

Tussen Droom en Daad

Woningbouwbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek

Nota van bevindingen

Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek



Rekenkamercommissie

Dhr. drs. G.M. van Dieren (voorzitter)

Dhr. W.H. Wensink

Mevr. W.M. Nijhof-Groen

Dhr. H.P.M. Teunissen

Dhr. D.J. Gussinklo

Onderzoekers

Drs. H.M. (Maarten) Hoogstad

E.J.M. (Evert) Wolters

Datum

30 mei 2008

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Doelstelling, afbakening en vraagstelling	5
1.3 Fasering van het onderzoek	8
2 Programmaniveau: de ambities van de gemeente Oude IJsselstreek	11
2.1 De weg naar vitaliteit	11
2.2 Samenhang tussen de pijlers	13
2.3 Woningbouwambities: vraag en aanbod	13
2.4 Regionale en provinciale afspraken	16
2.5 Second opinion Kenniscentrum	17
2.6 Randstad 2040 en Pieken in de delta	19
2.7 Toetsing	21
3 Pijlerniveau: beleidsinstrumenten en realisatie woningbouwambities	25
3.1 Het thema Ruimtelijke Ontwikkeling uit OWN 2020	25
3.2 Woonvisie	25
3.3 Nota Grondbeleid (december 2005)	30
3.4 Programmaorganisatie	31
3.5 Programmabegroting 2008 en relatie met provincie	32
3.6 Toetsing	33
4 Projectniveau: Een doelmatige realisatie in de praktijk	37
4.1 Algemeen	37
4.2 Realisatie in de praktijk	37
4.3 Relatie OWN 2020	39
5 Reactie van het college van B&W	40
6 Nawoord rekenkamercommissie	40
Bijlagen: Normenkader	41
Bijlagen: Overzicht gerealiseerde en te realiseren woningbouw	43

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie Oude IJsselstreek heeft onderzoek gedaan naar de onderbouwing van de door de gemeente Oude IJsselstreek geformuleerde ambitie voor woningbouw. Deze ambitie is grotendeels verwoord in het programma Op Weg naar 2020 (OWN 2020). De commissie was geïnteresseerd of de voorwaarden voor een efficiënte realisatie van deze ambitie aanwezig zijn.

Dit onderzoeksonderwerp voldoet aan de criteria die de rekenkamercommissie stelt voor het uitvoeren van een onderzoek. Het onderwerp heeft een substantieel financieel en maatschappelijk belang, is bestuurlijke relevant en kan risicovol zijn. Daarom achtte de rekenkamercommissie een onderzoek naar het woningbouwbeleid van de gemeente zinvol en gerechtvaardigd.

1.2 Doelstelling, afbakening en vraagstelling

1.2.a. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Inzicht verkrijgen in de mate waarin het woningbouwbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek voorwaarden biedt voor een doelmatige realisatie van de geformuleerde groeiambities.

De bovenstaande doelstelling en de verschillende daarin gehanteerde begrippen, verdienen een toelichting en afbakening.

Uit de inleiding bleek dat het aanknopingspunt van dit onderzoek vooral bestaat uit de in 2005 geformuleerde ambitie van de gemeente. De rekenkamercommissie acht het niet mogelijk om deze ambitie in al haar facetten te onderzoeken. De groei van het inwonertal van de gemeente is namelijk van veel zaken afhankelijk. Het vestigingsklimaat wordt beïnvloed door het voorzieningenniveau, de werkgelegenheid in de regio, bevolkingsopbouw, etc. Zonder beperking bestaat het gevaar dat een onderzoek naar de ambities van een gemeente zich op al deze facetten wil richten. De uitvoering van het onderzoek wordt dan ondoenlijk en het onderzoek heeft dan geen grens meer.

1.2.b. Afbakening

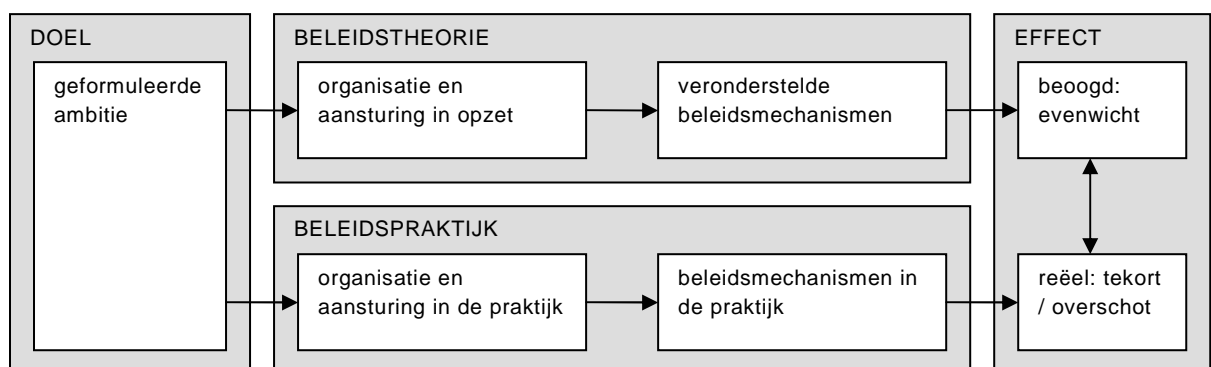
Om het onderzoek af te bakenen heeft het zich beperkt tot het *woningbouwbeleid* van de gemeente. Wel heeft de rekenkamercommissie de groeiambitie geplaatst in de context van de bredere doelstellingen zoals geformuleerd in OWN 2020. Vanwege de afbakening van het onderzoek zal de conclusie van dit onderzoek geen betrekking hebben alle facetten van OWN 2020. De rekenkamercommissie onderzoekt in hoeverre het woningbouwbeleid, dus één onderdeel van OWN 2020, voorwaarden biedt voor een doelmatige realisatie van de geformuleerde groeiambities.

Wanneer we in de bovenstaande doelstelling spreken over “voorwaarden voor een doelmatige realisatie van de geformuleerde groeiambities” doelen wij op twee zaken:

1. Ten eerste is er de herkomst van de door de gemeente geformuleerde *groeiambitie*. Hoe is de gemeente ertoe gekomen de groeiambitie vast te stellen? En hoe volgt het aantal te bouwen huizen uit deze ambitie? Waarop is de verwachte vraag naar woningen gebaseerd? Hier keken we naar de ‘vraagkant’ van de groeiambitie en naar de oorspronkelijke onderbouwing van de geschatte woonvraag in de planperiode 2005-2020.
2. Ten tweede keken we naar de ‘aanbodkant’. Hoe wil de gemeente aan de aldus geschatte woonvraag in de planperiode gaan voldoen? Dit is de vraag naar de (*uitvoering van de*) *beleidstheorie*. Deze vraag gaat in op de veronderstelde beleidsmechanismen en op de inrichting van de organisatorisch aansturing.

Schematisch ziet dit er als volgt uit.

Figuur 1 het verschil tussen beleidstheorie en beleidspraktijk als indicator voor de kwaliteit van het woningbouwbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek



Dit onderzoek wordt ook nog op een andere manier afgebakend. Om het onderzoek enigszins te beperken, hebben we voor deel 2 gebruik gemaakt van twee casestudies; Hutten-Zuid en Eskopje. Hierop wordt later uitgebreider ingegaan.

Van belang voor de insteek en afbakening van dit onderzoek is de vermelding dat de rekenkamercommissie er uitdrukkelijk niet op uit is de gemeente af te rekenen op de huidige realisatie van de gemeentelijke woningbouwambities. Dit onderzoek is gericht geweest op het verkrijgen van inzicht, en wel om daar voor de toekomst iets aan te hebben.

Deze rapportage wil een constructieve bijdrage leveren aan de discussie over, en de verwezenlijking van, de ambities van de gemeente Oude IJsselstreek. De rekenkamercommissie hecht er belang aan te vermelden dat voor zover zij in dit rapport van risico's spreekt, zij niet op zaken doelt die zich *nu al* voor doen of *nu al* 'verkeerd' zouden gaan, maar op gevaar of schade die zich in de toekomst eventueel voor *kan* doen. De indicatie van risico's in deze rapportage is bedoeld om de gemeente aandachtspunten aan te reiken voor de doelmatige realisatie van afgewogen ambities.

1.2.c. Vraagstelling

Centrale vraag

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is in het licht van een doelmatige realisatie van de geformuleerde ambities van de gemeente Oude IJsselstreek de kwaliteit van het woningbouwbeleid in deze gemeente?

Deelvragen

De deelvragen die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest zijn te herleiden tot de schematische weergave in figuur 1 en luiden als volgt:

Beschrijving van onderbouwing woningbouwambitie:

1. Welke woningbouwambitie heeft de gemeente geformuleerd en wat is hiervan de kwantitatieve onderbouwing?

Beschrijving beleidstheorie:

2. Wat zijn de door de gemeente veronderstelde beleidsmechanismen? Met andere woorden: welke variabelen spelen volgens de gemeente een rol in de realisatie van de ambitie?
3. Welke opzet van organisatie en aansturing is volgens de gemeente nodig om invloed uit te oefenen op de veronderstelde beleidsmechanismen?

Beschrijving beleidspraktijk:

4. Hoe zien de beleidsmechanismen er in de praktijk uit? Met andere woorden: welke variabelen spelen in de praktijk een rol voor het al of niet realiseren van de gemeentelijke ambitie?
5. Van welke organisatieopzet en vormen van aansturing maakt de gemeente in de praktijk gebruik om het beleidsmechanisme te beïnvloeden?

6. Zijn de beoogde ambities in de praktijk gerealiseerd?

Toetsing beleidstheorie en beleidspraktijk:

7. In hoeverre voldoet de beleidstheorie aan rekenkamernormen?
8. In hoeverre voldoet de beleidspraktijk aan de door de gemeente zelf geformuleerde beleidstheorie?
9. In hoeverre voldoet de beleidspraktijk aan rekenkamernormen?

Exploratief:

10. Wat zijn mogelijke verklaringen voor het al of niet realiseren van ambities?
11. Kunnen hieruit hiaten of tekortkomingen van de beleidstheorie worden afgeleid?

1.3 Fasering van het onderzoek

Het onderzoek is in verschillende fasen uitgevoerd.

Fase 1. Oriëntatie, opstellen normenkader en caseselectie

De woningbouwambitie is geplaatst in de brede ambities zoals verwoord in OWN 2020. Hiervoor zijn drie oriënterende interviews gehouden met drie sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie. Vervolgens is op basis van beschikbare informatie en van eerder uitgevoerde onderzoeken een normenkader opgesteld. Ook zijn in deze fase op basis van een aantal selectiecriteria twee projecten geselecteerd voor de verdiepende casestudie.

Fase 2. Beschrijving en gedeeltelijke beoordeling ambitie

Aan de hand van een uitgebreide documentenanalyse is een beschrijving gemaakt van de woningbouwambitie van de gemeente Oude IJsselstreek. Dit waren met name gemeentelijke beleidsnota's, projectplannen en regionale afspraken. Deze beschrijving is getoetst aan het normenkader en deels voorgelegd aan een aantal betrokkenen.

Fase 3. Beschrijving en toetsing beleidstheorie

Bestudering van dezelfde documenten heeft geleid tot reconstructie van de gehanteerde theorie. De veronderstellingen die aan de inzet van de beleidsinstrumenten ten grondslag liggen hebben we inzichtelijk gemaakt. Deze reconstructie is eveneens naast het normenkader gelegd.

Fase 4. Beschrijving en toetsing beleidspraktijk

Voor de twee eerder genoemde cases zijn ook de projectdossiers bestudeerd. Gaten in het dossier zijn gevuld door het interviewen van de verantwoordelijk projectleider en enkele externe partners. Doel van deze beschrijving is om vast te kunnen stellen dat het vastgestelde beleid ook in de praktijk wordt toegepast en of de praktijk doelmatig verloopt. De beleidspraktijk is daarom getoetst aan het eigen beleid en aan algemene normen voor doelmatige (project) organisatie.

