

**REKENKAMER DE BEVELANDEN & THOLEN**

**WOONZORGBELEID**

onderzoeksopzet

Oktober 2024

## **INLEIDING**

Een woonzorgvisie is een integraal beleidsdocument dat de beleidsterreinen wonen, zorg, welzijn en ruimtelijke ordening met elkaar verbindt en er voor zorgt dat er in de toekomst voldoende geschikte woonruimte en zorg en ondersteuning voor ouderen en andere (kwetsbare) aandachtsgroepen in een gemeente is. Praktisch kunnen gemeenten een woonzorgvisie gebruiken als instrument om nieuwe, of herontwikkeling van bestaande, woonzorginitiatieven al dan niet als onderdeel van bijvoorbeeld bredere gebiedsontwikkelingen te beoordelen op wenselijkheid, haalbaarheid, toekomstbestendigheid en kwaliteit. De woonzorgvisie kan ook worden ingezet ter stimulering van woonzorginitiatieven.

Op basis van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) moeten gemeenten vanaf 2026 verplicht een woonzorgvisie opnemen in hun volkshuisvestingsprogramma, en bij het opstellen van lokale prestatieafspraken, naast woningcorporaties en huurdersorganisaties, ook relevante zorgpartijen betrekken. Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting is in behandeling bij de Tweede Kamer.

Tegelijkertijd is door veel gemeenten, al dan niet anticiperend op de nieuwe wet of vanuit een meer eigenstandig ervaren urgentie, reeds een woonzorgvisie opgesteld.

Het is niet zeker dat het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting daadwerkelijk (al dan niet in de huidige vorm) wordt aangenomen. Wel is duidelijk dat er zowel maatschappelijk als politiek een breed besef van urgentie is om in ieder geval 'iets te doen' aan de ontwikkelingen op de woningmarkt, en ook aan de positie van aandachtsgroepen op die woningmarkt.

Vanuit deze actualiteit en het verstrekkende maatschappelijke belang dat hiermee gemoeid is, heeft de Rekenkamer De Bevelanden & Tholen ervoor gekozen onderzoek te doen naar het woonzorgbeleid in de gemeenten op de Bevelanden en Tholen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek. Voorts worden ook de hoofdlijnen van de aanpak en de planning van het onderzoek beschreven.

## **AANLEIDING**

De Nederlandse woningmarkt kampt met een tekort aan passende woningen dat de laatste jaren steeds sterker zichtbaar wordt. Naast 'reguliere' woningzoekenden zijn woningzoekenden uit de zogenoemde aandachtsgroepen hier in hoge mate de dupe van. Met nieuwe wetgeving en met nieuw beleid proberen Rijk, provincies en gemeenten zo goed mogelijk in te spelen op deze problematiek en tot structurele oplossingen te komen. De maatschappelijke, inhoudelijke en financiële belangen die hiermee zijn gemoeid zijn van wezenlijke omvang.

Voor de Rekenkamer De Bevelanden & Tholen ligt in deze overwegingen de primaire aanleiding voor het doen van dit onderzoek.

## **DOELSTELLING**

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in hoe de verschillende Bevelandse gemeenten en de gemeente Tholen hun woonzorgbeleid hebben vormgegeven en na te

gaan in hoeverre dit beleid doelmatig en doeltreffend is. Door de gemeenten ook onderling te vergelijken, kan mogelijk ook van elkaar geleerd worden of, indien van toepassing, wellicht tot een betere onderlinge afstemming worden gekomen.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van het inhoudelijke beleid, de procedures, de uitvoering van het beleid en de organisatie. Zowel voor de gemeenten als voor de inwoners is het immers van belang dat de doelstellingen zoveel mogelijk worden bereikt, en dat dit ook op een zo efficiënt mogelijke wijze wordt gedaan.

