

Onderzoeksopzet

Wonen en woonfraude

Gemeente Diemen

Rekenkamercommissie Diemen

Directeur Rekenkamer

Lauryan Bakker

Contactpersoon Rekenkamer

Elsiemiek Smits-Muis
Ambtelijk secretaris

T. 06-47041491
E. elsiemiek@necker.nl

Datum: 9 april 2021

Inhoudsopgave

Wonen en woonfraude in Diemen	3
1.1 / Waaron dit onderzoek?	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	4
1.3 / De drie thema's toegelicht	4
Plan van aanpak in vier fases	6
Fase 1 / Startgesprek	6
Fase 2 / Beleid in beeld	6
Fase 3 / Uitvoering en doelbereik	7
Fase 4 / Informatievoorziening en sturing	8
Fase 5 / Rapportage en wederhoor	9
Onderzoeksteam en planning	10
3.1 / Onderzoeksteam en planning	10

1

Wonen en woonfraude in Diemen

1.1 / Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Goede en betaalbare woonruimte is schaars, zeker in stedelijke gebieden zoals Diemen. De landelijke ontwikkelingen van 'urbanisatie', 'ontgroening' en 'vergrijzing' van de bevolking zorgen vaak voor een mismatch op de huizenmarkt. Daarnaast is er sprake van een achterblijvende woningbouwproductie en een toename van alleenstaanden. Dit alles zorgt ervoor dat gemeenten steeds moeilijker geschikte woningen kunnen realiseren voor al hun inwoners.

De schaarste op de woningmarkt heeft ook tot gevolg dat woonfraude toeneemt. In toenemende mate is er sprake van illegaal kamerverhuur, illegale toeristische verhuur, onderhuur en andere vormen van woonfraude. Woonfraude heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van het aantal woningen, de betaalbaarheid en ook de leefbaarheid in buurten. Tijdens een thema-avond van de gemeenteraad op 29 oktober 2020 kwam dit onderwerp aan bod, bijvoorbeeld als het gaat om toenemende criminaliteit en overlast in de wijk Holland Park.

De aanpak van woonfraude krijgt veel aandacht, getuige recent onderzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie en Justitie en Veiligheid en de verscherpte aanpak in bijvoorbeeld gemeente Amsterdam. Ook in Diemen krijgt de aanpak van woonfraude de aandacht. De Woonvisie 2018-2023 benoemt maatregelen om woonfraude tegen te gaan en in verschillende projecten bestrijdt de gemeente samen met partners ondermijning en woonfraude (project Scheerlicht en convenant Doorzon). Op het gebied van woonfraude is de samenwerking met deze partners essentieel; (private) verhuurders, woningcorporaties en politie hebben immers allemaal een verantwoordelijkheid op dit thema.

Met dit onderzoek naar wonen en woonfraude in Diemen wil de rekenkamer het woon(fraude)beleid van de gemeente onder de loep nemen. Hoe doelmatig en doeltreffend is (de uitvoering van) het woon(fraude)beleid? Welke doelen worden nagestreefd en hoe ver is de gemeente op streek met het uitvoeren van de voorgenomen plannen? En gezien de grote afhankelijkheid van ketenpartners op dit thema is ook deze samenwerking onderdeel van het onderzoek. Hoe verloopt de samenwerking met partners, welke afspraken zijn gemaakt en welke resultaten worden samen geboekt? Welke verbetermogelijkheden zijn er? In dit onderzoek zullen de partners dan ook actief betrokken worden.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken waar de gemeente Diemen staat in het realiseren van haar ambitie van een geschikte woning voor iedereen en het tegengaan van woonfraude. Hierdoor kan het onderzoek de raad handvatten bieden om het beleid te controleren en waar nodig bij te sturen.

Daarbij richten we de blik zowel naar binnen als naar buiten. We kijken naar de rolname van raad, college en organisatie als het gaat om beleid, strategie en uitvoering (binnen). Omdat de gemeente er niet alleen voor staat, heeft het perspectief van wooncorporaties, huurdersverenigingen en andere partners in het realiseren van doelen op het terrein van wonen en woonfraude **net zo'n prominente plek in dit onderzoek**.

