



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

DEFINITIEF RAPPORT

Evaluatie woonbeleid in Ommen



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

DEFINITIEF RAPPORT

Evaluatie woonbeleid in Ommen

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Ommen

Auteurs

Eline van Kessel

Jan Scheele - Goedhart

Rapportnummer

P33060

Uitgave

Oktober 2016

Bron omslagafbeelding: <http://www.havenwestommen.nl>

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 112C

1011 AB Amsterdam

Postbus 2805

1000 CV Amsterdam

020 522 11 11

info@rigo.nl www.rigo.nl

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Onderzoeksvragen	2
1.2	Aanpak	2
1.3	Leeswijzer	2
2	Conclusies en aanbevelingen	3
2.1	Kwaliteit van het beleid	3
2.2	Effectiviteit van het beleid	4
2.3	De rol van de gemeenteraad	6
2.4	Eindconclusie	7
3	Bevindingen	9
3.1	Kwaliteit van het beleid	9
3.2	Effectiviteit van het beleid	16
3.3	De rol van de gemeenteraad	21
Bijlage 1:	Normenkader	30
Bijlage 2:	Bronnen	34
Bijlage 3:	Gespreksthelijst	36

1 Inleiding

De rekenkamercommissie Ommen heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het woonbeleid. Aanleiding voor dit onderzoek is de nieuwe Woonvisie 2015-2025 en het streven van de raad om meer grip op het woonbeleid te hebben. Het onderzoeksonderwerp is in overleg met de raad gekozen. Dit rapport bevat de bevindingen uit het onderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

- 1 Sluit het *woningaanbod* aan bij de ontwikkelingen die Ommen graag wil?
- 2 Heeft de gemeenteraad voldoende *sturingsmogelijkheden* en weet zij die te benutten?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in verscheidene deelvragen. Deze deelvragen zijn gerangschikt onder drie hoofdthema's: kwaliteit van het beleid, effectiviteit van het beleid en de rol van de gemeenteraad. Per deelvraag zijn normen geformuleerd; het normenkader en normen per deelvraag is te vinden in bijlage 1. In hoofdstuk 3 worden de verschillende deelvragen voor het onderzoek beantwoord. Hoofdstuk 2 gaat samenvattend in op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

1.2 Aanpak

Het onderzoek is gebaseerd op documentstudie en gesprekken met betrokkenen. In het kader van de documentstudie zijn in ieder geval die beleidsstukken die de gemeenteraad met betrekking tot wonen gekregen heeft, bestudeerd. Een overzicht van bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 2.

Het beeld uit de documentstudie is verder verdiept in een aantal gesprekken. Deze gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gespreksthema-lijst, die te vinden is in bijlage 3. In bijlage 2 is te vinden wie de geïnterviewde personen zijn.

Het onderzoek gaat in beginsel over de periode 2015 – 2025. Waar het gaat om het bereiken van doelen (zie 2.2.2) is ook gekeken naar de vorige woonvisie 2011 – 2014.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport vervolgt in hoofdstuk 2 met de belangrijkste conclusies, gerangschikt naar de thema's beleid, effectiviteit en de rol van de raad. In hoofdstuk 3 van dit rapport beschrijven we de bevindingen, die dienen als basis voor de conclusies. Dat doen we onderverdeeld in drie hoofdthema's: het beleid (3.1), de effectiviteit daarvan (3.2) en de rol van de gemeenteraad (3.3).

2 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samen. Per thema – kwaliteit van het beleid, effectiviteit van het beleid en de rol van de gemeenteraad – worden vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Aan het einde van het hoofdstuk, in hoofdstuk 2.4, komen we terug op de twee hoofdvragen voor het onderzoek. Het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, geeft meer in detail de bevindingen uit het onderzoek weer.

2.1 Kwaliteit van het beleid

Op het punt van het woonbeleid is met de nieuwe woonvisie een duidelijk andere koers ingezet dan met de vorige woonvisie: minder kwantitatief gericht, meer gericht op verbetering van de kwaliteit van het wonen in Ommen. Die koerswijziging kan rekenen op groot draagvlak, onder andere in de gemeenteraad, en dat is ook vanwege de wijze waarop belanghebbenden bij de woonvisie betrokken zijn. Er is geen discussie over de wenselijkheid van de in de woonvisie genoemde doelen.

Een kritische kanttekening bij de gemeentelijke ambities in de woonvisie 2015 – 2025 is dat deze behoorlijk vaag zijn. Dat is voor een deel inherent aan een koerswijziging naar minder kwantitatieve ambities. Het maakt het echter moeilijk om te beoordelen in hoeverre het beleid geslaagd is en of bijstelling eventueel nodig is.

Een positief punt is dat de ambities in de woonvisie zijn vertaald in concrete maatregelen en instrumenten. Wat betreft de inzet van instrumenten geldt dat de gemeente een vrij volledig palet van instrumenten inzet. Instrumenten die niet zo expliciet worden benoemd, zijn de mogelijkheden om via interne afstemming met ruimtelijke ordening en grondbeleid te komen tot realisatie van nieuwe woningen. In de praktijk worden deze instrumenten echter wel degelijk gebruikt.

Wat betreft de samenwerking en afstemming met andere partijen is het zo dat de situatie in de afgelopen jaren behoorlijk veranderd is. De samenwerkingsrelatie met woningcorporatie De Veste verliep een aantal jaren geleden moeizaam, onder andere vanwege de visie van de toenmalige directeur-bestuurder. Inmiddels is de samenwerkingsrelatie sterk verbeterd.

Een opvallend punt is hoe de gemeente (samen met buurgemeenten) de corporatie heeft beïnvloed in de periode dat de samenwerking niet goed ging. Met de buurgemeenten heeft Ommen een brief geschreven aan de raad van commissarissen van De Veste, waarin de gemeenten uiting gaven aan hun onvrede met de koers van de corporatie onder de toenmalige directeur-bestuurder. Naar aanleiding van deze brief heeft de raad van commissarissen de directeur vervangen, eerst door een interim-directeur. De gemeente heeft met deze maatregel veel meer effect gehad op de relatie met de corporatie dan gebruikelijk is, zeker in de periode voordat de Woningwet 2015 ingevoerd werd.

Wat in de samenwerking met de corporatie – en met andere betrokken partijen – een risico is voor de gemeente, is het verschil in deskundigheid tussen de gemeente en partijen als een corporatie of een ontwikkelaar. Ommen is daarin niet uitzonderlijk – bij de meeste gemeenten van deze omvang, en bij grotere vaak ook, is er één beleidsmedewerker verantwoordelijk voor wonen (naast vaak nog een aantal andere taken), tegenover een corporatie of ontwikkelaar voor wie wonen de corebusiness is. De ongelijkwaardigheid wordt in Ommen nog eens versterkt door de samenwerking met Hardenberg; een deel van de betrokkenen is vanwege herkomst bij de andere gemeente minder op de hoogte van de lokale situatie in Ommen. Het risico is dat het gemeentelijk woonbeleid op deze manier kwetsbaar wordt voor personele wisselingen.

Conclusies:

- **De kwaliteit van het beleid is goed: er zijn onderbouwde beleidsdoelen, die zijn uitgewerkt in heldere maatregelen en instrumenten.**
- **Het beleid is afgestemd met betrokkenen binnen en buiten de gemeente.**
- **Aandachtspunt is de evalueerbaarheid van de beleidsdoelen; dat de nieuwe doelen moeilijker meetbaar zijn, is gezien de onderbouwde omslag naar minder kwantitatieve doelen verklaarbaar, maar het nadeel van de huidige doelen is dat nagenoeg niet te bepalen is of ze behaald zijn.**
- **De omvang van de formatie voor wonen is een risicofactor voor het woonbeleid.**

Aanbeveling:

- **Zorg dat het mogelijk is om tussentijds en bij het opstellen van een nieuwe woonvisie te beoordelen of de doelen behaald zijn. Dat kan bijvoorbeeld door in de P&C-documenten terug te komen op de doelen uit de woonvisie. Ook het overzicht van de woningbouwprogrammering kan hierin een rol spelen.**
- **Let op het borgen van kennis en deskundigheid bij de medewerkers, zeker gezien de beperkte personele capaciteit voor wonen. Er is vaak maar één beleidsmedewerker op het vlak van wonen actief; als die om wat voor reden dan ook de organisatie verlaat, bestaat het gevaar dat veel kennis en ervaring verloren gaat.**

2.2 Effectiviteit van het beleid

Meer dan bij de kwaliteit van het beleid zelf zijn bij de effectiviteit van het beleid knelpunten aan te wijzen. Voor een deel is de context daar debet aan: de context van crisis op de woningmarkt, maar ook de context van een corporatie die niet bereid is om een bijdrage te leveren aan de ambities van de gemeente. De gemeente zelf speelt echter ook een rol, vooral waar het gaat om het waarborgen van de continuïteit van de bouwproductie door tijdig voldoende locaties beschikbaar te hebben.

In het algemeen blijkt uit het onderzoek dat de bouwprojecten een heel centrale rol innemen; zo dat niet feitelijk het geval is, is het in ieder geval in de beleving van de betrokkenen zo. Dat betekent dat er een zeker spanningsveld is tussen de brede ambities uit de woonvisie en de (rapportage over de) uitvoering: het beleid in de woonvisie gaat in op de breedte van het wonen in Ommen, als het gaat over uitvoering komt vooral de voortgang van de bouwlocaties aan bod. Er is weinig informatie over de uitvoering van het beleid die aansluit op de formulering ervan in de woonvisie 2015 – 2025.

Dat de bouwprojecten zo centraal staan, is begrijpelijk, gezien de financiële situatie bij de grondexploitaties; tegelijkertijd is het ook een versmalling van het woonbeleid, zowel ten opzichte van de breedte die het beleidsveld in theorie heeft, als ten opzichte van de zelfgekozen beleidslijn in de woonvisie 2015 – 2025. Van de brede set maatregelen en instrumenten die, bijvoorbeeld, in die woonvisie benoemd wordt, is weinig meer expliciet terug te vinden bij de uitvoering.

Bij de monitoring van de uitvoering van het beleid komen de maatschappelijke consequenties ervan weinig aan de orde. Dat is ook omdat het in de monitoring vooral gaat over nieuwbouw, terwijl dat niet wordt teruggekoppeld naar de in de woonvisie geformuleerde beleidsdoelen. Voor wat betreft de vertraging bij de bouwlocaties wordt het door sommigen wel genoemd: starters en urgente woningzoekenden wijken uit naar buurgemeenten of naar een (tijdelijke) woning op een recreatiepark; anderen geven aan dat dit andere oorzaken heeft. Er is geen integraal en onderbouwd beeld van de feitelijke effecten van het beleid op 'outcome'-niveau.

