

Herontwikkeling ONS-locatie Muiderberg

Dossier besluitvorming versus uitvoering



Hart voor Muiderberg
April 2026

Dit dossier geeft een feitelijke reconstructie van de besluitvorming en uitvoering rond de herontwikkeling van de ONS-locatie in Muiderberg. Het document maakt inzichtelijk hoe het oorspronkelijke plan zich heeft ontwikkeld en waar verschillen zijn ontstaan tussen wat is besloten en wat uiteindelijk wordt uitgevoerd.

Inhoudsopgave

1. Inleiding en doel van dit dossier
2. Oorspronkelijk raadsbesluit (2023)
3. Beleidsmatige verschuiving (2024)
4. Het amendement
5. Uitvoeringsfase
6. Interne communicatie
7. De rol van woningcorporatie G&O
8. Juridische en systeemmatige beperkingen
9. Resultaat: woningbouw zonder zorgcomponent
10. Maatschappelijk perspectief
11. Analyse van de kernspanningen
12. Conclusie
13. Slotduiding
14. Bronnen en onderbouwing

Bestuurssamenvatting

Dit dossier laat zien dat het project voor de ONS-locatie in de basis een helder en uitvoerbaar woningbouwplan was, maar dat de toevoeging van een zorgcomponent in de besluitvorming heeft geleid tot een situatie waarin besluit en uitvoering uit elkaar zijn gaan lopen.

Het oorspronkelijke besluit uit 2023 was duidelijk: de locatie zou worden ontwikkeld voor sociale en middeldure huurwoningen, gericht op starters en senioren. De gemeente had regie als grondeigenaar en woningcorporatie G&O werd aangewezen als uitvoerende partij. Zorg maakte geen onderdeel uit van dit plan.

In 2024 ontstaat een beleidsmatige verschuiving waarbij “wonen met zorg” wordt toegevoegd als ambitie. Deze ambitie wordt echter niet uitgewerkt. Er worden geen zorgorganisaties betrokken, er wordt geen model ontwikkeld en er worden geen afspraken gemaakt. De zorgcomponent blijft daarmee een intentie, zonder concrete invulling.

Met het aannemen van een amendement wordt deze zorgcomponent vervolgens formeel onderdeel van het project. De raad kiest daarmee voor een inhoudelijke wijziging, zonder dat de voorwaarden voor uitvoering aanwezig zijn.

In de uitvoeringsfase blijkt dat deze toevoeging niet realiseerbaar is. Er wordt geen zorgcomplex ontwikkeld en zorgorganisaties zijn niet betrokken. Uit verificatie blijkt bovendien dat zorgpartijen niet actief zijn benaderd.

Uit interne communicatie blijkt vervolgens dat het aangenomen amendement in de praktijk wordt aangepast. De inhoud wordt vereenvoudigd, de doelgroep wordt verruimd en de zorgcomponent wordt verplaatst naar een andere locatie. Tegelijkertijd speelt woningcorporatie G&O een bepalende rol en bepaalt daarmee in belangrijke mate de feitelijke grenzen van wat binnen het project uitvoerbaar is.

Het resultaat is een project dat in de praktijk bestaat uit woningbouw zonder structurele zorgcomponent, terwijl in de besluitvorming een ander beeld is ontstaan.

De gemeenteraad heeft een inhoudelijke wijziging vastgesteld in de vorm van wonen met zorg, zonder dat daarvoor een uitvoerbare basis bestond. In de uitvoering is deze wijziging niet doorgevoerd, maar aangepast en deels teruggedraaid. Daarmee is een situatie ontstaan waarin besluitvorming en uitvoering niet met elkaar in overeenstemming zijn.

De zorgcomponent is beleidsmatig aanwezig, maar feitelijk afwezig in de uitvoering.

In hoeverre zijn raadsbesluiten leidend, wanneer de uitvoering daar inhoudelijk van kan afwijken?

Besluit vs Realiteit – ONS-locatie Muiderberg

Wat is besloten

De gemeenteraad heeft besloten tot woningbouw op de ONS-locatie, met sociale en middeldure huurwoningen, gericht op starters en senioren. Het project is kleinschalig en wordt uitgevoerd door woningcorporatie G&O.

Via een amendement is daar later aan toegevoegd dat het project gericht moet zijn op ouderen en wonen met een lichte zorgcomponent.

Wat gebeurt er in de praktijk

In de uitvoering blijkt dat er geen zorgcomplex wordt ontwikkeld. Er is geen zorgorganisatie betrokken en er is geen zorgstructuur ingericht. Zorgorganisaties zijn niet actief benaderd. De doelgroep is verruimd naar “al dan niet zorg” en de zorgcomponent is verplaatst naar een andere locatie.

Wat is het verschil

Zorg is wel besloten, maar niet georganiseerd. Zorg is wel benoemd, maar niet gerealiseerd. Het amendement is niet één-op-één uitgevoerd en de inhoud van het project is na besluitvorming aangepast.

Wat betekent dit

Het huidige project wijkt af van het raadsbesluit. Verwachtingen over zorg worden niet waargemaakt en bewoners hebben beperkt inzicht in deze verandering.

De zorgcomponent is beleidsmatig aanwezig, maar feitelijk afwezig.

Wat is besloten en wat wordt uitgevoerd zijn niet hetzelfde project.

