# Bijzondere woonvormen Borger-Odoorn

## Onderzoek naar het faciliteren en begeleiden van unieke wooninitiatieven

Definitieve rapportage Onderzoek
Rekenkamer Borger-Odoorn
25 maart 2025

E:M+MA.



# Inhoudsopgave


| | |
|---|---|
| Introductie | 3 |
| Wat staat er op papier? | 5 |
| Wat wordt in de praktijk ervaren? | 7 |
| Bijlagen | 12 |

# Introductie

Wonen is een van die thema's die er - zeker in de ogen van inwoners - toe doet. In Nederland leeft breed het idee dat we een wooncrisis beleven. Er is schaarste. Daarom is het logisch dat er aan visievorming wordt gedaan. In dit rapport zetten we de inspanningen van de gemeente Borger-Odoorn op het gebied van bijzondere woonvormen op een rij. Om te vergelijken welke ambities op papier staan, en hoe deze in de praktijk tot uiting komen.

## 1.1 Woonvisie van de gemeente Borger-Odoorn

De gemeenteraad van Borger-Odoorn heeft 26 januari 2022 de Woonvisie 2022+ (hierna: Woonvisie) vastgesteld. De Woonvisie verwoordt de ambitie om in de gemeente in de periode tot 2030 500 woningen te bouwen. Alle kernen, klein en groot, worden bij deze plannen betrokken. Het karakter van de plattelandsgemeente zal met de komst van nieuwbouw niet veranderen. De Drentse rust en ruimte worden gewaarborgd, zo stelt de Woonvisie.

## 1.2 Redenen voor bijzondere woonvormen

Volgens de Woonvisie zijn er verschillende redenen waarom er ruimte kan ontstaan voor bijzondere woonvormen.

De toenemende vergrijzing en de politieke en maatschappelijke inzet op 'langer zelfstandig wonen' zorgen er naar verwachting voor dat de vraag naar levensloopbestendige woningen zal toenemen. Nu al, en zeker in de (nabije) toekomst. Het plattelandskarakter van de gemeente gaat gepaard met een behoefte aan grondgebonden varianten van bijzondere woonvormen, zoals een hofjeswoning, waarin ouderen samen rond een groen binnenterrein wonen.

Ten tweede benadrukt de Woonvisie dat meerdere generaties van een familie op één kavel zouden kunnen gaan wonen. Met name in Borger-Odoorn, waar veel grote huizen én tuinen zijn en waar familiebanden bovendien sterk zijn, is dit volgens de Woonvisie een aantrekkelijke woonvorm om te faciliteren. Dat biedt een aantal voordelen. *Meergeneratiewoningen* kunnen met weinig inzet gerealiseerd worden, aldus de Woonvisie. Ze maken mantelzorg een stuk makkelijker, of zorgen dat grootouders kunnen helpen bij de opvoeding.

Niet-verplaatsbare *tiny houses* worden in de Woonvisie gezien als ideaal voor alleenstaanden of stellen die niet groot hoeven en willen wonen. Tiny houses worden daarnaast als een (redelijk) betaalbaar alternatief voor andere vormen van woningbouw gezien. Bijvoorbeeld omdat ze minder grondoppervlak in beslag nemen en minder materiaal vereisen om gebouwd te worden. Daarnaast zijn er ook op andere vlakken voordelen te benoemen: effectief ruimtegebruik zorgt er bijvoorbeeld voor dat stookkosten een stuk lager kunnen uitvallen, waardoor deze bouwvorm ook op duurzaamheidsvlak goed scoort.

Tot slot benoemt de Woonvisie het willen behouden van woonwagenkampen, of de meer eigentijdse variant: *ecodorpen*. Binnen deze woonvorm heersen sterke familie- of groepsverbanden, die de gemeente graag wil behouden. Aangezien maar een heel kleine groep mensen dit type woning ambieert, wil de gemeente deze woonvorm niet uitbreiden.

## 1.3 Onderzoeksvraag Rekenkamer

De Rekenkamer Borger-Odoorn erkent het belang van de bijzondere woonvormen. Daarbij is de Rekenkamer nieuwsgierig naar de manier waarop de Woonvisie in de praktijk wordt uitgevoerd en wordt ervaren, met name vanuit het perspectief van de (potentiële) initiatiefnemer.

Om die reden formuleerde de Rekenkamer de volgende onderzoeksvraag: "*In hoeverre slaagt de gemeente Borger-Odoorn erin om, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer/aanvrager, de realisatie van bijzondere woonvormen te faciliteren en te begeleiden, gelet op de unieke aard van deze projecten en de daarmee gepaard gaande belasting voor zowel de initiatiefnemer als de gemeentelijke organisatie*?"

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag hebben wij een documentenanalyse uitgevoerd om bestaand beleid en bestaande ambities te identificeren. Daarnaast hebben wij interviews gehouden met een initiatiefnemer, medewerkers van de gemeente, en medewerkers van woningcorporaties. Voorafgaand aan de interviews maakten we drie topiclijsten, passend bij ieder van de drie doelgroepen. Binnen deze topiclijsten waren er vertakkingen, afhankelijk van wat relevant was voor de stakeholder die we zouden spreken. De topiclijsten zijn gecontroleerd en na een aantal wijzigingen goedgekeurd door de Rekenkamer. Verdere informatie over onze aanpak is te lezen in bijlage 6.1.