Conclusies:

- **De ambities zijn niet geheel gerealiseerd. Dit is veroorzaakt door een vertraging in de realisatie van de bouwprojecten.**
- **Er is beperkt zicht op het effect daarvan voor de woningmarkt.**
- **Bij de monitoring/rapportages gaat het vooral over de bouwproductie en nauwelijks over de andere doelen v/h woonbeleid.**
- **Over het bereiken van de doelen van de nieuwe woonvisie kan nog niet worden geoordeeld. De eerste evaluatie/maatregelenplan (tweejaarlijks) is voorzien in het najaar van 2016.**

Aanbevelingen:

- **Maak expliciet hoe de bouwprojecten en de keuzes die daarin gemaakt worden, bijdragen aan de in de woonvisie geformuleerde doelen. Maak ook expliciet wanneer het – om financiële redenen – nodig is om besluiten te nemen in de projecten die juist niet bijdragen aan die doelen.**
- **Relateer monitoring en evaluatie van het woonbeleid aan de operationalisering van het beleid in maatregelen die in de woonvisie genoemd staat. In de woonvisie zijn de beleidsdoelen uitgewerkt in diverse maatregelen. Door in de monitoring en evaluatie aan te sluiten bij deze maatregelen, wordt ook gemakkelijker inzichtelijk wat de bijdrage van de uitgevoerde activiteiten aan de geformuleerde doelen is.**

2.3 De rol van de gemeenteraad

De belangrijkste conclusies over de inhoud van het beleid weerspiegelen zich in de conclusies over de rol van de raad. Ook daar is het beeld dubbel: positief – uiterst positief wellicht – over de rol van de raad bij het formuleren van beleid en ambities. We zien daar dat de raad goed betrokken is, maar zich ook betrokken weet en zijn rol op een adequate manier invult.

Dat is veel minder zo bij de uitvoering van het beleid en de effectiviteit daarvan. De raad heeft voor zijn gevoel daar minder grip op. Gezien de informatievoorziening over de uitvoering is dat ook niet vreemd: die is veel beperkter dan de informatie over het beleid zelf. Opvallend is, bijvoorbeeld, dat het uitgebreide overzicht van maatregelen en instrumenten dat in de woonvisie is opgenomen, in verslaglegging over de uitvoering nergens terugkomt. Uit het onderzoek blijkt dat de raad op dit punt ook zoekend is naar een goede wijze om grip op de uitvoering van het beleid te krijgen; dat gaat dan niet om grip op de uitvoering van de afzonderlijke projecten, maar meer om de vraag hoe het beleid als geheel gecontroleerd kan worden.

De raad zelf speelt hier ook een rol in; de raad zelf heeft niet aangegeven bij de vaststelling van het beleid wat hij als zijn rol ziet en welke informatie nodig is om die rol adequaat te kunnen vervullen. Dat heeft in de periode na vaststelling geleid tot onduidelijkheid: er is verschil van inzicht tussen raad en college over wat wel en wat niet de rol van de raad dan wel de verantwoordelijkheid van het college is. Een eerste stap om hierover meer duidelijkheid te creëren, is om rondom de woonvisie meer in te gaan op het bijbehorende proces tussen gemeente en raad: wat valt onder de competentie van het college en wat niet en hoe gaat de raad op de hoogte worden gehouden van de uitvoering?

Conclusies:

- **De rol van de raad bij het formuleren van het woonbeleid is zeer positief. De raad is en weet zich goed betrokken en heeft zijn rol op adequate wijze ingevuld.**
- **De raad heeft zelf niet het gevoel altijd genoeg betrokken te zijn bij de uitvoering en de effectiviteit van het beleid. Hier ligt een verschil van inzicht tussen raad en college met betrekking tot de informatie over de uitvoering.**
- **De informatie over de uitvoering van het beleid is fragmentarisch en sluit niet aan bij de beleidsambities. Daardoor kan de raad slecht bijsturen op de uitvoering van het beleid. Een belangrijke reden is dat de beleidsuitvoering (paragraaf 3.2) over het algemeen minder goed is vormgegeven dan het beleid zelf (paragraaf 3.1)**
- **De raad zelf heeft niet duidelijk gemaakt welke informatie hij voor zichzelf nodig acht voor goede besluitvorming en bij welke besluiten betrokkenheid van de raad nodig is.**

Aanbevelingen:

- **Stel als raad zelf vast wat de gewenste wijze van informatievoorziening is: inhoud, de frequentie en de keuzes waarbij raadsbetrokkenheid nodig is, enzovoorts.**
- **Maak, in het verlengde van wat wordt vastgesteld over de informatievoorziening, expliciete afspraken met het college over de onderlinge verdeling van rollen: welke zaken kan het college afhandelen, wat valt onder de beslissbevoegdheid van de raad.**
- **Geef bij de vaststelling van nieuw woonbeleid meer aandacht aan de processen van informatievoorziening en besluitvorming die daarbij horen. Beschrijf, bijvoorbeeld, in de woonvisie niet alleen de gewenste ambities en maatregelen, maar ook op welke manier de raad geïnformeerd wordt over het bereiken van die doelen en het realiseren van die maatregelen. Zorg dat er zo ook meer inzicht komt in de sturingsmogelijkheden van de raad. Bij de huidige woonvisie kan, bijvoorbeeld, worden bepaald dat jaarlijks wordt aangegeven in hoeverre de benoemde maatregelen zijn gerealiseerd en of deze maatregelen nog adequaat worden bevonden. Zo zijn er ook meer aanknopingspunten voor bijsturing.**

2.4 Eindconclusie

In het onderzoek stonden de volgende twee vragen centraal:

- 1 Sluit het *woningaanbod* aan bij de ontwikkelingen die Ommen graag wil?
- 2 Heeft de gemeenteraad voldoende *sturingsmogelijkheden* en weet hij die te benutten?

Hoewel de gemeente Ommen de laatste jaren in verschillende bouwprojecten werkt aan een ontwikkeling van het woningaanbod in de gewenste richting, kan uit het onderzoek niet zonder meer geconcludeerd worden dat het aanbod aansluit bij de gewenste ontwikkeling. Er zijn meerdere knelpunten daarvoor geconstateerd. Externe factoren die een rol speelden, waren de crisis op de woningmarkt en de moeizame samenwerkingsrelatie met de Veste een aantal jaren geleden. Daarnaast heeft het de gemeente zelf tijd gekost om te bepalen op welke locaties er gebouwd ging worden. Inmiddels speelt ook de financiële situatie bij de grondexploitaties een rol: om de tekorten niet al te ver op te laten lopen, is er weinig speelruimte om te sturen op bepaald woningaanbod.

Over de bijdrage van de projecten aan het gewenste woningaanbod in Ommen wordt door de gemeente zelf weinig informatie gegeven. Er is in een vastgestelde woonvisie beleid geformuleerd en er worden projecten uitgevoerd, maar de verbinding tussen het één en het ander is dun. Dat raakt aan het belangrijkste knelpunt bij de sturingsmogelijkheden van de raad: een vinger aan de pols houden bij de uitvoering van de door de raad vastgestelde woonvisie. De raad is goed betrokken bij het opstellen van de woonvisie en wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de projecten. In de huidige situatie zijn dat echter vaak twee gescheiden werelden. Door de projecten

en het woonbeleid uitdrukkelijker aan elkaar te verbinden, wint de raad aan mogelijkheden om het woningaanbod te sturen in de richting die Ommen graag wil.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven. Daarbij houden we de volgende structuur aan: in drie paragrafen komen achtereenvolgens de drie hoofddelen van het onderzoek aan bod, te weten de kwaliteit van het beleid, de effectiviteit en de rol van de gemeenteraad. Deze hoofddelen zijn elk nader opgedeeld in deelvragen met bijbehorende normen. Per subparagraaf gaan we in op een deelvraag en geven we aan in hoeverre de bevindingen in lijn zijn met de bijbehorende normen.

3.1 Kwaliteit van het beleid

3.1.1 Doelen

Vraag: Wat is het beleidskader? Welke doelen zijn geformuleerd voor het woonbeleid? Wat zijn specifieke doelen met betrekking tot voldoende aanbod aan sociale woningen en koopwoningen voor de verschillende doelgroepen zoals de starters?

De woonvisie 2015 – 2025 schetst een wensbeeld voor Ommen: *“Ommen is dé plek om te wonen. Het is aantrekkelijk wonen voor jong en oud. De gemeente is “groen, duurzaam en sociaal” van karakter. Er is een grote diversiteit aan type kernen. Ommen is onderscheidend met het Vechtdal, dé mooie stad, landschappen en bossen. Ommen biedt een betaalbaar alternatief voor wonen in gewilde woonmilieus met voldoende voorzieningen in een karakteristieke kern ().”*¹

Dit wensbeeld sluit aan bij de missie die in het GOP Ommer Motief is verwoord: *“Ommen ontwikkelt zich op een duurzame wijze, uitgaande van haar kernkwaliteiten, tot een groene, gastvrije en geïnspireerde verblijfsgemeente.”*²

De ambities en doelen van de gemeente zijn uitgewerkt in drie pijlers:

1. Ommen is dé plek om te wonen; dat betekent dat er een hoogwaardig centrum moet zijn, woonmilieus met onderscheidende kwaliteit en aandacht voor duurzaamheid. Op deze manier hoopt de gemeente huishoudens te behouden en aan te trekken.
2. Passende woningen voor kwetsbare doelgroepen: er moeten voldoende woningen zijn voor kwetsbare doelgroepen, die woningen moeten betaalbaar zijn, levensloopgeschikt en in iedere buurt worden aangeboden.

¹ Woonvisie 2015-2025, p.6.

² Het Ommer Motief – Perspectieven voor Ommen 2020, p. 17

3. Het is goed oud worden in Ommen, ook in de kleine kernen. De ambitie is dat mensen ook bij een zorgbehoefte zelfstandig kunnen blijven wonen. Dat betekent dat er in de kleine kernen voldoende voorzieningen moeten blijven.