Fase 5. Exploratie

In deze fase is gezocht naar hiaten en tekortkomingen in de door de gemeente gehanteerde beleidstheorie. Voor deze toetsing hebben we een gesprek gevoerd met een expert op het terrein van bevolkingsdaling en beleid. Deze fase had een exploratief karakter.

Fase 6. Rapportage (inclusief hoor en wederhoor)

Tot slot zijn de bevindingen vastgelegd in een nota van bevindingen. Deze nota is door ambtelijke organisatie gecontroleerd voordat het uiteindelijke rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is voorgelegd aan het college van B&W. De rekenkamercommissie heeft de reactie van het college integraal opgenomen in het eindrapport en nog voorzien van een nawoord.

2 PROGRAMMANIVEAU: DE AMBITIES VAN DE GEMEENTE OUDE IJSSELSTREEK

2.1 De weg naar vitaliteit

Aanleiding

De voormalige gemeenten Gendringen en Wisch zijn per 1 januari 2005 gefuseerd tot de gemeente Oude IJsselstreek. Om de ontwikkelambities van de nieuwe gemeente waar te kunnen maken heeft de gemeenteraad in juni 2005 een strategische visie vastgesteld waarin het gewenste toekomstperspectief voor de gemeente is geschetst.

Op 23 februari 2006 is de visie vertaald naar een ontwikkelingsprogramma: Op weg naar 2020, krachtig in verscheidenheid (verder: OWN 2020). Hieruit blijkt nogmaals de ambitie van Oude IJsselstreek om zich te ontwikkelen tot een vitale plattelandsgemeente. Oude IJsselstreek wil niet meegaan met de sombere verwachting voor de Achterhoek. Uit cijfers van onder andere het CBS blijkt dat de regio Achterhoek op korte termijn geconfronteerd wordt met ontwikkelingen van demografische krimp en de krimp van de potentiële beroepsbevolking. De gemeente wil echter groeien, het voorzieningenniveau in stand houden, meer toeristen naar de regio trekken en de bedrijvigheid in de regio versterken.

Noodzaak van een ontwikkelingsprogramma

Om richting te geven aan de ambitie van de nieuwe gemeente is OWN 2020 opgesteld. Aan de hand van concrete projecten moet er gewerkt worden aan het daadwerkelijk realiseren van de ambitie. De verwachting is dat door het ontwikkelingsprogramma uit te voeren de slechte financiële vooruitzichten voor de gemeente Oude IJsselstreek kunnen worden omgebogen naar een gunstig meerjarig financieel perspectief. In het raadsvoorstel behorende bij het raadsbesluit om OWN 2020 te onderschrijven (23 februari 2006) wordt dit financiële argument aangehaald.

Een vitale plattelandsgemeente, dat is dus wat Oude IJsselstreek wil zijn. In OWN 2020 is aan de hand van vier pijlers op hoofdlijnen uitgewerkt wat de gemeente daaronder verstaat. OWN 2020 bevat 43 projecten, deze projecten zijn uitgewerkt in deelscenario's en meerjarige ontwikkelingsplannen. Met de implementatie van het programma is eind 2006 gestart en per juli 2007 is er een projectmanager OWN 2020 aangetrokken die de verantwoordelijkheid heeft voor het projectbureau OWN 2020. Het projectbureau valt onder verantwoordelijkheid van de directie en heeft een tijdelijk karakter.

Ontwikkelingsprogramma OWN 2020: Vitale plattelandsgemeente met 47.000 – 50.000 inwoners	
Pijlers	Aantal project
Leefbaarheid (voorzieningen, centrumplannen, wijkverbeteringen, plattelandsonwikkeling)	19
Ruimtelijke ontwikkeling (IRIS, zoeklocaties)	14
Economische ontwikkeling (bestaande en nieuwe industrieterreinen)	5
Recreatie en toerisme	4

Kanttekeningen

In de raadstukken worden er door het college enkele kanttekeningen geplaatst bij het ontwikkelingsprogramma. In het raadsvoorstel van 23 februari 2006 wordt gesteld dat het voeren van actieve grondpolitiek een zeker risico met zich meebrengt; de ambities op onderdelen met andere gemeenten moeten worden gedeeld en dat om geen concurrent van zichzelf te worden de marketing weloverwogen plaats moet te vinden. Als meest bepalende factor voor succes wordt echter de samenhang tussen de verschillende pijlers en deelscenario's genoemd (zie ook paragraaf 2.2.).

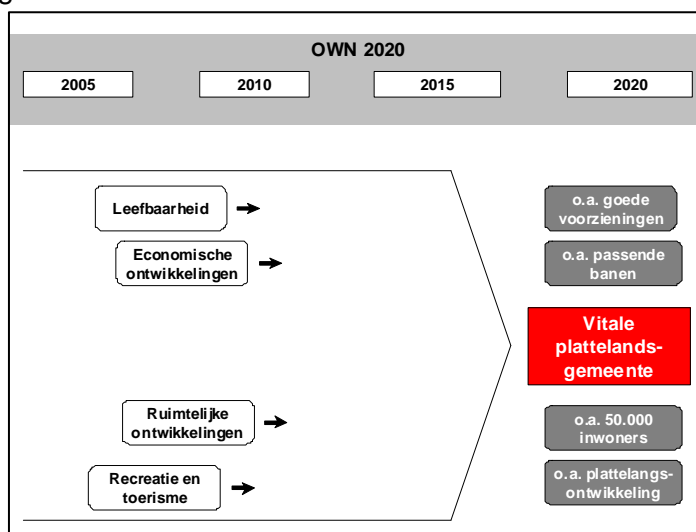
Verantwoording en concretisering van de visie

De thema's en deelscenario's worden verder uitgewerkt in meer afgebakende beleidsplannen. In het eerste kwartaal van 2008 is er bijvoorbeeld een geactualiseerde woonvisie door het college vastgesteld en heeft het programmabureau OWN 2020 zich gebogen over een communicatie- en marketingplan. Het ontwikkelingsplan Voorzieningen komt naar verwachting in oktober 2008 in de raad, een kaderstellend Landschapsontwikkelingsplan is voorzien in de raad van april. Op verzoek van de raad wordt voor het einde van het jaar een Toeristisch Ontwikkelingsplan (TROP) aangeboden.

Sinds 2007 wordt jaarlijks via de programmabegroting het concrete actieprogramma met bijbehorende financiële paragraaf vastgesteld. De gemeenteraad zal gedurende de gehele planperiode via de cyclus van de Bestuursrapportage tweemaal per jaar een voortgangsrapportage ontvangen, zo blijkt uit het eerder genoemde raadsvoorstel. Uit de programmabegroting 2008 blijkt dat de verantwoording primair op projectniveau plaatsvindt. Het eerste totaaloverzicht over alle binnen OWN 2020 vallende projecten heeft de raad in de vorm van een presentatie ontvangen op 10 april 2008.

2.2 Samenhang tussen de pijlers

De pijlers staan niet los van elkaar. OWN 2020 moet gezien worden als een integraal ontwikkelingsprogramma waarin doelen in samenhang met elkaar moeten worden gerealiseerd. Het genereren van meer inwoners betekent meer vraag naar voorzieningen. Meer toeristen betekent meer werkgelegenheid. Meer werkgelegenheid betekent weer meer vraag naar personeel, personeel dat ook weer ergens moet wonen. De ambitie is uiteindelijk vitaliteit, niet het realiseren van het absolute subdoel per individuele pijler. Overigens is nog niet voor alle vier de pijlers concreet gemaakt wat dat subdoel is.



Doelen en ambities per pijler zijn dus tevens het middel voor doelrealisatie in een andere pijler. De gedachte is dat pas in gezamenlijkheid de resultaten zorgen voor vitaliteit. Het is daarom bijvoorbeeld lastig om de woningbouwambities sec te beoordelen. Een grote hoeveelheid woningen, zonder ontwikkelingen op de andere terreinen, biedt geen garantie voor vitaliteit. Omgekeerd is vitaliteit met een minder grote groei wel denkbaar, zo is de redenatie die in de interviews met college en ambtenaren naar voren is gekomen.

2.3 Woningbouwambities: vraag en aanbod

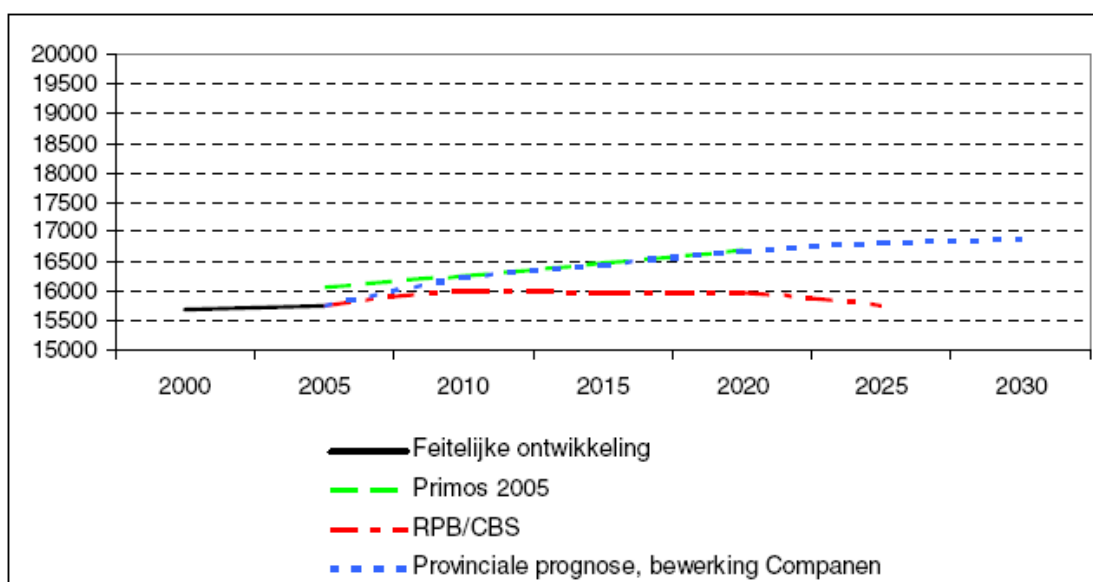
Woningaanbod

Als gevolg van een geringe productie van woningen de afgelopen jaren is er een feitelijk tekort ontstaan op de lokale en regionale woningmarkt van ongeveer 400 woningen. De verwachting is dat de vraag naar woningen op korte termijn nog verder zal toenemen; per woning wonen steeds minder mensen (gezinsverdunding). Ook het type woningen waar vraag naar is zal veranderen. Er komt meer vraag naar niet al te grote woningen voor een redelijke huurprijs en naar grondgebonden woningen. De vraag naar appartementen is minder groot. Bovenstaande ontwikkelingen leiden tot een behoefte aan uitbreiding en transformatie van de bestaande woningvoorraad (zie grafiek 2.1). Er zullen meer woningen moeten komen om aan de vraag te kunnen voldoen. Op korte termijn worden woningen dus niet gebouwd voor eventuele nieuwkomers in de regio, maar vooral om een huidig tekort weg te werken.

In de interviews zeggen ambtenaren en het college daar het volgende over: *“Zolang mensen nog drie jaar op een wachtlijst moeten staan voordat zij een woning krijgen, is er voor de gemeente geen reden om terughoudend te zijn in haar woningbouwambitie”* en *“Bovendien lukt het ook veel van de gemeenten in*

de regio nog niet om een hoge productie te realiseren, daar kan Oude IJsselstreek voorlopig nog op meeliften". Verder heeft de gemeente vertrouwen in signalen uit de markt "Projectontwikkelaars willen ook niet bouwen voor leegstand".