1. Inleiding

Dit dossier beschrijft de ontwikkeling van de herontwikkeling van de Oranje Nassauschool (ONS)-locatie in Muiderberg en maakt inzichtelijk hoe besluitvorming en uitvoering zich in dit project tot elkaar verhouden.

Aanleiding voor dit dossier is de constatering dat de inhoud van het project in de loop van de tijd is gewijzigd. Waar het oorspronkelijke plan was gericht op woningbouw, is in latere besluitvorming een zorgcomponent toegevoegd. In de uitvoering blijkt deze toevoeging echter niet of slechts beperkt terug te komen.

Dit roept de vraag op hoe deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden en in hoeverre het uiteindelijke project nog overeenkomt met het besluit zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld.

Het doel van dit dossier is om op basis van beschikbare documenten, interne communicatie en verificatie bij betrokken partijen een feitelijke reconstructie te geven van het proces. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welke keuzes zijn gemaakt, welke wijzigingen hebben plaatsgevonden en hoe deze zich verhouden tot de oorspronkelijke uitgangspunten van het project.

Het dossier is opgebouwd langs de verschillende fasen van het project: van het oorspronkelijke raadsbesluit, via de beleidsmatige verschuiving en het amendement, naar de uitvoering en de latere bijsturing. Door deze fasen naast elkaar te leggen, wordt zichtbaar waar verschillen zijn ontstaan tussen besluitvorming en uitvoering.

Dit document is nadrukkelijk bedoeld als feitelijke analyse. Het beschrijft wat is besloten, wat is uitgewerkt en wat uiteindelijk wordt uitgevoerd, zodat een helder en controleerbaar beeld ontstaat van de ontwikkeling van het project.

2. Oorspronkelijk raadsbesluit: woningbouw zonder zorg (2023)

In 2023 heeft de gemeenteraad besloten om de achterlaatlocatie van de Oranje Nassauschool (ONS) in Muiderberg te herontwikkelen voor woningbouw. Dit besluit is vastgelegd in het raadsvoorstel met zaaknummer 490985 en vormt het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van het project.

De invulling van het project is in dit besluit helder en concreet geformuleerd. Er wordt gekozen voor de realisatie van huurwoningen, verdeeld in sociale en middeldure huur in een verhouding van circa 50% sociaal en 50% middeldure huur. De woningen zijn bedoeld voor starters en senioren en sluiten aan bij de lokale woningbehoefte in Muiderberg. Voor de ONS-locatie wordt uitgegaan van een kleinschalige ontwikkeling van circa 16 tot 18 woningen, passend binnen de schaal van het dorp en de omgeving.

Een belangrijk uitgangspunt in het besluit is de positie van de gemeente als grondeigenaar. Doordat de gemeente eigenaar is van de locatie, heeft zij de mogelijkheid om zelf richting te geven aan de ontwikkeling en keuzes te maken in de programmering van het woningaanbod. Dit wordt in het raadsvoorstel expliciet benoemd als een kans om meer sociale en middeldure huurwoningen te realiseren dan het minimum dat normaal gesproken door marktpartijen wordt geboden.

Voor de uitvoering van het project wordt woningcorporatie G&O aangewezen als beoogde ontwikkelende partij. In de stukken wordt onderbouwd dat G&O de meest aangewezen partij is, onder andere omdat deze corporatie al actief is in Muiderberg en omdat er prestatieafspraken bestaan tussen de gemeente en de corporatie. Daarmee wordt het project vanaf het begin

ingericht als een woningbouwontwikkeling binnen het corporatiemodel, waarbij G&O verantwoordelijk is voor realisatie en exploitatie van de woningen.

Als randvoorwaarde wordt gesteld dat het project financieel haalbaar moet zijn. G&O dient te komen met een sluitende stichtingskostenbegroting en het project moet passen binnen de financiële kaders van zowel de corporatie als de gemeente. Hiermee wordt de uitvoerbaarheid van het project nadrukkelijk gekoppeld aan economische en praktische haalbaarheid.

Van belang is dat in dit oorspronkelijke besluit geen sprake is van een zorgcomponent. Er wordt niet gesproken over wonen met zorg, er wordt geen zorgorganisatie betrokken en er worden geen voorzieningen of structuren benoemd die wijzen op een woonzorgconcept. Daarnaast wordt in de stukken expliciet vermeld dat andere beleidsvelden, waaronder het sociaal domein, geen ruimteclaim hebben op deze locatie.

Daarmee is de aard van het project in deze fase eenduidig: een woningbouwproject, gericht op het realiseren van betaalbare huurwoningen voor starters en senioren, zonder koppeling met zorg.

Bron: Raadsvoorstel “Sociale woningbouw op achterlaatlocatie ONS en Vinkenbaan”, zaaknummer 490985.

3. Beleidsmatige verschuiving: introductie van zorg zonder uitwerking (2024)

In de loop van 2024 verandert de formulering van het project in de beschikbare beleidsstukken en oplegnotities. Waar het oorspronkelijke raadsbesluit uitsluitend spreekt over woningbouw, wordt in latere documenten voor het eerst verwezen naar “wonen al dan niet met zorg” en het verkennen van mogelijkheden om zorg een plek te geven binnen de ontwikkeling.

