

4.7 Conclusie

Op provinciaal en regionaal niveau worden verschillende afspraken gemaakt en kaders gesteld die van invloed kunnen zijn op de concrete realisatie van woondoelstellingen in Ridderkerk. De belangrijkste daarvan zijn de afspraken in het Regioakkoord woningmarktafspraken. De afspraken over type en aantallen woningen per gemeente die daarin worden gemaakt op regionaal niveau komen terug in de gemeentelijke Woonvisie. Het blijkt dat deze afspraken niet primair zijn afgeleid vanuit de woningbehoefte in de regio of de gemeente. Het bod dat de gemeente Ridderkerk heeft uitgebracht naar de regio is gebaseerd op het aanbod aan initiatieven dat bekend is bij de gemeente, zowel de ontwikkelplannen waarvan vrij zeker is dat ze ook daadwerkelijk zullen worden gerealiseerd als de 'zachte' plannen waarvan realisatie nog onzeker is. Daarmee is de eerste conclusie dat afstemming met de woonbehoefte daarmee niet of nauwelijks deel uitmaakt van de regionale afspraken en de doelen zoals ze zijn gesteld in de Woonvisie.

De doelstellingen voor de gehele gemeente die genoemd zijn in de Woonvisie moeten worden vertaald naar concrete projecten. Dit kan met een uitvoeringsprogramma dat concreet maakt op welke locatie plannen bestaan voor bepaalde aantallen en type woningen. Dit programma kan ook aangeven welke eventuele stappen gezet moeten worden om dit in een concreet geval te realiseren, zoals eventuele aanpassing van het bestemmingsplan (of het omgevingsplan onder de huidige Omgevingswet), via afspraken met ontwikkelaars of woningcorporaties, of via grondbeleid. Zo kan met het uitvoeringsprogramma overzicht worden geven over hoe een concreet project - en de aantallen en typen woningen daarvan - zich verhoudt tot de woondoelen van de gehele gemeente, en kan op basis daarvan keuzes worden gemaakt met betrekking tot de eisen die worden gesteld in bijvoorbeeld een omgevingsplan, of in de afspraken met de initiatiefnemers. In Ridderkerk geeft het

uitvoeringsprogramma niet of nauwelijks een overzicht van hoe de opstelsom van plannen voor projecten bijdragen aan het geheel van de woondoelstellingen.

De doelstellingen met betrekking tot de sociale woningvoorraad in handen van de woningcorporatie (Wooncompas) worden vastgelegd in prestatieafspraken met een uitvoeringstermijn van gemiddeld 4 jaar. De raad is hierbij actief betrokken, onder meer doordat de raad in de gelegenheid wordt gesteld hierover een zienswijze in te dienen. Dit blijkt in de praktijk toch niet het gewenste resultaat ten aanzien van voldoende betrokkenheid van de gemeenteraad op te leveren. Dit blijkt onder meer uit een motie die de raad in 2023 heeft aangenomen, waarin het nadrukkelijk bij het college vraagt om aan de voorkant van het onderhandelingsproces met Wooncompas te worden meegenomen. Op grond van de prestatieafspraken is – met de nodige moeite – een relatie te leggen tussen de woonambities van de gemeente Ridderkerk in de periode tot 2030 en de projectplannen voor zover deze betrekking hebben op de *sociale voorraad*.

Tot slot geeft de Nota Grondbeleid, gelet op het theoretische karakter ervan, de raad nauwelijks kaders om te sturen op woondoelstellingen. De Visie Grondposities (2019) geeft de raad al meer houvast welke locaties en percelen beschikbaar zijn voor woningbouw, maar hierin wordt geen relatie gelegd met de woondoelstellingen uit bijvoorbeeld de Woonvisie, het uitvoeringsprogramma ervan of bijvoorbeeld de woondoelstellingen uit het Omgevingsplan. Hoewel na een vorig rekenkameronderzoek de procedures en betrokkenheid van de raad bij ruimtelijke plannen daarbij nader zijn vastgelegd, blijkt uit het gesprek dat de onderzoekers met de raad hebben gevoerd dat zij de mogelijkheden tot sturing in de initiatieffase en in de ontwerpfase als beperkt ervaren.

5. Realisatie woondoelen en inzet instrumenten

Het voorgaande hoofdstuk beschreef de doelstellingen op het gebied van wonen. Voor de realisatie van deze woondoelen kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten, namelijk grondbeleid, instrumenten in het ruimtelijke spoor zoals sturen via het bestemmingsplan en vergunningen, en afspraken met woningcorporaties en ontwikkelaars.

In dit hoofdstuk worden de bereikte resultaten met betrekking tot de woondoelen in Ridderkerk gepresenteerd. Deze resultaten zijn tot stand gekomen met behulp van de inzet van instrumenten zoals in het vorige hoofdstuk zijn opgenomen en door middel van sturing van zowel het college als de gemeenteraad. De bereikte resultaten worden achtereenvolgens gepresenteerd op het niveau van de regio, gemeentebreed en met betrekking tot de prestatieafspraken met de woningcorporatie. Vervolgens wordt ingegaan op de inzet van het grondbeleid voor realisatie van de woondoelstellingen en de inzet van het ruimtelijk instrumentarium.

5.1 Realisatie woondoelen: regiobreed

Over het bereiken van de woondoelen op het niveau van de regio (de doelen van het Regioakkoord) en daarbinnen de situatie in Ridderkerk blijkt de gemeenteraad (meest recentelijk) op twee²⁵ momenten geïnformeerd te zijn.

Commissie Samen wonen 8 april 2021: Monitor Regioakkoord 2019

Er worden raadsinformatiebrieven ter kennisname toegezonden naar aanleiding van een raadstoezegging (toezegging gedaan in de raadsvergadering van 21 november 2021).

De raad wordt geïnformeerd over de mate waarin 5 doelen voor Ridderkerk zijn bereikt in het jaar 2019 ten opzichte van de doelen die in 2017 zijn gesteld voor de periode 2017-2030:

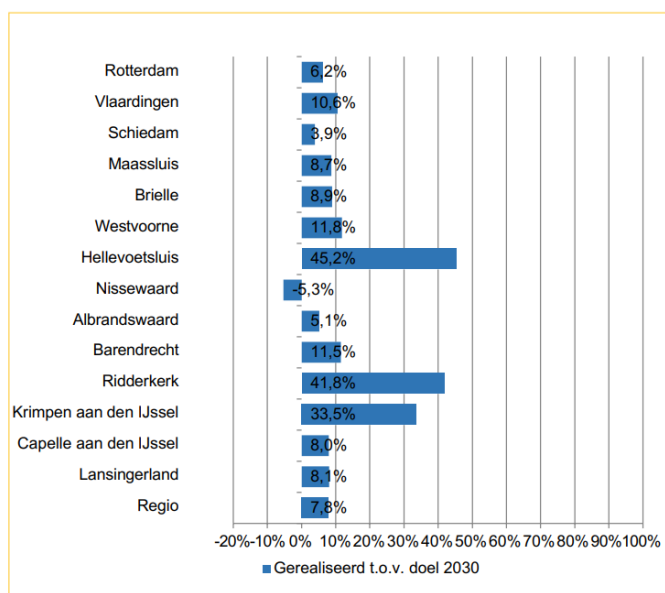
- Toename van de totale voorraad: de totale woningvoorraad in Ridderkerk moet in 2030 zijn toegenomen tot 21.620 (2017: 20.790).
- Toename van de sociale voorraad: de sociale woningvoorraad in Ridderkerk moet in 2030 zijn afgenomen in 2030 tot 10.294 (2017: 10.893).
- Spreiding van de sociale voorraad: het percentage sociale woningvoorraad ten opzichte van de totale woningvoorraad mag iets afnemen in 2030 (47%) ten opzichte van de situatie in 2017 (52,4%).
- Toewijzing aan de primaire doelgroep: dit dient in 2030 75% te zijn (2017: 70,3%).

²⁵ In december 2022 is het geactualiseerde Regioakkoord 2022 opgesteld, is de raad hierover geïnformeerd via een RIB (9 december 2022) en zijn raadsvragen (ex artikel 41) gesteld, maar deze hebben betrekking op doelstellingen en plannen voor de periode 2022-20230, niet op realisatie(cijfers).

- Percentage corporatiewoningen met een huurprijs onder de tweede aftoppingsgrens: dit dient in 2030 tenminste 70% te zijn (2017: 77,6%).

Uit de monitor blijkt Ridderkerk het relatief goed te doen in verhouding tot de andere gemeenten wat betreft de woningvoorraad.²⁶

Onderstaande figuur geeft voor alle gemeenten en voor de regio weer hoeveel procent van de in 2017 vastgestelde doelen is gerealiseerd.



Bron: Monitor Regioakkoord 2019

Ridderkerk heeft daarbij 41,8% van de doelen gerealiseerd²⁷. Met betrekking tot de 5 specifieke doelen staat Ridderkerk er als volgt voor in 2019.

1. Totale voorraad: Ridderkerk heeft ruim 40% gerealiseerd t.o.v. het doel in 2030

	Totale voorraad 2017	Totale voorraad 2019	Overeengekomen totale voorraad 2030	Ontwikkeling 2017-2030	Ontwikkeling 2019-2030
Regio	583.959	588.459	641.428	+57.469	+52.969
Ridderkerk	20.790	21.140	21.620	+830	+480

²⁶ 2021-02-12-RIB-Monitor-regioakkoord-2019-monitor-1.pdf (ridderkerk.nl). De cijfers over de woningvoorraad geven geen beeld over de situatie op de (druk op de) woningmarkt (balans in vraag en aanbod).

²⁷ Niet duidelijk is hiermee wordt bedoeld: 41,8% van (een gewogen gemiddelde) van de doelen?

2. Sociale voorraad*: moet in Ridderkerk nog iets toenemen

	Sociale voorraad 2017	Sociale voorraad 2019	Overeengekomen sociale voorraad 2030	Ontwikkeling 2017-2030	Ontwikkeling 2019-2030
Regio	327.375	333.982	308.184	-19.191	-25.798
Ridderkerk	10.893	10.218	10.294	-599	+76

Onder de sociale woningvoorraad wordt verstaan: sociale corporatiehuurwoningen, sociale particuliere huurwoningen en sociale particuliere koopwoningen.

3. Spreiding sociale voorraad: percentage sociale voorraad mag in Ridderkerk nog iets afnemen

	% sociale voorraad 2017	% sociale voorraad 2019	Overeengekomen % sociale voorraad 2030	Ontwikkeling 2017-2030	Ontwikkeling 2019-2030
Regio	56,1%	56,8%	50%	-6,1%	-6,8%
Ridderkerk	52,4%	48,3%	47%	-5,4%	-1,3%

4. Toewijzing aan primaire doelgroep: Ridderkerk voldeed ruimschoots

	% toewijzing primaire doelgroep 2017	% toewijzing primaire doelgroep 2019	Overeengekomen % toewijzing primaire doelgroep
Regio	75,2%	73,4%	75%
Ridderkerk	70,3%	81,0%	75%

5. Corporatiewoningen onder de tweede aftoppingsgrens: Ridderkerk voldeed ruimschoots

	% corporatiewoningen met huurprijs < 2 ^e aftoppingsgrens 2017	% corporatiewoningen met huurprijs < 2 ^e aftoppingsgrens 2019	Overeengekomen % corporatiewoningen met huurprijs < 2 ^e aftoppingsgrens
Regio	85,9%	85,9%	70%
Ridderkerk	77,6%	82,1%	70%

Commissie Samen wonen 11 november 2021: Monitor Regioakkoord 2020

De monitor Regioakkoord 2020 verschilt wat de betreft de peildatum (1 januari 2020) nauwelijks van de monitor 2019 (mei 2019). Opvallend is dat het percentage van de doelen dat Ridderkerk in 2030 dient te halen in deze monitor 20% bedraagt (monitor 2019: 41,8%). Waarom dit percentage in zo'n korte termijn zo sterk is gedaald wordt niet uitgelegd. Zo is het aandeel van de sociale voorraad ten opzichte van de totale voorraad licht afgenomen (47%) ten opzichte van de monitor 2019 (48,3%), maar is nog wel op koers ten opzichte van het doel in 2030. Wel is het aandeel huurwoningen dat wordt toegewezen aan de primaire doelgroep sterk gedaald in Ridderkerk (64,6% in 2020 ten opzichte van 81% in 2019).

Naast informatie over de 5 doelen van het Regioakkoord wordt de gemeenteraad in 2021 ook geïnformeerd over de prestaties met betrekking tot woonruimtebemiddeling. Uit de cijfers van Ridderkerk uit de Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2016 t/m 2020 blijken de volgende trends²⁸:

- Het gemiddeld aantal reacties op een sociale huurwoning is flink toegenomen. Van 85 in 2016 naar ruim 300 in 2020.
- Het aantal verhuringen aan voorrangskandidaten (urgenten, herhuisvesters en vergunninghouders) en reguliere verhuringen schommelt (dit is een wisselwerking). Voor voorrangskandidaten schommelt dit tussen de 20% en 36%. In 2020 was dit 32%. Voor reguliere verhuringen schommelt dit tussen de 64% en 80%. In 2020 was dit 68%.
- Het aantal verhuringen aan de primaire doelgroep is sinds 2017 gedaald van 73% naar 66%. In 2016 en 2017 was dit nog lager met 63% en 59%. Het aantal verhuringen aan de secundaire doelgroep is de afgelopen vier redelijk stabiel rond de 16% a 17%. Het aantal overige verhuringen schommelt tussen 10% en 18% (in 2020).
- De gemiddelde inschrijfduur van inkomensgroepen schommelt ook, maar in een stijgende lijn. Voor de primaire doelgroep schommelt dit tussen 41 en 55 maanden. In 2020 waren dit 48 maanden. Voor de secundaire doelgroep schommelt dit tussen 63 en 94 maanden. In 2020 waren dit 90 maanden. Voor de overige inkomensgroepen schommelt dit tussen 33 en 62 maanden (in 2020).
- Het aantal verhuringen op basis van inschrijfduur is licht toegenomen van 80% naar 86%. Het aantal verhuringen op basis van andere bemiddelingsmodellen daalt licht van 20% naar 14% (dit is een wisselwerking).
- Het aantal verhuringen aan de verschillende (doel)groepen schommelt. Pas sinds 2019 monitoren we jongeren en gezinnen apart. Het aantal verhuringen aan starters schommelt tussen 35% (in 2020) en 39%, maar in een dalende lijn. Het aantal verhuringen aan jongeren is tussen 2019 en 2020 afgenomen van 23% naar 19%. Het aantal verhuringen aan senioren schommelt tussen 25% (in 2020) en 38%, maar in een dalende lijn. Het aantal verhuringen aan gezinnen is tussen 2019 en 2020 toegenomen van 33% naar 41% (zie ook de toelichting bij A.1). Het aantal verhuringen aan lokale woningzoekenden was de afgelopen jaren stabiel rond (ruim) 50%, maar is in 2020 gedaald naar 38%.