## **VRAAGSTELLING**

De hoofdvraag van het onderzoek is:

*Hoe is het woonzorgbeleid van de gemeenten op de Bevelanden en Tholen vormgegeven en in hoeverre functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?*

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe ziet het woonzorgbeleid van de gemeenten op de Bevelanden en Tholen er formeel uit?
2. Hoe is het woonzorgbeleid van de gemeenten op de Bevelanden en Tholen tot stand gekomen?
3. Hoe wordt het woonzorgbeleid van de gemeenten op de Bevelanden en Tholen in de praktijk uitgevoerd?
4. Op welke wijze geeft de raad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het woonzorgbeleid?
5. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in het woonzorgbeleid van de verschillende gemeenten op de Bevelanden en Tholen?
6. In hoeverre functioneert het woonzorgbeleid van de gemeenten op de Bevelanden en Tholen doeltreffend en doelmatig?

Afhankelijk van het verloop van het onderzoek kunnen uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen nog nadere vragen voortvloeien.

## **BELEIDSCONTEXT**

### **Nationale Woon- en Bouwagenda**

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' voor de overheid is. De afgelopen jaren is de rol van de Rijksoverheid op dit gebied echter beperkt geweest. Zo werd in 2010 tijdens de formatie van het kabinet Rutte I het ministerie van VROM opgeheven. Dit ministerie was belast met de zorg voor de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing, de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (milieu) en de ruimtelijke inrichting. De taken voor de ruimtelijke ordening werden verdeeld over andere ministeries (Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken) en gedecentraliseerd naar provincies. Men ging er vanuit dat de markt als vanzelf de problemen en tekorten op de woningmarkt zou kunnen oplossen.

De praktijk wees echter anders uit. Regie is nu gewenst, omdat er – mede als gevolg van de bevolkingstoename – een enorme schaarste aan huizen is. Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (Wvrv) moet ervoor zorgen dat overheden weer kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie zij gaan bouwen. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen zo de regie hernemen op de volkshuisvesting en de woningbouwopgave in het bijzonder. Deze opgave is groot: van 2022 tot en met 2030 zijn 981.000 nieuwe woningen nodig, waarvan twee derde betaalbaar.

Deze woningbouwopgave is uitgewerkt in de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA). In de agenda worden de oorzaken van de wooncrisis, de doelstellingen en de programmatische aanpak voor de komende jaren geschetst. Samen met de belangrijke partners in het woonveld worden de krachten gebundeld om de geconstateerde problemen en oorzaken aan te pakken. Doel van de Nationale Woon- en Bouwagenda is het bevorderen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod in Nederland.

Met gemeenten, provincies en Rijk zijn er afspraken gemaakt over ieders aandeel in het behalen van deze doelstellingen, de zogenaamde Woondeals per provincie.

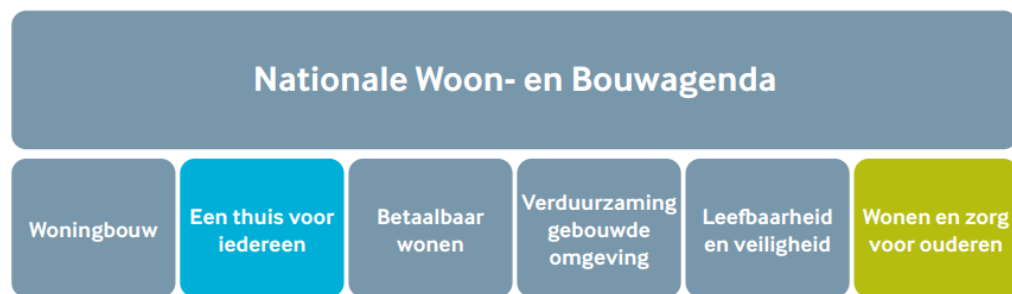
De woondeals zijn het startpunt van een langjarig (tot en met 2030) partnerschap tussen gemeenten, provincies en Rijk, in nauwe samenwerking met corporaties, marktpartijen en maatschappelijke partners. Met de provincie Zeeland zijn in oktober 2022 afspraken gemaakt over het provinciale aandeel in de nationale woonopgave. Hierbij is afgesproken dat de provincie Zeeland tot en met 2030 in totaal met 16.500 nieuwe woningen bijdraagt. In de Zeeuwse Woondeal 2023-2030 wordt een regionale doorvertaling gemaakt van deze afspraak naar de verschillende Zeeuwse gemeenten.