In dit onderzoeksrapport bieden wij ondersteuning aan de onderzoeksvraag van de Rekenkamer Borger-Odoorn door een overzicht te geven van hoe a). de begeleiding feitelijk (op papier) beschreven is en hoe b). deze in de praktijk wordt ervaren.

# Wat staat er op papier?

Door middel van onze documentenanalyse en de interviews kregen we een overzicht van de status van bijzondere woonvormen. Zo is er op papier weinig in beton gegoten waar het om beleid rond bijzondere woonvormen gaat. Initiatiefnemers van bijzondere woonvormen doorlopen op papier dezelfde procedure als initiatiefnemers van reguliere woonvormen.

### 3.1 Ambities en uitdagingen van bijzondere woonvormen

De ambities van de gemeente in de Woonvisie zijn in de Uitvoeringsagenda 2022+ (hierna: Uitvoeringsagenda) vertaald naar een concreet programma. De Uitvoeringsagenda licht toe dat de focus bij de bouw van de geplande 500 nieuwe woningen ligt op traditionele gezinswoningen. Maar het streven is ook dat er voor jongeren en senioren geschikte en betaalbare woningen worden gebouwd. Tot slot benoemt de Uitvoeringsagenda kort dat er ook meer ruimte komt om bijzondere woonvormen - zoals *tiny houses*, hofjeswoningen, woonwagens en meergeneratiewoningen - te bouwen.

Ondanks de in de Woonvisie neergelegde ambitie om meer ruimte te maken voor bijzondere woonvormen, worden er vooraf ook al uitdagingen geschetst en erkend in de Uitvoeringsagenda. Zo kunnen hofjeswoningen in de praktijk moeilijk worden gerealiseerd, omdat er sterke partners nodig zijn ter ondersteuning van de organisatie van een hofjeswoning. Ouderen kunnen dat meestal niet zelfstandig regelen. Daarnaast is een aanbod van (medische) voorzieningen in de omgeving noodzakelijk, zo stelt de Uitvoeringsagenda. Gezien de tekorten in de gezondheidszorg in het algemeen is dat aanbod in de praktijk vaak moeilijk te verwezenlijken.

Bij het realiseren van bijzondere woonvormen als tiny houses spelen andere praktische bezwaren een rol. Zo geven - volgens de Uitvoeringsagenda - veel hypotheekverstrekkers geen hypotheek als het om de verplaatsbare variant van tiny houses gaat. Ook het (ver)huren van tiny houses is door diezelfde financieringsproblematiek lastig rond te krijgen. Het plaatsen en (indien gewenst, dan wel noodzakelijk) verplaatsen van een tiny house zorgt ook voor meerkosten, waarbij ook het al dan niet beschikbaar zijn van een toekomstig kavel een belangrijke rol speelt.

Tot slot is het ook kostbaar om de nodige nutsvoorzieningen voor korte tijd aan te leggen. Over de niet-verplaatsbare variant van tiny houses wordt in de Woonvisie en de Uitvoeringsagenda weinig informatie verschaft.

### 3.2 Bestaand beleid bijzondere woonvormen

Het voornaamste beleid voor bijzondere woonvormen dat binnen de gemeente bestaat, is een beleidskader uit november 2024 voor tiny houses/kleine bungalows. Dat beleid is geformuleerd aan de hand van de al eerder gememoreerde Woonvisie. De beleidsvoorbereiding is vormgegeven door het Team Wonen van de gemeente en is afgestemd op, en in lijn met, de Woonagenda van de provincie Drenthe. In de Woonagenda wordt het aangemoedigd om nieuwe woonvormen gemakkelijker te realiseren. Dit is ook een van de aanbevelingen, die voortkomt uit het Burgerberaad van de provincie (zie: *https://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/2024/oktober/drentse-woonagenda-2024-2028-elke-drent/*).

In het beleidskader van de gemeente staat dat tiny houses alleen tijdelijk (maximaal 15 jaar) mogen worden bewoond. *Off-grid* wonen is hierbij een mogelijkheid, maar de initiatiefnemer moet in overleg met de gemeente vaststellen hoe dit er concreet uit komt te zien. Daarnaast moet de grond waarop de tiny houses worden gebouwd al in bezit zijn van de initiatiefnemer(s). Tot slot gelden er enkele praktische afspraken, zoals de

maximale grootte van een bijgebouw, de aanwezigheid van een parkeerterrein, etc.

Andere gemeentelijke beleidsstukken met betrekking tot in de Woonvisie genoemde bijzondere woonvormen zijn ons niet bekend.

### 3.3 Vraag naar bijzondere woonvormen

Om de vraag naar bijzondere woonvormen in kaart te brengen heeft de gemeente in maart 2024 een online enquête uitgezet om de interesse in tiny houses te onderzoeken. Op deze enquête reageerden 74 inwoners. Bijna de helft van de deelnemers was tussen de 55 en 75 jaar. De voornaamste reden waarom de deelnemers interesse hadden in een tiny house was hun wens om een (andere) woning te krijgen. Ook speelde milieubewust wonen een rol in de interesse voor een tiny house. De enquête liet zien of er interesse voor tiny houses is, en welke groepen dan met name geïnteresseerd zijn, maar daar bleef deze verkenning ook bij.

