

Evaluatie gemeentelijk woonbeleid

Rapport gemeente Oldebroek

GEMEENTE
OLDEBROEK

Evaluatie gemeentelijk woonbeleid

Rapport gemeente Oldebroek

Opdrachtgever

Samenwerkende Rekenkamercommissies Elburg, Nunspeet, Oldebroek & Putten

Contactpersonen

René de Vries (voorzitter)

Özlem Durmus (lid)

Marnix Tamse (lid)

Jan van den Broek (secretaris)

Datum

26 januari 2022

Foto voorkant: Prins Bouw

Overige foto's: Archief gemeente Oldebroek

Inhoud

1	Samenvatting	3	5	Gemeenteraad en het woonbeleid	34
2	Inleiding	5	5.1	Kaderstellende rol van de raad	34
2.1	Vraagstelling	5	5.2	Controlerende rol van de raad	36
2.2	Aanpak	6	5.3	Rol van de raad: algemeen	36
2.3	Leeswijzer	7	6	Heden en vooruitblik	39
3	Context: de (regionale) woningmarkt en landelijke trends in het wonen in de periode 2014-2020	8	6.1	Het Woonprogramma	39
3.1	De (regionale) woningmarkt	8	6.2	Trends en lokaal woonbeleid	39
3.2	Landelijke trends in wonen	11	7	Conclusies en aanbevelingen	43
4	Woonbeleid in de gemeente Oldebroek	13	7.1	Beoordeling aan het ideaalmodel	43
4.1	Achtergrond van het woonbeleid	13	7.2	Beantwoording hoofdvraag en conclusies	44
4.2	Inhoud van het woonbeleid	20	7.3	Vergelijking tussen de vier gemeenten	46
4.3	Uitvoering van het woonbeleid	27	7.4	Aanbevelingen	46
				Bijlage 1: Overzicht interviews	48
				Bijlage 2: Normenkader	49
				Bijlage 3: Essays	50
				Bijlage 4: Tabel met vergelijking	58



1 Samenvatting

In dit onderzoek hebben we het woonbeleid van de gemeente Oldebroek in de periode 2014-2020 geëvalueerd. Het doel van dit explorerende onderzoek is inzichtelijk maken welke doelen de gemeente heeft gehad in het woonbeleid en welke resultaten dat heeft opgeleverd. Door terug te kijken naar het verleden proberen we te verklaren wat wel werkte en wat niet, en waarom dat zo was. Daarbij maken we de kanttekening dat terugkijken vooral zin heeft als de resultaten worden gebruikt om te begrijpen, ervan te leren en niet om af te rekenen. Kortom, het 'leren van', om het anno 2022 (nog) beter te doen, is het belangrijkste uitgangspunt voor dit Rekenkameronderzoek.

In bijlage 4 is een vergelijkende tabel opgenomen die overeenkomsten en verschillen tussen de vier gemeenten (Nunspeet, Putten, Oldebroek en Elburg) op het thema woonbeleid weergeeft.

Wat ging goed?

Op basis van het onderzoek concluderen we dat de gemeente Oldebroek met de Woonvisie 2014-2020 een goede basis heeft gelegd voor het woonbeleid. Het woonbeleid is op verschillende vlakken adaptief geweest en er is bij de totstandkoming samengewerkt met partners. Ook is er intern bij de gemeente de verbinding gezocht met andere beleidsdomeinen. Er is in de gemeente Oldebroek in de onderzoeksperiode een hele set aan afspraken, instrumenten en regels ingezet ten behoeve van het overkoepelende doel van de Woonvisie: Goed wonen voor iedereen in de kernen van de gemeente Oldebroek. De gemeenteraad is regelmatig, goed geïnformeerd over de voorbereiding, de uitvoering en de beoordeling van het resultaat van het woonbeleid.

Wat kan beter?

Een aandachtspunt voor de gemeente Oldebroek is het evalueren en monitoren van concrete projecten én de gehele (woon)beleidslijn. Of gemaakte afspraken, acties en daarbij horende projecten ook daadwerkelijk het gewenste resultaat hebben gehad en gestelde doelen zijn behaald is niet altijd even goed uit de informatie af te leiden. Door hier mee aandacht voor te hebben, zal ook de verbinding tussen afspraken en ambities en concrete projecten duidelijker worden. Er is een duidelijke link van de Woonvisie naar het Uitvoeringsprogramma (terug te zien in de vier pijlers), maar de relatie met het kwalitatief en kwantitatief woningbouwprogramma is niet altijd transparant.

Door (meer) vinger aan de pols te houden kan beter in kaart worden gebracht of het gewenste resultaat wordt bereikt. De brede beleidslijn in samenhang met concrete projecten bezien en te volgen in relatie tot de actuele situatie op de woningmarkt, kan helpen bij het besluit om eventueel bij te sturen op het woonbeleid of niet. Hier ligt ook een rol voor de gemeenteraad weggelegd. Een vinger aan de pols houden bij ontwikkelingen (met oog voor signalen uit de samenleving en bij partners van de gemeente) is bij uitstek een taak voor de gemeenteraad. Door periodiek de actuele stand van zaken van het woonbeleid te agenderen kunnen projecten, prestatieafspraken en beleidsdoelen in samenhang worden besproken, in het licht van de actuele woningmarktsituatie. Een actieve, controlerende rol van de raad bij de beoordeling van het resultaat van het woonbeleid, kan handvatten geven om eventueel bijsturen op de eerder ingezette koers.

In hoofdstuk 7 zijn conclusies en aanbevelingen verder uitgewerkt.



2 Inleiding

De samenwerkende Rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten (hierna: de Rekenkamercommissie, de RKC) hebben een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het woonbeleid in de vier gemeenten. Met het onderzoek wil de RKC de gemeenteraden ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol, met als belangrijkste aandachtspunt de realisatie van voldoende passende woningen. In dit rapport zijn de uitkomsten van dit onderzoek voor de gemeente Oldebroek beschreven.

2.1 Vraagstelling

De hoofdvraag die het onderzoek dient te beantwoorden is de volgende:

“Op welke wijze is het woonbeleid in de periode 2014-2020 tot stand gekomen en uitgevoerd (al dan niet samen met de verschillende actoren), is dit doeltreffend en doelmatig geweest voor de lokale woningmarkt als het gaat om voldoende passende woningen voor verschillende doelgroepen en heeft de gemeenteraad daarop effectief kunnen sturen en welke leerpunten zijn er voor de toekomst?”

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, verdeeld in vijf clusters:

Achtergrond van het woonbeleid

1. Hoe is de Woonvisie en het daarop gebaseerde beleid tot stand gekomen en welke belanghebbenden waren hierbij betrokken en vanuit welke rol?

2. In hoeverre is het woonbeleid adaptief geweest? Is er ingespeeld op veranderende (woningmarkt)omstandigheden door het tussentijds aanvullen of aanpassen van visie en/of maatregelen in het woonbeleid?

Inhoud van het woonbeleid

3. Wat zijn de door de gemeente Nunspeet, Putten, Oldebroek en Elburg gestelde beleidsdoelen in het woonbeleid, zoals vastgelegd in de Woonvisie?
4. Welke regionale afspraken zijn er gemaakt ten aanzien van het woonbeleid?
5. In welke mate zijn de gestelde doelen in de periode 2014 tot en met 2020 gerealiseerd?

Uitvoering van het woonbeleid

6. Met welke partijen wordt rondom het woonbeleid samengewerkt, welke (contractuele) afspraken liggen hieraan ten grondslag en op welke manier worden resultaten gemonitord?
7. Welke instrumenten zijn ingezet om de doelstellingen te bereiken?
8. Doen zich knelpunten voor bij de uitvoering van het beleid en zo ja, welke zijn dat?

Kaderstellende rol van de gemeenteraad

9. Welke informatie heeft de gemeenteraad ontvangen en op welk moment?

Controlerende rol van de gemeenteraad

10. Hoe is de raad geïnformeerd over het bereiken van de doelstellingen, de voortgang van de uitvoering en de besteding van de middelen ten aanzien van het woonbeleid?

Rol van de raad: algemeen

11. Welke (sturings)instrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking op het terrein van wonen en in hoeverre zet de gemeenteraad deze in?
12. Heeft de gemeenteraad adequaat zijn kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen?
13. Welke effecten van het toepassen van deze sturingsinstrumenten zijn te constateren?

Toekomstig woonbeleid

14. Wat zijn de belangrijkste trends die van invloed zijn op de woningmarktopgaven voor de komende jaren?
15. Wat betekenen deze trends voor de toekomstige rolinvulling van de gemeenteraad voor het woonbeleid?
16. Welke gevolgen heeft de nieuwe Omgevingswet voor het woonbeleid?
17. Welke leerpunten zijn er om vertraging in de uitvoering van het woonbeleid te voorkomen?

Er is voorafgaand aan het onderzoek besloten vraag 14 t/m 17 niet als zodanig individueel in dit onderzoek te beantwoorden, vanwege de veelomvattendheid van de vragen. Het beantwoorden van deze vragen zou qua tijdsinvestering te veel vragen, daar ze geschikt zouden zijn voor zelfstandige onderzoeken. In plaats daarvan komen de belangrijkste thema's uit deze vragen terug in een viertal essays, te vinden in bijlage 3. De rolinvulling van de gemeente en gemeenteraad en mogelijke instrumenten staat daarbij steeds centraal. We vatten het antwoord op de vragen 14 t/m 17 samen in hoofdstuk 6, Vooruitblik.

2.2 Aanpak

Het onderzoek is afgebakend tot de periode 2014-2020, maar we werpen ook een blik op het heden en de toekomst. Het verleden staat vooral centraal in hoofdstuk 3, hoofdstuk 4 en deels in hoofdstuk 5. Omdat de meeste gemeenten sinds 2019 of 2020 werken met een nieuwe Woonvisie, vinden we het belangrijk om ook daaruit (vooral procesmatig) kort wat zaken uit te lichten, want dat zit vers in het geheugen en is het vigerende beleid waarmee de gemeenten op dit moment werken. Dat doen we in hoofdstuk 5, 6 en 7.

We gaan in het onderzoek niet in op het brede veld van het woonbeleid, maar richten we ons specifiek op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid als het gaat om *voldoende passende woningen voor de verschillende doelgroepen* zoals ook vastgelegd in de hoofdvraag van het onderzoek. Dit betekent dat we bepaalde thema's die wel gelieerd zijn aan het wonen, zoals duurzaamheid, niet zullen behandelen, omdat dit niet een directe relatie heeft met bovengenoemd onderzoeksdoel.

Het onderzoek is gebaseerd op bestudering van diverse gemeentelijke documenten en op een aantal interviews. Voor iedere gemeente zijn de Woonvisies en de prestatieafspraken bestudeerd, alsmede andere specifieke documenten die betrekking hadden op de realisatie van voldoende woningen. Daarnaast zijn de raadsvoorstellen over dit thema en de raadsverslagen van de vergaderingen waarin woonbeleid aan de orde is geweest, onderzocht. Van de corporaties, die bij de realisatie van goedkope woningen een belangrijke rol spelen, zijn ook verschillende beleidsdocumenten bestudeerd.

Per gemeente is een interview gehouden met de voor het woonbeleid verantwoordelijke wethouder. Daarnaast is gesproken met de betrokken beleidsambtenaren. In de vier gemeenten zijn vier corporaties werkzaam; ook met een afvaardiging van elk van deze vier corporaties is gesproken. Huurderorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijk antwoord te geven op een aantal vragen. Er is tevens een interview geweest met een beleidsmedewerker van de Provincie Gelderland. Tot slot hebben er twee korte informerende gesprekken plaatsgevonden, met een lid van de urgentiecommissie en een coördinator van de Samenwerking Noord-Veluwe (SNV). Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 1.

Bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek is een ideaalmodel voor het woonbeleid gebruikt. Dat toetsingskader is te vinden in bijlage 2.

In het kader van de deelvragen 14 tot en met 17 zijn vier essays geschreven, over de onderwerpen bouwen, betaalbaarheid, marktontwikkelingen en wonen met zorg. Deze essays zijn te vinden in bijlage 3.

In bijlage 4 is een vergelijkende tabel opgenomen met verschillen en overeenkomsten tussen de vier gemeenten op het gebied van het woonbeleid.

2.3 Leeswijzer

Allereerst beschrijven we in het volgende hoofdstuk de (regionale) context voor het woonbeleid. Dat doen we, omdat de beleidskeuzes die in de gemeente Oldebroek gemaakt zijn niet los kunnen worden gezien van de bredere situatie in de regio en in Nederland als geheel. In de hoofdstukken 4 en 5 gaan we vervolgens specifiek

voor de gemeente Oldebroek in op respectievelijk het woonbeleid zelf en de rol van de gemeenteraad daarbij. Hoofdstuk 6 kijkt op basis van de essays in bijlage 3 vooruit naar de toekomst van het woonbeleid. Hoofdstuk 7, tot slot, bevat de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Voor de snelle lezer geven we per (lange) paragraaf, en vanaf hoofdstuk 3 per (lange) deelvraag, een korte samenvatting in een tekstblok. We nemen daarbij steeds de in dit hoofdstuk omschreven hoofdvraag in ogenschouw.



3 Context: de (regionale) woningmarkt en landelijke trends in het wonen in de periode 2014-2020

Om het woonbeleid van de gemeente Oldebroek goed te begrijpen, moeten we het bekijken in de context. In dit hoofdstuk gaan we op twee belangrijke elementen van die context in. Allereerst gaan we in op de (regionale) woningmarkt, op basis van het bestaande onderzoek dat daarna is gedaan (paragraaf 3.1). Daarnaast gaan we ook in op de relevante landelijke ontwikkelingen qua woonbeleid (3.2).

3.1 De (regionale) woningmarkt

Er is op twee momenten onderzoek gedaan naar de regionale woningmarkt op de Noord-Veluwe, in 2013 en in 2019. In het eerste onderzoek wordt voorspeld dat het aantal huishoudens vanaf 2025 gaat afnemen in de regio. De woningvraag ligt op dat moment ook lager, door de economische crisis. Regionaal staan er 6.576 woningen in het woningbouwprogramma voor de periode 2013-2020. In een aantal gemeenten, o.a. Oldebroek, is sprake van overprogrammering (aantal bouwplannen ligt hoger ten opzichte van de huishoudensprognose). Er is in Oldebroek een tekort aan appartementen (zowel koop als huur) en overschot aan huur en koop eengezinswoningen. Vanaf 2023 wordt een tekort aan eengezinswoningen (zowel koop als huur) verwacht.

Het tweede onderzoek laat zien dat de huishoudensgroei nog tot 2030 zal doorzetten. De groei wordt veroorzaakt door migratie. Er blijkt sinds 2013 structureel minder gebouwd te zijn dan afgesproken in de regio (geldt ook voor Oldebroek). De betaalbaarheid in de koopsector is verbeterd, maar in de huursector verslechterd. In Oldebroek behoort zo'n 40% van de inwoners tot de sociale doelgroep (qua inkomen, wonen niet persé allemaal in huurwoning).

De woningmarkt op de Noord-Veluwe is op verschillende momenten onderzocht. Zo is in voorbereiding van de Regionale Woonvisie een onderzoeknotitie woningmarkt opgesteld in 2013¹ en ook voorafgaand aan de Regionale Woonagenda uit 2019 heeft een woningbehoefteonderzoek plaatsgevonden (zie voor paragraaf 3.1)². Deze onderzoeken geven een indruk van de (regionale) woningmarkt in de periode 2014-2020 en van de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden.

Onderzoeknotitie, 2013

De onderzoeknotitie uit 2013 geeft een weergave van de woningmarkt op de Noord-Veluwe ten tijde van even na de economische crisis, die duurde van 2008 tot 2011. De notitie is tot stand gekomen door een analyse van bestaande bronnen (o.a. WoON 2012) en een marktconsultatie met woonpartners.

Een samenvatting van de belangrijkste resultaten:

Op regioniveau zet de groei van het aantal huishoudens door na 2013. Vanaf 2025 zal de groeitrend afnemen, wordt voorspeld. Ontgroening en vergrijzing zal verder toenemen in de regio: het aantal 75-plussers neemt toe, jongeren trekken weg. Ook het aantal kleine huishoudens zal toenemen (meer eenpersoonshuishoudens, minder huishoudens met kinderen). Dit leidt op termijn tot een andere bevolkingssamenstelling. Door extramuralisatie (de scheiding van wonen en zorg) neemt het aantal oudere/kwetsbare huishoudens toe.

¹ Onderzoeknotitie Woningmarkt Noord-Veluwe, Atrivé, 28 augustus 2013.

De economische crisis veroorzaakt dat de daadwerkelijke woningvraag op dat moment lager ligt, doordat veel huishoudens hun woonwensen niet realiseren of uitstellen.

Door de kredietcrisis komt een koopwoning meer in het bereik van starters, al blijft er voor deze groep beperkingen in de leencapaciteit.

De huisvesting van arbeidsmigranten lijkt een stabiele trend te vertonen, het gaat in 2013 naar schatting om zo'n 2.500 tot 3.000 arbeidsmigranten. Het wonen op recreatieparken is een probleem. Regionaal staan er 6.576 woningen in het woningbouwprogramma voor de periode 2013-2020. Gemiddeld gaat het om 1.000 woningen per jaar.

In een aantal gemeenten in de regio ligt het aantal geplande woningen hoger ten opzichte van de huishoudensprognose. Er wordt voorspeld dat door de economische crisis de geplande productie voor de komende jaren niet gehaald zal worden.

Specifiek voor Oldebroek:

- De crisis en de effecten ervan zijn zichtbaar, in Oldebroek is het aanbod te koop staande woningen sterk gestegen.
- In Oldebroek is er op korte termijn (2013) een tekort aan meergezinswoningen (zowel koop als huur) en overschot aan huur en koop eengezinswoningen. Op lange termijn (vanaf 2023) wordt juist een tekort aan eengezinswoningen (zowel koop als huur) verwacht. Gekeken naar woningtypen wordt een overschot aan tussenwoningen en tweekappers verwacht.

² Woningmarktonderzoek regio Noord-Veluwe, Atrivé, 18 december 2019.

- Ook in Oldebroek is er sprake van een kwantitatief verschil tussen het aantal geplande woningen en de huishoudensprognose, het aantal geplande woningen ligt hoger dan de verwachte huishoudensgroei.

Uitwerking in Regionale Woonvisie 2014

Als het gaat om het toevoegen van voldoende woningen voor de huisvesting van alle doelgroepen is het uitgangspunt van de Regionale Woonvisie op hoofdlijnen dat er niet te veel gebouwd moet worden. De behoefte zal op termijn, men verwacht tussen 2020 en 2025, op het hoogst zijn en daarna gaan dalen. Daarom moet het aantal nieuwbouwwoningen beperkt blijven, meer specifiek vermeld in de volgende zes aandachtspunten:

Groei in met name de categorie een- en tweepersoonshuishoudens;

Grote behoefte aan nulreden- en levensloopbestendige woningen;

Behoeftes aan sociale huur (vooral senioren);

Beperkte behoefte aan huurwoningen in de vrije sector;

Blijvende behoefte aan duurdere koopwoningen;

Dreigend overschot aan gewone rijwoningen in de koopsector.

De provincie Gelderland heeft in het Kwalitatief WoonProgramma (KWP) voor de periode 2015 – 2019 bepaald hoe veel woningen de verschillende regio's mogen bouwen. Het bouwprogramma per gemeente in de Regionale Woonvisie sluit bij dit kader aan. Dat bete-

³ Bijlage 1 Actualisatie Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2015-2019, 12 juli 2016.

kent dat de bestaande planvoorraad op het moment van vaststellen van de Regionale Woonvisie te groot is. Het is dus nodig, aldus de Regionale Woonvisie, om bestaande plannen te verdunnen, uit te stellen of te schrappen.

Om na te gaan in hoeverre de feitelijke planvoorraad van de gemeenten past bij de kaders van het KWP gebruikt de provincie de Planmonitor Wonen. In deze monitor vullen gemeenten ieder jaar hun actuele planvoorraad in³.

Sinds 2017 is de formele structuur van de Regio Noord-Veluwe (RNV) opgeheven. Er wordt sindsdien gewerkt met een gastheermodel, waarbij elke gemeente zorg draagt voor het coördineren van een aantal regionale taken. Onder het nieuwe samenwerkingsverband de Samenwerking Noord-Veluwe (SNV) is in 2019 een nieuwe Regionale Woonagenda vastgesteld voor de periode 2019-2022⁴.

Woningmarktonderzoek regio Noord-Veluwe 2019

Ten opzichte van de situatie in 2013 laat het onderzoek in 2019 een aantal verschuivingen zien. De voorspelde krimp van het aantal huishoudens blijkt later te gaan plaatsvinden; er wordt nu groei voorspeld tot na 2030. Wel blijft de waarschuwing dat op termijn de vergrijzing zal leiden tot krimp. Ten tijde van het opstellen van dit onderzoek was de betaalbaarheid in de koopsector nog geen probleem, in de huursector was dat wel het geval. Starters blijken moeilijk aan een woning te kunnen komen. Het beperken van de

⁴ Regionale Woonagenda 2019-2022 Samenwerking Noord-Veluwe, 7 februari 2019.

nieuwbouw, conform de Regionale Woonvisie uit 2014, blijkt geslaagd, en dat is ook in de gemeente Oldebroek het geval.