5.2 Realisatie woondoelen: gemeentebreed

De Woonvisie stelt dat in Ridderkerk de komende jaren minimaal 900 woningen gebouwd moeten worden, en dat de woningbouwopgave tot 2030 geraamd wordt op ongeveer 1.150 extra woningen. Daarbij wordt gesteld dat het van belang is dat het juiste type woningen wordt gerealiseerd en per wijk is aangegeven aan welk woningtype behoefte is. Meer inzicht in hoe de realisatie van de woondoelen

²⁸ 2021-10-29-RIB-Wonen.pdf (ridderkerk.nl)

concreet vorm moet krijgen - dus hoeveel woningen van een bepaald type, waar en wanneer ontwikkeld moeten worden - is niet voor handen.

Inzicht in de voortgang van de realisatie van gewenste aantallen en type woningen is eveneens niet voor handen. Een planmonitor moet overzicht geven van alle plannen die bekend zijn bij de gemeente, maar een dergelijke monitor is nog niet openbaar toegankelijk. Voortgangsrapportages over hoe in de gemeente als geheel aantallen en type woningen zich ontwikkelen ontbreken eveneens. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aantal woningen raadpleegt de gemeente de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG).

De gemeente heeft weliswaar zicht op individuele projecten van ontwikkelaars, maar geen overzicht over het geheel.

5.3 Realisatie woondoelen: prestatieafspraken met Wooncompas

De realisatie over de prestatieafspraken met Wooncompas komen 3 keer in de raadsstukken aan de orde is gekomen²⁹. Wij nemen hier de realisatiecijfers van de laatst aangeboden monitor 2020 op (Vergadering Commissie Samen wonen, 2 december 2021). Het betreft informatie die in afzonderlijke RIB's is opgenomen.

Hieruit blijkt het volgende:

a. Verhuringen, wachttijden en slaagkansen 2020.

verhuringen, wachttijden en slaagkansen woningzoekenden 2020			2019		2018		2017		2016	
	verhuurde woningen	inschrijfduur	verhuurde woningen	inschrijfduur	verhuurde woningen	inschrijfduur	verhuurde woningen	inschrijfduur	verhuurde woningen	inschrijfduur
lokale woningzoekenden	38%	61	51%	61	49%	55	52%	72	52%	52
niet-lokale woningzoekenden uit de regio	56%	55	42%	40	42%	46	34%	44	32%	52
niet-lokale woningzoekenden van buiten de regio	7%	40	7%	50	8%	27	13%	29	16%	20
starters	35%	43	38%	43	39%	42	36%	40	37%	37
doorstromers	65%	64	62%	54	61%	54	64%	80	63%	52
senioren	25%	67	33%	60	32%	58	38%	68	26%	63
niet-senioren	75%	54	67%	48	68%	42	62%	42	74%	41
jongeren	19%	40	23%	38	-	-	-	-	-	-
niet-jongeren	81%	64	77%	50	-	-	-	-	-	-
gezinnen	44%	56	31%	42	-	-	-	-	-	-
niet-gezinnen	56%	57	69%	52	-	-	-	-	-	-
primaire doelgroep	68%	48	70%	55	73%	47	59%	50	63%	41
secundaire doelgroep	16%	90	17%	94	17%	67	26%	63	21%	67
middeninkomen	18%	62	13%	44	10%	33	15%	50	16%	43
urgent woningzoekende en vergunninghouders	23%	21	16%	15	13%	19	32%	35	23%	11
herhuisvester	9%	49	14%	46	7%	39	-	-	13%	39
niet-urgent woningzoekende	60%	60	70%	61	80%	54	68%	65	64%	61

Bron: Bijlage 2a, Monitor Prestatieafspraken 2020, Wooncompas.

Deze cijfers laten zich, met uitzondering van de inschrijfduur (als indicator voor wachttijden), zonder toelichting lastig lezen.

²⁹ Monitor prestatieafspraken 2018 (RIB 20 december 2019), Monitor prestatieafspraken 2019 (RIB 20 november 2020) naast de genoemde Monitor prestatieafspraken 2020.

b. Woningvoorraad (toe- en afname).

opbouw woningvoorraad Wooncompas in Ridderkerk naar prijs, per 31 december 2021

	#	%
goedkoop	538	7%
onder eerste aftoppingsgrens	4.399	55%
onder tweede aftoppingsgrens	859	11%
onder huurtoeslaggrens	1.232	15%
vrije sector	946	12%
	7.974	100%

omvang sociale voorraad 7.028 88%

passende en kwalitatief goede woningvoorraad: ontwikkeling

aantal gesloopte woningen	0 woningen
aantal woningen in renovatie	0 woningen
aantal opgeleverde woningen	93 woningen
aantal verkochte woningen	-19 woningen
aantal toegevoegde woningen	0 woningen

2019

#	%
627	8%
4.154	53%
613	8%
1.508	19%
998	12%
7.900	100%

6.901 87%

-195 woningen
0 woningen
31 woningen
-14 woningen
0 woningen

2018

#	%
801	10%
4.134	51%
805	10%
1.407	17%
931	12%
8.078	100%

7.147 88%

0 woningen
0 woningen
42 woningen
-15 woningen
70 woningen

2017

#	%
783	10%
4.162	52%
791	10%
1.389	17%
856	11%
7.981	100%

7.125 89%

-24 woningen
0 woningen
203 woningen
-15 woningen
0 woningen

2016

#	%
679	9%
4.272	55%
813	10%
1.365	17%
688	9%
7.817	100%

7.129 91%

0 woningen
-42 woningen
69 woningen
-33 woningen
0 woningen

Bron: Bijlage 2b, Monitor Prestatieafspraken 2020, Wooncompas.

Deze cijfers geven wél goed inzicht in de jaarlijkse toe- of afname van de sociale woningvoorraad, onderscheiden naar prijsniveau, aantal opgeleverde nieuwbouwwoningen, gesloopte woningen en verkochte woningen. Deze cijfers geven de raad enige houvast om te relateren aan de woonambities voor Ridderkerk als geheel.

Met deze monitor (bijlage 2b) worden ook gegevens verstrekt over de ontwikkeling van de woningvoorraad naar type (eengezinswoning/appartement met en zonder lift), toegankelijkheid (in de vorm van verschillende 'ster'-klassen) en kwaliteit van het energie-label.

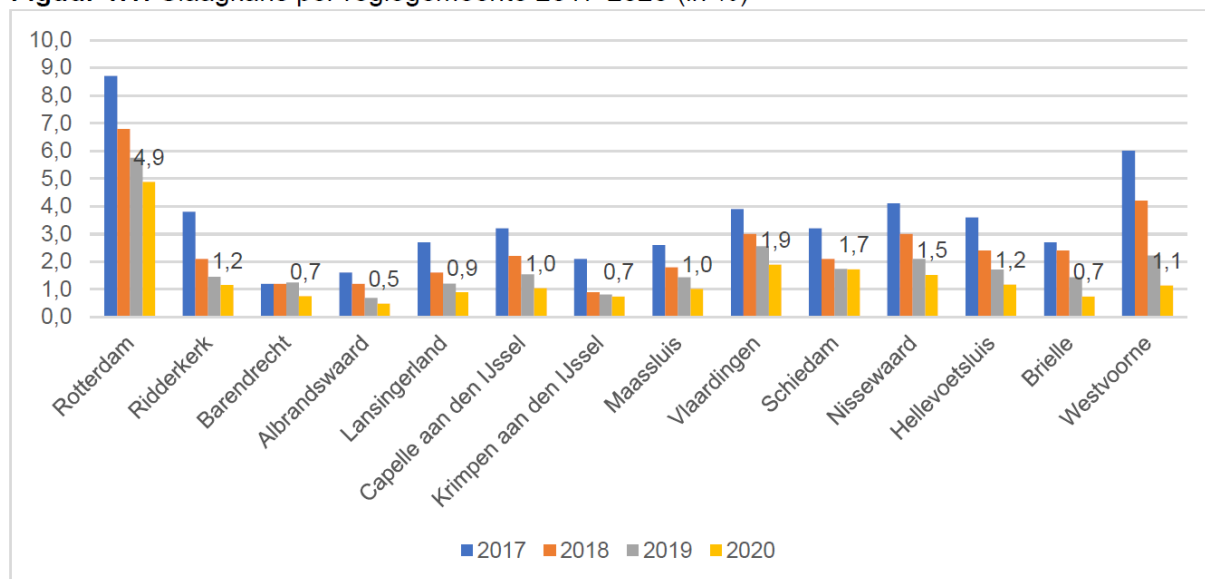
c. Woonruimtebemiddeling

Voor het inzicht in de regionale ontwikkeling van onder andere het aantal woningzoekenden, de slaagkans op een woning in de sociale sector en de toewijzing per doelgroep is de raad daarover in 2021 geïnformeerd (Monitor woonruimtebemiddeling 2020 regio Rotterdam, gemeente Rotterdam, juni 2021). Hieruit blijkt 'overall' dat de druk op de woningmarkt in de regio verder toeneemt, zoals blijkt uit: (1) de slaagkans op een woning (in 2020 tussen 0,5% en 4,9%), (2) de inschrijfduur toeneemt (in 2020 van 23 naar 25 maanden), (3) het aantal actief woningzoekenden is gestegen (met circa 6.000 naar 96.711), (4) er gemiddeld 342 woningzoekende reageren op een advertentie.

Als voorbeeld is hier de ontwikkeling van de slaagkans³⁰ per regiogemeente weergegeven:

³⁰ Slaagkans: het aantal woningzoekenden (per subgroep) dat in de betreffende periode een woning heeft verkregen via de media of directe bemiddeling, gedeeld door het aantal actief woningzoekenden (per subgroep) dat op die woningen heeft gereageerd plus het aantal geslaagde direct bemiddelden die niet ook al hebben gereageerd, uitgedrukt als een percentage. Voor elke gemeente is per halfjaar 89 de slaagkans van de woningzoekenden berekend. Het gemiddelde van deze halfjaarslaagkans wordt gebruikt om de slaagkans voor het hele jaar te berekenen. Bron: Monitor woonruimtebemiddeling 2020 regio Rotterdam, gemeente Rotterdam, juni 2021.

Figuur 1.1: Slaagkans per regiogemeente 2017-2020 (in %)



Bron: Monitor woonruimtebemiddeling 2020 regio Rotterdam, gemeente Rotterdam, juni 2021.

Enigszins overbodig zijn deze cijfers uit de regiomonitor overigens specifiek voor de situatie in Ridderkerk overgenomen in een afzonderlijk overzicht (de 4^e bijlage bij de resultaten verantwoording over de prestatieafspraken).

Deze wijze van verantwoording over de prestatieafspraken heeft geen vervolg gekregen. Het jaarverslag 2021 van Wooncompas werd aangeboden aan de Commissie Samen wonen met een infographic. In deze infographic zijn weliswaar prestaties opgenomen, maar hierin wordt geen relatie gelegd met de gemaakte prestatieafspraken. Na 2021 is ook de wijze van verantwoorden niet meer aangetroffen.

5.4 Inzet en realisatie via Grondbeleid

In realiteit blijkt de inzet van, actief dan wel passief, grondbeleid minimaal. Gemeente Ridderkerk heeft weinig eigen gronden in bezit. Per 1 januari 2019 had de gemeente vier actieve gemeentelijke grondexploitaties waarvan er per 1 januari 2021 nog twee actief waren (Cornelisland en Het Zand). In de P&C-stukken en de Meerjarenprognose Grondexploitaties wordt vooral ingegaan op de financiële prognose en -risico's. In deze documenten zijn geen projecten opgenomen waarin de gemeente passief of participierend grondbeleid hanteert, hieruit concluderen wij dat dit instrument niet wordt ingezet.³¹ Hoe de gemeente haar actieve grondbeleid concreet inzet ten behoeve van woningbouw is in de casuïstiek, zie hoofdstuk 6, nader toegelicht.

³¹ Wij hebben geen bewijs aangetroffen dat er gebruik wordt gemaakt van faciliterend/passief dan wel participierend grondbeleid. Ambtelijk wordt aangegeven dat er mogelijk wel gebruik wordt gemaakt van dit instrument.

Een ander instrument dat de gemeente vaker hanteren zijn intentie- en anterieure overeenkomsten. In een intentieovereenkomst, die niet juridisch bindend is, leggen initiatiefnemer en gemeente als eerste stap hun voornemen vast om samen te werken aan een ruimtelijke ontwikkeling. Een anterieure overeenkomst is een wel bindende overeenkomst waarin een initiatiefnemer met de gemeente afspraken vastlegt, voordat een specifiek project planologisch wordt verankerd. De afspraken hebben bijvoorbeeld betrekking op hoe en wanneer de plannen worden uitgevoerd, met welke procedure de gemeente de plannen mogelijk probeert te maken, en wat de initiatiefnemer daarvoor aan de gemeente betaalt. In de basis gaat het daarbij om een verdeling van kosten en risico's. In beginsel geldt de anterieure overeenkomst voor het wettelijk kostenverhaal en daarin worden dezelfde kosten opgenomen als voorgeschreven in een exploitatieplan en daaraan gekoppelde omgevingsvergunning.³² De (toekomstige) grondeigenaar en de gemeente ondertekenen de anterieure overeenkomst. Namens de gemeente ondertekent de burgemeester de overeenkomst. De burgemeester ondertekent alleen als het college van burgemeester en wethouders met de overeenkomst heeft ingestemd. Het college van burgemeester en wethouders hanteert de kaders uit de woonvisie en het regioakkoord voor de anterieure overeenkomst. Deze stukken zijn door de gemeenteraad vastgesteld waardoor de gemeenteraad niet actief aan de voorkant wordt betrokken bij het opstellen van deze overeenkomsten. Zij wordt via een raadsinformatiebrief (RIB) op de hoogte gebracht. Uit het gesprek met de raadsleden blijkt echter dat zij de kaders uit de woonvisie en het regioakkoord onvoldoende sturend vinden voor het opstellen van anterieure overeenkomsten. Moeten deze kaders strikt worden toegepast in elk individueel project of kan er uitruil van doelen en prestaties plaatsvinden tussen de projecten en wie houdt dit vervolgens bij? Er ligt een wens bij enkele raadsleden om meer aan de voorkant betrokken te worden en actief mee te praten over de invulling van het initiatief in de intentiefase. De gemeenteraad krijgt deze kans nu vaak pas bij de presentatie van het bestemmingsplan, waar vaak al veel is vastgelegd (zie casuïstiek in hoofdstuk 6). Daarbij is de sturing dus sterk gekoppeld aan individuele projecten en wordt de koppeling van deze individuele projecten met het overkoepelende kader, de Woonvisie en het uitvoeringsprogramma, gemist.