Naast de verkenning van de gemeente hebben wij ook de vraag naar bijzondere woonvormen in kaart proberen te brengen door te kijken naar bestaande initiatieven. Zo is er in de gemeente ecodorp de Deelschelanden. Het ecodorp is al 15 jaar in ontwikkeling, maar er is nog niet veel vooruitgang geboekt in de uitvoering. De Deelschelanden heeft ook een eigen website, waar de idealen van de bewoners worden gedeeld. Over dit initiatief zijn wij - ondanks de nodige inspanningen - verder niet meer te weten gekomen.

Tot slot bestaat er al enkele jaren een groep initiatiefnemers die interesse heeft in het bouwen van verschillende tiny houses op een stuk grond in Borger. Er zijn daarover enkele krantenartikelen verschenen, maar er staat nergens op papier hoe dit plan verder is ontwikkeld. Wij hebben met de initiatiefnemers gesproken, en lichten hun situatie in het volgende hoofdstuk toe.

### 3.4 Samenvatting

In het kort is op papier niet veel bekend over bijzondere woonvormen in de gemeente Borger-Odoorn. Er zijn beleidskaders voor tiny houses en kleine bungalows. Met het oog op de vraag naar bijzondere woonvormen is op papier ook weinig bekend.

# De ervaring in de praktijk

Aan de hand van interviews zien wij dat een formeel proces bestaat, en procesbegeleiding is georganiseerd. Deze begeleiding is echter niet aangepast aan bijzondere woonvormen. Daarnaast zien wij ook complicaties bij het realiseren van bijzondere woonvormen door problemen met de vraag, de uitvoering, de context en onduidelijke interne behoeftes.

De gemeente Borger-Odoorn hanteert alleen een procedure voor initiatieven van vijf of meer woningen, vertellen alle beleidsmedewerkers ons. Voor initiatieven met minder dan vijf woningen is er niet genoeg capaciteit binnen de gemeente om die te behandelen, vertellen dezelfde beleidsmedewerkers. Schriftelijke vastlegging hiervan kon ons ten tijde van het veldwerk niet gegeven worden.

Particuliere initiatieven van bijzondere woonvormen komen nagenoeg niet voor in de gemeente Borger-Odoorn. Indien deze initiatieven er wel zouden zijn, zouden bijzondere woonvormen eenzelfde aanvraagproces doorlopen als reguliere woonvormen, vertellen meerdere beleidsmedewerkers. Bij het verder uitvragen naar bijzondere woonvormen krijgen wij in de meeste interviews geen informatie, omdat bijzondere woonvormen voor vele medewerkers nog niet bekend zijn.

Om toch inzicht te krijgen in hoe het bestaande proces verloopt, en hoe bijzondere woonvormen in de toekomst daar eventueel van kunnen profiteren, zetten we in de volgende paragraaf uiteen hoe de begeleiding van een initiatiefnemer aan ons is uitgelegd door de deelnemers.

## 4.1 Het formele aanvraagproces

Bij het aanvragen van een woonvorm - bijzonder of regulier - wordt eerst door afdeling Vergunningen naar het verhaal van de initiatiefnemer over het initiatief geluisterd. Dit gesprek vindt fysiek op het gemeentehuis plaats. Bij voorkeur wordt er voorafgaand het gesprek door de initiatiefnemer uitleg over het initiatief gestuurd, omdat initiatieven plaatsafhankelijk zijn en vooronderzoek door de gemeente nodig is. Denk bijvoorbeeld aan de locatie waar de initiatiefnemer wil bouwen, wat de beoogde bestemming is, welke mogelijkheden er liggen, en of er intern overleg moet worden gevoerd. Doordat de initiatiefnemer vooraf schriftelijke uitleg geeft, kan de gemeente kijken of er in het verleden een soortgelijk initiatief is aangevraagd.

Als er kansen worden gezien in het initiatief, vraagt de gemeente de initiatiefnemer om een conceptverzoek op te stellen. Binnen een conceptverzoek worden de (on)mogelijkheden van de aanvraag van een initiatief getoetst door een kwaliteitsteam van de gemeentelijke afdelingen woningbouw, stedenbouw en ruimtelijke ordening, vertelt een beleidsmedewerker ons. Uiteindelijk wordt er een officieel besluit door deze afdelingen genomen en wordt de initiatiefnemer op de hoogte gesteld. Het conceptverzoek kost €250, zo staat op de website van de gemeente. Als het conceptverzoek binnen een jaar wordt omgezet naar een vergunning wordt dat bedrag kwijtgescholden en krijgt de initiatiefnemer het geld terug.

Een beleidsmedewerker vertelt ons dat een besluit over een conceptverzoek "*een zacht besluit*" is, en het traject ook informeler dan bij een directe vergunningsaanvraag is, waarbij de initiatiefnemer een harde ja of nee krijgt. Bovendien verloopt het aanvraagproces van een initiatief bij een conceptverzoek meestal sneller dan bij een directe vergunningsaanvraag. De gemeente weet immers al veel over de aanvraag van het initiatief en kan het nodige over welke stappen nog moeten worden gezet door de initiatiefnemer al invullen (bijv. afwijken van het omgevingsplan, of wat de bouwactiviteiten zijn).

