

Rekenkameronderzoek

Effectiviteit van het woonbeleid

26 augustus 2026

Zwijndrecht. **Maken we samen.**

Zwijndrecht Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Bestuurlijk rapport 5

1. Samenvatting 5

Beleid 5

Uitvoering 6

Realisatie 6

Rol van de raad 6

2. Conclusies en aanbevelingen 8

3. Reactie van het college van B&W 13

4. Nawoord Rekenkamer 17

Nota van bevindingen 18

1. Onderzoek naar de effectiviteit van het woonbeleid 19

1.1 Aanleiding 19

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 19

1.3 Onderzoeksopzet 20

1.4 Leeswijzer 21

2. Woonbeleid gemeente Zwijndrecht 22

2.1 Kernbevindingen 22

2.2 Gemeente Zwijndrecht in cijfers 23

2.3 Beleidsdoelen 24

2.3.1 Beleidscontext 24

2.3.2 Woonplan Zwijndrecht 2020-2030 26

2.3.3 Beleidsinstrumenten 28

2.4 Bevindingen 28

3. Uitvoering van het beleid 31

3.1 Kernbevindingen 31

3.2 Samenwerking en middelen 32

3.3 Subsidies en capaciteit 35
4. Woningbouwrealisatie 37
4.1 Kernbevindingen 37
4.2 Woningbouwrealisatie en bevolkingsontwikkeling 38
4.3 Woningbouwprogrammering 39
4.4 Verhuizingen 41
4.5 Bevindingen 42
5. Rol van de raad 44
5.1 Kernbevindingen 44
5.2 Kaderstellende rol 44
5.3 Controlerende rol 45
5.4 Volksvertegenwoordiging 45
6. Beantwoording onderzoeksvragen 47
Beleid 47
Uitvoering 48
Realisatie 49
Monitoring en (bij)sturing gemeenteraad 50

Bijlagen I 52

Bronnenlijst 52
Interviews 52
Normenkader 52
Overzicht verstrekte raadsinformatie woonbeleid 2020 - 2025 54



Voorwoord

In 2025 heeft de Rekenkamer een ronde langs de fracties van de gemeenteraad gemaakt. Doel van deze gesprekken was het inventariseren van mogelijke onderzoeksonderwerpen die leven binnen de raad en het ophalen van aandachtspunten voor toekomstig Rekenkameronderzoek.

Uit de inventarisatie kwam naar voren dat het overgrote deel van de fracties het Zwijndrechts woonbeleid als een belangrijk en urgent thema beschouwt. De Rekenkamer heeft daarom besloten dit onderwerp in onderzoek te nemen. Voor u ligt het eerste onderzoeksrapport van de Rekenkamer in haar huidige samenstelling.

De Rekenkamer hecht grote waarde aan de constructieve medewerking die zij tijdens dit onderzoek heeft ervaren. Wij bedanken de ambtelijke organisatie en alle overige betrokkenen voor hun openheid, kritische blik, inzet en bereidheid om informatie te delen. Deze medewerking heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Met dit rapport beoogt de Rekenkamer de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol en bij te dragen aan een transparant en lerend lokaal bestuur.

Bestuurlijk rapport

1. Samenvatting

Het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht is gericht op het realiseren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling. Met het streven naar een evenwichtige bevolkingssamenstelling wil de gemeente Zwijndrecht de druk op het sociaal domein beheersbaar houden, het draagvlak voor voorzieningen vergroten en leefbare, gemengde wijken bevorderen. De gemeente beoogt dit onder andere te bereiken door te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad, met nadruk op differentiatie en het bevorderen van doorstroming. De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre dit woonbeleid in de periode 2020–2025 effectief is geweest in het realiseren van de gestelde doelstellingen.

De Rekenkamer concludeert dat het woonbeleid van Zwijndrecht actueel en samenhangend is en een heldere richting heeft, gericht op een meer evenwichtige woningvoorraad. De effectiviteit is tot op heden echter beperkt. De woningbouwproductie blijft achter bij de ambities zoals vastgelegd in het beleid. Door de beperkte realisatie van nieuwbouw is er nog onvoldoende inzicht in de mate waarin het woonbeleid daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen.

Met dit rekenkamerrapport presenteert de Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen, met als doel de gemeenteraad en het college te ondersteunen bij het versterken van de sturing, transparantie en effectiviteit van het woonbeleid. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Een uitgebreide onderbouwing is opgenomen in de nota van bevindingen.

Beleid

De gemeente Zwijndrecht beschikt over een actueel woonbeleid dat is vastgelegd in samenhangende beleidsdocumenten, waaronder het Woonplan 2020–2030 (2020 en actualisatie uit 2025) en de Woningbouwstrategie 2019. De centrale ambitie – het sturen op een evenwichtige bevolkingssamenstelling door middel van een evenwichtige woningvoorraad en het bevorderen van doorstroming – is duidelijk verwoord en breed gedeeld binnen de organisatie en het bestuur.

Tegelijkertijd is deze ambitie niet volledig concreet uitgewerkt. Het is niet expliciet vastgelegd wanneer sprake is van een evenwichtige woningvoorraad en binnen welke termijn Zwijndrecht deze ambitie wil bereiken. Hierdoor kan de gemeente vooral sturen op activiteiten en gerealiseerde resultaten, zoals het aantal toegevoegde woningen en de verdeling van nieuwbouw naar woningtype en segment. Het beoogde effect van dit beleid – het realiseren van een evenwichtige woningvoorraad – is echter niet volledig geoperationaliseerd en daardoor beperkt meetbaar. Alleen voor sociale huur zijn concrete streefpercentages en -aantallen benoemd. Dit maakt het voor de gemeenteraad lastig om te beoordelen of de behaalde resultaten daadwerkelijk bijdragen aan het gewenste effect en om het beleid daarop gericht bij te sturen.



Het woonbeleid sluit op hoofdlijnen aan bij regionaal, provinciaal en landelijk beleid. Op onderdelen wijkt Zwijndrecht bewust af van regionale, provinciale en landelijke ambities, met name ten aanzien van het aandeel sociale huur en betaalbare woningen in de nieuwbouw. De keuze om minder betaalbaar te bouwen dan landelijk, provinciaal en regionaal het uitgangspunt is (2/3e betaalbaar, waarvan ca. 30% sociale huur), hangt samen met de huidige woningvoorraad met relatief veel betaalbare woningen en de lokale ambitie om deze woningvoorraad te differentiëren. De Rekenkamer constateert dat gemeente Zwijndrecht de beleidsruimte heeft om op lokaal niveau eigen keuzes te maken over de woningbouwprogrammering. De aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting kan de beleidsvrijheid van gemeenten echter beperken en vereist nadrukkelijker regionale afstemming. De regionale afstemming over woningbouwprogrammering is complex. Dit komt met name door verschillen in uitgangspositie tussen gemeenten in de samenstelling van de woningvoorraad, met verschillen in het percentage sociale huur tussen de gemeenten.

Uitvoering

De uitvoering van het woonbeleid vindt plaats in samenwerking met interne en externe partijen, waaronder woningcorporaties, projectontwikkelaars en andere overheden. Deze samenwerking is structureel georganiseerd en verloopt in de basis goed, met vaste overlegstructuren op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Binnen de uitvoering zijn er wel aandachtspunten, met name in de verdeling van verantwoordelijkheden en de beheersing van financiële risico's bij gebiedsontwikkelingen.

Financieel maakt de gemeente actief gebruik van provinciale en rijksregelingen, zoals de Woningbouw-impuls en de Vliegende Brigade. Deze middelen zijn veelal noodzakelijk om projecten haalbaar te maken, maar dekken structureel slechts een deel van de tekorten. Hierdoor zijn aanvullende gemeentelijke bijdragen nodig en is de uitvoering financieel kwetsbaar. De ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein wonen is de afgelopen jaren stabiel gebleven en de bezetting binnen het ruimtelijke domein is op orde. In algemene zin geldt dat de arbeidsmarkt in het ruimtelijk domein krap is. Dit kan, wanneer zich personele wisselingen voordoen, invloed hebben op de snelheid waarmee vacatures kunnen worden ingevuld en daarmee impact hebben op de uitvoering.

Realisatie

Met een netto toevoeging van 221 woningen in de periode 2020 – 2025 blijft de realisatie achter bij zowel de beleidsambities als bij de autonome groei van de woningbehoefte. Met de huidige woningbouw-programmering kan Zwijndrecht naar verwachting tot en met 2030 voorzien in de autonome behoefte van 1.400 woningen, die nodig is om het inwonertal op peil te houden. Daarmee levert Zwijndrecht echter geen bijdrage aan de bredere groeiambities uit het beleid: een evenredige bijdrage aan de regionale groei van 3.500 woningen, of aan het maximale groeiscenario van 4.900 woningen zoals opgenomen in de Woningbouwstrategie 2019.

De gemeente beschikt over inzicht in de gerealiseerde aantallen woningen naar type en segment, maar het structurele inzicht in doelgroepen, verhuisbewegingen en herkomst van nieuwe bewoners is beperkt. Hierdoor is het nog niet goed mogelijk om vast te stellen in hoeverre nieuwbouw bijdraagt aan gewenste doorstroming en het bereiken van specifieke doelgroepen. Dat in de komende jaren meer woningen worden opgeleverd, biedt kansen om deze monitoring te verbeteren.

Rol van de raad

De gemeenteraad vervult zijn kaderstellende en controlerende rol op het beleidsdossier wonen vooral op hoofdlijnen. De hoofdlijnen van het woonbeleid zijn vastgelegd in formele raadsbesluiten, waaronder het

Woonplan 2020–2030, de actualisatie hiervan en de Woningbouwstrategie. Deze kaders zijn inhoudelijk samenhangend en actueel met een heldere, eenduidige koers gericht op een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Dit door inzet op een meer gevarieerde woningvoorraad en vooral toename van woningen in het (middel)dure segment. De uitwerking van de kaders in het woonbeleid missen op onderdelen echter concrete doelstellingen, prestatie-indicatoren en termijnen.

De raad ontvangt periodiek voortgangsinformatie, onder meer via het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling en rapportages over gebiedsontwikkelingen. Daarnaast informeert het college de raad actief over relevante beleidsontwikkelingen, zoals de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting. Deze informatievoorziening draagt bij aan een brede betrokkenheid van de raad.

De betrokkenheid van inwoners bij de beleidsvorming op het dossier wonen is in de besluitvorming beperkt zichtbaar, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Woonplan 2020–2030. Inwoners hebben formeel de mogelijkheid gehad om inspraak te leveren, maar uit de besluitvorming blijkt niet hoe inwoners zijn betrokken bij de totstandkoming van beleidskeuzes. Voor de gemeenteraad is daardoor niet zichtbaar hoe de inbreng van inwoners is meegewogen. Partners, zoals woningcorporaties, zijn wel betrokken bij de beleidsvorming. Bij individuele woningbouwprojecten en grotere gebiedsontwikkelingen is daarentegen wel sprake van uitgebreide participatie van inwoners en andere belanghebbenden.

2. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in het onderzoek, trekt de Rekenkamer de volgende conclusies en geven we per conclusie één of meerdere aanbevelingen.

Conclusie 1: De Rekenkamer concludeert dat het woonbeleid van Zwijndrecht de afgelopen jaren gericht is geweest op het realiseren van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling door te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad. De uitwerking van deze doelstelling vraagt echter om nadere concretisering.

Het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht is in de periode 2020–2025 gericht op het realiseren van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling door te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad. De Rekenkamer concludeert dat het woonbeleid actueel en samenhangend is. De centrale ambitie – het sturen op evenwichtige woningvoorraad en het bevorderen van doorstroming – is vastgelegd in meerdere beleidsdocumenten, waaronder het Woonplan 2020–2030, de actualisatie hiervan en de Woningbouwstrategie 2019. De ambitie is breed gedeeld binnen de organisatie en politiek-bestuurlijk herkenbaar.

Tegelijkertijd stelt de Rekenkamer vast dat de beleidsdoelstelling evenwichtige woningvoorraad niet volledig concreet is uitgewerkt. Er is niet helder opgenomen wanneer er sprake is van een evenwichtige woningvoorraad en op welke termijn de gemeente deze doelstelling bereikt wil hebben. Alleen voor het segment sociale huur zijn doelstellingen uitgewerkt in aantallen en percentages. Voor de overige woningbouwsegmenten – vrije sector huur, betaalbare koop en dure koop – ontbreken concrete streefwaarden en een tijdshorizon. Het is voor de gemeenteraad hierdoor lastig om te beoordelen in hoeverre het woonbeleid effectief is en of bijsturing nodig is.

Daarnaast heeft de Rekenkamer geconstateerd dat het streven naar een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling via een evenwichtige woningvoorraad vooral een middel is om bredere gemeentelijke opgaven te adresseren, zoals het beheersen van kosten in het sociaal domein, het versterken van leefbaarheid en het verbeteren van doorstromingsmogelijkheden voor huidige inwoners. Deze relatie tussen doelen, middelen en beoogde maatschappelijke effecten is in het beleid nog niet expliciet gemaakt.

Aanbeveling 1 – Raad en college: versterk de beleidsmatige samenhang, concreetheid en bestuurlijke sturing binnen het woonbeleid.

a. De Rekenkamer beveelt het college aan om de ambities binnen het woonbeleid te vertalen naar concrete en toetsbare beleidsdoelstellingen en deze expliciet te onderscheiden van de instrumenten waarmee zij worden nagestreefd. Maak daarbij inzichtelijk welke maatschappelijke effecten worden beoogd, welke beleidsdoelen hieraan bijdragen en welke instrumenten daarvoor worden ingezet.

   In het huidige beleid functioneren een evenwichtige bevolkingssamenstelling en een evenwichtige woningvoorraad vooral als sturingsconcepten om bredere maatschappelijke opgaven te beïnvloeden, zoals de druk op het sociaal domein en het versterken van leefbaarheid. De onderliggende samenhang is daarbij niet expliciet gemaakt.

De Rekenkamer beveelt daarom aan bijvoorbeeld gebruik te maken van een theory of change (ToC)[1], waarin samenhangend wordt uitgewerkt welke effecten worden nagestreefd, welke veranderingen daarvoor nodig zijn, welke beleidskeuzes en interventies worden ingezet en welke aannames daaraan ten grondslag liggen.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan om beleidsdoelstellingen te concretiseren met indicatoren, bandbreedtes en een realistische tijdshorizon, inclusief vaste momenten voor evaluatie en bijsturing. Dit versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

b. De Rekenkamer beveelt daarnaast de raad aan het college opdracht te geven om de samenhang en overzichtelijkheid van het woonbeleid te vergroten. De beleidslijn van de gemeente is helder en consistent, maar is vastgelegd in meerdere documenten, waaronder het Woonplan 2020-2030 en de Woningbouwstrategie. De Rekenkamer beveelt aan om het Volkshuisvestingsprogramma te benutten als samenhangend en compact programma, waarin de door de raad vastgestelde kaders en beleidsuitgangspunten ten aanzien van wonen worden gebundeld en uitgewerkt.

   Het volkshuisvestingsprogramma is hiervoor het aangewezen instrument, omdat dit onder de Wet versterking regie volkshuisvesting het centrale document wordt voor de uitwerking van het woonbeleid en de regionale afstemming. Hoewel het programma een collegebevoegdheid is en geen nieuw kaderstellend document, kan het de bestuurlijke sturing versterken doordat beleidskeuzes, uitvoerings-afspraken en voortgang expliciet en in samenhang worden gepresenteerd. Voor de raad verbetert dit naar verwachting de informatiepositie, omdat beter zichtbaar wordt hoe de uitvoering aansluit bij de vastgestelde kaders en waar bijsturing of aanvullende kaderstelling nodig is. Tegelijkertijd biedt het naar verwachting een helder en uitlegbaar document richting regionale partners, provincie en Rijk over de keuzes die Zwijndrecht lokaal maakt en de wijze waarop zij invulling geeft aan regionale en wettelijke afspraken.

Conclusie 2: De Rekenkamer concludeert dat de woningbouwrealisatie achter blijft bij de gestelde doelen.

De woningbouwrealisatie in de periode 2020–2025 blijft achter bij de ambities die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Met een beperkte netto toevoeging van woningen is zowel de autonome groei van de woningbehoefte als de bredere groeiambitie van de gemeente nog niet gerealiseerd.

Op basis van de huidige woningbouwprogrammering kan naar verwachting worden voorzien in de autonome woningbehoefte tot en met 2030. De hogere groeiscenario's die door de raad zijn vastgesteld, waarbij Zwijndrecht een substantiële bijdrage levert aan de regionale groei, zijn vóór 2030 niet realistisch omdat

[1] [1] **Theory of Change (ToC)** is een beleidstheoretisch instrument dat helpt om expliciet te maken *hoe en waarom* een bepaalde interventie naar verwachting leidt tot het beoogde maatschappelijke effect. In een ToC wordt het onderscheid verduidelijkt tussen **outputs** (directe producten van activiteiten, zoals beleidsmaatregelen of projecten), **outcomes** (de beoogde veranderingen op korte en middellange termijn bij doelgroepen) en **impact** (de bredere, langetermijneffecten op maatschappelijk niveau). Daarnaast maakt de ToC de onderliggende **aannames** expliciet (bijvoorbeeld over gedrag van doelgroepen of externe ontwikkelingen) en brengt zij in kaart welke **activiteiten** nodig zijn om de gewenste veranderingen te realiseren. Hierdoor ontstaat een logisch en toetsbaar verband tussen ambitie, uitvoering en beoogde effecten, wat helpt bij het formuleren van concrete indicatoren, bandbreedtes en een realistische tijdshorizon.

hiervoor onvoldoende plannen zijn opgenomen in de woningbouwprogrammering. Een inhaalslag in de realisatie van projecten in de komende jaren is noodzakelijk om de autonome groei te bedienen.

Door de beperkte oplevering van nieuwbouw in de periode 2020–2025 is het nog niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre het woonbeleid daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van beleidsdoelstellingen, zoals het bevorderen van doorstroming en het bereiken van een meer evenwichtige woningvoorraad. De beperkte toevoeging leidt niet tot grote wijzigingen in de woningvoorraad, waardoor bijvoorbeeld het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad tussen 2021 en 2024 gelijk bleef[2].

Aanbeveling 2 – College: zet in op uitvoering van harde en zachte plannen en breidt de monitoring uit.

Een groot deel van de plannen voor nieuwbouw is geprogrammeerd in de periode 2026-2030. De Rekenkamer beveelt het college aan om actief te blijven sturen op de tijdige uitvoering van zowel de harde als zachte plannen[3] onder meer door te blijven prioriteren, faseren en waar nodig bij te sturen in de woningbouwprogrammering.