Uit de documentstudie en interviews blijkt de gemeente Ridderkerk geen gebruik te maken van een exploitatieplan en publiek-private samenwerking. Het exploitatieplan (artikel 6.12 Wro) wordt ingezet als kosten niet kunnen worden verhaald via een anterieure overeenkomst. Dit exploitatieplan bestaat uit een exploitatieopzet en locatie-eisen (bijvoorbeeld voor de inrichting van de openbare ruimte) als de gemeente dat noodzakelijk vindt. Met het exploitatieplan worden de exploitatiekosten verhaald op de ontwikkelaar³³. Hierdoor beperkt de gemeente zich tot het voeren van actief dan wel passief grondbeleid (wat in Ridderkerk minimaal blijkt te zijn) en het afsluiten van anterieure overeenkomsten. Dit is een gemiste kans, want juist een exploitatieplan (Omgevingswet: kostenverhaal opgenomen in het

³² Limitatieve kostensoorten en PPT-criteria.

³³ Onder de Omgevingswet komt het exploitatieplan te vervallen. Het 'publiekrechtelijk kostenverhaal' is opgenomen in het Omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit.

Omgevingsplan) of een PPS kan de gemeente een grotere, sturende, rol aannemen wanneer dit wenselijk is.³⁴

5.5 Inzet van het ruimtelijk instrumentarium

Voordat de Omgevingswet in werking trad was het bestemmingsplan voor gemeenten het belangrijkste instrument binnen het ruimtelijke spoor om te kunnen sturen op woondoelen. Het bestemmingsplan kon eisen bevatten met betrekking tot gebruiks- en de bouwmogelijkheden in bepaalde gebieden. Deze konden behalve op de bestemming ook betrekking hebben op zaken zoals bouwhoogte, het bebouwingspercentage of het minimale of maximale aantal woningen. Ook konden, via een doelgroepenverordening, in het bestemmingsplan eisen worden opnemen ten aanzien van de bouw van bepaalde type woningen, zoals sociale huur- of koopwoningen. De gemeenteraad had de bevoegdheid om het bestemmingsplan vast te stellen en te wijzigen, en kon daarmee een belangrijke kaderstellende taak vervullen.

Wanneer een initiatief niet in het bestemmingsplan paste, konden verschillende procedures volgen. Wanneer slechts in beperkte mate van het bestemmingsplan werd afgeweken, had het college in sommige gevallen, de bevoegdheid om binnenplannen af te wijken. De raad speelde geen rol. In een dergelijk geval mocht geen sprake zijn van een bestemmingswijziging, moest de mogelijkheid tot binnenplanse afwijking zijn opgenomen in het bestemmingsplan, en ging het in het algemeen om kleine afwijkingen. Zo mocht bij de beperkte uitbreiding van een gebouw geen sprake zijn van toename van het woningaantal. Een andere mogelijke procedure was de kruimelregeling. Ook hierbij was er geen bemoeienis van de raad en kon het college in de specifieke gevallen die waren opgenomen op de 'kruimellijst' van het besluit omgevingsrecht (bor) besluiten om afwijking van het bestemmingsplan toe te staan. Sinds 2014 kon toename van het aantal woningen in bepaalde gevallen ook vallen onder de kruimelregeling.

Voor plannen die verdergaande afwijking van het bestemmingsplan betekende, was er nog een derde mogelijkheid, namelijk het aanvragen van een vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan, een zogenaamde buitenplanse afwijking. Het verschilde weinig van het traject van een bestemmingsplanwijziging wat betreft tijd en diepgang van de procedure. Voor een buitenplanse afwijking was een uitgebreide procedure nodig met onder meer een onderbouwing van een goede ruimtelijke ordening en toestemming van de gemeenteraad door de afgifte van een verklaring van geen bedenkingen.

Overigens is er met de komst van de Omgevingswet inmiddels het nodige veranderd met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Zo zijn de bestemmingsplannen opgegaan in en vervangen door omgevingsplannen. De omgevingsplannen zijn veelomvattender dan de vroegere bestemmingsplannen

³⁴ De wenselijkheid ligt primair bij de gemeenteraad, maar wordt vaak ambtelijk bepaald. Juist door de keuze meer bij de raad te houden, wordt deze in zijn kaderstellende rol gezet.

en bieden -in combinatie met andere instrumenten uit de omgevingswet zoals de omgevingsvisie en de programma's- nog meer sturingsmogelijkheden dan de bestemmingsplannen -ook aan de raad- om te sturen op maatschappelijke doelen, waaronder woondoelen.

In Ridderkerk is er bij velen (bestuur en op ambtelijk niveau), ondanks de mogelijkheden die er waren om via de oude bestemmingsplannen te sturen op woondoelen, het beeld dat via die bestemmingsplannen niet of nauwelijks gestuurd kon worden op de realisatie van woondoelen, zo bleek uit gesprekken met zowel ambtenaren als raadsleden. Zo wordt bijvoorbeeld verondersteld dat in een bestemmingsplan alleen het maximaal aantal woningen kan worden voorgeschreven en niet een minimaal aantal. Overigens is in 2022 wel een doelgroepenverordening vastgesteld waarmee gestuurd kan worden op type woningen, en in dit geval meer sociale en middeldure huurwoningen.³⁵ Desondanks leeft het idee dat de afhankelijkheid van de initiatiefnemer groot is en de plannen die deze voorstelt maar beperkt bijgestuurd kunnen worden, zeker vanuit het ruimtelijke spoor.

De casus De Blaak (zie paragraaf 6.2) illustreert hoe in de praktijk de raad niet goed in staat blijkt om haar kaderstellende taak te vervullen en van daaruit te sturen op woondoelen. De raad werd weliswaar door het college ook maar beperkt uitgenodigd om deze taak te vervullen. Daardoor bleven de sturingsmogelijkheden van de raad vanuit dit publiekrechtelijke spoor grotendeels onbenut. Overigens blijkt uit deze casus ook dat in de dagelijkse praktijk het college en de raad zich wel bewust zijn van de algemene woondoelen voor de gemeente. Er wordt gerefereerd aan deze doelen en gepoogd om deze door te vertalen naar de concrete casus. Dit blijkt echter lastig omdat het ontbreekt aan een concretisering van de doelen - bijvoorbeeld via een uitvoeringsprogramma van de Woonvisie - en eventueel een vertaling daarvan in ruimtelijke plannen.

Er zijn weinig tot geen documenten beschikbaar die inzicht kunnen geven in hoeverre de inzet van de instrumenten van de ruimtelijke ordening bijdragen aan de realisatie van de woondoelen met betrekking tot aantallen of type woningen. Ook dit heeft te maken met het ontbreken van een concrete uitwerking van de woondoelstellingen, bijvoorbeeld in een uitvoeringsprogramma waarin per gebied de doelen worden gespecificeerd. Nu dit ontbreekt is het niet mogelijk om te onderzoeken in hoeverre bestemmingsplannen ruimte bieden - of wellicht al zijn aangepast - om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

5.6 Conclusie

De informatievoorziening aan de gemeenteraad over het bereiken van de woondoelen, zoals onder meer geformuleerd in het Regioakkoord en de Woonvisie, schiet te kort om op goede wijze de controlerende taak uit te kunnen oefenen. Ten aanzien van het bereiken van de doelen voor Ridderkerk als onderdeel van het Regioakkoord is de gemeenteraad voor het laatst geïnformeerd over de jaren 2019 en 2020.

³⁵ <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/bijlage/Verordening-sociale-huur-en-middeldure-huur-Ridderkerk-2022.pdf>

Daaruit blijkt dat Ridderkerk, met een relatief beperkte opgave ten aanzien van de in 2030 te bereiken woondoelen in vergelijking met andere gemeenten in de regio, goed op koers ligt. Opmerkelijk is de mate waarin Ridderkerk terugvalt in het 'overall' percentage van de doelen die bereikt moeten zijn in 2030 van 41,8% in 2019 naar 20% in 2020.

Het inzicht in het bereiken van de gemeente brede woondoelen, anders dan op basis van de monitor van het Regioakkoord, is zeer beperkt. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de woningvoorraad gebruikt de gemeente de BAG. De raad wordt hierover niet (afzonderlijk) geïnformeerd. Wel ontvangt de raad tot 2021 gedetailleerde informatie over de bereikte resultaten ten opzichte van de prestatieafspraken met de woningcorporatie. Onduidelijk is waarom deze informatie na 2021 niet meer aan de raad wordt verstrekt. Deze cijfers laten zich, zonder een goede duiding en uitleg, soms moeilijk lezen.

De gemeente Ridderkerk zet hoofdzakelijk twee instrumenten van het grondbeleid in: actief grondbeleid en anterieure overeenkomsten. Aangezien de grondpositie van de gemeente beperkt is, valt de gemeente vooral terug op anterieure overeenkomsten. De inzet en sturing via de instrumenten van grondbeleid is hierdoor dus beperkt. Gevolg hiervan is dat de gemeente passief en reactief stuurt op het realiseren van de woondoelen via grondbeleid. De gemeente is afhankelijk van initiatiefnemers of corporaties die een visie of plan hebben voor een gebied. Vanuit de gemeente (ambtelijke en het college) worden aan de initiatiefnemers de kaders meegegeven zoals opgenomen in de woonvisie en het Regioakkoord. Deze kaders worden niet strikt in ieder individueel ontwikkelingsproject toegepast, maar zijn inzet voor de gemeente in onderhandeling met de projectontwikkelaar of woningcorporatie. De gemeenteraad wordt relatief laat geïnformeerd over deze onderhandelingen en ontwikkelingen, waardoor zij van mening zijn dat zij hierop weinig kunnen sturen of input kunnen leveren. Bovendien wordt bij de presentatie van de individuele projecten aan de raad geen (directe) relatie gelegd met andere lopende of in ontwikkeling zijnde plannen en projecten. Daardoor wordt de raad niet in staat gesteld verschillende projecten tegen elkaar af te wegen en binnen een grotere visie of kader te plaatsen, zoals de Woonvisie en het Regioakkoord. Het grondbeleid als zodanig kan hier weinig verandering in aanbrengen. Wel zijn er mogelijkheden om deze samenhang op te nemen in de jaarlijkse actualisatie van het Meerjarenprogramma Grondexploitaties.

Er zijn weinig tot geen documenten beschikbaar die inzicht kunnen geven in hoeverre de inzet van de instrumenten van de ruimtelijke ordening bijdragen aan de realisatie van de woondoelen met betrekking tot aantallen of type woningen. Dit heeft te maken met het ontbreken van een concrete uitwerking van de woondoelstellingen, bijvoorbeeld in een uitvoeringsprogramma waarin per gebied de doelen worden gespecificeerd. Bovendien is binnen Ridderkerk op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau breed de gedachte dat het sturen op woondoelen met behulp van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening relatief beperkt is. De afhankelijkheid van de initiatiefnemer wordt als relatief groot gezien.

6. Verdieping via cases

In het onderzoek is ervoor gekozen om nader zicht te krijgen op de sturingsmogelijkheden van de raad via respectievelijk het instrumentarium van het grondbeleid en via het spoor van de ruimtelijke ordening aan de hand van twee cases. Voor de sturing via het grondbeleid is de casus van Stichting Knarrenhof (particulier initiatief) geselecteerd en voor de sturing via het spoor van de ruimtelijke ordening is gekozen voor de casus De Blaak (initiatief Woningcorporatie). In dit hoofdstuk worden beide cases behandeld met behulp van een situatieschets waarin de betrokkenheid van de gemeente is uiteengezet en het verloop van het besluitvormingsproces waarin respectievelijk de rol van het college, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat aan de orde komen.

6.1 Het Zand (Knarrenhof)

6.1.1 Situatieschets

In 2019 is door een groep bewoners, woonachtig in Ridderkerk, bij de gemeente aangegeven een woongroep te willen vormen. Hierbij werd het verzoek gedaan om een locatie aan te wijzen voor deze specifieke woonvorm voor senioren volgens het concept van de Stichting Knarrenhof. Knarrenhof is een landelijke stichting met een maatschappelijk doel; zelfredzame senioren de gelegenheid bieden om deel uit te maken van een leeftijdsbestendige woongroepen binnen een gemeenschapsvriendelijke woonomgeving. Het initiatief biedt dus directe maatschappelijke baten aan een deel van de bewoners van de gemeente Ridderkerk. De ontwikkeling van een Knarrenhof op het Zand geeft senioren langer de gelegenheid om zelfstandig te blijven wonen. Het initiatief draagt bij aan een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad van de gemeente Ridderkerk en Het Zand.³⁶

Aan de hand van deze casus, als voorbeeld van een grondexploitatie waarin woningbouw wordt gerealiseerd, willen we in kaart brengen op welke wijze de gemeenteraad in de loop van de jaren is geïnformeerd en hierop (al dan niet) heeft gestuurd. Dat betekent dat we de 'routing' of 'procesgang' van deze grondexploitatie vanuit het perspectief van de raad in beeld willen brengen.

Omdat we begrepen dat dit de laatste grote grondexploitatie in Ridderkerk is en de uitvoering ervan een langlopend proces is, is er ten behoeve van dit onderzoek een afbakening gemaakt: het initiatief van Stichting het Knarrenhof.³⁷

6.1.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad door de tijd

In november 2019 meldt de initiatiefnemer van Stichting Knarrenhof zich bij de wethouder met een sympathiek plan: een Knarrenhof bestaat uit een groep "zelfredzame senioren" die in levensbestendige

³⁶ gmb-2022-60202.pdf

³⁷ Knarrenhof oplossing voor tekort aan seniorenwoningen? "Je let een beetje op elkaar" – Gebiedsontwikkeling.nu

woningen wonen in een (nieuwbouw) hofje. Op grond van dit initiatief is de gemeente op zoek gegaan naar een locatie waar geen bestemmingsplan behoeft te worden gewijzigd; een simpele procedure voor de circa 26 tot 27 geplande woningen. Het ging hierbij om een zogeheten ambtelijke reguliere omgevingsvergunning.