Een visualisatie van het aanvraagproces van een initiatief - wat tevens het enige schriftelijke overzicht is wat wij hebben ontvangen - is toegevoegd in bijlage 6.3.

### 4.2 De procesregisseur

Gedurende het formele aanvraagproces staat de initiatiefnemer er niet alleen voor. Sinds 2023 wordt er vanuit de gemeente een contactpersoon aangesteld, die kosteloos de initiatiefnemer door het gehele proces begeleidt: de procesregisseur.

De procesregisseur is aangesteld omdat er voor de aanstelling in 2023 weinig grip op projecten van initiatiefnemers was, vertelt een medewerker van de gemeente. Als bouwplannen bij de gemeente binnenkwamen dan verliep het proces met een soort piepsysteem. Er werd door de gemeente gewacht tot er 'gepiept' werd, en toen pas werden stappen gezet met de aanvraag voor het initiatief.

Nu is dit proces zo ingericht dat wanneer een initiatief binnenkomt, de gemeente bedenkt langs welke afdelingen het initiatief moet. Het kwaliteitsteam (afdelingen woningbouw, stedenbouw en ruimtelijke ordening) speelde in het voormalig piepsysteem haar rol in de beoordeling van een initiatief, maar er zat geen beleidsmedewerker boven die het overzicht hield. De procesregisseur bewaakt dit overzicht nu wel.

Verder is het de voornaamste taak van de procesregisseur om voor verbinding tussen alle betrokken partijen te zorgen, vertellen twee beleidsmedewerkers ons die ook procesregisseur zijn. Andere taken van de procesregisseur omvatten volgens hen:

- Aan het begin van het aanvraagproces een overzicht van het aanvraagproces (bijlage 6.3) aan de initiatiefnemer presenteren met uitleg over wat hem allemaal te wachten kan staan, met wie hij contact moet opnemen, en welke acties hij moet ondernemen;
- Aan het begin van het aanvraagproces van een initiatief kijken wat er wel en niet kan binnen de plannen van het initiatief;
- Tussentijds zorgen voor het inlichten en aanhaken van de juiste mensen (bijv. de afdeling ruimtelijke ordening voor het toetsen van het omgevingsplan);
- Het opstellen van een anterieure overeenkomst als een initiatief wordt aangegaan. In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de planning van het aanvraagproces, te betalen kosten, benodigde materialen, etc;
- Overleggen met adviesbureaus die de plannen opstellen, en overleggen met de wethouder.

Conceptverzoeken - met dus meer dan vijf woningen - komen bij de drie procesregisseurs van Programmateam Wonen terecht. Dan worden de conceptverzoeken getoetst. Eén van de drie procesregisseurs wordt gedurende het traject het aanspreekpunt voor de initiatiefnemers. Om de drie weken communiceert de procesregisseur naar de initiatiefnemer hoe de behandeling van het conceptverzoek verloopt. Het conceptverzoek wordt door de procesregisseurs naar het kwaliteitsteam gebracht, waar het conceptverzoek gezamenlijk wordt besproken.

Hoe de procesregisseur het contact met de initiatiefnemer vormgeeft hangt af van de kennis en expertise van de initiatiefnemer, vertelt een beleidsmedewerker. Er zijn initiatiefnemers zoals professionele ontwikkelaars die vaker een vergelijkbaar traject hebben doorlopen. Zij hebben minder intensieve begeleiding nodig. Maar er zijn ook initiatiefnemers - leken - die nog nooit een dergelijk traject hebben doorlopen. Bij deze initiatiefnemers is het contact met de gemeente frequenter en intensiever, waarbij de gemeente

ook meer en concretere actiepunten aandraagt ('wat doen wij precies, en wat doen jullie?').

Als de vergunning voor een initiatief is verleend, blijft de procesregisseur het aanspreekpunt voor de initiatiefnemer. Bij de uitvoering van de bouw van het initiatief worden collega's van de gemeente betrokken, die meer over de bouw weten. Het contact tussen initiatiefnemer en procesregisseur eindigt als de bouw gereed is; er gaat dan iemand van de gemeente langs om te kijken of alles er staat zoals is afgesproken.

### 4.3 Problemen voor de vraag en initiatiefnemers

Er zijn ook haken en ogen aan het realiseren van bijzondere woonvormen en het aanvraagproces in de gemeente Borger-Odoorn, blijkt uit de interviews. Zo zijn er weinig bestaande initiatiefnemers van bijzondere woonvormen, en is het aanvraagproces intensief.

**Weinig initiatiefnemers**

Allereerst bemerken we uit de interviews dat er zeer weinig initiatiefnemers zijn die interesse hebben getoond in het realiseren van een bijzondere woonvorm, of die het aanvraagproces hebben ervaren. Dit blijkt uit initiatieven die wij niet hebben kunnen vinden, en uit de deelnemers van onze interviews die bijna geen enkele initiatiefnemer konden benoemen.

Op de eerdergenoemde enquête over interesse in tiny houses bleek maar één deelnemer een tijd na het invullen van de enquête te vragen wat de stand van zaken was.