In de woonvisie is flexibiliteit een belangrijk aandachtspunt. Er wordt daarom niet (meer) gewerkt met vaste aantallen of percentages in een woningbouwprogramma.³ Wel worden er in het uitvoeringsprogramma aantallen benoemd voor de goedkope huursector.⁴

Naast de woonvisie, zijn ambities op het vlak van wonen verwoord in het omgevingsplan (de opvolger van de structuurvisie). Deze ambities liggen in lijn met wat het beleid is volgens de woonvisie.⁵

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is het beleidskader en welke doelen zijn geformuleerd voor het woonbeleid en in het specifieke geval van voldoende aanbod aan sociale woningen en koopwoningen voor de verschillende doelgroepen zoals de starters? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) doelstellingen geformuleerd.⁶ ▪ Deze doelstellingen passen bij de kaders die Rijk en provincie daarvoor gesteld hebben, m.n. de provinciale prestatieafspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doelstellingen 2 en 3 voldoen meer aan de SMART-norm dan doelstelling 1. De doelstellingen zijn niet echt meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. ▪ De woonvisie is afgestemd op de kaders van de provincie.

3.1.2 Onderbouwing

Vraag: Hoe zijn de doelen in de woonvisie en de uitwerking daarvan in het woningbouwprogramma gerelateerd aan de bredere gemeentelijke beleidswensen en aan de lokale woningmarkt?

De woonvisie 2015 – 2025 is gebaseerd op verschillende bronnen.⁷ Per pijler is een analyse uitgevoerd van de woningmarkt en relevante trends (zowel op landelijk als re-

³ Woonvisie 2015 – 2025, bijlage 5, p. 34

⁴ Woonvisie 2015 – 2025, p. 21

⁵ Gemeentelijk Omgevingsplan Ommen, p. 27

⁶ Voor een deel overlapt deze norm normen voor onderbouwing, operationalisering en afstemming.

⁷ In bijlage 2 bij de Woonvisie 2015-2025 is een aparte bijlage opgenomen waarin een overzicht is gegeven van de bronnen die ten grondslag liggen aan de woonvisie (zie, p.26). Daarnaast is in bijlage 3 een analyse opgenomen die ten grondslag ligt aan de drie pijlers van het woonbeleid. Per pijler is een analyse gegeven van de huidige situatie en de opgaven voor de toekomst (zie, p. 27-32).

gionaal niveau) die hun invloed hebben op het wonen (denk aan de focus op de bestaande voorraad, de vraaggerichtheid van de woningmarkt, de nieuwe positie van woningcorporaties, vergrijzing en extramuralisering en de huisvesting van arbeidsmigranten). Ook is rekening gehouden met al bestaande provinciale en gemeentelijke kaders/ uitgangspunten.⁸

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe zijn de doelen in de woonvisie en de uitwerking daarvan in het woningbouwprogramma gerelateerd aan de bredere gemeentelijke beleidswensen en aan de lokale woningmarkt? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het woningbouwprogramma is in kwantitatieve (aantallen) en kwalitatieve (prijs, type, etc.) zin onderbouwd met een realistisch beeld van de lokale woningmarkt, specifiek ten aanzien van doelgroepen en hun bestedingsmogelijkheden, demografische ontwikkelingen, woningspreiding en doorstroming. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is een analyse van de woningmarkt uitgevoerd om het programma mee te onderbouwen. Het bouwprogramma is samengesteld op basis van de analyses en het GOP en de woonvisie. Voor wat betreft de aantallen is een eigen onderbouwing niet nodig, omdat de provincie de kaders voor het gemeentelijk beleid vaststelt.

3.1.3 Operationalisering

Vraag: Zijn de doelstellingen en daarmee ook de taakstellingen omgezet in uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken met derden als woningcorporaties?

Op een aantal punten zijn de ambities van de woonvisie nader geoperationaliseerd. Dat is allereerst in een woningbouwprogramma. Het accent ligt in de woonvisie bij de bestaande voorraad, maar nieuwbouw blijft nodig om in te kunnen spelen op de verwachte huishoudensgroei. Jaarlijks worden gemiddeld 50-60 woningen netto toegevoegd, aldus het programma. Locaties in het centrum en het Havengebied zijn daarbij vooral kansrijk voor starters en senioren, andere locaties meer voor doorstromers en terugkeerders. Er wordt niet in vaste percentages per categorie gedacht, maar bepaalde kwaliteiten worden centraal gesteld in wat een 'afwegingskader woningbouw' wordt genoemd. Dat kader is de basis voor gesprek met ontwikkelende partijen over de precieze invulling van de nieuwbouw.

Prestatieafspraken met woningcorporatie De Veste zijn er momenteel niet; nieuwe afspraken worden gemaakt. Naar verwachting zijn deze in december 2016 gereed.

3.1.4 Inzet van instrumenten

Vraag: Welke (sturings-)instrumenten heeft de gemeente ingezet om zijn ambities ten aanzien van het woningaanbod te realiseren? Welke alternatieve sturingsinstrumenten zijn voorhanden?

⁸ Zie Woonvisie 2015 – 2025, p. 5

In de woonvisie is het beleid voor elk van de drie pijlers (zie paragraaf 2.1.1) uitgewerkt in een overzicht van maatregelen. Voor elk van de doelen die genoemd is, wordt daarbij een aantal maatregelen opgesomd, waarbij wordt aangegeven wie het initiatief neemt en welke andere partijen betrokken moeten worden. Tot de genoemde maatregelen behoren onder andere het blijven verstrekken van startersleningen, het toetsen en indien nodig bijstellen van het woningbouwprogramma in de bestaande plannen en het maken van afspraken met ontwikkelaars en andere vastgoedeigenaren. Voor het stimuleren en ondersteunen van (collectief) particulier opdrachtgeverschap is een zogeheten ‘woonteam’ ingesteld.

Waar het gaat om kwetsbare doelgroepen, speelt ook de corporatie een belangrijke rol. Eén van de maatregelen die genoemd wordt, is dat de corporatie de voorraad sociale huurwoningen met 100 tot 150 woningen uit gaat breiden, in de periode 2015-2024.

Tabel: Instrumenten van woonbeleid

		Woningbouw	Voorraadbeleid	Woonruimteverdeling
	Voorziening van overheidswege	Via actief grondbeleid	Aankoopbeleid	-
	Juridische sturing	Via ruimtelijke ordening en grondbeleid	Aanschrijving en onbewoonbaarverklaring Splitsing en samenvoeging Via ruimtelijke ordening	Huisvestingsverordening ⁹ Huisvestingsvergunning Uitgiftebepalingen grondbeleid
	Economische sturing	Via grondbeleid	Via grondbeleid Via WMO	Starterslening Erfpacht/MGE
Netwerksturing	Communicatieve sturing	Visieontwikkeling: woonvisie Informatiemanagement (woningmarktmonitor, woningmarktonderzoek)		
		-	-	-
	Geïstitutionaliseerd overleg	Bestuurlijk overleg ‘Woondebat’		
		-	-	-
	Convenanten	Prestatieafspraken		
		Overeenkomsten met projectontwikkelaars (incl. corporaties)	Overeenkomsten met corporaties	Overeenkomsten met makelaars Overeenkomsten met corporaties

Gebaseerd op: J. van der Schaar, *Syllabus wonen en woonbeleid*. Amsterdam: RIGO, 2006.

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van instrumenten die de gemeente kan inzetten voor het woonbeleid. Op een aantal punten worden de instrumenten die in deze tabel genoemd zijn, ook in Ommen ingezet en benoemd. Dat geldt in ieder geval

⁹ Dit is onder de nieuwe Huisvestingswet alleen nog onder voorwaarden toegestaan.

voor de instrumenten van zogeheten netwerksturing: overleg, informatiemanagement, visieontwikkeling en het afsluiten van convenanten. Het geldt ook voor het zelf voorzien in bouwgrond en bestemmingsplannen, hoewel dat niet benoemd wordt als instrument van het woonbeleid. Instrumenten die niet genoemd worden in het maatregelenoverzicht, zijn de juridische instrumenten voor beleid op de bestaande voorraad: aanschrijving, onbewoonbaarverklaring, splitsing, samenvoeging, of de mogelijkheid om met een aankoopbeleid de voorraad te verbeteren. Inzet van deze instrumenten is, gezien de kwaliteit van de woningvoorraad in Ommen, geen beleidsprioriteit.

In de praktijk speelt de grondportefeuille van de gemeente op de achtergrond een belangrijke rol bij de uitvoering. Een deel van de uitvoeringsinstrumenten ligt dan ook in de sfeer van het grondbeleid, zoals het bijstellen van grondprijzen. Daarnaast wordt flexibiliteit in bestemmingsplannen gezien als een belangrijk instrument om de ambities voor wat betreft nieuwbouw te realiseren. Per project wordt bij de start het bouwprogramma expliciet gerelateerd aan de woonvisie.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de doelstellingen en daarmee ook de taakstellingen omgezet in uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken met derden als woningcorporaties? ▪ Welke (sturings-)instrumenten heeft de gemeente ingezet om zijn ambities ten aanzien van het woningaanbod te realiseren? Welke alternatieve sturingsinstrumenten zijn voorhanden? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelstellingen en taakstellingen uit het woonbeleid zijn vertaald naar uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken. ▪ Het woonbeleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is per doelstelling een uitwerking in maatregelen in de woonvisie opgenomen. ▪ In het overzicht van maatregelen zijn ook de in te zetten instrumenten benoemd. ▪ Uitvoering via interne afstemming met RO en grondbeleid gebeurt wel, maar wordt niet expliciet benoemd. ▪ Bij de start van een project wordt de relatie met het beleid uit de woonvisie gelegd.

3.1.5 Afstemming bij beleidsvorming

Vraag: Hoe is de betrokkenheid en invloed van andere organisaties geweest bij het opstellen van het beleid, zoals de markt, corporaties, vastgoedbedrijven, makelaars en woningzoekende inwoners van Ommen?

Bij de totstandkoming van de Woonvisie 2015-2025 zijn verschillende partijen betrokken. Bewoners zijn betrokken middels woontafels en een woonwensenenquête. In voorbereiding op de actualisatie van de woonvisie is een *Visiecafé* (op 17 september

2014) georganiseerd.¹⁰ Tijdens dit café zijn belanghebbende met elkaar in gesprek gegaan over de invulling van de woonvisie. Op deze manier hebben zij hun bijdragen (standpunten en ideeën inbrengen) kunnen leveren aan de woonvisie.

Sinds een aantal jaar staat burgerparticipatie hoog op de Ommense gemeenteagenda. Bij de totstandkoming van het nieuwe woonbeleid is dit nadrukkelijk meegenomen, door inwoners te vragen wat zij nodig hebben op het gebied van wonen. De raad is hierbij ook nadrukkelijk betrokken geweest. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de gekozen doelgroep benadering (focus op sociale huurwoningen, starters en ouderen) in de nieuwe woonvisie en het ruimte bieden voor initiatieven uit de samenleving.