6.1.2.1 De intentieovereenkomst

Op 2 maart 2020 vindt er grote bijeenkomst plaats met ambtenaren van de gemeente Ridderkerk, vertegenwoordigers van Stichting Knarrenhof en de initiatiefgroep Hof van Ridderkerk. In die vergadering zijn afspraken gemaakt over het traject. Belangrijke onderdelen daarin zijn het maken van een proefverkaveling, het uitbrengen van een grondbod voor een locatie in de polder 't Zand én de totstandkoming van een intentieovereenkomst tussen deze twee partijen. Daarna moet een collegevoorstel worden opgesteld door de projectleider van de gemeente, waarna het College en de raad een besluit nemen. Het grondbod is in april 2020 uitgebracht door Knarrenhof, waarna de onderhandelingen zijn gestart over de intentieovereenkomst. In de commissievergadering van de gemeente Ridderkerk op 30 september 2020 werd door de daar aanwezige wethouder gesproken over besluitvorming in het eerste kwartaal van 2021 of zoveel eerder als mogelijk.³⁸

Op 16 december 2020 heeft het college van Ridderkerk ingestemd met de intentieovereenkomst tussen gemeente en Stichting Knarrenhof. Dit betekent dat Knarrenhof een jaar de tijd krijgt om samen met de toekomstige bewoners een plan te ontwikkelen voor 27 woningen. Deze woningen komen in het uitbreidingsplan 't Zand, fase 7 op de hoek van de Donkerslootweg en de Vlietlaan. De gemeenteraad wordt middels een raadsinformatiebrief hierover geïnformeerd.³⁹

6.1.2.2 De omgevingsvergunning en koopovereenkomst

Ter voorbereiding op de bouw van de 27 hofwoningen en een hofhuis worden in polder 't Zand voor de Knarrenhof "Hof van Ridderkerk" door de gemeente grondwerkzaamheden uitgevoerd. Het terrein wordt geëgaliseerd en daarna bouwrijp gemaakt. Ook worden er sonderingen uitgevoerd, nodig voor het opstellen van het definitieve palenplan en het bepalen van de fundering. Eind mei 2022 is de aanvraag omgevingsvergunning ingediend.

In november 2022 is de omgevingsvergunning afgegeven en zijn voor 20 woningen de koopovereenkomsten afgesloten. Ook ditmaal wordt de gemeenteraad op de hoogte gebracht via een raadsinformatiebrief.⁴⁰ Opvallend hierin zijn de financiële gevolgen van de koopovereenkomst. Stichting Knarrenhof (met op de achtergrond een aannemer die de bouwwerkzaamheden uitvoert) wil betaalbare

³⁸ Vergadering Commissie Samen leven 30-09-2020 Gemeente Ridderkerk (raadsinformatie.nl)

³⁹ 2020-12-18-RIB-Grondexploitatie-t-Zand-fase-7.pdf (ridderkerk.nl)

⁴⁰ 2022-03-11-RIB-Het-Zand-fase-7.pdf (ridderkerk.nl)

woningen aanbieden onder de marktwaarde en vraagt gemeente mee te werken met een ‘geknepen’ grondprijs.⁴¹ Het grootste verschil in grondopbrengst wordt veroorzaakt door een ander programma dan beoogd: Het woningbouwprogramma van Knarrenhof leidt tot een grondopbrengst die lager is dan de minimaal geraamde opbrengst die behaald zou kunnen worden met het oorspronkelijke programma. In de Grondexploitatie (GREX) van Het Zand is namelijk in eerste instantie gerekend met een grondopbrengst gerelateerd aan een woningbouwprogramma van tweekappers en patiowoningen.⁴²

Woningen die Stichting Knarrenhof wil bouwen zijn woningen uit de sociale voorraad, maar moeten wel duurder zijn dan stichtingskosten van €350.000. Het concept van het Knarrenhof en het maatschappelijk gunstige perspectief van de ontwikkeling ervan op het Zand staan volgens de gemeente tegenover het vooruitzicht op een mogelijk verliesgevende grondexploitatie. Daarbij worden de volgende argumenten gedeeld:

- De initiatiefgroep die zich heeft gemeld bij Stichting Knarrenhof met de wens om een woongroep te vormen bestaat uit bewoners van Ridderkerk. Het initiatief biedt dus directe maatschappelijke baten aan een deel van de bewoners van de gemeente Ridderkerk.
- De ontwikkeling van een Knarrenhof op het Zand geeft senioren langer de gelegenheid om zelfstandig te blijven wonen .
- Het initiatief draagt bij aan een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad.
- Het initiatief geeft maatschappelijke en financiële voordelen voor zaken die gerelateerd zijn aan de Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO).⁴³

De gemeente vond de ‘geknepen’ grondprijs dus geen probleem. Het verschil tussen de von-prijs en de marktprijs is ondervangen door het opnemen van de meerwaardeclausule.

Zowel de koopovereenkomst als de omgevingsvergunning zelf is ambtelijk voorbereid en door college afgedaan. De gemeenteraad is daar niet actief bij betrokken geweest.

De gemeenteraad wordt jaarlijks over deze grondexploitatie op twee manieren geïnformeerd:

- Via het jaarlijkse MPG (Meerjarenprogramma Grondexploitaties).
- Via de P&C stukken (de begroting, 3 tussentijdse kwartaalrapportages en de jaarrekening).

Echter de gemeenteraad ziet het Knarrenhof/fase 7 Het Zand niet afzonderlijk terug in de P&C-stukken, deze gaat ‘op’ in de grotere grondexploitatie van Het Zand.

⁴¹ Voor woning tot € 350.000 is de grondprijs € 30.000, voor woning > 350.000 is dat € 40.000.

⁴² 2022-03-11 RIB Het Zand fase 7.pdf

⁴³ 2020-12-18-RIB-Grondexploitatie-t-Zand-fase-7.pdf (ridderkerk.nl)

6.2 De Blaak

Deze casus illustreert hoe in het ruimtelijke spoor, middels het bestemmingsplan, de raad mogelijkheden kan hebben om te sturen op de realisatie van woondoelen. Maar het laat ook zien hoe de raad deze mogelijkheden niet goed wist te benutten. Dit had verschillende oorzaken. Vanwege de veelheid van kwesties die speelden was er maar beperkt aandacht voor zaken die gerelateerd waren aan de woondoelen. Maar een belangrijkere oorzaak was dat het college de raad weliswaar in een vroeg stadium had geïnformeerd - namelijk toen het een principebesluit had genomen -, maar het de raad op dat moment niet actief had betrokken bij de afwegingen voor ofwel prioriteit geven aan ruimtelijke kwaliteit van het gebied (met een vermindering van het aantal te bouwen woningen tot gevolg) of aan het realiseren van de woningbouwopgave. In een latere fase, toen de raad formeel werd gevraagd om een verklaring van geen bedenkingen vast te stellen, werd de raad wel nadrukkelijk betrokken. Maar kritische vragen over de relatie tot woondoelen werden in die fase gezien als 'te laat' om nog de plannen bij te stellen.

Daarnaast gold dat, door het ontbreken van een uitvoeringsprogramma bij de Woonvisie, het college de raad slecht in staat stelde om dit individuele bouwproject te kunnen plaatsen het bredere beeld van de woondoelen van de gemeente.

6.2.1 Situatieschets

Blaak is een herontwikkelingsproject van wooncorporatie Wooncompas in het centrum van Ridderkerk. Wooncompas vervangt twee blokken portiekflats met 48 sociale woningbouw-appartementen voor 37 sociale woningen; 30 appartementen en 7 eengezinswoningen (rijwoningen). Netto betekent dit een verlies van 11 woningen. Eind 2021 nam het college een principebesluit over het plan, maar in het voorjaar van 2024 (bij het uitvoeren van dit onderzoek) is het project nog niet gerealiseerd. Bij dit project spelen verschillende kwesties en deze zijn in de loop van de tijd ook in de gemeenteraad aan de orde gekomen. Het gaat onder meer over problemen met sloopwerkzaamheden en bescherming van de omgeving daarbij, leegstand van deels gesloopte gebouwen, behoud van groen en bescherming van natuur, saneringsvraagstukken en participatie. In deze analyse staat het perspectief vanuit de woondoelen centraal, en met name het kwantitatieve aspect van het aantal woningen. Echter, het feit dat vele andere kwesties ondertussen ook speelden, had effect op de aandacht voor het bereiken van de woondoelen.

6.2.2 Betrokkenheid van de gemeenteraad door de tijd

In het eerste plan van Wooncompas wilde de corporatie beide appartementenblokken herbouwen met weinig tot geen verlies van het aantal woningen. Dit plan is aangepast onder invloed van de gemeente⁴⁴ om stedenbouwkundige en architectonische redenen; met verschillende bouwhoogtes kon de

⁴⁴ Zie uitspraken wethouder Van der Duijn Schouten, Commissie Samen wonen, 10 november 2022 (minuut 33), <https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/vergadering/986141>

geleidelijke overgang richting het centrum worden gecreëerd en daarmee zou de ruimtelijke kwaliteit worden verbeterd.

6.2.2.1 Principebesluit (november 2021-januari 2022)

Het college nam in november 2021 een *principebesluit* waarin het, onder voorwaarden⁴⁵, instemde met verdere uitwerking van het plan. De gemeenteraad werd op 3 december 2021 geïnformeerd over het principebesluit via een Raadsinformatiebrief (RIB).⁴⁶ Daarin wordt beargumenteerd dat bewust is gekozen voor ‘minder woningen in tijden van sociale woningnood’. Dit om stedenbouwkundige en architectonische redenen. Compensatie wordt in andere plannen van Wooncompas gerealiseerd zodat wordt voldaan aan de prestatieafspraken, zo stelt het college. Naar aanleiding van deze RIB stelt de Partij van de Arbeid in januari 2022 een aantal schriftelijke raadvragen. Twee vragen hebben een directe relatie met de woondoelen. Gevraagd wordt of de nieuwe woningen in blok 1 sociale huurwoningen zijn, en wat daarvan de beoogde huurprijs is. Ook wordt gevraagd naar de concrete plannen van Wooncompas om het verminderde aantal woningen terug te bouwen.⁴⁷ Het college antwoordt schriftelijk. Met betrekking tot het verminderde aantal sociale woningen stelt het college dat samen met Wooncompas wordt gekeken naar mogelijkheden om het aantal te compenseren. Concreet wordt Bachstraat 4 genoemd, waar 14 extra woningen gepland zijn, en de Prunuslaan waar 27 extra woningen moeten komen.⁴⁸ Op de vragen en antwoorden wordt niet meer teruggekomen in de gemeenteraad.

Overigens zijn er plannen om aan de Bachstraat en Prunuslaan extra woningen te realiseren (zie kader hiernaast). Ervan uitgaande dat deze woningen gerealiseerd zullen worden, is het standpunt van het college juist dat over het geheel van de drie projecten meer sociale woningen gerealiseerd zullen worden dan in de eerdere situatie. Hoe deze drie projecten zich verhouden tot de (kwantitatieve) ambities van de woningbouwopgave in Ridderkerk wordt niet duidelijk gemaakt door het college.

Projecten aan de Bachstraat en Prunuslaan

Voor de Bachstraat is al in 2021 een principeplan ingediend voor de realisatie van 40 woningen, waarvan 22 zorgwoningen en 18 sociale huurwoningen. In het ontwerpbestemmingsplan - waarover de raad in december 2023 werd geïnformeerd -, was dit aantal teruggebracht naar 20 zorgwoningen en 16 sociale huurwoningen. Maar het is meer dan de 14 woningen die werden genoemd in het antwoord op de raadvragen van januari 2022 in verband met het project aan de Blaak. Ten aanzien van de Prunuslaan was de gemeenteraad al in 2021 geïnformeerd over de plannen voor ontwikkeling van 27 sociale huurwoningen en 36 units in woongroepen.

Bronnen: RIB 2021-10-29 Realiseren zorgwoningen en sociale huurwoningen J.S. Bachstraat 4, en RIB 2021-09-10 Ontwikkeling Wooncompas 4 woongroepen – Principeplan.

⁴⁵ Voor blok 1 stelt het college dat de plannen verder uitgewerkt kunnen worden, mits rekening wordt gehouden worden met de aanwijzingen in de Nota van Aandachtspunten (<https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/bijlage/2021-12-03-RIB-Zeven-rijwoningen-Blok-1-Blaak-Wooncompas-Nota-van-aandachtspunten.pdf>).

⁴⁶ 2021-12-03-RIB-Zeven-rijwoningen-Blok-1-Blaak-Wooncompas.pdf (ridderkerk.nl)

⁴⁷ Artikel 40 vragen over Nieuwbouw aan de Blaak (ridderkerk.nl)

⁴⁸ 316-2022-01-28-Antwoord-college-Nieuwbouw-aan-de-Blaak.pdf (ridderkerk.nl)

6.2.2.2 Aparte procedures voor blok 1 en blok 2 en bezwaren bij blok 2

In het principebesluit werd gesteld dat onderscheid gemaakt moest worden tussen twee woonblokken en de procedures die daarvoor gevolgd moesten worden. In blok 1 worden 16 portiekwoningen vervangen door 7 rijenwoningen. Blok 2 blijft een hoogbouw-appartementenflat en worden 32 woningen omgebouwd tot 30 woningen. Het college stelde dat de ontwikkeling van blok 1 niet paste binnen het geldende bestemmingsplan ‘Ridderkerk Centrum’.⁴⁹ Dit bestemmingsplan stond alleen hoogbouw toe op die locatie. Vanwege deze strijdigheid met de plannen voor lagere eengezinswoningen was vereist dat de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen zou vaststellen.

De ontwikkelingen in blok 2 waren volgens het college mogelijk met behulp van een binnenplanse afwijking. Betrokkenheid van de gemeenteraad was daarom niet nodig. Voor blok 2 kon het college zonder tussenkomst van de raad een omgevingsvergunning afgeven. Tegen deze vergunning⁵⁰ maakten verschillende burgers bezwaar, en tekenden daarna ook beroep aan, om verschillende redenen. Op dit moment lopen nog verschillende beroepsprocedures bij de rechtbank in Rotterdam rondom dit project aan de Blaak.⁵¹

Omdat de kwesties waartegen bezwaar en beroep is aangetekend niet of nauwelijks gerelateerd zijn aan de realisatie van de woondoelen, laten we dit in dit rapport verder buiten beschouwing.