**Intensief aanvraagproces**

Het aanvraagproces vraagt veel van de initiatiefnemer. Zoals eerder is vermeld - en ook blijkt uit de schets van het proces in bijlage 6.3 - moet de initiatiefnemer een complex traject doorlopen. De procesregisseur is daarbij betrokken als helpende hand, maar er wordt alsnog veel kennis en kunde gevraagd van de initiatiefnemer. De enkele initiatiefnemer die wij interviewden beaamt dit. Deze initiatiefnemer had vanuit het eigen netwerk veel kennis en expertise over alles wat bij een aanvraagproces van een initiatief komt kijken, maar zonder dat netwerk was het volgens de initiatiefnemer een stuk lastiger geweest om het proces te doorlopen.

Een voorbeeld van de complexiteit van het aanvraagproces is het wijzigen van het bestemmingsplan voor een kavel. Deze wijziging is voor initiatiefnemers met weinig kennis vaak een lang en moeizaam traject, vertelt een beleidsmedewerker. Er moet met veel beleidsinhoudelijke zaken rekening gehouden worden, zoals bijvoorbeeld stikstof, archeologie, spuitzones van agrariërs of geluid. De beleidsmedewerker beaamt dat voorbeelden zoals deze ontmoedigend werken voor initiatiefnemers die graag een eigen (bijzondere) woning willen bouwen, maar daar niet genoeg kennis of expertise voor hebben.

### 4.4 Uitvoeringsproblemen en contextuele problemen

Naast de problemen voor de initiatiefnemer observeren wij ook dat het realiseren van bijzondere woonvormen moeilijk uitvoerbaar is.

**Geen vaste definitie van bijzondere woonvormen**

Tijdens de interviews merkten we dat bijna iedere deelnemer een andere definitie hanteerde van bijzondere woonvormen. Voor sommige deelnemers waren flexwoningen de enige woonvorm die zij als bijzonder associeerden, en voor anderen waren het bijvoorbeeld woningen op vakantieparken. Geen van deze woonvormen worden in de Woonvisie en Uitvoeringsagenda als bijzonder gedefinieerd.

Het ontbreken van een duidelijke definitie werkt vragen in de hand als 'wat is de exacte visie op bijzondere woonvormen?', 'waarom is die visie er?' en 'wat willen we ermee bereiken?', vertellen beleidsmedewerkers. Deze

onduidelijkheid ervaren de meeste deelnemers die wij hebben geïnterviewd. Door het ontbreken van een duidelijke definitie, ervaren enkele deelnemers verwarring over bijzondere woonvormen, maar ook dat de gemeente ideeën mogelijk probeert te maken omtrent bijzondere woonvormen (zoals een pilot), zonder dat daar een structureel plan voor is.

**Capaciteitsproblemen bij de gemeente**
Er zijn in de gemeente nu veel meer aanvragen voor het bouwen van woningen dan een paar jaar geleden, vertellen meerdere beleidsmedewerkers. Toen waren er rond de drie, nu zijn er circa 30 aanvragen (waarvan er geen te categoriseren is als bijzondere woonvorm). Voor de gemeente is het moeilijk om met deze hoeveelheid aanvragen om te gaan. Al die 30 aanvragen vergen aandacht, tijd en energie. De gemeente wil al deze initiatieven graag behandelen, en liever niet initiatiefnemers jaren in de wachtrij zetten. Echter gaat het nu wel die kant op, omdat het volgens meerdere medewerkers van de gemeente knelt met beschikbaar personeel.

Een beleidsmedewerker vertelt ons dat door de groei in het aantal aanvragen van initiatieven het al eens voorgekomen is dat overeenkomsten te laat werden behandeld, dat er goedkeuring gegeven werd terwijl sommige checks nog ontbraken, of dat het contact met de provincie verwaterde. De procesregisseur biedt hiervoor een oplossing, maar met slechts drie procesregisseurs en het grote aantal aanvragen voor externe woningbouw is er alsnog een tekort. Een positieve ontwikkeling is dat de gemeente een vacature heeft geopend voor een fulltime procesregisseur, die net zoals de huidige drie procesregisseurs niet alleen initiatieven faciliteert, maar ook helpt om het proces te regisseren, te evalueren en te verbeteren.

## 4.5 Onduidelijke interne behoeftes

Tot slot zien wij in de gesprekken dat er naast verwarring over wat bijzondere woonvormen inhouden, ook intern bij de gemeente weinig behoefte naar en ambitie voor bijzondere woonvormen wordt ervaren.

Geïnterviewde beleidsmedewerkers ervaren het gemeentelijke beleid voor het realiseren van bijzondere woonvormen momenteel als passief. Er wordt pas beleid gemaakt of onderzoek gedaan op het moment dat de gemeenteraad interesse heeft, vertellen de beleidsmedewerkers. Dit heeft volgens hen ook voor een deel te maken met de beperkte capaciteit binnen de gemeente.

Verder erkennen nagenoeg alle deelnemers van de gemeente dat er geen concrete en duidelijke ambitie is voor bijzondere woonvormen. De vraag naar een bijzondere woonvorm moet echt vanuit initiatiefnemers komen, of vanuit interesse van de gemeenteraad, benoemen de deelnemers.

Een beleidsmedewerker vertelt ons verder dat het al een tijd de vraag is binnen de gemeente of er moet worden begonnen met een pilot op basis waarvan beleid wordt gemaakt, of dat er eerst beleid wordt gemaakt waarop dan een pilot wordt gebaseerd. Als gevolg van die voortdurende vraag komt er uiteindelijk geen plan van de grond, of zit er veel vertraging in, waardoor ontwikkelingen rond het realiseren van bijzondere woonvormen op zich laten wachten.

