Rekenkamer
Borger-Odoorn

Rekenkameronderzoek Bijzondere Woonvormen

Deel 1: Conclusies en aanbevelingen

Borger-Odoorn, juni 2025

Rekenkamer gemeente Borger-Odoorn

Samenstelling:
I. van Slooten (voorzitter)
B. Brink
F. Bolding
R. Brunink

Contact:
W. Medendorp (secretaris)
Postbus 3
7875 ZG Exloo
T 0591-535353
E rekenkamercommissie@borger-odoorn.nl

Inhoud

1. Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doelstelling en verantwoording 4
2. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusie en aanbevelingen 6
2.1 Beantwoording deelvragen 6
2.2 Beantwoording hoofdvraag 7
2.3 Conclusie en aanbevelingen 8
Conclusie 8
Aanbevelingen 8
3. Tot slot 9

1. Inleiding

In oktober 2024 heeft de Rekenkamer van Borger-Odoorn de gemeenteraad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen een verkennend onderzoek te doen naar de wijze waarop de gemeente bijzondere woonvormen in Borger-Odoorn faciliteert en begeleidt. Na een meervoudig onderhandse aanbesteding is onderzoeks- en adviesbureau EMMA gevraagd dit onderzoek uit te voeren en is het onderzoek op 14 oktober begonnen met een startbijeenkomst.

In dit bestuurlijk rapport lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Tevens trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek. In de bijlage vindt u het onderzoeksrapport, opgeleverd door het onderzoeksbureau, met daarin de resultaten van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Borger-Odoorn heeft de ambitie uitgesproken om passende en toekomstbestendige huisvesting mogelijk te maken. In de Woonvisie 2022 wordt expliciet aandacht besteed aan bijzondere woonvormen, zonder dat daarbij wordt toegelicht wat onder 'bijzondere woonvormen' wordt verstaan. Wel worden voorbeelden genoemd, zoals *tiny houses*, collectieve wooninitiatieven, mantelzorgwoningen en meergeneratiewoningen. Deze initiatieven kunnen bijdragen aan een flexibel en divers woonaanbod, dat ruimte biedt aan inwoners met specifieke en veranderende woonwensen.

Dit terrein is volop in ontwikkeling; dat geldt ook voor de juridische kaders, handreikingen en het bijbehorende beleid. Wanneer dergelijke initiatieven voortkomen uit inwoners zelf, vraagt dat om intensieve begeleiding, heldere communicatie en adequate procedures vanuit de gemeente. Deze ontwikkelingen vormen de aanleiding voor de Rekenkamer om te onderzoeken in hoeverre de gemeente initiatiefnemers faciliteert en ondersteunt bij de realisatie van bijzondere woonvormen.

1.2 Doelstelling en verantwoording

De Rekenkamer ondersteunt de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende rol door onafhankelijk onderzoek te doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid. Met dit onderzoek brengt de Rekenkamer in kaart hoe de gemeente Borger-Odoorn omgaat met de realisatie van bijzondere woonvormen: initiatieven die afwijken van reguliere woningbouw en specifieke eisen stellen aan zowel initiatiefnemers als de gemeentelijke organisatie.

Het onderwerp raakt een kerntaak van de gemeente: het bevorderen van passende huisvesting voor haar inwoners. Tegelijkertijd heeft het vanwege de druk op de woningmarkt en de behoefte aan een divers woonaanbod een duidelijk maatschappelijk, bestuurlijk en organisatorisch belang . De vragen die hierbij spelen, zijn niet eenvoudig te beantwoorden op basis van reguliere verantwoordingsinformatie of bestaande beleidsmonitoring. Een onafhankelijk onderzoek is daarom een passend middel om nieuwe inzichten te verkrijgen.

Het onderzoek richt zich op de mate waarin de gemeente, vanuit het perspectief van initiatiefnemers, in staat is om bijzondere woonvormen te faciliteren en te begeleiden. Daarbij is specifiek gekeken naar de aansluiting van gemeentelijke procedures, ondersteuning en

communicatie bij de behoeften van initiatiefnemers, en naar de vraag of de beschikbare instrumenten voldoende toegankelijk, toepasbaar en effectief zijn.

Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden. Daarbij is gekeken naar zowel de formele kant van de organisatie als naar de uitvoering in de praktijk. De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek handvatten te bieden voor mogelijke verbeteringen in de gemeentelijke werkwijze rondom dit type initiatieven. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *In hoeverre slaagt de gemeente Borger-Odoorn erin om, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer of 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 initiatiefnemer als gemeentelijke organisatie?*

2. Beantwoording onderzoeksvragen, conclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het onderzoek gedeeld en beantwoord. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit de bevindingen van het onderzoek.

2.1 Beantwoording deelvragen

De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, die hieronder afzonderlijk worden besproken op basis van de onderzoeksresultaten.