Het proces van interne afstemming is in gang gezet door onder andere verbindingen te leggen met het beleid uit het sociale domein, het zorgdomein en het gemeentelijk omgevingsplan. Dit heeft er aan bijgedragen dat de woonvisie intern een breed gedragen stuk is.

Tot slot is de woonvisie voorgelegd aan de buurgemeenten¹¹, zoals is vastgelegd in de Omgevingsverordening en de Leidraad beoordeling woonvisies van de provincie. Op die manier is gewaarborgd dat de woonvisie past bij de kaders die door de provincie zijn gesteld aan de woningbouw in de Overijsselse gemeenten. Inhoudelijk is naar aanleiding van die afstemming niets gewijzigd aan de woonvisie.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de betrokkenheid en invloed van andere organisaties geweest bij het opstellen van het beleid, zoals de markt, corporaties, vastgoedbedrijven, makelaars en woningzoekende inwoners van Ommen? ▪ Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het woonbeleid ook i.r.t. andere partijen binnen en buiten de gemeente? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij het opstellen en uitvoeren van het woonbeleid heeft afstemming plaatsgevonden met belangrijke partijen buiten de gemeentelijke organisatie (denk aan corporaties, makelaars, zorginstellingen e.d.). ▪ Bij het opstellen en uitvoeren van het woonbeleid heeft afstemming plaatsgevonden met belangrijke partijen binnen de gemeentelijke organisatie (zoals de af- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor afstemming met belanghebbenden. ▪ Intern zijn andere afdelingen bij het woonbeleid betrokken. Dat is een verandering ten opzichte van de vorige woonvisie. ▪ Bewoners zijn betrokken door hen te bevragen middels een enquête naar hun wensen op het gebied van wonen.

¹⁰ Woonvisie 2015 – 2025, p. 4 en interview met mevr. P. Stronkhorst

¹¹ Dalfsen, Hardenberg, Hellendoorn, Raalte en Twenterand.

	<p>delingen RO, grondzaken, zorg en welzijn).¹²</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij de totstandkoming van het woonbeleid is voldoende rekening gehouden met de wensen en belangen van bewoners en andere belanghebbenden, zoals voorgeschreven in de beleidsnotitie 'interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie.' 	
--	---	--

3.1.6 Afstemming bij de uitvoering

Vraag: Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het woonbeleid ook i.r.t. andere partijen binnen en buiten de gemeente?

Over de uitvoering van het woonbeleid vindt met regelmaat afstemming plaats tussen woningcorporatie de Veste en de gemeente. Er is vier keer per jaar bestuurlijk overleg tussen gemeente en corporatie. Voor wat betreft het beleid voor kleine kernen is er structureel overleg tussen de gemeente en plaatselijke belangengroepen. Ook is de huurdersorganisatie een regelmatige gesprekspartner van de gemeente.

In de gemeente Ommen zijn twee woningcorporaties actief, de Veste en Beter Wonen Vechtdal. De Veste heeft het grootste aandeel sociale (huur)woningen in de gemeente Ommen in haar bezit. Beter Wonen heeft slechts 5 woningen in Beerzerveld en de chalets aan de Balkeweg in beheer. Vandaar dat de gemeente de keus heeft gemaakt om enkel met de Veste prestatieafspraken vast te leggen. De laatste jaren is dat niet gebeurd, vanwege onwil bij de Veste om afspraken te maken. In een dergelijke situatie zijn er sinds de Woningwet 2015 wat meer mogelijkheden voor de gemeente – de wet geeft aan dat de corporatie moet bijdragen aan de gemeentelijke beleidsambities – in het verleden was de zelfstandigheid van corporaties zo groot, dat er sneller een dergelijke patstelling kon ontstaan.

In reactie op die niet-constructieve opstelling van De Veste heeft de gemeente (met de andere gemeenten waar De Veste actief was) een brief aan de raad van commissarissen van de corporatie opgesteld. In die brief heeft de gemeente aangegeven geen toekomst meer te zien in samenwerking met de toenmalige directeur-bestuurder. Dat heeft geleid tot het ontslag van de betreffende directeur, waarna de samenwerkings-

¹² Zie tabel 1, bijlage 1, p 32, voor de relatie tussen woonbeleid, RO en grondbeleid op verschillende beleidsniveaus.

relatie met de gemeenten sterk verbeterd is. De uitwerking van de verbeterde samenwerkingrelaties in concrete afspraken kost echter (volgens sommige betrokkenen te veel) tijd.

Met de provincie zijn afspraken gemaakt over eventuele bijstelling van het bouwprogramma. Leidend daarin is de actuele demografische prognose; de afspraak is dat een bijstelling in de prognose bij de gemeente leidt tot een aanpassing van het bouwprogramma. Met de provincie zijn hierover begin 2016 afspraken gemaakt.

3.2 Effectiviteit van het beleid

3.2.1 Zijn de doelen bereikt?

In deze paragraaf zoomen we in op de effectiviteit van het woonbeleid. Of de doelen uit de Woonvisie 2015-2025 bereikt zijn, kan op dit termijn nog niet worden onderzocht. We kijken daarom ook naar het eerdere woonplan.

Als het gaat om het bereiken van de doelen, is het punt waarover vooral gesproken en gerapporteerd wordt de realisatie van het bouwprogramma.¹³ De afgelopen jaren is de uitvoering van de woonvisie vertraagd; dit geldt in het bijzonder de woningbouw op de Vlierlanden. Dit heeft er toe geleid, dat er minder woningen zijn gerealiseerd dan vooraf gepland was; op de Westflank werd weliswaar verder gebouwd, de Vlierlanden vergde meer tijd om tot ontwikkeling te brengen. Dit werd mede veroorzaakt door de verslechterde samenwerking met De Veste. De Veste had namelijk een grote invloed vanwege de haar grondposities in Ommen en de gemaakte afspraken hierover met de gemeente. Voor het vertrek van de voormalige directeur was er een aparte ontwikkelingstak binnen De Veste.

Betrokkenen onderscheiden een aantal gevolgen van het achterlopen van de bouwproductie. Doordat er geen nieuwbouwwoningen werden gebouwd ontstond een krapte op de woningmarkt. Dit heeft in Ommen er mede aan bijgedragen dat de laatste jaren vooral jongeren en starters op de woningmarkt zijn weggetrokken, naar onder andere Hardenberg. Strikt genomen is er geen inzicht in de motieven waarom deze starters vertrekken; anderen geven ook aan dat het is vanwege redenen van werk of studie.

Daarnaast is er sprake van oplopende wachttijden in de sociale huursector en vindt een deel van de inwoners noodgedwongen huisvesting op één van de recreatieparken in de gemeente. In gesprekken is aangegeven dat dit mogelijk te herleiden is tot de krapte op de woningmarkt, hoewel anderen stellen dat het hier vooral om urgente verhuizingen (na scheiding, bijvoorbeeld) gaat.

Doordat het Woonplan 2011, voornamelijk op cijfers was gebaseerd, was het plan eigenlijk al achterhaald op het moment dat het werd vastgesteld, zeggen betrokkenen. Het doel van die woonvisie, in het bijzonder het woningbouwprogramma, was zoveel

¹³ Zie o.a. de jaarstukken 2011 t/m 2015

mogelijk planologische capaciteit verkrijgen bij de provincie. In die tijd waren er diverse mogelijke ontwikkellocaties in Ommen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de doelen bereikt? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gestelde doelen en/ of intermediaire doelen in het woonbeleid zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij concreet om de volgende doelen op het gebied van: <i>vraaggestuurd huisvesten; evenwichtige leeftijdsopbouw en het streven naar een duurzame gemeente en samenleving</i>, zoals verwoord in het Woonplan 2011-2014.¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelen zijn niet gerealiseerd. Er is sprake van vertraging bij de realisatie van bouwprojecten, waardoor minder gebouwd is dan verwacht. ▪ Sommige betrokkenen geven aan dat starters daardoor uitgeweken zijn naar andere gemeenten, wat de evenwichtige leeftijdsopbouw niet ten goede komt. Anderen betwisten dit. Er zijn geen gegevens over de effecten van de vertraging in de nieuwbouw.

3.2.2 Effectiviteit van het beleid

In hoeverre is het al dan niet realiseren van de doelen een gevolg van het beleid?

Op een aantal punten wordt gewezen op de rol die de gemeente gespeeld heeft bij de realisatie van het beleid, in positieve dan wel negatieve zin. Opnieuw gaat het dan weer hoofdzakelijk over de woningbouw. Wat de gemeente momenteel doet en waarmee resultaten bereikt worden, is het vraaggericht benaderen van de woningmarkt. Dat betekent dat er flexibiliteit in plannen wordt ingebouwd, waarbij de precieze te bouwen woning afhankelijk is van wat er op een bepaald moment in de markt gevraagd wordt.

Een aantal geïnterviewden herleidt het niet realiseren van de woningbouwplannen tot de ambitie van de gemeente om te bouwen voor doorstroming, in samenhang met de economische crisis. De gedachte was voorheen dat bouwen voor midden- en hogere segmenten indirect ook starters en lage inkomensgroepen ten goede zou komen, omdat zo de doorstroming op gang geholpen zou worden. Omdat juist aan de bovenkant van de markt de crisis het meeste effect had, leidde deze strategie er in de crisis toe dat de nieuwbouw stilviel, waaronder de starters en lage inkomensgroepen het meest te lijden hadden.

¹⁴ Of de doelen uit de Woonvisie 2015 – 2025 bereikt zijn, kan op deze termijn nog niet onderzocht worden; wel kunnen we onderzoeken of de doelstellingen van de nieuwe woonvisie worden gemonitord en geëvalueerd.

Waar meerdere betrokkenen zelf aangeven dat de gemeente meer had moeten doen om het beleid te realiseren, is bij het waarborgen van de woningbouw op langere termijn. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de nieuwbouw een aantal jaren stil heeft gelegen, omdat men niet tijdig voorzien had in nieuwe bouwlocaties. Daarnaast is vertraging opgelopen doordat de gemeente zelf tijd nodig had om de prioriteit van verschillende bouwlocaties tegen elkaar af te wegen.

