

Wonen Gelderland

Nota van bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer Taco Schaaf, MSc, MA, mevrouw Suzanne Spinkelink, MSc en mevrouw Lissa Tonnema, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Wonen Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, juli 2018

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	7
1.3	Opbouw nota van bevindingen.....	8
2	Bestuurlijke rolverdeling	9
2.1	Provincie.....	9
2.1.1	Wetgeving.....	9
2.1.2	Bestuurlijke visies en overeenkomsten	14
2.1.3	Niet-juridische instrumenten	14
3	Beleid	16
3.1	Doelen	16
3.2	Rolinvulling provincie.....	24
3.3	Instrumenten	29
3.4	Financiële kaders.....	30
4	Inzet instrumenten	32
4.1	Instrumenten	32
4.1.1	Regionale woonagenda's.....	34
4.1.2	Kwantitatieve afspraken	41
4.1.3	Omgevingsverordening	42
4.1.4	(Voor)overleg, zienswijze en reactieve aanwijzing.....	43
4.1.5	Ladder voor duurzame verstedelijking	45
4.1.6	Kennis	46
4.1.7	Financiële middelen.....	49
4.2	Bijsturing	55
4.2.1	Ruimte voor bijsturing	55
4.2.2	Bijsturing in praktijk.....	56
5	Informatievoorziening en resultaten	61
5.1	Monitoring	61
5.1.1	Monitoring door de provincie	62
5.1.2	Monitoring door regio's.....	63
5.2	Doelbereik.....	64
5.2.1	Balans vraag en aanbod.....	64

5.3	Informatievoorziening PS.....	76
5.3.1	Afspraken informatievoorziening	76
5.3.2	Informatievoorziening in de praktijk	76
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	80
Bijlage 2:	Rol Rijk en gemeenten bij wonen	84
Bijlage 3:	Schets woonagenda per regio.....	91
Bijlage 4:	Bronnenlijst	104

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar de (regie)rol van de provincie Gelderland bij wonen. In dit eerste hoofdstuk geven we in het kort de aanleiding en focus van het onderzoek weer.

1.1 Aanleiding

De woningmarkt is door veranderingen in de economische situatie en overheidsbeleid voortdurend in beweging. Zo werd een paar jaar geleden nog gesproken van een overcapaciteit, een stagnatie in de huizenverkoop en was het beleid gericht op het terugdringen van de overcapaciteit. Vandaag de dag gaan de berichten over tekorten waardoor starters bijvoorbeeld geen huis kunnen kopen of woningzoekenden lang op de wachtlijst staan voor een huurwoning. Uit analyses van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de woningmarkt weer is aangetrokken als gevolg van een sterk toegenomen doorstroming op de koopmarkt. Het aantal transacties in de koopsector ligt boven het niveau van voor de crisis. In de huursector is het verhuisvolume¹ maar beperkt geraakt door de crisis. Wel zijn als gevolg van de crisis de inkomensgroepen die toegang hebben tot de voorraad van de woningbouwcorporaties toegenomen. Als gevolg van de afnemende werkloosheid wordt hier een afname verwacht in de komende jaren.²

Op de woningmarkt zijn grote regionale verschillen. In sommige regio's wordt een inspanning gevraagd om bij te bouwen. In andere regio's moeten er keuzes worden gemaakt waar wel en waar niet bij te bouwen. Ook binnen de regio's bestaat grote diversiteit. Vooral de vraag naar woningen in steden is groot. In sommige gemeenten is de vraag groot en is de beschikbare capaciteit beperkt, terwijl soms op relatief korte afstand in (buur)gemeenten capaciteit over is.³

¹ Aantal personen dat verhuisd is.

² BZK (2017). *Staat van de Volkshuisvesting*.

³ Ministerie van BZK (november 2017). *Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2017*, p. 27.

Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat de woningmarkt in de toekomst steeds sterker getekend zal worden door demografische trends die regionaal verschillen. Zij schetst de ontwikkeling dat de zogenoemde babyboomgeneratie de woningvoorraad ‘bezet’ houdt waardoor de doorstroming geremd wordt. Deze generatie zal na 2030 echter langzaam kleiner worden als gevolg van overlijden. Hun woningen komen dan beschikbaar voor nieuwkomers op de woningmarkt. Dit pakt regionaal gezien verschillend uit. Er zijn regio’s waar de uitstroom van babyboomers op termijn leidt tot een daling van het aantal huishoudens, met een dreigende leegstand tot gevolg. Terwijl in de Randstand en de grote gemeenten de bevolking en het aantal huishoudens in de nabije toekomst nog fors zal groeien waardoor er daar juist woningen moeten bijkomen.⁴

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden ‘voorwerp van zorg’ voor de overheid is.⁵ Hierbij hebben het Rijk, de provincie en gemeenten een rol. In dit onderzoek kijken we naar de verantwoordelijkheid van de provincie. Omdat deze samenhangt met de verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten besteden we ook enige aandacht aan de bestuurlijk rolverdeling.