Deze wijziging markeert een beleidsmatige verschuiving. Zorg wordt geïntroduceerd als mogelijke toevoeging aan het project en daarmee ontstaat een bredere inhoudelijke ambitie dan in het oorspronkelijke besluit was vastgelegd.

Tegelijkertijd blijft deze toevoeging beperkt tot formulering en intentie. In de stukken wordt niet uitgewerkt wat deze zorgcomponent concreet inhoudt, hoe deze georganiseerd zou moeten worden en welke partijen daarbij betrokken zijn. Er wordt geen zorgorganisatie aangewezen of benaderd, er worden geen afspraken gemaakt over samenwerking en er wordt geen model ontwikkeld voor de integratie van wonen en zorg.

Ook ontbreekt een financiële en organisatorische onderbouwing. Er is geen inzicht in de bekostiging van zorg, geen exploitatiemodel en geen structuur waarbinnen zorg geleverd kan worden. De toevoeging van zorg blijft daarmee losstaan van de feitelijke inrichting van het project.

Daarnaast is er geen aantoonbaar traject gestart om zorgorganisaties daadwerkelijk te betrekken bij de ontwikkeling van de locatie. Er zijn geen aanwijzingen dat partijen uit het zorgdomein actief zijn benaderd of dat er verkennende samenwerkingen zijn opgezet.

Hierdoor ontstaat een eerste inhoudelijke spanning in het project. Aan de ene kant wordt zorg beleidsmatig toegevoegd als ambitie, aan de andere kant blijft de uitvoeringsbasis volledig gericht op woningbouw. De structuur van het project — inclusief de rol van woningcorporatie G&O en de inrichting als regulier woningbouwproject — verandert niet mee met deze nieuwe ambitie.

De zorgcomponent blijft daarmee in deze fase beperkt tot een beleidsmatige formulering. Er is sprake van een intentie, maar nog niet van een uitgewerkt en uitvoerbaar onderdeel van het project.

Deze beleidsmatige verschuiving vormt de opmaat naar het amendement dat in een later stadium wordt aangenomen, waarin deze ambitie verder wordt vastgelegd zonder dat de onderliggende uitvoeringsstructuur wordt aangepast.

4. Het amendement: toevoeging van een zorgcomponent zonder uitvoeringsbasis

Met het aannemen van het amendement verandert de inhoudelijke richting van het project wezenlijk. Waar het oorspronkelijke raadsbesluit was gericht op woningbouw voor starters en senioren, wordt met het amendement expliciet een zorgcomponent toegevoegd. Daarbij verschuift de nadruk naar ouderen, met name in de categorie 75 jaar en ouder, en wordt gesproken over wonen in combinatie met een lichte of incidentele zorgcomponent.

Met deze wijziging krijgt het project een andere positionering. Het wordt niet langer uitsluitend gepresenteerd als woningbouwproject, maar krijgt kenmerken van een woonzorgconcept. Daarmee wordt impliciet verondersteld dat wonen en zorg op deze locatie met elkaar verbonden zullen worden.

Tegelijkertijd blijkt uit de beschikbare stukken dat deze inhoudelijke wijziging niet gepaard gaat met een nadere uitwerking van de randvoorwaarden die nodig zijn om een dergelijk concept te realiseren. Er wordt geen zorgorganisatie betrokken bij het project, er worden geen afspraken gemaakt over de organisatie of levering van zorg en er wordt geen model ontwikkeld voor de samenwerking tussen wonen en zorg.

Ook ontbreekt een financiële onderbouwing van de zorgcomponent. Er is geen inzicht in de bekostiging van zorg, geen exploitatiemodel en geen duidelijkheid over de rolverdeling tussen betrokken partijen. Daarnaast wordt geen organisatorische structuur ingericht waarbinnen zorg daadwerkelijk kan worden geleverd of gefaciliteerd.

Hierdoor ontstaat een situatie waarin de raad een inhoudelijke koerswijziging vaststelt, zonder dat de voorwaarden voor uitvoering zijn uitgewerkt. De toevoeging van wonen met zorg blijft daarmee op het niveau van een beleidsmatige intentie, zonder dat deze wordt vertaald naar een concreet en uitvoerbaar onderdeel van het project.

Dit amendement vormt daarmee een cruciaal moment in de ontwikkeling van het dossier. Het markeert de overgang van een helder woningbouwplan naar een project met een bredere ambitie, terwijl de onderliggende uitvoeringsstructuur ongewijzigd blijft.

De spanning die hier ontstaat — tussen een gewijzigde inhoudelijke richting en een ongewijzigde uitvoeringsbasis — werkt door in de daaropvolgende fasen van het project en vormt de kern van de latere afwijking tussen besluitvorming en uitvoering.

5. Uitvoeringsfase: ontbreken van een gerealiseerde zorgcomponent

In de uitvoeringsfase van het project wordt zichtbaar dat de zorgcomponent, zoals opgenomen in het amendement, niet tot stand komt. Waar in de besluitvorming nog sprake is van wonen met een zorgcomponent, blijkt in de verdere uitwerking dat deze component geen concreet onderdeel vormt van het project.

In de beschikbare projectdocumenten en toewijzingskaders wordt expliciet benoemd dat er geen zorgcomplex wordt ontwikkeld. De ontwikkeling wordt ingericht als woningbouwproject, waarbij de woningen door woningcorporatie G&O worden gerealiseerd en verhuurd binnen het reguliere systeem.