Vraagstelling onderzoek

In het licht van het voorgaande formuleren wij de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is het woon(fraude)beleid van de gemeente doelmatig en doeltreffend, en waar ligt ruimte voor verbetering?

De centrale vraag is uitgewerkt in negen deelvragen: geclusterd naar drie **thema's**: beleid; uitvoering en doelrealisatie; en informatievoorziening en sturing.

Beleid

1. Welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente voor de aanpak van wonen en woonfraude geformuleerd?
2. Hoe zijn de ambities vertaald naar een uitvoeringsprogramma?
3. Met welke partijen wordt rondom het woon(fraude)beleid samengewerkt, welke (contractuele) afspraken liggen hieraan ten grondslag en op welke manier worden resultaten gemonitord?

Uitvoering en doelrealisatie

4. Hoe krijgt de uitvoering van het woon(fraude)beleid vorm in de praktijk?
5. Waar staat de gemeente in het realiseren van de ambities en doelstellingen op het gebied van wonen en woonfraude? Hoe is dat te duiden en te verklaren?

Informatievoorziening en sturing

6. Welke afspraken hebben raad en college gemaakt over de informatievoorziening aan de raad omtrent wonen en woonfraude?
7. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het bereiken van de doelstellingen, de voortgang van de uitvoering en de besteding van de middelen ten aanzien van het woon(fraude)beleid?
8. Welke (sturings)instrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking in de aanpak van wonen en woonfraude? In hoeverre zet de gemeenteraad deze instrumenten in?
9. Welke effecten van het toepassen van deze sturingsinstrumenten zijn te constateren?

1.3 / De drie thema's toegelicht

Hieronder staat een korte toelichting op de drie onderzoeksthema's.

Beleid



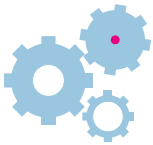
Het evalueren van de effectiviteit van woonfraudebeleid begint met een gedegen analyse van dit beleid. Hierbij is aandacht voor verschillende fases uit de beleidscyclus. Centraal staan de beleidsuitgangspunten en (kwantitatieve en kwalitatieve) doelstellingen die de gemeente – samen met haar partners – heeft vastgelegd op het gebied van woonfraude en de aanpak hiervan, en op welke manier zij die doelen wil bereiken. Vervolgens wordt er gekeken naar de doorvertaling naar **uitvoeringsprogramma's, samenwerkingsverbanden** en het systeem van monitoring, evaluatie en

bijsturing. De gemeente is voor voeren van een effectief beleid op het gebied van woonfraude afhankelijk van de samenwerking met maatschappelijke partners, waaronder wooncorporaties. Het in kaart brengen van de samenwerking met externe partners geeft de onderzoekers een goed beeld van de rolopvatting van de gemeente en de gemeentelijke visie op de rol van maatschappelijke partners. In dit onderzoek besteden wij aandacht aan de wijze waarop die samenwerking is georganiseerd, hoe de rollen zijn verdeeld en welke afspraken er zijn gemaakt met de partners.

Uitvoering en doelrealisatie



We stappen van het papier af om te kijken hoe de uitvoeringspraktijk verloopt. De concrete resultaten, de ervaringen en de succes- en knelpunten, bezien vanuit de gemeente en de partners, staan centraal in dit thema. Aspecten als uitvoeringsinstrumentarium en adaptieve werkwijzen worden hierin meegenomen. Te houden interviews vormen een belangrijke bron van informatie voor het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk.



Doelbereik wordt o.a. bepaald door een effectieve samenwerking, de mogelijkheid en flexibiliteit om op veranderende omstandigheden in te spelen en gedegen beleid. Daarnaast zijn er tal van grotere en kleinere maatregelen en werkwijzen die het doelbereik kunnen bevorderen. Wij brengen in kaart in hoeverre de doelen bereikt zijn en zoeken naar verklaringen voor het wel of niet behalen van de gestelde doelen en ambities.