Grafiek 2.1. Geprognosticeerd aantal huishoudens



Bron: CBS, CBS/RPB-prognose 2007, Primosprognose 2005, bevolkingsprognose provincie Gelderland 2007, bewerking Companen

Woningproductie

Begin 2005 had de gemeente een woningvoorraad van ongeveer 15.800 woningen en kende Oude IJsselstreek een kleine 40.000 inwoners. Volgens de demografische prognoses van Primos, het CBS en de Provincie Gelderland zal Oude IJsselstreek in 2020 tussen de 38.000 en 39.000 inwoners tellen. Rekening houdend met actuele trends staat hier, afhankelijk van welke prognose je hanteert, een benodigde woningvoorraad tegenover tussen de 16.000 en 16.600 woningen. In OWN 2020 zet de gemeente in op een mogelijke groei naar 47.000 inwoners in 2015 en eventueel 50.000 in 2020. In grafiek 2.2. is deze ambitie met de gele lijn (op simpele lineaire wijze) aangegeven.

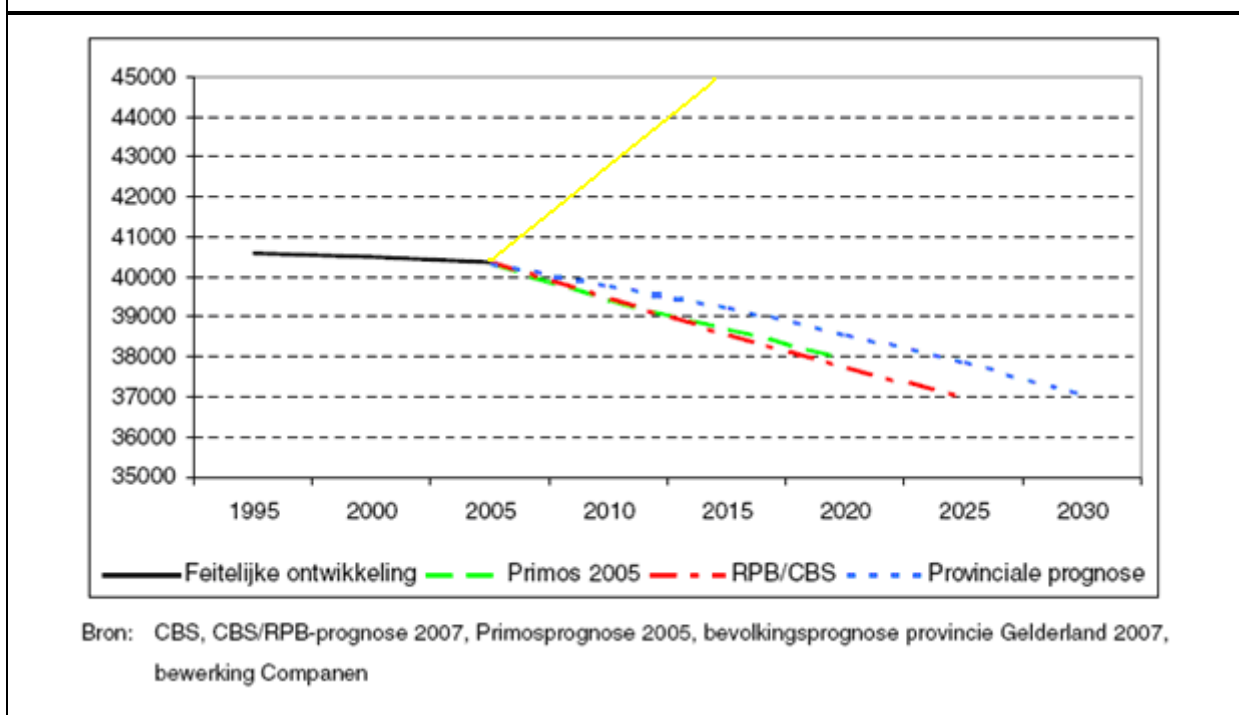
Om de ontwikkeling naar 50.000 inwoners te kunnen bewerkstelligen is volgens berekening van de gemeente de bouw van 3.800 extra woningen nodig. In totaal heeft de gemeente op dit moment plannen in ontwikkeling, variërend van visie tot realisatie, die om en nabij de 2.400 woningen liggen. Een groot deel van de huidige plannen komt voort uit de eerdere woningbouwprogramma's. De twee Lokaal Kwalitatief Woonprogramma's voorzien in de bouw van circa 2.400 woningen in de periode 2005-2015. Hierbij gaat het vooral om inbreidingsplannen

en ligt het initiatief veelal bij derden. In het ontwikkelingsprogramma ligt de nadruk vooral op de bouw van de overige 1.400 woningen. Deze ontwikkeling gebeurt conform de zoeklocaties in bestaande provinciale en gemeente plannen en binnen de contouren van IRIS (Intergemeentelijk Regionale Inrichtingsschets). Een deel van deze plannen dateert al van voor 1998.

Vraag naar woningen

Bij ongewijzigd beleid zou de regio Achterhoek als gevolg van demografische ontwikkelingen op langere termijn te maken krijgen met een krimpende bevolking en een afnemende woningbehoefte. De gemeente Oude IJsselstreek is zich hiervan bewust, maar “werkt graag mee aan het tot stilstand brengen van deze vrij sombere ontwikkelingen”, aldus OWN 2020.

Grafiek 2.2 Geprognosticeerd inwoneraantal



De gemeente ziet meerdere mogelijkheden om nieuw beleid te maken en als gemeente toch te groeien. Zo is er een grote groep mensen (6000-8000) die wel in Oude IJsselstreek werkt, maar er nog niet woont. Een deel hiervan kan mogelijk verleid worden naar de gemeente te verhuizen. Ook is er een groep mensen die woont in de meer verstedelijkte gebieden Deventer, Nijmegen en Arnhem. Oude-IJsselstreek kan die mensen meer woonkwaliteit bieden. Verder wordt er rekening gehouden met een groep mensen die het Westen van het land verlaat om zich te vestigen in het landelijkere, relatief beter bereikbare en rustigere Oosten. Tot slot denkt Oude-IJsselstreek inwoners van buurgemeenten aan te kunnen trekken (meer hierover in hoofdstuk 3).

2.4 Regionale en provinciale afspraken

Totaal aantal woningen in de Achterhoek

De provincie Gelderland verwacht dat er in de periode 2005-2015, in de regio Achterhoek ongeveer 10.000 nieuwe woningen nodig zijn om aan de vraag te kunnen voldoen, zo blijkt uit het structuurplan van de Provincie. Afspraken over dit aantal zijn in hetzelfde plan vastgelegd. De verdeling van dit aantal woningen over de verschillende gemeenten in de regio is tegenwoordig primair een aangelegenheid van de regio zelf, dit in tegenstelling tot werkwijze die voorheen werd gehanteerd, waarbij iedere gemeente een contingent kreeg. Gezamenlijk hebben de gemeenten plannen in voorbereiding voor de realisatie van ongeveer 16.000 woningen.

Met het oog op planuitval heeft de provincie er geen bezwaar tegen dat gemeenten ongeveer 30% meer plannen in voorbereiding hebben dan benodigd. Het aantal van 16.000 acht de provincie echter wel erg hoog, zo blijkt uit de interviews. Zeker als je het aandeel van de gemeente Oude IJsselstreek in het totaal beziet (14% van de inwoners, 25% van de plannen, 38% van het streefaantal van de provincie). De provincie zet zowel in de interviews als in enkele brieven die naar de gemeente zijn verstuurd vraagtekens bij de haalbaarheid en de wenselijkheid hiervan. Daar komt bij dat er in de regio 'gebundeld' wordt. De gemeente Doetinchem is een bundelingsgebied van de regio. Dat betekent dat de procentuele groei van het aantal woningen in Oude-IJsselstreek niet groter mag zijn dan die in Doetinchem, dit om de regiofunctie van Doetinchem kracht bij te zetten. Op 11 april 2006 heeft de provincie, bij hoge uitzondering, de raad per brief geïnformeerd over de bezwaren die de provincie ziet. De aanleiding was het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet voor OWN 2020. Gezien het totale aantal van 10.000 woningen dat in de regio beschikbaar is, vindt de provincie het niet verstandig dat de gemeente Oude IJsselstreek er hier 3.800 van voor haar rekening neemt. Later heeft de provincie vooral haar bezwaren geuit tegen de wijze waarop de bevolkingsgroei alvast was ingeboekt in de begroting (zie hoofdstuk 3). Overigens heeft de provincie ook een belangrijke rol gespeeld in de realisatie van enkele grote woningbouwprojecten in Oude IJsselstreek, waaronder De Hutten (zie paragraaf 4.2).

Volgens de provincie bestaat het risico dat de bestuurlijke verhoudingen van Oude IJsselstreek met de provincie, met de regio en met de buurgemeenten door de gemeente op het spel worden gezet. Als regio heb je samen een aantal woningen te realiseren, één gemeente snoept daar nu wel een erg groot deel van op. Hiermee ga je als het ware de concurrentie aan met je buurgemeenten. De provincie ziet echter nog geen reden tot actief handhaven. Voor de regio Achterhoek geldt dat bij een recente kerntakendiscussie het thema wonen niet als prioriteit benoemd. Met andere woorden, ten aanzien van wonen ziet de regio voor zichzelf geen urgentie op dit moment.

De gemeentelijke organisatie van Oude IJsselstreek geeft aan dat veel van de projecten in goed overleg met de provincie Gelderland zijn opgenomen en ook passen in de visie van de provincie. Ook geeft ze aan dat er op bestuurlijk niveau goed overleg is met de buurgemeenten en de Regio Achterhoek. Daarbij is de insteek om ontwikkelingen samen op te pakken en niet te handelen vanuit onderlinge concurrentie of rivaliteit.

2.5 Second opinion Kenniscentrum

De rekenkamercommissie heeft de ambities van de gemeente Oude IJsselstreek zoals verwoord in OWN2020 voorgelegd aan het Kenniscentrum Bevolkingsdaling en beleid. Dit kenniscentrum is gespecialiseerd in onderzoek naar structurele bevolkingsdaling en de mogelijkheden voor beleidsinvloed hierop. We hebben het kenniscentrum gevraagd in hoeverre je met beleidsmaatregelen invloed uit kunt oefenen op de groei van je gemeente en de mate waarin de groeiambities van Oude IJsselstreek realistisch zijn. De analyse van het kenniscentrum staat niet op zichzelf. De analyse en aanbevelingen sluiten aan op het in maart 2008 verschenen rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen.¹

Tabel 2.1. Bevolkingsontwikkeling in 2007 in Oude IJsselstreek en de regio Achterhoek			
		Oude IJsselstreek	Achterhoek
Bevolking op 1 januari		40.068	401.729
Levendgeborenen		399	4.011
Overledenen		391	3.566
Geboorteoverschot		8	445
Migratiesaldo		-156	-417
Bevolkingsgroei		-148	28
Bevolking op 31 december		39.920	401.757
<i>In procenten van de bevolking</i>			
Geboorteoverschot		0,02	0,11
Migratiesaldo		-0,39	-0,10
Bevolkingsgroei		-0,37	0,01

De demografische ontwikkelingen in de regio waar een gemeente in ligt zijn van doorslaggevend belang voor de vraag of groeiambities realistisch zijn. Gemeenten die in een groeiregio liggen kunnen ervoor kiezen om als gemeente zelf ook mee te groeien. Beleid kan dan bijdragen aan het realiseren van die groei. Voor gemeenten in een krimpregio ligt dat anders. Voor deze gemeenten is groei geen optie, aldus het Kenniscentrum. De regio Achterhoek is een krimpregio, de komende jaren zal de omvang van de bevolking in de regio afnemen. Het

¹ *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën*. Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor de Financiële Verhoudingen, maart 2008.

kenniscentrum acht een *substantiële* bevolkingsgroei in de gemeente Oude IJsselstreek daarom irrealistisch.