Daarnaast blijkt dat er geen zorgorganisatie betrokken is bij de ontwikkeling van de locatie. Er zijn geen afspraken vastgelegd over zorgverlening, geen samenwerkingsconstructies ingericht en geen aanwijzingen dat een zorgpartij een rol heeft in de exploitatie of organisatie van zorg binnen het project.

Uit aanvullende verificatie blijkt bovendien dat zorgorganisaties, waaronder Amaris, niet actief zijn benaderd om deel te nemen aan de ontwikkeling van deze locatie. Daarmee ontbreekt een essentieel onderdeel voor het realiseren van een woonzorgconcept: het daadwerkelijk organiseren van zorg rondom de woningen.

Het ontbreken van betrokken zorgpartijen, in combinatie met het ontbreken van een organisatorische en financiële structuur voor zorg, maakt dat de zorgcomponent niet verder komt dan een beleidsmatige formulering. In de praktijk wordt deze niet uitgewerkt tot een concreet en uitvoerbaar onderdeel van het project.

Dit betekent dat de zorgcomponent niet alleen niet is gerealiseerd, maar ook niet daadwerkelijk is ingericht in de uitvoeringsfase. Daarmee wordt zichtbaar dat de toevoeging van zorg in de besluitvorming niet is doorvertaald naar de praktische uitvoering van het project.

De uitvoeringsfase bevestigt daarmee dat het project feitelijk wordt ontwikkeld als woningbouw, zonder structureel ingebedde zorgcomponent.

6. Interne communicatie: aanpassing van het amendement in de uitvoering

Uit interne communicatie tussen betrokken partijen, waaronder app- en WhatsAppberichten, ontstaat een belangrijk inzicht in de manier waarop het aangenomen amendement in de praktijk is behandeld.

Uit deze communicatie blijkt allereerst dat het amendement, waarin de nadruk werd gelegd op wonen met zorg voor ouderen, voorafgaand aan de besluitvorming inhoudelijk is afgeraden. Dit betekent dat er al vóór vaststelling twijfels bestonden over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde richting.

Desondanks is het amendement door de gemeenteraad aangenomen. Daarmee werd formeel een nieuwe inhoudelijke koers vastgesteld voor het project, waarbij wonen met een zorgcomponent onderdeel werd van het besluit.

Na het aannemen van het amendement volgt echter een tweede fase, waarin overleg plaatsvindt over de praktische invulling van het project. In deze fase wordt in de interne communicatie gesproken over het “vereenvoudigen” van het plan. Deze term is relevant, omdat deze feitelijk verwijst naar het aanpassen van de inhoud van het project om deze beter uitvoerbaar te maken.

In dat proces wordt zichtbaar dat de oorspronkelijke zorgcomponent wordt afgezwakt. Waar in het amendement nog sprake is van een duidelijke koppeling tussen wonen en zorg, verschuift de formulering in de uitwerking naar een bredere en minder bindende invulling, waarin wordt gesproken over “al dan niet zorg”. Daarmee verandert de aard van de zorgcomponent van een inhoudelijk onderdeel van het project naar een optionele of secundaire toevoeging.

Daarnaast blijkt uit de communicatie dat de zorgcomponent niet langer op de ONS-locatie wordt voorzien, maar wordt verplaatst naar een andere locatie, namelijk Florisberg. Dit is een wezenlijke wijziging, omdat daarmee de zorgfunctie feitelijk uit het project wordt gehaald.

De combinatie van deze stappen laat zien dat het aangenomen amendement niet één-op-één is doorvertaald naar de uitvoering. In plaats daarvan heeft een proces plaatsgevonden waarin de inhoud van het besluit is aangepast aan de uitvoerbaarheid, waarbij de zorgcomponent is afgezwakt en verplaatst.

Dit betekent dat er een verschil is ontstaan tussen de formele besluitvorming en de feitelijke uitvoering. De richting die door de raad is vastgesteld, is in de praktijk herzien op basis van uitvoeringsafwegingen.

In de interne communicatie wordt daarnaast zichtbaar dat de uitvoerbaarheid van het amendement nadrukkelijk ter discussie stond. Daarbij wordt het amendement in duidelijke en kritische bewoordingen gekwalificeerd, wat onderstreept dat er binnen het bestuurlijke en ambtelijke proces zorgen bestonden over de praktische haalbaarheid.

Tegelijkertijd blijkt uit deze communicatie dat er actief is gezocht naar aanpassingen van het plan om het uitvoerbaar te maken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een vereenvoudiging van de invulling, waarbij de zorgcomponent is afgezwakt en verplaatst.

7. De rol van woningcorporatie G&O

De rol van woningcorporatie G&O is in dit dossier fundamenteel, omdat deze partij niet alleen als uitvoerder wordt genoemd, maar in de praktijk ook de grenzen van het project mede bepaalt. Vanaf het oorspronkelijke besluit in 2023 is G&O aangewezen als de beoogde partij om de ontwikkeling op de ONS-locatie en de Vinkenbaan uit te werken. Dat gebeurde niet toevallig. In de stukken staat dat G&O de enige woningcorporatie is met bezit in Muiderberg en dat de gemeente met G&O prestatieafspraken heeft gemaakt. Ook wordt in de stukken verwezen naar de Taskforce Versnelling Sociale Woningbouw, waarin is afgesteld dat G&O de meest aangewezen partij is om op deze locatie sociale woningbouw te realiseren. Daarmee wordt G&O vanaf het begin niet alleen als uitvoerder gepositioneerd, maar feitelijk als de partij waar de gemeente haar planvorming omheen bouwt. Bron: raadsvoorstel 490985 en collegevoorstel 20 maart 2023.