Specifiek voor Oldebroek:

- De woningvoorraad van Oldebroek als landelijke gemeente bestaat in verhouding (in vergelijking met de andere gemeenten in de regio) voor een groot deel uit grote vrijstaande koopwoningen en er zijn weinig appartementen (16%).
- Er wonen in Oldebroek relatief veel huishoudens die qua inkomen tot de sociale doelgroep behoren (40% van het totaal aantal huishoudens). Dit betekent overigens niet dat al deze huishoudens ook in een sociale huurwoning wonen.
- In de huursector in Oldebroek is de netto woonquote⁵ van inwoners toegenomen tussen 2012 en 2018. Dit betekent dat inwoners in een huurwoning een groter deel van hun inkomen kwijt zijn aan woonlasten (in 2019 is dat 35,3%). Wanneer verder geanalyseerd wordt met cijfers van het Nibud blijkt dat in Oldebroek veel huurders een betaalbaarheidsprobleem⁶ hebben in 2018.
- Oldebroek heeft minder woningen toegevoegd dan regionaal afgesproken in de woningbouwafspraken.

3.2 Landelijke trends in wonen

De regionale trends staan niet op zichzelf. Ook landelijk was na de economische crisis van 2008 te zien hoe de woningvraag sterk afnam, er daardoor afzetproblemen bij nieuwbouw waren en de

⁵ Percentage van het inkomen dat aan woonlasten wordt besteed.

overheid beleid maakte dat gericht was op het beperken van de nieuwbouw. In de jaren voor de economische crisis van 2008, waren in veel gemeenten (en in veel gevallen aangejaagd door provincies) steeds omvangrijkere bouwprogramma's opgesteld, aangejaagd door groeiambities en het financiële perspectief van grondexploitaties. Met de crisis bleken nieuwbouwwoningen slecht afzetbaar en moesten gemeenten in sommige gevallen fors afboeken op hun aangekochte gronden. Tegelijkertijd, ook onder invloed van de crisissituatie, kwam het thema 'krimp' op de agenda te staan: de groei van het aantal huishoudens zou gaan afnemen, met toekomstige leegstand als potentieel gevolg. Beide ontwikkelingen waren reden voor het Rijk om in 2012 de **Ladder voor Duurzame Verstedelijking** in te voeren, om te waarborgen dat gemeenten niet opnieuw een overaanbod van woningbouwplannen zouden creëren. De ladder (opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening) stelt dat bij een nieuw bestemmingsplan aangetoond moet worden dat er een actuele regionale behoefte bestaat aan nieuwbouw, die niet op andere plannen, bij voorkeur binnen de bestaande bebouwing, gerealiseerd kan worden.

Een tweede ontwikkeling die van invloed is op de nieuwbouw is de invoering van de **Verhuurderheffing** in 2012. Deze vorm van belasting op de woningcorporaties maakte dat de kasstroom van de corporaties sterk verslechterde, waardoor hun mogelijkheden om te investeren in nieuwbouw en/of om de huren laag te houden beperkt werden.

⁶ Na betaling van woonlasten onvoldoende inkomen overhouden om van te leven volgens het Nibud basisbudget.

Sinds 1 januari 2016 moeten woningcorporaties woningen toewijzen volgens de nieuwe regels voor **passend toewijzen**. Het doel van de overheid is om hiermee te voorkomen dat huishoudens met de laagste inkomens komen te wonen in te dure woningen. De passendheidsnorm is onderdeel van de **Woningwet 2015**, waarin voorschriften staan voor betaalbare woningtoewijzing voor woningcorporaties. Een andere wijziging vanuit de Woningwet 2015 is dat de samenwerking tussen gemeenten en corporaties minder vrijblijvend is geworden. Het maken van prestatieafspraken is verplicht (en de gemeente is verplicht om als basis voor die afspraken een actueel woonbeleid te hebben) en corporaties zijn beperkt in de inzet van hun middelen tot het eigen, vanuit het Rijk vastgestelde, werkgebied in een bepaalde woningmarktregio.

Als het gaat om het thema wonen en zorg werkt de trend naar langer zelfstandig thuis blijven wonen steeds verder door. De **Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO)** zorgt daarbij voor een andere verhouding tussen gemeente en bewoners.

Vanaf ongeveer 2018 begon de lage rente, samenhangend met het Europese beleid om de economie aan te jagen, de prijzen in de koopsector sterk op te drijven. Dit werd mede veroorzaakt door een groot aantal investeerders die met de lage rente eenvoudig woningen konden opkopen en rendabel doorverhuren. De positie van koopstarters is door deze ontwikkelingen de laatste jaren snel fors slechter geworden.



4 Woonbeleid in de gemeente Oldebroek

Nadat we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven hoe de situatie is in de regio waar de vier gemeenten deel van uitmaken, kijken we in dit hoofdstuk nader naar het woonbeleid in de gemeente Oldebroek. In lijn met de vraagstelling is bij de evaluatie van het woonbeleid het belangrijkste aandachtspunt daarbij *de realisatie van voldoende woningen voor de verschillende doelgroepen*. We gaan in dit hoofdstuk eerst in op de achtergrond van het woonbeleid, vervolgens op de inhoud van het beleid en tot slot op de manier waarop het beleid is uitgevoerd. Daarmee worden de deelvragen 1 tot en met 8 beantwoord.

4.1 Achtergrond van het woonbeleid

Het woonbeleid is vastgelegd in een Woonvisie 2016-2020 met een bijbehorende uitvoeringsagenda. Met ingang van de nieuwe Woningwet 2015 zijn afspraken tussen gemeenten en corporaties minder vrijblijvend, zo moeten verplicht prestatieafspraken gemaakt worden. De Woonvisie dient als kader voor het bod dat woningcorporaties uitbrengen. De Woonvisie 2016-2020 bood een nieuwe lokale visie en koers voor de lange en middellange termijn. Vanaf 2021 werkt de gemeente met een Woonprogramma.

Het gemeentelijk woonbeleid in Oldebroek is vastgelegd in een Woonvisie en een bijbehorende Uitvoeringsagenda met concrete

⁷ Raadsbrief vaststellen Woonvisie 2016-2020, raadsvergadering 7 juli 2016.

afspraken (zie ook paragraaf 4.2.1 en 4.2.2). De Woonvisie 2016-2020 is op 7 juli 2016 door de gemeenteraad van de gemeente Oldebroek vastgesteld. Aanleiding voor het opstellen van een Woonvisie door de gemeente was het missen van een heldere lokale visie en koers voor de middellange en lange termijn. De gemeente beschikte over wel een Actieprogramma Wonen, daarin stond benoemd een aantal concrete actiepunten voor de korte termijn.⁷

Daarnaast worden er vijf concrete aanleidingen genoemd voor het opstellen van een Woonvisie⁸. In de regio Noord-Veluwe is in 2014 een Regionale Woonvisie vastgesteld die als kapstok moet dienen voor de lokale Woonvisies van de regiogemeenten. Daarnaast is sinds 1 juli 2015 de nieuwe Woningwet van kracht. Dit heeft implicaties voor de manier waarop gemeenten (en hun partners) het woonbeleid vormgeven. De gemeente Oldebroek constateert dat in 2016 de woningmarkt begint aan een voorzichtig herstel en tot slot dat de verandering in demografische opbouw van de gemeente zich zal voortzetten (vergrijzing, toename aantal kleine huishoudens en huishoudens die enige vorm van zorg behoeven).⁹

⁸ Raadsvoorstel Woonvisie 2016-2020, 7 juli 2016.

⁹ Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020, 7 juli 2016. P. 3-4.

4.1.1 Deelvraag 1: Hoe is de Woonvisie en het daarop gebaseerde beleid tot stand gekomen en welke belanghebbenden waren hierbij betrokken en vanuit welke rol?

Er zijn verschillende stukken die als kader hebben gediend bij de totstandkoming van de Woonvisie 2016-2020. Als eerste is daar de Regionale Woonvisie 2014 en het bijbehorende woningmarktonderzoek uit 2013. Deze dient als *dunne schil* voor de lokale visies en afspraken. Ook heeft de gemeente een bestaande Structuurvisie, uit 2003. Daarin concludeert de gemeente dat het belangrijk is dat er voldoende woningen zijn voor de lokale woningbehoefte. Gedurende de looptijd van de Woonvisie bestaan er twee bestuursovereenkomsten, van 2014-2018 en van 2018-2020, waarvan de eerste als kader heeft gediend bij het opstellen van de Woonvisie 2016-2020. De Woonvisie is door de gemeenteraad in juli 2016 vastgesteld. Bij de totstandkoming zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd, met de gemeenteraad, met de woningcorporaties, met huurders, met makelaars, zorgpartijen, ontwikkelaars en inwoners, om zo input op de te halen voor de Woonvisie.

De gemeente Oldebroek heeft in lijn met de verplichtingen uit de nieuwe Woningwet 2015 het woonbeleid geactualiseerd, in de vorm van een Woonvisie. In de Woningwet is tevens vastgelegd dat de Woonvisie werkt als onderlegger voor de te maken prestatieafspraken met woningcorporaties. Er zijn verschillende kaders, afspraken en regels waarbinnen de Woonvisie is vastgesteld, waar relevant voor dit onderzoek bespreken we deze hieronder.

¹⁰ Regionale Woonvisie Noord-Veluwe, 2014, p. 3.

Regionale Woonvisie 2014

Ten tijde van het vaststellen van de Woonvisie 2016-2019 van de gemeente Oldebroek is er al een Regionale Woonvisie die stamt uit 2014. Deze Regionale Woonvisie is een van de belangrijke kaders waarbinnen het lokale woonbeleid in Oldebroek is vastgesteld. Het wordt omschreven als een regionale kapstok, een bindend verhaal waar gemeenten elkaar vinden. Het heeft de status van een *dunne schil*, omdat, zo wordt geconcludeerd het zwaartepunt van het maken van beleid en keuzes op het lokale niveau ligt, en ook de democratische legitimatie.¹⁰

Voor dit onderzoek is vooral van belang dat de Regionale Woonvisie 2014 inzet op het *beperken* van de woningbouwaantallen. Voor de gemeente Oldebroek is dat reden geweest alle woningbouwplannen kritisch tegen het licht te houden. Daaruit bleek dat de gemeente iets meer woningen in de planning had dan afgesproken, maar er zijn uiteindelijk niet meer woningen toegevoegd dan afgesproken, blijkt uit correspondentie met ambtenaren.

Op 6 maart 2014 hebben raadsleden van de gemeente Oldebroek informatie ontvangen over de onderzoeknotitie en de Regionale Woonvisie. Daarin wordt geconcludeerd dat resultaten van de woningmarktnotitie in hoofdlijnen zijn zoals verwacht, maar wel met een aantal opvallende zaken: in de notitie wordt geconstateerd dat er grote behoefte is aan gestapelde (koop)woningen en woningen in de categorie dure koop¹¹. In Oldebroek lijken deze categorieën echter moeizaam verkocht te worden. De overprogrammering aan nieuwbouwwoningen maakt duidelijk dat bij nieuwe plannen geen 'extra' of 'grote hoeveelheden' nieuwe woningen moeten worden

¹¹ De definitie dure koop betrof in die tijd woningen vanaf € 262.500,-.

toegestaan. Om nieuwe projecten voor 2020 planologisch mogelijk te maken, zullen andere projecten op z'n minst moeten worden doorgeschoven naar de periode na 2020, ook in financiële zin. De provincie Gelderland zal de komende jaren regels ('contigentering') blijven stellen voor de kwantitatieve harde plancapaciteit van de regio Noord-Veluwe en zal niet nalaten om een zienswijze in te dienen tegen nieuwe bestemmingsplannen als blijkt dat de plancapaciteit het 'contingent' overschrijdt.¹²

Gemeenteraden van de regiogemeenten hebben advies kunnen uitbrengen over de inhoud van de Regionale Woonvisie, voordat deze zou worden vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van de regio Noord-Veluwe.¹³

Structuurvisie 2030

De Structuurvisie van de gemeente Oldebroek stamt uit 2003 en geeft een visie op de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente tot 2030. Uit deze Structuurvisie blijkt dat de gemeente de lijn deelt met de regio dat er voldoende woningen beschikbaar moeten zijn voor de lokale woningbehoefte en dat er een blijvende behoefte is aan nieuwe woningen, in elk geval tot 2020.¹⁴

Naast de Structuurvisie 2030 zijn er in de gemeente Oldebroek twee aanvullende Structuurvisies op twee specifieke thema's, die aanpalend aan het woonbeleid zijn. Zo is er een Structuurvisie Permanente bewoning recreatiewoningen uit 2017 (geactualiseerd in

2018), dat het gemeentelijk beleid omtrent permanent wonen op recreatieparken beschrijft. De gemeente volgt hierin de lijn uit het regionale project Revitalisering vakantieparken/Vitale vakantieparken.¹⁵

Tevens beschikt de gemeente over een Structuurvisie Functieverandering Oldebroek uit 2017, waarin functieveranderingen van agrarisch vastgoed (naar bijvoorbeeld woningen) centraal staat.¹⁶

Tot slot heeft de gemeente Oldebroek ook een Omgevingsvisie, per 13 december 2018. De samenwerking met de gemeenten Nunspeet en Elburg (samen de NEO-gemeenten) vormt daarbij de opmaat.

Bestuursovereenkomst

Op 13 mei 2014 is de bestuursovereenkomst *Samen Verantwoordelijk* van de coalitiepartijen (ChristenUnie, Algemeen Belang Oldebroek en SGP) in de gemeente Oldebroek vastgesteld. In deze bestuursovereenkomst wordt kort het thema woningbouw aangestipt. Er wordt gerefereerd aan het KWP (Kwalitatief Woningbouw Programma), waarbij de insteek is rekening te houden met kwalitatieve en kwantitatieve beperkingen, door vraaggericht te bouwen. Woningbouwdoelstellingen moeten inspelen op de vraag uit de markt.

¹² Raadsinformatiebrief, 6 maart 2014, p. 3.

¹³ Raadsinformatiebrief, 3 april 2014.

¹⁴ Structuurvisie Oldebroek 2030, 2003, p. 9-10.

¹⁵ Structuurvisie Permanente Bewoning Recreatiewoningen 2017, 7 juni 2018 (actualisatie).

¹⁶ Structuurvisie Functieverandering Oldebroek 2017, 14 december 2017.

Na de verkiezingen in 2018 is een nieuwe bestuursovereenkomst gesloten voor de periode 2018-2022 *Met elkaar voor een duurzaam Oldebroek* tussen de coalitiepartijen ChristenUnie, SGP en Algemeen Belang Oldebroek.¹⁷ In deze overeenkomst staan drie doelen centraal: goed wonen voor iedereen in de kernen van de gemeente Oldebroek, een goede samenwerking met de woningcorporaties is onmisbaar en de realisatie van nieuwe woningen gebeurt bij voorkeur op inbreidingslocaties.

Bijeenkomsten rondom de Woonvisie

Naast kaders en regels vastgelegd in documenten heeft bij de totstandkoming van de Woonvisie 2016-2020 een participatief traject plaatsgevonden waarbij stakeholders en partners van de gemeente hun inbreng hebben gegeven voor de Woonvisie. Allereerst heeft een zogenoemd Woonplatform plaatsgevonden op 8 februari 2016, met betrokken stakeholders zoals zorgpartijen, ontwikkelaars en bouwbedrijven en huurdersorganisaties. Tijdens dit Woonplatform heeft een discussie plaatsgevonden over drie thema's: (1) de woningmarkt / sociale huursector (2) Wonen, welzijn en zorg (3) Duurzaamheid.

Naast het Woonplatform heeft op 10 februari 2016 een Raadsge-sprek plaatsgevonden over de Woonvisie. Dit gesprek had vooral een informerende en agenderende insteek. De aanleiding tot het opstellen van een Woonvisie werd toegelicht en aan raadsleden is gevraagd de belangrijkste thema's, knelpunten en kansen te benoemen als opmaat voor de Woonvisie.

¹⁷ Bestuursovereenkomst Met elkaar voor een duurzaam Oldebroek, 14 mei 2018.

Tot slot zijn inwoners bevraagd in een overleg met dorpsgroepen op 18 april 2016. Er is aan vertegenwoordigers van de dorpsgroepen gevraagd per kern aan te geven welke aandachtspunten zij op het gebied van wonen ervaren.¹⁸

Naast de bijeenkomsten met verschillende partners van de gemeente waren er doorlopend projectgroepoverleggen tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente, de woningcorporaties en huurdersorganisaties¹⁹. Dit is bevestigd in de interviews. Beleidsambtenaren geven aan dat deze projectgroep als doel had de Woonvisie op een integrale manier, vanuit verschillende domeinen en perspectieven, vorm te geven.

¹⁸ Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020, bijlage p. 34-39.

¹⁹ Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020, p. 5.



4.1.2 **Deelvraag 2: In hoeverre is het woonbeleid adaptief geweest? Is er ingespeeld op veranderende (woningmarkt)omstandigheden door het tussentijds aanvullen of aanpassen van visie en/of maatregelen in het woonbeleid?**

Een Woonvisie wordt eens in de vier jaar geactualiseerd, maar het blijkt in de praktijk lastig de vastgestelde visie aan te passen. De gemeente Oldebroek heeft daarom een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin concrete afspraken en actiepunten staan opgenomen. Er lijkt echter geen update van dit uitvoeringsprogramma te zijn geweest na 2018. De prestatieafspraken (jaarschijven op basis van een raamovereenkomst) met de woningcorporaties worden jaarlijks geëvalueerd. Opvallend is dat het in 2017 niet gelukt is om een nieuwe raamovereenkomst vast te stellen. Reden daarvoor is dat de gemeente en de woningcorporaties geen gelijklopend beeld hadden over de benodigde voorraad sociale huurwoningen.

Naast de Woonvisie en de prestatieafspraken zijn er in Oldebroek in de periode 2014-2020 verschillende extra beleidsstukken opgesteld die uitwerking hebben op het woonbeleid, zoals het beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022, Nota Grondbeleid en de Nota Grondprijnsbeleid. Op regionaal niveau is er een intentieverklaring Huisvesting Arbeidsmigranten getekend.

Amendement Woonvisie

Vlak vóór de vaststelling van de Woonvisie hebben de partijen ChristenUnie, SGP, CDA en PvdA een amendement voorgesteld op de Woonvisie 2016-2020. Op pagina 8 van de Woonvisie is onder

Doelstelling divers en kwalitatief woonaanbod toegevoegd: Zo mogelijk en naar behoefte toepassen van 'generatiewoningen'. Uiteindelijk is de Woonvisie 2016-2020 op 7 juli 2016 met dit amendement vastgesteld.²⁰ Het onderzoeken van de mogelijkheden tot faciliteren van generatiewoningen is later aan het uitvoeringsprogramma toegevoegd.

Woonvisie en uitvoeringsagenda

In de praktijk blijkt het lastig om het vastgestelde en lopende woonbeleid aan te passen of aan te vullen. Dat hangt samen met het feit dat een Woonvisie een statisch document is, en ook dat de tijdsgeest bij het vaststellen van invloed is (voorzichtig herstel na de woningmarktcrisis, zicht op afnemende huishoudensgroei) zo benoemen de beleidsmedewerkers. Zij geven aan dat aanpassing van de Woonvisie 2016-2020 niet nodig is gebleken. De Uitvoeringsagenda bij de Woonvisie is gedurende de looptijd van de Woonvisie één keer aangepast met een update op de stand van zaken (februari 2018). Verder zijn de thema's hetzelfde gebleven en zijn er geen nieuwe thema's toegevoegd na 2018. De realisatie van de gemaakte afspraken in de uitvoeringsagenda bespreken we in paragraaf 4.2.3.

²⁰ Raadsbrief Woonvisie, 7 jul 2016.

²¹ deltaWonen heeft het grootste bezit in de gemeente, maar heeft als kernregio Zwolle. Dit heeft implicaties voor de werkzaamheden van deltaWonen in Oldebroek, zie daarvoor ook paragraaf 4.2.3.

Prestatieafspraken

Belangrijke partners van de gemeente bij het woonbeleid zijn de woningcorporaties. In de gemeente Oldebroek zijn deltaWonen (circa 1.400 woningen)²¹ en Omnia Wonen (circa 575 woningen) actief²². Gemeente en corporaties maken jaarlijks prestatieafspraken (jaarschijven), gebaseerd op een raamovereenkomst.

De prestatieafspraken (de jaarschijven behorende bij de raamovereenkomst) worden jaarlijks geëvalueerd. Ook wordt er een stand van zaken lijst bijgehouden om aan te geven hoe het ervoor staat met afspraken en zodat er eventueel bijgestuurd kan worden (zie ook paragraaf 4.2.3). Zowel de woningcorporaties als de gemeente geven in gesprekken aan het belangrijk te vinden dat in gezamenlijkheid te doen. Ook geeft men aan dat hierin nu een verbetering zichtbaar is in vergelijking met een aantal jaar geleden.

Opvallend is dat het niet gelukt is in 2017 een nieuwe raamovereenkomst te sluiten omdat de gemeente en de woningcorporaties geen gelijkloidend beeld hadden over de benodigde voorraad sociale huurwoningen. Daarom zijn in dat jaar alleen jaarafspraken gemaakt. De onenigheid vormde een dusdanige belemmering dat er in 2017 een woningmarktonderzoek is uitgevoerd in gezamenlijk opdrachtgeverschap van de gemeente en deltaWonen en Omnia Wonen.²³

²² Ook woningcorporatie UWON heeft een klein bezit in Oldebroek, ca. 50 woningen. Op dit moment breiden zij hun bezit uit met ongeveer 15 woningen in Oosterwolde. Vanwege het geringe bezit van deze corporatie in de gemeente, worden er vooralsnog geen prestatieafspraken gemaakt.

²³ Raadsbrief, 5 december 2017.

Uiteindelijk is de raamovereenkomst 2018-2023 op 11 december 2017 getekend.