Wel is hier van belang dat in de loop van tijd, toen veel verschillende kwesties speelden bij zowel blok 1 als 2, in de raad is betoogd dat door de gescheiden procedures voor blok 1 en 2, de gemeente het plan onvoldoende integraal heeft behandeld en de raad ook onterecht onvoldoende in staat is gesteld het plan als geheel te beoordelen.⁵²

“Bezwaren en procedures

Op dit moment loopt er nog een bezwaarprocedure bij de bezwarencommissie van de gemeente Ridderkerk.

Omwonenden hebben bezwaar gemaakt op de intrekking van het stillegingsbesluit van de gemeente Ridderkerk. Op 19 september 2023 zijn er tijdens het overleg bij de bezwarencommissie afspraken gemaakt (...). Er zijn ook onderwerpen waar zorgen over waren meer gedetailleerd toegelicht, bijvoorbeeld over de hoogte van de nieuwbouw, de hoogte van de nieuwe achtertuin en de grondwaterstand nabij de erfgrans van de achtertuin.

Ook lopen er nog verschillende beroepsprocedures bij de rechtbank in Rotterdam over de voorgenomen nieuwbouw. ‘

Bron: Wooncompas-website, <https://wooncompas.nl/Project/blaak>, geraadpleegd op 26 april 2024.

⁴⁹ Staatscourant 2017, 30787 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) NL.IMRO.0597.BPCENTRUM2016-VG01

⁵⁰ Omgevingsvergunning R220312417

⁵¹ Wooncompas-website, <https://wooncompas.nl/Project/blaak>, geraadpleegd op 26 april 2024.

⁵² Raadsvergaderingen van 24 november 2022 en 6 juni 2023.

6.2.2.3 Eerste verzoek Verklaring van geen bedenkingen voor blok 1 (november 2022)

De plannen voor blok 1 pasten niet in het bestaande bestemmingsplan 'Centrum Ridderkerk', omdat de eengezinswoningen niet voldeden aan de eisen van het bestemmingsplan voor hoogbouw. Daarom moest het college de raad betrekken bij de plannen en haar vragen om een verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Het college stelde voor blok 1 een ontwerpbesluit Omgevingsvergunning⁵³ op waarin het 'planologisch strijdig gebruik' expliciet word genoemd. Bijna een jaar na het principebesluit, in oktober 2022, formuleert het college een ontwerpverklaring van geen bedenkingen en legt deze aan de raad voor ter vaststelling.⁵⁴ In deze ontwerpverklaring wordt toegelicht dat de planologische strijdigheid voorkomt uit het feit dat het bestemmingsplan woningtypologie 'gestapelde woningbouw' voorschrijft. Gesteld wordt dat met een uitgebreide omgevingsvergunning afgeweken kan worden van het bestemmingsplan en de grondgebonden rijwoningen kunnen worden toegestaan. Diverse argumenten worden aangevoerd om de activiteit te vergunnen, waaronder de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de verbetering van de parkeersituatie.

Opmerkelijk is dat niet wordt gerefereerd aan de vermindering van het aantal woningen en het effect op de woningbouwopgave of eventuele mitigerende maatregelen (zoals compensatie op andere locaties). Het zou voor de hand liggen dat dat hierop wel was ingegaan. Het door de raad vastgestelde en kaderstellende bestemmingsplan schreef immers hoogbouw voor. Afwijking hiervan vraagt om een goede motivatie, waarin onderbouwd wordt dat schaarste van ruimte voor wonen in dit geval onvoldoende opweegt tegen andere maatschappelijke belangen.

De ontwerpverklaring leidt tot schriftelijke vragen, en wordt besproken in de Commissie Samen wonen op 10 november 2022 en later in de gemeenteraad op 24 november 2022.

Schriftelijke vragen (9 november 2022)

Naar aanleiding van de ontwerpverklaring vraagt de fractie van de Partij van de Arbeid-GroenLinks (PvdA-GL) met behulp van schriftelijke vragen naar de relatie van het plan met de woonbehoefte, woondoelen en de positie van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium daarbij. Ze vraagt naar de doelgroep voor de 7 woningen en op welke manier deze woningen bijdragen aan het vervullen van de Ridderkerkse woningbehoefte. In haar antwoord⁵⁵ stelt het college dat de woningen direct bijdragen aan de doelstellingen uit de Woonvisie⁵⁶ en de gewenste differentiatie in de woningvoorraad in het 'Centrum' die daarin wordt beschreven.

⁵³<https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/Ontwerpbeschikking-omgevingsvergunning-7-woningen-Blaak.pdf>

⁵⁴ <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/m-15-1.pdf>

⁵⁵ <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/Antwoorden-PvdAGL-Ontwerpverklaring-van-geen-bedenkingen-Blaak.pdf>

⁵⁶ De Woonvisie 2021-2026 stelt dat in het centrum de aantrekkingskracht op een diversiteit aan doelgroepen vergroot kan worden (pagina14). Gewenste ontwikkelingen voor het centrum zijn onder andere het vergroten van variatie in de woningvoorraad. Tegelijkertijd moet oog zijn voor

De fractie van de PvdA-GL vraagt ook waarom geen laddertoets voor stedelijke ontwikkeling is uitgevoerd, gericht op de aansluiting van de actuele behoefte aan meer woningbouw. Het college beargumenteert dat in dit geval, in lijn met de jurisprudentie, geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling omdat het gaat om een vermindering van 9 woningen terwijl de jurisprudentie uitgaat van een toename van ten minste 12 woningen. Daarom is een laddertoets niet aan de orde, zo stelt het college.

Alhoewel vragen worden gesteld over de relatie met de woningbehoefte en de woondoelen, wordt in de antwoorden van het college voornamelijk legitimatie gezocht door te verwijzen naar formele procedures en formele algemene kaders. De behoefte die geuit wordt om het project te bezien in het licht van de woondoelen wordt in de antwoorden niet gekend.

Commissie Samen wonen (10 november 2022)

Tijdens de vergadering van de Commissie Samen wonen op 10 november 2022 worden diverse vragen gesteld naar aanleiding van het traject rondom de verklaring van geen bedenkingen.⁵⁷ Verschillende vragen gaan over het aantal en het type woningen. Zo wordt gevraagd of is overwogen om tweelaags te bouwen zodat meer woningen gerealiseerd zouden kunnen worden.

voldoende sociale huurwoningen en moeten kansen benut worden voor uitbreiding van de woningvoorraad, met name voor senioren, starters en duurdere woningen voor draagkrachtige doelgroep (p33). De opgaven voor het centrum zijn meer woningen toevoegen, focus vasthouden en aantrekken ouderen, jongeren en hogere inkomens en meer differentiatie in de woningvoorraad is gewenst (pagina 61).

<https://www.ridderkerk.nl/wp-content/uploads/sites/3/2023/02/woonvisie-ridderkerk-2021-2026.pdf>

⁵⁷ <https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/vergadering/986141>

Fragment uit vergadering Commissie Samen wonen, 10 november 2022 (vanaf minuut 25)

Burgerlid Van Nieuwenhuizen (Leefbaar Ridderkerk):

‘Is er overwogen om dan tweelaags te bouwen? Dan wordt de geleidelijke overgang gehandhaafd en is het verlies aan woningen aanzienlijk kleiner. (...)’

Wethouder Schouten van der Duijn:

‘Op een gegeven moment komen plannen in een zeker stadium. Ik bedoel, uw raad is hier denk ik meer dan een jaar terug over geïnformeerd, dat hier 7 grondgebonden woningen ... (onverstaanbaar). U heeft allemaal ook al de tekeningen gehad en de vormgeving, en exact wat er zou komen. En volgens mij is er **vanuit uw raad toen ook geen enkele suggestie geweest om daar iets anders, of een andere suggestie te doen**. En daarmee is het college er ook vanuit gegaan dat hier wel enig draagvlak, in ieder geval voor die grondgebonden woningen zou zijn. En als dat anders was geweest, **het lijkt me niet meer opportuun om dat nu nog eens een keer bij Wooncompas onder de aandacht te brengen of verandering van de plannen op dat punt te vragen.**’

Burgerlid Van Nieuwenhuizen:

‘Dat is voldoende. Dank u wel’

De wethouder reageert dat, toen eerder het principebesluit is besproken, de raad op geen enkele manier heeft aangegeven bezwaar te hebben tegen het verminderde aantal woningen. Volgens de wethouder kan in het huidige stadium niet meer van Wooncompas worden gevraagd de plannen aan te passen. Uit de voorgaande paragraaf over het principebesluit blijkt dat tijdens de behandeling van dit besluit weldegelijk vragen zijn gesteld over het verminderde aantal woningen. Daarop is geantwoord dat het verlies van aantallen woningen elders gecompenseerd zal worden. De stelling van de wethouder dat de raad ten tijde van het principebesluit ‘geen enkele suggestie heeft gedaan om daar iets anders te doen’, is strikt genomen juist. Er waren evenwel al kritische signalen vanuit de raad over de vermindering van het aantal woningen.

Ook vroeg de raad waarom geen laddertoets is uitgevoerd, om te toetsen aan de woonbehoefte en waarom is gekozen voor de bouw van sociale woningen, in plaats van bijvoorbeeld zorg- of starterswoningen. De antwoorden op deze vragen zijn vrij formeel. Zo wordt geantwoord dat een laddertoets pas verplicht is bij een stedelijke ontwikkeling waarbij sprake is van een toename van 12 woningen, hetgeen hier niet aan de orde is. De zorgen van de raadsleden over aansluiting bij de woonbehoefte en de realisatie van woondoelen worden daarmee nauwelijks erkend. De wethouder geeft te kennen dat bij aanvang Wooncompas niet genegen was om het aantal woningen te verminderen, maar dat de gemeente druk heeft uitgeoefend vanwege de beoogde kwalitatieve winst in stedenbouwkundig en architectonisch opzicht (zie kader hiernaast). De commissie adviseert de raad het voorstel ter debat te behandelen.

Fragment uit vergadering Commissie Samen wonen, 10 november 2022 (vanaf minuut 33)

Wethouder Schouten van der Duijn: In het hele ruimtelijke aspect, (is) dit wat ons betreft nog steeds een passend plan met een stuk kwaliteitswinst. (...) Daarom is ook aan de voorkant, helemaal aan het begin, het gesprek gevoerd met Wooncompas, juist om hier die 7 grondgebonden woningen te realiseren. **En daar is vanuit de gemeente best de nodige druk op gezet omdat wij dat kwalitatieve winst vonden en Wooncompas dat ook wel ziet, maar het toch ook wel erg jammer vinden dat ze 11 woningen kwijtraken.'**

Raadsvergadering (24 november 2024)

Tijdens de raadsvergadering van 24 november 2024 wordt door een aantal partijen stelling genomen over het verminderde aantal woningen.

Fragmenten uit raadsvergadering, 24 november 2022 ([*Woordelijk verslag vergadering gemeenteraad \(ridderkerk.nl\)](https://www.woordelijkverslagvergaderinggemeenteraad.ridderkerk.nl))

Mevrouw Kayadoe (Leefbaar Ridderkerk):

(...) op 3 december 2021 is er een raadsinformatiebrief naar de raad gestuurd met de mededeling dat het toenmalige college in principe akkoord is gegaan met de voorgenomen ontwikkeling om één portiekflat te laten vervangen door zeven woningen. Het zou stedenbouwkundig en architectonisch beter aansluiten bij de achterliggende bebouwing van de Schepenstraat. Of dit laatste daadwerkelijk het geval is, is een persoonlijke smaak. **Het was een ultieme gelegenheid geweest om in plaats van in principe akkoord te gaan met zeven grondgebonden woningen, voor te stellen een portiekflat van twee hoog.** Ook dan was er een mooie trapsgewijze en daarmee geleidelijke overgang richting het centrum ontstaan, met naar onzes inziens meer eenheid en dan hadden we gelijk meer Ridderkerkers kunnen bedienen. Het had mooi gepast in de ambities die we allemaal hebben over betaalbaarheid, verhuurbaarheid en verdichting. Daarnaast, wanneer er appartementen in plaats van grondgebonden woningen zouden komen en dan citeer ik de woorden van minister De Jonge van 23 november 2022, als een ouder een eengezinswoning achterlaat dan biedt dat ruimte voor een gezin om daar naartoe te verhuizen, wat weer zorgt voor een vrije plek voor een starter. Meer passende woningen voor ouderen zijn dus voor iedereen van grote meerwaarde en dat had aan de Blaak kunnen gebeuren. Wij zullen dan ook tegen deze verklaring van bedenkingen stemmen. (...)

De heer Rijsdijk (Partij van de Arbeid-GroenLinks):

Het is de bedoeling dat de huidige portiekflat bestaande uit zestien woningen wordt vervangen door zeven eengezinswoningen. Daarvoor is een omgevingsvergunning met planologische afwijking nodig, omdat het bestemmingsplan Centrum op deze locatie alleen een gestapelde bouw toestaat, een flat dus. Bij de andere flat, waarvoor al een omgevingsvergunning is verleend worden er 32 woningen gesloopt en komen er 30 voor terug. **Het is opmerkelijk dat er in een tijd van grote woningnood elf woningen minder worden teruggebouwd dan er worden gesloopt. De Ridderkerkse woningbouwopgave bedraagt minimaal 1150 woningen. In het voorstel wordt niet aangegeven waar, hoe en wanneer de gesloopte woningen gecompenseerd gaan worden. Het verminderen van het aantal woningen wordt ook niet gemotiveerd door een masterplan met bijbehorende ruimtelijke onderbouwing,** waarin de gehele ontwikkeling aan de Blaak integraal wordt bekeken met als inzet om het historisch centrum beter zichtbaar en beleefbaar te maken en de oude structuren te herstellen. Nadat de gemeente eerder het voormalige ING pand niet heeft aangekocht, zodat de zichtbaarheid van het historisch centrum vergroot zou kunnen worden is dit opnieuw een gemiste kans. (...)

Uit de vragen en opmerkingen blijken de zorgen die bij een aantal partijen bestaan over de realisatie van de woningbouwopgave en woondoelen van de gemeente. Er wordt opgemerkt dat het in de motivatie ontbreekt aan een ‘masterplan’ waarmee het individuele project aan de Blaak kan worden gerelateerd aan de woningbouwopgave van minimaal 1150 woningen. Daarop wordt niet gereageerd door de wethouder, en er wordt ook niet op doorgevraagd door de raad.