Het oorspronkelijke project is bovendien expliciet ingericht als woningbouwproject dat door G&O voor de eigen portefeuille zou worden ontwikkeld. In latere stukken over de toewijzingskaders staat zwart op wit dat het college ervan uitgaat dat G&O eigenaar wordt van de appartementen en deze voor eigen portefeuille ontwerpt en bouwt. In dezelfde notitie wordt ook expliciet gezegd dat men dus géén zorgcomplex ontwikkelt voor een andere organisatie. Die formulering is belangrijk, omdat hier zichtbaar wordt dat het project inhoudelijk wordt teruggebracht tot wat binnen het model van G&O past. Bron: notitie Toewijzingskaders woningen Oranje Nassauschool en Vinkenbaan.

Daarmee wordt ook duidelijk waar de grens ligt. G&O is een woningcorporatie en geen zorgorganisatie. De corporatie ontwikkelt sociale en middeldure huurwoningen, maar heeft geen rol in het organiseren, contracteren of exploiteren van zorg. Dat is geen verwijt aan G&O, maar een structureel gegeven. Zodra de raad een zorgcomponent toevoegt, ontstaat dus een spanningsveld tussen wat politiek gewenst wordt en wat binnen het corporatiemodel uitvoerbaar is. Dat spanningsveld wordt in de praktijk zichtbaar in de interne communicatie, waarin herhaaldelijk wordt gesproken over vereenvoudiging, haalbaarheid en aanpassing van de invulling. Juist omdat G&O verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en exploitatie van de woningen, krijgt de corporatie in de praktijk mede een begrenzendende rol: wat niet binnen het woningbouwmodel van G&O past, wordt moeilijk of niet uitvoerbaar.

Ook financieel heeft G&O een bepalende positie. In de oorspronkelijke besluitvorming wordt als randvoorwaarde meegegeven dat de corporatie met een sluitende stichtingskostenbegroting moet komen. In latere documenten wordt benadrukt dat het project planeconomisch haalbaar moet zijn en dat de ontwikkeling budgetneutraal moet kunnen worden uitgevoerd. Daarmee is niet alleen de inhoud van het project, maar ook de haalbaarheid ervan vanaf het begin gekoppeld aan wat voor G&O financieel en praktisch uitvoerbaar is. Het dossier laat daarmee zien dat de feitelijke ruimte van het project niet alleen door de raad wordt bepaald, maar ook door de grenzen van corporatieontwikkeling, grondprijzen, bouwkosten en exploitatie. Bron: raadsvoorstel 490985, collegevoorstel 834951 en oplegnotitie juni 2024.

De betekenis hiervan voor het dossier is groot. Het laat zien dat de gemeente weliswaar bestuurlijke regie had als eigenaar van de grond, maar dat die regie in de uitvoering mede werd begrensd door de keuze om het project via G&O te ontwikkelen. Daardoor is de ruimte om van woningbouw naar een echt woonzorgconcept te bewegen in de praktijk kleiner geweest dan de politieke besluitvorming deed vermoeden. Anders gezegd: de raad kon inhoudelijk wel zorg toevoegen, maar zolang het project binnen het model van G&O bleef, bleef woningbouw de feitelijke kern.

8. Juridische en systemmatige beperkingen

De juridische context is essentieel om te begrijpen waarom de zorgcomponent in dit project niet alleen bestuurlijk, maar ook systematisch moeilijk uitvoerbaar werd. In de eerste plaats speelt de regionale en wettelijke systematiek van woningtoewijzing een belangrijke rol. In de documenten over de toewijzingskaders wordt uitgelegd dat G&O de appartementen transparant en passend moet toewijzen via DAK Gooi en Vechtstreek van WoningNet. Daarbij wordt ook nadrukkelijk vermeld dat afwijkende voorrangscriteria alleen bij de eerste verhuur kunnen worden toegepast. Daarna verlopen nieuwe toewijzingen weer via het reguliere regionale systeem. Dat betekent dat de raad wel enige invloed kan uitoefenen op de eerste oplevering, maar dat het juridisch zeer lastig is om op de lange termijn een specifiek woonzorgprofiel of een exclusieve doelgroep voor deze locatie vast te houden. Bron: notitie Toewijzingskaders.

Dat punt is van groot belang, omdat het laat zien dat een zorggerichte doelgroep niet eenvoudig juridisch kan worden geborgd binnen een regulier corporatieproject. De gemeenteraad kan een wens uitspreken ten aanzien van ouderen, indicaties of binding met Muiderberg, maar de wettelijke ruimte om daarvan structureel een gesloten of zorgspecifiek systeem te maken is beperkt. De stukken zeggen expliciet dat voorrangscriteria alleen bij eerste verhuur van nieuwbouwwoningen in het sociale segment kunnen worden gesteld en dat alle daaropvolgende toewijzingen verlopen volgens de gebruikelijke regels. Dat betekent in feite dat zelfs als de raad bij aanvang een zorggerichte invulling beoogt, het juridisch systeem die keuze slechts beperkt en tijdelijk ondersteunt. Bron: raadsvoorstel toewijzingskaders 1365168 en notitie toewijzingskaders.