### **Een Thuis voor iedereen/Wonen en zorg voor ouderen**

Het programma 'Een thuis voor iedereen' is het 2e van de 6 programma's onder de Nationale Woon- en Bouwagenda. Dit programma heeft als doel te zorgen voor voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding. Voor ouderen geldt dat het om een zeer grote groep mensen gaat die bovendien door vergrijzing snel toeneemt. Het aantal 75-plussers stijgt van 1,4 miljoen in 2020 naar 2,6 miljoen in 2040. Gegeven deze grote opgave is een apart programma 'Wonen en zorg voor ouderen' (WOZO) ingericht.

Het doel van dit programma is dat ouderen in een geschikte woning en leefomgeving met plezier kunnen wonen en kunnen verhuizen als ze dat willen. Om dat te realiseren moet er, gelet op de vergrijzing, veel voor ouderen worden gebouwd. Door woningen op maat voor ouderen te bouwen, wordt er bovendien een verhuisketen op gang gebracht welke de doorstroming op de woningmarkt in zijn geheel verbeterd.

Figuur 1 Programma's Nationale Woon- en Bouwagenda



### Woonzorgvisies

De zogenaamde woonzorgvisies moeten de basis gaan vormen voor gemeenten om afspraken te maken met woningcorporaties, verhuurders, zorgaanbieders en zorgkantoren over wat mensen uit de aandachtsgroepen en ouderen, naast huisvesting, nodig hebben aan zorg en ondersteuning.

Woonzorgvisies zijn op zich niet nieuw. De voormalige Taskforce Wonen en Zorg stimuleerde gemeenten al om een woonzorgvisie op te stellen. Deze waren vooral gericht op senioren, soms op maatschappelijke opvang en beschermd wonen, en zeer verschillend qua vorm en inhoud. Aangezien dit een document was dat niet wettelijk was voorgeschreven konden gemeenten zelf bepalen met wie en hoe zij de woonzorgvisie opstelden, over welke groepen deze ging en welke inhoud deze had.

Wanneer de [wet Versterking regie op de volkshuisvesting](#) daadwerkelijk in werking treedt, krijgen gemeenten nog twee jaar om een volkshuisvestingsprogramma op te stellen met een visie op wonen en zorg, welke in lijn is met het Wmo-beleidsplan. Hiermee worden de woonopgave en daarmee gerelateerde zorg- en ondersteuningsbehoefte een verplicht onderdeel van het gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma. In de praktijk betekent dit dat de woonzorgvisie een onderdeel van of een bijlage bij het volkshuisvestingsprogramma wordt.

Met het inwerkingtreden van de Omgevingswet in 2024 dienen alle gemeenten een omgevingsvisie op te stellen. Ook Rijk en provincies stellen een omgevingsvisie op. Deze vormen het kader voor de lokale omgevingsvisie. De lokale omgevingsvisie, die wordt vastgesteld door de gemeenteraad, is vervolgens kaderstellend voor het volkshuisvestingsprogramma. Dit programma wordt door het college van B&W vastgesteld<sup>1</sup>. Dit maakt het belangrijk dat wonen en zorg ook als thema wordt opgenomen in de omgevingsvisie.

### Woon(zorg)visie de Bevelanden 2024-2028

Sinds 2013 maken de vijf gemeenten op De Bevelanden afspraken over het wonen in de regio. In de vorm van de Agenda Wonen in De Bevelanden zijn afspraken vastgelegd over woningbouw en inhoudelijke zaken ten aanzien van het wonen, zoals herstructurering, wonen en zorg, huisvesting van arbeidsmigranten en prestatieafspraken met de woningcorporaties. De provincie Zeeland heeft opnieuw het verzoek gedaan te komen tot

<sup>1</sup> Hoewel de voorgestelde wetgeving de taak geeft aan colleges van B&W om binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid een volkshuisvestingsprogramma te maken, zien we dat veel gemeenten kiezen voor intensieve betrokkenheid van de gemeenteraad. Deze stelt het Volkshuisvestingsprogramma niet vast, maar wel de omgevingsvisie en het Wmo-beleidsplan.

actuele afspraken. In 2019 heeft de regio de Woonvisie De Bevelanden 2019-2023 vastgesteld.