Naast de interviews zijn er nauwelijks bronnen om uit af te leiden of er een relatie is tussen de ingezette maatregelen en het al dan niet realiseren van de doelen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is het al dan niet realiseren van de doelen een gevolg van het beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is inzicht in de redenen van afwijken van het (eventueel) niet realiseren van de doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Over het al dan niet realiseren van de doelen wordt in beperkte mate gerapporteerd. De informatie over onderliggende factoren is beperkt. Uit de gesprekken blijkt dat belangrijke redenen zijn de moeizame samenwerking met de corporatie, maar ook dat de gemeente niet op tijd gestart is met de voorbereidingen voor de ontwikkeling van nieuwe locaties.

3.2.3 Externe factoren

Wat zijn andere oorzaken van het eventueel niet realiseren van de doelstellingen?

Een belangrijke externe factor die een rol speelt bij het woonbeleid in Ommen is de situatie bij woningcorporatie de Veste. Dat geldt niet alleen voor de sociale huurmarkt, maar voor de woningmarkt als geheel. De reden daarvoor is dat de Veste via omvangrijke grondposities in Ommen-Oost (wat nu de Vlierlanden heet) een stevige vinger in de pap had bij de meeste (grote) bouwprojecten in Ommen. Toen de samenwerkingsrelatie verslechterde, leidde dat ertoe dat knelpunten op het ene vlak doorwerkten in de samenwerking op andere vlakken: als er, bijvoorbeeld, onenigheid was over een bepaalde bouwlocatie dan had dat ook effect op de bereidheid van de Veste om afspraken te maken over woningtoewijzing. Vanwege de positie als enige grote corporatie in Ommen met daarbij het gegeven van grootschalig grondeigendom bij de Veste, had de corporatie een vrij dominante rol op de woningmarkt in Ommen.

Natuurlijk heeft ook de economische crisis een rol gespeeld. In feite speelt die nog steeds een rol; bij de beleidsformulering is één van de belangrijkste vragen steeds wat de financiële consequenties zijn voor de grondexploitaties, in het licht van de grote grondpositie van de gemeente. Dat beperkt de vrijheid van de gemeente bij de vormgeving van het beleid.

Een externe factor die volgens de geïnterviewden een minder dominante rol speelt, is het beleid van de provincie om de woningbouw in kwantitatieve zin te beperken. Datzelfde geldt voor de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, die het gemeenten niet toestaat nieuwe bestemmingsplannen voor woningbouw vast te stellen als niet is aangetoond dat er in de regio voldoende behoefte is en nog onvoldoende alternatieve plannen zijn. Hoewel beiden in theorie de woningbouw in Ommen beperken, is daar in de praktijk weinig (meer) van te merken. De ambities van de gemeente passen bij wat volgens provincie en Ladder voor Duurzame Verstedelijking realistisch is.

Een andere factor die blijkens de gesprekken een rol speelt, is het verschil in capaciteit en daarmee deskundigheid tussen de gemeente en andere partijen in het woonbeleid, zoals ontwikkelaars of de corporatie. Bij de gemeente Ommen is er – zoals eigenlijk bij alle gemeenten van deze omvang – één beleidsmedewerker die zich, naast soms met andere thema's, ook met 'wonen' bezig houdt.¹⁵ Dat maakt de organisatie kwetsbaar voor personele wisselingen, waar in Ommen de laatste tijd wel sprake van is geweest. Bij de andere spelers in het veld is er vaak veel meer capaciteit in huis. Dat maakt dat het voor gemeenten, en dat is volgens de interviews in zekere mate ook in Ommen aan de hand, moeilijk is om inhoudelijk goed tegenwicht te bieden aan de andere spelers in het veld.

In het geval van Ommen komt daar nog bij dat niet alle ambtenaren even goed 'thuis' zijn in Ommen. Door de samenwerking met Hardenberg is het in de praktijk zo dat een deel van de ambtenaren aangeeft vanwege een historie in Hardenberg minder goed thuis te zijn in de specifieke situatie van Ommen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat zijn andere oorzaken van het eventueel niet realiseren van de doelstellingen? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is inzicht in de redenen van afwijken van het (eventueel) niet realiseren van de doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De informatie over onderliggende factoren is beperkt. Externe factoren die in ieder geval een rol spelen zijn de financiële positie en de rol van de corporatie.

3.2.4 Monitoring en evaluatie

Hoe wordt het beleid periodiek gemonitord en geëvalueerd?

In de Woonvisie 2015-2025 is opgenomen dat jaarlijks de uitvoerende maatregelen en de externe ontwikkelingen op de woningmarkt worden geëvalueerd. Iedere twee jaar wordt bepaald welke (nieuwe) maatregelen moeten worden ingezet om bij te dragen aan de realisatie van de doelen uit de woonvisie. Dat is vergelijkbaar met hoe de gemeente dat volgens het woonplan 2011 zou doen; de betreffende monitoringsrapportages uit die periode zijn echter niet te vinden in het raadsinformatiesysteem. Indien nodig wordt het uitvoeringsprogramma aangepast, geeft de gemeente aan in de Woonvisie 2015 – 2025; dat gebeurt dan in het maatregelenplan, dat eens per twee

¹⁵ Bij Ommen is het 1 fte voor wonen, waarvan 75% voor Hardenberg en 25% voor Ommen.

jaar wordt opgesteld. Het eerste plan behorend bij deze woonvisie is voorzien voor het najaar van 2016, dus hebben we nog niet in dit onderzoek kunnen meenemen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe wordt het beleid periodiek gemonitord en geëvalueerd? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het gevoerde beleid wordt gemonitord en geëvalueerd. ▪ Er is inzicht in de gevolgen voor de woningmarkt van het al dan niet realiseren van de doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is formeel sprake van monitoring en evaluatie. De monitoringinformatie is beperkt, de eerste evaluatie vindt later in 2016 plaats met het maatregelenplan. ▪ Er is een overzicht van de woningbouw-programmering, waarmee wordt teruggekoppeld wat in projecten gebeurt. ▪ Gevolgen voor de woningmarkt worden in gesprekken wel benoemd, maar worden niet in rapportages beschreven.

3.2.5 Doorwerking beleid

Houden de woningcorporaties rekening met de doelen die de gemeente gesteld heeft?

Sinds de directiewisseling bij de corporatie is de samenwerking tussen gemeente en corporaties snel verbeterd. Tot concrete prestatieafspraken heeft dat tot op heden niet geleid; het proces om daartoe te komen kost tijd, het is niet zo dat er bepaalde knelpunten in de samenwerking zijn. Nieuwe prestatieafspraken zijn in de maak. Betrokkenen geven echter aan dat er geen verschil zit tussen de visie van de corporatie en die van de gemeente; verschillen van inzicht gaan over de haalbaarheid en de uitvoering van bepaalde ambities, niet over de wenselijkheid daarvan. Met de corporatie worden jaarlijks de uitkomsten van de gemeentelijke monitoring van het woonbeleid besproken.

Dat gemeente en corporatie dezelfde visie delen, betekent niet dat ze zich op precies dezelfde aandachtspunten richten. Daarbij spelen ook de verantwoordelijkheid van respectievelijk gemeente en corporatie een rol. Zo zijn jonge starters in de koopsector voor de gemeente een groep om aandacht aan te besteden, voor de corporatie is dat niet zo. In het kader van het bod op de woonvisie en de daaropvolgende gesprekken over prestatieafspraken vindt discussie tussen gemeente en corporatie plaats, om de inzet van de corporatie meer toe te spitsen op de gemeentelijke beleidsdoelen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houden de woningcorporaties rekening met de doelen die de gemeente gesteld 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De woningcorporaties houden rekening met de door de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De woningcorporatie heeft na de recente koerswijziging haar

heeft? (Welke afspraken zijn er gemaakt en op welke wijze vindt afstemming en verantwoording plaats?)	gestelde doelen in het woonbeleid.	<p>beleid afgestemd op het gemeentelijke woonbeleid. De visie wordt gedeeld.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn gesprekken gaande om in prestatieafspraken vast te leggen wat dat concreet voor de uitvoering betekent, ook met het oog op haalbaarheid.
---	------------------------------------	---

3.3 De rol van de gemeenteraad

3.3.1 Sturing op hoofdlijnen

Is de raad in staat om op het gebied van het woonbeleid het proces op hoofdlijnen te sturen en daar waar nodig bij te sturen? Weet de raad wanneer zij wel invloed en wanneer zij geen invloed kan uitoefenen?

Op 9 februari 2012 is het Woonplan 2011-2014 vastgesteld. Uit de verslaglegging van de vergadering blijkt dat de raad aan heeft gegeven dat de visie gestoeld is op oude cijfers c.q. achterhaalde informatie over de situatie op de woningmarkt en dat een gedegen analyse van de woningmarkt ontbreekt. De raad pleit voor een integrale visie, waarbij ook rekening is gehouden met de grondexploitatie.

In de voorbereiding van de nieuwe woonvisie is de raad op verschillende momenten betrokken. Er is een aantal informatiebijeenkomsten gehouden. Daarnaast is gebruik gemaakt van een bepaalde werkvorm, ‘woondetective’ genoemd, waarbij de raad zelf ‘op zoek’ moest naar de aandachtspunten voor het wonen in Ommen.¹⁶ In het kader van de woondetectives zijn meerdere kleinschalige onderzoeken samen met de raad opgepakt om zo inzicht te krijgen in de knelpunten op de woningmarkt en de wensen en ideeën van bewoners. Daarnaast is de raad ook de mogelijkheid geboden om input te leveren voor de woonvisie. Daarmee zijn er momenten ingebouwd om invloed te kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van het beleid.

De raad zelf – zo blijkt uit een gesprek met raadsleden – is zich er ook van bewust op die manier betrokken te zijn bij de formulering van het beleid. De raad heeft aangegeven wat, wat hem betreft, de prioriteiten waren voor het woonbeleid en herkent die prioriteiten ook in de woonvisie.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is de raad in staat om op het gebied van het woonbeleid het proces op hoofdlijnen te sturen en daar waar nodig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij het opstellen van het beleid is de raad op een goede manier betrokken.

¹⁶ Woonvisie 2015 – 2025, p. 4 en interviews met verschillende betrokkenen.

<p>bij te sturen? Weet de raad wanneer zij wel invloed en wanneer zij geen invloed kan uitoefenen?</p>	<p>woonbeleid en heeft op deze manier invulling kunnen geven aan haar kaderstellende rol.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad weet op welke momenten hij invloed kan uitoefenen op de formulering van het beleid.
--	---	---

3.3.2 Bijsturen op doelstellingen

Vraag: Hoe heeft de raad gestuurd op het behalen van de doelstellingen?