Een tweede juridische factor is dat het project vanaf het begin is opgezet als grondverkoop aan een woningcorporatie ten behoeve van woningbouw, niet als ontwikkeling voor een zorgexploitant. In meerdere stukken wordt verwezen naar het Didam-arrest en de noodzaak om de voorgenomen grondverkoop aan G&O te publiceren. Daarbij wordt steeds uitgegaan van sociale en middeldure huur als kern van de ontwikkeling. Ook staat in de stukken dat directe verkoop aan G&O geen belemmering vormt zolang het college de locatie bestemt voor sociale woningbouw, eventueel in combinatie met middeldure huur. De juridische structuur van het project is dus vanaf het begin gebouwd rondom woningbouw. Niet rondom zorg, niet rondom een zorgpartij, en niet rondom een gezamenlijk woonzorgarrangement. Bron: raadsvoorstel 490985, collegevoorstel 20 maart 2023 en raadsvoorstel/oplegnotitie 2024.

Daar komt bij dat in de stukken zelf wordt erkend dat de gewijzigde toewijzingskaders spanning oproepen met de regionale huisvestingsverordening. In het aangepaste raadsvoorstel over de toewijzingskaders wordt letterlijk genoemd dat het vaststellen van die notitie duidelijkheid biedt en

tegelijk strijdigheid met de regionale huisvestingsverordening moet voorkomen. Dit is belangrijk, omdat het bevestigt dat de raad met het amendement wel een politieke wens kon formuleren, maar dat die wens vervolgens juridisch terugvertaald moest worden naar wat nog binnen de regels paste. Bron: raadsvoorstel 1365168.

Een derde systeemmatige beperking heeft te maken met de aard van een woningcorporatieproject. Corporaties realiseren sociale en middeldure huurwoningen en zijn gehouden aan kaders rondom passend toewijzen, inkomensgrenzen en exploitatie. Een woonzorgconcept vraagt juist vaak om aanvullende afspraken over selectie, zorgverlening, gemeenschappelijke ruimten, beheer en organisatie. In het amendement en in de discussies daarover wordt gesproken over zaken als een woonkamer, een ruimte voor thuiszorg en wonen met een lichte zorgcomponent. Maar die onderdelen vergen méér dan woningtoewijzing alleen. Ze vragen om een organisatorische en financiële infrastructuur die in dit project niet zichtbaar is ingericht. Dat verklaart mede waarom het begrip “zorg” uiteindelijk in de documenten verschuift van een inhoudelijke voorziening naar een lichtere formulering waarbij “de meeste zorg in de eigen woning kan worden aangeboden” en waarin levensloopbestendig bouwen centraal komt te staan. Bron: amendement “Wonen op achterlaatllocatie ONS” en toewijzingskaders.

De juridische en systeemmatige context maakt daarmee niet dat de politieke wens onbegrijpelijk was, maar wel dat die wens zonder aanvullend traject nauwelijks uitvoerbaar was. De raad voegde inhoudelijk “zorg” toe aan een project dat juridisch, organisatorisch en financieel al was ingericht als regulier woningbouwproject. Daardoor is in de uitvoering niet alleen een praktische, maar ook een juridische terugtrekkende beweging ontstaan: van wonen met zorg naar levensloopbestendige woningbouw met reguliere toewijzing.

9. Resultaat: woningbouw zonder structurele zorgcomponent

Het resultaat van dit proces is dat het project in zijn huidige vorm bestaat uit woningbouw, met een nadruk op senioren, maar zonder structureel ingebedde zorg. In de uitvoeringsdocumenten staat expliciet dat er geen zorgcomplex wordt ontwikkeld. De woningen worden door G&O gebouwd en verhuurd, aangeboden via DAK/WoningNet en na eerste toewijzing volgens de reguliere regionale systematiek verhuurd. De zorgcomponent die in de politieke besluitvorming werd benadrukt, is daarmee niet zichtbaar terug te vinden als afzonderlijk of geborgd onderdeel van het project. Bron: notitie toewijzingskaders en raadsvoorstel 1365168.

Dit betekent dat het project inhoudelijk afwijkt van het beeld dat door het amendement is gewekt. Waar de raad nadrukkelijk koos voor ouderen en een zorgcomponent, komt in de uitvoering vooral een reguliere woningbouwinvulling naar voren, zij het met een seniorenaccent en levensloopbestendige elementen waar mogelijk. Het onderscheid is wezenlijk. Een woonzorgconcept veronderstelt een georganiseerde verbinding tussen wonen en zorg. In het huidige project is die verbinding niet structureel uitgewerkt.

10. Maatschappelijk perspectief

De maatschappelijke relevantie van dit dossier wordt versterkt door de resultaten van de Dorpsraad-enquête 2025. Uit die enquête blijkt dat woningbouw en leefomgeving voor bewoners tot de belangrijkste prioriteiten behoren. 61% van de respondenten noemt woningbouw en leefomgeving als belangrijk thema. In de open antwoorden wordt daarnaast nadrukkelijk gewezen op de behoefte aan betaalbare woningen, zodat jongeren en starters in Muiderberg kunnen blijven wonen. Dat bevestigt dat het oorspronkelijke woningbouwplan goed aansloot op reële wensen uit het dorp. Bron: Dorpsraad enquête 2025.