De landelijke en regionale demografische ontwikkelingen zijn niet te beïnvloeden. Een onzekere en deels beïnvloedbare factor is het migratiesaldo. Het migratiesaldo is de optelsom van de mensen die binnen de gemeente gaan wonen en zij die wegtrekken uit de gemeente. Op het migratiesaldo kun je als gemeente enige invloed uitoefenen door maatregelen te nemen die ertoe bijdragen huidige inwoners te behouden en nieuwe inwoners aan te trekken. Het bouwen van kwalitatief goede huizen, het in stand houden van een goed voorzieningsniveau en het investeren in recreatie en toerisme kunnen allemaal een positief effect hebben op het migratiesaldo. Inzetten op extra werkgelegenheid zal daarbij overigens weinig effect hebben: Gezien de toenemende krapte op de arbeidsmarkt (dus een overschot aan werk en een tekort aan werknemers) zal werkgelegenheid een minder bepalende factor zijn.

Het aantrekken van werknemers vanuit de Randstad acht het Kenniscentrum niet kansrijk, zowel vanuit de eerder genoemde krapte op de arbeidsmarkt en de toch relatief grote afstand naar de Achterhoek.

Het migratiesaldo was de afgelopen 3 jaar negatief in de gemeente Oude IJsselstreek. Dat betekent dat er meer mensen uit de gemeente zijn vertrokken dan er zijn komen wonen. Volgens de prognoses van PRIMOS en CBS/RPB zal dit saldo ook de komende jaren negatief zijn. Het opheffen van dit negatieve migratiesaldo acht het kenniscentrum als het hoogst haalbare voor de gemeente Oude IJsselstreek. De natuurlijke aanwas van de bevolking lag in 2007 in de omringende gemeenten wat hoger dan in Oude IJsselstreek. Ook was het migratiesaldo in de omliggende gemeenten minder negatief dan in Oude IJsselstreek. Hier liggen in beperkte mate kansen voor de gemeente Oude IJsselstreek.

Een plausibele bevolkingsprognose (en dus niet een wensprognose) voor Oude IJsselstreek is volgens het Kenniscentrum uitgaande van drie scenario's (laag, midden en hoog) -0,2%, -0,1% en 0,0%.

Het blijven inzetten op substantiële groei zou negatieve gevolgen kunnen hebben.

1. Risico's in voorzieningenbeleid. Als je het voorzieningenbeleid gaat afstemmen op een te optimistische groei van je inwoners gaat het voorzieningenbeleid niet slagen. Meer woningen leidt bovendien niet tot meer voorzieningen, omdat het schaalniveau toeneemt als gevolg van o.a. mobiliteit. Dat vraagt dus specifiek voorzieningenbeleid, zoals efficiëntere voorzieningen en het combineren van voorzieningen.
2. Regionale concurrentie om inwoners: analoog aan wat de provincie als risico ziet, ga je in dezelfde vijver vissen als de gemeenten in de regio, met als gevolg concurrentie tussen gemeenten in dezelfde regio. Op regioniveau is dat niet effectief, met veel moeite zal een individuele gemeente daar (tijdelijk) van kunnen profiteren.

3. Inefficiëntie: je investeert veel geld in bouwprojecten en flankerend beleid dat relatief weinig effect zal sorteren. Ontwikkelaars zullen mogelijk afhaken wanneer woningen niet verkocht raken en (delen van) projecten eventueel worden afgeblazen.

Dit betekent niet dat je moet stoppen met de bouwactiviteiten. In de eerste plaats omdat het huidige woningtekort moet worden weggewerkt. In de tweede plaats zullen de demografische ontwikkelingen en de stijgende welvaart zorgen voor een vraag naar andere typen woningen. Het woningaanbod moet daar wel op worden aangepast. Dit zal echter tot gevolg hebben dat de nadruk op nieuwbouw automatisch zal leiden tot sloop elders.

Samenvattend is het kenniscentrum positief over het beleid van de gemeente ten aanzien van de inzet op vitaliteit; een groei in kwaliteit biedt gemeenten in krimpregio's een interessant toekomstperspectief. De groei in kwantiteit zoals die in OWN2020 is verwoord kunnen we op basis van deze externe toetsing echter als niet realistisch bestempelen. Niet realistisch en gezien de mogelijke negatieve gevolgen ook als niet wenselijk.

2.6 Randstad 2040 en Pieken in de delta

De ambtelijke organisatie van de gemeente Oude IJsselstreek geeft naar aanleiding van de hoor en wederhoor procedure aan dat het streven naar vitaliteit ondersteund wordt door andere beleidsmakers in den lande. Leidend is een visie op de toekomst waarin de gemeente zich onderscheidt door lef en ambitie te tonen. Daarbij ontleent de gemeente inspiratie aan deskundigen die de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland benaderen vanuit een breder perspectief dan het demografische. Bereikbaarheid, kwaliteit van wonen, werken en leven en klimaatbestendigheid zijn en worden in deze visie veel meer een leidend principe voor de locatie van bedrijven en de vestiging van mensen.

De gemeente baseert zich voor deze visie onder meer op de landelijke startnotitie 'Randstad 2040' die primair gericht is op het versterken van de Randstad, maar die de economische positie van de Randstad ook koppelt aan Nederland als geheel. In Randstad 2040, maar ook in het 'Urgentieprogramma Randstad' worden knelpunten benoemd voor de ontwikkeling van de Randstad. Gewezen wordt op het qua mobiliteit vastlopen van de Randstad, een tekort in het leefklimaat en bestuurlijk onmacht en drukte. Oplossingen in het Urgentieprogramma zijn primair gericht op de stadsregio's in de Randstad zelf, maar ook wordt in de nota gevraagd om draagvlak vanuit andere regio's in Nederland. Samenwerking met regionale bestuurders en maatschappelijke partijen worden benoemd als voorwaarde voor succes. Regionale bestuurders worden opgeroepen het Urgentieprogramma Randstad in de gemeenteraad en provinciale staten te bespreken om de aanpak aan te scherpen en het draagvlak van de uitvoering te verhogen.

Een ander voorbeeld van een bredere insteek dan de demografische is te vinden in de landelijke nota voor economische ontwikkeling 'Pieken in de delta'. Daarin wordt het bovengemiddelde groeicijfer van industrie in Oost-Nederland verklaard door congestie en ruimtegebrek in West-Nederland, maar ook door het aantrekkelijke woon- en werkklimaat.² In de nota worden onder meer de volgende uitdagingen benoemd:

- ontwikkeling van hoogwaardige vestigingslocaties, waarbij de kwaliteit van het landschap in de omgeving overeind blijft;
- versterking van de grensoverschrijdende oriëntatie van overheden, kennisinstellingen en bedrijven.

De gemeente Oude IJsselstreek sluit hierbij aan en wil een rol spelen in het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederland door zich te richten op de verbinding met Duitsland.

In de onderstaande tabel geven wij een weergave van voorbeelden die ons zijn voorgehouden en waarmee de gemeente onderbouwt dat ze aan de slag is met de leefbaarheid van de gemeente, het aantrekken van werkgelegenheid en groei in termen van kwaliteit, en met de uitwerking daarvan ten aanzien het aantal inwoners en de woningbouw.

Voorbeelden van initiatieven Oude IJsselstreek	
De concept marketingstrategie is gereed. Deze komt eind juni 2008 in het college. Hierin staat verwoord hoe de gemeente zichzelf in de markt zet, gerelateerd aan t.o.v. anderen onderscheidende projecten.	Op 26 mei worden de prestatieafspraken besproken die de gemeente met Wonion maakt om gezamenlijk de woningbouwambitie waar te maken. De prestatieafspraken zullen voor de zomervakantie 2008 definitief zijn vastgesteld.
De raad is op eigen initiatief kaderstellend met het voorzieningenniveau aan de slag. In november 2008 neemt hij daarover een besluit.	Er is zeer onlangs een fonds in het leven geroepen door Stichting Stadsherstel Terborg (particulier initiatief) om in samenwerking met de gemeente de niet goed ogende plekken (in bv. Terborg en Vogelbuurt) aan te pakken.
We hebben bereikt dat het bedrijf Etna weer terug in onze gemeente komt (in Ulft). De bouw daarvan is gestart.	De planfase van het Landschapontwikkelingsplan (LOP) is afgerond. De realisatiefase start nu. Dit leidt de komende jaren tot aanleg van nieuwe fietspaden en de verhoging van de kwaliteit van natuurgebieden.
Het initiatief is genomen om binnen 2 jaar een hotelopleidingscentrum te vestigen in het ketelhuis op de DRU. Dit draagt bij aan o.a. het behouden van jongeren.	Met de type woningen in woningbouwprojecten doet de gemeente vooraf onderzoek naar het gat in de markt. Dit heeft in Akkermansweide geleid tot een combinatie van woningen (herenhuizen) in verschillende stijlen, in combinatie met water/haventje. Dit leidt tot een andere beleving van Oude IJsselstreek. OPP (de partner) richt zich met name op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen in niet te makkelijke situaties.
Op 5 juni is er een interactieve avond belegd van	Oude IJsselstreek participeert in het regionale

² De groei van de industrie in Oost-Nederland is bovengemiddeld. De totale economische prestaties van de regio zijn echter gemiddeld.

<p>bestuurders met ondernemers, bedrijven en andere instanties om de Oude IJsselstreek toeristisch en recreatief nog beter op de kaart te krijgen.</p>	<p>bedrijventerrein (RBT). Dit komt voor Oude IJsselstreek op een gunstige lokatie (makkelijk bereikbaar via snelweg). In de raad van oktober 2008 wordt de raad voorgelegd op welke wijze de gemeente daarin gaat participeren (ook financieel).</p>
--	---

Daarnaast heeft de gemeente in de nabije periode een sessie met mensen van buiten de gemeentelijke organisatie die van gedachten willen wisselen over hoe zij kunnen bijdragen aan een vitale gemeente Oude IJsselstreek en daarmee aan het inwoneraantal. Hier zitten mensen bij die ingangen hebben in Den Haag en die concreet een vraag hebben vanuit hun bedrijf, onderwijsinstelling of anderszins om zich in Oude IJsselstreek te vestigen. De zaken die hieruit voortvloeien worden afhankelijk van de inhoud meteen uitgevoerd, ingepland om uit te voeren of opgenomen in de strategische nota voor uitvoering op langere termijn.

2.7 Toetsing

Toetsingskader

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de mate waarin het woningbouwbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek voorwaarden biedt voor een doelmatige realisatie van de geformuleerde groeiambities. In dit hoofdstuk hebben we daarvoor onder andere het ontwikkelingsprogramma OWN 2020 nader bestudeerd. Om tot een doelmatige realisatie te kunnen komen moeten de geformuleerde woningbouwambities in OWN 2020 goed zijn onderbouwd, indien nodig worden bijgesteld, rekening houden met flankerend beleid en zijn vertaald in concrete beleidsdoelen. De beleidsdoelen moeten vervolgens zijn beschreven in vastgesteld beleid, onderling consistent zijn en realistisch.

Samenhang met flankerend beleid

De woningbouwambities worden goed in samenhang gezien met andere beleidsterreinen. In de bestudeerde documenten en de gesprekken wordt de noodzaak van een integrale benadering veelvuldig benadrukt en worden ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen met elkaar in verband gebracht. Het is positief dat de ambities zijn vastgesteld door de gemeenteraad en intern grotendeels consistent zijn. Alleen de woonvisie is hierop een uitzondering (zie hoofdstuk 3). OWN 2020 geeft duidelijk weer wat de ambities van de nieuwe gemeente zijn.