In de periode 2011 – 2015 heeft de raad een aantal moties en/of amendementen ingediend over het beleidsthema ‘wonen’:

- In 2012 is, bij vaststelling van het Bestemmingsplan Wonen Havengebied West Ommen (dd. 29 november 2012), een motie aangenomen, waarbij één van de overwegingen die meespeelde was dat de vaststelling van het bestemmingsplan geen vertraging mag oplopen gezien de voortgang van de bouwproductie.
- In 2013 is een amendement ingediend voor de invoering van een verordening startersleningen (d.d. 28 maart 2013). Ongeveer een jaar later is dit amendement afgedaan, wanneer aan de raad verzocht wordt om de nieuwe verordening startersleningen vast te stellen. Daarnaast heeft de raad bij de behandeling van de kadernota 2014 (d.d. 27 juni 2013), een motie aangenomen over het grondfonds Overijssel. In deze motie draagt de raad het college op om (uiterlijk in augustus 2013) in gesprek te gaan met de provincie over de vorderingen van het onderzoek naar het Grondfonds Overijssel, om in dit gesprek de mogelijkheden voor de gemeente Ommen te verkennen en de belangstelling van de gemeente in deelname kenbaar te maken en om de raad voor het einde van het jaar te informeren over de resultaten van het onderzoek en de mogelijkheden voor de gemeente. Het doel van het grondfonds was om gemeenten financieel te ondersteunen en zo de woningbouw weer op gang te brengen. Uit de gemeentelijke stukken blijkt dat het grondfonds door de provincie is ingetrokken. Een nadere toelichting ontbreekt.
- In 2015 is een amendement aangenomen aangaande de woonontwikkeling Witharen (dd. 25 juni 2015), waarin het college verzocht wordt om in te stemmen met de nieuwbouw van een aantal woningen in Witharen en het beschikbaar stellen van voorbereidingskrediet voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Bij het indienen van het amendement is deze meteen afgedaan.

Tijdens de behandeling van de programmabegroting 2014/ 2^e budgetrapportage 2013 (d.d. 31 oktober 2013) zijn door de raad technische vragen gesteld m.b.t. het woonbeleid. Concreet ging het om de financiële mogelijkheden ten behoeve van de inzet van startersleningen en de ontwikkeling van het Grondfonds Overijssel. Het antwoord luidt dat er ambtelijk contact is geweest over het Grondfonds. De provincie draagt 25% bij aan de startersleningen, de gemeente doet dit voor een gelijk deel en het Rijk draagt zorg voor de andere helft. Tot dan toe zijn er twee startersleningen verstrekt (€15.000) en vier in behandeling (€30.000).

Daarnaast zijn er door de raad ook technische vragen gesteld bij de behandeling van de begroting 2016, MJP Grondexploitatie en de 2^e bestuursrapportage 2015 (d.d. 27 oktober 2015). De technische vragen hadden betrekking op: het beschikbare budget voor startersleningen; het verstrekken van een overzicht van de verschillen van de aantallen tussen de vernieuwde woonvisie en de bestaande getallen zoals gebruikt in de begroting van 2015; realisatie woningbouw versus grondexploitatie en actuele woningbouwafspraken met de Veste.¹⁷

Op 9 maart 2013 zijn door de raad schriftelijke vragen gesteld over: prestatieafspraken met de Veste, prestatiecontract sociale woningbouw en de toewijzing sociale woningbouw. Aanleiding voor de vragen waren de verontrustende berichten uit de samenleving over de samenwerking met De Veste en signalen over selectieve toewijzing van sociale huurwoningen. Directe beantwoording van de vragen is niet te achterhalen. In het overzicht van de beantwoording van de technische vragen behorende bij de Jaarstukken 2015 is terug te vinden dat door de raad opnieuw vragen zijn gesteld over de prestatieafspraken met de Veste. Het antwoord is dat in 2015 geen prestatieafspraken zijn gemaakt en momenteel de prestatieafspraken in voorbereiding zijn en dat dit proces eind 2016 dient te zijn afgerond.¹⁸

In het algemeen wekt de raad de indruk – uit genoemde moties en amendementen, maar ook uit het gesprek – zich goed bewust te zijn van zijn eigen bevoegdheden. Wel is het ook op dit punt zo dat de verbinding tussen de beleidsdoelen en de uitvoering de rol van de raad bemoeilijkt: de raad gebruikt zijn bevoegdheden om op de uitvoering bij te sturen, maar doet dat zonder goed zicht op de consequenties voor het beleid op hoofdlijnen. De verbinding tussen visie en projecten (uitvoering) wordt momenteel steviger verankerd in programma's, waarin de link wordt gelegd tussen visie en uitvoering.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kan de raad ervoor zorgen dat zij voldoende sturing houdt op een goed woningaanbod? ▪ Hoe heeft de raad gestuurd op het behalen van de doelstellingen? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad heeft tijdige, juiste en volledige verantwoording (monitoring en evaluatie) over de realisatie van het woonbeleid. ▪ De gemeenteraad is in staat om tijdig sturing en controle uit te voeren op basis van verkregen informatie over de realisatie van het woonbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De rapportage over de uitvoering sluit niet goed aan bij de operationalisering van de ambities uit de woonvisie in maatregelen en instrumenten. Er is wel zicht op de bouwprojecten, maar weinig op de uitvoering van de woonvisie. ▪ Doordat de informatie over de uitvoering van het beleid zo beperkt is, kan de raad moeilijk sturen en

¹⁷ Voor een totaal overzicht van de vragen en de bijbehorende antwoorden zie, Technische vragen – Begroting 2016, p. 21-26.

¹⁸ Beantwoording technische vragen Jaarstukken 2015 Ommen, p.38.

		controleren op de uitvoering.
--	--	-------------------------------

3.3.3 Mogelijkheden sturing raad

Hoe kan de raad ervoor zorgen dat zij voldoende sturing houdt op een goed woningaanbod?

Welke instrumenten heeft de raad om goed te kunnen sturen op het woonbeleid?

Ontbreken er instrumenten en zo ja welke?

Kijkend naar de instrumenten voor de raad voor het woonbeleid in Ommen, valt op dat er (in het schema van onderstaande tabel) weinig informatie is op het programmaniveau over het woonbeleid. Dat is er uitdrukkelijk wel over het grondbeleid (het MPG). Over wonen is wel verantwoordingsinformatie beschikbaar, maar de koppeling tussen het projectniveau en het visieniveau is moeilijk te leggen.

Dat zorgt ervoor dat de raad op zich wel de nodige informatie krijgt, maar moeite heeft om de samenhang tussen verschillende onderdelen te zien. Er is, bijvoorbeeld, regelmatig informatie over de voortgang van de projecten en over dat thema denkt de raad ook via moties en amendementen mee. Er is echter weinig zicht op de relatie tussen die projecten en het totaal van het woonbeleid in Ommen.¹⁹

Beleid	Woonbeleid		Ruimtelijke Ordening		Grondbeleid
Visie (kader)					
↓	Nota Woonbeleid / Woonvisie	→	Structuurvisie	→	Nota grondbeleid
Programma	Voortgangsrapportage /		Jaarprogramma bestemmings-		Meerjaren prognose / jaar-
↓	bouwprogramma	→	plannen	→	plan
Projecten	Programma input voor	→	Bestemmingsplan(nen)	→	Grondexploitatie(s)

Als het gaat om sturingsinstrumenten van de raad, geldt dat vooral de instrumenten voor bijsturing op de uitvoering niet gebruikt worden. In het bovenstaande schema gaat het dan vooral om de informatie op programmaniveau. Op het visieniveau is er goede informatie voor de raad en datzelfde geldt op het projectniveau (hoewel daar meer over ruimtelijke ordening en grondexploitaties dan over het wonen in de projecten). De verbinding tussen die twee wordt in de informatie over de uitvoering echter weinig gelegd. Ten opzichte van de informatie die de raad krijgt is dat de belangrijkste omissie.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> Hoe heeft de raad gestuurd op het behalen van de doelstellingen? 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad heeft tijdige, juiste en volledige verantwoording (monitoring en 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage over uitvoering is beperkt en sluit niet goed aan bij de operationalisering van de ambities uit

¹⁹ Wellicht dat de in het najaar van 2016 uit te brengen actualisatie van de woonvisie op dit punt meer helderheid biedt.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke instrumenten heeft de raad om goed te kunnen sturen op het woonbeleid? ▪ Ontbreken er instrumenten en zo ja welke? ▪ Zijn er afspraken gemaakt tussen de raad en het college zodat duidelijk is wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn? (Daardoor wordt de rol van de raad in de verschillende processtappen helder en is voor iedereen duidelijk wat van de raad verwacht kan worden). 	<p>evaluatie) over de realisatie van het woonbeleid.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad is in staat om tijdig sturing en controle uit te voeren op basis van verkregen informatie over de realisatie van het woonbeleid. 	<p>de woonvisie in maatregelen en instrumenten.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deze beperkingen in de informatievoorziening bemoeilijken de sturende en controlerende rol van de raad.
--	---	---

3.3.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Zijn er afspraken gemaakt tussen de raad en het college zodat duidelijk is wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn? (Daardoor wordt de rol van de raad in de verschillende processtappen helder en is voor iedereen duidelijk wat van de raad verwacht kan worden).

In de programmabegroting 2011 is de rol en samenhang van de P&C stukken toegelicht en is op hoofdlijnen een rolverdeling tussen raad, college en management opgenomen. Daarin staat dat de gemeenteraad kaders stelt via de begroting, beleids- en bestemmingsplannen en verordeningen (hierin bepaald hij de richting en stelt de raad budget/ middelen beschikbaar). Daarnaast controleert de raad het college via de jaarrekening en rekenkamercommissie. Het college: geeft sturing aan de beleidsontwikkeling, voert het door de raad vastgestelde beleid uit, geeft opdrachten aan de ambtelijke organisatie en legt verantwoording af aan de raad (actief en passief).²⁰ Deze algemene rolverdeling is in lijn met de uitgangspunten van het dualistisch bestuursmodel voor gemeenten.

Er zijn in de woonvisie geen afspraken te vinden over de rolverdeling tussen raad en college, zoals over de momenten waarop de raad geïnformeerd moet worden of moet beslissen. Blijkens de interviews is dat wel een thema waar onduidelijkheid en verschil van inzicht over bestaan. Van de zijde van het college is men, bijvoorbeeld, van mening dat de prestatieafspraken met de corporatie behoren tot de uitvoering van het beleid en daarmee onder de bevoegdheid van het college vallen. Tegelijkertijd blijkt dat de raad graag meer zou willen weten van hoe het proces om tot nieuwe afspraken te komen, verloopt.