Daarnaast is het van belang om tijdig nieuwe plannen te blijven ontwikkelen. Het zwaartepunt van de huidige plancapaciteit ligt vóór 2030. Gezien de doorlooptijd van woningbouwprojecten vraagt het borgen van continuïteit in de woningbouwproductie na 2030 om tijdige planologische en inhoudelijke voorbereiding van opvolgende plannen.

Wat betreft de monitoring beveelt de Rekenkamer aan deze uit te breiden met inzicht in verhuisbewegingen die voortkomen uit nieuwbouwprojecten. Door zicht te houden op welke doelgroepen er in nieuwbouwwoningen terechtkomen en waar deze huishoudens vandaan komen, kan beter worden vastgesteld in hoeverre nieuwbouw bijdraagt aan gewenste doorstroming en de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling in Zwijndrecht. Door deze inzichten te combineren met bestaande gegevens over woningbouwproductie en programmering kan het college gerichter sturen op beleidsdoelstellingen en de fasering en programmering beter afstemmen op de lokale en regionale marktvraag.

Conclusie 3: De Rekenkamer stelt vast dat het woonbeleid de lokale ambitie dient en wat betreft sturing op betaalbaarheid bewust afwijkt van provinciale en landelijke kaders.

Het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht dient in de eerste plaats de lokale ambitie om te komen tot een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling door te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad. In dat kader wijkt de gemeente op onderdelen bewust af van provinciale en landelijke kaders, met name ten aanzien van de sturing op het aandeel sociale huur en betaalbare woningen in de woningbouwproductie. Deze afwijkingen zijn een expliciete beleidskeuze en hangen samen met de lokale uitgangspositie van de woningvoorraad en de gewenste doorstroming.

---

[2] Indicatoren Raadsprogramma Zwijndrecht (2025)
[3] Plannen worden als hard beschouwd wanneer woningbouw planologisch is toegestaan doordat het plan is vastgelegd in een vastgesteld of onherroepelijk omgevingsplan; plannen waarbij deze planologische vastlegging ontbreekt en woningbouw daarmee nog niet planologisch is toegestaan, worden als zacht aangemerkt.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente tot op heden beleidsruimte heeft om deze keuzes te maken. Tegelijkertijd vindt de uitvoering van het woonbeleid plaats binnen een regionale context waarin afstemming met andere gemeenten en provincie en het Rijk van toenemend belang is. Verschillen in beleidskoers en woningvoorraad maken deze afstemming complex, maar vormen wel een relevante randvoorwaarde voor de toekomstige uitvoering van het woonbeleid.

Daarnaast stelt de Rekenkamer vast dat de gekozen beleidskoers onder druk kan komen te staan door de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting en de daarbij behorende instructieregels. Deze wet beperkt de beleidsruimte van gemeenten door strengere kaders te stellen aan de toevoeging van betaalbare woningen en vraagt om expliciete regionale afstemming bij afwijkingen. Het college volgt deze ontwikkelingen actief en informeert de raad hierover, bijvoorbeeld in de actualisatie van het Woonplan en tijdens een oriëntatieavond voor de raad over dit thema. De concrete gevolgen voor de beleidsruimte van Zwijndrecht en de houdbaarheid van de huidige beleidskeuzes vragen na vaststelling van de wet, naar verwachting zomer 2026, om nadere bestuurlijke duiding en positionering.

Aanbeveling 3 – Raad en college: anticipeer op de Wet versterking regie volkshuisvesting en positioneer de lokale woonambitie strategisch binnen regionale en bovenregionale kaders.

De Rekenkamer beveelt aan om de lokale woonambitie van Zwijndrecht onderbouwd en uitlegbaar te positioneren binnen de regionale en bovenregionale afstemming. Zwijndrecht kent een relatief hoog aandeel betaalbare (huur)woningen en levert daarmee een substantiële bijdrage aan de huisvesting van kwetsbare doelgroepen. Deze uitgangspositie vormt een inhoudelijk verdedigbare basis voor de beleidskeuze om sterker in te zetten op differentiatie van de woningvoorraad.

Van belang is dat deze keuze in regionale, provinciale en landelijke afstemming helder en proportioneel wordt toegelicht, in samenhang met bredere maatschappelijke doelen zoals het bevorderen van gemengde wijken, draagkrachtige gemeenten en een evenwichtige regionale woningmarkt. Dit vraagt om een actieve en constructieve dialoog met regiogemeenten, provincie en Rijk, gericht op het maken van uitlegbare en werkbare afspraken over de bijdrage van Zwijndrecht binnen de geldende kaders.

Conclusie 4: De Rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad tijdig beleidskaders heeft vastgesteld en goed geïnformeerd wordt door het college. Tegelijkertijd vraagt de veranderende rolverdeling als gevolg van de Wet regie op de volkshuisvesting om nieuwe afspraken.

De gemeenteraad vult zijn kaderstellende rol bij het woonbeleid in door tijdig beleidskaders vast te stellen die een duidelijke koers bieden richting een meer evenwichtige woningvoorraad. Het college informeert de raad periodiek en actief over de voortgang van woningbouw en over actuele beleidsontwikkelingen. Dit draagt bij aan een brede betrokkenheid van de raad.

Tegelijkertijd zijn de beleidskaders beperkt geconcretiseerd, zie conclusie 1. Concrete, meetbare ambities, prestatie-indicatoren en termijnen ontbreken, waardoor het voor de raad lastig is om de uitvoering en het doelbereik gericht te volgen en waar nodig bij te sturen.

De betrokkenheid van inwoners bij de beleidsvorming op het gebied van wonen is niet expliciet vastgelegd in beleidsdocumenten. Daardoor is niet zichtbaar hoe en in welke mate inwoners zijn betrokken bij de totstandkoming van het woonbeleid en wat dit betekent voor het draagvlak voor de gekozen koers. Inwonersparticipatie is vooral zichtbaar bij afzonderlijke woningbouwontwikkelingen op projectniveau

Aanbeveling 4 - Raad en college: maak duidelijke afspraken over de rol van de gemeenteraad bij het volkshuisvestingsprogramma.

Met de Wet regie op de volkshuisvesting verandert de rolverdeling tussen gemeenteraad en college. Nu is de gemeenteraad verplicht om kaders te stellen met actueel woonbeleid. Onder de nieuwe wet vervalt de verplichting voor het woonbeleid en komt daar een verplichting voor een volkshuisvestingsprogramma voor in de plaats. Dit programma is geen raadsbevoegdheid, maar een collegebevoegdheid.

Maak in de tweede helft van 2026 expliciete afspraken tussen college en gemeenteraad over de kaderstellende, uitvoerende en controlerende rollen bij het beleidsveld wonen met oog op het volkshuisvestingsprogramma. Nu het college verantwoordelijk is voor het opstellen van het volkshuisvestingsprogramma, beveelt de Rekenkamer aan vast te leggen:

- op welk moment en op welke onderdelen de gemeenteraad beleidskaders stelt;
- hoe en wanneer de raad wordt betrokken bij de totstandkoming van het programma;
- en op welke wijze de raad wordt geïnformeerd en betrokken bij de uitvoering en monitoring daarvan.

Duidelijke afspraken hierover versterken de transparantie in de rolverdeling, ondersteunen de kaderstellende en controlerende rol van de raad en voorkomen onduidelijkheid over verantwoordelijkheden binnen het nieuwe samenspel tussen college en gemeenteraad.

3. Reactie van het college van B&W

Gemeente Zwijndrecht

Raadhuisplein 3
3331 BT Zwijndrecht
Postbus 15
3330 AA Zwijndrecht
T 14 078 (algemeen)
F (078) 770 80 80
gemeente@zwijndrecht.nl

Rekenkamer Zwijndrecht
T.a.v. K. Meijer
Postbus 15
3330AA Zwijndrecht
rekenkamer@zwijndrecht.nl

Onderwerp:	Van/behandeld door:	Datum:
Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek "Effectiviteit van het Woonbeleid"	H. Lambregts	18 mei 2026
		Verzenddatum: 2 juni 2026

Geachte voorzitter van de Rekenkamer Zwijndrecht, geachte mevrouw Meijer,

De Rekenkamer Zwijndrecht heeft op 11 mei 2026 het rapport *"Effectiviteit van het woonbeleid"* aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Het onderzoek richt zich op de periode 2020-2025 en beoordeelt in welke mate het gemeentelijk woonbeleid heeft bijgedragen aan het realiseren van de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen. Het rapport bevat vier hoofdconclusies en bijbehorende aanbevelingen die betrekking hebben op de beleidsmatige uitwerking, de uitvoering van de woningbouwopgave, de regionale positionering van de lokale woonambitie en de veranderende rolverdeling tussen gemeenteraad en college in het licht van de Wet versterking regie volkshuisvesting.

Het college waardeert de wijze waarop de Rekenkamer het onderzoeksproces heeft ingericht, waaronder de transparante planning, de open communicatie en de mogelijkheid tot ambtelijk wederhoor. In deze bestuurlijke reactie geeft het college een duiding van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarbij wordt aangegeven welke bevindingen worden onderschreven, welke punten toelichting vragen en waar het college een andere interpretatie geeft.

Conclusie 1
De Rekenkamer concludeert dat het woonbeleid van Zwijndrecht de afgelopen jaren gericht is geweest op het realiseren van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling door te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad. De uitwerking van deze doelstelling vraagt echter om nadere concretisering.

Het college herkent de conclusie dat het Zwijndrechtse woonbeleid actueel en samenhangend is en dat de ambitie breed gedragen is. Het is positief dat de Rekenkamer dit bevestigt. De Rekenkamer geeft terecht aan dat de beleidsdoelstelling van een evenwichtige woningvoorraad concreter kan worden uitgewerkt. De relatie tussen de beleidsdoelen en de bredere maatschappelijke effecten zoals leefbaarheid, doorstroming en beheersing van kosten in het sociaal domein in toekomstige documenten duidelijker kan worden toegelicht.

Aanbeveling 1
Raad en college: versterk de beleidsmatige samenhang, concreetheid en bestuurlijke sturing binnen het woonbeleid.

Het college onderschrijft de aanbeveling om de doelstelling van een evenwichtige woningvoorraad in toekomstige documenten verder te verduidelijken. Het college merkt daarbij op dat deze doelstelling niet eenvoudig in vaste eindwaarden is te vatten. Zwijndrecht stuurt immers niet op kenmerken van inwoners, maar op woningbouwsegmenten en op het verbeteren van doorstroming, omdat dit de elementen zijn die de gemeente daadwerkelijk kan beïnvloeden. De mate van evenwichtigheid hangt bovendien af van ontwikkelingen in de woningmarkt en in de bevolking, die niet altijd vooraf precies zijn vast te leggen.

Het college zal bij de uitwerking van het toekomstige volkshuisvestingsprogramma bezien op welke wijze de doelstelling verder kan worden aangescherpt, zodat de inzichtelijkheid voor raad en partners wordt vergroot.

Conclusie 2
De Rekenkamer concludeert dat de woningbouwrealisatie achterblijft bij de gestelde doelen.

Het college herkent dat de woningbouwrealisatie in de periode 2020-2025 achterblijft bij de ambities. Daarbij is het echter essentieel om te benadrukken dat dit volledig in lijn is met de verwachte doorlooptijd van woningbouwprojecten. De realisatie van nieuwe woningen vergt gemiddeld 7 tot 10 jaar, van initiatief tot oplevering. In 2018 stond de woningbouwprogrammering feitelijk op nul. Sindsdien is intensief gestuurd op het opbouwen van een realistische programmering en het versnellen van planvorming.

Dat de opleveringen in de periode 2020–2025 nog beperkt zijn, is daarmee geen afwijking van de koers, maar een logisch gevolg van de fase waarin projecten zich bevonden. De effecten van deze inzet worden inmiddels zichtbaar. Vanaf dit jaar staan er jaarlijks substantiële opleveringen gepland. Tot en met 2030 gaat het om ruim 1.300 woningen, en in de periode 2030-2035 nog eens ruim 1.100 woningen. Deze ontwikkeling is ook opgenomen in het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling.

Het college acht het daarom van belang te benadrukken dat de huidige realisatie past binnen de geplande fasering en dat de komende jaren een representatiever beeld zullen geven van de daadwerkelijke effecten van het woonbeleid op doorstroming, differentiatie en bevolkingssamenstelling.

Aanbeveling 2
College: zet in op uitvoering van harde en zachte plannen en breidt de monitoring uit.

Het college onderschrijft het belang van actieve sturing op zowel harde als zachte plannen. Deze werkwijze is reeds structureel onderdeel van de uitvoering. Binnen de woningbouwprogrammering wordt continu geprioriteerd en gefaseerd, en waar nodig bijgestuurd om projecten tijdig tot realisatie te brengen. Daarnaast ontwikkelt het college doorlopend nieuwe plannen om de continuïteit van de

woningbouwproductie na 2030 te borgen. Deze aanpak sluit aan bij de lange doorlooptijden van woningbouwprojecten en vormt een essentieel onderdeel van de strategie die sinds 2018 is ingezet.

Het college herkent de aanbeveling om de monitoring uit te breiden met inzicht in verhuisbewegingen vanuit nieuwbouw, maar wijst erop dat deze informatie reeds beschikbaar is. Deze gegevens worden actief benut bij de programmering en bij de beoordeling van de bijdrage van projecten aan de beleidsdoelstellingen. Het college zal deze monitoring blijven actualiseren en toepassen in de verdere uitvoering van het woonbeleid.

Conclusie 3
De Rekenkamer stelt vast dat het woonbeleid de lokale ambitie dient en wat betreft sturing op betaalbaarheid bewust afwijkt van provinciale en landelijke kaders.

Het college herkent de conclusie dat Zwijndrecht bewust afwijkt van regionale en landelijke kaders op het punt van sociale en betaalbare woningbouw. Deze keuze is gebaseerd op de lokale uitgangspositie en de ambitie om te sturen op een meer evenwichtige woningvoorraad. De verwijzing naar de Wet versterking regie volkshuisvesting ziet echter op toekomstige ontwikkelingen en valt buiten de onderzoeksperiode 2020-2025. De effecten van deze wet zullen pas in de komende jaren relevant worden.

Het is mogelijk om de huidige koers te continueren, mits binnen de regio afspraken worden gemaakt over compensatie van het aandeel sociale en betaalbare woningen. Dit is ook de inzet van Zwijndrecht binnen de regionale afstemming en vormt een belangrijk uitgangspunt voor de regionale afspraken die gemaakt worden ten behoeve van de Wet versterking regie volkshuisvesting.

Aanbeveling 3
Raad en college: anticipeer op de Wet versterking regie volkshuisvesting en positioneer de lokale woonambitie strategisch binnen regionale en bovenregionale kaders.

Het college onderschrijft het belang van een duidelijke en onderbouwde positionering van de Zwijndrechtse woonambitie binnen de regionale en bovenregionale kaders. Deze aanbeveling sluit aan bij de inzet die Zwijndrecht afgelopen periode al heeft geleverd in de regionale afstemming. Het college werkt structureel aan het borgen van de lokale koers binnen de regio en heeft hier het afgelopen jaar opnieuw intensief op ingezet.

De constatering van de Rekenkamer dat de Zwijndrechtse uitgangspositie "inhoudelijk verdedigbaar" is, is op zichzelf niet voldoende. Juist de regionale acceptatie van deze uitgangspositie is de kern van het vraagstuk. Voor het kunnen continueren van de huidige koers is het noodzakelijk dat regiogemeenten bereid zijn het hogere aandeel sociale en betaalbare woningen regionaal te compenseren. Dat is precies het onderwerp waarover de afgelopen jaren intensief is onderhandeld en waarover nog geen definitieve afspraken zijn bereikt, omdat de belangen en uitgangsposities tussen gemeenten uiteenlopen. Dit blijft een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke inzet van Zwijndrecht.

Conclusie 4
De Rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad tijdig beleidskaders heeft vastgesteld en goed geïnformeerd wordt door het college. Tegelijkertijd vraagt de veranderende rolverdeling als gevolg van de Wet regie op de volkshuisvesting om nieuwe afspraken.

Het college herkent de conclusie dat de veranderende rolverdeling tussen raad en college aandacht vraagt, mede in het licht van de Wet versterking regie volkshuisvesting. Deze ontwikkeling heeft vooral betrekking op de toekomstige situatie en niet op de onderzoeksperiode 2020-2025.

De koers van Zwijndrecht is gericht op doorstroming en het realiseren van een meer evenwichtige woningvoorraad. Omdat de opgave vooral gaat over structurele en demografische correcties in de woningvoorraad, is een brede inwonersparticipatie minder vanzelfsprekend. Zo zijn inwoners en maatschappelijke partners actief betrokken bij de Woonzorgvisie, die integraal onderdeel uitmaakt van het woonbeleid.

Aanbeveling 4
Raad en college: maak duidelijke afspraken over de rol van de gemeenteraad bij het volkshuisvestingsprogramma.

Het college onderschrijft het belang van een heldere rolverdeling tussen raad en college, mede in het licht van de Wet versterking regie volkshuisvesting. De Omgevingsvisie en het raadsprogramma geven richting aan het volkshuisvestingsprogramma, maar vragen nog verdere uitwerking op het woonbeleid. Het college zal de aanbeveling overnemen en de gemeenteraad daarom actief betrekken bij de totstandkoming van het volkshuisvestingsprogramma. Hierdoor kan de raad tijdig kan meegeven welke kaders en accenten van belang zijn.

Het is niet realistisch om dergelijke afspraken al in de tweede helft van 2026 te formaliseren, omdat in die periode de regionale volkshuisvestingsafspraken nog in ontwikkeling zijn. Pas na afronding daarvan kan het lokale volkshuisvestingsprogramma worden opgesteld. Het is daarom van belang dat de Omgevingsvisie en het raadsprogramma tijdig en inhoudelijk op orde zijn, zodat zij als stevige basis dienen voor de verdere uitwerking.

Afsluiting
Het college kijkt uit naar de inhoudelijke reflectie van de gemeenteraad op het rapport, de aanbevelingen en deze bestuurlijke reactie.

Met vriendelijke groet,
College van burgemeester en wethouders gemeente Zwijndrecht

De secretaris De burgemeester

4. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op haar rapport Effectiviteit van het Woonbeleid. We zijn verheugd dat de hoofdlijnen van ons rapport worden herkend en erkend. Wij willen nog enkele opmerkingen maken bij de reactie van het college.

Het college gaat in zijn reactie bij onze eerste aanbeveling vooral in op het concretiseren van de doelstelling ‘evenwichtige woningvoorraad’. In onze aanbeveling vragen we juist ook aandacht om verder te kijken. Wat wil je als gemeente maatschappelijk bereiken en welke beleidsdoelstellingen op het gebied van wonen kunnen daaraan bijdragen? Juist dat grotere verhaal kan bijdragen aan het constructieve gesprek met partners en de regio over eventueel afwijkende beleidskeuzes die de gemeente Zwijndrecht wil maken.