Opmerkelijk is dat een van de raadspartijen, een andere partij aanspreekt op niet tijdig reageren op het principeplan.

Meneer Kooijman (ChristenUnie):

En dan nog even twee reacties richting Partij van de Arbeid-GroenLinks en Leefbaar, die ook commentaar hadden over de plannen zoals ze voorliggen. Ja **het is natuurlijk al bekend of langer bekend wat het principeplan was** en ik vraag me dan wel af, Leefbaar gaf ook aan van nou wij zijn, we hebben een ander inzicht, het zou beter anders konden. Dat ben ik wel benieuwd van ja wanneer is dat inzicht dan ontstaan en ja **had u dan niet eerder al in kunnen grijpen**, want dan was het misschien eerder in het proces nog mogelijkheden geweest om daar aanpassing in te doen.

Mevrouw Kayadoe (Leefbaar Ridderkerk):

Het was ook verkiezingstijd, dus ik denk wel dat het niet helemaal bijzonder is geweest dat we het niet goed genoeg gezien hebben.

Met deze opmerking tussen de raadsleden onderling, en ook door eerdere opmerkingen van de wethouder tijdens de commissievergadering op 10 november 2022 aan het adres van Leefbaar Ridderkerk, wordt een belangrijke informele norm gesteld. Wanneer de raad invloed wil uitoefenen op een besluit, is kennelijk het enige geëigende moment hiervoor vlak nadat de raad is geïnformeerd over het genomen principebesluit. Het formele moment van instemming, namelijk wanneer de raad wordt gevraagd om een verklaring van instemming vast te stellen, wordt gezien waarop als 'niet meer opportuun om de initiatiefnemer te vragen de plannen nog aan te passen' (zie de reactie van de wethouder op 10 november 2022). Dit is opmerkelijk, omdat formeel gezien de fase waarin de gemeenteraad gevraagd wordt een verklaring van geen bedenkingen vast te stellen, het geïjkte moment is om de discussie te voeren over of afwijking van de door de raad gestelde kaders in het bestemmingsplan al dan niet gewenst is in een individueel geval. Enkel de raad informeren via een raadsinformatiebrief is een beperkte uitnodiging om deze discussie daadwerkelijk te laten plaatsvinden tussen college en raad.

Ondanks de kritische opmerkingen en de tegenstemmen van drie raadspartijen, werd de verklaring van geen bedenkingen vastgesteld met een meerderheid van de stemmen.

6.2.2.4 Tweede verzoek om Verklaring van geen bedenkingen voor blok 1 (juni 2023)

Nadat de raad in november 2023 een verklaring van geen bedenkingen had afgegeven werden zienswijzen ingebracht.⁵⁸ Als gevolg daarvan werd opnieuw aan de raad gevraagd een verklaring van geen bedenkingen vast te stellen. Tijdens de behandeling daarvan in zowel de Commissie Samen wonen op 1 juni 2023⁵⁹ als de raadsvergadering op 6 juni 2023⁶⁰ kwamen diverse kwesties aan de orde, zoals het

⁵⁸ Nota zienswijzen, Ontwerpbesluit Omgevingsvergunning R220312413 / 2022-002168

[Nota-zienswijzen-Ontwerpbesluit-Omgevingsvergunning-R220312413-1.pdf \(ridderkerk.nl\)](#)

⁵⁹ [Commissie Samen wonen RK 01 juni 2023 20:00:00, Gemeenteraad Ridderkerk en Vergadering Commissie Samen wonen 01-06-2023 Gemeente Ridderkerk \(raadsinformatie.nl\)](#)

⁶⁰ [Vergadering Gemeenteraad 08-06-2023 Gemeente Ridderkerk \(raadsinformatie.nl\)](#)

als gebrekkig ervaren participatieproces en vooral het moeizame proces om tot realisatie te komen. Discussie over onderwerpen gerelateerd aan de woondoelen kwam niet of nauwelijks aan de orde. Dit is opmerkelijk, omdat de verklaring van geen bedenkingen oorspronkelijk noodzakelijk was vanwege strijdigheid met het bestemmingsplan dat hoogbouw voorschrijft. De verklaring van bedenkingen werd uiteindelijk afgegeven met een krappe meerderheid van stemmen.

6.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de sturingsmogelijkheden van de raad, de wijze waarop zij hiervan gebruik hebben gemaakt en de wijze waarop zij door het college zijn geïnformeerd beschreven aan de hand van twee cases, waarbij respectievelijk gebruik is gemaakt van het instrumentarium van het grondbeleid en het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Het gemeenschappelijke beeld dat uit de beschrijving van deze cases ontstaat is dat de gemeenteraad niet volledig in zijn (kaderstellende en controlerende) kracht is gezet, maar dit gedeeltelijk ook zelf heeft laten gebeuren.

Knarrenhof

Knarrenhof is een ontwikkeling die goed inspeelt op maatschappelijke (woon)behoeften. Vanuit de initiatiefgroep, de stichting en de gemeente is er samengewerkt om het initiatief te realiseren. Opvallend hierbij is de 'afwezige' rol van de gemeenteraad. Het gehele initiatief, van initiatieffase tot de vergunning, is enkel ter informatie aan de gemeenteraad voorgelegd. Vaak al nadat besluitvorming erover heeft plaatsgevonden. De gemeenteraad is niet via het ruimtelijk ordeningsspoor bij de ontwikkeling betrokken, maar via het budgetrecht van de programmering van de grondexploitatie. Zelfs daar zag de gemeenteraad Knarrenhof/fase 7 Het Zand niet afzonderlijk terug in de P&C-stukken, omdat dit een niet onderscheiden onderdeel vormde van de grotere grondexploitatie Het Zand. Daarbij heeft de gemeente genoeg genomen met een lagere grondopbrengst ten behoeve van de maatschappelijke en woonbeleidsdoelen van gemeente Ridderkerk. Echter is geen relatie gelegd tussen de meerwaarde van Knarrenhof en de mate waarin deze bijdraagt aan de doelen van het woonbeleid van de gemeente Ridderkerk.

Uit deze casus blijkt dat alle besluiten via het college werden afgehandeld zonder input van de gemeenteraad. De gemeenteraad werd alleen achteraf geïnformeerd over de genomen besluiten. Het college is weliswaar bevoegd om namens de gemeenteraad besluiten te nemen binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. Maar vanuit deze positie, zeker door de beperkte monitoringsinformatie van Knarrenhof, is het te betwijfelen of de gemeenteraad voldoende in haar kracht is gezet de kaderstellende en controlerende rol te vervullen in deze casus.

De Blaak

Bij de ontwikkeling van de twee blokken woningen aan de Blaak spelen vele kwesties. Het volgende valt op wat betreft de mogelijkheden van de raad om te sturen op de woondoelen via het ruimtelijke spoor.

De raad had via het bestemmingsplan mogelijkheden om te sturen op het aantal woningen, in ieder geval voor een deel van het project. De ontwikkeling van de eengezinswoningen in blok 1 was strijdig met het bestemmingsplan dat bepaalde dat die locatie bestemd was voor gestapelde woningbouw. De raad moest toestemming geven voor een ander woningtype, namelijk eengezinswoningen, met als gevolg een minder aantal te bouwen woningen. De raad kon dit doen door een verklaring van geen bedenkingen af te geven. Vanuit de raad werden kritische signalen afgegeven dat dit indruiste tegen het behalen van de woondoelen. Evenwel is om diverse redenen een grondige afwegingen ervan niet helder en tijdig in de raad aan de orde gekomen.

Een belangrijke reden voor het ontbreken van deze afweging is de veelheid van kwesties die speelden. In dit geval zou de centrale vraag aan de raad moeten zijn of ze verbeterde ruimtelijke kwaliteit wil laten prevaleren boven het bijdragen aan woondoelen; een groter aantal te realiseren woningen door hoogbouw. In de veelheid van kwesties die speelden rond de verklaring van geen bedenkingen, was er minder aandacht voor deze centrale vraag.

Een tweede reden is de wijze waarop de raad werd betrokken in verschillende fasen van het proces. Na het principebesluit van het college werd de raad hierover geïnformeerd met een Raadsinformatiebrief. Dit leidde tot een enkele schriftelijke vraag vanuit de raad over de relatie met de woondoelen. Maar aan deze kritische vraag werd noch door het college, noch door de raad verder gevolg gegeven. Daarmee heeft het college de raad in deze fase weliswaar geïnformeerd, maar een uitnodiging aan de raad om in deze fase actief een standpunt in te nemen bij de afwegingen tussen ruimtelijke kwaliteit en de (kwantitatieve) bijdrage aan de woondoelen werd niet gedaan.

Een jaar later, op het moment dat de raad werd gevraagd om de verklaring van geen bedenkingen te geven, werd de raad wel actief betrokken. Op dat moment waren kritische geluiden van meerdere partijen die stelden dat de plannen niet bijdroegen aan de woondoelen. Dit werd gepareerd door het college, onder meer met argumenten dat deze kritische geluiden te laat werden geuit om de plannen nog bij te stellen. Het juiste moment voor alternatieven was al gepasseerd, namelijk direct nadat de raad was geïnformeerd over het principebesluit, zo stelde niet alleen het college maar ook andere raadsleden. De raadsleden die de tegengeluiden hadden laten horen schikten zich in deze redenering. Daarmee werd een informele norm gesteld dat de behandeling van de verklaring van geen bedenkingen een ontijdig moment is om een dergelijke discussie te voeren. Dit terwijl het proces in aanloop naar het al dan niet afgeven van deze verklaring formeel weldegelijk een (formeel) geschikt moment is voor deze discussie. Het feit dat het college actieve betrokkenheid in de eerdere fase van het principebesluit niet heeft gestimuleerd, en in de latere fase waarin de raad wel actief werd betrokken maar inhoudelijke tegengeluiden werden afgedaan met vermeende ontijdigheid, maakte dat de raad zich onvoldoende kon mengen in de afwegingen rondom tegenstrijdige maatschappelijke belangen die hier speelden. Daarnaast is het niet onwaarschijnlijk dat dit ertoe heeft bijgedragen dat het proces in een later stadium complexer en roeriger werd dan noodzakelijk was.

Deze casus illustreert dat het gebruikmaken van de sturingsmogelijkheden binnen het ruimtelijke spoor door de raad niet alleen tijdige en actieve betrokkenheid in het proces vereist. Goede informatie is ook noodzakelijk voor de raad om op basis daarvan een standpunt in een specifiek geval te kunnen bepalen. In dit geval betekent dit dat de raad inzicht nodig heeft in hoe dit concrete project zich verhoudt tot de woondoelen zoals deze in de Woonvisie zijn vastgelegd. Welke betekenis heeft de vermindering van 11 woningen van de bestaande voorraad voor het realiseren van de totale woningopgave van Ridderkerk? En op welke wijze kan dit worden gecompenseerd? In dit geval geeft noch de Woonvisie, noch het uitvoeringsprogramma dergelijk inzicht aan de raad. Wel belooft het college compensatie van het aantal woningen bij woningbouwprojecten op andere locaties. Maar het college stelt de raad niet in de gelegenheid om een afweging te maken in het licht van de plannen die er zijn om de gehele woningopgave te realiseren.

7. Benchmarkgemeenten

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is niet alleen zicht krijgen hoe de gemeente Ridderkerk gebruik maakt van grondbeleid en andere instrumenten voor de realisatie van haar woondoelen, maar ook hoe andere gemeenten hiermee omgaan. Hiervoor zijn drie benchmarkgemeenten in dezelfde regio geselecteerd die enigszins dezelfde problematiek als Ridderkerk ervaren: weinig ruimte, maar grote vraag naar woningen. Per benchmarkgemeente is een korte documentstudie uitgevoerd en is een verdiepend interview gehouden met ambtenaren betrokken bij het woonbeleid en/of grondbeleid. De belangrijkste inzichten zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

7.1 Hendrik-Ido-Ambacht

Hendrik-Ido-Ambacht is gelegen in de woonregio Drechtsteden, met Dordrecht als grootste stad en centrumgemeente. Omdat de ruimte voor woningen (ook in het hogere segment) in Dordrecht beperkt is en de woonbehoefte groot, creëert dit een doorstroom naar de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht kent nog een aantal grote uitleglocaties, zoals de Volgerlanden en de Noordoever (bijzondere locatie aan het water), waar woningen in het hogere segment worden gebouwd. Deze zijn op dit moment in ontwikkeling en de laatste percelen worden op dit moment bebouwd en verkocht. De (ruimtelijke) plannen hiervoor zijn jaren geleden ontwikkeld, toen de vraag naar sociale woningbouw nog niet groot was. Nadat deze grote uitleglocaties ontwikkeld zijn, zijn er geen grote uitleglocaties meer beschikbaar en zal er voornamelijk nog woningbouw door binnenstedelijke herontwikkeling kunnen plaatsvinden.

De ambities van Hendrik-Ido-Ambacht staan verwoord in het coalitieakkoord; 'Wonen voor iedereen', met speciale aandacht voor ouderen, jongeren en speciale doelgroepen die moeilijk aan een woning kunnen komen, zoals mensen met een zorgvraag. Daarnaast heeft de gemeenteraad een woonvisie in 2019 vastgesteld: *Lokale woonvisie Hendrik-Ido-Ambacht 2019-2025: De blik vooruit; Bouwen voor kwaliteit van leven*. Beoogd is dat tot 2027 er ongeveer 2000 woningen bijkomen, vooral in De Volgerlanden-Oost, Noordoever en centrumgebied. Terwijl de woningvoorraad heel divers is (koop en huur in alle prijsklassen) is de woonbehoefte vooral gericht op duurdere koopwoningen, goedkope sociale huurwoningen en middeldure vrije huurwoningen⁶¹. Uit het regio-akkoord (Drechtsteden) komt de wens voort om groepen met een hoger welvaartniveau aan te trekken.

Tegelijkertijd is er discussie over het aandeel sociale woningbouw. Op dit moment is dit aandeel met 23% vrij laag. Vanuit de provincie wordt gestreefd naar 30% sociale woningbouw en 50% betaalbaar⁶².

⁶¹ Woningen met een kale huur tussen € 879,66 en € 1.220,40 (2024).

⁶² Betaalbare woningen zijn woningen in de middenhuur (tot € 1.000) en koopwoningen onder de NHG-grens (€ 355.000 in 2022), zie programma Betaalbaar wonen (Ministerie van BZK, mei 2022).