Informatievoorziening en sturing



Wij zijn ervan overtuigd dat kwalitatief goede informatievoorziening ontstaat vanuit een wisselwerking tussen raad en college. In dit onderzoek gaan we daarom bij het onderzoeken van de kwaliteit van de informatievoorziening niet alleen na welke informatie de raad ontvangt, bijvoorbeeld via raadsinformatiebrieven of P&C-documenten, maar brengen we ook in kaart naar welke informatie de raad zelf op zoek gaat. De raad heeft hiervoor verschillende instrumenten tot zijn beschikking, zoals het stellen van mondelinge, schriftelijke of technische vragen of interpellatie.

Daarnaast helpt het als voor de raad de achtergrond van de gemaakte keuzes inzichtelijk is en als duidelijk is waarom maatregelen al dan niet het gewenste effect sorteren. Zo wordt het voor de gemeente en de raad in het bijzonder mogelijk om op basis van een stevige kennispositie keuzes te maken. Wij brengen in kaart op welke wijze aan de raad wordt teruggekoppeld over de realisatie en het doelbereik van het gemeentelijke beleid rond de aanpak van woonfraude. Een focus op informatievoorziening en de benutting van sturingsinstrumenten betekent dat de rekenkamer concrete aanbevelingen kan doen aan de raad, ter verbetering hiervan.

2

Plan van aanpak in vier fases

Fase 1 / Startgesprek

De projectleider van het onderzoek bespreekt de opzet van het onderzoek in een videoconferentie met een afvaardiging van de rekenkamer. Daarnaast worden werkafspraken gemaakt, vragen we naar uw gewenste betrokkenheid en wordt er vooruitgekeken naar de rapportagefase. In een apart gesprek met de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek, lichten we het onderzoek toe. Zo stellen we de organisatie op de hoogte van onze aanpak, informeren we haar over de mogelijke inzet voor de ambtelijke organisatie en kunnen wij direct het informatieverzoek toelichten.

Fase 1: Samenvatting

Resultaten

- / kennismaking tussen rekenkamer en onderzoeksteam
- / afspraken tussen rekenkamer en onderzoeksteam
- / ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent de informatievraag

Gehanteerde methode

- / startgesprek door middel van beeldbellen

Fase 2 / Beleid in beeld



In fase twee brengen we de ambities en doelstellingen van de gemeente op het gebied van woon(fraude)beleid in kaart. Tevens onderzoeken wij welke resultaten de gemeente heeft bereikt ten aanzien van de gestelde doelen en waarom sommige doelen niet zijn gerealiseerd.

Op welke manier heeft de gemeente Diemen invulling gegeven aan het beleid rond de aanpak van wonen en woonfraude? Welke instrumenten zijn ingezet om de doelen uit het beleid te realiseren?

Deze fase dient als startpunt voor de rest van het onderzoek. Het resultaat is dat we een overzicht verkrijgen van en inzicht in het gevoerde en bestaande woon(fraude)beleid van de gemeente.

Documentanalyse

Met de documentanalyse brengen we aan de hand van (strategische) beleidsstukken en P&C-documenten het woon(fraude)beleid van de gemeente in beeld. We gebruiken daarvoor documenten als de regionale woonvisie, het coalitieakkoord, onderliggende documenten, zoals de begroting en jaarstukken. We verkrijgen op deze wijze

inzicht in de gestelde doelen en ambities, in de beschikbare middelen en in de vastgestelde maatregelen en gemaakte afspraken met derden, zoals de wooncorporaties en huurdersorganisaties.

Interviews

Aanvullend op de documentanalyse houden we interviews met de portefeuillehouder Wonen en beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van woonfraude in de gemeente. Deze interviews geven inkleuring aan de resultaten van de documentanalyse. De interviews richten zich met name op de visie en ambities van de gemeente, en de mate waarin en wijze waarop het beleid tussentijds is bijgesteld. Tevens verkennen we met de gesprekspartners het netwerk van samenwerkingspartners en de rol opvatting van de gemeente.