In 2021 hebben de vijf Bevelandse gemeenten in het kader van de regionale samenwerking/bestuurlijk platform Samenwerking de Bevelanden (geen GR) gezamenlijk de actielijn 'Beweging op de Bevelandse woningmarkt' opgezet, als onderdeel van de Strategische Uitvoeringsagenda 2022-2030. Deze actielijn is vooral gericht op concrete maatregelen om de slaagkansen van jongeren en starters te vergroten, meer geschikte woon(zorg)voorzieningen voor senioren te bieden en het stimuleren van de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.

Woon(zorg)visie de Bevelanden 2024-2028 is de opvolger van de Woonvisie Regio De Bevelanden 2019-2030. Het is een kaderstellende visie die per gemeente uitgewerkt wordt, maar vaststelt wat de vijf gemeenten samen moeten bereiken. In de coalitieakkoorden (ook wel 'raadsagenda' of 'raadscontourennota' genoemd) hebben de vijf Bevelandse gemeenten hun specifieke aandachtspunten op het gebied van wonen opgenomen. Dat betekent dat dit document ook de basis vormt voor de nieuwe prestatieafspraken met de woningcorporaties.

De gemeenten Goes, Noord-Beveland, Kapelle, Borsele en Reimerswaal, huurdersverenigingen de Bevelanden en HVRB en Beveland Wonen hebben in 2020 gezamenlijk een Raamovereenkomst Prestatieafspraken opgesteld voor de periode 2020-2023. In deze raamovereenkomst zijn de basisafspraken voor de langere termijn vastgelegd. De raamovereenkomst bestrijkt de periode tot en met 2023 en geeft een doorkijk naar de langere termijn. Investerings kunnen hierdoor in perspectief worden geplaatst. Medio oktober 2024 staat de actualisatie van deze raamovereenkomst gepland.

### **Woonvisie Tholen 2021-2026**

In de huidige woonvisie van de gemeente Tholen, welke de woonvisie Tholen 2017-2021<sup>2</sup> opvolgt, worden acties en maatregelen genoemd die de gemeente samen met inwoners en externe partners op wil pakken op het gebied van wonen voor de periode tot en met 2026. Gemeente Tholen zet in op het behouden en versterken van de bestaande (woon)kwaliteiten in de kernen en het buitengebied. Speerpunten in deze Woonvisie:

- kwaliteit van de bestaande woningen omhoog brengen door het stimuleren van woningeigenaren om hun woning te verbeteren, waarbij vooral ingezet wordt op het verduurzamen en het levensloopbestendig maken van woningen. Ditzelfde geldt ook voor de renovatie van corporatiewoningen;
- met aantrekkelijke en gevarieerde nieuwbouw voor woningen zorgen die passen bij de behoefte van (nieuwe) inwoners, waarbij vooral ingezet wordt op bouwen voor doorstroming;
- een betaalbare en beschikbare woningvoorraad voor alle doelgroepen, waarbij ingezet wordt op een balans in vraag en aanbod in de sociale huursector en aandacht voor de beschikbaarheid van woningen voor middeninkomens.

De huidige Thoolse Woonvisie is gebaseerd op trends en ontwikkelingen (landelijke druk op de woningmarkt, vergrijzing, toename thuiswerken na coronacrisis), maar wil tegelijk rekening houden met onzekerheden in de maatschappij (o.a. migratiestromen, economische groei, consumentenvertrouwen). Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen worden de volgende zaken gemonitord:

---

<sup>2</sup> Zie ook Evaluatie Woonvisie 2017-2021.