Daarom is bij een aantal binnenstedelijke locaties die herontwikkeld worden, aan de ontwikkelaar meegegeven dat 30% van de te bouwen voorraad moet bestaan uit sociale woningbouw.

De ambities wat betreft aantallen woningen zijn groter dan de provincie toestaat. Hendrik-Ido-Ambacht heeft in regionale woonvisie Drechtsteden 2017-2031 een bod gedaan voor de bouw van 20.000 woningen. De provincie is hierop op de rem gaan staan omdat dit aantal boven de 130% behoefteeraming ligt. De provincie wil maximaal 10.000 nieuwbouw woningen in Hendrik-Ido-Ambacht in de planperiode realiseren en heeft het bod en de regionale woonvisie niet geaccepteerd.

Net als in Ridderkerk maakt de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht niet inzichtelijk hoe de woondoelen en -ambities voor een langere periode zich verhouden tot en in welke mate deze worden bereikt met concrete projecten die worden gerealiseerd. Het totaal aantal woningen op jaarbasis wordt wel opgenomen in de PC-stukken, waarbij de lezer zelf een berekening kan maken welke netto toe- of afname er heeft plaatsgevonden ten opzichte van een eerder jaar. Ook wordt in de P&C-stukken het percentage huurwoningen van de corporaties ten opzichte van de totale woningvoorraad weergegeven. Wat betreft woningbehoefte worden cijfers bijgehouden door de provincie en de regio, maar ook houdt de gemeente deze cijfers zelf bij.

7.1.1 Inzet (grondbeleid)instrumenten

Hendrik-Ido-Ambacht heeft de afgelopen periode actief grondbeleid gevoerd. Circa 15 tot 20 jaar geleden was er, net als het huidige programma Woningbouw van het rijk (900.000 woningen erbij tot en met 20230), een opgave vanuit het rijk aan gemeenten om woningen te realiseren. In dat kader heeft de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht actief agrarische grond aangekocht voor de ontwikkeling van locatie *De Volgerlanden*. Er heeft daarbij zelfs onteigening plaatsgevonden aan de hand van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Dit project is in samenwerking met de gemeente Zwijndrecht uitgevoerd, onder andere met het oog op risicospreiding. Beide gemeenten hebben daartoe een gezamenlijk projectbureau opgericht. Circa 6 tot 7 jaar geleden is locatie Volgerlanden (fase 1/2/3) terugverkocht aan de ontwikkelaar.

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht heeft daarnaast een aantal schoollocaties in bezit waar sloop en vervolgens nieuwbouw van onderwijshuisvesting kan plaatsvinden, mogelijk met toevoeging van een aantal appartementen. Ook is er een bedrijventerrein waarop 60 tot 80 woningen gebouwd zouden kunnen worden. Daarnaast zijn er op dit moment geen mogelijkheden voor de gemeente om actief grondbeleid te voeren.

De gemeente maakt met de corporaties (Rhiant, Trivire) tweejaarlijkse prestatieafspraken. De laatste hebben betrekking op de periode 2024-2025. In de afspraken, voorzien van een jaarlijks actieplan, worden onder andere productieaantallen opgenomen. De corporatie en gemeente zitten evenwel niet geheel op één lijn, want de corporatie wil meer sociale woningen produceren dan de gemeente. Bij nieuwe plannen van de corporatie wordt de eis van de provincie van 30% sociaal en 50% betaalbaar meegenomen.

Met ontwikkelaars zijn de afspraken soms al lang geleden gemaakt, zoals bij de ontwikkelingslocatie *Noordoevers*. Daar kan niet in deze fase nog een eis ten aanzien van de te bouwen woningvoorraad van 30% sociaal en 50% betaalbare woningen worden meegegeven. Bij nieuwe projecten kan dit wel worden meegegeven.

Indien de gemeente eigen grond verkoopt kan ze eisen stellen aan de plannen op basis van een privaatrechtelijke grondslag. De verkoopovereenkomst wordt daarbij gezien als het ‘spiegelbeeld’ van de anterieure overeenkomst bij het faciliterend grondbeleid. Bij het stellen van de eisen gaat de gemeente uit van de kaders voor woningbouw, bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren percentages sociale, midden en dure huurwoningen en idem ten aanzien van koopwoningen, zoals de raad heeft vastgesteld in de woonvisie. Over de concrete eisen met betrekking tot de percentages van verschillende typen woningen wordt de raad niet vooraf geïnformeerd. Als de overeenkomst is gesloten kan dit wel worden gedeeld, alhoewel de verkoopbedragen dan niet worden gedeeld.

Als geen sprake is van gemeentegrond, probeert de gemeente in de anterieure overeenkomst afspraken te maken met de ontwikkelaar, bijvoorbeeld over wie voorrang krijgt bij de verkoop. Het gaat dan onder andere om voorrang van een inwoner uit de eigen gemeente of van een bepaalde leeftijd, om de doorstroming van senioren vanuit eengezinswoningen naar kleinere woningen te stimuleren.

Aan de ontwikkelaar wordt meegegeven dat 30% van de woningen in een project sociaal moet zijn. Als daaraan niet wordt voldaan wordt aangegeven dat het bestemmingsplan niet aangepast zal worden. Zo kan ook gestuurd worden op ontwikkelaars die bouwen op grond die geen eigendom is van de gemeente.

“Vanuit het RO-spoor (via het bestemmingsplan) mogen we geen eisen stellen aan de plannen die verder gaan dan een ‘goede ruimtelijke ordening’. Maar er is tot nu toe altijd bereidwilligheid bij ontwikkelaars om de belangen vanuit de gemeente mee te nemen”. Bovendien kan de gemeente in de anterieure overeenkomst eisen aan de projectontwikkelaar opnemen. Privaatrechtelijk kunnen ontwikkelingen veel meer flexibel worden gestuurd dan via de publiekrechtelijke weg.

7.1.2 Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden

Bij grootschalige initiatieven wordt de raad op voorhand meegenomen, bijvoorbeeld via Raadsinformatiebrieven. Bij grote initiatieven wordt een globaal bestemmingsplan opgesteld en worden vervolgens uitwerkingsplannen gemaakt. In de globale plannen wordt nog geen onderscheid gemaakt in woningtypologie. Dat gebeurt pas in de uitwerkingsplannen. Bij zowel de globale- als uitwerkingsplannen wordt de raad betrokken. Het uitwerkingsplan wordt door de raad vastgesteld.

Plannen waarin een kleiner aantal woningen is voorzien, zijn een bevoegdheid van het college. Deze vraagt voor het opstellen van een anterieure overeenkomst diverse onderzoeken die door de ontwikkelaar moeten worden uitgevoerd.

De gemeenteraad heeft invloed via de beleidskaders die het vaststelt, zoals de woonvisie, het duurzaamheidsbeleid of het parkeerbeleid. Deze kaders worden meegenomen in de gesprekken tussen ambtenaren/college met ontwikkelaars. De raad wordt formeel niet geïnformeerd over de inhoud van anterieure overeenkomsten. De raad heeft in het verleden ook aangegeven het gevoel te hebben overvallen te worden door een voorstel voor een bestemmingsplanwijziging.

Daarom probeert het college de raad wel mee te nemen, bijvoorbeeld met behulp van Raadsinformatiebrieven, door mededelingen van de wethouder tijdens een raadsvergadering of door een presentatie over de sturingsmogelijkheden en de raad in algemene zin te informeren over welke afspraken gemaakt worden met ontwikkelaars.

Een doelgroepenverordening is vastgesteld door de raad. Die houdt in dat in een bepaalde periode bepaalde woningen alleen verkocht mogen worden aan een bepaalde doelgroep, of voorrang wordt verleend aan iemand uit een bepaalde leeftijd of iemand die economisch gebonden is aan de gemeente.

In geval dat ontwikkeld wordt op gemeentegrond, wordt de raad geïnformeerd over de financiële consequenties van het prioriteren van bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld als daardoor een lagere boekwinst wordt gerealiseerd dan verwacht.

7.2 Krimpen aan den IJssel

Krimpen aan den IJssel is nog dichter bebouwd dan Ridderkerk en er zijn geen uitleglocaties meer of leegstaande kantoorpanden die getransformeerd kunnen worden naar woningen. De planvoorraad ziet er goed uit; er zijn meer initiatieven (en aantallen woningen) dan geboden in het regioakkoord en de woonvisie, onder meer door de ontwikkeling van een verpleeghuis naar zelfstandige woningen.

De grootste uitdaging is de realisatie van woningen, vanwege protest van omwonenden, financiële haalbaarheid (vooral als het gaat om sociale huurwoningen of koopwoningen in het lagere prijssegment) en verduurzaming. Verduurzaming van oude woningen blijkt vaak niet rendabel en dan is sloop-en nieuwbouw noodzakelijk, wat verzet oproept.

De meeste woningen worden gerealiseerd via 'transformatie-locaties'; renovatie en/of sloop en nieuwbouw van bestaande woongebieden. De transformatie-locaties worden vooral door de woningcorporaties, voornamelijk QuaWonen, ontwikkeld. Particuliere projectontwikkelaars spelen daarbij vrijwel geen rol en de gemeente trekt ook nauwelijks met hen op bij de ontwikkeling van dergelijke locaties.

De eigen grondposities van Krimpen aan den IJssel voor volledige nieuwbouwprojecten zijn zeer beperkt. Er is alleen nog wat 'wisselgeld' in de vorm van het vrijkomen van locaties door verplaatsing van locaties voor onderwijs, sport en maatschappelijk vastgoed.

Krimpen aan den IJssel heeft een bijzondere populatie: relatief veel jongeren en senioren. Daarmee past de landelijk en provinciale opgave om vooral in te zetten op de sociale woningen en woningen in het middenhuur-segment goed. Dit ligt anders voor de relatief welvarende inwoners van de gemeenten Lansingerland en Barendrecht. Deze gemeenten moeten zich fors inzetten om de woningvoorraad meer 'sociaal' te krijgen.

Het bod van de gemeente Krimpen aan den IJssel voor het Regioakkoord is gebaseerd op een relatief oude, niet actuele, planvoorraad. Krimpen aan den IJssel houdt rekening met het Regioakkoord, maar baseert zich vooral op de eigen woonvisie.

7.2.1 Inzet (grondbeleid)instrumenten

Krimpen aan den IJssel zet een hybride vorm van grondbeleid in. Het leunt daarbij wel in sterke mate op het privaatrechtelijke spoor. Actieve grondposities worden aanbesteed naar aanleiding van het Didam-arrest. Daardoor worden ze niet vaak actief benaderd door ontwikkelaars. Als ontwikkelaars zich wél melden omdat er een locatie van de gemeente is die zij tot ontwikkeling willen brengen, is de gemeente met het oog op het arrest niet geïnteresseerd. Als de ontwikkelaars een locatie wensen te ontwikkelen die niet in eigendom is van de gemeente, vragen zij om een getekende overeenkomst, voordat de gemeente met de ontwikkelaar in gesprek gaat.

De globale procedure bij initiatieven door ontwikkelaars is in de gemeente Krimpen aan den IJssel als volgt:

a. Verkenning

- 1) Initiatieffase: aan tafel met ambtelijke vertegenwoordiging/college en eigenaar/ontwikkelaar
- 2) Globale stedenbouwkundige toetsing aan woonvisie (van 1 uur), aan de hand van paar simpele vuistregels waaronder;
 - > "hoogte: afstand tot andere gevels" (hoogbouw alleen onder condities).
 - > plan- en voorbereidingskosten, kosten groen en grijs moeten verhaald kunnen worden op de initiatiefnemer. Elke grondexploitatie moet tenminste een positief resultaat opleveren.

b. Planuitwerking: Uitwerking van het stedenbouwkundig plan, financiële gevolgen en inrichting van de openbare ruimte.

In afspraken met de woningcorporatie trekken de gemeente en corporatie snel samen op, bijvoorbeeld bij de stedenbouwkundige verkenning.

In de woonvisie zijn ruimtelijke aspecten niet uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld richtlijnen voor hoogbouw. Die eisen zijn opgenomen in de bestemmingsplannen.

Bij concrete projecten wordt de gemeenteraad in de regel niet verrast omdat deze na de initiatieffase de 'programmatische en stedenbouwkundige kaders' vaststelt. Deze kaders hebben met betrekking op de verhouding tot de omgeving (bijvoorbeeld de relatie tot parkeren: Krimpen aan den IJssel hanteert CROW-normen voor parkeren), participatie, woningtypologie en prijsklasse, en financiën. Op die manier weet de raad ver voor het vaststellen van een bestemmingsplan waar het aan toe is.

Andere gemeenteraden hanteren de negatief geformuleerde 'verklaring van geen bedenkingen'. In de gemeente Krimpen aan den IJssel is dit gewijzigd in een positieve formulering: het vaststellen van programmatische kaders. .

7.2.2 Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden

De gemeente brengt vaak zelf een klein stukje grond in als 'onderhandelings-instrument' richting de initiatiefnemer; een vorm van hybride grondbeleid/-exploitatie. Met de inbreng van het stukje grond koopt de gemeente zeggenschap. "Zonder dit zeggenschap mis je als gemeente sturingsmogelijkheden en zo worden mooie projecten in elkaar geknutseld". Daardoor heeft de gemeente onderhandelingsruimte om eisen te stellen aan woningtypen en het prijsniveau of aan de beschikbaarheid of inrichting van openbare ruimte.

Omdat het in Krimpen aan den IJssel gaat om inbreiding en transformatie van locaties is er vaak een stukje grond in te brengen, zoals een kleine groenstrook gemeentegrond. Dit privaatrechtelijke spoor heeft de voorkeur van de gemeente om het woonprogramma op de locatie te kunnen sturen.

Krimpen aan den IJssel weet de kaders uit de Woonvisie heel praktisch toepassen. De Woonvisie is gericht op het creëren van doorstroming. Oudere mensen zouden meer van eengezinswoningen naar appartementen moeten verhuizen. Vanuit de gemeenteraad komen vragen over het toewijzen van sociale woningen. Die gaan nu vooral naar de primaire groepen. Daardoor is er nog weinig ruimte voor starters. Eigen onderzoek naar de woonbehoefte verricht de gemeente Krimpen aan den IJssel niet. De inschatting van de vraag is gebaseerd op demografische ontwikkelingen en modellen die daarvoor bestaan op regioniveau.