Ook in 2020 is er kortstondig een impasse geweest bij het maken van de prestatieafspraken, dit had wederom te maken met verschil in visie op de voorraad sociale huurwoningen. Inmiddels geven zowel de gemeente als woningcorporaties aan dat een verschillen in visie daarop goeddeels beslecht zijn en dat samenwerking daarop steeds beter gaat.

Overige beleidsstukken

In aanvulling op de Woonvisie en de Uitvoeringsagenda zijn er in de afgelopen jaren in de gemeente Oldebroek verschillende beleidsnota's, beleidsnotities en beleidsplannen opgesteld tijdens de looptijd van de Woonvisie, die soms ook betrekking op het wonen hebben.

Op 13 december 2013 is de regionale intentieverklaring huisvesting arbeidsmigranten regio Noord-Veluwe ondertekend door vertegenwoordigers van de werkgevers, de uitzendbranche Noord-Veluwe, de 8 RNV-gemeenten en de regionale Woningcorporaties. In deze intentieverklaring zijn afspraken en uitgangspunten vastgelegd over de huisvesting van arbeidsmigranten (waarvan de huisvestingsopgave wordt aangenomen als een gegeven) in de regio. Deze intentieverklaring is de basis geweest voor het arbeidsmigrantenbeleid van de regiogemeenten die dat hebben opgesteld.²⁴

²⁴ In 2020 heeft de gemeente zelf een onderzoek uitgevoerd naar de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit heeft in 2021 tot geactualiseerd beleid geleid in de vorm van een Notitie Huisvesting Arbeidsmigranten gemeente Oldebroek.

In 2019 is het beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022 opgesteld. In dit beleidsplan komt het thema Wonen en Zorg als één van de belangrijke ontwikkelpunten binnen de gemeente naar voren²⁵. Daarnaast is vanuit het Sociaal Domein de Uitvoeringsnota Senioren 2019-2022 opgesteld, dat specifiek in gaat op de huisvesting van senioren in de gemeente²⁶.

De nota Grondbeleid is in 2019 geactualiseerd voor de periode 2019-2022 (zie ook paragraaf 4.3.2 over ingezette instrumenten). Er heeft ook een herziening van de nota Grondprijnsbeleid plaatsgevonden, in 2020.

Bestuurlijke visie

Midden in de looptijd van de Woonvisie hebben er gemeentelijke verkiezingen plaatsgevonden. In de Bestuursovereenkomst van 2014-2018 lijkt de bestuurlijke focus vooral te liggen op woningbouwdoelstellingen, hoeveel en waar gebouwd kan en mag worden en voor wie. In de Bestuursovereenkomst van 2018-2022, is de bestuurlijke focus breder. Naast woningbouw wordt er aandacht geschonken aan de verduurzamingsopgave, de huisvesting van bepaalde doelgroepen en de relatie met het sociaal domein. Ook wordt de belangrijke samenwerking met de woningcorporaties nadrukkelijker aangehaald.

²⁵ Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022, p. 18.

²⁶ Uitvoeringsnota Senioren 2019-2022, 14 juni 2019.



4.2 Inhoud van het woonbeleid

In het woonbeleid van gemeenten worden doelen en ambities vastgelegd waar in de toekomst (in het geval van de Woonvisie: voor de komende vier jaar) aan wordt gewerkt. In deze paragraaf gaan we na welke beleidsdoelen zijn vastgelegd op het gebied van wonen, zowel lokaal als regionaal. We focussen daarbij weer op *voldoende passende woningen voor verschillende doelgroepen*.

4.2.1 **Deelvraag 3:** Wat zijn de door de gemeente Oldebroek gestelde beleidsdoelen in het woonbeleid, zoals vastgelegd in de Woonvisie?

In de Woonvisie zijn een viertal inhoudelijke pijlers uitgewerkt. De pijlers relevant voor dit onderzoek bespreken we: (1) Beschikbaarheid en betaalbaarheid, (2) Wonen met welzijn en zorg (4) Vitale kernen met actieve, betrokken bewoners. In de Uitvoeringsagenda zijn deze pijlers vertaald naar concrete afspraken.

Beleidsdoelen

Het overkoepelende doel van de Woonvisie 2016-2020 is vastgelegd in een drietal uitgangspunten²⁷:

Helder maken wat de gemeente belangrijk vindt op het gebied van het wonen. Daarmee biedt het een kader en toetssteen voor het handelen van ons én onze partners;

²⁷ Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020, p. 4.

Een raamwerk bieden voor (prestatie)afspraken met corporaties, huurdersorganisaties en eventueel andere partijen over te ondernemen acties;

Een basis voor de afstemming van de nieuwbouwproductie en eventueel overig beleid met de buurgemeenten en de onderbouw in het kader van de Ladder voor Duurzame verstedelijking.

Inhoudelijk staan er in de Woonvisie 2016-2020 een viertal pijlers centraal²⁸, waarvan we pijler 1, 2 en 4 omschrijven.

Pijler 1 Beschikbaarheid en betaalbaarheid: de betaalbaarheid van het wonen voor huishoudens met een laag inkomen staat onder druk door stijgende woonquotes²⁹. Voor sommige doelgroepen zijn onvoldoende woningen beschikbaar. De ambitie van de gemeente is dat er voldoende keuzemogelijkheden voor woningzoekende huishoudens nu en in de toekomst zijn en dat er voldoende keuzemogelijkheden voor mensen in verschillende inkomensklassen zijn. Dat vraagt om uitbreiding en aanpassing van de woningvoorraad en een betere verdeling ervan.

Pijler 2 Wonen met welzijn en zorg: Doordat mensen langer zelfstandig thuis wonen, met de nodige aanpassingen en zorg aan huis, neemt de druk op welzijn en zorg toe. De toename van het aantal ouderen versterkt deze opgave. De ambitie van de gemeente is om mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen en om voldoende geschikte woningen en woonvormen voor specifieke zorgvragers te realiseren.

Pijler 4 Vitale kernen met actieve, betrokken bewoners: Er wordt geconstateerd dat inspanningen van bewoners zelf onontbeerlijk zijn voor de vitaliteit en leefbaarheid van dorpen en wijken. De ambitie van de gemeente is om inwoners de ruimte te geven en te faciliteren bij het ontplooiën van eigen initiatieven en om de betrokkenheid bij elkaar en de woonomgeving te vergroten.

Uitvoeringsagenda

Bij de Woonvisie 2016-2020 is in 2017 een aparte uitvoeringsagenda voor de periode 2017-2021 opgesteld. De Uitvoeringsagenda bevat de volgende afspraken op uitvoeringsniveau, per pijler die relevant is voor dit onderzoek:

Pijler 1 Beschikbaarheid en betaalbaarheid
Nieuwbouw kwantitatief
Nieuwbouw kwalitatief
Project 'Sociale woningbouw voor vluchtelingen, starters en kwetsbare groepen'
Onderzoek en agenda betaalbaarheid
Pijler 2 Wonen met welzijn en zorg
WWZ-programmaplan

²⁸ Woonvisie gemeente Oldebroek 2016-2020, p. 12-13.

²⁹ Percentage van het inkomen dat aan woonlasten wordt besteed.

Bewustwording
Blijverslening
Geschikte woningen toevoegen
Doorstroming bevorderen
Prestatieafspraken
Pijler 4 Vitale kernen met actieve betrokken burgers
Dorpsgericht werken

4.2.2 Deelvraag 4: Welke regionale afspraken zijn er gemaakt ten aanzien van het woonbeleid?

De vier thema's in de Woonvisie van Oldebroek zijn losjes gebaseerd op de vier thema's uit de Regionale Woonvisie 2014, waarvan we de drie thema's die relevant zijn voor dit onderzoek bespreken: (1) de potentie van de bestaande woningvoorraad, (2) de woningmarkt in beweging, (3) wonen-welzijn-zorg.

Zoals benoemd in paragraaf 3.1 fungeert de Regionale Woonvisie 2014 als een *dunne schil* voor het lokale woonbeleid van de regio-gemeenten. In de Regionale Woonvisie zijn een aantal zaken vastgelegd die relevant zijn voor dit onderzoek: (1) de potentie van de bestaande woningvoorraad (2) de woningmarkt in beweging (3) wonen-welzijn-zorg. Elk thema heeft een lokale en regionale component.

Thema 1 Potentie bestaande voorraad: De bestaande voorraad is het vertrekpunt van het woonbeleid. Er moet optimaal worden ingezet op de opgaven betaalbaarheid en beschikbaarheid van sociale huurwoningen, de duurzaamheid van de bestaande voorraad en de geschiktheid voor senioren en mensen met een beperking. Regionaal worden er verschillende pilots en bijeenkomsten georganiseerd³⁰. Lokaal worden deze thema's uitgewerkt in de Woonvisie en in (prestatie)afspraken met corporaties.

Thema 2 Woningmarkt in beweging: Het doel is om voldoende woningen toe te voegen voor de eigen woningbehoefte en om overschotten en tekorten weg te werken. De planvoorraad moet aansluiten bij de behoeften. Er moeten voldoende kwalitatief sociale huurwoningen zijn. Regionaal is een Programma Wonen opgesteld, een intentieverklaring arbeidsmigranten getekend en wordt de planvoorraad gemonitord. Lokaal stellen regiogemeenten een eigen woningbouwprogramma op, dat men afstemt met buurgemeenten. Het woningbouwprogramma krijgt een plek in de lokale Woonvisie en er worden afspraken met corporaties gemaakt. Het

³⁰ Bijeenkomsten kwaliteit en betaalbaarheid, Pilot loslaten bindingseisen, Pilot loslaten toewijzingsregels. Woonvisie Regio Noord-Veluwe 2014, p. 23.

KWP3 en de regionale afspraken leggen vast wat de bandbreedte is waarbinnen de gemeente nieuwe woningen kan realiseren.

Thema 3 Wonen, welzijn, zorg: Er moeten voldoende (zorg) geschikte woningen en woonvormen zijn die aansluiten op de wensen van senioren/mensen met een beperking. Daarbij hoort een passende zorg en welzijnsinfrastructuur. Regionaal worden bijeenkomsten met betrokkenen georganiseerd, wordt specialistische zorg georganiseerd en afgestemd. Lokaal worden zaken uitgewerkt in de Woonvisie, afspraken met corporaties gemaakt en kansen/knelpunten geagendeerd voor de regionale bijeenkomsten.

4.2.3 Deelvraag 5: In welke mate zijn de gestelde doelen in de periode 2014 tot en met 2020 gerealiseerd?

Het blijkt dat een groot deel van de geplande acties inderdaad is uitgevoerd. Tegelijkertijd is de monitoring van de gestelde doelen niet altijd even helder en zijn afspraken niet altijd SMART-opgesteld.

Uitvoeringsagenda Woonvisie

De vier pijlers die opgesteld zijn in de Woonvisie zijn in de uitvoeringsagenda vertaald naar concrete actiepunten waaraan het college wil werken. De uitvoeringsagenda heeft een doorlooptijd van 2017 tot 2021. In februari van 2018 is er een update geweest van de stand van zaken van de afgesproken acties. Enkele zaken zijn dan inmiddels afgerond, dat blijkt ook uit gesprekken met betrokkenen. Het is niet duidelijk in hoeverre de doelen aan het einde

van de looptijd van de Woonvisie in 2020 zijn gehaald, omdat er geen nieuw overzicht van de uitvoering van de Woonvisie is gegeven na februari 2018. De meetbaarheid van de verschillende doelstellingen verschilt per afspraak (ze zijn niet allemaal SMART opgesteld), wat het soms lastig maakt de voortgang te beoordelen.

Tegelijkertijd moet daarbij in gedachten gehouden worden dat het woonbeleid sterk beïnvloed wordt door een steeds veranderende context, waardoor het lastig kan zijn meetbare doelen op te stellen. Dat betekent overigens niet dat een niet-SMART geformuleerde doelstelling per definitie 'slecht' is. Het belangrijkste is dat de vorm recht doet aan de intentie van partijen en de stand van zaken in het denken. SMART kan wel helpen bij het scherper formuleren van doelen, waar dat mogelijk is. Met dat in gedachten lopen we de verschillende gestelde doelen na.

Op basis van de gemeentelijke (jaar)stukken uit 2018, 2019 en 2020 is getracht per thema een overzicht te maken van de voortgang per actiepunt uit de uitvoeringsagenda (zoals beschreven in paragraaf 4.2.1) tot 2020. Hieronder beschrijven we de stand van zaken van de actiepunten waar dat mogelijk en relevant is.

Pijler 1: Beschikbaarheid en betaalbaarheid

- Nieuwbouw kwantitatief: De beleidsnotitie Prioritering van woningbouwprojecten is vastgesteld door de gemeenteraad op 12 juli 2018.³¹
- Nieuwbouw kwalitatief: het woningbouwprogramma en het meerjarenprogramma van het grondbedrijf worden jaarlijks geüpdatet. Om inzicht te verschaffen in het beleid, de stand van

³¹ Eerste Bestuursrapportage 2019, 1 mei 2019

zaken en de voorgenomen ontwikkelingen met betrekking tot de woningbouw in de gemeente, stelt het college jaarlijks een kwalitatief woningbouwprogramma vast.³²

- Het project 'Sociale woningbouw voor vluchtelingen, starters en kwetsbare groepen' is in 2017 afgerond met een rapportage van het project dat ter kennisneming is gepresenteerd in de gemeenteraad.³³
- Onderzoek en agenda betaalbaarheid: Samen met de corporaties is een woningmarktonderzoek uitgevoerd dat in november 2017 is opgeleverd³⁴. Verdere ideeën met betrekking tot betaalbaarheid zijn opgenomen in de jaarschijf 2018 van de prestatieafspraken.
- Prestatieafspraken (raamovereenkomst en jaarschijven): eind 2017 is de raamovereenkomst 2018-2023 met deltaWonen, Omnia Wonen en de huurdersbelangenverenigingen ondertekend³⁵. Jaarlijks worden jaarschijven vastgesteld met eventuele aanpassingen. Het thema beschikbaarheid en betaalbaarheid komt hierin terug³⁶.

Pijler 2: Wonen met welzijn en zorg

- WWZ-programmaplan: Er is afgesproken te werken aan een integraal programmaplan op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Het is onduidelijk of het programmaplan tot uitvoering is gebracht. Wel wordt in de nota reserves en voorzieningen³⁷

omschreven dat het de verwachting is dat WWZ-programmaplan uit de reserve onttrokken gaat worden.

- Bewustwording: Dit actiepunt hangt samen met de Blijverslening die inwoners mogelijkheden geeft tot het aanpassen van hun woning. Hierover in het volgende punt meer. Ook de regeling Gewoon Gemak wordt genoemd onder bewustwording. Deze subsidie wordt al sinds 2012 in de regio aangeboden en wordt nog steeds verstrekt onder inwoners van Oldebroek.
- Blijverslening: Het aantal aanvragen voor de Blijverslening blijkt achter te blijven. In de Jaarrekening van 2018 wordt benoemd dat er regelmatig vragen komen over de lening, maar dat daadwerkelijke aanvragen uitblijven³⁸. Uiteindelijk is in 2019 besloten de Blijverslening op te laten gaan in de Toekomstbestendig Wonen lening.
- Geschikte woningen toevoegen: De focus bij deze actie ligt op het toevoegen van levensloopbestendige woningen. In de uitvoeringsagenda staat opgenomen dat dit wordt meegenomen in de prioritering van woningprojecten, waarbij levensloopbestendige woningen extra punten krijgen toegewezen. Opvallend is dat in de uiteindelijke beleidsnotitie 'Prioritering van woningbouwprojecten' deze extra punten niet terugkomen. Bij deze actie is ook het onderzoek naar generatiewoningen toegevoegd. Dit onderzoek is uitgevoerd en heeft geresulteerd in de

³² Informerende nota's aan de raad, 27 maart 2018 & 15 mei 2019.

³³ Raadsinformatiebrief, 4 april 2017.

³⁴ Woningmarktonderzoek 2017, Companen. 14 november 2017.

³⁵ Raadsinformatiebrief, 5 december 2017.

³⁶ Raamovereenkomst Oldebroek 2018-2023, p. 17-21.

³⁷ Nota reserves en voorzieningen 2018-2021, november 2017, p.21.

³⁸ Jaarrekening 2018, p. 20.

beleidsregel pré-mantelzorgwoningen, die in aanvulling op de beleidsregel mantelzorgwoningen is vastgesteld³⁹.

- Doorstroming bevorderen: Het doel van dit actiepoint is om er voor te zorgen dat er voldoende woningen beschikbaar zijn voor bewoners die uit een voorziening doorstromen naar een reguliere woning. Deze afspraak zou vastgelegd worden in het WWZ-programmaplan. Hiervan is de status onduidelijk bleek eerder. In de Raamovereenkomst 2018-2023 is wel een afspraak opgenomen over de doorstroming naar geschikte woningen^{40 41}.
- Prestatieafspraken (raamovereenkomst en jaarschijven): eind 2017 is de raamovereenkomst 2018-2023 met deltaWonen, Omnia Wonen en de huurdersbelangenverenigingen ondertekend⁴². Jaarlijks worden jaarschijven vastgesteld met eventuele aanpassingen. Het thema Wonen met welzijn en zorg komt hierin terug⁴³.

Pijler 4: Vitale kernen met actieve, betrokken bewoners:

- Dorpsgericht werken: er is afgesproken dat er extra budget wordt vrijgemaakt voor het versterken van het dorpsgericht werken. Per 1 januari 2017 zijn extra uren beschikbaar voor de dorpscontactambtenaren. Het dorpsgericht werken is ook in de opvolgende jaren doorgezet en blijft een belangrijk speerpunt.

44

³⁹ Beleidsregel Pré-mantelzorgwoningen gemeente Oldebroek, 2 december 2017. In 2021 is dit beleid geactualiseerd.

⁴⁰ Raamovereenkomst Oldebroek 2018-2023, p. 28.

⁴¹ In 2021 is gewerkt aan een visie Wonen, Welzijn en Zorg, deze wordt binnenkort ter behandeling aangeboden aan het college en daarna ter vaststelling aangeboden aan de raad.

Er is vastgelegd dat jaarlijks een Woonplatform wordt georganiseerd met partners en stakeholders van de gemeente. Er is één Woonplatform geweest in de voorbereidende fase van de Woonvisie op 8 februari 2016. Uit correspondentie met ambtenaren blijkt dat daarna geen Woonplatforms meer hebben plaatsgevonden.

Prestatieafspraken met woningcorporaties

De belangrijkste partner van de gemeente bij het ontwikkelen van voldoende woningen voor de sociale doelgroep zijn de woningcorporaties. In de Woonvisie 2016-2020 heeft de gemeente de ambitie uitgesproken de sociale voorraad voor de komende vijf jaar te laten uitbreiden. De gemeente heeft daarbij de inzet van de woningcorporaties nodig. deltaWonen is door haar positie (het kernwerkgebied valt in de regio Zwolle, waardoor in Oldebroek de woningvoorraad niet uitgebreid mag worden) daarin beperkt. In de regionale woonprogrammering is voor Oldebroek voor de periode 2017-2024 een uitbreiding van 118 huurwoningen opgenomen. In de raamovereenkomst 2018-2023 zijn afspraken met betrekking tot uitbreiding van de voorraad nog niet definitief. Ook in de jaarschijven van 2018 en 2019 worden geen afspraken gemaakt over het toevoegen van woningen. In de jaarschijf van 2020 wordt uitgesproken dat er tussen 2020-2030 behoefte is aan zo'n 60 tot 110

⁴² Raadsinformatiebrief, 5 december 2017.

⁴³ Raamovereenkomst Oldebroek 2018-2023, p. 27-28.

⁴⁴ Jaarrekening 2018, p. 9. Jaarrekening 2019, p.15. Jaarrekening 2020, p. 43

extra sociale huurwoningen in de gemeente (op basis van het behoefteonderzoek uit 2017). Men spreekt af in 2020 nieuwe afspraken te maken over de woningbouwprogrammering op basis van het WoON2018, het zal een herijking van het onderzoek uit 2017 zijn.⁴⁵



⁴⁵ Jaarschijf prestatieafspraken 2020, 28 november 2019, p. 2-3.

4.3 Uitvoering van het woonbeleid

Nadat visievorming heeft plaatsgevonden gaat de gemeente aan de slag met de uitvoering van de gemaakte afspraken. Ze werkt daarbij samen met verschillende partijen en zet verschillende instrumenten in. Ook bespreken we in dit hoofdstuk de knelpunten bij de uitvoering van het beleid.

4.3.1 Deelvraag 6: Met welke partijen wordt rondom het woonbeleid samengewerkt, welke (contractuele) afspraken liggen hieraan ten grondslag en op welke manier worden resultaten gemonitord?

De gemeente werkt met verschillende partijen samen om het woonbeleid tot uitvoering te brengen. Dit zijn dezelfde partijen als die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de Woonvisie. Met sommige partijen worden bindende afspraken gemaakt (woningcorporaties), met andere beperkt de samenwerking zich tot informeren en op de hoogte houden.

Prestatieafspraken

In de Woningwet is bepaald dat gemeenten, woningcorporaties en huurderbelangenverenigingen als drie gelijkwaardige partners samenwerken om te komen tot prestatieafspraken. De prestatieafspraken zijn gebaseerd op het bod dat woningcorporaties doen op

de Woonvisie. Prestatieafspraken kunnen jaarlijks worden vastgesteld of meerjarig met per jaar een update in de vorm van een jaarschijf.