Digitale vragenlijst

Wij zetten een digitale vragenlijst uit onder samenwerkingspartners en hierbij zullen bijvoorbeeld projectontwikkelaars, woningcorporatie(s) en huurdersverenigingen aanschrijven. In de vragenlijst staat centraal hoe deze partijen betrokken zijn in (de totstandkoming van) het woon(fraude)beleid. Daarnaast vragen wij naar hun ervaringen met de gemeente, in vergelijking met andere gemeenten waar zij actief zijn.

Fase 2: Samenvatting

Resultaten

- / zicht op de totstandkoming en doelstellingen van het woon(fraude)beleid van de gemeente
- / inzicht in de huidige stand van zaken rond de aanpak van wonen en woonfraude alsmede de verantwoording en communicatie daarover van het college richting de gemeenteraad
- / zicht op de sturingsinstrumenten van de gemeenteraad in het kader van het woon(fraude)beleid, in hoeverre deze instrumenten door de raad worden ingezet en wat hiervan het resultaat is

Gehanteerde methoden

- / documentanalyse
- / interviews
- / digitale vragenlijst

Fase 3 / Uitvoering en doelbereik



In deze fase brengen wij de uitvoering en het doelbereik van het woon(fraude)beleid in de gemeente in kaart. We kijken enerzijds naar de doelrealisatie in de achterliggende periode en anderzijds naar de knelpunten en succesfactoren die een rol spelen in de uitvoering en doelrealisatie. Daarnaast brengen we het speelveld verder in kaart (welke maatschappelijke partners zijn er betrokken en welke rol dicht de gemeente hen en zichzelf toe? Welke succes- en knelfactoren ziet de gemeente in de samenwerking met het netwerk van partners). We brengen in beeld in hoeverre de uitvoering en inzet van de maatregelen en het instrumentarium volgens plan verlopen en wat eventuele verklaringen zijn voor afwijkingen. Dit resulteert in een overzicht van de uitvoeringspraktijk en een overzicht van het doelbereik.

Documentanalyse

We bestuderen stukken waarin het beleid is vertaald naar uitvoering en (prestatie)afspraken en waarin over de uitvoering en voortgang daarvan wordt gerapporteerd. Dit zijn bijvoorbeeld uitvoeringsplannen en voortgangsrapportages.

Interviews

In de eerder genoemde gesprekken met de portefeuillehouder en beleidsmedewerkers besteden we eveneens aandacht aan de uitvoering en het doelbereik. Zo vormen we ons een beeld van de stand van zaken van de

uitvoering en zoeken we naar succesfactoren en knelpunten die de uitvoering beïnvloeden. Daarnaast analyseren we de processen naar aanleiding van het geformuleerde beleid. Hoe is het beleid tot uitvoering gebracht, wat is daarvan de stand van zaken en hoe wordt dit verantwoord?

Digitale vragenlijst

In de eerder genoemde digitale vragenlijst ruimen wij een sectie in voor uitvoering en doelbereik. In deze sectie staat centraal hoe de deelnemende partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid en hoe zij het doelbereik hiervan bezien. Daarnaast vragen wij naar hun ervaringen met de gemeente op het vlak van uitvoering en doelbereik, in vergelijking met andere gemeenten waar zij actief zijn.

Fase 3: Samenvatting

Resultaten

- / inzicht in de huidige uitvoering van het woon(fraude)beleid alsmede de monitoring en het doelbereik hiervan
- / inzicht in de succesfactoren en knelpunten
- / inzicht in de manier waarop verschillende partijen uitvoering en het doelbereik in de aanpak van woonfraude van de gemeente (hebben) ervaren

Gehanteerde methoden

- / documentanalyse
- / interviews
- / digitale vragenlijst

Fase 4 / Informatievoorziening en sturing



In de vierde fase gaan we nader in op de informatievoorziening aan de raad en de sturing door de raad. In deze fase kijken we naar hoe de raad is geïnformeerd over de voortgang van het beleid, en eventuele afwijkingen in de uitvoering. Tevens kijken we naar welk initiatief de raad zelf heeft genomen om geïnformeerd te raken. Tot slot bezien we in hoeverre de raad gebruik maakt van zijn sturingsinstrumenten.