Tegelijkertijd laat dezelfde enquête zien dat de informatievoorziening tekortschiet. 71,9% van de respondenten geeft aan niet goed geïnformeerd te zijn over projecten en ontwikkelingen. Communicatie wordt door bewoners expliciet als grootste verbeterpunt genoemd. Dat is voor dit dossier van belang, omdat het project inhoudelijk aantoonbaar is veranderd terwijl bewoners zelf aangeven dat zij juist te weinig inzicht hebben in wat er speelt. Daarmee gaat dit dossier niet alleen over bestuurlijke spanning tussen besluit en uitvoering, maar ook over de vraag in hoeverre bewoners tijdig en eerlijk zijn meegenomen in die verschuiving.

Bron: Dorpsraad enquête 2025.

11. Analyse van de kernspanningen

De kern van dit dossier ligt in de spanning tussen besluitvorming en uitvoering. De raad heeft een inhoudelijke wijziging vastgesteld in de vorm van wonen met zorg, terwijl de uitvoering was gebaseerd op een bestaand woningbouwmodel zonder zorgstructuur. Daarmee ontstond vanaf het moment van besluitvorming een spanning tussen politieke ambitie en feitelijke uitvoerbaarheid.

Daarnaast is er een spanning tussen ambitie en systeem. Zorg werd aan het project toegevoegd als inhoudelijke wens, maar het systeem waarin het project zich bevond — grondverkoop aan een corporatie, woningtoewijzing via regionale regels, ontwikkeling voor de eigen portefeuille van G&O — bleef wezenlijk hetzelfde. Het systeem veranderde dus niet mee met de ambitie.

Er is ook een spanning tussen regie en afhankelijkheid. Formeel had de gemeente veel regie, omdat zij eigenaar was van de grond en de kaders stelde. In de praktijk was die regie echter begrensd door de keuze voor G&O als ontwikkelende partij, door de financiële randvoorwaarden en door de juridische beperkingen rond toewijzing en grondverkoop.

Ten slotte is er een spanning tussen politieke beeldvorming en praktische uitkomst. In de besluitvorming is het project naar buiten toe zwaarder geladen met termen als zorg en ouderenhuisvesting, terwijl in de praktijk vooral een regulier woningbouwproject overeind is gebleven. Dat verschil is niet klein of technisch, maar raakt direct aan de inhoud van wat de raad heeft besloten en wat bewoners mochten verwachten.

12. Conclusie

De gemeenteraad heeft met het amendement een inhoudelijke wijziging vastgesteld, waarbij wonen met zorg onderdeel werd van het project, zonder dat daarvoor een uitvoerbare basis is ingericht.

In de uitvoering is deze wijziging niet gerealiseerd. Er is geen zorgorganisatie betrokken, geen zorgstructuur ingericht en geen concrete invulling gegeven aan de zorgcomponent. In plaats daarvan is het plan aangepast, waarbij de zorgcomponent is afgezwakt en uiteindelijk uit het project is verdwenen.

Daarmee is een situatie ontstaan waarin besluitvorming en uitvoering niet met elkaar in overeenstemming zijn.

Het project dat nu wordt uitgevoerd wijkt inhoudelijk af van het besluit zoals dat door de raad is vastgesteld.

De zorgcomponent is beleidsmatig aanwezig, maar feitelijk afwezig in de uitvoering.

Wat is besloten en wat wordt uitgevoerd zijn dus niet hetzelfde project.

13. Slotduiding

Dit dossier maakt zichtbaar dat het oorspronkelijke plan voor de ONS-locatie helder, concreet en uitvoerbaar was ingericht als woningbouwproject.

In de daaropvolgende besluitvorming is daar een zorgcomponent aan toegevoegd, zonder dat de onderliggende uitvoeringsstructuur, betrokken partijen of randvoorwaarden daarop zijn aangepast. Daarmee is een inhoudelijke koerswijziging vastgesteld die niet was verankerd in de praktische uitvoerbaarheid van het project.

In de uitvoering is deze koers vervolgens niet gerealiseerd. De zorgcomponent is niet ingericht, niet georganiseerd en uiteindelijk uit het project verdwenen. Het plan is daarmee feitelijk teruggebracht tot woningbouw, terwijl de besluitvorming een bredere invulling suggereerde.

Dit betekent dat het project dat nu wordt uitgevoerd inhoudelijk afwijkt van het besluit zoals dat door de raad is vastgesteld. Het project dat nu voorligt is daarmee niet het project dat is besloten.

De kern van dit dossier is daarmee niet alleen dat een onderdeel niet is gerealiseerd, maar dat een vastgesteld besluit in de uitvoering is aangepast zonder dat deze wijziging expliciet opnieuw aan de raad is voorgelegd.

Daarmee komt een fundamenteel bestuurlijk vraagstuk naar voren:

Wat is de waarde van een raadsbesluit, wanneer de inhoud daarvan in de uitvoering kan worden gewijzigd zonder hernieuwde besluitvorming?