Ook in de gemeente Oldebroek worden prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties. Met woningcorporatie deltaWonen is in 2011 een raamovereenkomst gesloten voor de periode 2012-2015. In 2017 is met woningcorporaties deltaWonen en Omnia Wonen en met de Stichting Centrale Bewonersraad deltaWonen en Stichting Huurdersorganisatie Omnia Wonen een raamovereenkomst gesloten voor de periode 2018-2023. De raamovereenkomst vormt de basis voor de jaarafspraken voor de komende jaren. De jaarafspraken worden jaarlijks vastgesteld en geëvalueerd. Deze afspraak is vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma bij de Woonvisie.⁴⁶

Regionale woonruimteverdeling

Naast de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties bij het maken van prestatieafspraken, werken de woningcorporaties in de regio met een regionaal woonruimteverdeelsysteem. Hierbij worden sociale huurwoningen in de regio aangeboden via één platform, waar al het aanbod van de corporaties centraal te vinden is.⁴⁷ Dit betekent dus ook dat woningzoekenden regionaal naar een sociale huurwoning kunnen zoeken. Ook de bezwarencommissie woonruimteverdeling is regionaal georganiseerd.

⁴⁶ Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2017-2021, versie november 2016

⁴⁷ www.hurennoordveluwe.nl

Huisvestingsverordening

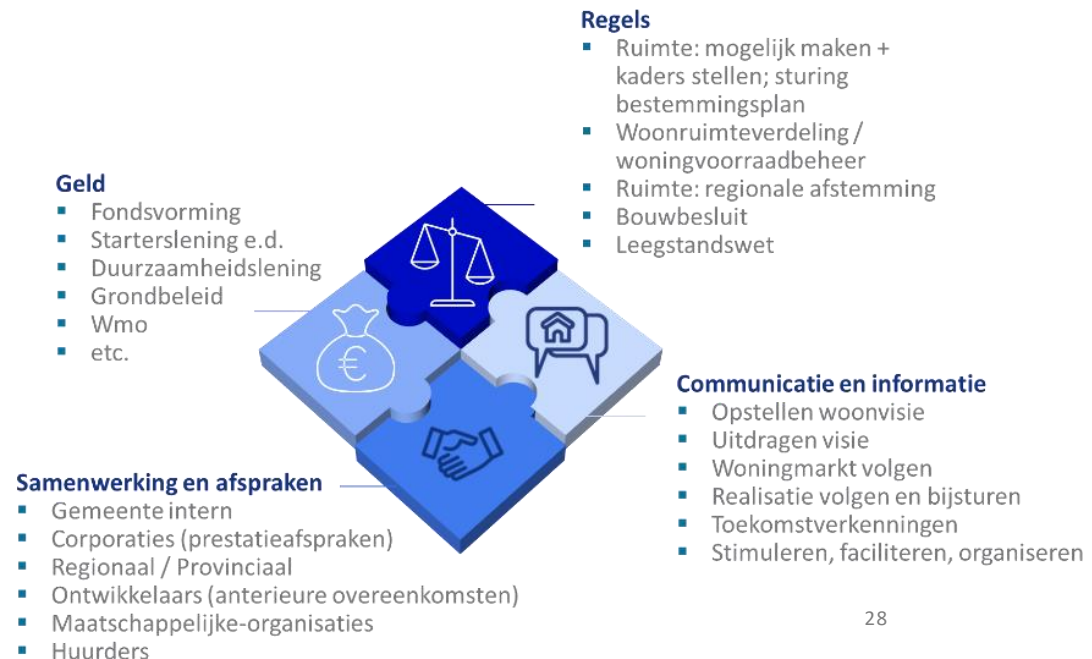
Naast de prestatieafspraken met de woningcorporaties wordt er in de regio Noord-Veluwe gewerkt met een Huisvestingsverordening. Deze Huisvestingsverordening is op hoofdlijnen gelijk voor de gemeenten in de regio Noord-Veluwe, op een aantal accent verschillen na. De huisvestingsverordening kan regels bevatten met betrekking tot het in gebruik geven en nemen van woonruimte (de inrichting van het woonruimteverdeelsysteem). Het is op basis van de huisvestingsverordening vervolgens verboden de in de verordening aangewezen woonruimte zonder huisvestingsvergunning in gebruik te nemen of te geven. Woonruimteverdeling op basis van de Huisvestingswet 2014 gebeurt dus aan de hand van een vergunningensysteem. Burgemeester en wethouders kunnen de bevoegdheid om vergunningen te verlenen desgewenst mandateren aan eigenaren of beheerders van woonruimte, bijvoorbeeld aan de (samenwerkende) corporaties. Dit gebeurt ook zo in de regio Noord-Veluwe. Onderdeel van de huisvestingsverordening in de regio Noord-Veluwe is tevens een urgentieregeling. Hierin staat opgenomen onder welke voorwaarden inwoners van de regio aanspraak kunnen maken op een urgentieverklaring wanneer zij zich in een urgente woonsituatie bevinden. Het toewijzen van een urgentieverklaring wordt beoordeeld en geregeld door een regionaal opererende urgentiecommissie.

4.3.2 Deelvraag 7: Welke instrumenten zijn ingezet om de doelstellingen te bereiken?

Gemeenten hebben verschillende instrumenten beschikbaar om te sturen in het woondomein. Samen vormen die instrumenten een gemeentelijke 'gereedchapskist' voor het woonbeleid. De instrumenten die gemeenten kunnen hanteren zijn onder te verdelen in een viertal categorieën: geld, regels, samenwerking en afspraken en communicatie en informatie. De gemeente Oldebroek zet de meeste van deze instrumenten in.

In de gemeente Oldebroek worden verschillende instrumenten ingezet als sturingsmiddel, we bespreken ze per categorie, zoals in de figuur hieronder staat beschreven.

Figuur 2 Gereedchapskist instrumenten gemeenten



1. Geld

De gemeente zet verschillende gelden in om te kunnen sturen in het woondomein. Zo wordt er gebruik gemaakt van een **Starterslening**. De starterslening wordt verstrekt aan mensen die hun eerste koopwoning willen kopen (ongeacht of zij in de gemeente wonen of niet). Het overbruggt het verschil tussen de koopsom en het maximale bedrag dat mensen bij de bank kunnen lenen.

De gemeente heeft wat in het verleden de **Blijverslening** en de **Duurzaamheidslening** was, samengevoegd in de **Toekomstbestendig Wonen lening**. Met deze lening kunnen inwoners van Oldebroek met een koopwoning geld lenen om hun huis duurzaam en toekomstbestendig te maken.⁴⁸ Uit gesprekken blijkt dat de Blijverslening in eerste instantie niet van de grond kwam, er zijn geen leningen verstrekt. Nu is er wel veel belangstelling voor de Toekomstbestendig Wonen lening. Een aanvullende subsidie is daarbij de regeling **Gewoon Gemak**, hiermee kunnen inwoners een subsidie krijgen voor kleine aanpassingen aan hun huis, die de veiligheid en het gemak van de woning verbeteren.

Het grondbeleid van de gemeente Oldebroek is vastgelegd in de **Nota Grondbeleid**⁴⁹. Deze Nota vormt de leidraad voor hoe er in de gemeente wordt omgegaan met (de ontwikkeling van) vastgoed, zodat het bijdraagt aan de ambities en doel van de gemeenten: goed wonen en ondernemen in een duurzaam en leefbaar Oldebroek.

⁴⁸ Verordening Toekomstbestendig Wonen gemeente Oldebroek, 30 augustus 2019.

De **Wet Maatschappelijke Ondersteuning** die in 2015 in werking is getreden maakt gemeenten verantwoordelijk voor de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking (fysiek of psychisch). Het doel van de wet is mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis te laten wonen. Inwoners van de gemeente kunnen aanspraak maken op een algemene of maatwerkvoorziening. Op het gebied van wonen gaat het dan om voorzieningen die het zich kunnen verplaatsen binnen en buiten de woning bevordert (bijvoorbeeld hulpmiddelen voor de door- en toegankelijkheid van een woning, zoals het gebruik van een traplift). In de gemeente Oldebroek kunnen inwoners via het Sociaal Team een ondersteuningsvraag indienen.

2. Regels

Er is een aantal landelijke vastgestelde kaders, zoals de toepassing van de **Ladder voor duurzame verstedelijking** bij woningbouwplannen, het **Bouwbesluit** en de **Leegstandwet**. Daarnaast zijn er op regionaal niveau een aantal zaken vastgelegd, zie daarvoor ook hoofdstuk 1.1 en 1.2. Met deze **regionale regels en afspraken** zijn een uitwerking van het provinciale beleid. Hiermee pogde de provincie grip te houden op woningbouwaantallen⁵⁰. Door de **regionale woonruimteverdeling** op de Noord-Veluwe hebben de woningcorporaties een instrument om sociale huurwoningen regionaal aan te bieden.

⁴⁹ Nota Grondbeleid 2015-2018 en Nota Grondbeleid 2019-2022.

⁵⁰ Zoals vastgelegd in de Regionale Woonvisie Noord-Veluwe 2014.

3. Samenwerking en afspraken

Naast meer ‘tastbare’ instrumenten zoals geld en wettelijke regels kunnen gemeenten ook zachtere instrumenten inzetten ten behoeve van het woonbeleid, namelijk door samen te werken met partners en afspraken te maken. Uit de gesprekken met ambtenaren en wethouder blijkt dat er intensief wordt samengewerkt met andere domeinen binnen de gemeente, zoals op het gebied van duurzaamheid en het sociaal domein.

Met woningcorporaties deltaWonen en Omnia Wonen en hun huurdersorganisaties, worden prestatieafspraken gemaakt (een raamovereenkomst en jaarschijven, zie ook paragraaf 4.1.2).

Regionaal werkt men op de Noord-Veluwe samen in de Samenwerking Noord-Veluwe (SNV) en hanteert men het gastheerschap-principe.

De samenwerking met inwoners van de gemeente Oldebroek vindt op verschillende manieren plaats. Zo worden huurders van de woningcorporaties betrokken via de huurdersbelangenverenigingen (o.a. bij het maken van de prestatieafspraken). Daarnaast bestaat er sinds 2013 Oldebroek voor Mekaar. Het is samenwerking tussen lokale belangengroepen en de gemeente, die initiatieven en ideeën voor activiteiten van inwoners van de gemeente mogelijk maakt. In het bestuursakkoord 2018-2022 omschrijft men het gedachtegoed van OvM en de rol van de gemeente daarbij: meedenken met en aansluiten bij initiatieven van bewoners, organisaties en ondernemers, voor meer verantwoordelijkheid en zelfsturing

⁵¹ Bestuursovereenkomst Met elkaar voor een duurzaam Oldebroek, 14 mei 2018.

van onze samenleving en voor een andere, aansluitende, overheid. Een gemeente met een positieve grondhouding naar initiatieven van ondernemers en inwoners: “ja het kan, mits” en niet “nee het kan niet, tenzij”.⁵¹

4. Communicatie en informatie

De instrumenten communicatie en informatie kunnen gemeenten inzetten om uit te dragen welk beleid er wordt gevoerd, intern en naar externe partners en inwoners van de gemeente. Het opstellen van een Woonvisie en het bijbehorende participatietraject is daar één onderdeel van. Bij het opstellen van de Woonvisie hebben verschillende bijeenkomsten met stakeholders en partners van de gemeente plaatsgevonden en er was een projectgroep met een vertegenwoordiging van de woningcorporaties en ambtenaren van verschillende afdelingen binnen de gemeente om het zo integraal mogelijk op te pakken.

In het Bestedingsplan reserve Volkshuisvesting 2018-2023 is vastgelegd dat het van belang is mee te bewegen met veranderingen in de woningmarkt. Monitoring en bijstelling van beleid is van belang. Daarom wordt jaarlijks een woonplatform georganiseerd waarvoor een bedrag van € 5.000,- per jaar is gereserveerd.⁵²

⁵² Bestedingsplan reserve Volkshuisvesting 2018-2023, juli 2018. p.6.



4.3.3 Deelvraag 8: Doen zich knelpunten voor bij de uitvoering van het beleid en zo ja, welke zijn dat?

Er doen zich verschillende knelpunten voor (of hebben gedaan) bij de uitvoering van het woonbeleid in de onderzoeksperiode, zoals de verhouding met de woningcorporaties, de rol van de provincie en het grondbeleid.

Afspraken met de woningcorporaties

In het verleden was er een verschil in visie op de uitbreidingsopgave van de sociale huur in de gemeente Oldebroek, tussen de gemeente en de woningcorporaties. De gemeente wilde meer sociale huurwoningen toevoegen dan de corporaties, door een afwijkende interpretatie van de woningbehoefte. Dat leidde tot frustraties tussen bestuurders en een stroeve samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een woningmarktonderzoek in 2017, in opdracht van de gemeente en de woningcorporaties en uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Dit zorgde ervoor dat alle organisaties uitgingen van dezelfde woningbehoeftecijfers.

Daarbij speelt mee dat de woningcorporatie met het grootste bezit in Oldebroek, namelijk deltaWonen (circa 1.400 woningen in de gemeente), door de beperkingen van de Woningwet niet mag bijbouwen in Oldebroek, zij mogen slechts onderhoud plegen en beheren. In de Woningwet is vastgelegd dat woningbouwcorporaties zich moeten committeren aan één woningmarktregio als het om uitbreiding gaat, en voor deltaWonen is dat de regio Zwolle.

De andere grotere corporatie is Omnia Wonen (circa 575 woningen in de gemeente), maar deze corporatie heeft in veel gemeenten bezit (7 kerngebieden en 6 niet-kerngebieden). Omnia Wonen laat uitbreidingsmogelijkheden leiden door de woningbehoefte, blijkt uit jaarverslagen. Over wat die behoefte is, is de afgelopen jaren een verschil in visie op geweest tussen gemeente en corporaties.

Het achterblijven van het realiseren van sociale huurwoningen heeft ook tot vragen vanuit de gemeenteraad geleid. Inmiddels is duidelijk dat een mogelijke aanpassing van de Woningwet die op stapel staat mogelijk soelaas kan bieden. Het zou betekenen dat deltaWonen vanuit een uitzonderingspositie mogelijk toch woningen mag ontwikkelen in Oldebroek. Uit gesprekken blijkt dat zij daar ook open voor staan.

Andere rol van de Provincie Gelderland

Er zijn in de gemeente Oldebroek minder woningen ontwikkeld dan afgesproken. Een voorzichtige verklaring kan daarbij zijn de rol van de provincie Gelderland. De provincie Gelderland is in het verleden, sinds de crisis, vrij sterk sturend geweest op de woningbouwprogrammering (en dan met name de woningbouwaantallen) in de regio Noord-Veluwe. Dit blijkt uit de Gelderse Woonvisie uit 2012, maar ook uit een brief van de Provincie aan de regiogemeenten over de Regionale Woonvisie. In deze brief staat: *Er vindt een grote verschuiving in de focus plaats, van nieuwbouw in de richting van de bestaande voorraad [...] Per gemeente ligt er een prognose met een bandbreedte waarbinnen de bouwprogramma's*

⁵³ Woonvisie Gelderland, Keuzevrijheid & Identiteit (KWP 2010-2019), 12 januari 2012.

zouden moeten vallen. Zo kan worden ingespeeld op een onzekere markt, nieuwe ontwikkelingen en veranderende woningvraag [...] Het is aan te bevelen om terughoudend te zijn met het aangaan van nieuwe verplichtingen in de vorm van grondposities en afspraken met marktpartijen. ⁵³ ⁵⁴ Tegelijkertijd moet daarbij de kanttekening geplaatst worden dat uit gesprekken en de cijfers blijkt dat de meeste gemeenten op de Noord-Veluwe (met uitzondering van Nunspeet) steeds meer plannen hebben opgenomen dan ze daadwerkelijk hebben gerealiseerd.

Uit gesprekken blijkt dat de provincie inmiddels is afgestapt van de koers om zeer nauwkeurig percentages woningbouwaantallen (contingenten) toe te wijzen aan gemeenten, door verandering van inzicht. De focus ligt nu meer op het met elkaar verder kijken naar woningbouwafspraken en kwalitatieve afspraken in plaats van alleen op aantallen. Dit wordt beaamd in zowel het gesprek met de Provincie, als met de regiogemeenten.

Grondposities van de gemeente

Dit punt hangt samen met bovenstaand punt. In navolging van de financiële crisis (en de rol van de provincie) is men in de gemeente een ander grondbeleid gaan voeren (meer passief). Dit heeft er toe geleid dat de gemeente nog maar beperkt eigen gronden in bezit heeft en dus afhankelijk is van particulieren en ontwikkelaars bij het realiseren van nieuwe woningen. Tevens is het ontwikkelen van woningen op inbreidingslocaties zo goed als onmogelijk in de huidige plannen en uitbreidingslocaties zijn lastig te vinden. De

⁵⁴ Brief Provincie Gelderland aan colleges Noord-Veluwe, 24 april 2014.

gemeente heeft daarbij beperkte sturingsinstrumentarium richting ontwikkelaars; ontwikkelaars hebben feitelijk een groot deel van de potentiële bouwlocaties in handen en dat maakt het voor de gemeente moeilijker om deze in de gewenste richting tot ontwikkeling te brengen.⁵⁵

⁵⁵ De gemeente speelt daar nu op in door in 2021 de 2021 de beleidsnotitie kleinschalige woningbouwinitiatieven te hebben vastgesteld door de raad.



5 Gemeenteraad en het woonbeleid

In het vorige hoofdstuk stond de inhoud van het woonbeleid in de gemeente Oldebroek centraal. In dit hoofdstuk richten we ons op de betrokkenheid van de raad daarbij. We onderscheiden de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

5.1 Kaderstellende rol van de raad

5.1.1 Deelvraag 9: Welke informatie heeft de gemeenteraad ontvangen en op welk moment?

De gemeenteraad van Oldebroek is in de periode 2014-2020 op verschillende momenten geïnformeerd over het woonbeleid, in de voorbereidende fase, in de uitvoering en bij de beoordeling van het resultaat. Het gaat dan om informatie over concrete woningbouwprojecten, over de prestatieafspraken en het woningbouwprogramma.

Vorbereidende fase

In 2014 is de raad op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van de Regionale Woonvisie 2014. Zo is op 6 maart 2014 een raadsinformatiebrief verzonden over de stand van zaken en de planning. Uit deze brief blijkt ook dat er een regionale bijeenkomst is geweest waar raadsleden bij konden aansluiten over

de eerder genoemde onderzoeknotitie.⁵⁶ Op 22 april 2014 is de gemeenteraad geïnformeerd over de mogelijkheid opmerkingen en aanvullingen te plaatsen bij de Regionale Woonvisie 2014⁵⁷.

Zoals ook benoemd in paragraaf 4.1.1 heeft op 10 februari 2016 een Raadsgesprek plaatsgevonden over de Woonvisie 2016-2020. Dit gesprek had vooral een informerende en agenderende insteek. De aanleiding tot het opstellen van een Woonvisie werd toegelicht en aan raadsleden is gevraagd de belangrijkste thema's, knelpunten en kansen te benoemen als opmaat voor de Woonvisie.

Uitvoerende fase

Er is afgesproken dat de gemeenteraad in principe jaarlijks wordt geïnformeerd over de voortgang van het uitvoeringsprogramma. Op 7 maart 2017 heeft de gemeenteraad een eerste informatiebrief van het college ontvangen over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van afspraken. Hieruit blijkt dat het Uitvoeringsprogramma ter informatie bij de gemeenteraad is neergelegd.⁵⁸ Bij de vaststelling van de Woonvisie is een amendement aangenomen om onderzoek te doen naar generatiewoningen en dit op te nemen in de uitvoeringsagenda. Op 23 januari 2018 heeft de gemeenteraad informatie ontvangen van het college over de uitkomsten van het onderzoek.⁵⁹

⁵⁶ Raadsinformatiebrief Regionale Woonvisie 2014, 6 maart 2014.

⁵⁷ Raadsinformatiebrief Regionale Woonvisie 2014, 22 april 2014.

⁵⁸ Raadsinformatiebrief Uitvoeringsprogramma Woonvisie, 7 maart 2017.

⁵⁹ Raadsinformatiebrief Generatiewoningen, 23 januari 2018.

Op 13 maart 2018 heeft de raad een bijgewerkt overzicht van de stand van zaken per actiepoint ontvangen per 1 februari 2018 ontvangen.⁶⁰ Na 2018 lijken er geen nieuwe informatiebrieven naar de gemeenteraad te zijn gegaan over de stand van zaken van het Uitvoeringsprogramma.

Naast informatie over het Uitvoeringsprogramma bij de Woonvisie heeft de gemeenteraad ook op verschillende momenten informatie ontvangen over de prestatieafspraken met de woningcorporaties. Eind 2017 heeft de gemeenteraad informatie ontvangen over de Raamovereenkomst 2018-2023 en de jaarafspraken voor 2018.⁶¹ Begin 2018 heeft de raad informatie ontvangen over het gezamenlijke woningmarktonderzoek van de gemeente en de corporaties, dat als doel had een gelijklopend beeld te krijgen van het benodigde aandeel sociale huurwoningen. Dit heeft gevolgen gehad voor de prestatieafspraken van 2017 en 2018. In 2017 zijn alleen jaarafspraken gemaakt en bleek de noodzaak voor het woningmarktonderzoek. In 2018 zijn geen afspraken opgenomen gericht op de uitbreiding van de voorraad sociale huurwoningen, met uitzondering van twee herstructureringsprojecten van deltaWonen. Dit had te maken met de langere doorlooptijd van het woningmarktonderzoek, waardoor Omnia Wonen de resultaten niet op tijd heeft kunnen verwerken in de begroting van 2018 en verder. De raad is hierover op 13 maart 2018 geïnformeerd.⁶² Op 17 oktober 2018 heeft de commissie Ruimte en Leefomgeving de evaluatie

van de prestatieafspraken 2018 behandeld. Op 13 november 2018 is de gemeenteraad geïnformeerd over de prestatieafspraken voor 2019 met Omnia Wonen en deltaWonen⁶³ en op 11 december 2018 is de gemeenteraad geïnformeerd over de prestatieafspraken van 2019 met UWOON⁶⁴. En ook in 2019 is de gemeenteraad geïnformeerd over de prestatieafspraken over 2020 met deltaWonen en Omnia Wonen en met UWOON, op respectievelijk 19 november 2019⁶⁵ en 10 december 2019⁶⁶.