Documentanalyse

Om goed zicht te krijgen op de processen rondom het woonfraudebeleid alsmede de communicatie en verhoudingen tussen gemeenteraad en college op dit gebied staan we bij deze elementen stil in de eerder genoemde interviews met de portefeuillehouder en de beleidsmedewerkers. Daarnaast analyseren wij of de gemeenteraad mogelijkheden tot sturing heeft. Indien dit het geval is, bekijken we op welke manier de sturingsmechanismen worden ingezet en wat hiervan het effect is (geweest). Voor deze analyse focussen op de informatievoorziening aan de raad en analyseren in dat kader onder meer verslagen van raads- en commissievergaderingen en raadsinformatiebrieven. Tevens vragen wij bij de griffie een overzicht op van de door raadsleden gestelde vragen over het woon(fraude)beleid en de beantwoording van deze vragen door het college.

Interviews

In de eerder genoemde gesprekken met de portefeuillehouder en beleidsmedewerkers staan we stil bij de al dan niet gemaakte afspraken over informatievoorziening tussen raad en college. Ook bevragen wij de gesprekspartners over hun visie op de wijze waarop de raad zijn controlerende en kaderstellende rol invult.

Digitaal groepsgesprek raadsleden

Een vertegenwoordiging van raadsleden wordt in het kader van de rol van de raad geïnterviewd over informatievoorziening vanuit het college omtrent handhaving van het woon(fraude)beleid. Daarnaast wordt een

verdieping gezocht op de ervaringen van raadsleden rondom verantwoording vanuit het college. Tevens vragen we welke instrumenten de raad heeft ingezet en welk effect de inzet van deze instrumenten heeft gehad. Ook gaan we in op wensen en verbetermogelijkheden op het vlak van verantwoordingsinformatie en inzet van instrumenten.

Fase 4: Samenvatting

Resultaten

- / inzicht in de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van het woon(fraude)beleid
- / inzicht in de sturingsinstrumenten van de raad en de mate waarin de raad deze inzet

Gehanteerde methoden

- / documentanalyse
- / interviews
- / digitaal groepsgesprek raadsleden

Fase 5 / Rapportage en wederhoor

In deze laatste fase van het onderzoek stellen wij het onderzoeksrapport op. Dit rapport bestaat uit een deel met bevindingen (Nota van Bevindingen) en een bestuurlijk deel (conclusies en aanbevelingen). De Nota van Bevindingen wordt bij de ambtelijke organisatie teruggedeed voor een feitenverificatie. Na verwerking van het ambtelijk wederhoor sturen wij de definitieve versie inclusief de conclusies en aanbevelingen voor bestuurlijk wederhoor naar het college. Daarna biedt de rekenkamer het onderzoeksrapport aan de raad aan.

Fase 5: Samenvatting

Resultaten

- / beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag in een bondig onderzoeksrapport

Gehanteerde methode

- / feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
- / rapportage inclusief voorzet conclusies en aanbevelingen

3

Onderzoeksteam en planning

3.1 / Onderzoeksteam en planning

Het onderzoeksteam bestaat uit Daan Jacobs (projectleider) en Irene van den Bosch. Zij voeren dit onderzoek uit in het tweede en derde kwartaal van 2021. Afhankelijk van het verloop van het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor bieden we het rapport omstreeks september 2021 aan de raad aan. De planning ziet er in grote lijnen als volgt uit:

Onderzoeksfase	Periode
Fase 1 – startgesprek	April 2021
Fase 2 – beleid in beeld	Mei 2020
Fase 3 – uitvoering en doelbereik	Mei – juni 2021
Fase 4 – informatievoorziening en sturing	Juni 2021
Fase 5 – rapportage en wederhoor	Juli – augustus 2021