Vraag	Normen	Uitkomst
-------	--------	----------

²⁰ Programmabegroting 2011, p.129

<ul style="list-style-type: none"> Zijn er afspraken gemaakt tussen de raad en het college zodat duidelijk is wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn? (Daardoor wordt de rol van de raad in de verschillende processtappen helder en is voor iedereen duidelijk wat van de raad verwacht kan worden). 	<ul style="list-style-type: none"> De raad heeft vooraf heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld. Er bestaat geen onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden tussen raad en college. 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn door de raad geen eisen aan de informatie gesteld. Er is verschil van inzicht over de rolverdeling tussen raad en college.
---	---	---

3.3.5 Tijdige informatievoorziening

Wordt de raad tijdig geïnformeerd? (Bij niet tijdige informatie wordt de raad op afstand gezet) Weet de raad bijvoorbeeld wat het planningsproces op hoofdlijnen is bij concrete bouwplannen?

In de programmabegrotingen is het beleidsveld wonen opgenomen onder programma 'Leefbaar Ommen'. Elk programma is uitgewerkt naar de belangrijkste beleidsuitgangspunten, programmaonderdelen, doelstellen en prestaties. Daarnaast is ook een overzicht van de belangrijkste kaderstellende nota's opgenomen. Het programma 'Leefbaar Ommen' bestaat uit de programmaonderdelen: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting/ woningbouw, economie en plattelandsvernieuwing, kleine kernen en agrarische sector.

In 2014 en 2016 verandert de opzet van de programmabegroting, daarnaast zijn ook de doelen en de prestaties voor het programmaonderdeel volkshuisvesting/ woningbouw veranderd. Verder is een apart overzicht van de kaderstellende nota's per programmaonderdeel opgenomen. Opvallende afwezige is de nota grondbeleid. Verder blijkt uit de paragraaf grondbeleid dat de gemeente, een meer faciliteren de rol zal gaan vervullen. Daarnaast wordt vanaf 2014 bij de behandeling van het programma 'Leefbaar Ommen' voor het eerst de grondexploitatie meegenomen.

Informatie over losse projecten wordt gegeven wanneer dat aan de orde is, zoals bij planwijzigingen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> Wordt de raad tijdig geïnformeerd? (Bij niet tijdige informatie wordt de raad op afstand gezet) Weet de raad bijvoorbeeld wat het planningsproces op hoofdlijnen is bij concrete bouwplannen? 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad heeft tijdige, juiste en volledige verantwoording (monitoring en evaluatie) over de realisatie van het woonbeleid. De gemeenteraad is in staat om tijdig sturing en controle uit te voeren op basis van 	<ul style="list-style-type: none"> Over de uitvoering van het beleid is de rapportage beperkt. Wat er gerapporteerd wordt, is vrij fragmentarisch in vergelijking met de woonvisie. De raad kan met deze gefragmenteerde informatie moeilijk integraal sturen op de uitvoering.

	verkregen informatie over de realisatie van het woonbeleid.	
--	---	--

3.3.6 Monitoring behaalde resultaten

Hoe vindt de monitoring plaats van de behaalde resultaten van de taakstellingen en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd?

Jaarlijks wordt in de programmabegrotingen en jaarverslagen aandacht besteed aan de doelen voor het betreffende jaar en de realisatie daarvan. In de verslaglegging over het wonen wordt veel aandacht besteed aan de thema's ruimtelijke ordening en grondbeleid. De betreffende gedeelten van begroting en jaarverslag grijpen niet herkenbaar terug op de ambities die in de woonvisie geformuleerd zijn. Dat maakt het moeilijk om te beoordelen in hoeverre die ambities gerealiseerd zijn.

De woonvisie stelt dat er tweejaarlijks een actualisatie van de maatregelen en resultaten van de voorafgaande jaren zal worden opgesteld. Een dergelijke evaluatie / actualisatie is voor het eerst voorzien voor het najaar van 2016 en kan daarom niet in dit onderzoek worden meegenomen.

Vraag	Normen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe vindt de monitoring plaats van de behaalde resultaten van de taakstellingen en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De informatievoorziening is conform de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). ▪ De gemeenteraad heeft tijdige, juiste en volledige verantwoording (monitoring en evaluatie) over de realisatie van het woonbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De informatievoorziening is in lijn met wettelijke eisen. ▪ Er wordt weinig gerapporteerd over de uitvoering van het beleid. De rapportage hierover sluit niet goed aan bij de operationalisering van de ambities uit de woonvisie in maatregelen en instrumenten.

Bijlagen

Bijlage 1: Normenkader

M e m o

Aan: Rekenkamercommissie Ommen
Van: Jan Scheele – Goedhart en Eline van Kessel (RIGO)
Onderwerp: Normenkader – aangepast concept
Project: P33060
Datum: 29 maart 2016

Het rekenkameronderzoek naar de evaluatie van het woonbeleid van de gemeente Ommen focust zich op een tweetal thema's: welke invloed heeft de gemeente feitelijk met haar beleid op de woningmarkt gehad en in hoeverre heeft de raad daar goed op kunnen sturen. De twee hoofdvragen van het onderzoek luiden als volgt:

1. Sluit het *woningaanbod* aan bij de ontwikkelingen die Ommen graag wil?
2. Heeft de gemeenteraad voldoende *sturingsmogelijkheden* en weet zij die te benutten?

Onderstaand normenkader is tot stand gekomen op basis van de deelvragen die hier al een voorzet voor geven, de doelstellingen uit de Woonvisie 2015 – 2025 en de algemene inspraakverordening van de gemeente Ommen (2009) en aanverwante beleidsnotitie 'interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie.'

Het onderzoek richt zich op het formuleren van aanbevelingen voor de raad, om daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol bij het woonbeleid te versterken. Het accent ligt daarom op de huidige woonvisie, om na te gaan hoe de raad zijn rol bij de uitvoering van die woonvisie zo goed mogelijk kan uitvoeren. Voor een deel van de vragen, vooral rond realisatie van doelstellingen, kijken we ook terug naar het Woonplan 2011 – 2014.

Deelvragen	Normen
Kwaliteit van het beleid – Hoofdvraag: Wat is de kwaliteit van het gemeentelijk woonbeleid in Ommen?	
<p>Doelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is het beleidskader en welke doelen zijn geformuleerd voor het woonbeleid en in het specifieke geval van voldoende aanbod aan sociale woningen en koopwoningen voor de verschillende doelgroepen zoals de starters? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) doelstellingen geformuleerd.²¹ ▪ Deze doelstellingen passen bij de kaders die Rijk en provincie daarvoor gesteld hebben, m.n. de provinciale prestatieafspraken.
<p>Onderbouwing:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe zijn de doelen in de woonvisie en de uitwerking daarvan in het woningbouwprogramma gerelateerd aan de bredere gemeentelijke beleidswensen en aan de lokale woningmarkt? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het woningbouwprogramma is in kwantitatieve (aantallen) en kwalitatieve (prijs, type, etc.) zin onderbouwd met een realistisch beeld van de lokale woningmarkt, specifiek ten aanzien van doelgroepen en hun bestedingsmogelijkheden, demografische ontwikkelingen, woningspreiding en doorstroming.
<p>Operationalisering en uitvoeringsinstrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de doelstellingen en daarmee ook de taakstellingen omgezet in uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken met derden als woningcorporaties? ▪ Welke (sturings-)instrumenten heeft de gemeente ingezet om zijn ambities ten aanzien van het woningaanbod te realiseren? Welke alternatieve sturingsinstrumenten zijn voorhanden? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelstellingen en taakstellingen uit het woonbeleid zijn vertaald naar uitvoeringsprogramma's en prestatieafspraken. ▪ Het woonbeleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen.
<p>Afstemming met (externe) belanghebbenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de betrokkenheid en invloed van andere organisaties geweest bij het opstellen van het beleid, zoals de markt, corporaties, vastgoedbedrijven, makelaars en woningzoekende inwoners van Ommen? ▪ Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het woonbeleid ook i.r.t. andere partijen binnen en buiten de gemeente? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij het opstellen en uitvoeren van het woonbeleid heeft afstemming plaatsgevonden met belangrijke partijen buiten de gemeentelijke organisatie (denk aan corporaties, makelaars, zorginstellingen e.d.). ▪ Bij het opstellen en uitvoeren van het woonbeleid heeft afstemming plaatsgevonden met belangrijke partijen binnen de gemeentelijke organisatie (zoals de afdelingen RO, grondzaken, zorg en welzijn).²²

²¹ Voor een deel overlapt deze norm normen voor onderbouwing, operationalisering en afstemming.

²² Zie tabel 1 voor de relatie tussen woonbeleid, RO en grondbeleid op verschillende beleidsniveaus.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bij de totstandkoming van het woonbeleid is voldoende rekening gehouden met de wensen en belangen van bewoners en andere belanghebbenden, zoals voorgeschreven in de beleidsnotitie 'interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie.'
Effectiviteit van het beleid – Hoofdvraag: In hoeverre is het gemeentelijk woonbeleid effectief?	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de doelen bereikt? ▪ In hoeverre is het al dan niet realiseren van de doelen een gevolg van het beleid? ▪ Wat zijn andere oorzaken van het eventueel niet realiseren van de doelstellingen? ▪ Hoe wordt het beleid periodiek gemonitord en geëvalueerd? ▪ Houden de woningcorporaties rekening met de doelen die de gemeente gesteld heeft? (Welke afspraken zijn er gemaakt en op welke wijze vindt afstemming en verantwoording plaats?) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gestelde doelen en/ of intermediaire doelen in het woonbeleid zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij concreet om de volgende doelen op het gebied van: <i>vraaggestuurd huisvesten; evenwichtige leeftijdsopbouw en het streven naar een duurzame gemeente en samenleving</i>, zoals verwoord in het Woonplan 2011-2014.²³ ▪ Er is inzicht in de redenen van afwijken van het (eventueel) niet realiseren van de doelstellingen. ▪ Er is inzicht in de gevolgen voor de woningmarkt van het al dan niet realiseren van de doelstellingen. ▪ Het gevoerde beleid wordt gemonitord en geëvalueerd. ▪ De woningcorporaties houden rekening met de door de gemeente gestelde doelen in het woonbeleid.
De rol van de gemeenteraad	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is de raad in staat om op het gebied van het woonbeleid het proces op hoofdlijnen te sturen en daar waar nodig bij te sturen? Weet de raad wanneer zij wel invloed en wanneer zij geen invloed kan uitoefenen? ▪ Hoe kan de raad ervoor zorgen dat zij voldoende sturing houdt op een goed woningaanbod? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van het woonbeleid en heeft op deze manier invulling kunnen geven aan haar kaderstellende rol. ▪ De informatievoorziening is conform de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