Onze opmerking sluit ook aan bij de reactie van het college op onze derde aanbeveling. De nadruk lijkt te liggen op het continueren van de huidige koers dat Zwijndrecht ruimte wil om minder betaalbare woningen toe te voegen en dat de regio meer betaalbaar zou moeten bouwen. Echter de huidige koers heeft niet geleid tot het maken van afspraken. Daarom vragen wij nogmaals aandacht voor onze aanbeveling die zich richt op het strategisch positioneren van Zwijndrecht in de regio en op het voeren van een constructieve dialoog.

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van haar rapport in de gemeenteraad en zal de ontwikkelingen op dit terrein met belangstelling blijven volgen.

Nota van bevindingen

1. Onderzoek naar de effectiviteit van het woonbeleid

1.1 Aanleiding

Wonen is een belangrijk maatschappelijk vraagstuk in Nederland. De woningnood aanpakken is één van de grootste opgaven van deze tijd. Het Rijk pakt de regie op de overheid terug en stimuleert woningbouw via diverse maatregelen, zoals het sluiten van woondeals (Regionale Realisatie Agenda Wonen in de Samenwerkende regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard), maar ook het beschikbaar stellen van financiële middelen. Ook de provincie Zuid-Holland vervult een sturende rol in dit proces door het stellen van beleidskaders én het beschikbaar stellen van financiële middelen ter ondersteuning van de woningbouwopgave.
Binnen de gemeente Zwijndrecht staat wonen hoog op de agenda, mede door de brede politieke belangstelling. Dit blijkt uit gesprekken die de Rekenkamer in het voorjaar van 2025 met raadsfracties heeft gevoerd in het kader van de onderzoeksprogrammering. Met het gemeentelijk Woonplan Zwijndrecht 2020-2030 en de Woningbouwstrategie Zwijndrecht 2019-2031 richt de gemeente zich op een evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad door een gemixt woonmilieu en gedifferentieerd bij te bouwen.

De Rekenkamer heeft het onderzoeksbureau Sweco gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het gemeentelijk woonbeleid. Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de impact van het huidige beleid van Zwijndrecht en aanbevelingen te formuleren voor toekomstig beleid.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te beoordelen in hoeverre het Zwijndrechts woonbeleid effectief is in het realiseren van de gestelde doelstellingen. Dit doen we door te kijken naar het beleid en de beleidsinstrumenten, de uitvoering van het beleid en samenwerking, de inzet van middelen en subsidies en de behaalde resultaten. Daarbij horen onderstaande onderzoeksvragen. Het Rekenkameronderzoek richt zich op de periode 2020 – 2025, met een doorkijk naar 2030.



Hoofdvraag
In hoeverre is het Zwijndrechts woonbeleid effectief in het realiseren van haar doelstellingen?

Beleid

1. Wat is het Zwijndrechts woonbeleid en welke belangrijkste beleidsinstrumenten zet het gemeentebestuur in om dat beleid uit te voeren?
2. Sluit het gemeentelijk beleid aan bij het regionale en landelijke beleid?

Uitvoering

3. Welke organisaties/partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het Zwijndrechts woonbeleid, en hoe wordt deze samenwerking vormgegeven?
4. Welke financiële middelen zet de gemeente in voor de uitvoering van het woonbeleid?
5. Van welke provinciale en landelijke regelingen en subsidies maakt Zwijndrecht gebruik om haar woonbeleid te ondersteunen.

Realisatie

6. Welke inzichten heeft de gemeente Zwijndrecht over de (lokale en regionale) vraag en aanbod van woningen, ten aanzien van woningtypen, segmenten en doelgroepen in de periode 2020 – 2030.
7. Tot welke resultaten en effecten in relatie tot de gestelde doelen leidt de uitvoering van het beleid?
    a. In hoeverre zijn de bouwambities in de afgelopen vijf jaar gerealiseerd, in aantallen naar type en segment?
    b. Is er inzicht welke type kopers hebben gekocht (starter, doorstromer) en is er inzicht bij nieuwbouw of de kopers/ huurders uit de gemeente of daarbuiten komen?
8. Waarom werden woningbouwprojecten wel of niet gerealiseerd?

Monitoring en (bij)sturing gemeenteraad

9. Hoe pakt de raad zijn rollen (kaderstelling, controle, volksvertegenwoordiging) op het beleidsdossier wonen?

Centraal uitgangspunt in dit onderzoek is dat de uitkomsten betrokkenen vooruit moeten helpen. Het accent ligt op leren van ervaringen, het bieden van een doorkijk naar de toekomst, en het formuleren van concrete aanbevelingen die bijdragen aan verdere verbetering van het woonbeleid.

1.3 Onderzoeksopzet

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. We zijn gestart met een beleidsreconstructie door middel van een uitgebreide analyse van relevante documenten. Vervolgens zijn interviews afgenomen bij verschillende ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en met externe actoren, zoals met een ontwikkelende partij en twee woningcorporaties. Ook is er een bijeenkomst geweest met de afvaardiging van de gemeenteraad. De concept-Nota van bevindingen is voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Meer informatie over de geraadpleegde bronnen staat in bijlage I.

Legenda beoordeling normenkader

In de Nota van Bevindingen is per kernbevinding beoordeeld in hoeverre de gemeente aan de betreffende norm voldoet. Deze beoordeling is gebaseerd op een samenhangende weging van meerdere indicatoren en weergegeven met behulp van gekleurde bolletjes.

- Groen – voldoet: de gemeente voldoet aan de norm.
- Geel – voldoet deels: de gemeente voldoet deels aan de norm; de basis is aanwezig, maar er zijn aandachtspunten of verbeteringen mogelijk.
- Rood – voldoet niet: de gemeente voldoet niet aan de norm; essentiële elementen ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt.

De toegekende kleur geeft een samenvattend oordeel weer op basis van het geheel aan bevindingen en indicatoren. Niet elke afzonderlijke indicator hoeft daarbij volledig te voldoen om tot een positief oordeel te komen.

1.4 Leeswijzer

De nota van bevindingen is opgebouwd uit 6 hoofstukken. Hoofstuk 2 geeft inzicht in het woonbeleid van Zwijndrecht. Het bevat beleidsdoelen, thema's en bevindingen over helderheid en aansluiting op regionale en landelijke kaders. Hoofdstuk 3 behandelt de uitvoering van het beleid met aandacht voor samenwerking, financiële middelen, subsidies en ambtelijke capaciteit. Hoofdstuk 4 analyseert de woningbouwrealisatie: woningbouwproductie, programmering en verhuisstromen. In Hoofdstuk 5 kijken we hoe de raad zijn rollen pakt op het beleidsdossier wonen. Het laatste hoofdstuk is de beantwoording van de onderzoeksvragen. In de bijlage staat de bronnenlijst, interviews en het normenkader dat als toetsingsbasis is gebruikt.

2. Woonbeleid gemeente Zwijndrecht

In dit hoofdstuk staat het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht centraal. Het hoofdstuk begint met onze kernbevindingen. Vervolgens gaan we in op enkele kerncijfers van Zwijndrecht. Daarna beschrijven we het Zwijndrechts woonbeleid en de beleidsinstrumenten die het gemeentebestuur inzet om dit beleid uit te voeren (deelvraag 1). Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de mate waarin het gemeentelijk woonbeleid aansluit bij het regionale en landelijke beleid (deelvraag 2).

2.1 Kernbevindingen

In deze paragraaf beantwoorden we op hoofdlijnen onze onderzoeksvraag en daaraan gerelateerde normen.

1. Het woonbeleid is helder, actueel en voorzien van passende doelstellingen, prioriteiten en beleidsinstrumenten

Het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht kent een duidelijke en consistente beleidslijn. De centrale ambitie – het realiseren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling via differentiatie van de woningvoorraad en het bevorderen van doorstroming – is helder geformuleerd en vastgelegd in samenhangende en actuele beleidsdocumenten, waaronder de Woningbouwstrategie (2019) en het Woonplan Zwijndrecht 2020–2030. Het Woonplan 2020-2030 is in het najaar geactualiseerd en is deels vooruitlopend aangepast aan aankomende wet- en regelgeving.

‘Evenwichtige bevolkingssamenstelling’ is een brede, meerjarige raadsdoelstelling die door meerdere beleidsdomeinen wordt beïnvloed (o.a. sociaal domein, onderwijs, zorg, veiligheid, economie). Het woonbeleid draagt hieraan bij, via de doelstelling van een evenwichtige woningvoorraad. De doelen van het woonbeleid zijn breed gedeeld binnen de gemeente.

De beleidsdoelstelling evenwichtige woningvoorraad is niet volledig SMART uitgewerkt. Er is niet helder opgenomen wanneer er sprake is van een evenwichtige woningvoorraad en op welke termijn de gemeente deze doelstelling bereikt wil hebben. In verschillende beleidsstukken staan weliswaar elementen, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de sociale huurvoorraad. Het ontbreekt echter aan een expliciete norm voor een evenwichtige woningvoorraad, waardoor sturing lastig is en niet kan worden bepaald wanneer dit doel is bereikt. Het meer SMART maken kan bijvoorbeeld door aan te geven dat het doel is dat de woningvoorraad in 2040 of 2050 bestaat uit bepaalde percentage sociale huur, middensegment en dure woningen. Vervolgens kan de gemeente aangegeven het de komende jaren op stuurt in woningbouwprojecten en herstructurering, om op dat niveau te komen.

De gemeente beschikt over een passend instrumentarium, zoals o.a. opkoopbescherming, zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en startersleningen. Deze instrumenten sluiten logisch aan bij de betaalbaarheidsdoelen. De beleidsmatige sturing op de woonopgave wordt aanvullend versterkt door het grondbeleid, waardoor zowel programmatisch als ruimtelijk/bedrijfsmatig gericht kan worden gestuurd op de realisatie van de woonopgave.



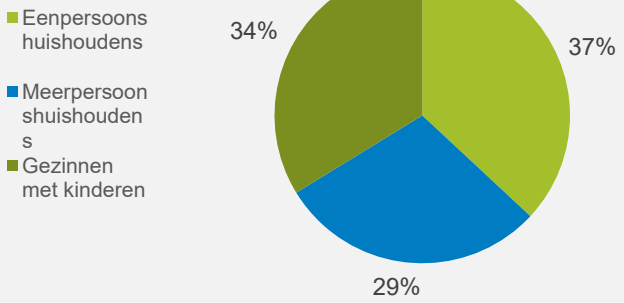
2. Het gemeentelijk beleid is consistent met regionaal en nationaal beleid en regelgeving.

Het woonbeleid van Zwijndrecht sluit in algemene zin aan bij de nationale ambitie om de woningbouwproductie te verhogen. Tegelijkertijd wijkt de gekozen beleidskoers op onderdelen af van

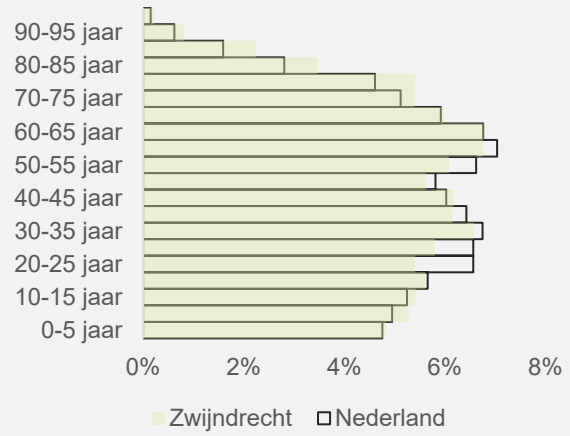
landelijke en provinciale kaders, met name ten aanzien van het aandeel betaalbare woningen en sociale huur. Dit is een bewuste overweging van de gemeente om haar doelstelling voor een evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad te bereiken. Daarnaast zal de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting de beleidsruimte van de gemeente beïnvloeden. Deze wet beperkt waarschijnlijk de beleidsruimte voor gemeenten met strikte instructies over het toevoegen van betaalbare woningen en vraagt om regionale afstemming.

2.2 Gemeente Zwijndrecht in cijfers

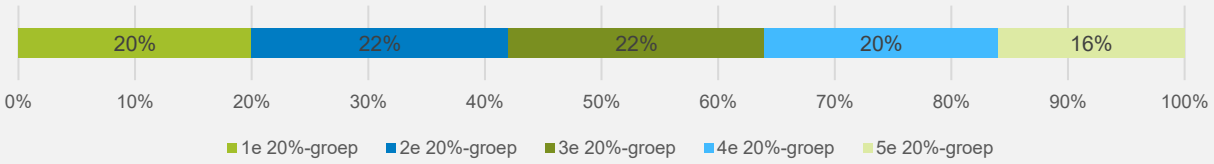
De Zuid-Hollandse gemeente Zwijndrecht telt per 1 januari 2025 44.669 inwoners (CBS). Van oudsher is gemeente Zwijndrecht sterk verbonden met water en industrie, wat een belangrijke invloed heeft gehad op de ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling. Zwijndrecht is zowel een gezinsgemeente als een gemeente met relatief veel ouderen (Figuur 1 en 2). De prognose voor Zwijndrecht is dat de vergrijzing verder toeneemt (ABF Research, 2025). De inkomensverdeling in Zwijndrecht wijkt beperkt af van het landelijk gemiddelde (Figuur 3). Het aandeel huishoudens met hoge inkomens, in het laatste kwintiel bedraagt 16% en is daarmee lager dan landelijk, terwijl het aandeel middeninkomens relatief groot is. Het aandeel huishoudens dat algemene bijstand ontvangt ligt met 5,6% iets boven het landelijk gemiddelde van 5,1%. Het gemiddeld besteedbaar inkomen bedroeg in 2024 €58.600, tegenover €60.200 landelijk. Deze inkomensstructuur wijst op een overwegend middeninkomensprofiel, met beperkte draagkracht aan de bovenkant van de markt. De woningvoorraad in Zwijndrecht bestaat in 2025 uit 20.758 woningen (CBS). Het grootste deel hiervan is koopwoning (57%). Daarnaast bestaat 37% van de woningvoorraad uit sociale huurwoningen (ABF Research, 2024), wat aanzienlijk hoger is dan het landelijk gemiddelde van 28%. Binnen de koopvoorraad heeft een groot aandeel van de woningen een relatief lage WOZ-waarde: meer dan de helft (54%) heeft een WOZ-waarde tot maximaal €355.000 (prijspeil 2023), tegenover 38% landelijk.
In het verleden is er veel eenzijdige woningbouw (sociale huur en goedkope koop) gerealiseerd, wat heeft geleid tot een weinig gedifferentieerde woningvoorraad. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor een wooncarrière binnen de gemeente beperkt en wijken inwoners uit naar andere gemeenten in de regio.



Figuur 1 Type huishoudens Zwijndrecht | Bron: CBS 2025



Figuur 2 Bevolkingsopbouw | Bron: CBS 2025



Figuur 3 Inkomensverdeling naar 20% groepen Bron: CBS 2025
Toelichting: de totale bevolking in Nederland is ingedeeld in 5 groepen naar inkomen. Deze figuur laat zien in hoeverre Zwijndrecht afwijkt van dit Nederlandse gemiddelde.

2.3 Beleidsdoelen

In 2018 is het Raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht 2018-2022 vastgesteld, met daarin de prioriteiten voor een realisatie van een evenwichtige bevolkingsopbouw en groei van de regionale economie, langs de lijnen van het thema wonen, bouwen en wooncarrière.
In de periode 2019-2020 zijn de belangrijkste keuzes vastgelegd in allereerst de Woningbouwstrategie 2019 en daarna het Woonplan Zwijndrecht 2020–2030. Deze documenten vormen de ruggengraat van het huidige beleid: nadruk op binnenstedelijke verdichting, differentiatie van het woningaanbod en een gecontroleerde afbouw van de sociale voorraad om tot een meer evenwichtige woningmarkt te komen. In samenwerking met corporaties zijn prestatieafspraken gemaakt die deze koers moeten verankeren, met aandacht voor zowel doorstroming als toekomstbestendigheid.

Tijdens het onderzoek is het Woonplan 2020–2030 geactualiseerd. Daarbij is zoveel mogelijk geanticipeerd op de Wet versterking regie volkshuisvesting. Zo is de Woonzorgvisie geïntegreerd en zijn de aandachts-groepen uitgebreid, in lijn met deze wet. Daarnaast beschrijft het Woonplan de mogelijke gevolgen voor het woningbouwprogramma. Hoewel het woonplan daardoor wat van vorm is veranderd, zet de gemeente Zwijndrecht het bestaande beleid voort. Het geactualiseerde woonplan sluit aan bij de doelstellingen uit het raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht 2.0.

2.3.1 Beleidscontext

De context – zowel landelijk, regionaal als lokaal - is sinds 2020 aanzienlijk veranderd. Voordat we inzoomen op het lokale beleid, gaan we in op de landelijke en regionale context om zo een volledig beeld te schetsen. De woningmarkt is sinds 2020 structureel krapper geworden: prijzen stegen, het aanbod daalde en de doorlooptijd van verkopen nam sterk af. Dit heeft ertoe geleid dat de rolinvulling van de Rijksoverheid in de afgelopen jaren op de woningmarkt steviger is geworden. De Rijksoverheid pakt de regie terug op de woningmarkt. Het Rijk werkt via afspraken aan het realiseren van een evenwichtige woningmarkt. Dat doet zij via de Nationale Woon- en Bouwagenda 2022. Als uitwerking van de Nationale Woon- en Bouwagenda heeft de minister voor Volkshuisvesting in 2023 met 35 regio's woondeals gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over het aantal te bouwen woningen. Zwijndrecht behoort tot de regio Samenwerkende regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard. Inmiddels zijn er verschillende wetten van kracht die de sturing op de woningmarkt vergroten. Zo werd in 2023 de Wet goed verhuurder-schap ingevoerd en is er sinds 2024 de Wet Betaalbare huur. Het Rijk werkt momenteel aan de Wet Versterking regie Volkshuisvesting, die naar verwachting op 1 juli 2026 in werking treedt. Door de veranderende wetgeving en afspraken over aantallen en betaalbaarheid is de tijdlijn in dit onderzoek

belangrijk. In onderstaand kader is het landelijk, provinciaal en regionaal beleid opgenomen gericht op woningprogrammering.

Landelijke beleid | Wet Versterking regie Volkshuisvesting 2026

De Wet Versterking regie Volkshuisvesting treedt naar verwachting op 1 juli 2026 in werking. De wet geeft overheden meer bevoegdheden op de woningbouw te sturen, met als doel meer grip te krijgen op hoeveel, waar en voor wie er gebouwd wordt.