1. ***Welke procedures moeten initiatiefnemers doorlopen om hun project te realiseren?***

   Nadat initiatiefnemers hun plan mondeling toelichten bij de gemeente, kunnen zij schriftelijk een conceptverzoek indienen. Dit wordt getoetst door een kwaliteitsteam (woningbouw, RO, stedenbouw). Bij geschiktheid volgt een formeel vergunningstraject. De procesregisseur begeleidt initiatiefnemers vanaf het begin tot na vergunningsverlening. Alleen aanvragen van vijf woningen of meer worden in behandeling genomen.

2. ***Zijn deze procedures toegankelijk en navolgbaar?***

   De procedure is op papier beschreven, en kan worden toegelicht door de procesregisseur. Wel vereist de procedure veel kennis en initiatief van de aanvrager. De route is intensief en complex, waardoor het inschakelen van externe adviseurs, vooral voor initiatiefnemers buiten het vakgebied zoals particuliere initiatiefnemers, praktisch onontkoombaar is.

3. ***Hoe is de gemeentelijke organisatie ingericht om initiatiefnemers te ondersteunen?***

   De gemeente heeft sinds 2023 een procesregisseur als vast aanspreekpunt tijdens het gehele traject. Dit wordt als een verbetering gezien t.o.v. eerdere versnippering. Toch blijkt uit interviews dat capaciteitstekort en beperkte interne kennis over bijzondere woonvormen een knelpunt kunnen vormen.

4. ***Welke instrumenten (zoals subsidies, leningen, informatie, begeleiding of netwerkvorming) biedt de gemeente aan, in welke fasen, en op welke wijze?***

   Er is zijn weinig tot geen specifieke instrumenten voor bijzondere woonvormen (zoals subsidies en leningen). Wel biedt de gemeente betaalde begeleiding via de procesregisseur (verrekend).

5. ***In hoeverre ervaren initiatiefnemers de communicatie met de gemeente als tijdig en eenduidig?***

   Tijdens de onderzoeksperiode waren er geen lopende initiatieven die bij het onderzoek betrokken konden worden. Ook waren bij de gemeente geen gegevens bekend van eerdere initiatieven. Er zijn via andere wegen initiatiefnemers gevonden van een initiatief dat geen doorgang heeft gevonden. Deze initiatiefnemers hebben de initiële communicatie en betrokkenheid als positief ervaren, maar de besluitvorming en communicatie niet altijd als eenduidig of transparant.

6. ***In hoeverre sluiten de instrumenten aan bij de uiteenlopende behoeften van verschillende soorten initiatieven?***

De behoefte van de initiatiefnemers is niet bekend. Er is geen onderscheid in de procedure tussen reguliere en bijzondere initiatieven.

7. ***Hoe toegankelijk zijn de instrumenten en hoe worden ze aangeboden?***

Instrumenten zijn beperkt aanwezig en vooral gericht op het proces (gesprekken, begeleiding). Beleidsmatige kaders zijn beperkt. Wel is een beleidskader voor kleine bungalows opgesteld, hierin zijn geen instrumenten opgenomen. Informatie wordt op aanvraag verstrekt; er is weinig actieve promotie. De procedure is lastig toegankelijk.

Samenvattend, de gemeente heeft stappen gezet in procesbegeleiding, maar het ontbreekt aan structureel beleid, capaciteit en maatwerk voor bijzondere woonvormen. De procedure is complex en weinig aangepast op de unieke kenmerken van dit soort initiatieven. Ambtenaren ervaren onduidelijkheid over definities en doelen. De ambitie om bijzondere woonvormen te faciliteren komt momenteel onvoldoende tot uiting in de praktijk. Tegelijkertijd zijn er momenteel ook geen initiatieven die onder de noemer bijzondere woonvormen vallen.

2.2 Beantwoording hoofdvraag

Na beantwoording van de deelvragen kunnen we de hoofdvraag beantwoorden*: in hoeverre slaagt de gemeente Borger-Odoorn erin om, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer of 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 initiatiefnemer als gemeentelijke organisatie?*

Hoewel de gemeente in de Woonvisie 2022+ bijzondere woonvormen benoemt als een mogelijke bijdrage aan een toekomstbestendig woonaanbod, wordt niet helder uiteen gezet wat hieronder wordt verstaan. Er worden in de woonvisie enkele voorbeelden genoemd, maar het is niet bekend of dit uitputtend is. Sinds het verschijnen van de woonvisie komt er voorzichtig beleid in ontwikkeling. Zo is er een beleidskader opgesteld voor kleine bungalows. Deze initiatieven sluiten aan bij bredere trends die ook zichtbaar zijn in het provinciale beleid. Toch is er momenteel nog geen sprake van een proactieve inzet op dit thema. De focus van het beleid ligt vooral op reguliere woningbouw.

De gemeente Borger-Odoorn biedt formele begeleiding bij wooninitiatieven via een aanvraagprocedure en een procesregisseur. Deze werkwijze is niet specifiek toegespitst op bijzondere woonvormen. Initiatiefnemers van dergelijke projecten doorlopen hetzelfde proces als reguliere initiatieven, terwijl bijzondere woonvormen vaak andere behoeften of complexiteiten kennen. De begeleiding is deels afhankelijk van de inzet van betrokken medewerkers.