Vertaling van ambities in beleidsdoelen

Minder positief is de concretisering van de ambities. De ambities zijn niet altijd vertaald in concrete beleidsdoelen. Zo is bijvoorbeeld nergens uitgewerkt wat vitaliteit exact is. En aangezien vitaliteit volgens het college het hoofddoel van OWN 2020 is, maakt dit de sturing door college en raad lastig en is de politieke discussie moeilijk te voeren. Doordat de ambities nog niet zijn vertaald in concrete

beleidsdoelen ontstaat er ruimte voor verschillende interpretaties van de ambities en zijn er geen SMART -geformuleerde doelstellingen. Dat vitaliteit het doel is, en niet de groei naar een 47.000 inwoners, is niet voor alle betrokkenen even helder. De actuele woonvisie is een eerste beleidsnota waarin deze concretisering wel plaats vindt. Deze concretisering sluit echter niet geheel aan op de ambities uit OWN 2020 (zie ook hoofdstuk 3). Beleidsnota's ten aanzien van de andere pijlers uit OWN zijn in ontwikkeling en staan voor de rest van 2008 op de agenda.

Realistische onderbouwing van de woningbouwambities

Een onderbouwing voor het streefaantal van 47.000 inwoners in 2015 is niet aangetroffen in het beleid. Waarom juist dit aantal inwoners, waarom bijvoorbeeld geen 52.000 of 42.000? Zolang er sprake is van ambities is realisme wellicht minder belangrijk, het geeft immers vooral een richting aan. Zodra de ambities echter vertaald moeten worden in concrete plannen, projecten en controleerbare doelstellingen is realisme echter juist van groot belang.

De huidige onderbouwing is te mager om de groei uit OWN 2020 aannemelijk te maken. De beperkte invloed van beleid, het negatieve migratiesaldo, de demografische ontwikkelingen en de ingezette weg in de woonvisie wijzen er niet op dit aantal daadwerkelijk gehaald gaat worden.

De ambtelijke organisatie van de gemeente Oude IJsselstreek geeft aan dat het streven naar vitaliteit niet primair ingegeven is door demografische doelstellingen zoals verwoord in OWN2020. De gemeenste streeft naar vitaliteit en leefbaarheid. De gemeente baseert zich voor deze visie onder meer op de landelijke startnotitie 'Randstad 2040' en 'Pieken in de delta'. De rekenkamercommissie waardeert het feit dat de gemeente alle mogelijkheden aanpakt en hier ambitieus invulling aan wil geven. De commissie constateert echter dat veel van deze beleidslijnen op dit moment nog in de initiatieffase zitten. Dat geldt zowel voor initiatieven van de gemeente zelf als voor initiatieven van andere betrokken partijen. Dat maakt deze initiatieven niet minder waardevol, maar dit beleid zal – gegeven de hier gepresenteerde analyse - waarschijnlijk niet leiden tot het realiseren van de kwantitatieve groei-doelstellingen uit OWN2020. Wel kan dit beleid tot 2020 bijdragen aan groei van de gemeente in kwaliteit, en het compenseren van het negatieve migratiesaldo.

Ook vanuit de provincie, de woningcorporatie en de projectontwikkelaars zijn er signalen dat de in OWN2020 verwoorde groeiambitie niet als realistisch wordt gezien. Het risico is aanwezig dat je op deze wijze de bestuurlijke verhoudingen op het spel zet. Gegeven de hierboven beschreven bevindingen acht de rekenkamercommissie een groei van de gemeente naar 47.000 inwoners niet realistisch. Zelfs als de 2.400 woningen deze periode worden gebouwd en bewoond, is dit aantal nog niet voldoende om dit inwoneraantal te realiseren. Het aantal mensen per huis zou in dat geval moeten toenemen, terwijl de tendens is dat er sprake is van gezinsverdunding. Dit streefaantal lijkt meer te maken te hebben met een wens, dan met een realistische onderbouwing.

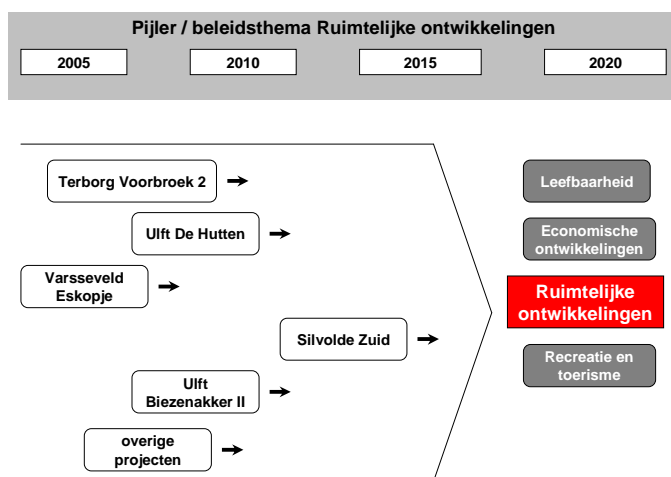
Druk op de gemeentelijke organisatie

OWN 2020 is een omvangrijk ontwikkelingsprogramma. Op korte termijn zullen er veel plannen ontwikkeld worden en tot uitvoering over gaan. Alleen al in de resterende maanden van 2008 zijn er nog een aantal grote beleidsnotities geagendeerd. De druk die een dergelijk ambitieus programma kan leggen op een (recente heringedeelde) gemeente, vindt de rekenkamercommissie een punt van aandacht.

3 PIJLERNIVEAU: BELEIDSINSTRUMENTEN EN REALISATIE WONINGBOUWAMBITIES

3.1 Het thema Ruimtelijke Ontwikkeling uit OWN 2020

OWN 2020 bestaat uit vier pijlers of thema's. Samen moeten deze vier pijlers het ene doel realiseren: een vitale plattelandsgemeente in 2020 (zie paragraaf 2.1). Dit hoofdstuk richt zich op één van de pijlers, namelijk op het beleidsthema Ruimtelijke Ontwikkeling. Schematisch geldt voor deze pijler wat ook al gold voor heel OWN 2020; ze is opgebouwd uit verschillende elementen. Zoals OWN 2020 uit verschillende pijlers bestaat, wordt het thema Ruimtelijke Ontwikkeling gevormd door de verschillende woningbouwprojecten die in Oude IJsselstreek ontwikkeld worden. Dit is verbeeld in de onderstaande figuur.



In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende instrumenten waarover de gemeente beschikt om de woningbouwprojecten van het thema Ruimtelijke Ontwikkeling te realiseren. Achtereenvolgens gaan we in op het beleid en de beleidsinstrumenten zoals beschreven in de recent vastgestelde Woonvisie van de gemeente (paragraaf 2.2) en in de Nota grondbeleid (paragraaf 2.3). Daarna gaan we in op de monitoring en aansturing vanuit het Programmabureau OWN 2020 en van de realisatie tot nu toe (paragraaf 2.4). We besluiten dit hoofdstuk met een beschrijving van de wijze waarop OWN 2020 in de Programmabegroting 2008 terugkomt en de bemoeienis van de provincie daaromtrent (paragraaf 2.5).

3.2 Woonvisie

Relatie met OWN 2020

De gemeentelijke woonvisie sluit direct aan bij de hoofdambitie van OWN 2020: Oude IJsselstreek ontwikkelen als een vitale, levendige en krachtige gemeente. Tegelijkertijd is de visie een uitwerking van een deel van de ambities uit OWN 2020, namelijk van de ambities met betrekking tot het woonbeleid van de gemeente. De visie is bedoeld om sturing te geven aan bouwplannen. De visie is

vastgesteld door het college in maart 2008 en wordt ook beschouwd als een bestuurlijk stuk voor het college: bij het opstellen en vaststellen ervan is de raad niet betrokken.

De relatie met OWN 2020 wordt in de inleiding van de visie (hoofdstuk 1) expliciet gelegd. Zo wordt de ambitie van de gemeente om te groeien naar 47.000 in 2015 overgenomen, maar ook de beoogde uitbreiding van de woningvoorraad met ongeveer 3.800 woningen. De hoofdambitie uit OWN 2020 is in de woonvisie toegepast op het woonbeleid en in drie ambities uitgewerkt:

1. Vertrek voorkomen en nieuwe vestigers vinden;
2. werken aan aantrekkelijke en vitale kernen;
3. onderscheidende en gevarieerde nieuwbouw.

Onderbouwing van de woonambities van de gemeente

De visie gaat in op de huidige en te verwachten bevolkingsopbouw, gezinssamenstelling en woningmarktsituatie in Oude IJsselstreek en levert een onderbouwing van de woonambities van de gemeente. Het hoofdstuk vermeldt dat de gemeente Oude IJsselstreek op dit moment bestaat uit ongeveer 16.000 huishoudens. De demografische prognose uit 2005 (Primosprognose) die in de woonvisie als uitgangspunt dient, voorspelt dat bij ongewijzigd beleid het aantal huishoudens tot 2015 zal groeien naar 16.500 en tot 2020 naar 16.700 huishoudens. In deze prognose wordt de groei voornamelijk veroorzaakt door afname van de huishoudengrootte. De omvang van de bevolking zal volgens dezelfde prognose (dus bij ongewijzigde beleid) dalen; van 40.306 inwoners in 2005 tot 38.677 inwoners in 2015.

Ten aanzien van de bevolkingopbouw geldt dat de leeftijdsgroep van 65 tot 74 jaar bij ongewijzigd beleid procentueel het sterkst zal groeien. Ook de leeftijdsgroep van 45 en 64 jaar neemt toe. De leeftijdsgroep van 30 tot 44 jaar zal zeer sterk afnemen. Deze daling wordt niet gecompenseerd door de lichte stijging van de leeftijdsgroep van 15 tot 29 jaar. Voor de samenstelling van de huishoudens op lange termijn heeft de hierboven geschetste ontwikkeling (lees: vergrijzing) tot gevolg dat groep oudere alleenstaanden sterk in omvang zal toenemen. Huishoudens bestaande uit gezinnen met jonge kinderen nemen zeer sterk af. Voor de woningvraag betekent dit dat de groep toeneemt van mensen die liever niet verhuizen en die behoefte zullen hebben aan voorzieningen in de woonomgeving. Ook de groep kritische woonconsumenten, die niet snel verhuizen en veel belang hechten aan een karakteristiek woonmilieu, zal toenemen. De dynamiek op de woningmarkt zal bij ongewijzigd beleid dus gaandeweg afnemen.

In de visie constateert het college dat de huidige nieuwbouw van 50 woningen per jaar eigenlijk te laag is voor Oude IJsselstreek. Het huidige tekort op de woningmarkt wordt geschat op ongeveer 400 stuks. Doorstromers, nieuwkomers van buiten, maar vooral starters zijn de dupe van de huidige stagnatie op de woningmarkt. Deze stagnatie heeft naar inschatting van de gemeente vooral te

maken met het lage aanbod. Want in de nota wordt ook gesteld dat het “beslist niet zo [is] dat er een geweldig omvangrijke vraag is”. De lokale woningmarkt kan naar verwachting een nieuwbouwproductie van jaarlijks 150-200 woningen goed opnemen. De nota stelt: “De woningmarkt is niet van dien aard dat er grote aantallen weggezet kunnen worden. Altijd geldt dat de prijs/kwaliteitverhouding heel precair ligt. In Oude IJsselstreek is het al snel te duur.”

Meer woningen gewenst

Een belangrijke constatering in de woonvisie is dat bij ongewijzigd beleid het inwonertal zal blijven teruglopen. Met name jonge starters verlaten Oude IJsselstreek ongewild. Het behouden van deze mensen wordt als grote beleidsopgave benoemd. De gemeente kiest er bewust voor niet een vergrijsde gemeente te worden. Ten aanzien van het woningaanbod ligt de nadruk op het bieden van meer keuzemogelijkheden aan starters en aan mensen die al een hele wooncarrière achter de rug hebben. Ten aanzien van deze senioren geldt bovendien dat er een samenhangend woon/woonomgeving/zorgaanbod gerealiseerd moet worden. Tegelijk ligt de nadruk op nieuwkomers en dan met name op jongeren/gezinnen. Deze worden veronderstelt een bijdrage te leveren aan de vitaliteit van de gemeente, het doel van OVN 2020 als geheel.