Nieuwbouw moet bestaan uit minimaal 2/3e betaalbare woningen[4] (huur en koop) en 30% van alle nieuwbouw moet uit sociale huur bestaan. Deze doelstelling geldt landelijk, provinciaal en regionaal en dus niet per gemeente, per wijk of per project. Zo is er ruimte voor lokaal maatwerk. Op basis van de contouren van de Wet Versterking regie Volkshuisvesting mag worden verwacht dat Zwijndrecht een instructieregel van 40% middensegment woningen zal krijgen. Daarnaast zal er in regionale afstemming bepaald moeten worden welke bijdrage gemeenten leveren aan de realisatieopgaven voor betaalbare woningen, sociale huur en specifieke doelgroepen. Dit is onderwerp van bespreking binnen de regio. De gemeente is actief betrokken bij deze afstemming en bereidt zich beleidsmatig en planmatig voor op de implementatie van de Wet Versterking regie Volkshuisvesting.

Provinciaal beleid | Omgevingsvisie Zuid Holland 2024

Gemeenten stellen op basis van de provinciale doelstellingen jaarlijks gezamenlijk een regionaal woningbouwprogramma op. Zwijndrecht behoort tot de Samenwerkende regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard. Het regionale woningbouwprogramma wordt jaarlijks door de regiogemeenten en Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland vastgesteld. Programmeren is toegestaan tot 130% en realisatie tot 100% van de provinciale behoefteraming. Dit minimumpercentage is een criterium voor realisatie en biedt de mogelijkheid om het gesprek met de provincie aan te gaan over mogelijke versnellingsmogelijkheden en knelpunten.

De provincie stuurt op de volgende doelstellingen:

- Minimaal 2/3e betaalbare woningen (huur en koop) vanaf 2025 in het regionale woningbouwprogramma (nieuwbouw);
- Waarvan minimaal de helft sociale huurwoningen, dus minimaal 1/3e vanaf 2025 in het regionale woningbouwprogramma;
- Doorgroeien naar minimaal 30% sociale huur in de totale woningvoorraad per gemeente.

Gemeenten die substantieel minder sociale huurwoningen in de voorraad hebben dienen meer dan 1/3e sociaal in de gemeentelijke woningbouwprogrammering te realiseren. Een gemeente die meer dan 1/3e

[4] Betaalbare woningen: sociale huur, middenhuur (t/m 186 WWS punten) en betaalbare koop tot €405.000 (prijspeil 2025)

sociale huurwoningen in de bestaande woningvoorraad heeft, kan een lager aandeel realiseren, mits de totale voorraad niet daalt onder de 30%. Hierover maakt de provincie maatwerkafspraken.

Regionaal beleid | Regionale Realisatie Agenda Wonen Samenwerkende Regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard 2023

Op 14 maart 2023 is de 'Regionale Realisatie Agenda Wonen Samenwerkende regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard' ondertekend (RRA). In de RRA is opgenomen dat de samenwerkende regio's zich samen met de woningcorporaties en andere partijen inspannen voor realisatie van 20.793 woningen tot 2030. Specifiek voor de Drechtsteden (waaronder Zwijndrecht) betekent dit een bruto nieuwbouw van 9.412 woningen.

In de RRA zijn afspraken vastgelegd over een focus op de voortgang en versnelling van de uitvoering van de plannen, het laten vaststellen van bestemmingsplannen (zodat de harde[5] plancapaciteit op een voldoende niveau blijft) en het programmeren van voldoende betaalbare woningen (waaronder sociale huurwoningen). Ook zijn afspraken uitgewerkt over de samenwerking en de monitoring van de voortgang.

De ambitie is dat vanaf 2025 de programmering minimaal bestaat uit 2/3^{e} betaalbare woningen, waarvan de helft door corporaties wordt gebouwd. Het streven is dat ten minste twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbaar zijn.

2.3.2 Woonplan Zwijndrecht 2020-2030

De gemeente Zwijndrecht focust zich in het huidige Woonplan Zwijndrecht 2020-2030 op een evenwichtige bevolkingssamenstelling. Ze geeft daarover aan dat "*de onevenwichtige bevolkingssamenstelling het gevolg is van een onevenwichtig woningaanbod*". Het Woonplan 2020-2030 gaat in op zes thema's: 1) woningbouw 2) woonmilieu, woningtype en woningkwaliteit, 3) sociale huur, 4) flexwonen, 5) bijzondere woonwensen en 6) energie neutrale gemeente. Per thema zijn een of meerdere beleidsdoelen geformuleerd. De eerste drie thema's zijn gericht op het bereiken van een evenwichtige woningvoorraad. We zoomen hieronder in op deze thema's. Het woonplan vormt een belangrijke basis voor het opstellen van prestatieafspraken met de woningcorporaties Woonkracht10, Trivire en Woningbouwvereniging Heerjansdam.

Thema woningbouw

Forse uitbreiding van de woningvoorraad
In de periode vanaf 2020 tot en met 2030 wil de gemeente Zwijndrecht haar woningaanbod fors uitbreiden. Dit met als doel om tegemoet te komen aan de autonome groei van de woningbehoefte en de bijdrage aan de groeiambitie van de Drechtsteden. Om het aantal inwoners op termijn constant te houden, zijn er 1.400 extra woningen nodig. Deze woningbehoefte wordt met name veroorzaakt door voortgaande huishoudverdunning als gevolg van vergrijzing en individualisering. Om een bijdrage te leveren aan de groei

[5] Harde plancapaciteit bestaat uit alle plannen met een rechtstreeks bouwtitel of uitwerkingsplicht (een onherroepelijk, onherroepelijk uit te werken, vastgesteld of vastgesteld uit te werken omgevingsplan)

van Drechtsteden is er een extra opgave van 2.100 woningen. De totale woningbouwopgave komt daarmee uit op 3.500 woningen tot en met 2030 (autonome en groei Drechtsteden). In de woningbouwstrategie zijn de autonome opgave en de regionale groeiopgave bij elkaar opgeteld tot een maximaal groeiscenario van 4.900 woningen. Volledige realisatie van dit scenario zou betekenen dat Zwijndrecht een meer dan evenredige bijdrage levert aan de regionale groeiambitie.

Versnelling woningbouwproductie
Om de groeiambities te realiseren, moet de woningbouwproductie in de komende jaren omhoog stelt het Woonplan 2020-2030. Voorzien in de autonome behoefte (1.400 woningen) vraagt om een netto toevoeging van 127 woningen per jaar tussen 2020 en 2030. Evenredig bijdragen aan de regionale groeiopgave (3.500 woningen) betekent dat de voorraad gemiddeld met 318 woningen per jaar moet groeien. Om volledige realisatie van het maximaal groeiscenario te bereiken (om per saldo 4.900 woningen toe te voegen), is een gemiddelde jaarlijkse nettoproductie[6] van 445 woningen nodig.

Thema woonmilieu, woningtype en woningkwaliteit

De juiste woningen op de juiste plek
Het bouwen in hoge dichtheden wil de gemeente beperken tot specifieke locaties, met name in het centrumgebied. Inwoners willen rustig en groen wonen, in een stad met goede voorzieningen. Daarnaast heeft de gemeente behoefte aan grotere en duurdere grondgebonden woningen om het woningaanbod en de verschillende typen woningen in balans te brengen. Deze behoefte staat centraal in de woningbouwstrategie van Zwijndrecht.

Verbeteropgave bestaande voorraad
Er ligt voor de komende jaren een opgave om de bestaande woningvoorraad te verbeteren. De bestaande woningvoorraad sluit niet volledig aan op de woningbehoefte, een groot deel is relatief klein en technisch verouderd. De gemeente maakt met de woningcorporaties en de huurdersverenigingen hierover prestatieafspraken. Particuliere eigenaren zijn primair zelf verantwoordelijk voor onderhoud, verbetering en verduurzaming van hun bezit. De gemeente stimuleert en faciliteert dit met heldere communicatie over verschillende subsidiemogelijkheden vanuit de gemeente zelf en andere overheden voor zowel individuele eigenaren als voor verenigingen van eigenaren (vve's). Grootschalige herstructurering van de particuliere woningvoorraad zal hierdoor de komende jaren niet aan de orde zijn. Dit benadrukt het belang van nieuwbouw die de bestaande voorraad aanvult, in plaats van beconcurreert.

Nieuwe inwoners aantrekken
Door duurdere woningen te bouwen wil Zwijndrecht hoopopgeleiden en koopkrachtige inwoners behouden en nieuwe inwoners aantrekken. Met een aantrekkelijk woningaanbod kunnen ook huishoudens zonder binding met Zwijndrecht of de Drechtsteden zich in Zwijndrecht vestigen.

[6] Netto woningbouwproductie is het werkelijke aantal woningen dat per saldo wordt toegevoegd aan de woningvoorraad. Daarin zijn getransformeerde, onttrokken en gesloopte woningen verrekend.

Gewenste omvang en samenstelling sociale voorraad

Zwijndrecht voert een pas-op-de-plaats-beleid in het sociale huursegment. Dit houdt in dat de totale voorraad corporatiewoningen niet groter mag zijn dan de omvang per 1 januari 2016. Het doel van dit beleid is het bevorderen van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad. De drie woningcorporaties die actief zijn in de gemeente Zwijndrecht hadden in 2016 gezamenlijk 7.529 woningen in bezit. Dit aantal geldt als de maximaal gewenste omvang van de corporatievoorraad richting 2030.

Binnen deze totale voorraad van maximaal 7.529 woningen wordt gestuurd op een vermindering van het aantal woningen met een huur tot aan de aftoppingsgrenzen.[7] Het Woonplan 2020–2030 stelt dat het aantal woningen met een huur tot aan de aftoppingsgrens met 600 wordt verminderd: van 6.711 woningen in 2016 naar maximaal 6.111 woningen in 2026. De aftoppingsgrenzen zijn wettelijk vastgestelde maximale huurprijzen binnen het sociale huurstelsel, die bepalend zijn voor de hoogte van de huurtoeslag. De aftoppingsgrenzen verschillen naar huishoudtype en inkomen. Woningen met een huur tot aan de aftoppingsgrenzen wijzen corporaties primair toe aan huishoudens met de laagste inkomens. Binnen deze beleidskaders is er ruimte om het sociale huuraanbod te differentiëren, te verduurzamen en waar nodig geschikt te maken voor langer zelfstandig wonen, met zorg en ondersteuning aan huis.

2.3.3 Beleidsinstrumenten

De gemeente Zwijndrecht zet verschillende instrumenten in om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Zo is de opkoopbescherming ingevoerd om de bestaande betaalbare woningvoorraad te beschermen tegen opkoop door beleggers. Daarnaast hanteert de gemeente instrumenten, zoals een anti-speculatiebeding en een zelfbewoningsplicht via anterieure overeenkomsten, waarmee de gemeente borgt dat woningen daadwerkelijk beschikbaar blijven voor eigen bewoning. Ter ondersteuning van specifieke doelgroepen biedt Zwijndrecht bovendien startersleningen aan, waarmee starters gemakkelijker toegang krijgen tot de koopwoningmarkt.

2.4 Bevindingen

De beleidsdoelstelling van de gemeente Zwijndrecht om te komen tot een evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad is binnen de organisatie en bij samenwerkingspartners helder. Het beleid geeft echter geen concrete invulling aan wat onder een evenwichtige woningvoorraad wordt verstaan om te komen tot een evenwichtige bevolkingssamenstellingen en wanneer dit doel als bereikt kan worden beschouwd. In de nulmeting van het raadsprogramma Balans van de woningvoorraad (2023) is wel beschreven hoe een divers woningaanbod kan bijdragen aan dit evenwicht. Voor het monitoren van de balans in de woningvoorraad zijn de volgende indicatoren vastgesteld.

[7] Huurprijsgrenzen sociale huur in 2025:
Kwaliteitsgrens € 477,20 | eerste aftoppingsgrens € 682,96 | tweede aftoppingsgrens € 731,93 | DAEB-huurgrens € 900,07

Enkel aan de indicator ‘% woningen sociale woningvoorraad’ zijn concrete streefwaarden gekoppeld (afbeelding 1).

Programma 2: Wonen, bouwen en wooncarrière		0-meting	Streefwaarde
Aantal en percentage koopwoningen *WOZ-waarden gekoppeld aan de categorieën verschillen per jaar. Weergegeven waarden zijn voor 2023.*	Goedkoop €50.000 tot € 250.000	1.561 koopwoningen / 14% (1 januari 2023)	Aantal goedkope woningen als maximum handhaven (1.5651), maar als % van de voorraad koopwoningen verminderen (maximaal 14%)
	Betaalbaar €250.000 tot €355.000	5.343 koopwoningen / 47%	Aantal ‘betaalbare’ woningen uitbreiden (>5.343 koopwoningen), maar als percentage van de voorraad koopwoningen maximaal gelijk houden (maximaal 47%)
	Middelduur €355.000 tot €485.000	2.655 koopwoningen / 23%	Aantal middeldure koopwoningen uitbreiden (minimaal 2.655 koopwoningen en 23%)
	Duur Vanaf €485.000	1.832 koopwoningen / 16%	Aantal dure koopwoningen uitbreiden (minimaal 1.832 koopwoningen en 16%)
% woningen sociale woningvoorraad	Tot liberalisatiegrens	7.447 huurwoningen / 36% (2021)	Aantal sociale huurwoningen gelijk houden (7.447), maar percentage verminderen door verruiming van de woningvoorraad (33%)
	Tot 2e aftoppingsgrens	6.813 huurwoningen / 33%	Aandeel sociale huurwoningen tot 2e aftoppingsgrens verlagen naar 28%.
Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden		€46.600 (2020)	Een evenwichtiger woningaanbod zou moeten leiden tot een evenwichtigere bevolkingssamenstelling en dus een hoger gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden in Zwijndrecht.

Afbeelding 1: weergave uit nulmeting raadsprogramma Balans van de woningvoorraad 2023

De gemeente benadrukt dat een evenwichtige bevolkingssamenstelling van belang is om de kostenontwikkeling in het sociaal domein te beheersen en het voorzieningenniveau op peil te houden. In meerdere gesprekken wordt daarbij benadrukt dat deze beleidslijn een lange termijn vraagt. Pas bij een consistente voortzetting van het beleid over een periode van tien jaar of langer worden effecten zichtbaar. De woningbouwopgave speelt hierin een belangrijke rol, zowel in aantallen als in kwaliteit. Naast nieuwbouw zet de gemeente in op het versterken van de bestaande woningvoorraad: niet door afbouw, maar door ombouw. Hiermee wordt bedoeld dat in bepaalde wijken wordt gestuurd op een andere instroom (meer hogere inkomens) en daarmee op een gewijzigde wijksamenstelling.

De gemeentelijke beleidsdoelstellingen sluiten momenteel niet volledig aan op nationale, provinciale en regionale kaders. Met het pas-op-de-plaats beleid stuurt Zwijndrecht actief op de bouw van middeldure en duurdere woningen. Dit terwijl de andere overheden uitgaan van minimaal twee derde betaalbare woningbouw en een aandeel van minimaal 30% sociale huur. Provinciaal beleid geeft aan dat gemeenten met een bestaande sociale huurvoorraad van meer dan een derde hiervan kunnen afwijken, mits het aandeel niet onder de 30% zakt en hierover maatwerkafspraken worden gemaakt met de provincie. Wat dit concreet betekent voor Zwijndrecht en haar beleidsdoelen is nog niet duidelijk. Er zijn ook nog geen maatwerkafspraken gemaakt. De ambtelijke organisatie verwacht dat de Wet Versterking regie Volkshuisvesting ertoe leidt dat omliggende gemeenten meer sociale woningbouw realiseren, zodat regionaal een betere balans ontstaat.

Zwijndrecht ziet de Regionale Realisatie Agenda Wonen Samenwerkende regio’s Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard (RRA) als een steun in de rug voor haar ambities om te komen tot een meer regionaal evenwichtige verdeling van sociale huurwoningen en gedifferentieerde, veerkrachtige wijken (RIB 2023-0037323). Zwijndrecht wil een betere woningmix realiseren. Daarom richt de Woningbouwstrategie (2019) en het Woonplan 2020-2030 zich vooral op het bevorderen van doorstroming: mensen moeten kunnen verhuizen naar een woning die past bij hun levensfase. Concreet betekent dit een realisatie van ongeveer driekwart van de nieuw te bouwen woningen in het hogere koopsegment en een

geliberaliseerde huursector. Tegelijkertijd geeft Zwijndrecht aan dat zij ook nog betaalbaar bouwen, in lijn met doelstellingen vanuit het Rijk. Zwijndrecht gaat met de ondertekening in 2023 ervan uit dat ze in de woningbouwprogrammering geen hoger percentage sociale huurwoningen hoeven op te nemen dan dat er nu in voorraad beschikbaar is. In de raadsinformatiebrief 2023-0037323 geeft het College van B&W aan dat de ingezette koers en strategie met het Raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht 2.0 en de uitgangspunten uit de RRA geheel met elkaar in lijn zijn.

De gemeente beschikt over een passend en samenhangend instrumentarium, zoals o.a. opkoopbescherming, zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en startersleningen. Deze instrumenten sluiten logisch aan bij de betaalbaarheidsdoelen. De opkoopbescherming is om te voorkomen dat beleggers koopwoningen in het goedkope en middeldure segment opkopen om te verhuren.
Voor het instrument ‘startersleningen’ geldt dat het moeilijk is om het daadwerkelijke effect te meten. Het is volgens ambtelijke organisatie niet goed vast te stellen in hoeverre starters zonder deze lening ook een woning hadden kunnen kopen. Hier doet de gemeente geen onderzoek naar. Begin 2026 beschikte de gemeente Zwijndrecht niet over een leegstandsverordening. De noodzaak hiervoor is volgens de organisatie beperkt, aangezien er weinig leegstand binnen de gemeente voorkomt. Desondanks overweegt het college de invoering van een leegstandsverordening, mede op verzoek van de gemeenteraad. In gesprekken is de inzet van een doorstroommakelaar genoemd als mogelijke maatregel voor een volgende beleidsperiode om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen, mede met het oog op de vergrijzing. Deze maatregel wordt momenteel niet toegepast.
De beleidsmatige sturing op de woonopgave wordt aangevuld door het grondbeleid, waardoor zowel programmatisch als ruimtelijk/bedrijfsmatig gericht kan worden gestuurd op de realisatie van de woonopgave.

3. Uitvoering van het beleid

Binnen de uitvoering van het beleid beoordelen we hoe de gemeente samenwerkt met betrokken partijen en hoe deze samenwerking is georganiseerd (deelvraag 3). Daarnaast beoordelen we of de financiële inzet aansluit bij de beleidsdoelen (deelvraag 4) en of de gemeente externe middelen optimaal benut (deelvraag 5).

3.1 Kernbevindingen

In deze paragraaf beantwoorden we op hoofdlijnen onze onderzoeksvraag en daaraan gerelateerde normen.