- eens in de drie jaar wordt er een woningmarktonderzoek uitgevoerd, waarbij Tholen aansluiting zoekt bij de woningmarktonderzoeken die gehouden worden in West-Brabant en Zeeland;
- jaarlijks wordt de woningbouwplanning geactualiseerd waarbij er gekeken wordt hoeveel en welke woningen er het afgelopen jaar zijn gerealiseerd en vooruitgeblikt op het planaanbod voor de komende 10 jaar in kwantitatieve en kwalitatieve zin;
- Gemeente Tholen werkt eens in de drie jaar mee aan het Leefbaarheidsonderzoek Lemon.

In de Woonvisie wordt vermeld dat het woonbeleid van de gemeente Tholen alleen in samenwerking met andere partijen kan worden ontwikkeld en uitgevoerd. Voor het aanbod in de sociale huur is woningcorporatie Stadlander de centrale partner. Daarnaast spelen bewoners, makelaars, ontwikkelaars, werkgevers, zorg- en welzijnsaanbieders en belangenorganisaties een rol bij het woonbeleid. Tijdens een bijeenkomst en door middel van een enquête heeft de gemeente Tholen input voor de woonvisie bij deze externe partners opgehaald en dit meegenomen in het opstellen van de visie. Belangrijk punt van aandacht: Tholen is onderdeel van de woningmarktregio West- en Midden (of Hart van) Brabant. Nieuwe woningbouwplannen worden, naast met provincie Zeeland, ook in deze regio gedeeld.

Gelijktijdig met het opstellen van de woonvisie is de beleidsvisie Zorg en Wonen van de gemeente Tholen opgesteld. In deze visie wordt ingegaan op woonvoorzieningen voor specifieke zorgdoelgroepen. Levensloopgeschikte woningen en voorzieningen die verband houden met de individuele woning, zoals woningaanpassingen, komen niet in de beleidsvisie Zorg en Wonen terug. Deze onderdelen vallen onder de woonvisie.

De woonvisie legt daarnaast de basis voor de prestatieafspraken met woningcorporatie Stadlander en haar huurders. Op basis van de beleidsuitgangspunten uit de woonvisie zijn er prestatieafspraken met de woningcorporatie gemaakt, waarbij de huurdersbelangenvereniging nadrukkelijk wordt betrokken.

In de 'Agenda prestatieafspraken', welke als bijlage is opgenomen in de Woonvisie, worden de opgaven en ambities genoemd waar de gemeente Tholen en woningcorporatie Stadlander de komende jaren samen mee aan de slag gaan. In deze 'Agenda prestatieafspraken' wordt samengevat wat er van de corporatie en huurdersorganisatie gevraagd wordt en wat de gemeente op haar beurt daarbij te bieden heeft. Na vaststelling van de woonvisie zijn mede op basis hiervan de prestatieafspraken opgesteld.

## **NORMENKADER**

De bevindingen van het verdiepende deel van het onderzoek, naar de doeltreffendheid van het woonzorgbeleid, zullen worden getoetst aan een normenkader. De normen of toetsingscriteria zijn instrumenten om te meten of het overheidsbeleid effectief is of kan zijn in alle fasen van de beleidscyclus: beleidsvorming, uitvoering, realisatie, monitoring & bijsturing.

## **AANPAK & PLANNING**

Het onderzoek richt zich op de afgelopen drie jaren, tot heden. Het beleid wordt geïnventariseerd en in kaart gebracht en er wordt nagegaan welke kaders er eventueel door de raad zijn gesteld ten aanzien van het beleid. Vervolgens wordt in beeld gebracht hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, en welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Qua methodiek zal het onderzoek bestaan uit een literatuuronderzoek en een dossieronderzoek. Ter completering van het hieruit resulterende beeld zullen interviews worden gehouden met raadsleden, bestuurders en ambtenaren.

Het onderzoek zal verlopen volgens het algemene onderzoeksstappenplan zoals vastgesteld door de Rekenkamer de Bevelanden & Tholen in zijn missiedocument.