De gemeenteraad is tevens tweemaal geïnformeerd over het kwalitatief woningbouwprogramma (KWP), in 2018 en 2019.⁶⁷ Dit KWP betreft een uitgebreide rapportage van de voortgang en planning van woningbouwprojecten.

Beoordeling van het resultaat

De rol van de gemeenteraad bij de beoordeling van het resultaat (bijvoorbeeld als het gaat over visievorming en bijsturing) lijkt op basis van de stukken beperkt. De raad wordt vooral geïnformeerd door het bestuur en ambtelijk apparaat. Als het gaat om concrete (woningbouw)projecten lijkt de raad wel meer aangehaakt bij de voortgang en de beoordeling van het resultaat. Uit de stukken blijkt dat concrete bouwprojecten en natuurlijk ook de vaststelling van bestemmingsplannen regelmatig onderwerp van gesprek zijn in raadsvergaderingen. De Woonvisie komt daarbij vooral indirect

⁶⁰ Raadsinformatiebrief Uitvoeringsprogramma Woonvisie, 13 maart 2018.

⁶¹ Raadsinformatiebrief, 7 december 2017.

⁶² Raadsinformatiebrief, 13 maart 2018.

⁶³ Raadsinformatiebrief, 13 november 2018.

⁶⁴ Raadsinformatiebrief, 11 december 2018.

⁶⁵ Raadsinformatiebrief, 19 november 2019.

⁶⁶ Raadsinformatiebrief, 10 december 2019.

⁶⁷ Raadsinformatiebrieven KWP, 27 maart 2018 & 16 april 2019.

aan de orde. Zo wordt bijvoorbeeld het project Wezeper Veste besproken op 6 juli 2017⁶⁸ en op 6 november 2018 heeft de ChristenUnie schriftelijke vragen gesteld over woningbouw in Oosterwolde. Dit had betrekking op de mogelijke ontwikkeling van huurwoningen aan de Schikseweg in Oosterwolde.⁶⁹

In het Bestedingsplan reserve Volkshuisvesting 2018-2023 dat is voorgelegd in een voorstel aan de gemeenteraad op 21 augustus 2018 staat omschreven dat een integrale evaluatie van de Woonvisie is voorzien, het is echter onduidelijk of deze evaluatie ook heeft plaatsgevonden.⁷⁰ Het is ook niet duidelijk of de raad hier verder vragen over heeft gesteld of informatie over ontvangen.

5.2 Controlerende rol van de raad

5.2.1 Deelvraag 10: Hoe is de raad geïnformeerd over het bereiken van de doelstellingen, de voortgang van de uitvoering en de besteding van de middelen ten aanzien van het woonbeleid?

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven is de gemeenteraad op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van de doelstellingen en van de uitvoering. Als het gaat om de besteding van de middelen ten aanzien van het woonbeleid wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd over de gemeentelijke begroting en gevraagd de jaarrekening van de gemeente vast te stellen.

⁶⁸ Raadsverslag, 6 juli 2017.

⁶⁹ Raadsinformatiebrief schriftelijke vragen ChristenUnie, 6 november 2019.

⁷⁰ Raadsvoorstel Bestedingsplan reserve Volkshuisvesting 2018-2023, 21 augustus 2018.

De besteding van middelen van het woonbeleid valt onder het thema Ruimtelijk beleid, economie, milieu en handhaving.^{71 72 73}

5.3 Rol van de raad: algemeen

5.3.1 Deelvraag 11: Welke (sturings)instrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking op het terrein van wonen en in hoeverre zet de gemeenteraad deze in?

De gemeenteraad heeft verschillende sturingselementen op het gebied van het wonen. We beschrijven hieronder de belangrijkste sturingselementen, in hoeverre de gemeenteraad van Oldebroek deze inzet beoordelen we in hoofdstuk 7 aan de hand van het in bijlage 2 opgenomen ideaalmodel.

Het ideaalmodel laat zien dat de gemeenteraad op verschillende momenten in de 'achtbaan' van de beleidscyclus aan zet is. Als het gaat om de context van het lokale woonbeleid (landelijk, regionaal en provinciaal beleid) kan de gemeenteraad een vinger aan de pols houden, door op de hoogte te blijven van trends en ontwikkelingen. Bij de vaststelling van een beleidsdocument als de Woonvisie, kan de gemeenteraad voor hem belangrijke kaders meegeven en thema's agenderen. Het woonbeleid staat niet op zich en wordt beïnvloed door facetbeleid. Hierin kunnen keuzes gemaakt worden en prioriteiten gesteld. Als het gaat om het uitvoeringsprogramma

⁷¹ Raadsvoorstel Jaarrekening 2017, 12 juni 2018.

⁷² Raadsvoorstel Jaarrekening 2018, 3 juni 2019.

⁷³ Raadsvoorstel Begroting 2019, 18 september 2018.

en het woningbouwprogramma kan de raad een controlerende rol op zich nemen en kan controleren op evaluatie en bijsturing van de gestelde doelen. Een eenzelfde rol kan de gemeenteraad nemen bij de prestatieafspraken en het evalueren en monitoren daarvan. Ook kan de raad vooraf aan het vaststellen van de prestatieafspraken kaders meegeven.

Een belangrijk instrument van de raad is het vaststellen van bestemmingsplannen en grondexploitaties. Uiteraard is het daarbij van belang dat plannen en mogelijkheden worden afgewogen aan de beleidsdoelen. Consistentie van het beleid en het handelen in relatie tot de beleidsdoelen kan daarbij doorlopend door de gemeenteraad worden gecontroleerd.

5.3.2 Deelvraag 12: Heeft de gemeenteraad adequaat zijn kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen?

De rol van de gemeenteraad lijkt door de jaren heen veranderd. De raad is meer inhoudelijk betrokken geworden. Ten tijde van het opstellen van de Woonvisie 2016-2020 nam de raad minder een kaderstellende rol in.

Op basis van de stukken kunnen we concluderen dat de raad vooral in de voorbereidende fase en bij de uitvoering betrokken is bij het woonbeleid, al lijkt dat vooral in de rol van informatieontvanger naar voren te komen. Uit de stukken en gesprekken lijkt de raad bij de Woonvisie 2016-2020 niet echt inhoudelijk kaders mee te hebben gegeven. De raad heeft de gegeven informatie vanuit het bestuur en het ambtelijk apparaat aangenomen, maar geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te sturen op het woonbeleid, bij de vaststelling of tijdens de looptijd.

De gesprekken met betrokkenen geven de indruk dat de rol van de gemeenteraad is veranderd door de jaren heen en nu, ook bij het huidige Woonprogramma, anders is dan vroeger. Men omschrijft de gemeenteraad als actiever en meer inhoudelijk betrokken. In het verleden is de Uitvoeringsagenda bijvoorbeeld een paar keer aangeboden aan de raad ter informatie, maar daar werden verder geen vervolgvragen op gesteld.

Een actieve, inhoudelijk rol van de gemeenteraad wordt als positief beoordeeld. Het blijkt uit gesprekken met betrokkenen wel dat het belangrijk wordt gevonden dat de raad goed zijn rol bewaakt. Zij hoeven het beleid niet zelf te schrijven, maar moeten er iets van vinden.

Bij de vaststelling van de Woonvisie 2016-2020 lijkt de raad een ietwat passieve rol te hebben gehad. Raadsleden zijn op verschillende momenten geïnformeerd en hebben in een raads gesprek thema's kunnen agenderen. Maar het is onduidelijk of de raad ook echt kaders heeft meegegeven voor de Woonvisie 2016-2020. Bij het nieuw te ontwikkelen Woonprogramma lijkt deze rol uitgebreider, blijkt uit gesprekken. Dat is mogelijk een wisselwerking van een meer inhoudelijk betrokken raad en meer geboden mogelijkheden aan de raad om een actieve rol te pakken.

De inhoudelijke betrokkenheid van de raad observeerden we ook tijdens een workshop met de gemeenteraad. De raad blijkt goed op de hoogte van lokale én landelijke trends en ontwikkelingen op het woongebied. Bij het beoordelen van verschillende stellingen tijdens de workshop, werd duidelijk dat de raad voor zichzelf een belangrijke rol ziet als afweger van belangen en dilemma's. Door zichzelf goed te informeren wordt geprobeerd een gedragen afweging te maken, ook als dat soms minder populaire onderwerpen betreft of als er knelpunten zijn.

We diepen deze vraag verder uit in hoofdstuk 7, Conclusies en aanbevelingen, aan de hand van het ideaalmodel uit bijlage 2.

5.3.3 Deelvraag 13: Welke effecten van het toepassen van deze sturingsinstrumenten zijn te constateren?

De effecten van de sturingsinstrumenten die de raad inzet in het woonbeleid werken we uit in hoofdstuk 7, wanneer we de inzet van de raad spiegelen aan het ideaalmodel uit bijlage 2.



6 Heden en vooruitblik

6.1 Het Woonprogramma

Vanaf 2020 werkt de gemeente Oldebroek aan een Woonprogramma, dat aansluit op de nieuwe Omgevingswet. Dit Woonprogramma is op 30 september 2021 vastgesteld. In de gesprekken met betrokkenen wordt aangegeven dat het Woonprogramma concreter is dan de vorige Woonvisie daar waar het gaat om woningbouw aantallen, woningtypen, locaties en woonbehoefte. Het biedt daarmee volgens de gemeente meer ruimte om te sturen.

Voorafgaand aan het Woonprogramma heeft een uitgebreid woningbehoefteonderzoek plaats gevonden. Daaruit is naar voren gekomen dat er veel grote eengezinswoningen zijn in de gemeente en dat de gemeente zich meer moet richten op specifieke woningen voor senioren en starters. Bij het opstellen van het Woonprogramma zijn verschillende partijen betrokken geweest, zoals de woningcorporaties, de huurdersorganisaties, makelaars, zorgpartijen en aannemers. Daarbij wordt ook de verbinding gezocht met andere domeinen, zoals het sociaal domein en zorg.

De gemeente ziet dat ook in Oldebroek de woningmarkt op dit moment overspannen is. Men vermoedt dat flexibel vastgoed en bijzondere woonvormen steeds belangrijker worden bij het voorzien in de vraag van bijvoorbeeld starters en ouderen. Om in te spelen op een veranderende vraag wil men snel acteren en vaart maken met woningbouwplannen. Op dit moment wordt er gewerkt aan verschillende woningbouwprojecten. Tegelijkertijd is ook een visie voor de langere termijn van belang.

De corporaties zijn wederom een belangrijke partner. Na een aantal clashes rondom de prestatieafspraken, is het overleg en de samenwerking geïntensiveerd en verbeterd. Het in gezamenlijkheid een beeld vormen van de opgave en daar uitvoering aan geven, ook met bijvoorbeeld ontwikkelaars, staat daarbij centraal.

Men beseft terugkijkend dat de afgelopen jaren te weinig woningen zijn gebouwd. Dit is vooral ingegeven geweest door de provinciale focus van toen, op inbreiding boven uitbreiding en het beperken van de woningbouw aantallen en de omstandigheden op de woningmarkt. Inbreidingslocaties zijn inmiddels schaars. Er wordt nu weer verder gekeken, ook naar uitbreidingslocaties. Daarbij vindt de gemeente het belangrijk om een goede kwalitatieve verdeling aan te houden, waarbij verschillende doelgroepen bediend worden. Om dit mogelijk te maken wordt gestuurd op een meer actief grondbeleid. Met de beleidsnotitie kleinschalige woningbouwinitiatieven worden inbreiding, woningsplitsing, inwoning en pre-mantelzorgwoningen mogelijk gemaakt.

6.2 Trends en lokaal woonbeleid

Met de laatste vier deelvragen kijken we vooruit naar de verwachte gevolgen van een aantal trends op het gemeentelijk woonbeleid. In vier essays (zie bijlage 3) zijn een aantal ontwikkelingen in het wonen onder woorden gebracht. In dit hoofdstuk beschrijven we het verwachte effect van die trends op de gemeente.

6.2.1 Deelvraag 14: Wat zijn de belangrijkste trends die van invloed zijn op de woningmarktopgaven voor de komende jaren?

Er zijn verschillende trends waar te nemen, waar ook de essays in bijlage 3 op ingaan. Vanuit demografisch oogpunt blijven vergrij-

zing en daarmee huishoudensverduunning belangrijke trends. Daarnaast is de grote onzekerheid de buitenlandse migratie, die de afgelopen jaren steeds heeft geleid tot hogere groei dan de prognoses vooraf aangaven (en die in de gemeentelijke praktijk voor een deel wordt gevoeld via de claim die statushouders leggen op een deel van de vrijkomende sociale huurvoorraad). Wat betreft vergrijzing en verduunning liggen de cijfers in de gemeenten in de regio Noord-Veluwe wellicht wat anders dan in de rest van het land – gemiddeld wat grotere gezinnen – de trend gaat dezelfde kant op. Een groot deel van de bevolking is wat ouder, bij deze huishoudens zijn of gaan de kinderen het huis uit en op termijn zal het huishouden dat dan nog uit twee personen bestaat door het overlijden van één van beide partners nog kleiner worden.

Die trend is onmiskenbaar aan de gang, maar op dit moment zijn de effecten ervan op de woningmarkt nog weinig zichtbaar. Die komen immers pas aan het licht wanneer ook het laatste lid van het huishouden overlijdt (of niet langer zelfstandig woont). De (realistische) verwachting is dat dit voor veel huishoudens in de komende decennia gaat gebeuren – en dan komt er ineens een groot deel van de woningvoorraad vrij.

Gezien deze trend is veel beleid voorzichtig waar het gaat om het toevoegen van woningen aan de voorraad. De uitbreidingsbehoefte is immers niet onbegrensd. Daar komt bij dat ruimtelijk ge-

zien het beleid steeds meer gericht is op concentratie van woningbouw in bestaand bebouwd gebied. Nog los van het feit dat op de Veluwe een behoorlijk deel van het niet-bebouwd gebied beschermd is en dus niet voor woningbouw in aanmerking komt, is het landelijk zo dat bouwen op uitleglocaties niet de voorkeur heeft^{74 75}. Over het algemeen is het zo dat bouwen binnen bestaand bebouwd gebied complexer is dan erbuiten. Daarnaast zijn locaties over het algemeen kleiner, en dat betekent dat er meer (gemeentelijke) inzet nodig is om hetzelfde aantal woningen te realiseren.

De capaciteit bij bouwers en leveranciers van bouwmaterialen is beperkt. Dat uit zich in lange levertijden, maar ook in stijgende prijzen (die ook te maken hebben met stijgende grondstofprijzen). De bouwkosten van woningen zullen de komende jaren naar verwachting dus stijgen. De toenemende eisen aan duurzaamheid van de afgelopen jaren hebben de bouw van woningen ook duurder gemaakt.

Er wordt op landelijk niveau weer gesproken over meer rijksregie op de woningbouw. Dat zou een trendbreuk zijn ten opzichte van de afgelopen jaren, toen het wonen steeds meer gedecentraliseerd werd (hoewel die trend in Gelderland met bijvoorbeeld het KWP3 niet zo duidelijk zichtbaar was).

⁷⁴ Vanwege het grote actuele woningtekort wordt wel gesproken over het in ontwikkeling gaan nemen van nieuwe grote uitleglocaties, maar dat zal niet op korte termijn tot woningbouw kunnen leiden.

⁷⁵ Naast beschermde (Natura200) natuurgebieden, beperkt op de Noord-Veluwe uiteraard de nabijheid van de A28 en grootschalig landbouw en veeteelt en bijbehorende stikstof- en pfas-problematiek en de nabijheid van het Defensie terrein de mogelijkheden tot woningbouw.

Een belangrijke factor is tot slot ook de (hypotheek)rente. De huidige lage rente, die voor een groot deel het gevolg is van stimuleringsbeleid van de ECB, maakt het mogelijk om veel te lenen en drijft daarmee de prijzen omhoog. Daarnaast maakt de lage rente het aantrekkelijk voor investeerders om woningen te kopen met het oog op de verhuur. Een stijgende rente kan zittende kopers met een variabele rente in de financiële problemen brengen en tegelijk een prijsdaling in de voorraad in gang zetten.

Bij al deze trends geldt dat ze op een bovenlokaal niveau spelen. De woningmarkt is geen lokale aangelegenheid; voor een deel is de problematiek regionaal, maar die wordt ook sterk beïnvloed door ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau.

6.2.2 Deelvraag 15: Wat betekenen deze trends voor de toekomstige rolinvulling van de gemeenteraad voor het woonbeleid?

Voor de gemeenteraad betekent dit allereerst dat een inzet op samenwerking met de andere gemeenten in de regio te verkiezen is boven een inzet op concurrentie. Datzelfde geldt in de relatie met andere partijen zoals bouwers, ontwikkelaars en grondeigenaren. In de huidige situatie is de gemeente bij nieuwbouw altijd aangevoerd op samenwerking met andere partijen.

Voor het woonbeleid betekent dit dat tegelijk duidelijkheid en flexibiliteit nodig zijn. Het is van belang dat de andere partijen weten waar de gemeente voor staat en welke kant het op gaat. Tege-

⁷⁶ Bij het opstellen van het Woonprogramma van de gemeente Oldebroek is aangegeven dat het minimaal jaarlijks wordt geëvalueerd/aangepast waar noodzakelijk.

lijk is het niet mogelijk om een blauwdruk voor een bouwprogramma voor de komende vijf jaar of langer neer te leggen. De kunst is om het beleid zo te formuleren dat er heldere doelstellingen op hoofdlijnen zijn die in de steeds veranderende actualiteit precies ingevuld worden. Met het Woonprogramma doet de gemeente Oldebroek hier een eerste aanzet voor en het biedt mogelijkheden tot periodiek bijstellen.

Dat vraagt voor de raden ook om een systematiek van verantwoording waarin niet alleen duidelijk is wat er is uitgevoerd van de in het Woonprogramma opgenomen plannen, maar ook wat de actuele situatie op de lokale woningmarkt is. In het Woonprogramma zelf zou de raad moeten bepalen op welke manier zo'n 'vinger aan de pols' in de praktijk vorm krijgt⁷⁶.

6.2.3 Deelvraag 16: Welke gevolgen heeft de nieuwe Omgevingswet voor het woonbeleid?

Een belangrijk doel van de nieuwe Omgevingswet is om te zorgen dat gemeenten bij ruimtelijke besluiten integraler gaan kijken. Dat kan ook voor het woonbeleid van belang zijn, afhankelijk van de manier waarop de gemeente zelf het beleid vormgeeft.

De raad krijgt met de Omgevingswet de mogelijkheid om het woonbeleid ook in het omgevingsplan, wat vergelijkbaar is met het huidige bestemmingsplan, vast te leggen. Dat kan in de vorm van bepaalde waarden (zoals aandacht voor doelgroepen en betaalbaarheid) of in de vorm van een programma. In beide gevallen

geldt echter dat, als de raad ervoor kiest om het woonbeleid op deze manier in het omgevingsplan te verankeren, dat een veel zwaarder gewicht heeft dan een Woonvisie⁷⁷. Bij de afweging van nieuwe projecten moet de gemeente dan ook het in het omgevingsplan opgenomen woonbeleid betrekken.

6.2.4 Deelvraag 17: Welke leerpunten zijn er om vertraging in de uitvoering van het woonbeleid te voorkomen?

Een belangrijk leerpunt uit dit onderzoek is dat het woonbeleid vaak achterloopt op de golfbeweging op de woningmarkt zelf. Dat is niet zo vreemd; er is immers behoorlijk veel tijd gemoeid met niet alleen het opstellen van beleid, maar ook met de feitelijke bouw van woningen en de voorbereiding daarvan. Tegelijk kan die vertraging er onbedoeld voor zorgen dat het beleid precies doet wat het niet zou moeten doen. Woningbouw beperken, bijvoorbeeld, in een situatie van toenemende schaarste.

Ook voor de uitvoering betekent dat dus dat er veel aandacht nodig is voor monitoring en flexibiliteit. Bij de uitvoering is steeds een actueel beeld nodig van de situatie op de woningmarkt. Regelmatig overleg met bijvoorbeeld makelaars en corporaties over de situatie op de markt kan daarbij behulpzaam zijn.

Samenwerking is hoe dan ook een belangrijk uitgangspunt, ook bij de uitvoering van het beleid. De gemeente is al sinds jaar en dag niet de partij die zelf woningen bouwt, maar de partij die een deel van de voorwaarden daarvoor realiseert (bestemmingsplannen en soms grond), en daarnaast de regie voert over een samenspel van

andere partijen. Regelmatig overleg met alle betrokken partijen kan helpen om vertraging en andere problemen bij de uitvoering te voorkomen. Met het Woonprogramma dat in 2021 is vastgesteld doet de gemeente daar een aanzet toe.

⁷⁷ Voor de gemeente Oldebroek geldt uiteraard dat men nu werkt met een Woonprogramma, in plaats van een Woonvisie.