3. De samenwerking met betrokken partijen is effectief en goed georganiseerd.

De gemeente Zwijndrecht werkt structureel samen met woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en de regio Drechtsteden. Met woningcorporaties zijn, conform de Woningwet, meerjarige prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken sluiten inhoudelijk aan bij het gemeentelijk woonbeleid en zijn uitgewerkt rond vijf centrale thema's. Er is sprake van vaste overlegstructuren op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid. De samenwerking binnen het sociaal domein wordt als goed ervaren.

Binnen de samenwerking tussen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) en de woningcorporaties zijn er aandachtspunten. Hoewel de beleidsdoelen duidelijk zijn, bestaan regelmatig discussies over verantwoordelijkheidsverdeling en financiële risico's. De herontwikkeling van de Indische Buurt laat zien dat samenwerking tot inhoudelijk gewenste resultaten kan leiden, maar ook gepaard kan gaan met aanzienlijke financiële knelpunten. Om belangen, risico's en voortgang te beheersen van gebiedsontwikkelingen heeft de gemeente Zwijndrecht een vaste werkwijze vastgelegd. Deze bestaat kort gezegd uit 6-wekelijkse voortgangsgesprekken op ambtelijk niveau, waarin planning, risico's en besluitvorming systematisch worden doorgenomen. Op bestuurlijk niveau vindt bijsturing plaats via halfjaarlijkse actualisaties en rapportages aan college en raad.

De samenwerking met projectontwikkelaars verloopt overwegend positief. Via anterieure overeenkomsten stuurt de gemeente op woningprogramma, segmentering en ruimtelijke kwaliteit. De vaste overlegstructuur draagt bij aan voortgang en uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd laat de casus Lindesteyn zien dat prijsvorming en productvorming, met name in het hogere segment, kwetsbaar zijn en sterk afhankelijk van marktomstandigheden en locatie.

Op regionaal niveau werkt de gemeente intensief samen op het gebied van wonen via diverse overleg- en samenwerkingsstructuren. De gemeente Zwijndrecht levert een actieve bijdrage aan de gezamenlijke woningbouw- en volkshuisvestingsopgave, terwijl de gemeente binnen de bestaande beleidsruimte eigen lokale doelstellingen vormgeeft, passend bij de lokale uitgangspositie en woningvoorraad. In de praktijk blijkt regionale afstemming over het aandeel betaalbare woningen complex, vanwege verschillen tussen gemeenten. Met de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting zal het belang van blijvende en constructieve regionale samenwerking verder toenemen.



4. De financiële inzet is transparant, doelmatig en afgestemd op beleidsdoelen
5. De gemeente benut beschikbare externe middelen optimaal en doelgericht.

De gemeente Zwijndrecht maakt actief gebruik van provinciale en rijksregelingen, waaronder de Vliegende Brigade, de knelpuntenpot sociale huur en middenhuur en de Woningbouwimpuls (WBI). Gesproken betrokkenen ervaren deze middelen als noodzakelijk en ondersteunend bij de uitvoering van woningbouwprojecten. Met name de Vliegende Brigade biedt flexibiliteit door tijdelijke inzet van aanvullende expertise mogelijk te maken.

Tegelijkertijd blijken subsidies in veel gevallen onmisbaar om financiële tekorten in projecten af te dekken. De WBI dekt de helft van het publieke tekort. De gemeente moet de overige 50% zelf bijdragen. Dit vraagt om voldoende eigen financiële ruimte. Voor de aanpak van funderingsproblematiek in de goedkope koopvoorraad, blijken bestaande regelingen bovendien onvoldoende toereikend. Bovendien is de gemeentelijke sturingsruimte beperkt door het grote aandeel particuliere woningen.

De ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein wonen is de afgelopen jaren gestabiliseerd, wat positief bijdraagt aan de continuïteit. Binnen het ruimtelijk domein is personele krapte een aandachtspunt. Er is weinig vervangingscapaciteit, waardoor uitval kan leiden tot vertragingen.

Tot slot ervaren betrokkenen dat sommige subsidievoorwaarden lastig te verenigen zijn met de specifieke positie van Zwijndrecht, met de nadruk op het toevoegen van duurdere woningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidieregelingen waar een minimum percentage sociale en/of betaalbare woningen gerealiseerd moet worden.

Uit de MPG blijkt dat de financiële inzet van de gemeente transparant is, doelmatig en afgestemd op de beleidsdoelen. Daarnaast benut de gemeente beschikbare externe middelen doelgericht.



3.2 Samenwerking en middelen

Woningbouwcorporaties

De gemeente Zwijndrecht heeft meerjarige prestatieafspraken voor de periode 2024 tot en met 2025 gemaakt met woningcorporatie Trivire, woningbouwvereniging Heerjansdam, Woonkracht 10, Huurdersparticipatieraad Trivire, Huurdersraad Woningbouwvereniging Heerjansdam en de huurdersstichting CombiRaad. Het maken van prestatieafspraken is op grond van de Woningwet verplicht en is bedoeld om gezamenlijk invulling te geven aan lokaal woonbeleid. Ten tijde van het onderzoek werden deze prestatieafspraken vernieuwd voor de komende jaren. De gemeente en de woningcorporaties beschikken over een vaste overlegstructuur rondom de prestatieafspraken, aangevuld met incidenteel bestuurlijk overleg.

In de prestatieafspraken 2024-2025 staan vijf thema's centraal: veerkrachtige buurten, wonen met zorg, beschikbaarheid en betaalbaarheid, duurzaamheid en organisatie en samenwerking. In de Prestatieafspraken Zwijndrecht 2026–2027 zijn deze thema's gewijzigd en ligt de focus op: leefbaarheid, wonen en zorg, betaalbaarheid en beschikbaarheid, duurzaamheid en samenwerking. De prestatieafspraken sluiten aan bij het gemeentelijk beleid. Eén van de ambities is dat partijen inzetten op 'ombouw' van de sociale woningvoorraad. Dat wil zeggen dat naast particuliere woningbouw in Zwijndrecht, de komende jaren de woningcorporaties ook sociale huurwoningen realiseren. Het gaat hierbij voornamelijk om vervangende nieuwbouw. 'Ombouw' betekent ook dat partijen in bepaalde wijken gaan sturen op een andere instroom/ wijksamenstelling met de instroom van meer draagkrachtige bewoners. Door deze aanpak streven partijen naar een geleidelijke verbetering van de balans in de woningvoorraad, zonder dat het totale aantal sociale

huurwoningen afneemt. Gelet op de krapte op de woningmarkt en de regionale woningbouwopgave hanteren partijen het zogenoemde pas-op-de-plaats beleid: het aantal sociale huurwoningen blijft op peil, maar het aandeel sociale huurwoningen zakt wel. In de praktijk leidt dit voornamelijk tot vervangende sociale nieuwbouw. Een voorbeeld van vervangende nieuwbouw is de herontwikkeling van de Indische Buurt. Door verdichting is in de Indische Buurt een meer gedifferentieerd woningaanbod gerealiseerd. Sociale huurwoningen zijn middels nieuwbouw teruggebouwd en tegelijkertijd zijn middeldure en duurdere woningen aan de wijk toegevoegd. Uit gesprekken blijkt dat betrokken partijen tevreden zijn over het eindresultaat van deze herstructurering. De samenwerking verliep echter moeizaam, met name door financiële knelpunten. De gemeente Zwijndrecht geeft aan dat zij hierbij een fors verlies heeft geleden op de grondexploitatie. Dit blijkt ook uit de MPG. Om belangen, risico's en voortgang te beheersen van gebiedsontwikkelingen heeft de gemeente Zwijndrecht een vaste werkwijze vastgelegd in het programmaplan, het grondbeleid en de PMC-leidraad. Deze bestaat kort gezegd uit 6-wekelijkse voortgangsgesprekken op ambtelijk niveau, waarin planning, risico's en besluitvorming systematisch worden doorgenomen. Op bestuurlijk niveau vindt bijsturing plaats via halfjaarlijkse actualisaties en rapportages aan college en raad.
Over het algemeen verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties goed. Binnen het sociaal domein weten partijen elkaar gemakkelijk te vinden. Binnen het ruimtelijk domein signaleren woningcorporaties en ambtenaren aandachtspunten. Hoewel het gemeentelijk beleid als duidelijk wordt ervaren, bestaan er regelmatig discussies over verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast hebben de gemeente en de corporaties op sommige onderdelen uiteenlopende belangen, die veelal een financiële grondslag hebben.

Ontwikkelaars

Ambtenaren beschrijven de samenwerking met projectontwikkelaars als positief. Het college legt afspraken vast in anterieure overeenkomsten. De anterieure overeenkomst is een sturingsinstrument van de gemeente, waarmee zij kan waarborgen dat de ontwikkelaar voldoet aan de gestelde voorwaarden. In de anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt over de aantallen woningen, de segmenten (betaalbaarheid) en andere ruimtelijke kaders. Daarnaast kunnen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan andere ruimtelijke ontwikkelingen. Er is sprake van een vaste overlegstructuur, bestaande uit een stuurgroep en een projectgroep. Deze vaste structuur draagt eraan bij dat plannen worden doorvertaald naar uitvoering. Hoewel zich in de praktijk vertragingen voordoen, geven partijen aan dat deze worden gesignaleerd en dat hierop actief wordt gestuurd. Gesprekken verlopen volgens betrokkenen overwegend constructief.
Een belangrijk leerpunt uit de afgelopen jaren betreft de prijsvorming en productvorming in de woningbouw. Een voorbeeld is de woningbouwontwikkeling Lindesteyn, een project met duurdere koopwoningen. Deze casus is beschreven vanuit de ontwikkelaar[8]. Dit project is in 2022 in de verkoop gebracht, maar de verkoop bleef destijds steken op circa 30–40%. Dit had o.a. te maken met stijgende rentekosten. In 2024 is hetzelfde plan opnieuw in de markt gezet en is de verkoop uiteindelijk wel gerealiseerd. Dit terwijl de bouwkosten en woningprijzen in de tussenliggende periode sterk zijn gestegen en de woningen voor ongeveer dezelfde prijs

[8] De ontwikkelaar heeft via een tender ingeschreven en is daarbij met een hoge grondbieding als winnaar uit de aanbesteding gekomen. Dat betekent dat de ontwikkelaar vrijwillig en met volledige kennis van het programma, risico's en marktpositie heeft gekozen voor dit project, aldus de gemeente.

zijn verkocht. Deze casus laat zien dat prijsvorming en productvorming in het hogere segment in Zwijndrecht een aandachtspunt vormen. De haalbaarheid blijkt daarbij sterk locatieafhankelijk; op meer aantrekkelijke locaties, zoals aan het water, lijkt een hogere prijsafzet beter realiseerbaar. Bij het project Lindesteyn is ervoor gekozen vast te houden aan het oorspronkelijke product en de bijbehorende prijsstelling. Tegelijkertijd gaf de ontwikkelaar aan open te staan voor aanpassing van het product om de woningbouwproductie doorgang te laten vinden. Hiervoor is uiteindelijk niet gekozen, omdat de gemeente wilde vasthouden aan een product in het hogere segment.

Regio

Op 14 maart 2023 is de Regionale Realisatie Agenda Wonen (RRA) ondertekend. Deze agenda vloeit voort uit de landelijke woondeals en bevat afspraken over de versnelling van woningbouw, het op peil houden van voldoende harde plancapaciteit[9] en het realiseren van betaalbare woningen. De voortgang wordt periodiek gemonitord in regionale overleggen, waarin gemeenten en andere betrokken partijen deelnemen. Via de Regionale Bouwtafel[10] werken gemeenten en partners gezamenlijk aan het signaleren en oplossen van knelpunten in woningbouwprojecten en het bevorderen van de uitvoerbaarheid.
Een belangrijk onderdeel van de regionale samenwerking is de gezamenlijke Huisvestingsverordening. Hierin zijn formeel vastgestelde afspraken opgenomen over woningtoewijzing, urgentieverlening en de verdeling van schaarse woonruimte binnen de regio. Dit instrument borgt de regionale afstemming in de praktijk en heeft directe werking in de uitvoering.
Daarnaast vindt structurele bestuurlijke en ambtelijke afstemming plaats over onder meer de huisvesting van aandachtsgroepen, de woonzorgopgave en de monitoring van de woningbouwproductie. Deze samenwerking is continu van aard en richt zich op zowel beleidsontwikkeling als uitvoering.
De regionale samenwerking bestaat daarmee uit een combinatie van formeel vastgestelde instrumenten, gezamenlijke uitvoeringsstructuren en structureel overleg. Binnen deze kaders levert Zwijndrecht een actieve bijdrage aan de regionale woningbouw- en volkshuisvestingsopgave, terwijl zij binnen de geldende beleidsruimte haar eigen lokale doelstellingen vormgeeft.
De feitelijke regionale samenwerking raakt veel tafels en onderwerpen. Waaronder, de RRA, Regionale bouwtafel, gezamenlijke monitoring planvoorraad, regionale voorrangsregeling, huisvesting aandachtsgroepen, regionale projectgroep huisvesting statushouders, Wet goed verhuurderschap en structurele en ambtelijke overleggen.

Met het oog op de aankomende verplichtingen vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting wil de regio tot concrete afspraken over woningbouwprogrammering, betaalbaarheid en de huisvesting van aandachtsgroepen. Deze wet is gericht op gezamenlijke verantwoordelijkheid en regionale afstemming, en vergroot de rol van provincie en Rijk bij het sturen op de volkshuisvestelijke opgave.
In dit kader is binnen de regio De Koersnotitie Wonen en Volkshuisvesting Drechtsteden opgesteld. Deze koersnotitie beoogde richting te geven aan de onderlinge afstemming tussen gemeenten, de samenwerking

[9] Harde plancapaciteit bestaat uit alle plannen met een rechtstreeks bouwtitel of uitwerkingsplicht (een onherroepelijk, onherroepelijk uit te werken, vastgesteld of vastgesteld uit te werken omgevingsplan)
[10] Een Regionale Bouwtafel is een samenwerkingsplatform bestaande uit gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en andere bouwpartijen, gericht op het versnellen van woningbouw door gezamenlijk knelpunten te identificeren en oplossingen te zoeken gekoppeld aan de landelijke Woondeals en Versnellingstafels.

met partners en de positionering van de regio ten opzichte van hogere overheden. Dit kan gezien worden als een eerste verkenning en startpunt van het gesprek om tot regionale afspraken te komen.
In de praktijk laat dit traject echter vooral zien hoe ingewikkeld het is om te komen tot uniforme regionale afspraken, met name over het aandeel betaalbare woningen en sociale huur, gezien de uiteenlopende lokale uitgangsposities en woningvoorraden van gemeenten. Zo besloot de gemeente Zwijndrecht de koersnotitie niet vast te stellen. Als belangrijkste reden geeft het college aan een uitzonderingspositie te willen binnen de regio omdat de gemeente Zwijndrecht geen 30% sociale huurwoningen wil bouwen. De regio heeft ervoor gekozen de afspraken niet verder te expliciteren dan in de koersnotitie is vastgelegd. Daarmee heeft deze koersnotitie het uiteindelijke doel voor concrete regionale afspraken over woningbouwprogrammering, betaalbaarheid en de huisvesting van aandachtsgroepen nog niet bereikt. De nadruk in de regionale samenwerking ligt inmiddels dan ook minder op een gezamenlijk koersdocument en meer op het stap voor stap maken van werkbare en uitvoerbare regionale afspraken, in aanloop naar de nieuwe wettelijke verplichtingen.

3.3 Subsidies en capaciteit

De gemeente heeft de afgelopen jaren gebruikgemaakt van verschillende provinciale en rijksregelingen, waaronder de regeling Vliegende Brigade[11], de knelpuntenpot voor sociale huur en middenhuur[12] en de Woningbouwimpuls (WBI)[13]. Voor het project Stationskwartier is de WBI aangevraagd en toegekend. De gemeente benut actief beschikbare subsidieregelingen en de gemeente geeft aan hier in de praktijk goed mee uit de voeten te kunnen. Ambtenaren ervaren de regeling Vliegende Brigade als waardevol, omdat deze regeling het mogelijk maakt om tijdelijk aanvullende expertise in te huren voor specifieke projecten. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat deze subsidies in veel gevallen noodzakelijk zijn om financiële tekorten binnen projecten te dekken. Dit geldt zowel voor provinciale regelingen als voor de WBI en de Realisatiestimulans[14]. De WBI dekt echter slechts een deel van het tekort; de gemeente dient het resterende deel zelf te financieren (50/50). Dit vergt dat er voldoende eigen middelen beschikbaar zijn. Daarnaast blijft de gemeente afhankelijk van de beschikbaarheid en voorwaarden van subsidieregelingen, die in sommige gevallen beperkt zijn in omvang. Zo vereist bijvoorbeeld de Woningbouwimpuls dat minimaal 50% van de woningen in het betaalbare segment[15] valt. Betrokkenen geven aan dat de voorwaarden waaraan Zwijndrecht moet voldoen bij sommige regelingen voor sociale huur en betaalbare woningbouw lastiger zijn, omdat het beleid van Zwijndrecht niet in lijn is met het landelijke beleid. Zo is het aandeel betaalbare woningen bij de Woningbouwimpuls voorwaarde om in aanmerking te komen voor de subsidie. De nadruk in het woonbeleid op het midden en hogere segment maakt de positie van de gemeente complexer in vergelijking met gemeenten waar een groter aandeel sociale woningbouw wordt gerealiseerd.
Voor de aanpak van kwetsbare wijken blijken de bestaande subsidieregelingen onvoldoende toereikend. Dit speelt met name bij funderingsproblematiek in de goedkope koopvoorraad. De mogelijkheden voor

[11] Vliegende Brigade: subsidie vanuit de provincie Zuid-Holland om tijdelijk extra kennis in te huren zodat je sneller woningen kunt bouwen.
[12] Knelpuntenpot sociale huur en middenhuur: subsidie vanuit de provincie Zuid-Holland om de financiële tekorten te dichten.
[13] Woningbouwimpuls: Specifieke uitkering voor gemeenten vanuit het Rijk om betaalbare woningen te realiseren.
[14] Realisatiestimulans: gemeenten krijgen een vast bedrag voor iedere betaalbare woning waarvan de bouw is gestart.
[15] Betaalbare woningen: sociale huur, middenhuur (t/m 186 WWS punten) en betaalbare koop tot €405.000 (prijspeil 2025)

gemeentelijke sturing zijn hier beperkt, omdat dit vraagstuk grotendeels afhankelijk is van rijksbeleid en beschikbare landelijke instrumenten. Op dit moment stuurt de gemeente hier niet actief op.

De ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein wonen is in de afgelopen twee jaar 2024-2025 stabiel gebleven, wat door betrokkenen als positief wordt ervaren. In de periode daarvoor was sprake van personele wisselingen, wat de continuïteit negatief beïnvloedde. Binnen het ruimtelijk domein is personele krapte een aandachtspunt. Er is weinig vervangingscapaciteit, waardoor uitval direct kan leiden tot vertragingen in de uitvoering.