²³ Of de doelen uit de Woonvisie 2015 – 2025 bereikt zijn, kan op deze termijn nog niet onderzocht worden; wel kunnen we onderzoeken of de doelstellingen van de nieuwe woonvisie worden gemonitord en geëvalueerd.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe heeft de raad gestuurd op het behalen van de doelstellingen? ▪ Welke instrumenten heeft de raad om goed te kunnen sturen op het woonbeleid? ▪ Ontbreken er instrumenten en zo ja welke? ▪ Zijn er afspraken gemaakt tussen de raad en het college zodat duidelijk is wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn? (Daardoor wordt de rol van de raad in de verschillende processtappen helder en is voor iedereen duidelijk wat van de raad verwacht kan worden). ▪ Wordt de raad tijdig geïnformeerd? (Bij niet tijdige informatie wordt de raad op afstand gezet) Weet de raad bijvoorbeeld wat het planningsproces op hoofdlijnen is bij concrete bouwplannen? ▪ Hoe vindt de monitoring plaats van de behaalde resultaten van de taakstellingen en op welke wijze wordt de raad geïnformeerd? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad heeft vooraf heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld. ▪ De gemeenteraad heeft tijdige, juiste en volledige verantwoording (monitoring en evaluatie) over de realisatie van het woonbeleid. ▪ De gemeenteraad is in staat om tijdig sturing en controle uit te voeren op basis van verkregen informatie over de realisatie van het woonbeleid. ▪ Er bestaat geen onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden tussen raad en college.
--	---

Tabel 1 Relatie tussen woonbeleid, RO en grondbeleid op drie niveaus

<i>Beleid</i>	<i>Woonbeleid</i>		<i>Ruimtelijke Ordening</i>		<i>Grondbeleid</i>
Visie (kader)					
↓	Nota Woonbeleid / Woonvisie	→	Structuurvisie	→	Nota grondbeleid
Programma	Voortgangsrapportage /		Jaarprogramma bestemmings-		Meerjaren prognose / jaar-
↓	bouwprogramma	→	plannen	→	plan
Projecten	Programma input voor	→	Bestemmingsplan(nen)	→	Grondexploitatie(s)

Bijlage 2: Bronnen

Gemeentelijke stukken

- Gemeentelijke Omgevingsplan Ommen – 2013
- Het Ommer Motief – Perspectieven voor Ommen 2020
- Woonplan 2011
- Woonvisie 2015-2025
- Diverse P&C-documenten in de periode 2011 t/m 2016
- Diverse raadstukken²⁴

Overige documenten

- Jaarplan RKC 2016
- Leidraad beoordeling woonvisies – Provincie Overijssel
- Woonafspraken Provincie Overijssel

Interviews

Bestuurders gemeente Ommen

- De heer H. ter Keurst (wethouder wonen)
- Mevrouw I. Lagas (voormalig wethouder wonen)

Gemeentelijke organisatie

- De heer C. Gloudi (coördinator beleid – ruimtelijk domein, gemeente Ommen)
- De heer H. Noltes ()

De Veste

- Mevrouw J. Gerardts (Directeur-Bestuurder)
- Mevrouw P. Stronkhorst (adviseur)

Afvaardiging van de raad:

- De heer G. De Jonge (VOV)
- De heer F. Van der Mooren (CU)
- De heer H. Moerman (PvdA)
- De heer D. Remmers (LPO)

²⁴ Gedurende het onderzoek is het online raadsinformatiesysteem veranderd, waardoor de gebruikte moties en amendementen niet meer goed na te zoeken zijn.

- De heer T. Katerberg (CDA)

De gesprekken zijn gehouden op maandag 9 en woensdag 11 mei 2016. Op donderdag 26 mei heeft een telefonisch interview plaatsgevonden met mevrouw J. Gerards.

Bijlage 3: Gespreksthema'slijst

Aan: Geïnterviewde
Van: Jan Scheele – Goedhart en Eline van Kessel (onderzoekers van RIGO)
Project: P33060 – Woonbeleid Ommen
Datum: 20 april 2016

In opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Ommen voert RIGO een evaluatieonderzoek uit naar het gemeentelijk woonbeleid. In het onderzoek ligt het accent op een tweetal thema's: welke invloed heeft de gemeente feitelijk met haar beleid op de woningmarkt gehad en in hoeverre heeft de raad daar goed op kunnen sturen.

Het onderzoek richt zich op het formuleren van aanbevelingen voor de raad, om daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol bij het woonbeleid te versterken. Het accent ligt daarom op de huidige Woonvisie 2015-2025. Daarnaast kijken we rond realisatie van doelstellingen terug naar het Woonplan 2011 – 2014.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een dossierstudie en een aantal verdiepende gesprekken met betrokkenen (zowel binnen de gemeente als ook daar buiten). Van elk gesprek wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt dat ter verificatie aan u wordt voorgelegd; in het eindrapport wordt dit anoniem verwerkt. De onderwerpen die wat ons betreft aanbod zullen komen in deze gesprekken staan hieronder weergegeven. Natuurlijk bent u vrij om zelf onderwerpen aan te dragen.

De focus van het gesprek, specifiek welke thema's aanbod zullen komen en waarop de nadruk zal liggen, is afhankelijk van uw rol c.q. betrokkenheid bij het woonbeleid van de gemeente Ommen.

Het woonbeleid

Hierbij zullen zowel de vorige woonvisie (Woonplan 2011-2014) als de huidige visie (Woonvisie 2015-2025) aanbod komen.

- Totstandkoming woonbeleid (gevolgd proces, onderbouwing, betrokkenheid van en draagvlak bij woningcorporatie, huurdersvereniging, gemeenteraad, bewoners etc.)
- Ambitie(s) en doelstellingen
- Vertaling naar uitvoering (instrumenten en prestatieafspraken)
- Afstemming en samenhang met andere beleidsterreinen (zoals grondbeleid, Wmo, etc.)

Woningbouwprogramma

- Programma in kwantitatieve en kwalitatieve zin

- Samenhang met woonbeleid in het algemeen
- Onderbouwing van het programma (denk aan doelgroepen en hun bestedingsmogelijkheden, demografische ontwikkelingen, woningspreiding en doorstroming obv. bijv. woonwensenonderzoeken, etc.)
- Samenhang met concrete (bouw)projecten

Samenwerking met betrokkenen (betrokkenheid/ afstemming en verantwoording)

- Samenwerking binnen de gemeente (denk aan afdelingen RO, grondzaken, zorg en welzijn)
- Samenwerking met externe partijen (makelaars, ontwikkelaars en bouwers)
- Samenwerking met de Veste (prestatieafspraken)

Effectiviteit van beleid

Hierbij gaat ligt de focus op het Woonplan 2011-2014 en zoomen we in op de vraag in hoeverre het gemeentelijk beleid effectief is. Anders gezegd zijn de doelen die in het Woonplan zijn gesteld bereikt en, zo nee waar komt dit door? En wat zijn de (mogelijke) gevolgen hiervan voor het beleid c.q. de Ommense woningmarkt? Daarnaast staan we ook stil bij vraag in hoeverre de uitvoering van het woonbeleid wordt gemonitord, geëvalueerd en verantwoord (denk aan afstemming met De Veste).

- Inzicht in al dan niet realiseren van doelen en redenen van afwijken
- Gevolgen voor beleid/ woningmarkt
- Monitoring, verantwoording en evaluatie

Rol van de gemeenteraad

Hierbij zoomen we in op de rol van de raad bij zowel de totstandkoming van het huidige woonbeleid, als (controle en sturing op) de uitvoering van het vorige woonbeleid.

- Invulling kaderstellende rol/ betrokkenheid bij totstandkoming woonbeleid
- Informatievoorziening (tijdens zowel totstandkoming van beleid alsook de uitvoering van beleid)
- Sturing en controle door de raad (in hoeverre wordt dit gedaan en kan de raad dit doen obv de verkregen informatie)
- Rollen en verantwoordelijkheden (tussen raad en college)

Huidige situatie/ stand van zaken

- Denk aan huidige situatie op de Ommense woningmarkt (vraag en aanbod)
- Leerpunten voor de toekomst (vooral gericht op de twee centrale thema's van het onderzoek: de sturingsmogelijkheden van de raad en de aansluiting van het Ommense woningaanbod bij de gemeentelijke ambities).



Ruimtelijk Domein

Rekenkamercommissie Ommen
Postbus 100
7730 AT OMMEN

Postadres Postbus 100
7730 AC Ommen
Bezoekadres Chevallerastraat 2
7731 EE Ommen
Internet www.ommen.nl
Telefoon 14 0529

Uw kenmerk

Behandeld door

Bert van 't Land

Zaaknummer 2029226
Documentnummer 2034348

Team

RD Beleid en Gebiedseconomie

Ommen, 8 november 2016

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport 'Evaluatie Woonbeleid in Ommen'

VERZONDEN 8 NOV 2016

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In opdracht van de rekenkamercommissie Ommen heeft het bureau Rigo medio 2016 onderzoek gedaan naar het Woonbeleid van de gemeente Ommen. Wij danken u hartelijk voor de rapportage die wij in oktober hebben ontvangen.

Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen en herkennen de bevindingen. Terecht wordt door de onderzoekers geconstateerd dat wij een nieuwe weg zijn ingeslagen. Deze weg is gestart met een Woonvisie 'nieuwe stijl' en wordt vervolgd middels een goede planning en control-cyclus. Binnen de BOH wordt hieraan volop gewerkt.

De uitvoering van de in de Woonvisie genoemde maatregelen verloopt goed. In de laatste maanden van 2016 wordt gewerkt aan het opmaken van de stand van zaken met betrekking tot de inhoudelijke stand van zaken. Begin 2017 willen wij met de raad de beoogde maatregelen en de realisatie tot op heden doornemen en het maatregelenplan voor komende twee jaar opstellen. Met de gemeenteraad gaan wij dan ook in overleg over de rolverdeling binnen dit proces.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Ommen,

Secretaris,

L. Dennenberg

Burgemeester,

Mr. M. Boumans MPM