Onder het Regioakkoord ligt een model dat is gericht op het bereiken van meer evenwicht in de regio wat betreft sociale woningbouw en andere prijscategorieën. Daarbij heeft de gemeente Rotterdam heeft 50% sociale woningen van de totale woningvoorraad, terwijl dit in de gemeente Krimpen aan den IJssel op 37% ligt. Conform de regioafspraken moeten alle regiogemeenten naar de 30% bewegen, waardoor er voor Krimpen aan den IJssel geen grote opgave ligt. Krimpen aan den IJssel stuurt niet afzonderlijk op dergelijke percentages in elk afzonderlijk project, maar stuurt op het integrale beeld voor de gemeente als geheel.

Wat betreft het grondbeleid beschikt de gemeente Krimpen aan den IJssel over een verouderde Grondbeleidnota. Ook hierin zijn geen harde richtlijnen of kaders opgenomen. Voor de gemeente is het goed dat zo te houden want dat leidt tot grote handelingsvrijheid. Dat dit blijkt te werken meet de

gemeente af aan de grotere voorraad aan projecten en plannen die in het Meerjarenprogramma Grondbeleid is opgenomen ten opzichte van het bod dat destijds is gedaan ten behoeve van het Regioakkoord.

7.3 Capelle aan den IJssel

De gemeente Capelle aan den IJssel staat in top 5 van meest volgebouwde gemeenten. De woningvoorraad bedraagt ongeveer 31.500 woningen, waarvan ongeveer 33% sociale woningbouw is. Dit percentage zal mogelijk dalen omdat projecten die op dit moment worden gerealiseerd een paar jaar geleden zijn ontwikkeld. Toen was de trend om vooral duurdere woningen te bouwen. De voorraad sociaal en betaalbaar zal daarom mogelijk percentueel eerst nog dalen. Een voorbeeld is het project Rivium; een groot project met weinig sociale woningbouw.

De vraag naar woningen is inmiddels gewijzigd naar meer sociale en betaalbare woningen. De omslag is lastig voor de gemeente, omdat projecten over een lange termijn worden gerealiseerd.

De ambities van de gemeente Capelle aan den IJssel zijn opgenomen in het Regioakkoord, de regionale realisatieagenda en het geldende gemeentelijke woonprogramma (2019-2022). Het bod in het Regioakkoord is gebaseerd op de totale planvoorraad met harde en zachte plannen. De regionale realisatieagenda maakt echter een betere koppeling met de (regionale) vraag dan het regio-akkoord. In het Programma Wonen van Capelle (vergelijkbaar met Woonvisie in andere gemeenten) wordt de sociale voorraad geconsolideerd. Het nieuwe programma heeft vertraging opgelopen door het uitkomen van een Rekenkamerrapport (mei 2023). Daarin werd gevraagd om meer cijfers, meer en betere definities en een woonaanbod dat meer is afgestemd op de vraag. In het nieuwe programma zal de kentering naar meer sociaal en betaalbaar zichtbaar zijn en een betere afstemming tussen vraag en aanbod.

De doelen uit het huidige programma Wonen, behoud van de sociale woningvoorraad, worden gehaald. Bij nieuwe projecten adviseert de gemeente initiatiefnemers al in lijn met de doelen zoals geformuleerd in het voorgenomen, nieuwe Programma Wonen, waarin ingezet wordt op meer sociaal en betaalbare woningen. Het blijkt voor de gemeente evenwel lastig om ontwikkelingen in de particuliere huurvoorraad te monitoren. Daardoor heeft de gemeente beperkt inzicht in de particuliere voorraad en is het ingewikkeld om vraag en aanbod goed af te stemmen.

Voor de provincie levert de gemeente gegevens in over de realisatie van woningbouwgegevens, zo ook ten behoeve van de regiomonitor (regio Rotterdam) die de doelstellingen op regioniveau in beeld brengt. Op gemeentelijk niveau wordt bijgehouden wat de planning is ten aanzien van de woonambities en wat daarvan is gerealiseerd. Dat is te vinden op de site: <https://capellebouwtaandestad.nl/>. De gemeenteraad wordt daarnaast in de voorjaars- en najaarsnota geïnformeerd over de stand van zaken.

7.3.1 Inzet (grondbeleid)instrumenten

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft de mogelijkheid om grond te verwerven en actief grondbeleid te voeren. Gezien de beperkte hoeveelheid grond die in Capelle nog beschikbaar is voor woningbouw en de beperkte hoeveelheid grond in eigendom van de gemeente, wordt het instrument van actief grondbeleid nauwelijks ingezet bij het realiseren van woondoelen.

Er worden wel meerdere projecten gerealiseerd op grond die door de gemeente verkocht is. Het project Fascinatio is daarvan een voorbeeld. Via de Nota Grondbeleid, grondprijzenbrief en de Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG) heeft de raad wel inzicht in de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd. Dit heeft evenwel niet exclusief betrekking op wonen.

De grootste woningcorporatie in de gemeente is Havensteder. Eens per 2 jaar maakt de gemeente hiermee prestatieafspraken. Daarin wordt een directe koppeling gemaakt met de doelen van het eigen programma wonen. Net als in Ridderkerk levert de woningcorporatie daaraan een belangrijke bijdrage. Deze afspraken zijn een bevoegdheid van het college, maar de raad wordt hierin wel geconsulteerd. Net als in Ridderkerk krijgt de raad de mogelijkheid zienswijzen in te dienen.

Hoewel de woningcorporatie een belangrijke bijdrage levert aan het programma Wonen, kan de corporatie niet worden verplicht om de wensen van de gemeente volledig uit te voeren. Er moet rekening worden gehouden met de financiële haalbaarheid. Daar wordt ook de financiële situatie van de corporatie in acht genomen, bijvoorbeeld via het IBW (indicatieve bestedingsruimte woningcorporaties) dat elk jaar wordt geactualiseerd.

Het procesverloop van het melden van een particuliere initiatiefnemer is naar aanleiding van invoering van de Omgevingswet gewijzigd. Er wordt gewerkt met multidisciplinaire tafels waarbij de gemeente het initiatief vanuit een integrale benadering toetst. In het nieuwe programma Wonen worden hardere voorwaarden opgenomen dan nu het geval is. Zo nodig wordt een (concept)gebiedspaspoort of kavelpaspoort opgesteld, indien zich één of meerdere van de onderstaande gevallen voordoet:

- een proactieve rol en/of co-creatieve werkwijze van meerwaarde is (bijvoorbeeld als er meer op ruimtelijke kwaliteit gestuurd moet worden);
- de gemeente grondposities heeft;
- het als basis dient voor een aanbesteding;
- het langdurige en complexe gebiedsontwikkelingen betreft, waarbij niet op korte termijn planologische zekerheid benodigd is;
- er uiteindelijk geen planwijziging benodigd is;
- het bestuur bepaalt dat zij in vroegtijdig stadium ruimtelijke kaders met ambities en spelregels wil vastleggen

7.3.2 Sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en alternatieve sturingsmogelijkheden

Het (concept)gebieds- of kavelpaspoort wordt voorgelegd aan de raad ter inspraak en vaststelling. Dit is vooral van toepassing op nieuwbouw. Voor de bestaande voorraad zijn de mogelijkheden beperkter. Voorbeelden hiervan zijn splitsen of op- en ondertoppen (toevoegen van een verdieping) van bestaande woningen. Dat is aan de initiatiefnemer, maar de gemeente probeert dat te stimuleren, omdat het bijdraagt aan haar doelstellingen.

Andere bijzondere sturingsmogelijkheden die de gemeente Capelle aan den IJssel gebruikt zijn het bestemmen voor doelgroepen, opkoopbescherming en zelfbewoningsplicht en starterleningen. Op dit moment zijn ze in Capelle aan den IJssel terughoudend met bijvoorbeeld kamergewijze verhuur. De mogelijkheden om de bestaande voorraad beter te benutten willen ze de komende tijd verder onderzoeken.

7.4 Conclusie

In vergelijking met de drie benchmarkgemeenten kunnen voor de gemeente Ridderkerk de volgende conclusies worden getrokken.

Hendrik-Ido-Ambacht

De wijze waarop het beleid met betrekking tot de woondoelen is vastgesteld en wordt uitgevoerd vertoont in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht veel overeenkomsten met die in de gemeente Ridderkerk. Hendrik-Ido-Ambacht maakt gebruik van dezelfde sturingsmogelijkheden voor woningbouw en de raad wordt hierover op een vergelijkbare wijze geïnformeerd. Uitzondering hierop is de doelgroepenverordening. Deze verordening is in Ridderkerk vastgesteld in 2022.⁶³

Krimpen aan den IJssel

De gemeente Krimpen aan den IJssel voert een helder woonbeleid dat in sterke mate is gebaseerd op de eigen Woonvisie. De gemeenteraad wordt daarover ambtelijk en bestuurlijk frequent geïnformeerd op een heldere en overzichtelijke manier. De gemeente zet bij de uitvoering van het grondbeleid in op het privaatrechtelijke spoor (passief grondbeleid), maar tracht daarbij wel zoveel mogelijk eigen stukjes grond in te brengen om de eigen onderhandelingspositie te versterken (een 'hybride-vorm'). De gemeente maakt gebruik van een verouderde nota Grondbeleid met relatief 'open' kaders en doelstellingen, om daarmee over voldoende (flexibele) onderhandelingsruimte in afzonderlijke projecten te beschikken.

Capelle aan den IJssel

Net als Ridderkerk beschikt de gemeente Capelle aan den IJssel nauwelijks over beschikbare grond voor het realiseren van nieuwbouwwoningen. De woondoelen en het monitoren van de voortgang hiervan zijn

⁶³ <https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/bijlage/Verordening-sociale-huur-en-middeldure-huur-Ridderkerk-2022.pdf>

in de gemeente inzichtelijk gemaakt via een eigen website, die de cijfers inzichtelijk weergeeft. Met de invoering van de Omgevingswet heeft de gemeente een nieuwe werkwijze geïntroduceerd voor het beoordelen van initiatieven voor de bouw van woningen; het gebieds- of kavelpaspoort. Hierin neemt de gemeente (bijzondere) voorschriften op waaraan de bouw moet voldoen. Daarnaast zet Capelle instrumenten als opkoopbescherming, zelfbewoningsplicht en startersleningen.

Bijlage 1: Gebruikte bronnen

Documenten

Commissie BBV, Notitie Grondbeleid 2019 en 2023.

Ministerie van BZK, Nationale Bouw- en Woonagenda, 2022.

Gemeente Brummen, Nota Grondbeleid 2016 – 2020.

Regioakkoord Nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam 2018-2030

Geactualiseerd Regioakkoord 2022, nieuwe Woningmarktafspraken Regio Rotterdam, 2021 tot en met 2030.

Documenten gemeente Ridderkerk

Artikel 40 vragen over nieuwbouw aan de Blaak, 3 januari 2022.

Beantwoording schriftelijke vragen (RvO, artikel 40) over nieuwbouw aan de Blaak, 3 januari 2022.

Delegatiebesluit en Adviesrecht (incl. bijlagen), 15 juli 2022.

Monitor prestatieafspraken 2018, 2019 en 2020.

Monitor regioakkoord 2019.

Nota Grondbeleid 2020 – 2023.

Nota zienswijzen ontwerpbesluit omgevingsvergunning R220312413/2022-002168.

Omgevingsvergunning R220312417.

Ontwerpbeschikking omgevingsvergunning 7 woningen De Blaak.

Ontwerpverklaring van geen bedenkingen ' 7 eengezinswoningen Blaak 3 t/m 15", 10 november 2022.

RIB-Grondexploitatie 't Zand fase 7, 18 december 2020.

RIB-Het Zand fase 7, 11 maart 2022.

RIB-Vaststellen Grondposities, 27 september 2019.

RIB-Wonen, 29 november 2021.

RIB-Zeven rijwoningen Blok 1 Blaak Wooncompas, 3 december 2021.

Uitvoeringsprogramma 2021 – 2023 woonvisie Ridderkerk 2021 – 2026.

Verordening sociale huur en middelbare huur Ridderkerk 2022.

Visie Grondposities (2019)

Woonvisie 2021 – 2026.

Digitale bronnen

AlleCijfers.nl, allecijfers.nl

Aan de Slag met de Omgevingswet, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>

Commissievergadering Samen leven, 30 september 2020, raadsinformatie.nl

Commissievergadering Samen Wonen 11 november 2022 en 1 juni 2023
<https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/vergadering/986141>

Gebiedsontwikkeling.nu, Knarrenhof, <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/knarrenhof-oplossing-voor-tekort-aan-seniorenwoningen-je-let-een-beetje-op-elkaar/>

Infomil, Uitleg bestemmingsplan, <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/#:~:text=In%20een%20bestemmingsplan%20worden%20de,Deze%20worden%20inpassingsplannen%20>

Raadsvergaderingen van 24 november 2022 en 6 juni 2023 en 8 juni 2023
<https://ridderkerk.raadsinformatie.nl/dashboard>

Van Benthem & Keulen, huisvestingswet, www.vbk.nl/blog/huisvestingswet-wat-kunnen-gemeenten-regelen

Van Benthem & Keulen, doelgroepenverordening, www.vbk.nl/blog/de-doelgroepenverordening-het-instrument-voor-sturing-op-gewenste-woningbouw

VNG, Omgevingswet, <https://vng.nl/rubrieken/omgevingswet>,

Wooncompas, <https://wooncompas.nl/Project/blaak>

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Gemeente /organisatie	Functie
Ridderkerk	Gemeenteraad
Ridderkerk	Wethouder
Ridderkerk	Griffier en griffie medewerker
Ridderkerk	Clustermanager Ruimte
Ridderkerk	Beleidsmedewerker Ruimte
Ridderkerk	Beleidsadviseur Wonen
Ridderkerk	Planeconoom
Ridderkerk	Projectleider Gebiedsontwikkeling
Capelle aan den IJssel	Beleidsmedewerker Wonen
Krimpen aan den IJssel	Directeur Ruimtelijk Domein
Krimpen aan den IJssel	Controller grondexploitaties
Hendrik-Ido-Ambacht	Teammanager en beleidsadviseur wonen
Hendrik-Ido-Ambacht	Beleidsmedewerker Grondzaken
Stichting Knarrenhof	Procesregelaar
Stichting Knarrenhof	Projectmaker



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

Reykjavikstraat 1

3543 KH Utrecht

www.kokxdevoogd.nl

KokxDeVoogd bevindt zich vlakbij station Leidsche Rijn