## 4.6 Ervaringen van de initiatiefnemers

Aangezien er een enkele groep initiatiefnemers is, lichten wij de verhalen van deze groep die wij hebben gesproken in meer detail toe, om toch inzicht te geven in hoe zij hun traject ervoeren.

In eerste instantie was het idee simpel voor de initiatiefnemers: zij wilden als familie met elkaar in tiny houses op een stuk grond wonen.

De eerste stap in het aanvraagproces was het indienen van een aanvraag bij de gemeenteraad voor het het bouwen van de tiny houses. De initiatiefnemers vroegen daar spreektijd om hun voorstel toe te lichten. Ze zijn dus niet bij het omgevingsloket begonnen, wat volgens een

beleidsmedewerker wel de bedoeling is. Er waren in de gemeenteraad verschillende politieke partijen die iets vonden en vragen stelden. Van daaruit is er in de loop van enkele maanden contact geweest met de gemeente over de ontwikkelingen. Het contact verliep via de afdeling bouw- en woningtoezicht. Daar was een vaste contactpersoon, een tijdelijk ingehuurde manager. Die manager werd op den duur weer vervangen. Na de spreektijd bij de gemeenteraad vond het contact met de gemeente verder plaats via het ambtelijk apparaat.

De vraag van de initiatiefnemers aan de gemeente was of ze een stuk grond konden kopen, of dat de gemeente de initiatiefnemers toestemming zou kunnen geven voor het kopen van een pand. Er werd ook naar gekeken naar agrarische grond waar stallen op stonden. Die zouden eventueel kunnen worden gesloopt. Het project paste echter niet bij het bestemmingsplan voor die grond. Alle ideeën van de initiatiefnemers werden afgewezen. Alleen het kopen van een stuk gemeentegrond was toegestaan. Voor de initiatiefnemers was dit echter geen optie.

Tijdens het proces werd door de initiatiefnemers in eerste instantie ervaren dat de gemeente mee probeerde te denken. De initiatiefnemers waren al redelijk ver in het proces, totdat de gemeente met eisen kwam als een communitygebouw, en een natuurgebied dat de initiatiefnemers moesten onderhouden. De plannen die de gemeente opstelde waren in de ogen van de initiatiefnemers niet realistisch en pasten niet bij de wensen van de initiatiefnemers. Dus trokken zij de stekker uit het initiatief en het proces.

Gedurende het proces ervoeren de initiatiefnemers dat de uitvoerende ambtenaren welwillend waren en meedachten, maar dat de laag erboven (de manager en de landschapsarchitect) de deur dichthield. Daar ging het volgens de initiatiefnemers mis. In die hogere laag werd veel in moeilijkheden gedacht, vertelden de initiatiefnemers. Ze waren met name met de bovenste laag in gesprek, en af en toe kon er worden gespard met een uitvoerende beleidsmedewerker. Die was ook bij de eerste gesprekken betrokken, maar werd er op den duur buitengehouden.

Tijdens het traject werd ook de pers betrokken. Dit werd enerzijds als positief gezien, want op deze manier kwamen de initiatiefnemers makkelijker in contact met bijvoorbeeld de wethouder. Aan de andere kant kwamen er door de publiciteit ook meer geïnteresseerden in het bewuste stukje grond.

De initiatiefnemers zijn nu elders een aanvraag voor het realiseren van hun tiny house-project begonnen.

# Bijlagen

In dit onderzoek hebben we verschillende vormen van kwalitatief onderzoek gecombineerd. Allereerst hebben we een documentanalyse verricht. We hebben daarnaast een aantal diepte-interviews gehouden met key stakeholders.

## 6.1 Methode

We zijn gaan grasduinen in gemeentelijke documenten, en we zijn op zoek gegaan naar verklaringen die worden gegeven voor de wensen rond woningbouw. Zo hebben we bijvoorbeeld een aantal handelingsperspectieven van stakeholders op een rij kunnen zetten.

De resultaten hebben we aangevuld met een lichte vorm van deskresearch rond het thema 'wonen', om zo inzicht te verkrijgen in de bredere thema's die wellicht leven. Diepte-interviews vormen een laagdrempelige manier om met een gevarieerde groep mensen in gesprek te komen. Het gaat in deze gesprekken om de *betekenis* die mensen zelf aan het betreffende thema geven. Het is hun perceptie van de werkelijkheid, die we op die manier in beeld krijgen en brengen.

Methodologisch leunen we in dit opzicht op de inzichten over representatie en werking van netwerken van (vooral) Latour (2005) en Klijn (2009). Latour duidt 'representatie' langs twee lijnen. Allereerst in de betekenis van 'wie betrokken moet worden.' In die betekenis staat representatie voor 'wat is het onderwerp in de ogen en oren van degenen die zich eromheen hebben verzameld?'. De tweede betekenis is wat meer beleidsmatig, waarin representatie 'de manieren aanduidt om de legitieme betrokkenen rond een bepaald vraagstuk te verzamelen'. Met beide betekenissen in het achterhoofd hebben we documenten geanalyseerd en met stakeholders gesproken.