In de nota wordt daarom gesteld dat veel meer woningen gebouwd zullen moeten worden dan het aantal waarvan de Primosprognose uitgaat. Nu is er in Oude IJsselstreek ook veel nieuwbouw op komst. De visie stelt dat zowel marktpartijen als woningcorporatie ingrijpende plannen hebben, in de nieuwbouw en in vernieuwing en verkoop van de bestaande voorraad. Opgeteld levert alle plancapaciteit van 2006 tot 2015 (‘hard en zacht’) volgens de visie een nieuwbouwprogramma van bijna 2.500 woningen op.

Met de nieuwbouw wordt uitdrukkelijk ook op het aantrekken van nieuwkomers ingezet. Waar de Primosprognose zich laat leiden door het rijksbeleid, gericht op economische ontwikkeling in het westen van Nederland, zet de woonvisie in op het benadrukken van waarden waardoor nieuwkomers zich kunnen laten aanspreken: hoogwaardige (relatief goedkope) woon- en werklocaties, de kwaliteit van het landschap en het leefmilieu.

Aantrekkelijke kernen

In hoofdstuk 3 wordt één van de mogelijkheden uiteengezet voor de gemeente om ‘vertrek te voorkomen en vestigers te vinden’. Het hoofdstuk beschrijft de gemeentelijke inzet op aantrekkelijke woonkernen. In het hoofdstuk worden de na te streven subdoelen en in te zetten beleidsinstrumenten in samenhang beschreven. Het voert hier te ver om deze beschrijving uitputtend te herhalen. Om de consistente samenhang tussen subdoelen en beleidsinstrumenten te laten zien, geven wij in de onderstaande tabel wel twee voorbeelden.

Tabel 3.1 Subdoelen en beleidsinstrumenten	
Subdoel	Beleidsinstrumenten
Investeren in aantrekkelijkheid en kwaliteit van bestaande kernen door gevarieerd woonaanbod te behouden en te realiseren, wat betreft woningen (prijsklassen, architectuur) en woonmilieus (verscheidenheid aan buurten, onderscheid kernen en buurten).	Aansluiten op kerneigen kwaliteiten en mogelijkheden
	Afstemming wonen en woonomgeving gebaseerd op een gebiedsgerichte aanpak
	Bij uitbreiding van kernen landelijke en open karakter als uitgangspunt behouden
	Gevarieerd woon en winkelaanbod in grote kernen
	Oordeel van bewoners over leefbaarheid in kaart brengen aan de hand van leefbaarheidmonitor Lemon (samen met corporaties)
	Leefbaarheidplannen opstellen voor alle kernen
	Aan de hand van Lemon en leefbaarheidplannen opgaven kwaliteitsverbetering in kaart te brengen.
Investeren in een aantrekkelijke omgeving en een openbare ruimte van hoge kwaliteit.	Bijzondere aandacht schenken aan (verhoging van) de kwaliteit van de woonomgeving in de centra en de kernen
	Gemeentelijk werkwijze bij de aanpak van de woonomgeving (in het bijzonder afstemming tussen disciplines) wordt aangescherpt
	Gemeente onderzoekt mogelijkheden om buurtbewoners nauwer te betrekken bij beheer van hun woonomgeving.

Kanttekening bij het bovenstaande is dat de beleidsinstrumenten bij het tweede subdoel, hoewel consistent met het subdoel, minder specifiek zijn geformuleerd dan die bij het eerste subdoel.

Onderscheid in nieuwbouw

Nog een mogelijkheid om 'vertrek te voorkomen en vestigers te vinden' wordt beschreven in hoofdstuk 4. Van belang is hier het onderscheid dat de visie maakt tussen:

- Reguliere woningvraag (huidige bewoners en mensen die ook nu al om sociaaleconomische redenen naar de gemeente verhuizen), en;
- groeiambities (bedoeld om nieuwe inwoners naar de gemeente te 'verleiden').

De visie stelt dat voor de meest ambitieuze variant van OWN 2020 een jaarlijkse nieuwbouwproductie nodig is van gemiddeld 250 woningen. De haalbaarheid daarvan wordt sterk afhankelijk geacht van marktontwikkelingen. Daarom is de doelstelling van de gemeente vooralsnog gericht op de nieuwbouw van jaarlijks circa 125 woningen, bedoeld voor de reguliere groei van het aantal huishoudens. Daar bovenop wordt uitgegaan van een productie van 50 à 75 woningen die primair bedoeld zijn om nieuwe inwoners aan te trekken.

Bij elkaar betekent dit een jaarlijkse productie van 175 à 200 woningen (deels ook ter vervanging van te slopen woningen). De omvang van de nieuwbouw komt dan in de periode 2007-2015 uit op 1.400 à 1.600 woningen. Daarvan zijn er circa 320 bedoeld als vervanging van gesloopte woningen en zijn er 400 tot 600 specifiek bedoeld om nieuwe inwoners te trekken.

Tabel 3.2. Prognose en ambitie aantal inwoners						
	2005	Gemid delde gezins grote	2015	Gemid delde gezins grote	2020	Gemid delde gezins grote
Prognose aantal inwoners (Primos)	40.000		38.700		38.000	
Ambitie aantal inwoners (OWN 2020)	40.000		47.000		50.000	
Prognose aantal huishoudens (Primos)	16.100	2.48	16.500	2.35	16.700	2.27
Ambitie aantal huishoudens (OWN 2020)	16.100	2.48	18.500	2.54	19.900	2.51

De 400 tot 600 woningen bedoeld voor nieuwe bewoners zullen passen binnen nieuwe woonconcepten waarmee de gemeente het wonen in de Oude IJsselstreek op de kaart wil zetten.

Het gaat om de drie volgende concepten:

- *Stedelijk wonen aan de Oude IJssel (voorbeeld: het Gietelink);*
De nota vermeldt dat Oude IJsselstreek beschikt over een aantal unieke kwaliteiten. Genoemd wordt de fraaie ligging aan de Oude IJssel en de aanwezigheid van een bebouwde omgeving met een rijk industriële historie. In combinatie bieden ze de mogelijkheid om woonmilieus te stedelijk wonen combineren met wonen in het groen op het platteland. De gemeente wil ook in de komende jaren woonconcepten aanbieden die je eerder in de stad zou verwachten. Een actieve marketing wordt hiervoor van belang geacht.
- *vernieuwende woonvormen (architectuur, duurzame bouwprojecten, collectief opdrachtgeverschap, zelfbouwers);*
Oude IJsselstreek wil zich ontwikkelen als een gemeenten waar vernieuwende woonvormen een kans krijgen. Voorbeelden daarvan zijn: vernieuwende architectuur, duurzame bouwprojecten, energiezuinige woningen, innovaties en woonconcepten die nog nergens anders zijn gerealiseerd. Particulier en collectief opdrachtgeverschap moeten hierin een belangrijke plaats krijgen. Met de mogelijkheid om zelf kavels uit te geven beschikt de gemeente over een goede uitgangspositie. ‘Zelfbouwers’ kunnen volgens de nota rekenen op begeleiding en ondersteuning in het proces van vergunningverlening.
- *en baan en een huis (initiatieven met werkgevers).*
Het aantrekken van hooggekwalificeerd personeel wordt cruciaal geacht voor het bedrijfsleven in Oude IJsselstreek. In nauwe samenwerking met het bedrijfsleven wil de gemeente meer vliegen in één klap slaan. Ze wil dit doen door wie een baan krijgt in Oude IJsselstreek, vrijwel tegelijk een woning te laten betrekken. Ook mensen wel in de gemeente werken maar nog er nog niet wonen moeten volop steun krijgen bij het bouwen van een woning op een vrije kavel.

Tabel 3.3 Toevoegingen aan woningvoorraad		
	Per jaar	2007 – 2015
Toevoeging aan woningvoorraad obv programmabegroting 2008 en OWN 2020	300	2400
Toevoeging aan woningvoorraad obv woonvisie 2008	135 – 160	1080 – 1280
<i>w.v. voor huidige inwoners</i>	85	680
<i>w.v. voor nieuwkomers</i>	50 - 75	400 - 600

Uitgangspunten bij regievoering

Hoofdstuk 5 van de visie besteedt aandacht aan de vertaling van de visie naar uitvoering in de praktijk. Daarbij wordt gesteld dat de gemeente op hoofdlijnen zal sturen, maar de realisatie waar mogelijk over zal laten aan andere partijen. De gemeente wil haar instrumenten met name inzetten om de activiteiten van derden te stimuleren. Dit betekent dat de gemeente de nadruk legt op afspraken met corporaties en projectontwikkelaars.

De visie deelt de belangrijkste in te zetten instrumenten grofweg in als volgt:

- Communicatieve sturingsinstrumenten;
- inzet van middelen (grond, financiën – zie ook paragraaf 2.3);
- toepassing van regelgeving.

3.3 Nota Grondbeleid (december 2005)

Het grondbeleid van de gemeente kwam in de vorige paragraaf ook al even aan de orde. Daar werd het vermeld als instrument voor de realisatie van het woonbeleid. De inleiding van de nota grondbeleid (hoewel van eerder datum) sluit aan bij deze zienswijze uit de Woonvisie. In de inleiding wordt gesteld dat grondbeleid geen doel op zich is, maar facilitair aan het ruimtelijke beleid en het beleid voor wonen, werken en recreëren.

In de inleiding van de nota wordt het tweeledige doel van de nota weergegeven. Het betreft:

- een verzameling van het reeds vastgesteld beleid van de beide oude gemeenten (Wisch en Gendringen) dat in nieuwe gemeente kan worden gecontinueerd;
- de nota wil een schets geven van de stand van zaken met betrekking tot ontwikkelingen ten aanzien van grondbeleid en van de verbonden risico's.

Als belangrijkste algemene landelijke ontwikkelingen worden genoemd de verschuiving van actief naar passief grondbeleid en van uitbreiding naar inbreiding. De nota schetst in algemene termen de risico's die met deze verschuiving samenhangen. Een voorbeeld van zo een risico is dat de invulling van inbreidingslocaties moeilijk en arbeidsintensiever is en meer afstemming met partijen nodig maakt dan uitbreidingslocaties. Hoewel er een algemene

verschuiving van actief naar passief wordt geschetst, stelt de nota tegelijkertijd dat de gemeente Oude IJsselstreek zelf geen passief grondbeleid voert. Alleen waar de gemeente door omstandigheden niet zelf actief kan optreden, laat zij ontwikkelingen aan derden over.

De actieve houding van de gemeente blijkt ook uit de manier waarop de inzet van verschillende beleidsinstrumenten in de nota worden weergegeven. Zo wordt gesteld dat bij iedere planvoorbereiding de onteigeningsprocedure een vast onderdeel zal vormen, ook bij onderhandelingen waarbij onteigening uiteindelijk niet nodig zal blijken. Dit om vertraging bij het eventueel later starten van deze procedure te voorkomen. Ook wordt vooruitgelopen op de nieuwe Grondexploitatiewet en de invoering van de exploitatievergunning. Dit zodat de gemeente hierop goed voorbereid zal zijn. De nota grondbeleid is behandeld en vastgesteld in de raadsvergadering van 22 december 2005. Hiermee heeft de raad beslist dat de beschikbare instrumenten zoveel mogelijk worden aangewend. Ook wordt beslist dat er indien mogelijk een actief en strategisch grondbeleid wordt gevoerd.

3.4 Programmaorganisatie

Matrixorganisatie

Voor de monitoring en aansturing van OWN 2020 is gekozen om een programmaorganisatie op te zetten. Voor de programmasturing is gekozen voor het model van een matrixorganisatie. Dit betekent dat de projecten die onder OWN 2020 vallen deels vanuit een apart programmabureau, maar ook deels vanuit de staande ambtelijke organisatie van Oude IJsselstreek wordt aangestuurd. Sommige deelprojecten van OWN 2020 (met name majeure projecten) vallen wel onder directe aansturing van het programmabureau, maar andere niet. Die berusten bij de bestaande ambtelijke organisatie van Oude IJsselstreek.