4. Woningbouwrealisatie

In dit hoofdstuk analyseren we eerst de woningbouwrealisatie (deelvraag 6). Vervolgens beoordelen we de woningbouwprogrammering en in hoeverre de gerealiseerde woningen aansluiten bij de beleidsdoelstellingen. Daarna analyseren we verhuisbewegingen binnen Zwijndrecht en van en naar de regio, om vast te stellen in hoeverre het woningaanbod bijdraagt aan het aantrekken en behouden van gewenste huishoudens (deelvraag 7). Tot slot brengen we in beeld waarom woningbouwprojecten wel of niet zijn gerealiseerd (deelvraag 8).

4.1 Kernbevindingen

In deze paragraaf beantwoorden we op hoofdlijnen onze onderzoeksvraag en daaraan gerelateerde normen.

6. Er moeten up-to-date analyses zijn over de Zwijndrechtse woningmarkt, inclusief ontwikkeling vraag en aanbod ten aanzien van woningtypen, prijssegmenten en doelgroepen.

De gemeente beschikt over actueel inzicht in de ontwikkelingen en trends op de woningmarkt. In de afgelopen periode zijn diverse woningmarktanalyses uitgevoerd, die mede als inbreng hebben gediend voor het MPG dat het college aan de raad heeft aangeboden.

●○○

7. De gemeente heeft zicht (of via een samenwerkingspartner) op de eigen realisatie en die van externe actoren, met gedeelde definities (naar type, prijssegment en doelgroepen).

De ambtelijke organisatie houdt de voortgang van de eigen woningbouwrealisatie en die van haar partners periodiek bij en gebruikt deze informatie als input voor het MPG[16]. Daarmee beschikt de gemeente over inzicht in de gerealiseerde aantallen woningen naar type en prijssegment. De woningbouwproductie in Zwijndrecht is in de periode 2020–2025 beperkt gebleven. Met een netto toevoeging van 221 woningen blijft de gerealiseerde woningbouw achter bij zowel de ambities uit de woningbouwstrategie als bij de autonome groei van de woningbehoefte. Deze achterstand wordt ook gesignaleerd in het MPG 2025. Als verklaring noemt de ambtelijke organisatie dat de gemeente in deze periode een transitie heeft doorgemaakt van beheergemeente naar ontwikkelgemeente. Deze transitie heeft tijd gekost, waardoor woningbouwprojecten later tot uitvoering zijn gekomen.

Met de huidige woningbouwprogrammering wordt voldaan aan de autonome woningbehoefte tot en met 2030, maar draagt niet bij aan de bredere groeiambities van de gemeente. Het totaal blijft achter bij de door de raad gewenste netto toevoeging van respectievelijk 3.500 of 4.900 woningen tot 2030. Daarbij bestaat onzekerheid over de tijdige realisatie van de geplande woningbouw. Onder meer door het tempo waarin harde plancapaciteit tot uitvoering komt en zachte plancapaciteit wordt omgezet naar planologisch zekere plannen.

[16] Het college gebruikt het MPG als sturingsinstrument en legt het vervolgens ter informatie voor aan de raad tijdens de begrotingsbehandeling.

Naast inzicht in gerealiseerde aantallen is voor deze norm ook relevant in hoeverre de gemeente zicht heeft op de doelgroepen die door nieuwbouw worden bereikt, zoals starters of doorstromers, en op de herkomst van kopers en huurders. Op dit punt beschikt de gemeente over globaal en incidenteel inzicht. Er is geen structureel en volledig overzicht beschikbaar van het type kopers en huurders van nieuwbouwwoningen en van hun herkomst (eigen gemeente of elders).

Door het ontbreken van structurele informatie over doelgroep bereik en herkomst van nieuwe bewoners is het beperkt mogelijk om de effecten van de woningbouwrealisatie te beoordelen in relatie tot beleidsdoelen, zoals doorstroming en het bedienen van specifieke doelgroepen. Deze combinatie van deels aanwezig inzicht (aantallen naar type en segment) en beperkt inzicht in doelgroep bereik verklaart het oordeel dat de gemeente gedeeltelijk voldoet aan de norm.

○ ● ○

8. De gemeente analyseert de redenen achter gerealiseerde en niet-gerealiseerde woningbouwprojecten.

De ambtelijke organisatie analyseert de voortgang van woningbouwprojecten en brengt in beeld welke projecten worden gerealiseerd en welke vertraging oplopen. Dit gebeurt zowel in het MPG als in de halfjaarlijkse projectrapportages, waarin per project de belemmeringen, risico's en benodigde acties worden toegelicht.

● ○ ○

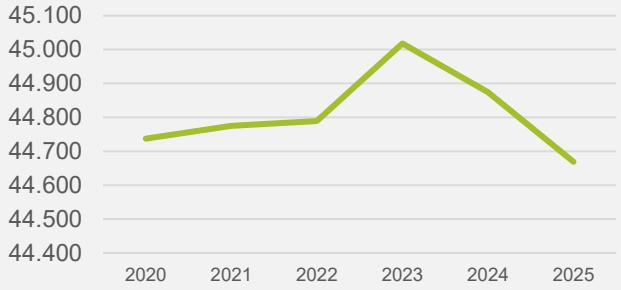
4.2 Woningbouwrealisatie en bevolkingsontwikkeling

Zwijndrecht telt op 1 januari 2025 20.758 woningen. In de afgelopen vijf jaar is de woningvoorraad met 221 woningen toegenomen, door middel van nieuwbouw en overige toevoegingen – sloop (Figuur 4). Dat is een gemiddelde groei van circa 45 woningen per jaar. In de woningbouwstrategie werd voor de periode 2019–2022 uitgegaan van een verwachte netto woningbouwproductie van 527 woningen. De gerealiseerde woningbouw blijft daarmee duidelijk achter bij de gestelde doelen. Dat is ook één van de conclusies uit het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling 2025 (MPG). Eén van de gegeven verklaringen is dat de gemeente een transitie heeft gemaakt van 'beheergemeente' naar 'ontwikkelgemeente'. Een beheergemeente is gericht op het beheren van de bestaande voorraad en het faciliteren van initiatieven van derden. Een ontwikkelgemeente neemt juist een actievere rol, onder meer door het initiëren, regisseren en versnellen van woningbouwprojecten. Deze transitie heeft tijd gekost. Dit vraagt met name organisatorische aanpassingen, maar stelt de gemeente in staat om in de komende jaren de beoogde woningproductie beter te faciliteren.
In dezelfde periode (2020-2025) is het aantal inwoners licht gedaald (-68 inwoners) (Figuur 5). Het aantal huishoudens is toegenomen met 344 huishoudens tot 20.506 huishoudens op 1 januari 2025 (Figuur 6). De inwonerdaling en de huishoudensstijging is onder andere het gevolg van vergrijzing. De natuurlijke aanwas is de afgelopen vijf jaar negatief. Dat betekent dat er meer mensen overlijden dan er geboren worden. Het binnenlands migratiesaldo is de eerste twee jaren positief en vanaf 2022 negatief. Dat houdt in dat er meer mensen uit Zwijndrecht vertrekken dan ernaartoe verhuizen (Figuur 7). Het gemeentelijk beleid is erop gericht het inwonertal op peil te houden. Om te kunnen voorzien in de autonome groei van het aantal huishoudens is voorzien in de realisatie van circa 1.400 woningen tot 2030. Tegen deze achtergrond is de

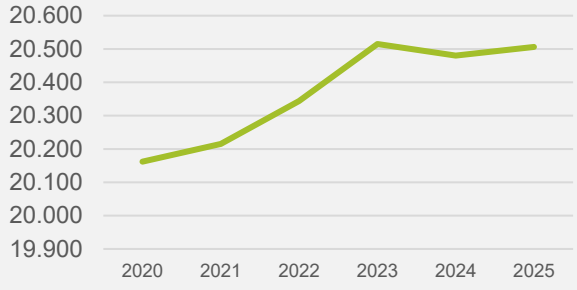
realisatie van 221 woningen in de periode 2020–2025 beperkt en vormt dit een aandachtspunt voor het behalen van de beleidsdoelstellingen richting 2030.



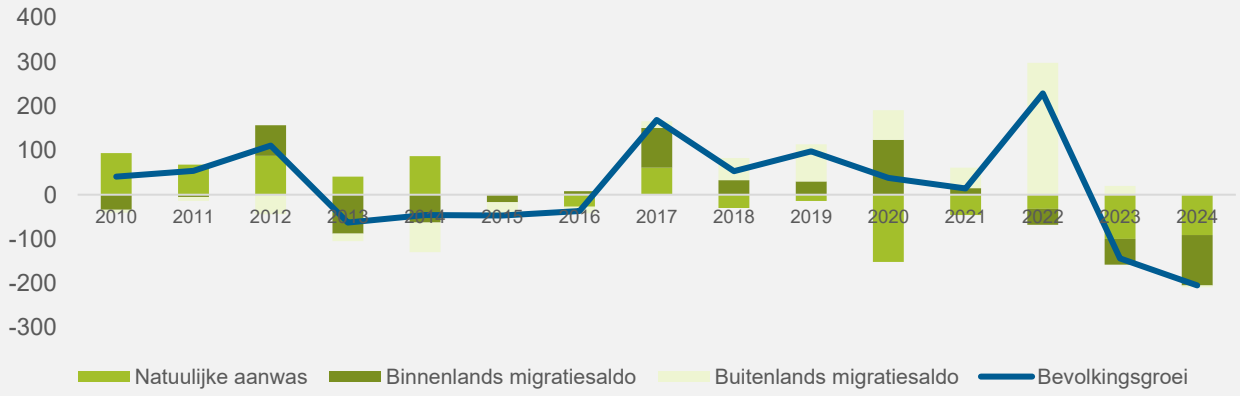
Figuur 4: Ontwikkeling voorraad woningen | Bron: CBS 2025



Figuur 5: Bevolkingsgroei | Bron: CBS 2025



Figuur 6: Huishoudensgroei | Bron: CBS 2025



Figuur 7: Bevolkingsontwikkeling | Bron: CBS 2025

4.3 Woningbouwprogrammering

De totale woningbouwprogrammering uit 2025 bestaat uit plannen voor 3.478 woningen voor de aankomende tien -vijftien jaar. De verwachte sloop bedraagt 426 woningen. De netto plancapaciteit bestaat daarmee uit plannen voor in totaal 3.052 woningen. Dit is exclusief de gerealiseerde aantallen tussen 2020-2025.

De plancapaciteit voor de periode 2026 – 2030 bestaat uit 1.657 plannen aan woningen. Gecombineerd met de gerealiseerde nieuwbouw van de periode 2020-2025 betekent dit een bruto nieuwbouw van 2.012 woningen en een netto nieuwbouwtoevoeging van 1.421 woningen.

De autonome groei tot 2030 vraagt om een toevoeging van circa 1.400 woningen. De regionale groei leidt tot een woningbehoefte van 3.500 woningen, terwijl bij maximale groei wordt uitgegaan van een behoefte van 4.900 woningen. We constateren dat de woningbouwprogrammering voorziet in de autonome woningbehoefte mits er geen planuitval of vertragingen plaatsvinden. De bijdrage aan de regio van 3.500 woningen en het maximale groeiscenario van 4.900 woningen tot 2030 is niet realistisch, omdat er niet voldoende plannen voor woningen zijn tot 2030.

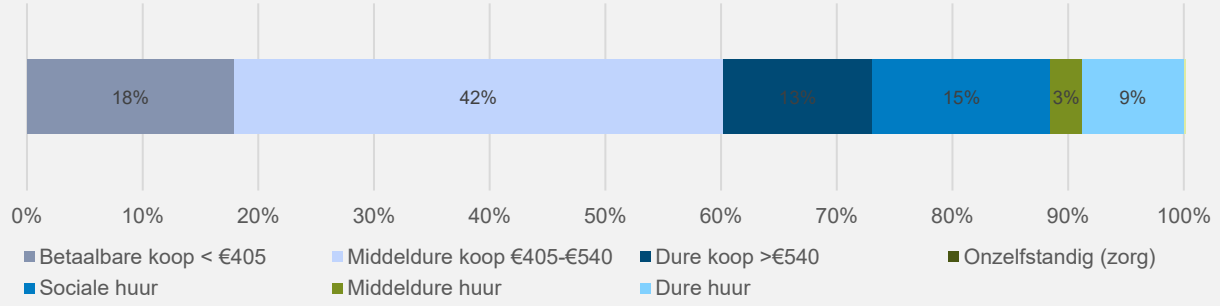
Periode	Nieuwbouw (bruto)	Sloop	Nieuwbouw (netto)
2020 – 2025 (gerealiseerd)	355	- 165	190
2026 – 2030 (plancapaciteit)	1.657	- 426	1.231
Totaal	**2.012**	**- 591**	**1.421**

Tabel 1 Gerealiseerde nieuwbouw en sloop, inclusief verwachte nieuwbouw in de periode 2020-2030.

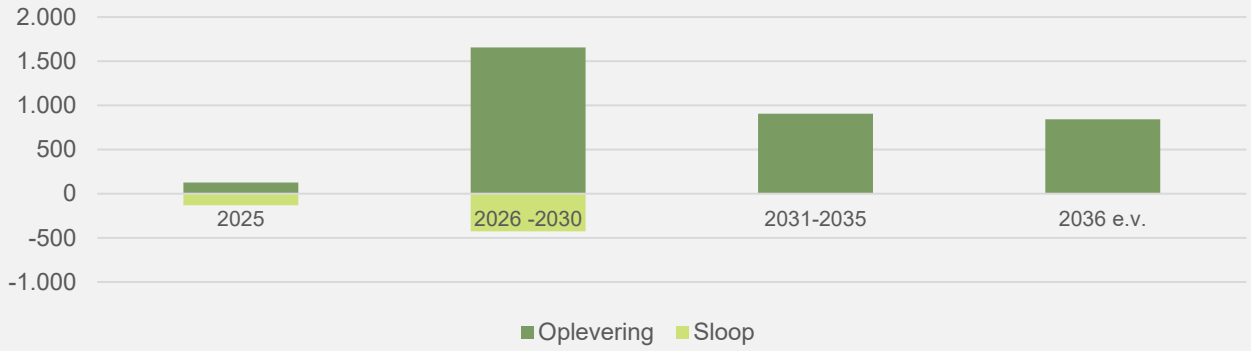
De plancapaciteit bestaat voor 15% uit sociale huurwoningen (Figuur 8). De bouw van sociale huurwoningen is vaak vervangende nieuwbouw. Zie bijvoorbeeld de herstructurering van de Indische Buurt. Het betaalbare segment[17] bestaat uit 36%. Het grootste aandeel, 42%, is geprogrammeerd in het middeldure koopsegment tussen de €405.000 en €540.000. De verdeling naar woningbouwsegment sluit aan bij het woonbeleid van Zwijndrecht. Vanwege een andere beleidskoers sluit deze woningbouwprogrammering niet aan op Regionale Realisatieagenda Wonen Samenwerkende Regio's en de aanstaande Wet Versterking regie volkshuisvesting.
In 2025 zijn er nagenoeg evenveel woningen opgeleverd als gesloopt, waardoor de netto toevoeging nul is. In de periode 2026 tot en met 2030 worden er naar verwachting 1.657 woningen opgeleverd (Figuur 9). Ook worden er in deze periode 426 woningen gesloopt. De netto toevoeging komt dan uit op 1.231 woningen. Hiermee neemt de woningbouwproductie per jaar fors toe naar gemiddeld 331 woningen per jaar. De ambitie om te voorzien in de autonome behoefte vraagt een netto toevoeging van gemiddeld 127 woningen per jaar[18] in de periode 2020 t/m 2030. Deze toename is noodzakelijk omdat in de afgelopen jaren de woningproductie sterk achterbleef.
De beoogde woningproductie tot en met 2030 draagt in belangrijke mate bij aan het realiseren van de autonome groei van circa 1.400 woningen tot 2030. In gesprekken is bevestigd dat het zwaartepunt van de nieuwbouwproductie in de komende jaren ligt. In de periode voorafgaand aan de woningbouwstrategie uit 2019 zijn visietrajecten gestart voor diverse woningbouwprojecten. De gemiddelde doorlooptijd van woningbouwprojecten bedraagt doorgaans zeven tot acht jaar. Vertragingen kunnen ontstaan door onder meer onderhandelingen met marktpartijen, bezwaar- en beroepsprocedures en eventuele capaciteitsproblemen. Op dit moment komen meerdere projecten tot uitvoering. De organisatie geeft aan zich ervan bewust te zijn dat tijdig nieuwe plannen moeten worden opgestart om te voorkomen dat opnieuw een dip in de woningbouwproductie ontstaat.

[17] Betaalbare woningen: sociale huur, middenhuur (t/m 186 WWS punten) en betaalbare koop tot €405.000 (prijspeil 2025)
[18] Een evenredige bijdrage leveren aan de regionale groeiopgave (3.500 woningen) betekent dat de voorraad gemiddeld met 318 woningen per jaar moet groeien. Volledige realisatie van de ambitie om per saldo 4.900 woningen toe te voegen, vraagt om een gemiddelde jaarlijkse nettoproductie van 445 woningen.

Zwijndrecht heeft verschillende gebiedsontwikkelingen. Spoorzone bestaat uit drie gebiedsontwikkelingsgebieden (Stationskwartier, Walburg en Noord). In de Spoorzone ligt de nadruk op betaalbare woningen. In Noordoevers ligt de nadruk op het duurdere segment. De gemeente geeft aan door gericht te differentiëren per locatie op afzet er meer doorstroming ontstaat.



Figuur 8: Plancapaciteit naar segment | Bron: Gemeente Zwijndrecht 2025



Figuur 9: Plancapaciteit naar tijdsperiode | Bron: Gemeente Zwijndrecht 2025

4.4 Verhuizingen

Van het totale aantal verhuizingen in 2025 vond 41% plaats binnen de gemeente Zwijndrecht. De overige 59% bestond uit verhuizingen naar Zwijndrecht vanuit andere gemeenten en verhuizingen vanuit Zwijndrecht naar elders in Nederland (CBS, 2025). De woningmarkt van Zwijndrecht heeft daarmee zowel een lokaal als regionaal karakter. Zwijndrecht heeft de sterkste verhuisrelatie met de gemeente Dordrecht. Daarnaast heeft Zwijndrecht een sterke verhuisrelatie met gemeenten Rotterdam en Hendrik-Ido-Ambacht.
Het woningbehoefteonderzoek (2025) biedt inzicht in de gerealiseerde verhuizingen. Van deze verhuizingen betreft 24% starters, 22% doorstromers vanuit de koopsector en 30% doorstromers vanuit de huursector. Ruim de helft van de verhuizingen vond plaats naar een een-gezinskoopwoning. In het onderzoek is geen onderscheid gemaakt naar prijssegmenten, waardoor het inzicht in de betaalbaarheid en positionering van de betrokken woningen beperkt is. Ook is niet zichtbaar waar bewoners van nieuwbouwwoningen vandaan komen en welke prijssegmenten zij betrekken.
Uit het MPG 2025 blijkt dat de instroom van nieuwe bewoners zich met name concentreert aan de onderkant van de woningmarkt, terwijl koopkrachtigere woningzoekenden Zwijndrecht en de regio verlaten. Een aanzienlijk deel van deze uitstroom vindt plaats richting Hendrik-Ido-Ambacht, waar het woningaanbod voor doorstromers – zoals ruimere rijwoningen, twee-onder-een-kapwoningen en vrijstaande woningen – beter aansluit bij deze doelgroep. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met betrokkenen.