7 Conclusies en aanbevelingen

Nadat in de vorige hoofdstukken het woonbeleid zelf, de uitvoering van het beleid en de betrokkenheid van de raad zijn beschreven, komen we op basis van deze informatie in dit slothoofdstuk tot een evaluatie van de bevindingen. We spiegelen daartoe eerst de bevindingen aan het ideaalmodel (paragraaf 7.1). Daarna beantwoorden we de hoofdvraag (7.2), maken we een vergelijking tussen de vier gemeenten (7.3) en formuleren we aanbevelingen (7.4).

7.1 Beoordeling aan het ideaalmodel

Er zijn bij rekenkameronderzoek naar woonbeleid geen harde normen. Zowel het proces als de vorm waarin het woonbeleid en de prestatieafspraken gemaakt worden zijn vormvrij. Het is niet verplicht om over elk onderwerp uit de woonvisie prestatieafspraken te maken. Ook wettelijke kaders voor het beleid zijn er weinig.

We gebruiken daarom een ideaalmodel voor het beleidsproces voor woonbeleid. Dat model past algemene inzichten over de beleidscyclus toe op de concrete praktijk van het woonbeleid (zie ook bijlage 2). Aan de hand van het ideaalmodel kunnen we het proces en de stand van zaken in kaart brengen. Hiermee bieden we inzicht door terug te kijken.

Als we vergelijken met het ideaalmodel, zien we dat het beleidsproces in de gemeente Oldebroek in behoorlijke mate overeenkomt met het ideaalmodel. We werken dat hieronder uit:

Er werd in de onderzoeksperiode van dit onderzoek gewerkt met een **Woonvisie** voor de periode 2016-2020. Het woonbeleid is pas-

send in regionale en provinciale kaders, zoals de **Regionale Woonvisie 2014**. Er hebben meerdere analyses van de woningmarkt- en voorraad plaatsgevonden gedurende de onderzoeksperiode.

Ook heeft de gemeente een gebiedsgericht beleidsdocument, de **Structuurvisie 2030**. Het woonbeleid is in samenhang met ander (facet)beleid geformuleerd. Zo is er een **nota Grondbeleid** en een **nota Grondprijnsbeleid**. Er is een **beleidsplan Sociaal Domein** en een **Uitvoeringsnota senioren**. Ook is er **beleid voor arbeidsmigranten**.

Bij de Woonvisie is een **Uitvoeringsprogramma**. Ook is er een kwalitatief en kwantitatief **Woningbouwprogramma**.

Tevens worden er jaarlijks, op basis van een raamovereenkomst, **Prestatieafspraken** met de woningcorporaties gemaakt.

Het evalueren en bijstellen van doelen van het woonbeleid gebeurde in de onderzoeksperiode in beperkte mate. Het uitvoeringsprogramma is slechts éénmaal geactualiseerd in de looptijd van de Woonvisie. Of de Woonvisie aan het einde van de looptijd is geëvalueerd is onduidelijk. Of gemaakte afspraken ook daadwerkelijk het gewenste resultaat hebben gehad en gestelde doelen zijn behaald is niet altijd even goed uit de informatie af te leiden. Daarbij speelt mee dat niet alle doelen en afspraken even SMART geformuleerd zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad in de onderzoeksperiode een ietwat passieve rol heeft gehad ten aanzien van het woonbeleid. De raad heeft informatie ontvangen, maar heeft zelf geen eisen

gesteld aan de informatievoorziening. Ook is het niet duidelijk of de raad ook daadwerkelijk kaders heeft meegegeven voor het woonbeleid.

De raad heeft vooraf wel de mogelijkheid gekregen te reageren op de beleidslijn van de Woonvisie. De raad heeft als gevolg daarvan een amendement ingediend. Of de raad gedurende de looptijd van de Woonvisie ook gecontroleerd/bijgestuurd heeft op de grotere beleidslijn van de visie, wordt uit het onderzoek niet duidelijk.

Het onderzoek toont aan dat de raad betrokken is bij concrete (woningbouw) plannen en projecten. De rol van de raad zit dan vooral in het vaststellen van bestemmingsplannen en grondexploitaties. De Woonvisie komt daarbij vooral indirect naar voren, de samenhang met de grote lijn van de visie komt minder uit stukken naar voren.

Bij de prestatieafspraken is de raad niet inhoudelijk betrokken geweest; wel is de raad geïnformeerd over het feit dat de afspraken gemaakt zijn.

Tegelijkertijd geven alle betrokkenen aan die we hebben gesproken voor dit onderzoek dat de rol van de gemeenteraad de afgelopen jaren is veranderd. Men omschrijft de raad als actiever en meer inhoudelijk betrokken op het thema woonbeleid⁷⁸.

7.2 Beantwoording hoofdvraag en conclusies

Het beeld is, op basis van het onderzoek, dat de gemeente Oldebroek in de periode 2016-2020 een Woonvisie heeft gehad die op

⁷⁸ Een voorbeeld daarvan zien we bijvoorbeeld terug in de motie M1 (versnellen bouwtempo woningbouw) aangenomen op 20 mei 2020.

hoofdpijnen voldoet aan het ideaalmodel van de beleidscyclus: de Woonvisie is vastgesteld in samenwerking met relevant externe partijen, gebaseerd op actueel woonbehoefteonderzoek, passend bij relevante kaders, met een uitwerking in een uitvoeringsprogramma. Dit biedt een stabiele basis voor het woonbeleid. Ook op projectniveau (onderste cirkel) wordt de cyclus op hoofdpijnen voltooid: er worden prestatieafspraken gemaakt met de corporaties, er wordt gewerkt met een woningbouwprogramma waar projecten uit voortvloeien, de raad is betrokken via bestemmingsplannen en grondexploitaties. Veel van de instrumenten en 'beleidsknoppen' uit de Woonvisie zijn voortgezet in het nieuwe woonbeleid, vastgelegd in het Woonprogramma.

We constateren op basis van het onderzoek één aandachtspunt wanneer we naar de beleidscyclus kijken. Dat gaat over de verbinding tussen de twee cycli in het ideaalmodel van de beleidscyclus. Zowel de bovenste als onderste cyclus worden zoals hierboven beschreven op hoofdpijnen netjes afgerond. Er is een duidelijke link van Woonvisie naar Uitvoeringsprogramma (terug te zien in de vier pijlers), maar de relatie met het kwalitatief en kwantitatief woningbouwprogramma is niet transparant. Met andere woorden: er wordt geen brug geslagen tussen afspraken en ambities en concrete projecten in de onderzoeksperiode. Voor de sturing van het beleid zou het verhelderend zijn geweest als duidelijk werd gemaakt wat de relatie is tussen keuzes over de verschillende bouwprojecten en het uitvoeringsprogramma en hoe deze bouwprojecten bijdragen aan het overkoepelende doel van de Woonvisie 2016-2020: Goed wonen voor iedereen in de kernen van de gemeente Oldebroek.

Meer ruimte voor monitoring en evaluatie van de gehele beleidslijn kan hierbij helpen. Door vinger aan de pols te houden op gemaakte afspraken kan beter in kaart worden gebracht of het gewenste resultaat wordt bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om de concrete woningbouwplannen, maar ook over de grotere beleidslijn. Dit meer in samenhang volgen in relatie tot de actuele situatie op de woningmarkt, kan helpen bij het besluit om eventueel bij te sturen op het woonbeleid of niet.

We kunnen concluderen dat de gemeente verschillende instrumenten heeft ingezet om de huisvesting van verschillende doelgroepen te faciliteren. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat gedurende de onderzoeksperiode zowel regionaal als lokaal de met de provincie gemaakte afspraken een belangrijke randvoorwaardelijke rol hebben gespeeld. De woningmarkt in die tijd betrof een hele andere dan waar de gemeente zich nu in bevindt. Daardoor lag de focus sterk op het benutten van de bestaande woningvoorraad voor de woningbehoefte en was de speelruimte van de gemeente, vooral waar het gaat om nieuwbouw, beperkt.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de provincie inmiddels van deze lijn (beperken plancapaciteit en focussen op bestaande voorraad voor de woningbehoefte) is afgestapt en weer meer mogelijk makend acteert op dat vlak. Maar in de onderzoeksperiode van dit rapport was de vorige rol van de provincie duidelijk merkbaar, beginnende in de Regionale Woonvisie en doorsijpelend in het lokale woonbeleid.

Dit, in combinatie met een passief grondbeleid en een soms ingewikkelde verhouding met de woningcorporaties als het gaat om het toevoegen van sociale woningen, heeft er mogelijk aan bijgedragen dat in de huidige markt niet alle groepen even goed aan

bod komen, zoals starters en ouderen, ondanks de instrumenten die de gemeente inzet. Daarbij moet natuurlijk in ogenschouw genomen worden dat beleid over het algemeen traag reageert op veranderingen. De woningmarkt is nu eenmaal een heel onvoorspelbare markt. Maar door signalen vanuit de samenleving en partners goed in de gaten te houden kan er wel geanticipeerd worden op veranderingen. Hierin ligt zowel een verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad, als het college en het ambtelijk apparaat. Met het nieuwe Woonprogramma zet de gemeente al in op meer slagkracht en flexibiliteit.

7.3 Vergelijking tussen de vier gemeenten

Zie bijlage 4 voor de vergelijking tussen de vier gemeenten, weergegeven in een tabel.

7.4 Aanbevelingen

In deze paragraaf gaan we in op aanbevelingen voor het woonbeleid. Het is aan de raad om bij de behandeling van dit rapport te bepalen hoe met deze aanbevelingen om te gaan, en het is ook aan de raad om de vinger aan de pols te houden als het gaat om de uitvoering ervan.

1. **Beleid, ambities en concrete projecten in samenhang bezien:** Versterk de samenhang in de informatie tussen de beleidsdoelen uit de woonvisie en de concrete (woningbouw)projecten die zijn uitgevoerd. Geef meer aandacht aan monitoring en evaluatie van beleid, zowel op het niveau van de woonvisie als op het niveau van de prestatieafspraken en projecten. Zorg dat in de informatie over bouwprojecten aan de raad duidelijk wordt wat het betreffende project bijdraagt aan de prioriteiten van het woonbeleid. Op deze manier kan de raad beter zijn controlerende rol vervullen.
2. **Monitoring en verantwoording:** Zorg in de beleidsverantwoording voor periodieke monitoring in het licht van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Gebruik daarvoor indicatoren zoals slaagkansen en wachttijden in de huursector en prijsontwikkelingen in de koopsector. Stuur bij als de ontwikkelingen op de markt daar tussentijds aanleiding voor geven. Geef met het oog hierop niet alleen informatie over welke acties zijn uitgevoerd, maar beschrijf ook wat er met die acties bereikt is. Betrek hierbij ook externe partijen met kennis van de lokale woningmarkt, zoals makelaars en de corporaties.
3. **SMART doelen:** In het verlengde van bovenstaande; zorg dat doelen en afspraken zoveel mogelijk SMART geformuleerd worden. Dit geeft handvatten om voorgenomen zaken concreet te maken, en daardoor wordt monitoring en evaluatie ervan weer gemakkelijker.

4. **Samenwerking:** Zet de intensieve samenwerking met partners/stakeholders voort en maak gebruik van hun 'voelsprietten' in de samenleving. Ga regelmatig samen na of de ambities en voornemens van de gemeente nog aansluiten bij wat gewenst uit de samenleving. Zorg dat partners/stakeholders niet alleen bij het opstellen van een nieuwe woonvisie worden betrokken, maar betrek ze ook bij de uitvoering en evaluatie en monitoring, om gezamenlijk na te gaan of de beleidslijn het gewenste effect heeft gehad.
5. **Controlerende rol van de raad bij woningbouwplannen:** Zorg dat de informatie over de voortgang van woningbouwprojecten niet alleen ingaat op de financiële kant ervan (grondexploitaties bijvoorbeeld), maar ook op de bijdrage die die projecten leveren aan de doelen uit de woonvisie. Laat uit de informatie duidelijk worden hoe de verschillende projecten passen bij de prioriteiten van het woonbeleid.
6. **Controlerende rol van de raad bij het woonbeleid:** Agentuur periodiek de actuele stand van zaken van het woonbeleid. Op zulke momenten kunnen projecten, prestatieafspraken en beleidsdoelen in samenhang worden besproken, in het licht van de actuele woningmarktsituatie. De raad kan op zo'n moment eventueel bijsturen op de eerder ingezette koers.

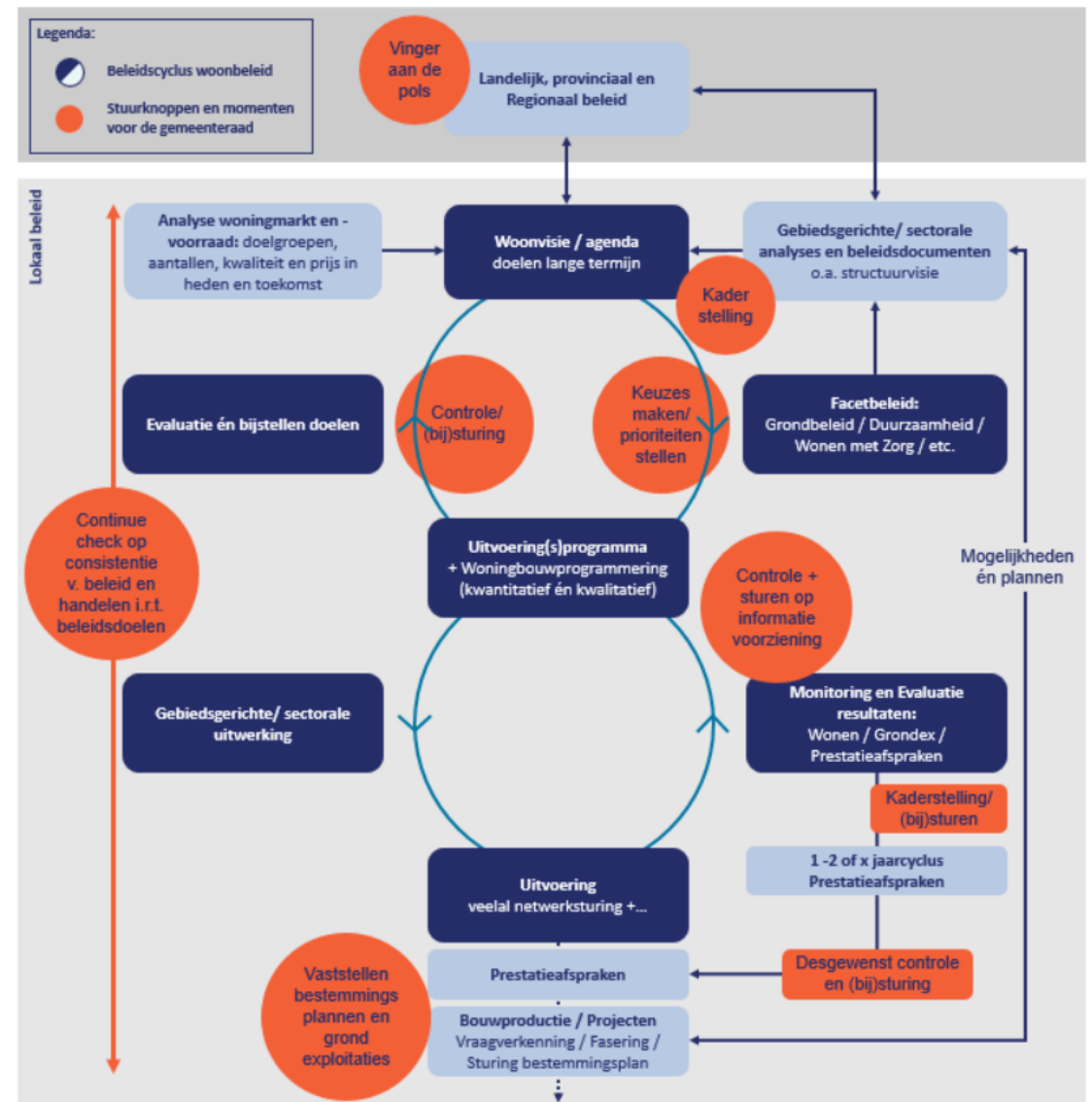
Bijlage 1: Overzicht interviews

- Wethouder wonen
- Gemeentelijke beleidsambtenaren op het gebied van wonen
- Medewerkers van woningcorporaties Omnia Wonen, deltaWonen en Uwoon
- Beleidsmedewerker Provincie Gelderland
- Lid urgentiecommissie regio Noord-Veluwe
- Coördinator Samenwerking Noord-Veluwe
- Afvaardiging van huurdersbelangenverenigingen regio Noord-Veluwe (schriftelijk)
- Workshop met afvaardiging van gemeenteraadsfracties

Bijlage 2: Normenkader

Bij de toetsing van de bevindingen maken we gebruik van een 'ideaalmodel woonbeleid' als kader. Onderstaand figuur laat zien hoe de verschillende onderdelen van het woonbeleid op elkaar ingrijpen en hoe de gemeenteraad die kan beïnvloeden. Dit ideaalmodel gebruiken we om de bevindingen in de gemeente Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten aan te spiegelen.

De bovenste cyclus van het ideaalmodel beschrijft de cyclus van het opstellen, evalueren en bijstellen van beleid, in dit geval in de vorm van een Woonvisie of Woonagenda. De onderste cyclus gaat over concrete projecten en hun uitvoering, monitoring/evaluatie en uitwerking. De verbinding tussen de bovenste en onderste cyclus zit in het uitvoeringsprogramma bij het beleid en woningbouwprogrammering (kwantitatief en kwalitatief). Hier worden concrete projecten gekoppeld aan acties en afspraken. De rol van de gemeenteraad komt terug in de oranje bolletjes en in de hele cyclus in een continue check op consistentie van het beleid en handelen in relatie tot beleidsdoelen.



Bijlage 3: Essays

Obstakels bij het bouwen van woningen

Peter van Os & Hans van der Reijden

Een gemeente die de woningproductie wil verhogen komt doorgaans een groot aantal obstakels tegen. Dat geldt voor vrije sector woningen, maar voor sociale huurwoningen in het bijzonder.

Allereerst bouwt de gemeente niet zelf maar is afhankelijk van initiatieven van corporaties en marktpartijen. Een marktpartij kan uiteraard niet verplicht worden woningen te bouwen.⁷⁹

Er ligt vaak een opgave om locaties voor nieuwbouw te vinden. De meeste gemeenten hebben inmiddels bijna geen eigen grondposities. Dat betekent dat gemeenten grond moeten aankopen of grondeigenaren moeten uitnodigen om nieuwbouwwoningen te ontwikkelen.

Niet alle potentiële locaties blijken vervolgens geschikt voor woningbouw. Ten eerste kunnen andere functies, zoals natuur, windmolens, bedrijvigheid en recreatie claims op dezelfde locatie leggen. Dat vraagt op voorhand om soms lastige politieke keuzen. Woningbouw krijgt dan niet altijd voorrang. Ten tweede zal de gemeente overeenkomstig de ladder voor duurzame verstedelijking moeten aantonen dat er daadwerkelijk behoefte is aan de voorgenomen nieuwbouw en – als het een locatie buiten het bestaand

stedelijk gebied is – moeten aantonen dat er geen alternatieve mogelijkheden zijn binnen de bebouwde kom. Daarnaast dient het nieuwbouwplan aan een groot aantal milieueisen te voldoen en goed ontsloten te kunnen worden.

De meeste bouwgrond is in handen van particulieren. Grondeigenaren stellen rendementseisen aan een nieuwbouwontwikkeling en verlangen een gegarandeerde afname van de op te leveren woningen en zullen om die reden vaak het juiste moment voor een ontwikkeling willen afwachten met soms een aanzienlijke vertraging van de bouw als gevolg.

Vanwege al deze obstakels wordt gemeenten geadviseerd om meer dan 100% (doorgaans 130%) van de nieuwbouwbehoefte te programmeren om zodoende vertraging of planuitval te kunnen compenseren. Woningbouwplanningen zijn ook vaak te optimistisch.

Uit onderzoek blijkt dat er in de komende tien jaar bijna één miljoen woningen gebouwd moeten worden, waarvan ca. 25% sociale huurwoningen (25.000 woningen per jaar). Dat is een gevolg van het grote huidige woningtekort (rond 4,5%) en de verwachte groei van het aantal huishoudens. Het procentuele woningtekort aan de noordflank van de Veluwe is ongeveer gelijk aan dat van Nederland als geheel.

⁷⁹ Bij uitzondering hebben enkele gemeenten besloten om zelf in woningbouw te investeren (Assen: sociale huurwoningen, Rijswijk: huurwoningen voor middeninkomens, Ede: Koopgarant woningen).

Sociale huur

Uitzonderingen daargelaten (zie hierna) zijn het de woningcorporaties die in de bouw van de sociale huurwoningen moeten voorzien. Zij beschikken doorgaans niet over bouwlocaties en zijn dus afhankelijk van de medewerking van gemeente en grondeigenaren. Grondeigenaren zullen meestal streven naar een zo hoog mogelijk rendement waardoor de nieuwbouwkosten buiten het bereik van de corporaties dreigen te vallen, tenzij de gemeente via bestemmingsplanbepalingen of anterieure overeenkomsten sociale grondprijzen kan bedingen of zelf een bijdrage kan leveren aan de door de ontwikkelaar in rekening te brengen grondkosten. Rijksbijdragen zijn eventueel nog mogelijk in het kader van de Woningbouwimpuls.⁸⁰

Daarnaast hebben corporaties de laatste jaren te maken met sterk oplopende bouwkosten. Dat is enerzijds een gevolg van marktontwikkelingen (oplopende prijzen van grondstoffen), anderzijds een gevolg van steeds strengere kwaliteitseisen (denk aan gasloos en circulair bouwen). De meeste corporaties hebben echter beperkte middelen. Volgens het ministerieel rapport Opgaven en middelen is de sector als geheel tot 2026 in staat om de nieuwbouwpogave te realiseren. Daarna is het geld (de financieringsruimte) bij de meeste corporaties op. Inmiddels kunnen corporaties bij nieuwbouw wel een korting bedingen op de verhuurderheffing. De cor-

⁸⁰ Op het moment van schrijven van dit essay (1 september 2021) is het aanvraagloket voor de 3e tranche van de regeling *Woningbouwimpuls* geopend (en sluit reeds op 17 september 2021). Het totale budget in dit aanvraagtijdvak is € 250 miljoen. De subsidie betreft projecten

poraties aan de noordflank van de Veluwe zijn overigens gemiddeld wat meer solvabel dan de gemiddelde corporatie in Nederland.