**Deelnemerscommunicatie**

Via een medewerker van de gemeente Borger-Odoorn hebben we een lijst met namen gekregen van beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen, van woningcorporaties en van twee initiatiefnemers. Voor meer initiatiefnemers hebben we verder zelf onderzoek op het internet gedaan, en hebben we deelnemers aan de interviews gevraagd of zij ons van meer namen konden voorzien. Enkele deelnemers vertelden ons dat er lijsten bestaan van geïnteresseerde initiatiefnemers en initiatieven, maar ook na nadrukkelijk vragen hebben wij van niemand een lijst met namen of projecten ontvangen.

Ter uitnodiging voor de interviews ontvingen alle kandidaat-deelnemers een mail, met daarin informatie over het onderzoek en de vraag van de opdrachtgever. Voordat we de mail verstuurden, bracht de Rekenkamer een paar wijzigingen aan. In de uitnodigingsmail maakten we duidelijk wat we van de deelnemers wilden weten en waarom wij ze benaderden, en deelden we praktische informatie over het interview. We garandeerden de anonimiteit en privacy van de deelnemers zo ver mogelijk. De volledige versie van deze mail is aan het eind van dit rapport in bijlage 6.2 te vinden.

Als kandidaat-deelnemers na een week nog niet hadden gereageerd, stuurden we een herinneringsmail. Als een telefoonnummer beschikbaar was, belden we de deelnemer. Als er na verscheidene pogingen om contact te leggen niet werd gereageerd, staakten we het uitnodigen van de deelnemer.

Van elk interview schreven we een samenvattend verslag, dat we ter controle naar de bijbehorende deelnemer stuurden. Enkele deelnemers brachten kleine wijzigingen aan in het verslag. Deze opmerkingen hebben wij opgeslagen.

**Interviews**

Wij hebben 11 interviews gehouden, waarvan 7 met beleidsmedewerkers, 2 met woningcorporatiemedewerkers, en 2 met initiatiefnemers. Specifiek spraken we met:

- Twee omgevingsconsulenten afdeling Vergunningen
- Twee beleidsmedewerkers afdeling Wonen & Leefomgeving
- Een beleidsmedewerker afdeling Ruimtelijke Ordening
- Een projectleider van een woonproject in de gemeente
- Een consultant Wonen in dienst van de gemeente
- Een medewerker van Woonservice
- Een medewerker van Lefier
- Een initiatiefnemer van een tiny house project
- Een bewoonster van het ecodorp Deelschelanden

We zijn twee keer naar Borger-Odoorn gereisd: één keer voor het eerste interview met een beleidsmedewerker en om een beeld te krijgen van de omgeving, en één keer om bij het ecodorp Deelschelanden en bij voormalige initiatiefnemers van een tiny house-project langs te gaan. De rest van de interviews vond via Microsoft Teams online plaats.

Bij Deelschelanden gingen we in gesprek met een bewoner die wel deel uitmaakt van het ecodorp, maar niet zelf de formele procedure doorloopt. We hebben de hoofdbewoner meermaals op verschillende manieren benaderd, maar helaas nooit antwoord gekregen.

Gedurende het veldwerk hadden we meerdere gesprekken met de contactpersoon van de Rekenkamer en de contactpersoon van de gemeente, zodat we de ontwikkelingen van het proces konden delen, en eventuele moeilijkheden konden aankaarten.

### 6.2 Uitnodigingsmail deelnemers

Aan de deelnemers hebben we een uitnodiging gestuurd. Onderstaand is weergegeven, hoe en met welke achtergrondinformatie we deelnemers hebben gevraagd om deel te nemen.

"Beste [naam],

De Rekenkamer Borger-Odoorn heeft ons, Bureau EMMA, aangesteld om onderzoek uit te voeren naar de begeleiding van de gemeente Borger-Odoorn bij de aanvraag van bijzondere woonvormen, zoals tiny houses, flexwoningen, en ecodorpen. U ontvangt deze mail omdat u [relatie met bijzondere woonvormen]. Uw contactgegevens hebben wij gekregen via [bron/contactpersoon]. Hieronder volgt meer informatie over het onderzoek.

**De Rekenkamer**

Elke gemeente heeft een onafhankelijke Rekenkamer die onderzoekt hoe de gemeente haar taken uitvoert, en of publieke middelen goed en nuttig worden ingezet. Met de resultaten helpt de Rekenkamer de gemeenteraad om betere, geïnformeerde beslissingen te nemen en de belangen van de inwoners zo goed mogelijk te behartigen.

**Wat houdt het onderzoek in?**

Wij interviewen verschillende partijen die betrokken zijn bij de aanvraag van een bijzondere woonvorm, waaronder de gemeente over beleid en vergunning, woningcoöperaties over het verhuren of verkopen van bijzondere woonvormen, en (toekomstige) bewoners van een bijzondere woonvorm over hoe zij het aanvraagproces (hebben) ervaren.

**Wat is het doel van het onderzoek?**

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe het aanvraagproces van een bijzondere woonvorm verloopt en functioneert, zowel op papier als in de praktijk. We willen begrijpen wat goed gaat, welke uitdagingen er zijn, en hoe de begeleiding vanuit de gemeente verbeterd kan worden. Door dit onderzoek kan de Rekenkamer kijken of dit proces bijdraagt aan het behalen van de gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van wonen. De resultaten helpen de gemeenteraad te begrijpen hoe de gemeente haar doelen beter kan bereiken en inwoners beter kan ondersteunen.