Cijfers van het CBS laten zien dat in de periode 2020–2024 Zwijndrecht een negatieve verhuisrelatie heeft met Hendrik-Ido-Ambacht. Dit betekent dat meer inwoners vanuit Zwijndrecht naar Hendrik-Ido-Ambacht verhuizen dan andersom.
Tegelijkertijd constateert de gemeente in de MPG dat een groot deel van de kopers in recente ontwikkelingen zoals Euryza bestaat uit huidige of voormalige inwoners van Zwijndrecht (MPG 2025). Dit wijst op een aantrekkingskracht van het nieuwe woningaanbod ook op eigen inwoners en voormalig inwoners.
Op basis van de beschikbare gegevens is het overkoepelende inzicht in verhuisstromen naar nieuwbouw en de bijbehorende prijssegmenten beperkt. We kunnen daarmee niet op basis van data constateren of doelstellingen zoals doorstroming daadwerkelijk bereikt worden doormiddel van nieuwbouw. Dit vormt een aandachtspunt voor de sturing op de woningbouwprogrammering en het beter afstemmen van het aanbod op de gewenste doelgroepen.

4.5 Bevindingen

De gemeente beschikt over actueel inzicht in de ontwikkelingen en trends op de woningmarkt. In de afgelopen periode zijn diverse woningmarktanalyses uitgevoerd, die mede als inbreng hebben gediend voor het MPG dat het college aan de raad heeft aangeboden. Deze analyses laten zien dat de woningproductie in de periode vanaf 2020 achterblijft bij de autonome groei van de woningbehoefte. Met de huidige woningbouwprogrammering wordt naar verwachting voldaan aan de autonome woningbehoefte tot en met 2030. Dit betreft een bruto toevoeging van circa 1.657 woningen (netto toevoeging is 1.231). Deze toevoeging draagt echter enkel bij aan de autonome groei en niet aan de bredere groeiambities van de gemeente. Het totaal blijft achter bij de door de raad gewenste netto toevoeging van respectievelijk 3.500 of 4.900 woningen tot 2030. Volgens het MPG wordt dit tekort voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van voldoende geschikte woningbouwlocaties en door marktomstandigheden die de opname van een dergelijk groot aantal woningen bemoeilijken. Daarnaast is onzeker in hoeverre de bestaande harde plancapaciteit daadwerkelijk tijdig wordt gerealiseerd en of de zachte[19] plancapaciteit planologische stevigheid krijgt. In het MPG concludeert het college dat het onder deze omstandigheden niet realistisch is om de woningbouwdoelstellingen voor 2030 te realiseren. Deze conclusie achten wij, gezien de geschetste randvoorwaarden, realistisch.

In jaren 2020-2025 was de nieuwbouwproductie beperkt. Daarnaast is er geen structureel en volledig overzicht beschikbaar van de herkomst van kopers en huurders en van de prijssegmenten waarin zij woningen betrekken. De beperkte nieuwbouwoplevering in combinatie met het ontbreken van informatie over de herkomst van kopers en huurders, beperkt de mogelijkheden om de impact van het beleid al te monitoren en gericht (bij) te sturen op gewenste doelgroepen en doorstroming. Dat er de komende jaren veel woningen worden opgeleverd, biedt kansen om dit wel te doen. Voor de koopsector is veel informatie beschikbaar via het kadaster. Voor de huursector is samenwerking met corporaties relevant.

[19] Zachte plancapaciteit betreft bouwlocaties voor woningen die nog in de beginfase van ontwikkeling zijn, zoals locaties die nog in beleid zijn opgenomen of in voorbereiding zijn.

In meerdere gesprekken wordt benadrukt dat continuïteit van beleid van belang is om resultaten te behalen. Woningbouw kent lange doorlooptijden, waardoor effecten van beleidskeuzes pas na meerdere jaren zichtbaar worden. Dit vraagt om een consistente koers en een lange adem.

5. Rol van de raad

In dit laatste hoofdstuk kijken we specifiek hoe de raad zijn rollen (kaderstelling, controle, volksvertegenwoordiging) pakt op het beleidsdossier wonen (deelvraag 9). Wonen is een beleidsdossier met een grote maatschappelijke urgentie en een hoge bestuurlijke en financiële impact. Wonen gaat over de huisvesting van mensen en de woningbouwopgave raakt veel andere beleidsvelden, terwijl het tegelijkertijd aanzienlijke investeringen en uitgaven van de gemeente vereist. Van de gemeenteraad mag worden verwacht dat hij in dit dossier duidelijke beleidskaders stelt, de uitvoering daarvan actief volgt en waar nodig bijstuurt. In dit hoofdstuk gaan wij na in hoeverre de raad deze rollen invult.

5.1 Kernbevindingen

In deze paragraaf beantwoorden we op hoofdlijnen onze onderzoeksvraag en daaraan gerelateerde normen.

9. De gemeenteraad formuleert tijdig, volledig en eenduidig kaders die richting geven aan het woonbeleid. De gemeenteraad ontvangt tijdige, relevante en betrouwbare informatie en gebruikt deze actief voor controle.

De gemeenteraad heeft beleidskaders vastgelegd in het Woonplan 2020 – 2030 en de woningbouwstrategie uit 2019. Het Woonplan is tijdig vastgesteld conform de Woningwet. Het woonbeleid is inhoudelijk volledig en met een heldere, eenduidige koers gericht op een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Dit door inzet op een meer gevarieerde woningvoorraad en vooral toename van woningen in het (middel) dure segment. De uitwerking van de kaders in het woonbeleid missen echter concrete ambities, prestatie-indicatoren en termijnen.

De raad ontvangt periodiek voortgangsinformatie via het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling en de rapportage projecten gebiedsontwikkeling. Het college informeert de raad hierin uitgebreid over de stand van zaken ten aanzien van de beleidsdoelstellingen op het gebied van woningbouw en de voortgang van woningbouwprojecten. Ook informeert het college de raad proactief over actuele beleidswijzigingen, zoals de Wet Versterking regie Volkshuisvesting.

In de onderzochte periode zijn door de raad weinig moties en amendementen ingediend om het woonbeleid bij te sturen, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Woonplan. Het ontbreken van moties en amendementen kan duiden op terughoudendheid in de controlerende rol van de raad, maar kan ook wijzen op instemming over de voorgestelde beleidskoers na voldoende informatievoorziening.

De betrokkenheid van inwoners bij de beleidsvorming op het dossier wonen is in de besluitvorming beperkt zichtbaar, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Woonplan 2020–2030. Inwoners hebben formeel de mogelijkheid gehad om inspraak te leveren, maar uit de besluitvorming blijkt niet hoe inwoners zijn betrokken bij de totstandkoming van beleidskeuzes. Voor de gemeenteraad is daardoor niet zichtbaar hoe de inbreng van inwoners is meegewogen. Partners, zoals woningcorporaties, zijn wel betrokken bij de beleidsvorming. Bij individuele woningbouwprojecten en grotere gebiedsontwikkelingen is daarentegen wel sprake van uitgebreide participatie van inwoners en andere belanghebbenden.



5.2 Kaderstellende rol

De raad heeft de hoofdlijnen van het woonbeleid expliciet vastgelegd in formele raadsbesluiten, waaronder het Woonplan 2020 – 2030 (2020, actualisatie 2025) en de woningbouwstrategie (2019). In deze documenten zijn de belangrijkste beleidsdoelen en prioriteiten benoemd, zoals de gewenste woningbouwproductie, de verdeling naar doelgroepen en de inzet op een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad. Met het vastgestelde Woonplan in 2020 en de actualisatie in 2025 is het woonbeleid actueel. Dit sluit aan bij de kaders vanuit de Woningwet om actueel woonbeleid te hebben, met een maximale geldigheid van 5 jaar.

De geformuleerde kaders in het Woonplan zijn in algemene termen beschreven en beperkt voorzien van concrete prestatie-indicatoren en termijnen. Zo is het streven naar een evenwichtige woningvoorraad door te bouwen voor de doorstroming een belangrijke, overkoepelende doelstelling van het woonbeleid. Zoals eerder benoemd in hoofdstuk 2 is niet concreet gemaakt wanneer er sprake is van dit evenwicht en op welke wijze dit doel concreet wordt bereikt. Voor de sociale voorraad is dit wel inzichtelijk gemaakt.

In het Woonplan, zowel de versie uit 2020 als de actualisatie in 2025, wordt gerefereerd aan relevante wet- en regelgeving, provinciale beleidskaders en regionale afspraken. Tegelijkertijd wijken de beleidsdoelen af van de landelijk beleid en regionale afspraken. Dit heeft met name betrekking tot de doelstelling om 2/3^{e} betaalbaar te bouwen. Ook de aanstaande Wet Versterking regie Volkshuisvesting is hierbij een aandachtspunt. Wanneer het Rijk dit besluit neemt, gelden striktere kaders vanuit het Rijk ten aanzien van betaalbaar bouwen. Dit omvat onder andere instructies voor minimale percentages sociale huur en middensegment.

5.3 Controlerende rol

De raad ontvangt periodiek voortgangsinformatie over het woonbeleid doormiddel van het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling (MPG) en de halfjaarlijkse rapportage projecten gebiedsontwikkeling. Deze rapportages bevatten uitgebreide informatie over de woningbouwprogrammering, ontwikkeling van de vraag en het aanbod en financiële informatie over de woningbouw. Deze rapportages stelt de gemeenteraad goed in staat om controlerende taak uit te voeren. Daarnaast informeert het college de raad actief over actuele thema's zoals recent in september 2025 de Wet Versterking regie Volkshuisvesting. De raad benut de ontvangen voortgangsinformatie actief in de politieke oordeelsvorming door hierover met elkaar in gesprek te gaan tijdens oriëntatieavonden van de raad. In de bijlage is een overzicht te vinden van de informatie over wonen die gedeeld is met de raad.
Zowel bij de vaststelling van het Woonplan 2020 – 2030 in 2019/2020, als bij de actualisatie in 2025 zijn geen moties en amendementen ingediend om het college tot wijzigingen aan te zetten. Buiten deze besluitvorming zijn er twee moties gevonden ten aanzien van wonen. Met de eerste roept de raad het college op om in gesprek met corporaties het voorkomen van huisuitzetting van kinderen, wanneer ouders overlijden. De tweede was recent in 2025 waarin de raad het college opriep om o.a. bij nieuwbouw meer ruimte te bieden voor compacte woningen en de woonbehoeften van Zwijndrechtse inwoners in kaart te brengen. Uit de beantwoording van het college blijkt dat deze motie niet tot een wijziging van beleid leidt.

5.4 Volksvertegenwoordiging

Uit de besluitvormende stukken en gesprekken komt geen helder beeld op welke manier inwoners of een vertegenwoordiging van inwoners betrokken zijn bij het beleidsvormende proces. Bij vaststelling van het Woonplan 2020 – 2030 in 2020 hadden inwoners formeel de mogelijkheid om inspraak te leveren, maar uit de besluitvorming blijkt niet hoe inwoners zijn betrokken bij de totstandkoming van beleidskeuzes. Bij de

actualisatie van het Woonplan 2020 – 2030 was geen sprake van participatie, omdat dit om een technische wijziging gaat om te voldoen aan de wettelijke plicht voor actueel woonbeleid. Het Woonplan benadrukt het belang van een evenwichtige bevolkingssamenstelling met name vanuit het belang van leefbaarheid en kosten in het sociaal domein. Ook de mogelijkheden tot doorstroming vormt een belangrijk argument. Tegelijkertijd is ook het aantrekken van draagkrachtige inwoners van buitenaf een wens. In hoeverre het beleid gericht op duurdere woningen ook direct bijdraagt aan de woonbehoeften van de eigen bevolking, komt niet helder terug in het Woonplan, de MPG en de gesprekken.
Bij woningbouwontwikkelingen zelf is er wel sprake van uitgebreide participatietrajecten, waar de gemeente inwoners en andere belanghebbenden actief betrekt.
De Rekenkamer constateert dat de betrokkenheid van inwoners of vertegenwoordigers van inwoners bij de kaderstelling en controle beperkt zichtbaar is in de besluitvorming. Bij de uitwerking van het beleid in concrete projecten, is deze betrokkenheid wel goed zichtbaar.

6. Beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek van de rekenkamer heeft verschillende inzichten en bevindingen opgeleverd over de effectiviteit van het woonbeleid in de gemeente Zwijndrecht. Hieronder beantwoordt de Rekenkamer de onderzoeksvragen samengevat.

Beleid

1. Wat is het Zwijndrechts woonbeleid en welke belangrijkste beleidsinstrumenten zet het gemeentebestuur in om dat beleid uit te voeren?
2. Sluit het gemeentelijk beleid aan bij het regionale en landelijke beleid?

1. Het woonbeleid is helder en actueel, maar niet volledig operationeel uitgewerkt
Het woonbeleid van de gemeente Zwijndrecht kent een duidelijke en consistente beleidslijn. De centrale ambitie – het realiseren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling via differentiatie van de woningvoorraad en het bevorderen van doorstroming – is helder geformuleerd en vastgelegd in samenhangende en actuele beleidsdocumenten, waaronder de Woningbouwstrategie (2019) en het Woonplan Zwijndrecht 2020–2030. Het Woonplan 2020-2030 is in het najaar geactualiseerd en is deels vooruitlopend aangepast aan aankomende wet- en regelgeving.

‘Evenwichtige bevolkingssamenstelling’ is een brede, meerjarige raadsdoelstelling die door meerdere beleidsdomeinen wordt beïnvloed (o.a. sociaal domein, onderwijs, zorg, veiligheid, economie). Het woonbeleid draagt hieraan bij, via de doelstelling van een evenwichtige woningvoorraad. De doelen van het woonbeleid zijn breed gedeeld binnen de gemeente.

De beleidsdoelstelling evenwichtige woningvoorraad is niet volledig SMART uitgewerkt. Er is niet helder opgenomen wanneer er sprake is van een evenwichtige woningvoorraad en op welke termijn de gemeente deze doelstelling bereikt wil hebben. Op verschillende plekken in verschillende beleidsstukken staan weliswaar elementen, bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de sociale huurvoorraad. Het ontbreekt echter aan een expliciete norm voor een evenwichtige woningvoorraad, waardoor sturing lastig is en niet kan worden bepaald wanneer dit doel is bereikt. Het meer SMART maken kan bijvoorbeeld door aan te geven dat het doel is dat de woningvoorraad in 2040 of 2050 bestaat uit bepaalde percentage sociale huur, middensegment en dure woningen. Vervolgens kan de gemeente aangegeven het de komende jaren op stuurt in woningbouwprojecten en herstructurering, om op dat niveau te komen.

De gemeente beschikt over een passend instrumentarium, zoals o.a. opkoopbescherming, zelfbewoningsplicht, anti-speculatiebeding en startersleningen. Deze instrumenten sluiten logisch aan bij de betaalbaarheidsdoelen. De beleidsmatige sturing op de woonopgave wordt aanvullend versterkt door het grondbeleid, waardoor zowel programmatisch als ruimtelijk/bedrijfsmatig gericht kan worden gestuurd op de realisatie van de woonopgave.

2. Het woonbeleid sluit grotendeels aan bij regionaal en landelijk beleid, met bewuste afwijkingen.
Het woonbeleid van Zwijndrecht sluit in algemene zin aan bij de nationale ambitie om de woningbouwproductie te verhogen. Tegelijkertijd wijkt de gekozen beleidskoers op onderdelen af van landelijke en provinciale kaders, met name ten aanzien van het aandeel betaalbare woningen en sociale

huur. Dit is een bewuste overweging van de gemeente om haar doelstelling voor een evenwichtige bevolkingssamenstelling, via een evenwichtige woningvoorraad te bereiken. Daarnaast zal de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting de beleidsruimte van de gemeente beïnvloeden. Deze wet beperkt waarschijnlijk de beleidsruimte voor gemeenten met strikte instructies over het toevoegen van betaalbare woningen en vraagt om regionale afstemming.

Uitvoering

3. Welke organisaties/partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het Zwijndrechts woonbeleid, en hoe wordt deze samenwerking vormgegeven?
4. Welke financiële middelen zet de gemeente in voor de uitvoering van het woonbeleid?
5. Van welke provinciale en landelijke regelingen en subsidies maakt Zwijndrecht gebruik om haar woonbeleid te ondersteunen.

3. De samenwerking met betrokken partijen is goed georganiseerd.

De gemeente Zwijndrecht werkt structureel samen met woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en de regio Drechtsteden. Met woningcorporaties zijn, conform de Woningwet, meerjarige prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken sluiten inhoudelijk aan bij het gemeentelijk woonbeleid en zijn uitgewerkt rond vijf centrale thema's. Er is sprake van vaste overlegstructuren op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid. De samenwerking binnen het sociaal domein wordt als goed ervaren. Binnen de samenwerking tussen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) en de woningcorporaties zijn er aandachtspunten. Hoewel de beleidsdoelen duidelijk zijn, bestaan regelmatig discussies over verantwoordelijkheidsverdeling en financiële risico's. De herontwikkeling van de Indische Buurt laat zien dat samenwerking tot inhoudelijk gewenste resultaten kan leiden, maar ook gepaard kan gaan met aanzienlijke financiële knelpunten. Om belangen, risico's en voortgang te beheersen van gebiedsontwikkelingen heeft de gemeente Zwijndrecht een vaste werkwijze vastgelegd. Deze bestaat kort gezegd uit 6-wekelijkse voortgangsgesprekken op ambtelijk niveau, waarin planning, risico's en besluitvorming systematisch worden doorgenomen. Op bestuurlijk niveau vindt bijsturing plaats via halfjaarlijkse actualisaties en rapportages aan college en raad.

De samenwerking met projectontwikkelaars verloopt overwegend positief. Via anterieure overeenkomsten stuurt de gemeente op woningprogramma, segmentering en ruimtelijke kwaliteit. De vaste overlegstructuur draagt bij aan voortgang en uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd laat de casus Lindesteyn zien dat prijsvorming en productvorming, met name in het hogere segment, kwetsbaar zijn en sterk afhankelijk van marktomstandigheden en locatie.