De keuze voor deze vorm van programmaorganisatie is enerzijds (namelijk ten aanzien van het in het leven roepen van een programmabureau) gemaakt omdat het overzicht houden op zoveel geplande en lopende projecten speciale competenties vereist. Anderzijds werd ook de relatie met de staande ambtelijke organisatie van belang geacht. Ten eerste omdat dan kruisbestuiving tussen het programmabureau en de ambtelijke organisatie mogelijk is. De uitvoering komt dan niet los te staan van de ambtelijke organisatie. Bovendien kan deze dan gebruik kan maken en leren van de speciale expertise die bij het programmabureau is ondergebracht. Ten tweede werd van belang geacht dat juist ook de staande ambtelijke organisatie actief betrokken bleef bij OWN 2020. De projecten van OWN 2020 worden als uitdagend beschouwd en er is naar gestreefd om juist ook het uitdagende aspect van OWN 2020 niet geheel uit handen van de staande ambtelijke organisatie te nemen. Beide redenen van belang geacht vanwege de overgang van beheersen naar ontwikkelen die de gemeente wil doormaken.

In juli 2007 is de programmamanager OWN 2020 begonnen met zijn werkzaamheden. Tot op heden bestonden die er voor een groot deel uit het programmabureau verder op te bouwen en als projectmanager van enkele majeure projecten op te treden. Tot op heden bestaan er voor het programmabureau twee vacatures: één voor een projectmanager en één voor planeconoom. Het is lastig gebleken deze mensen te werven.

Overzicht houden

Behalve de directe aansturing van enkele majeure projecten is het ook de taak van het programmabureau om het overzicht te houden op OWN 2020 als totaal. De programmamanager formuleerde het zo dat het programmabureau onder meer als taak heeft om periodiek de peilstok te hanteren. Het is de taak van het programmabureau om uit alle rapportages van de 14 deelprojecten het overzicht te destilleren en zo ook richting te geven aan OWN 2020, binnen de kaders van het visiedocument. Als onderdeel van deze taak heeft de programmanager op 8 en 10 april jongstleden voor aan respectievelijk college en raad het eerste overzicht van de stand van zaken van OWN 2020 gepresenteerd.

Realisatie

In de tabel in de bijlage van deze nota brengen wij in kaart wat de huidige en te verwachten realisatie van OWN 2020 is in aantallen woningen. Dit doen wij op basis van door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie per project. Ook betrekken wij daarin de op 10 april aangekondigde verschillende beslismomenten voor de raad in het kader van OWN 2020.

Opgeteld komt dit overzicht op een aantal gerealiseerde, dan wel geplande woningen binnen OWN 2020 van circa 1630. Het betreft hier met name de harde plannen. Zachte plannen zijn niet in het overzicht opgenomen. In de Woonvisie wordt gesteld dat alle plancapaciteit bij elkaar opgeteld ongeveer 2.500 oplevert. Ook wordt vermeld dat wanneer rekening wordt gehouden met een gebruikelijke planuitval van ongeveer 30% de nieuwbouw uitkomt op 1.700 woningen. De tabel in de bijlage bevestigt dat beeld. Met name ten aanzien van de projecten De Hutten en Biezenakker en de centrumplannen voor Ulft en Terborg is het op grond van dit overzicht te verwachten dat er in de realisatie vertraging op zal treden. Over de soorten woningen wordt in de Woonvisie opgemerkt dat in zachte plannen wel veel appartementen zijn opgenomen, maar dat in de harde plannen de nadruk ligt op grondgebonden woningen. Ten aanzien van de relatie tussen huur- en koopwoningen is dezelfde; in zachte plannen ligt de nadruk op huurwoningen, terwijl in de harde plannen juist meer koopwoningen voorkomen. De precieze relatie met na te streven verhoudingen (waar moet in de planontwikkeling de nadruk koen te liggen?) wordt niet nader beschreven.

3.5 Programmabegroting 2008 en relatie met provincie

In de programmabegroting 2008 is OWN 2020 niet als een apart beleidsprogramma opgenomen. Wel wordt op diverse plaatsen min of meer expliciet aan (delen van) OWN 2020 gerefereerd. Een voorbeeld hiervan is het

hoofdstuk Beleid. Hierin wordt per deelscenario kort de stand van zaken weergegeven. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de deelscenario's veelal betrekking hebben op meerdere beleidsthema's en dat een verdere uitwerking van de scenario's opgenomen is onder de beleidshoofdpunten in de begroting. Dit geldt echter niet voor alle deelscenario's, maar alleen voor deelscenario's die door de raad als beleidshoofdpunt benoemd zijn. Van de pijler Ruimtelijke Ontwikkeling worden onder de beleidshoofdpunten twee projecten uitgewerkt. Het gaat hier om het Gietelinck en Hutten-Zuid. De overige projecten worden elders in de begroting en minder uitgebreid behandeld.

Omdat OWN 2020 niet als apart beleidsprogramma in de begroting is opgenomen ligt het niet in de lijn der verwachting dat de raad, bijvoorbeeld in de jaarrekening, op programmaniveau gedetailleerde verantwoording omtrent stand van zaken en voortgang van OWN 2020 zal ontvangen. Overigens is deze huidige wijze van rapporteren en verantwoorden in de raadsvergadering van februari 2008 nog eens door de raad bevestigd. Daar heeft de raad uitgesproken geen behoefte te hebben aan een aparte verantwoording op programmaniveau. In een eerdere vergadering zijn raad en college wel overeengekomen dat de raad over de stand van zaken en voortgang van majeure projecten wel periodiek geïnformeerd zal worden. Het betreft hier de deelscenario's die in de begroting als beleidshoofdpunt benoemd zijn.

Een ander, meer impliciet voorbeeld van het betrekken van OWN 2020 in de programmabegroting van 2008 is de in meerjarig verband geraamde aantallen woningen/inwoners. Hierin wordt in de oorspronkelijke begroting vooruitgelopen op bevolkingsgroei ten gevolge van (gedeeltelijke) realisatie van OWN 2020. De provincie heeft vanuit zijn rol als toezichthouder kritiek geleverd op deze wijze van begroten. De provincie levert kritiek op het feit dat de gemeente in de begroting rekende met groeicijfers die nog niet gerealiseerd waren. Bovendien merkt de provincie op dat de gemeente geen rekening heeft gehouden met het feit dat de uitkering uit het gemeentefonds kostengeoriënteerd is. De gemeente heeft van een op groei gebaseerde, verwachte uitkering uit het gemeentefonds nieuw beleid willen ontwikkelen. In een bestuurlijk overleg tussen gemeente en provincie levert de gemeente aanvullende gegevens aan omtrent verstrekte bouwvergunningen en prognoses voor 2008. Vervolgens wordt afgesproken dat de gemeente met aanvullende gegevens zal komen waarin de toename van het aantal woningen en inwoners ook vertaald zijn in uitgaven.

3.6 Toetsing

Toetsingskader

Met de inzet van beleidsinstrumenten poogt de gemeente doelen en ambities te realiseren. Aan de hand van een beleidstheorie is onderbouwd hoe doelstellingen gehaald kunnen worden. Idealiter is van de in te zetten beleidsinstrumenten beredeneerd aangegeven hoe zij bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen. Verder zijn de beleidsdoelen specifiek en meetbaar beschreven in door de raad of

door het college vastgesteld beleid. Bij veel plannen werkt de gemeente projectmatig en is er een projectorganisatie ingericht. De gemeente dient te beschikken over duidelijke voorschriften voor het voeren en beheersen van zo'n project.

Bijdrage van het grondbeleid aan de realisatie van beleidsdoelen

Er is een goed onderbouwde en uitgewerkte nota Grondbeleid in Oude IJsselstreek. Het 'instrument' grondbeleid wordt strategisch ingezet en is van oudsher goed benut. De grondpositie van de gemeente biedt de mogelijkheid om indien gewent snel en veel woningen te realiseren. Daarnaast biedt de grondpositie van de gemeente veel ruimte om projecten uit de grondexploitatie te financieren. Omdat de grond relatief laag gewaardeerd is op de balans loopt de gemeente hier een relatief klein risico. De nota is eind 2005 door de raad vastgesteld.

Bijdrage van de woonvisie aan de realisatie van beleidsdoelen

Zeer recent heeft het college een Woonvisie vastgesteld. Inhoudelijk wordt er in de visie nadrukkelijk aansluiting gezocht bij OWN 2020. De plannen die onder de pijler Ruimtelijke ontwikkeling uit OWN 2020 vallen zijn hierin nader uitgewerkt. De woonvisie bevat een gedegen onderbouwing van de woningmarkt. In de visie maakt het college keuzes voor de toekomst en zet uiteen op welke wijze ze welke huizen voor welke doelgroepen gaat bouwen. Opvallend is, dat het college in de woonvisie impliciet afscheid neemt van de groeiambitie van 2400 woningen in 2005. De omvang van het aantal nieuw te bouwen woningen in de periode tot 2015 komt uit op ongeveer 1500. Het college maakt dus een aangepaste prognose en anticipeert op een slechts kleine wijziging van het migratiesaldo. De constatering dat er geen omvangrijke vraag is naar woningen en dat er geen omvangrijke aantallen weggezet kunnen worden, heeft gevolgen voor de doelstellingen. Dat realisatie conform de woonvisie niet leidt tot een substantiële groei van het aantal inwoners wordt niet expliciet gemaakt. Tegelijk staan de doelen uit OWN2020 nog steeds recht overeind. Dat betekent dat er feitelijk sprake is van twee verschillende beleidsagenda's die naast elkaar bestaan. Overigens is de woonvisie door het college vastgesteld, niet door de raad. OWN2020 is wel door de raad vastgesteld, maar sluit voor wat betreft de woningbouwplannen dus niet meer aan op de woonvisie van het college.

Voorschriften voor de projectorganisatie

Voor de monitoring en aansturing van OWN 2020 is gekozen om een programmaorganisatie op te zetten. Er is gekozen voor een matrixorganisatie. Een aantal minder majeure projecten valt niet onder de aansturing van het programmabureau. Meerdere wethouders zijn verantwoordelijk voor projecten die onder OWN 2020 vallen, er is niet één wethouder verantwoordelijk voor het gehele ontwikkelingsplan. Gezien de hoge ambities, de centrale en cruciale rol

van OVN 2020 voor de gemeente en de nauwe onderlinge verbondenheid van de diverse deelprojecten zet de rekenkamercommissie haar vraagtekens bij deze inrichting. In de huidige verdeling van verantwoordelijkheden zijn wethouders collegiaal verantwoordelijk. De eindverantwoordelijkheid is ambtelijk belegd bij de programmamanager OVN 2020.

4 PROJECTNIVEAU: EEN DOELMATIGE REALISATIE IN DE PRAKTIJK

4.1 Algemeen

Eskopje

Het project Eskopje bestaat uit de bouw van 36 woningen in de kern Varsseveld. Wonion gaat binnen dit project 12 starterswoningen bouwen en 8 woningen die geschikt zijn voor senioren. De grond heeft Wonion in 2007 van de gemeente gekocht. De onderhandelingen tussen Wonion en de aannemer voor de bouw van deze woningen bevinden zich in de afrondende fase. De gemeente geeft zelf de overige 16 kavels uit. Met de uitgifte van de kavels is inmiddels een start gemaakt. Naar verwachting zijn halverwege 2009 alle woningen daadwerkelijk gebouwd.

De architectonische en stedenbouwkundige randvoorwaarden voor dit gebied zijn vrij strikt. Zo moet er een ruim opgezette bebouwing komen, met een onderscheidend karakter. Rode draad is dat er sprake moet zijn van een goede overgang tussen de natuur en het dorp en dat er gebruik wordt gemaakt van duurzame materialen. De plannen voor het gebied zijn ontwikkeld in samenwerking met de woningcorporatie.