Steeds vaker zien we dat commerciële beleggers het initiatief nemen om sociale huurwoningen te bouwen. Daar kleven grote beleidsmatige risico's aan: het blijkt lastig, vaak onmogelijk om bij de beleggers via overeenkomsten af te dwingen dat de huur van deze woningen voor lange tijd (bijvoorbeeld 15 jaar of meer) in het gereguleerde segment blijft, de woningen bij mutatie niet worden uitgepand, de kwaliteit van de woningen (vooral qua grootte) toekomstbestendig is en de woningtoewijzing conform die van de andere sociale huurwoningen zal plaatsvinden.

Praktische obstakels

Tot slot nog enkele praktische obstakels. Uit onderzoek in opdracht van de Autoriteit woningcorporaties blijkt dat veel nieuwbouwprojecten waarvoor de plannen vrijwel gereed zijn en de grond beschikbaar is ook in de realisatiefase nog vertragen. Daar liggen zowel interne als externe factoren aan ten grondslag. De belangrijkste interne factor betreft de opbouw van eigen ontwikkelafdelingen bij woningcorporaties die als gevolg van het rijksbeleid tijdens Rutte I en II waren ontmanteld. Wat de externe factoren betreft gaat het met name om het gebrek aan capaciteit bij (onder)aan-

waarbij tenminste de helft van de te bouwen woningen betaalbaar is voor starters en middeninkomens. Het is aan het nieuwe kabinet om de regeling eventueel te verlengen.

nemers, kinderziekten bij nieuwe bouw- en verduurzamingstechnieken, vertraging bij de aansluiting op nutsvoorzieningen en/of vertraging bij het verkrijgen van gemeentelijke vergunningen.

Niet alle genoemde obstakels vallen binnen de invloedssfeer van de gemeente, maar met het optimaal benutten van de beschikbare instrumenten – met name waar het gaat om het bestemmen van grond voor woningbouw, het subsidiëren van projecten en het stellen van eisen aan projectontwikkelaars en particuliere beleggers – kan de gemeente het effect van een aantal obstakels aanzienlijk verminderen.

Betaalbaarheid en bijbehorende instrumenten

Kees Dol & Arian Boersma

Bijna overal in den lande, ook op de Noord-Veluwe, is het vinden van een betaalbare woning voor starters en anderen met een beperkt inkomen een grote uitdaging. Hoe kunnen gemeenten hun inwoners hierin faciliteren/bijstaan?

Koopstarters in de knel

Dagelijkse kost in de media anno nu is de problematiek van starters die geen betaalbare woning kunnen vinden omdat de prijzen te zijn hoog geworden. Daarbij gaat het vooral om de toegankelijkheid van de koopsector. De toegang tot de koopsector wordt immers streng beheerd door hypotheekverstrekkers, die toetsen op verantwoorde woonlasten, anders krijgt de kandidaat koopstarter geen financiering. De betaalbaarheid na de aankoop van de woning is ook relevant omdat er inkomen kan wegvallen door werkloosheid en stijgende rentes, maar in de hedendaagse economi-

sche context speelt dat geen grote rol. Ook worden bestaande eigen woningbezitters gewezen op de mogelijkheid om de betaalbaarheid te verhogen door te investeren in energiebesparende maatregelen, maar dit speelt voor de toegankelijkheid van de koopsector eveneens geen grote rol.

Wat kan een gemeente doen om de toegankelijkheid voor koopstarters te verbeteren? “Bouwen, bouwen, bouwen” is de strijdkreet van niet alleen de bouwsector maar met hen vele woningmarktexperts. Deze algemene *aanbodgestuurde* oplossing kan verlichting brengen maar het valt niet te verwachten dat een gemeentelijk bouwprogramma zoveel produceert dat hierdoor de prijzen dalen. Bovendien worden in dat geval de financiële risico’s voor projectontwikkelaars te hoog en trekken zij zich snel terug, zo leerde de crisis van 2009-2013. Een alternatieve strijdkreet met meer directe invloed is ook te bedenken: “rente omhoog, rente omhoog, rente omhoog” maar rentebeleid valt niet binnen de invloedssfeer van een gemeente.

In de zoektocht naar oplossingen wordt door gemeenten vaak gekeken naar Startersinstrumenten die helaas vaak *vraagstimulerend* werken zoals bijvoorbeeld de Starterslening. Het voorziet kandidaat kopers met (lagere) middeninkomens van aanvullende financiële middelen waarmee zijn de concurrentie aangaan met andere kandidaat kopers die net een wat hoger inkomen hebben dan henzelf. Als het aanbod van koopwoningen toch al krap is, dan leidt zo’n instrument tot verdringing waardoor de slaagkansen voor andere koopstarters afnemen. In het slechtste geval leidt het zelfs tot prijsopdrijving. Wel kan overwogen worden om mensen in sleutelberoepen, zoals zorgwerkers, leerkrachten en politieagenten te voorzien van een Starterslening omdat kleinschalige inzet

van zo'n instrument veelal niet leidt tot verdringing en prijsopdriving.

Een oplossing is om een Startersinstrument te koppelen aan speciaal hiervoor bestemde starterswoningen op nieuwbouwlocaties. Concurrentie op de bestaande koopwoningmarkt wordt hiermee vermeden. Via de *doelgroepenverordening* uit het Besluit Ruimtelijke Ordening kan een claim worden gelegd op een deel van een woningbouwlocatie voor de bouw van woningen tot € 300.000. Een koppeling met de Starterslening kan, maar gedacht kan ook worden aan een kortingsregeling zoals KoopGarant, waarbij de korting bij een latere doorverhuizing moet worden terugbetaald. Ook een erfpachtconstructie waarbij eventueel een (inkomensafhankelijke) korting wordt gegeven op de erfpacht is een mogelijkheid. Met sommige van deze regelingen kan een *"IJzeren Voorraad van betaalbare woningen"* worden gecreëerd, omdat de woning moet worden terug verkocht aan de oorspronkelijke aanbieder, die de woning wederom kan aanbieden aan een starter.

De grote kink in de kabel voor een gemeente is echter de Huisvestingswet, die voorschrijft dat een gemeente geen voorrangsregeling mag hanteren voor de toewijzing van koopwoningen. Nieuwbouw van betaalbare koopwoningen kan dus wel worden afgedwongen, maar toewijzen op basis van inkomen mag niet. In de strikte opvatting van de Huisvestingswet is de gemeente afhankelijk van de welwillendheid corporaties en marktpartijen omdat zij wel vrij zijn om toewijzingscriteria te stellen. Een merkwaardige situatie! Enkele gemeenten gebruiken kunstgrepen om toch enige regie te kunnen voeren over de bouw van betaalbare woningen in combinatie met toewijzing, zoals in Zaanstad. Een evaluatie van de Huisvestingswet legde de vinger op deze zere plek en volgens goed

geïnformeerde bronnen wordt dit probleem nu ook bij BZK onderkend. Er is dus hoop!

Betaalbaarheid in de huursector

Door de belemmeringen in de koopsector zoals hierboven geschetst, zijn mensen met een beperkt inkomen meer dan in eerdere tijden aangewezen op een huurwoning. Maar ook in de huursector zijn er vele uitdagingen om een betaalbare woning te bemachtigen en ook daar spelen toegankelijkheid en beschikbaarheid een grote rol.

Sociale huurwoningen (huurprijs tot € 752) van een woningcorporatie zijn nagenoeg alleen *toegankelijk* voor huishoudens met een inkomen tot maximaal € 40.000. Voor gezinnen wordt deze grens de komende 3 jaar verhoogd naar € 44.000. Bij een hoger inkomen is men aangewezen op de vrije sector. Verhuurders van vrije sector huurwoningen hanteren doorgaans juist minimumgrenzen voor het inkomen, gerelateerd aan de hoogte van de huur. Als de markt ruimte biedt voor hoge huurprijzen, vallen middeninkomens daarom vaak tussen wal en schip; ze verdienen te veel voor sociale huur maar te weinig voor een woning op de vrije markt. De afgelopen jaren is veel beleidsmatige aandacht geweest voor het creëren van een middelduur huursegment met huren tussen grofweg €750 en €1000. De praktijk was moeizaam, te meer daar het rijk de mogelijkheden voor corporaties om actief te zijn in dit segment beperkte.

Veel gemeenten zetten vanwege de schaarste een Huisvestingsverordening in om de toegang (passendheidscriteria als huishoudengrootte of leeftijd) en volgordebepaling (voorrang, urgentie, rechtstreekse bemiddeling van bepaalde doelgroepen) nader te regelen.

Deze verordening heeft doorgaans betrekking op sociale huurwoningen van corporaties, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om particuliere huurwoningen met een sociale huurprijs en/of (nieuwe) middeldure huurwoningen onder de verordening te brengen. Zo kan een gemeente ook deze woningen door het stellen van toewijzingsregels beter benutten voor de groepen die erop zijn aangewezen.

De *beschikbaarheid* van sociale huurwoningen is de afgelopen jaren verminderd. Om de Verhuurdersheffing op te kunnen brengen, stoten veel corporaties meer woningen af dan ze bij konden bouwen. Daarnaast stroomden minder huurders door naar de koopsector vanwege de eerder genoemde financieringsproblemen. De vraag neemt tegelijkertijd toe, omdat allerlei doelgroepen minder in instellingen terecht kunnen en vaker zelfstandig dienen te blijven/gaan wonen. Het gevolg is dat de wachttijd voor een sociale huurwoning is toegenomen.

Gemeenten beschikken over een variëteit aan *instrumenten* om de voorraad en het aanbod betaalbare huurwoningen te vergroten en beter te benutten.

Een goed startpunt is om de ambities t.a.v. de sociale huur en middeldure huur (en koop) vast te leggen in het *woonbeleid (Woonvisie)*. Corporaties en marktpartijen kunnen hiermee rekening houden, o.a. bij de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties. De gemeente kan, net als bij sociale koopwoningen, ook meer sturend optreden bij nieuwbouwlocaties via het RO-beleid door voorschriften en de inzet van een doelgroepenverordening.

Met corporaties, een belangrijke partner van de gemeente, kunnen over betaalbaarheid verschillende en samenhangende *prestatieafspraken* worden gemaakt: over de omvang van de sociale

huurvoorraad, de spreiding, huurniveaus, nieuwbouw, kwaliteit en over doorstroming. In veel gemeenten ligt er door de vergrijzing en de extramuralisering van zorg een opgave om de samenstelling van de sociale huurvoorraad te veranderen: voor de groeiende groep kleine huishoudens zijn meer kleine woningen/appartementen nodig voor, deels ook met lage huurprijzen. Ook is het corporaties weer toegestaan om actiever te zijn in het middensegment. Gemeenten kunnen met corporaties het gesprek aangaan over de rol die zij daarin willen en kunnen spelen en over het optimaliseren van de doorstroming. In het licht van de vergrijzing heeft ook het verleiden van senioren om hun eengezinshuurwoning te vervuilen voor een voor hen geschikte gelijkvloerse woning meerwaarde voor verschillende doelgroepen.

Want niet alleen door toevoegen en behouden van betaalbare huurwoningen, maar ook op het gebied van 'beter benutten' is winst te boeken. De sturingsmogelijkheden van de Huisvestingsverordening kwamen al eerder aan bod. Ook zijn er 'creatieve' oplossingen, die er veelal op neerkomen dat jongeren of andere spoedzoekers meer kansen krijgen, maar genoeg moeten nemen met suboptimale woonruimte. Denk aan het creëren van tijdelijke huisvestingsmogelijkheden en het toepassen van tijdelijke huurcontracten, zoals jongerencontracten voor 5 jaar. Deze instrumenten leveren extra aanbod voor de doelgroepen, maar gaan er wel vanuit dat deze huishoudens daarna kunnen doorstromen naar een andere passende woning. Ook het kamergewijs verhuren c.q. woningdelen is een manier om meer mensen aan onderdak te helpen.

Ontwikkelingen op de woningmarkt

André Buys

Vergrijzing en verstopping

De woningmarkt in de regio Noord-Veluwe staat in de komende tien tot vijftien jaar onder invloed van vergrijzing in combinatie met aanwas van nieuwe huishoudens.

De huidige bevolking wordt gedomineerd door huishoudens van middelbare leeftijd, een erfenis van de jaren met veel geboorten, tussen 1945 en 1970. Veel huishoudens van thans middelbare leeftijd raken de komende tien tot vijftien jaar uit de kinderen en schuiven door naar de lege nest fase. Dit vertaalt zich in een toename van oudere één en tweepersoonshuishoudens. Deze vergrijzing zal vooral plaatsvinden in koopwoningen. De huursector heeft reeds een relatief vergrijsd bewonersbestand, maar in de koopsector staat de vergrijzing nog maar aan het begin. Hier wonen degenen die tot aan de kredietcrisis van 2009 optimaal hebben geprofiteerd van nieuwbouw in het groen, gemakkelijk verkrijgbaar krediet en (fiscale) stimulering van het eigen woningbezit. Die omstandigheden komen niet meer terug, maar de gevolgen werken nog wel door.

Een veelgemaakte denkfout is dat al die toekomstige één en tweepersoonshuishouden behoefte zullen krijgen aan kleine woningen dan wel appartementen. Dat is echter te simpel gedacht. Veel toekomstige senioren wonen goed en tegen lage woonlasten (afgeloste hypotheek). Wat we zullen zien is dat steeds meer ruime eengezins-koopwoningen worden bewoond door oudere stellen en alleenstaanden, die daar ooit als jong (aanstaand) gezin in zijn getrokken.

De verloren generatie

Tegelijkertijd komen er nog elk jaar nieuwe huishoudens bij. Tussen 2021 en 2035, zo voorspelt de jongste Primosprognose, gaat het in de Noord-Veluwe (zes gemeenten) om een groei met ruim 7.200 huishoudens. Nieuw gevormde huishoudens zijn over het algemeen jong en ambiëren ook een ruime eengezinswoning, vergelijkbaar met waar ze zijn opgegroeid.

Als al die lege-nesters nu plaats zouden maken voor jonge gezinnen zouden er geen gezinswoningen meer bij hoeven. Een belangrijke uitdaging is dan ook het ontwikkelen van woonvormen voor senioren, al dan niet in combinatie met zorg. Dit kan zorgen voor de nodige doorstroming. Maar als de bestaande voorraad gezinswoningen grotendeels bezet blijft door niet-gezinnen ontstaat er behoefte aan nog meer gezinswoningen, voornamelijk in de koopsector. Komen die woningen er niet, dan zijn het de jonge gezinnen die in hun wooncarrière worden gefrustreerd. In dit verband wordt ook wel gesproken over een ‘verloren generatie’.

Instream van buiten

In demografische prognoses wordt al rekening gehouden met migratie, zowel binnen de regio als met daarbuiten. De laatste jaren zien we in de regio Noord-Veluwe (negen gemeenten, inclusief Epe, Hattem en Heerde) ook een toenemende instroom van huishoudens van buiten de regio, waaronder ook huishoudens uit de Randstad. Het gaat dan vooral om huishoudens die afkomen op ruime (koop-)woningen, die in de Randstad zelf schaars en (dus) duur zijn. Ook in naburige regio's, zoals de Stedendriehoek en Food Valley, zien we een groeiende instroom uit de Randstad.

Meer informatie hierover is te vinden op de website www.komen-en-gaan.nl.

We verwachten dat deze trend aanhoudt. Het woningaanbod in de Randstad blijft structureel achter bij de vraag, zowel kwantitatief als kwalitatief. Als thuiswerken verder gemeengoed wordt, kan dat nog een extra stimulans zijn om de Randstad te verlaten. Mogelijk leidt dit tot een grotere woningbehoefte in de regio dan waar demografische prognoses nu van uitgaan. Het gaat overigens niet alleen om huishoudens in de werkende leeftijden. Ook gepensioneerden weten de Noord-Veluwe in toenemende mate te vinden (of keren terug naar de plaats waaruit ze ooit vertrokken). Zij zijn actief in de hogere prijsklassen.

Ontspanning op termijn

Op langere termijn gaat de vergrijzingsgolf onherroepelijk over in een langgerekte sterftegolf. Dit gaat geleidelijk, maar gestaag. Dit betekent dat er steeds meer woningen uit voorraad zullen vrijkomen door overlijden, waaronder ook aantrekkelijke woningen die jarenlang bezet zijn geweest. Tegelijkertijd gaat de totale huishoudensgroei afzakken, niet alleen in de regio Noord-Veluwe maar in heel Nederland. In de periode 2035-2040 voorspelt Primos in de regio nog een huishoudensgroei van gemiddeld 265 per jaar, tegen gemiddeld 515 per jaar in de periode 2021-2035 (voor zes gemeenten samen). Na 2040 loop de groei verder terug. Delen van Nederland krijgen te maken met krimp. Deze ontspanning zal ook effect hebben op de huizenprijzen. We kunnen het ons nu moeilijk voorstellen, maar de starters van over twintig jaar zouden wel een veel gemakkelijker aan een betaalbare en ruime koopwoning kunnen komen dan de starters van nu. Wel een beetje zuur voor de 'verloren' generatie.

Flexibiliteit voor de toekomst

Het is verstandig om bij het ontwikkelen van nieuwe producten nu al rekening te houden met de ontwikkelingen op termijn. Die producten moeten immers over twintig jaar ook nog mee kunnen voor een volgende generatie. Momenteel is de focus in het beleid sterk gericht op beschikbaarheid en betaalbaarheid, met als risico dat toekomstwaarde en kwaliteit uit het oog worden verloren. Als de markt ontspant en er komen volop ruime betaalbare woningen uit de voorraad vrij, wie wil er dan nog in een *tiny house* uit 2021 wonen? Of in een krap appartement? Flexibiliteit is hier het sleutelbegrip. Sommige woningen bouw je voor de eeuwigheid, maar andere wellicht juist niet.

Over wonen en zorg

Roland Goetgeluk & Wilma Bakker

Op 9 september 2021 promoveert sociaal geograaf Petra de Jong op het proefschrift 'No Place Like Home; verhuismobiliteit en woonvoorkeuren van ouderen in Nederland'. Zij stelt dat beleidsmakers af moeten van generieke oplossingen voor ouderen. Woning en zorg zouden beleidsmatig vervlecht moeten worden. Daarnaast zou participatieve besluitvorming, bij het ontwerp, bouw en exploitatie van woon(zorg)alternatieven, moeten worden toegepast op concrete locaties. Daarmee worden ouderen gelukkiger en maatschappelijke kosten bespaard. Haar wetenschappelijke stelling wordt ook onderbouwd door de opkomst en invloed van kennisorganisaties zoals [Zorgsaamwonen](#), de [Task-force Wonen en Zorg](#), zorgaanbieders, ontwikkelaars, banken en bovenal burgerorganisaties zoals het Knarrenhof.

Wonen en zorg onlosmakelijk verbonden vanuit de bewoner

De Utrechtse Hoogleraar Pieter Hooimeijer stelt in 'Dynamiek in derde leeftijd' (2007) dat een woning drie onlosmakelijk met elkaar verbonden kenmerken heeft voor bewoners:

De woning als activiteitencentrum. De woning moet geschikt zijn voor dagelijkse activiteiten zoals verzorging (persoonlijke verzorging, eten, slapen, hygiëne, beschutting, veiligheid), scholing, werken, ontspanning, winkelen, sociale contacten en ga zo maar door. De woning als uitvalsbasis voor zorgactiviteiten. De locatie speelt daarbij een belangrijke rol. Vanuit de woning kunnen bovengestane dagelijkse activiteiten buitenhuis worden bereikt. Uitdrukkelijk hoort hier het sociale netwerk – de buurt – ook bij. De woning als duur, duurzaam en sociaal gewaardeerd consumptie- en investeringsgoed.

Zorg bestaat in de ruimste zin van het woord uit alle sociale en commerciële dienstverlening die nodig is om een gelukkig bestaan te verwerven. Een prima woning op een prima plek voor een prima prijs is zowel een instrument als een doel voor geluk.

Geluk is geen leeg begrip zoals duizenden jaren menselijk observeren en filosofie tonen, maar betreft het menselijk streven naar genot (hedonisme) en (sociale) zelfverwezenlijking (eudaimonisch, een waardig leven). De Nederlandse emeritus hoogleraar Veenhoven en natuurlijk de bekende Maslov tonen het belang van geluk. Het is daarom terecht dat een organisatie zoals Zorgsaamwonen sinds kort ook geluk gebruikt in de communicatie en geluk ook koppelt aan de positieve gezondheid van Machteld Huber.

Urgente opgave zit aan de kant van aanbieders en overheid als marktmeester

Langer zelfstandig wonen wordt gepropageerd door zowel bewoners als de wetgever. Vanuit de definitie van Hooimeijer zijn er dan drie opgaven rond de prima woning op de prima plek voor de prima prijs.