Op regionaal niveau werkt de gemeente intensief samen op het gebied van wonen via diverse overleg- en samenwerkingsstructuren. De gemeente Zwijndrecht levert een actieve bijdrage aan de gezamenlijke woningbouw- en volkshuisvestingsopgave, terwijl de gemeente binnen de bestaande beleidsruimte eigen lokale doelstellingen vormgeeft, passend bij de lokale uitgangspositie en woningvoorraad. In de praktijk blijkt regionale afstemming over het aandeel betaalbare woningen complex, vanwege verschillen tussen gemeenten. Met de aankomende Wet versterking regie volkshuisvesting zal het belang van blijvende en constructieve regionale samenwerking verder toenemen.

4 en 5. De financiële inzet is transparant, afgestemd op de beleidsdoelen.

De gemeente Zwijndrecht maakt actief gebruik van provinciale en rijksregelingen, waaronder de Vliegende

Brigade, de knelpuntenpot sociale huur en middenhuur en de Woningbouwimpuls (WBI). Gesproken betrokkenen ervaren deze middelen als noodzakelijk en ondersteunend bij de uitvoering van woningbouwprojecten. Met name de Vliegende Brigade biedt flexibiliteit door tijdelijke inzet van aanvullende expertise mogelijk te maken.
Tegelijkertijd blijken subsidies in veel gevallen onmisbaar om financiële tekorten in projecten af te dekken. De WBI dekt de helft van het publieke tekort. De gemeente moet de overige 50% zelf bijdragen. Dit vraagt om voldoende eigen financiële ruimte. Voor de aanpak van funderingsproblematiek in de goedkope koopvoorraad, blijken bestaande regelingen bovendien onvoldoende toereikend. Bovendien is de gemeentelijke sturingsruimte beperkt door het grote aandeel particuliere woningen.
De ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein wonen is de afgelopen jaren gestabiliseerd, wat positief bijdraagt aan de continuïteit. Binnen het ruimtelijk domein is personele krapte een aandachtspunt. Er is weinig vervangingscapaciteit, waardoor uitval kan leiden tot vertragingen.
Tot slot ervaren betrokkenen dat sommige subsidievoorwaarden lastig te verenigen zijn met de specifieke positie van Zwijndrecht, met de nadruk op het toevoegen van duurdere woningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor subsidieregelingen waar een minimum percentage sociale en/of betaalbare woningen gerealiseerd moet worden.
Uit de MPG blijkt dat de financiële inzet van de gemeente transparant is, doelmatig en afgestemd op de beleidsdoelen. Daarnaast benut de gemeente beschikbare externe middelen doelgericht.

Realisatie

6. Welke inzichten heeft de gemeente Zwijndrecht over de (lokale en regionale) vraag en aanbod van woningen, ten aanzien van woningtypen, segmenten en doelgroepen in de periode 2020 – 2030.
7. Tot welke resultaten en effecten in relatie tot de gestelde doelen leidt de uitvoering van het beleid?
    a. In hoeverre zijn de bouwambities in de afgelopen vijf jaar gerealiseerd, in aantallen naar type en segment?
    b. Is er inzicht welke type kopers hebben gekocht (starter, doorstromer) en is er inzicht bij nieuwbouw of de kopers/ huurders uit de gemeente of daarbuiten komen?
8. Waarom werden woningbouwprojecten wel of niet gerealiseerd?

6. De gemeente beschikt over actueel inzicht in de ontwikkelingen en trends op de woningmarkt.
De gemeente beschikt over actueel inzicht in de ontwikkelingen en trends op de woningmarkt. In de afgelopen periode zijn diverse woningmarktanalyses uitgevoerd, die mede als inbreng hebben gediend voor het MPG dat het college aan de raad heeft aangeboden.

7. De woningbouwopgave blijft achter bij gestelde doelen.
De ambtelijke organisatie houdt de voortgang van de eigen woningbouwrealisatie en die van haar partners periodiek bij en gebruikt deze informatie als input voor het MPG. Daarmee beschikt de gemeente over inzicht in de gerealiseerde aantallen woningen naar type en prijssegment. De woningbouwproductie in Zwijndrecht is in de periode 2020–2025 beperkt gebleven. Met een netto toevoeging van 221 woningen blijft de gerealiseerde woningbouw achter bij zowel de ambities uit de woningbouwstrategie als bij de autonome groei van de woningbehoefte. Deze achterstand wordt ook gesignaleerd in het MPG 2025. Als verklaring

noemt de ambtelijke organisatie dat de gemeente in deze periode een transitie heeft doorgemaakt van beheergemeente naar ontwikkelgemeente. Deze transitie heeft tijd gekost, waardoor woningbouwprojecten later tot uitvoering zijn gekomen.
Met de huidige woningbouwprogrammering wordt voldaan aan de autonome woningbehoefte tot en met 2030, maar draagt niet bij aan de bredere groeiambities van de gemeente. Het totaal blijft achter bij de door de raad gewenste netto toevoeging van respectievelijk 3.500 of 4.900 woningen tot 2030. Daarbij bestaat onzekerheid over de tijdige realisatie van de geplande woningbouw. Onder meer door het tempo waarin harde plancapaciteit tot uitvoering komt en zachte plancapaciteit wordt omgezet naar planologisch zekere plannen.

Naast inzicht in gerealiseerde aantallen is voor deze norm ook relevant in hoeverre de gemeente zicht heeft op de doelgroepen die door nieuwbouw worden bereikt, zoals starters of doorstromers, en op de herkomst van kopers en huurders. Op dit punt beschikt de gemeente over globaal en incidenteel inzicht. Er is geen structureel en volledig overzicht beschikbaar van het type kopers en huurders van nieuwbouwwoningen en van hun herkomst (eigen gemeente of elders).

Door het ontbreken van structurele informatie over doelgroepbereik en herkomst van nieuwe bewoners is het beperkt mogelijk om de effecten van de woningbouwrealisatie te beoordelen in relatie tot beleidsdoelen, zoals doorstroming en het bedienen van specifieke doelgroepen. Deze combinatie van deels aanwezig inzicht (aantallen naar type en segment) en beperkt inzicht in doelgroepbereik verklaart het oordeel dat de gemeente gedeeltelijk voldoet aan de norm.

8. Analyse van belemmeringen en succesfactoren woningbouwprojecten.
De ambtelijke organisatie analyseert de voortgang van woningbouwprojecten en brengt in beeld welke projecten worden gerealiseerd en welke vertraging oplopen. Dit gebeurt zowel in het MPG als in de halfjaarlijkse projectrapportages, waarin per project de belemmeringen, risico's en benodigde acties worden toegelicht.

Monitoring en (bij)sturing gemeenteraad

9. Hoe pakt de raad zijn rollen (kaderstelling, controle, volksvertegenwoordiging) op het beleidsdossier wonen?

Raad tijdig en volledig geïnformeerd; participatie vooral zichtbaar op projectniveau

De gemeenteraad heeft beleidskaders vastgelegd in het Woonplan 2020 – 2030 en de woningbouwstrategie uit 2019. Het Woonplan is tijdig vastgesteld conform de Woningwet. Het woonbeleid is inhoudelijk volledig en met een heldere, eenduidige koers gericht op een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Dit door inzet op een meer gevarieerde woningvoorraad en vooral toename van woningen in het (middel) dure segment. De uitwerking van de kaders in het woonbeleid missen echter concrete ambities, prestatie-indicatoren en termijnen.

De raad ontvangt periodiek voortgangsinformatie via het Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling en de rapportage projecten gebiedsontwikkeling. Het college informeert de raad hierin uitgebreid over de stand van zaken ten aanzien van de beleidsdoelstellingen op het gebied van woningbouw en de voortgang van woningbouwprojecten. Ook informeert het college de raad proactief over actuele beleidswijzigingen, zoals de Wet Versterking regie Volkshuisvesting.

In de onderzochte periode zijn door de raad weinig moties en amendementen ingediend om het woonbeleid bij te sturen, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Woonplan. Het ontbreken van moties en amendementen kan duiden op terughoudendheid in de controlerende rol van de raad, maar kan ook wijzen op instemming over de voorgestelde beleidskoers na voldoende informatievoorziening.

De betrokkenheid van inwoners bij de beleidsvorming op het dossier wonen is in de besluitvorming beperkt zichtbaar, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het Woonplan 2020–2030. Inwoners hebben formeel de mogelijkheid gehad om inspraak te leveren, maar uit de besluitvorming blijkt niet hoe inwoners zijn betrokken bij de totstandkoming van beleidskeuzes. Voor de gemeenteraad is daardoor niet zichtbaar hoe de inbreng van inwoners is meegewogen. Partners, zoals woningcorporaties, zijn wel betrokken bij de beleidsvorming. Bij individuele woningbouwprojecten en grotere gebiedsontwikkelingen is daarentegen wel sprake van uitgebreide participatie van inwoners en andere belanghebbenden.

Bijlagen I

Bronnenlijst

Voor deze evaluatie zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- CBS statline
- Woningbouwstrategie Zwijndrecht 2019
- Woonplan Zwijndrecht 2020-2030 (2019)
- Woonplan Zwijndrecht 2020-2030 (2025)
- Omgevingsvisie Zwijndrecht (2020)
- Nationale Woon- en Bouwagenda (2022)
- Raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht (2022)
- Regionale Realisatie Agenda Wonen in de Samenwerkende regio's Alblasserwaard, Drechtsteden, Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard (2023)
- Raadsinformatiebrief 2023-0037323
- Raadsinformatiebrief 2025-0127443
- De Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (2024)
- Meerjarige Prestatieafspraken Zwijndrecht (2024)
- Meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling 2025 (2024)
- Rapportage Projecten Gebiedsontwikkeling, jaarrekening 2024 (2025)
- Woningbehoefte Zwijndrecht, Onderzoekscentrum Drechtsteden (2024)
- Beschikbaarheidsmonitor woonruimteverdeling Drechtsteden (2025)
- Indicatoren Raadsprogramma Zwijndrecht (2025)
- Huisvestingsverordening (2025)
- Motie Raadsbreed 'van leegstand naar leefstand' (2025)
- Motie CDA D66 ZPP ABZ GroenLinks 'Blijven wonen na zorg' (2024)
- Motie GroenLinks PvdA ABZ ZPP 'Wonen in Zwijndrecht heeft toekomst' (2025)
- Woningbouwplanning jaarniveau tbv MPG 2025
- Koersnotitie Wonen en Volkshuisvesting Drechtsteden (2025)

Interviews

Voor deze evaluatie is gesproken met:

- Gemeente Zwijndrecht, beleidsadviseur, projectleider en portefeuillehouder
- Gemeente Zwijndrecht, afvaardiging van de gemeenteraad
- Smart Delta Drechtsteden
- Trivire
- Van Wijnen
- Woonkracht10

Normenkader

Bij het evalueren van het woonbeleid in Zwijndrecht hanteren we een normenkader dat dient als leidraad voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het kader helpt ons om de effectiviteit van de inzet van middelen te beoordelen en om eventuele knelpunten en verbeterpunten te identificeren.

Onderzoeksvraag	Norm	Indicatoren
Beleid		
1. Zwijndrechts woonbeleid en beleidsinstrumenten	Het woonbeleid is helder, actueel en voorzien van passende doelstellingen, prioriteiten en beleidsinstrumenten.	• Zijn beleidsdoelstellingen en prioriteiten SMART beschreven? • Welke beleidsinstrumenten worden ingezet en hoe effectief zijn deze? • Is er een koppeling tussen beleidsdoelen en gekozen instrumenten?
2. Aansluiting gemeentelijk beleid	Het gemeentelijk beleid is consistent met regionaal en nationaal beleid en regelgeving.	• In hoeverre komen doelstellingen en instrumenten tussen het gemeentelijk beleid en regionaal/ nationaal beleid overeen?
Uitvoering		
3. Samenwerking	De samenwerking met betrokken partijen is effectief en goed georganiseerd.	• Zijn verantwoordelijkheden en rollen van betrokken partijen duidelijk vastgelegd? • Hoe frequent en gestructureerd vindt overleg of samenwerking plaats? • Welke organisaties/partijen zijn betrokken bij de uitvoering? • Hoe is de samenwerking vormgegeven en hoe verloopt deze samenwerking?
4. Financiële middelen	De financiële inzet is transparant, doelmatig en afgestemd op beleidsdoelen.	• Welke financiële middelen worden ingezet en hoe worden deze besteed? • Wordt de besteding periodiek geëvalueerd en gerapporteerd? • Past de beschikbare ambtelijke capaciteit bij de opgave en de gemeentelijke rol?
5. Subsidies	De gemeente benut beschikbare externe middelen optimaal en doelgericht.	• Welke regelingen en subsidies worden gebruikt? • Hoe effectief zijn deze subsidies in het ondersteunen van het woonbeleid?
Realisatie		
6. Vraag en aanbod	Er moeten up-to-date analyses zijn over de Zwijndrechtse woningmarkt, inclusief ontwikkeling vraag en aanbod ten aanzien van woningtypen, prijssegmenten en doelgroepen.	• In hoeverre heeft de gemeente zicht op de ontwikkelingen/ trends op de woningmarkt? Zijn er recente analyses of prognoses? • Hoe wordt de vraag en het aanbod geanalyseerd en gemonitord (naar woningtypen, prijssegmenten en doelgroepen)? • Heeft de gemeente een woningbouwprogrammering van 130% van de bouwopgave of er is op andere gronden aannemelijk dat de eigen doelstelling gerealiseerd kan worden?

7. Resultaten en effecten	De gemeente heeft zicht (of via een samenwerkingspartner) op de eigen realisatie en die van externe actoren, met gedeelde definities (naar type, prijssegment en doelgroepen).	• Wat zijn de gerealiseerde aantallen woningen naar type en segment in de afgelopen vijf jaar? • Welke type kopers hebben de nieuwbouw gekocht (starter, doorstromer)? En komen de huurders/ kopers uit de eigen gemeente of elders?
8. Realisatie woningbouwprojecten	De gemeente analyseert de redenen achter gerealiseerde en niet-gerealiseerde woningbouwprojecten.	• Worden oorzaken van (niet-)realisatie systematisch gedocumenteerd en geëvalueerd? • Zijn er leerpunten vertaald naar toekomstige beleids- of uitvoeringskeuzes?
Monitoring en (bij)sturing gemeenteraad		
9. Rollen Raad	De gemeenteraad formuleert tijdig, volledig en eenduidig kaders die richting geven aan het woonbeleid. De gemeenteraad ontvangt tijdige, relevante en betrouwbare informatie en gebruikt deze actief voor controle.	• Zijn beleidsdoelen en kaders expliciet vastgelegd in raadsbesluiten? • Zijn de kaders meetbaar en voorzien van termijnen (SMART)? • Is de formulering van kaders afgestemd op relevante wet- en regelgeving en lokale behoeften? • Hoe vaak worden kaders geactualiseerd of aangescherpt? • Hoe vaak ontvangt de raad voortgangsrapportages over het beleidsdossier wonen? • Zijn er concrete bijsturingsacties vastgelegd naar aanleiding van controlebevindingen?

Overzicht verstrekte raadsinformatie woonbeleid 2020 - 2025

Jaar	Onderwerp	Type informatie	Kenmerk
2020	Woonplan Zwijndrecht 2020 - 2030	Raadsvoorstel	2020-15866
2021	Stand van zaken beschermd wonen en opvang (huisvesting kwetsbare doelgroepen)	Oriëntatieavond	
2021	Goed Wonen Lening	Raadsvoorstel	2021-0154980
2021	Oriëntatie wonen: informatie over woningbouwbeleid	Oriëntatieavond	
2021	Grondexploitatie Stadstuinen	Raadsvoorstel	2021-0072518
2021	Grondexploitatie Indische Buurt	Raadsvoorstel	
2021	Grondexploitatie locatie Heer Janstraat	Raadsvoorstel	2021-0075498
2021	Grondexploitatie van ’t Hoff locatie	Raadsvoorstel	2021-0075498
2021	Een plek voor iedereen en wijziging verordening Beschermd Wonen en Opvang	Raadsvoorstel	2021-0022916
2022	Raadsvoorstel invoering Opkoopbescherming	Raadsvoorstel	2022-0104489
2022	Thema-avond Wonen	Raadsbijeenkomst	2021-0138747
2022	Rapportage projecten gebiedsontwikkeling (begroting 2023)	Raadsvoorstel (stuk bij)	
2022	Meerjarenplanning gebiedsontwikkeling	Oriëntatieavond	

2023	Huisvestingsverordening	Raadsvoorstel	2023-0045783
2023	Regionale Realisatieagenda Wonen	Raadsinformatiebrief	2023-0037323
2023	Woonzorganalyse	Oriëntatieavond	
2023	Stand van zaken Regionale Realisatie Agenda Wonen en aanbieding "Strategisch Advies Woningbouwopgave Drechtsteden" (rapportage BRINK)	Raadsinformatiebrief	2022-0189499
2023	Verklaring van geen bedenkingen Dorpstraat 42		2023-0143847
2023	Grondexploitatie Maasterras	Raadsvoorstel	2023-0139859
2024	Huisvesting speciale doelgroepen (statushouders, Oekraïners, asielzoekers en kwetsbare groepen)	Oriëntatieavond	
2024	Verklaring van geen bedenkingen Troelstraplein 1 en 7 en Thorbeckelaan 3		2024-0056678
2024	Verklaring van geen bedenkingen Molenweg 60		2024-0056924
2024	Meerjarenprogramma Gebiedsontwikkeling begroting 2025	Raadsinformatiebrief en Oriëntatieavond	
2024	Grondexploitatie voormalige gemeentewerf Noordoevers	Raadsvoorstel	2024 - 0019248
2024	Rapportage projecten Gebiedsontwikkeling jaarstukken 2023	Raadsinformatiebrief	2024-0040647
2024	Woonzorgvisie	Oriëntatieavond	
2025	Aanpassing lokale huisvestingsverordening in het kader van woonwagen en standplaatsenbeleid	Raadsvoorstel	2025-0036547
2025	Actualisatie Huisvestingsverordening	Raadsvoorstel	2025-0030666
2025	Experttafel Sociale Woningvoorraad	Oriëntatieavond	
2025	Grondexploitatie Maasterras - Oost	Raadsvoorstel	2025-0095116
2025	Rapportage projecten Gebiedsontwikkeling jaarstukken 2024	Raadsinformatiebrief	2025-0036178
2025	Vaststelling grondexploitatie en uitvoeringskrediet De Passage	Raadsvoorstel	2025-0085358
2025	Actualisatie Woonplan 2020 - 2030	Raadsvoorstel	2025-0095562
2025	Wet Versterking Regie Volkshuisvesting	Oriëntatieavond	