Hutten - Zuid

In Ulft ontwikkelt de gemeente in samenwerking met Wonion en projectontwikkelaar Lingeveste het voormalige industrieterrein. Een van de doelstellingen van het project is het industrieel erfgoed in het plangebied te behouden. Het initiatief hiertoe is meer dan 10 jaar geleden door één van de participerende ontwikkelingsmaatschappijen genomen. Omdat de ontwikkeling van dit gebied al langere tijd gold als een maatschappelijke uitdaging (o.a. herontwikkeling industriegebieden, duurzaam veilig) hebben de gemeente en de provincie het initiatief omarmd. Vervolgens heeft Lingeveste in overleg met de gemeente de vereiste grondpositie ingenomen. De realisatie van de woningen vindt tussen nu en 2011 gefaseerd plaats. In totaal zullen er ongeveer 260 worden gebouwd, +/- 205 door Lingeveste en 55 door Wonion. De prognose is dat in 2010 75% van de woningen is gerealiseerd.

4.2 Realisatie in de praktijk

In het licht van de takendiscussie heeft de gemeenteraad op 30 juni 2005 besloten dat de gemeente een strakke regievoerder moet zijn voor het ontwikkelen van de woonscenario's, zowel als initiatiefnemer als uitvoerder. In OWN 2020 wordt gesteld dat dit bij uitbreidingslocaties makkelijker zal zijn dan bij inbreiding, omdat de afhankelijkheid van derden dan groter is. In dit licht valt bij de twee onderzochte projecten het volgende op.

De gemeente als regievoerder

Er worden door de gemeente weinig concessies gedaan aan stedenbouwkundige en architectonische uitgangspunten. In het geval van Eskopje zijn bijvoorbeeld de oorspronkelijke schetsboeken opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst die projectontwikkelaar, woningcorporatie en gemeente hebben gesloten. Het uitgangspunt om onderscheidend en op een kwalitatief hoog niveau te bouwen wordt toegepast.

Op regionaal niveau is de gemeente een belangrijke intermediair gebleken tussen private partijen en de provincie. Om aanspraak te kunnen maken op bepaalde subsidies was de gemeente een noodzakelijke, en daarmee cruciale partner. De publiekrechtelijk instrumenten die de gemeente heeft zet ze slim in. In Hutten-Zuid heeft de gemeente bijvoorbeeld het bestemmingsplan opgeknipt in stukken om vertraging in de bouw te voorkomen.

De grondpositie van de gemeente wordt strategisch benut. Het hebben van een grondpositie is hét instrument om afspraken te maken met projectontwikkelaars en woningcorporatie. Het wordt tevens toegepast om een sluitende exploitatie te realiseren. In Hutten-Zuid is de ontwikkelaar ondersteund in het verkrijgen van een grondpositie en in Eskopje heeft de gemeente de grond vorig jaar bouwrijp van de hand gedaan. Onderhandelingen met Wonion en Lingeveste zijn vanuit het perspectief van de gemeente gunstig verlopen. In prestatieafspraken zijn goede afspraken gemaakt. Zo heeft de gemeente bedongen dat de bouw in Hutten-Zuid al doorgaat op het moment dat een relatief laag percentage van de woningen is verkocht. In de grondprijs voor de grond in Eskopje is een deel van de kosten voor het verwerven van de juiste contingenten verdisconteerd.

De fase waarin beide projecten zich bevinden (realisatie) maken het lastig het functioneren van de projectorganisatie te beoordelen. Alle betrokken partijen geven aan dat de huidige fase niet meer het moment is waarop lastige afspraken worden genomen en belangrijke keuzes worden gemaakt. Terugkijkend beoordelen de geïnterviewden de samenwerking echter als positief. De kanttekening is gemaakt dat in het geval van Eskopje het project niet erg groot en complex is geweest en dat bij de ontwikkelingen in Hutten-Zuid de provincie een belangrijke coördinerende rol heeft gespeeld.

Mogelijke knelpunten

In de twee onderzochte projecten zijn ook een aantal mogelijke knelpunten aan de orde gekomen, die mogelijk ook aandachtspunt bij andere projecten kunnen zijn. Zo is de druk op de exploitatie in beide projecten groot. In Hutten-Zuid begon de exploitatie met een zeer fors negatief saldo als gevolg van de vervuilde grond. Omdat de gemeente bij Eskopje voor ongeveer 900.000 euro contingenten van de provincie heeft moeten kopen, begon de exploitatie ook daar met een achterstand. Aangezien stedenbouwkundige eisen vrij stringent zijn toegepast bleek het lastig de exploitatie sluitend te krijgen.

Forse grondprijzen hebben zowel de projectontwikkelaar als de woningcorporatie belemmerd in hun flexibiliteit. Hierdoor bestaat enige twijfel of het te bouwen aanbod zal blijven aansluiten bij de vraag. In Hutten-Zuid wordt nu bijvoorbeeld in rijen gebouwd, terwijl de behoefte aan de dergelijke huizen niet erg groot wordt

ingeschat. Aangezien andere uitbreidingslocaties op goedkopere grond bouwen, bestaat het risico dat concurrentie lastig wordt. Dit punt hangt samen met de fasering in de bouw. Hoewel de gemeente het principe dat inbreiding voor uitbreiding gaat in de planontwikkeling wel hanteert, kan het opleveren van veel huizen tegelijkertijd leiden tot problemen op de bestaande en op de nieuwe woningmarkt. In zijn uitwerking kan het principe dan onder druk komen staan. Onder invloed van OWN 2020 heeft de gemeente (tevergeefs) geprobeerd Hutten-Zuid te versnellen.

4.3 Relatie OWN 2020

Beide plannen dateren van tijdperk vóór OWN 2020 maar passen goed binnen de huidige uitgangspunten. De integrale kijk die bij Hutten-Zuid is toegepast is een goede leerschool geweest voor andere projecten van OWN 2020.

5 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

<PM>

6 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

<PM>

BIJLAGEN: NORMENKADER

In de onderzoeksopzet zijn de meeste deelvragen beschrijvend of exploratief van aard. Bij drie deelvragen wordt ook getoetst. Het betreft de deelvragen 7, 8 en 9. Deelvraag 9 heeft betrekking op de beleidstheorie (het beleidskader) en deelvragen 7 en 8 hebben betrekking op de praktijk.

De woningbouwambities van de gemeente Oude IJsselstreek	
1.	De geformuleerde woningbouwambities:
	- zijn onderbouwd met beredeneerde schattingen van de bevolkingsopbouw;
	- worden bijgesteld op basis van te voorspellen bevolkingsontwikkelingen op lange termijn;
	- houden rekening met reeds ontwikkeld of te ontwikkelen flankerend beleid;
	- zijn omgezet in beleidsdoelen.
2.	Beleidsdoelen zijn:
	- beschreven in door de raad of door het college vastgesteld beleid
	- consistent (lagere doelen zijn niet-tegenstrijdig met hogere doelen)
	- specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd
	- realistisch
De inzet van beleidsinstrumenten	
	<i>Woon- en grondbeleid (doeltreffendheid)</i>
3.	Van de in te zetten beleidsinstrumenten is beredeneerd aangegeven hoe zij bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen.
4.	Lagere doelen zijn consistent met hogere doelen
5.	Beleidsdoelen (hogere, dan wel lagere) en de inzet van beleidsinstrumenten zijn:
	- beschreven in door de raad of door het college vastgesteld beleid
	- specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd
	- realistisch.

	<i>Projectorganisatie (doelmatigheid en doeltreffendheid)</i>
6.	De gemeente beschikt over duidelijke voorschriften voor het voeren en beheersen van een (groot) project. Deze voorschriften stellen normen over:
	<ul style="list-style-type: none"> - projectorganisatie (heldere toedeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden); tijd (fasering en beslismomenten); geld (budgetbewaking, administratievoering); informatie (rapportages en communicatie); kwaliteit (bewaking en meting); risicobeheersing (helder en volledig risicomodel) en; dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie).
Een doelmatige realisatie in de praktijk	
7.	Uitvoering geschiedt conform vastgesteld beleid, dan wel conform de onderstaande rekenkamernormen
	<i>Projectorganisatie en samenwerking</i>
8.	Er is een adequate projectstructuur
9.	Er is sprake van een adequate samenwerkingsconstructie
10.	Tussen diensten en met externe partijen wordt periodiek en systematisch gecommuniceerd.
11.	Problemen en conflicten worden snel opgelost
	<i>Anticipatie op en beheersing van risico's</i>
12.	Bij aanvang en uitvoering van projecten worden aan de raad, dan wel het college, volledige, gedegen en transparante risicoanalyses voorgelegd
13.	Het project is duidelijk gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit;
14.	Periodiek wordt de effectiviteit van ingezette beheersmaatregelen geëvalueerd. Deze evaluatie is controleerbaar vastgelegd.
	<i>Monitoring en verantwoording</i>
15.	Op ambtelijk niveau bestaat actueel inzicht in de voortgang en realisatie van het project
16.	Het college ontvangt kwartaalrapportages aangaande de realisatie van het project
17.	Over significante afwijkingen van geplande realisatie worden raad en college tijdig geïnformeerd.
18.	De informatie over projectbeheersing en projectvoortgang is begrijpelijk, juist, consistent en volledig.

BIJLAGEN: OVERZICHT GEREALISEERDE EN TE REALISEREN WONINGBOUW

In de onderstaande tabel brengen wij in kaart wat de huidige en te verwachten realisatie van OVN 2020 is in aantallen woningen. Dit doen wij op basis van door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie per project. Ook betrekken wij daarin de op 10 april aangekondigde verschillende beslismomenten voor de raad in het kader van OVN 2020 (groen = op schema verlopen, rood = vertraagd, blauw = moet nog plaatsvinden (voorlopig op schema)).

Scenario	Opmerkingen	Woningen	Periode 2005-2018														
			05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	
Terborg Voorbroek 2	Particulier bezit. Geen initiatieven op dit moment.	+/- 274 (inclusief fase 1)				April: voorbereidingskrediet in raad.											
Terborg Stationslocatie	Particulier bezit. Geen initiatieven op dit moment.																
Uift Hutten-Zuid		245							75% woningbouw gereed								
Varsseveld Eskopje		36															

Uift Het Gietelinck		301																
Uift Centrumplan		100				April: duidelijkheid over realisatieovereenkomst en fasering		1 ^e en/of 2 ^e fase gereed										
Varsseveld Centrumplan		68				Juni: krediet in de raad		1 ^e fase gereed / 2 ^e fase 75% gereed										
Terborg transformatie Akkermansweide		Nog te bepalen.				April: voorbereidingskrediet in raad. Juni: haalbaarheidsstudie gereed. Oktober: plan van aanpak vervolg.												
Gendringen/Uift transformatie IJsselweide		6				4 ^e kwartaal: bestemmingsplan in raad.												
Uift de Poi-Natas	Wordt nu gebouwd.	<i>Niet aangeleverd.</i>																
Gendringen Lentelven II/Waalstraat		+/- 250				4 ^e kwartaal: exploitatieopzet in raad.		Kaveluitgifte afgerond.										
Uift Biezenakker II		350				Juni: voorbereidingskrediet in raad.	Voorjaar: start bouw woningen.											
Silvolde Bontebrug	Wordt meegenomen in planvorming kleine kernen.	Nog te bepalen.																

Varsseveld Essenkamps- terrein		<i>Niet aangele- verd.</i>				Juni: exploitatieopzet in raad.										
Varsseveld Tuitstraat	Planvorming moet nog starten.															
Silvolde Zuid		Onbekend.														
Gendringen Langenhorst		Onbekend.														
Uift transformatie Praestingsveld	In onderzoek. Afhankelijk van particuliere initiatieven.	Nog te bepalen.														
	Totaal bekend:	+/- 1630														