De eerste is om woningen stapsgewijs levensloopbestendig te maken. In veel gevallen is dit bouwtechnisch goed mogelijk en rendend als het woonobject courant zal blijven. Die technische opgave is ook redelijk in beeld gebracht door TNO met o.a. de sterrenkwalificatie. Het probleem zit eerder in hoe courant woningen nu en in de toekomst zijn. En daarmee komen we op de werkelijk opgave.

De tweede opgave is de groeiende mismatch tussen de stijgende vraag naar en het dalende aanbod van dienstverleners, waaronder (in)formele handjes aan het bed. De beschikbaarheid van personeel vanuit de Wmo (Wet maatschappelijk ondersteuning), Zvw (Zorgverzekeringswet) en Wlz (Wet langdurige zorg) is nu al een enorm probleem. Idem dito geldt dit voor dienstverlening zoals scholen, ontspanning, winkels en ga zo maar door. De omvang van het aantal personeelsleden is niet oplosbaar op de korte termijn. Het huidige bestand aan zorgpersoneel is afkomstig uit de lange trechter van mensen die minimaal twintig jaar geleden zijn geboren en via het onderwijs het zorgberoepsveld hebben betreden. De enige oplossing is het slim organiseren van de (zorg)diensten via bijvoorbeeld eHealth of het minimaliseren van onrendabele reistijden.

De derde opgave is om het wonen betaalbaar te houden. De wettelijke, bestuurlijke en bedrijfsmatige *ontvlechting* van geldstro-

men in het wonen en de zorg – lees Wmo, Zvw en Wlz – levert vanuit een bewoners- en maatschappelijke kosten-batenperspectief vele nadelen op. Vervlechten is wat organisaties zoals Zorgsaamwonen en het Knarrenhof propageren binnen het huidige stelsel.

Marketingperspectief centraal stellen in beleid

Petra de Jong stelt dat de lage verhuisbereidheid van ouderen wordt bepaald door een doelbewuste keuze in plaats van door beperkingen in het aanbod. Ze stelt echter ook dat die keuze sterk wordt bepaald door de angst van wat er verloren kan gaan in plaats van wat er gewonnen kan worden bij een verhuizing. Die laatste constatering levert ook de oplossing: slimme organisaties verlokken ouderen wel om te verhuizen zoals het Knarrenhof en een groeiende groep wooncoöperaties bewijzen. Een organisatie zoals Zorgsaamwonen toont deze cases.

Waarom lukt het die organisaties? Marketing. Maar marketing is toch knollen voor citroenen verkopen? Welnee. Marketeers beheersen de processen voor het maken, communiceren en distribueren van waarde voor burgers – die ook vaak klanten zijn – en het beheren van de klantenrelaties op manieren die gunstig zijn voor die klanten en de organisatie.

Er zit geen wezenlijk verschil tussen een commerciële organisatie en een overheidsorganisatie rond *waardcreatie* voor klanten of burgers. Het afrekenmechanisme bij goed en slecht presteren wel. De waarde van overheidsinterventies is de uitkomst van het product van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de legitimatie van overheidsoptreden.

Als de burger centraal staat rond wonen en zorg dan moet Elsschots regel getackeld worden: *“tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren”*.

Bijlage 4: Tabel met vergelijking

	Gemeente Nunspeet	Gemeente Putten	Gemeente Oldebroek	Gemeente Elburg
1. Totstandkoming woonbeleid	<p>De Woonvisie 2014 van de gemeente Nunspeet is tot stand gekomen in samenwerking met partners, door ze te betrekken in projectgroepen en bij een marktconsultatie.</p> <p>Ter voorbereiding op het opstellen van de Woonvisie heeft de gemeente eerst, als aanvulling op de regionale onderzoekennotitie, een eigen onderzoekennotitie over de woningmarkt laten opstellen.</p> <p>Deze notitie is besproken met verschillende partners, zoals corporaties en zorginstellingen. Ook in de raadscommissie is de notitie besproken.</p> <p>Bestaande kaders gaven de ruimte aan waarbinnen het woonbeleid moest passen: de Regionale Woonvisie, de Omgevingsvisie en de coalitieakkoorden.</p>	<p>Bij de totstandkoming van de Woonvisie 2015-2020 heeft intensieve samenwerking met de lokale corporatie en andere partijen - via een Woonconferentie - plaatsgevonden.</p> <p>De gemeenteraad heeft in een vroegtijdig stadium meegedacht over beleidskaders.</p> <p>Bestaande kaders gaven de ruimte aan waarbinnen het woonbeleid moest passen: de Regionale Woonvisie, de Structuurvisie en de bestuursovereenkomst. Het woonbeleid is gebaseerd op actueel woningmarktonderzoek.</p>	<p>De Woonvisie 2016-2020 van de gemeente Oldebroek is tot stand gekomen na een intensief participatietraject met verschillende betrokkenen.</p> <p>Zo is er een Woonplatform georganiseerd, een raadsgesprek, een overleg met dorpsgroepen en interne project overleggen.</p> <p>Bestaande kaders gaven de ruimte aan waarbinnen het woonbeleid moest passen: de Regionale Woonvisie, de Structuurvisie/Omgevingsvisie en de bestuursovereenkomst.</p> <p>Het woonbeleid is gebaseerd op actueel woningmarktonderzoek.</p>	<p>Bij het opstellen van de Woonvisie 2015-2019 heeft de gemeente samen gewerkt met lokale corporaties, in een projectgroep.</p> <p>Daarnaast zijn andere (woon) partners via Woonplatforms betrokken bij de beleidsvorming. Opgaven en knelpunten zijn besproken, net als verwachtingen, tips en aanbevelingen.</p> <p>De gemeenteraad heeft in een vroeg stadium meegedacht over de beleidskaders. Bestaande kaders gaven de ruimte aan waarbinnen het woonbeleid moest passen: Regionale Woonvisie, de Structuurvisie/Omgevingsvisie en coalitieakkoorden. Het woonbeleid is gebaseerd op actueel woningmarktonderzoek.</p>

<p>2. Adaptief?</p>	<p>Het woonbeleid van de gemeente Nunspeet is in de periode 2014-2020 in zekere mate adaptief geweest. Er heeft een beleidsaanpassing plaatsgevonden in de Woonvisie, naar aanleiding van een onderzoek. De Woonvisie bevat een uitvoeringshoofdstuk, maar deze is niet geactualiseerd in de looptijd.</p> <p>Met woningcorporatie Omnia Wonen en de huurdersorganisatie SHOW is in 2016 een raamovereenkomst voor het maken van prestatieafspraken gesloten voor de periode 2017-2021. Deze raamovereenkomst wordt jaarlijks uitgewerkt in jaarschijven. Deze afspraken worden jaarlijks op ambtelijk en bestuurlijk niveau geëvalueerd.</p> <p>Er is een hoop aanpalen en aanvullend beleid opgesteld in de gemeente, wat in sommige gevallen verdieping geeft op het woonbeleid. Ook is er een bestuurlijk visie op het wonen opgesteld, in de coalitieakkoorden.</p>	<p>Het woonbeleid van de gemeente Putten is in de periode 2014-2020 in grote mate adaptief geweest.</p> <p>Er heeft twee keer een wijziging van de Woonvisie plaatsgevonden, waardoor ingespeeld is op de actuele situatie op de woningmarkt.</p> <p>Er worden jaarlijks prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporatie en die worden ook jaarlijks geëvalueerd.</p> <p>Ook is er in de onderzoeksperiode een hoop aanvullend en aanpalend beleid opgesteld, waarmee het woonbeleid verder is uitgediept.</p> <p>Ook is er een bestuurlijk visie op het wonen opgesteld, in de bestuursovereenkomsten. Een verbeterpunt zit in de actualisering van de uitvoeringsafspraken, dat is niet gebeurd.</p>	<p>Het woonbeleid van de gemeente Oldebroek is in zekere mate adaptief geweest.</p> <p>Er hebben geen wijzigingen van de Woonvisie plaatsgevonden, wel is de uitvoeringsagenda één keer geactualiseerd met een update op de stand van zaken.</p> <p>Gemeente en corporaties maken jaarlijks prestatieafspraken (jaarschijven), gebaseerd op een raamovereenkomst. De prestatieafspraken (de jaarschijven behorende bij de raamovereenkomst) worden jaarlijks geëvalueerd. Ook wordt er een stand van zaken lijst bijgehouden om aan te geven hoe het ervoor staat met afspraken en zodat er eventueel bijgestuurd kan worden.</p> <p>Er is in de onderzoeksperiode een hoop aanvullend en aanpalend beleid opgesteld dat soms een verdieping geeft op het beleid in de Woonvisie.</p> <p>Ook is er een bestuurlijke visie op het wonen, in de bestuursovereenkomsten. Een verbeterpunt zit in</p>	<p>Het woonbeleid van de gemeente Elburg is een grote mate adaptief geweest in de onderzoeksperiode 2014-2020.</p> <p>Er zijn verschillende Woonplatforms georganiseerd, waarmee de koers van de Woonvisie 2015-2019 bijgehouden is. Daarnaast vindt er een tweejaarlijkse evaluatiesessie plaats met de Commissie RO, waarbij het verslag van het Woonplatform als input dient.</p> <p>Het Uitvoeringsprogramma bij de Woonvisie is éénmaal geactualiseerd. In 2016 is een raamovereenkomst getekend met de woningcorporaties, de Woonvisie 2015-2019 diende hiervoor als kader. De afspraken uit de jaarschijven worden jaarlijks geëvalueerd op ambtelijk en bestuurlijk niveau.</p> <p>Er is in de onderzoeksperiode een hoop aanvullend en aanpalend beleid opgesteld, wat in sommige gevallen verdieping geeft op het woonbeleid.</p> <p>Ook is er een bestuurlijk visie op het wonen opgesteld, in de coalitieakkoorden.</p>
----------------------------	---	--	---	---

			het organiseren van de Woonplatforms, deze heeft één keer i.p.v. jaarlijks plaatsgevonden.	
3. Beleidsdoelen	In de Woonvisie 2014 zijn een viertal inhoudelijke pijlers uitgewerkt. De pijlers relevant voor dit onderzoek bespreken we: (1) Bestaande woningvoorraad (2) Wonen, zorg en welzijn (3) Nieuwbouw met toekomstwaarde: strategisch programmeren. Er is een uitvoeringshoofdstuk in de Woonvisie met concrete acties.	In de Woonvisie 2015-2020 zijn een aantal inhoudelijke thema's uitgewerkt. Drie thema's zijn relevant voor dit onderzoek: (1) De bestaande voorraad, (2) Woningbouwprogrammering en (3) Wonen, Welzijn en Zorg. Er is een uitvoeringshoofdstuk in de Woonvisie met concrete acties.	In de Woonvisie 2016-2020 zijn een viertal inhoudelijke pijlers uitgewerkt. De pijlers relevant voor dit onderzoek bespreken we: (1) Beschikbaarheid en betaalbaarheid, (2) Wonen met welzijn en zorg (4) Vitale kernen met actieve, betrokken bewoners. In de Uitvoeringsagenda zijn deze pijlers vertaald naar concrete afspraken.	Van de zes beleidsdoelen in de Woonvisie 2015-2019 hebben er drie betrekking op de voldoende beschikbaarheid van woningen voor de doelgroepen: betaalbaarheid voor alle groepen, een woningbouwprogramma dat past bij de regionale kaders en een bouwprogramma per kern dat zorgt dat in alle kernen voldoende aanbod is. In het Uitvoeringsprogramma zijn deze pijlers vertaald naar concrete afspraken.
4. Regionale afspraken	Regionale afspraken zijn vastgelegd in de Regionale Woonvisie (deze fungeert als dunne schil voor het lokale woonbeleid).			
5. Realisatie van doelen Woonvisie	Het blijkt dat een groot deel van de geplande acties inderdaad is uitgevoerd. Tegelijkertijd is de monitoring van de gestelde doelen niet altijd even helder en zijn afspraken niet altijd SMART opgesteld.			
6. Samenwerking en (contractuele) afspraken	Met de corporatie worden jaarlijks prestatieafspraken gemaakt, die ook ingaan op de bouw van woningen voor de verschillende doelgroepen.	De gemeente maakt jaarlijks prestatieafspraken met de woningcorporatie en huurdersvereniging. Daarbij wordt dezelfde indeling aangehouden.	De samenwerking met woningcorporaties en huurdersverenigingen is verankerd in een raamovereenkomst en prestatieafspraken per jaar.	De samenwerking met woningcorporaties en de huurdersverenigingen is vastgelegd in de raamovereenkomst en de prestatieafspraken

	<p>Er is in 2016 een raamovereenkomst ondertekend tussen de gemeente, de corporatie en de huurdersbelangenvereniging (die wettelijk gezien betrokken hoort te worden bij de prestatieafspraken).</p> <p>Er wordt regionaal samengewerkt in een woonruimteverdeelsysteem. Er wordt gewerkt met een huisvestingsverordening.</p>	<p>den als in de Woonvisie. De prestatieafspraken worden door gemeente, corporatie en huurdersvereniging gezien als een goede leidraad en een vast moment om thema's die spelen bij elkaar op te halen. Tevens worden de prestatieafspraken jaarlijks geëvalueerd.</p> <p>Er wordt regionaal samengewerkt in een woonruimteverdeelsysteem. Er wordt gewerkt met een huisvestingsverordening.</p>	<p>Op verschillende momenten zijn er conflicten geweest met de corporaties over het toe te voegen aantal sociale huurwoningen in Oldebroek (deze zijn inmiddels beslecht).</p> <p>Er wordt regionaal samengewerkt in een woonruimteverdeelsysteem. Er wordt gewerkt met een huisvestingsverordening.</p>	<p>per jaar. Er vindt jaarlijks in het eerste kwartaal een evaluatie van de afspraken plaats, op ambtelijk en bestuurlijk niveau.</p> <p>Er wordt regionaal samengewerkt in een woonruimteverdeelsysteem. Er wordt gewerkt met een huisvestingsverordening.</p>
<p>7. Ingezette instrumenten</p>	<p>De gemeente Nunspeet zet verschillende instrumenten in t.b.v. het lokale woonbeleid.</p> <p>Op het gebied van geld wordt de Starterslening ingezet en de subsidieregeling GewoonGemak en sinds 2020 de Toekomst Bestendig Wonen lening. Ook is er een nota grondbeleid en via de WMO worden voorzieningen geregeld.</p> <p>De gemeente maakt gebruik van verschillende regels: Landelijke regels en afspraken (ladder voor duurzame verstedelijking, Bouwbesluit, Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p>	<p>De gemeente Putten zet verschillende instrumenten in t.b.v. het lokale woonbeleid. Op het gebied van geld wordt de Starterslening ingezet, er is een paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting, en via de WMO worden voorzieningen geregeld.</p> <p>De gemeente maakt gebruik van verschillende regels: Landelijke regels en afspraken (ladder voor duurzame verstedelijking, Bouwbesluit, Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p>	<p>De gemeente Oldebroek zet verschillende instrumenten in t.b.v. het lokale woonbeleid. Op het gebied van geld worden de Starterslening en de Toekomst Bestendig Wonen lening en de subsidieregeling GewoonGemak ingezet, er is een Nota Grondbeleid en Grondprijnsbeleid, en via de WMO worden voorzieningen geregeld.</p> <p>De gemeente maakt gebruik van verschillende regels: Landelijke regels en afspraken (ladder voor duurzame verstedelijking, Bouwbesluit, Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p>	<p>De gemeente Elburg zet verschillende instrumenten in t.b.v. het lokale woonbeleid. Op het gebied van geld wordt de Starterslening en de Toekomst Bestendig Wonen lening ingezet. Ook kunnen inwoners gebruik maken van de subsidieregeling GewoonGemak. Ook is er een Nota Grondbeleid, en via de WMO worden voorzieningen geregeld.</p> <p>De gemeente maakt gebruik van verschillende regels: Landelijke regels en afspraken (ladder voor duurzame verstedelijking, Bouwbesluit, Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p>

	<p>Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p> <p>Een belangrijke lokale regel is de beleidsregel Woningbouw op Maat. Samenwerking met partners en inwoners vindt op verschillende manieren plaats. Zo biedt de gemeente mogelijkheden tot CPO (collectief particulier opdrachtgeverschap) voor inwoners.</p> <p>De gemeente communiceert op verschillende manieren met partners en inwoners, door participatietrajecten en een website als www.socialekaartnunspeet.nl</p>	<p>Samenwerking vindt plaats met andere domeinen binnen de gemeente, met WSP en de huurdersvereniging, met andere gemeenten in SNV en samenwerking met inwoners en ontwikkelaars. De gemeente communiceert op verschillende manieren met partners en inwoners, door participatietrajecten, www.woongemakputten.nl en www.vraagloketputten.nl.</p>	<p>Leegstandswet) en regionale afspraken (ook regionale woonruimteverdeling).</p> <p>Samenwerking vindt plaats met andere domeinen binnen de gemeente, de woningcorporaties, met andere gemeenten in SNV en samenwerking met inwoners en ontwikkelaars.</p>	<p>ken (ook regionale woonruimteverdeling). Een belangrijke lokale beleidsregel is de Verordening Sociale Woningbouw.</p> <p>De gemeente werkt op verschillende manieren met partners samen, bijvoorbeeld in de Woonplatforms.</p> <p>Ook communiceert de gemeente op verschillende manieren met partners en inwoners, bijvoorbeeld via www.elburgwijzer.nl</p>
<p>8. Knelpunten</p>	<p>In het onderzoek signaleren we verschillende knelpunten bij de uitvoering van woonbeleid in de periode 2014-2020, zoals ruimtelijke aspecten, kans op planschade, rol van de provincie en de grondposities van de gemeente.</p> <p>→In Nunspeet wordt specifiek genoemd: kans op planschade</p>	<p>In het onderzoek signaleren we verschillende knelpunten bij de uitvoering van woonbeleid in de periode 2014-2020, zoals ruimtelijke aspecten, de rol van de provincie, de grondposities van de gemeente en rondom urgente en bijzondere doelgroepen.</p> <p>→In Putten wordt specifiek genoemd: urgenten en bijzondere doelgroepen.</p>	<p>In het onderzoek signaleren we verschillende knelpunten bij de uitvoering van woonbeleid in de periode 2014-2020 zoals de verhouding met de woningcorporaties, de rol van de provincie en de grondposities van de gemeente.</p> <p>→In Oldebroek wordt specifiek genoemd: verhouding met corporaties.</p>	<p>In het onderzoek signaleren we verschillende knelpunten bij de uitvoering van woonbeleid in de periode 2014-2020 zoals rondom de Doelgroepennotitie, de rol van de provincie en de grondposities van de gemeente.</p> <p>→In Elburg wordt specifiek genoemd: de doelgroepennotitie</p>

<p>9. Rol van de gemeenteraad</p>	<p>De gemeenteraad wordt in alle drie de fases (bij de vaststelling, de uitvoering en de beoordeling van het resultaat) met regelmaat geïnformeerd in de onderzoeksperiode.</p> <p>Of de raad zelf ook eisen heeft gesteld aan de informatievoorziening, wordt uit de stukken niet duidelijk. De raad is betrokken geweest bij bijvoorbeeld de vaststelling van de Woonvisie en natuurlijk bij bestemmingsplannen en andere (woningbouw)projecten.</p> <p>Een voorbeeld van de meer kaderstellende rol van de raad is bij het wijzigen van de Woonvisie in 2015. De raad is op de hoogte van actuele ontwikkelingen en stelt vragen over huisvesting voor starters en jongeren en betaalbaarheid.</p>	<p>De gemeenteraad wordt in alle drie de fases (bij de vaststelling, de uitvoering en de beoordeling van het resultaat) met regelmaat geïnformeerd in de onderzoeksperiode.</p> <p>Of de raad zelf ook eisen heeft gesteld aan de informatievoorziening, wordt uit de stukken niet duidelijk. De raad is vooral betrokken bij concrete woningbouwplannen. Maar stelt ook kaders, bijvoorbeeld bij twee wijzigingen van de Woonvisie. De betrokkenheid van de raad lijkt versterkt door huidige woningmarkt, de raad is op de hoogte van actuele ontwikkelingen en stelt vragen over flexwonen, urgenties, de kosten van woonproblematiek en betaalbaarheid.</p>	<p>De gemeenteraad wordt in alle drie de fases (bij de vaststelling, de uitvoering en de beoordeling van het resultaat) met regelmaat geïnformeerd in de onderzoeksperiode.</p> <p>Of de raad inhoudelijke kaders heeft meegegeven bij het woonbeleid wordt niet duidelijk. Betrokkenheid van de raad zit ook bij concrete woningbouwprojecten, bestemmingsplannen en grondexploitaties.</p> <p>De betrokkenheid van de gemeenteraad op het thema wonen lijkt versterkt door de huidige woningmarkt, de raad is op de hoogte van actuele ontwikkelingen, en stelt met name vragen over mogelijkheden tot bouwen en de betrokkenheid van de woningcorporaties.</p>	<p>De gemeenteraad wordt in alle drie de fases (bij de vaststelling, de uitvoering en de beoordeling van het resultaat) met regelmaat geïnformeerd in de onderzoeksperiode.</p> <p>Of raad zelf eisen geeft gesteld aan informatievoorziening wordt niet duidelijk. De raad heeft op verschillende momenten een kaderstellende rol zoals bij de huisvesting van statushouders en het doelgroepenbeleid. Of raad ook eigen ambities en visie heeft meegegeven bij de Woonvisie 2015-2020 is niet duidelijk.</p> <p>De betrokkenheid van de gemeenteraad lijkt versterkt door huidige woningmarkt, de raad is op de hoogte van actuele ontwikkelingen.</p>
--	--	--	--	---