**Wat vragen we van u?**

We nodigen u uit voor een interview van maximaal een uur met twee van onze onderzoekers. Tijdens dit gesprek horen we graag over uw ervaringen met het aanvraagproces van een bijzondere woonvorm, eventuele knelpunten en verbeterpunten. Uw antwoorden worden volledig geanonimiseerd verwerkt en uw privacy is gegarandeerd. We nemen het interview op, maar dit wordt alleen beluisterd door het onderzoeksteam om een verslag te schrijven. De opname wordt daarna direct verwijderd. In het verslag schrijven we thema's op die opvielen. U ontvangt dit verslag ook zodat u kan nalezen of alles goed is begrepen en opgeschreven door de onderzoekers.

Graag horen we van u of u bereid bent om aan dit interview deel te nemen. We plannen dan graag online [of fysiek, als het om een initiatiefnemer ging] een afspraak met u in via Microsoft Teams. Als u vragen heeft kunt u contact opnemen met mij via gorter@emma.nl of 06-12911896.

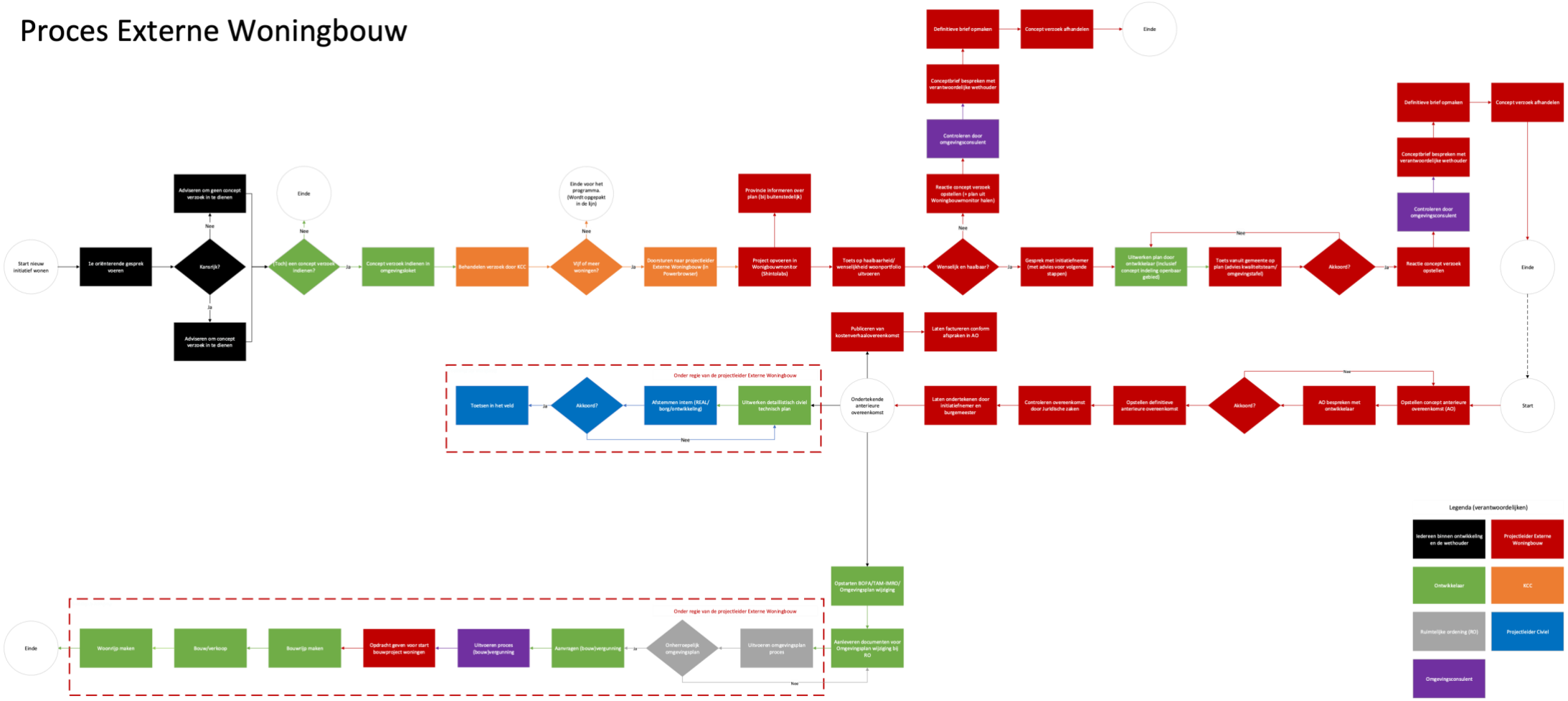
Met vriendelijke groet,

Wytse Gorter

*Adviseur Bureau EMMA"*

## 6.3 Overzicht aanvraagproces externe woningbouw

*Tip: Gezien de grootte van de afbeelding is het proces moeilijk leesbaar. Maar door in te zoomen worden de stappen van het proces leesbaar.*



# think. do. connect.

E:M+MA.
Wijnhaven 88
2511 GA Den Haag
070 - 87 00 460
info@emma.nl
www.emma.nl
Volg ons op Facebook, Twitter en LinkedIn