#### 1/ Vooronderzoek

Er vindt een nadere oriëntatie en inventarisatie plaats aan de hand van literatuur, dossiers en eventuele gesprekken met sleutelfiguren. Een en ander mondt uit in het vastleggen van het normenkader van het onderzoek. Een normenkader is een kader waaraan de bevindingen getoetst kunnen worden.

#### 2/ Feitenonderzoek & interviews

Voor het verzamelen van het feitenmateriaal wordt dossieronderzoek gedaan (aantal en welke wordt bepaald na het vooronderzoek).

Voorts worden interviews gehouden met gemeenteraadsleden, leden van de colleges van B&W, de ambtelijke organisaties en eventueel andere partijen.

Het resultaat van het dossieronderzoek en de interviews wordt opgenomen in de nota van bevindingen.

3/ Ambtelijk hoor en wederhoor: Het ambtelijke apparaat kan opmerkingen geven op de feiten zoals verwoord in de nota van bevindingen.

4/ De rekenkamer vult de door het ambtelijke apparaat geverifieerde feiten aan met zijn inhoudelijke aanbevelingen met betrekking tot het onderwerp in het definitieve rapport

5/ Bestuurlijk hoor en wederhoor: De colleges geven hun opmerkingen op de aanbevelingen in het definitieve rapport.

6/ De rekenkamer reageert daarop met een nawoord. Samen met de reacties van de colleges vormt dat uiteindelijk het eindrapport van het onderzoek.

7/ Dit eindrapport wordt voorgelegd aan de gemeenteraden van de Bevelanden en Tholen.

In tijd vertaalt zich dat in onderstaande indicatieve planning:

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| • oktober 2024             | vaststellen onderzoeksopzet                 |
| • november / december 2024 | vooronderzoek                               |
| • januari / februari 2025  | dossieronderzoek                            |
| • maart 2025               | interviews                                  |
| • april / mei 2024         | nota van bevindingen en ambtelijk wederhoor |
| • juni / juli 2025         | definitief rapport en bestuurlijk wederhoor |
| • september 2025           | behandeling eindrapport in gemeenteraad     |

## **BEGROTING**

Qua tijdsbesteding is de inschatting dat voor het vooronderzoek circa 9 dagen benodigd zijn. Het betreft 5 dagen (1 dag per gemeente) voor oriënterende gesprekken en informatieverzameling, 2 dagen voor literatuurstudie inclusief uitwerking normenkader en 2 dagen voor verwerking in de rapportage.



Voor het dossieronderzoek wordt uitgegaan van 2 dagen per gemeente, dus 10 dagen in totaal. De interviews zijn geraamd op 4 gesprekken per gemeente, te weten 1 gesprek met raadsleden, 1 gesprek met (de) portefeuillehouder(s) en 2 gesprekken met betrokken ambtenaren. De interviews worden door twee rekenkamerleden afgenomen. Dit brengt de tijdsbesteding op 20 gesprekken x 2 personen = 40 uur + (1 uur per gesprek) verslaglegging = 60 uur = 7,5 dagen. Voor het dossieronderzoek en de interviews komt het geheel aldus op 17,5 dagen.

Voor het verwerken van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews in de nota van bevindingen zijn naar schatting 5 dagen nodig. Voor het verwerken van het ambtelijk wederhoor en het formuleren van conclusies en aanbevelingen wordt 2 dagen geraamd. Voor het verwerken van het bestuurlijk wederhoor, het formuleren van een nawoord, de eindredactie en (onvoorziene) overige werkzaamheden wordt uitgegaan van een tijdsbesteding van 1 dag.

Schematisch leidt dit tot het volgende beeld van de inzet die naar verwachting nodig is.

Onderzoeksopzet	Gereed
Vooronderzoek	9 dagen
Dossieronderzoek & interviews	17,5 dagen
Nota van bevindingen	5 dagen
Definitief rapport	2 dagen
Eindredactie, onvoorzien, etc.	1 dag
Totaal	34,5 dagen x 8 uur = 276 uren