14. Bronnen en onderbouwing

Dit dossier is opgesteld n.a.v. een WOO-verzoek vanuit Hart voor Muiderberg, op basis van een combinatie van formele raadsstukken, collegevoorstellen, beleidsdocumenten, interne communicatie en externe verificatie. Hieronder is een overzicht opgenomen van de belangrijkste gebruikte bronnen, inclusief de rol die deze spelen in de onderbouwing van de analyse.

Raadsvoorstellen en besluitvorming

Het fundament van dit dossier ligt in het oorspronkelijke raadsbesluit over de herontwikkeling van de ONS-locatie. In het raadsvoorstel met zaaknummer 490985 wordt de locatie expliciet bestemd voor sociale en middeldure huurwoningen, gericht op starters en senioren. Dit document vormt de basis voor de conclusie dat het project oorspronkelijk is opgezet als woningbouwproject zonder zorgcomponent.

Daarnaast is gebruikgemaakt van latere raadsvoorstellen waarin de toewijzingskaders voor de woningen zijn vastgesteld, waaronder het raadsvoorstel met nummer 1365168. In deze stukken wordt onder andere uitgewerkt hoe woningtoewijzing plaatsvindt via het regionale systeem en welke beperkingen gelden voor het toepassen van voorrang bij toewijzing. Deze documenten zijn van belang voor de juridische duiding van het project en de beperkte mogelijkheid om een zorgdoelgroep structureel te borgen.

Collegevoorstellen en oplegnotities

Aanvullend zijn collegevoorstellen en oplegnotities gebruikt waarin de verdere uitwerking van het project wordt beschreven. In deze stukken wordt onder andere ingegaan op de rol van woningcorporatie G&O, de financiële randvoorwaarden en de praktische uitvoering van het project.

In deze documenten wordt ook zichtbaar dat het project wordt ingericht als woningbouwontwikkeling voor de portefeuille van G&O en dat geen zorgcomplex wordt ontwikkeld. Deze constatering vormt een belangrijke basis voor de analyse dat de zorgcomponent in de uitvoering niet is gerealiseerd.

Toewijzingskaders en projectdocumentatie

De notities over de toewijzingskaders voor de woningen op de ONS-locatie en de Vinkenbaan zijn een belangrijke bron voor dit dossier. In deze documenten wordt expliciet beschreven dat:

- de woningen worden toegewezen via het regionale systeem (DAK/WoningNet);
- voorrangsregels alleen bij eerste verhuur kunnen worden toegepast;
- daarna reguliere toewijzing geldt;
- geen zorgcomplex wordt ontwikkeld.

Deze documenten onderbouwen de conclusie dat een structureel woonzorgconcept binnen dit project niet juridisch of praktisch is geborgd.

Amendementen en politieke besluitvorming

Het aangenomen amendement waarin wonen met zorg wordt toegevoegd aan het project vormt een cruciale schakel in dit dossier. Dit amendement markeert het moment waarop het project inhoudelijk verandert van een woningbouwproject naar een project met een zorgambitie.

De analyse laat zien dat deze wijziging niet gepaard ging met een uitvoeringsstructuur, wat leidt tot de centrale spanning in het dossier.

Interne communicatie

Voor dit dossier is gebruikgemaakt van interne communicatie tussen betrokkenen, waaronder app- en WhatsAppberichten. Deze communicatie geeft inzicht in de bestuurlijke en praktische afwegingen na het aannemen van het amendement.

Uit deze communicatie blijkt onder andere dat:

- het amendement vooraf werd afgeraden;
- daarna overleg plaatsvond om het plan te vereenvoudigen;
- de invulling van het project is aangepast;
- de zorgcomponent is verplaatst naar een andere locatie.

Deze bron is van belang omdat zij laat zien hoe besluitvorming in de praktijk wordt vertaald naar uitvoering.

Externe verificatie

Aanvullend is informatie betrokken uit verificatie bij zorgorganisaties, waaronder Amaris. Uit deze verificatie blijkt dat zorgorganisaties niet actief zijn benaderd voor deelname aan het project.

Deze constatering ondersteunt de analyse dat er geen concreet traject is geweest om de zorgcomponent daadwerkelijk te organiseren.

Dorpsraad enquête Muiderberg (2025)

Voor het maatschappelijk perspectief is gebruikgemaakt van de Dorpsraad enquête 2025. Deze enquête geeft inzicht in de prioriteiten en ervaringen van bewoners.

Uit de enquête blijkt dat:

- woningbouw en leefomgeving tot de belangrijkste thema's behoren;
- er behoefte is aan betaalbare woningen;
- een grote meerderheid van de bewoners zich onvoldoende geïnformeerd voelt over projecten.

Deze gegevens onderbouwen de conclusie dat het oorspronkelijke woningbouwplan aansloot bij de behoefte in het dorp en dat er tegelijkertijd sprake is van een communicatieprobleem richting bewoners.

De combinatie van deze bronnen maakt het mogelijk om zowel de formele besluitvorming als de feitelijke uitvoering en de maatschappelijke context in samenhang te analyseren. Door deze verschillende typen bronnen naast elkaar te leggen, ontstaat een consistent

beeld van hoe het project zich heeft ontwikkeld en waar de verschillen zijn ontstaan tussen besluit en uitvoering.