Initiatieven voor bijzondere woonvormen zullen unieke projecten zijn. Het is aannemelijk dat daarbij door initiatiefnemers en ambtenaren niet teruggevallen kan worden op bestaande voorbeelden of gestandaardiseerde procedures, wat extra inzet vraagt op het gebied van capaciteit en kennis. Het succesvol doorlopen van de procedure lijkt daardoor mede afhankelijk van de netwerkvaardigheden en expertise van de initiatiefnemer. Bovendien vereist het proces vaak intensieve afstemming tussen partijen. De complexiteit van het woondossier maakt dat procedures voor individuele initiatiefnemers moeilijk te doorlopen kunnen zijn, bijvoorbeeld vanwege juridische vereisten, informatieverplichtingen en belangenafwegingen.

De gemeente heeft op dit moment weinig ervaring met aanvraagprocedures voor bijzondere woonvormen, er zijn op dit moment geen concrete lopende aanvragen. Dit onderzoek heeft de oorzaken daarvan niet onderzocht. Mocht zich een initiatief aandienen, dan zijn knelpunten te verwachten rondom het ontbreken van een duidelijk beleidskader of gemeentelijke ambitie, en een gebrek aan capaciteit en specifieke kennis bij zowel initiatiefnemers als ambtenaren. Hierdoor is de ondersteuning op dit moment niet systematisch of proactief ingericht.

2.3 Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van het onderzoek komen wij tot de volgende conclusie en aanbevelingen.

Conclusie

1) Bijzondere woonvormen zijn geen prioriteit in het gemeentelijk beleid.
    a) Hoewel de gemeente in de woonvisie ruimte biedt voor bijzondere woonvormen, is dit beperkt uitgewerkt in specifiek beleid. De gemeente stimuleert of faciliteert bijzondere woonvormen niet met actieve inzet van beleidsinstrumenten.
    b) Binnen de ambtelijke organisatie is geen capaciteit of specifieke verantwoordelijkheidsverdeling ingericht voor het thema bijzondere woonvormen.
    c) De aanvraagprocedure is niet ingericht op de specifieke kenmerken van bijzondere woonvormen:
        i) Initiatiefnemers doorlopen een standaardprocedure. Hoewel hierbij begeleiding mogelijk is via een procesregisseur, ontbreekt een gerichte aanpak voor bijzondere woonvormen.
        ii) Initiatieven met minder dan vijf woningen worden in principe niet behandeld, wat de aanvraag van kleinere of informele woonvormen belemmert.
    d) Er bestaat binnen de organisatie geen gedeeld of eenduidig begrip van wat onder ‘bijzondere woonvormen’ wordt verstaan.

2) De gemeente ervaart weinig vraag naar bijzondere woonvormen.
    a) De gemeente ontvangt nauwelijks aanvragen of signalen van initiatiefnemers.
    b) De gemeente heeft geen overzicht van (de status van) potentiële aanvragers van bijzondere woonvormen.

Aanbevelingen

1. Geef het college van B&W opdracht om:
    a) Een duidelijke en bruikbare definitie van ‘bijzondere woonvormen’ vast te stellen, zodat er bestuurlijke en ambtelijke duidelijkheid is over de reikwijdte ervan.
    b) Een onderbouwd beeld op te stellen van de (latente of uitgesproken) behoefte aan bijzondere woonvormen binnen de gemeente en eventueel in de regio.
2. Bespreek als raad op basis van de uitkomsten van aanbeveling 1 of actief beleid voor bijzondere woonvormen wenselijk is. Stel indien gewenst heldere beleidskaders op.
3. Vraag het college, afhankelijk van aanbeveling 2, om:
    a) Een concrete ambitie te formuleren voor de rol van bijzondere woonvormen binnen het woonbeleid.
    b) Bij prioritering van bijzondere woonvormen te verkennen:
        i. Welke beleidsinstrumenten beschikbaar zijn om initiatieven te ondersteunen (zoals grondbeleid, voorrang in procedures, of subsidies);

   ii. Of uitbreiding van de gemeentelijke capaciteit nodig is;
   iii. In hoeverre samenwerking met externe partijen (zoals provincie, corporaties of omliggende gemeenten) ondersteuning kan bieden.

c) Op basis van a & b beleid op te stellen waarin de rol van de gemeente wordt uitgewerkt, inclusief een aangepaste procedure die recht doet aan het specifieke karakter van bijzondere woonvormen, zoals het toelaten van initiatieven van minder dan vijf woningen.

3. Tot slot

De rekenkamer bedankt de betrokken ambtenaren en het college van Borger-Odoorn voor hun bereidheid aan het onderzoek mee te werken. Tevens bedankt zij de onderzoekers van Emma voor de samenwerking. De rekenkamer zal met belangstelling de discussie in de gemeenteraad volgen.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer Borger-Odoorn,

Y. van Slooten

voorzitter