Interesse PS

Tijdens de fractiegesprekken die de Rekenkamer Oost-Nederland ter voorbereiding van het onderzoeksprogramma voert, bleek de interesse voor wonen breed gedragen. Hoewel de interesse in specifieke onderwerpen bij wonen wel verschilt: duurzaamheid, sociale huur en/of bijzondere doelgroepen. Voorafgaand aan het onderzoek zijn voor PS van Gelderland en Overijssel startbijeenkomsten georganiseerd waar van gedachten is gewisseld over de invulling van het onderzoek.⁶ Op basis van deze input en eigen afwegingen is het onderzoeksplan opgesteld.

1.2 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

Doel

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in hoeverre de provincie haar regierol op het gebied van programmeren van wonen adequaat invult.

⁴ De Jong, A. & Daalhuizen, F. (dec. 2014). *Demografie verandert de woningmarkt*. PBL, Den Haag.

⁵ Grondwet artikel 22 lid 2.

⁶ In Gelderland waren de volgende Statenleden bij het startgesprek aanwezig: dhr. van Dijk (SP), dhr. Hellegers (D66), dhr. Van ‘t Hoog (ChristenUnie), dhr. Kusters (SP), dhr. Meerburg (VVD), mw. van Milaan (D66), mw. Moulijn (PvdD), dhr. Mulder (SGP), mw. Rijssenbeek-van Pijkeren (CDA) en mw. Van der Woude (VVD). In Overijssel waren de volgende Statenleden bij het startgesprek aanwezig: dhr. Aydogdu (PvdA), dhr. Broekhuijs (SP), mw. Courtz (VVD), dhr. Hof (Christenunie), dhr. Hovestad (Christenunie, fractieondersteuner), dhr. Van Moorsel (CDA), dhr. Rietman (PvdA, fractiemedewerker) en mw. Rikink (VVD).

Centrale vraag

In dit onderzoek staat de volgende centrale vraag centraal:

In hoeverre slaagt de provincie er in om haar regierol op het gebied van programmeren van woonaanbod adequaat in te vullen?

De nadere uitwerking van de centrale vraag in onderzoeksvragen en een onderzoeksopzet staat in bijlage 1.

Focus

Het onderzoek richt zich op de provinciale (regie)rol bij wonen. We onderzoeken in hoeverre de provincies Gelderland en Overijssel er in slagen om hun rol op het gebied van wonen adequaat in te vullen. Bij een adequate invulling van de rol gaat het er om of de provincies er in slagen de beoogde doelen te realiseren (effectiviteitsonderzoek). Oftewel: draagt de inzet van de provincies bij aan een goede balans op de woningmarkt zodat mensen kunnen wonen in het huis op de plek die ze willen.

In het onderzoek betrekken we zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van wonen. We nemen de kwalitatieve aspecten mee die betreffende provincie in haar beleid benoemt. In de startgesprekken gaven Statenleden aan geïnteresseerd te zijn in recreatiewoningen. Gebleken is dat recreatiewoningen in het woonbeleid een bescheiden plek innemen. We hebben hier niet specifiek onderzoek naar gedaan.

De ambitie om het perspectief van de burger te betrekken, hebben we niet kunnen realiseren. Dit heeft te maken met de rol van de provincie die vooral gericht is op de afstemming tussen gemeenten en in enkel geval de woningbouwcorporaties. En omwille van de afbakening laten we de toezichthoudende rol van de provincie in relatie tot wonen in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.3 Opbouw nota van bevindingen

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de bestuurlijke rolverdeling op het gebied van wonen. Hoofdstuk drie gaat over de Gelderse kaders met betrekking tot wonen met aandacht voor doelen, rolinvulling, instrumenten en financiën. De inzet van instrumenten voor wonen in de praktijk komt aan bod in hoofdstuk vier. Hierbij is er ook aandacht voor bijsturing. Tot slot komt in hoofdstuk vijf de monitoring, het doelbereik en de informatievoorziening aan PS aan de orde.

De nota van bevindingen vormt de “onderlegger” van een bestuurlijke nota met de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

2 Bestuurlijke rolverdeling

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.⁷ De Rijksoverheid, de provincie en gemeenten hebben daarbij allen hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In dit hoofdstuk staat de rol van de provincie centraal. Voor de rol van het Rijk en gemeenten verwijzen we naar Bijlage 2.

2.1 Provincie

In de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* van het Rijk staat dat provincies, rekening houdend met de rijksdoelstellingen, de regie voeren over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Wat hiervoor geregeld is in wetten, vastgelegd in bestuurlijke visies en overeenkomsten en welke niet-juridische middelen de provincie tot haar beschikking heeft staat in deze paragraaf. Hoe de provincie invulling geeft aan haar rol en verantwoordelijkheid komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

2.1.1 Wetgeving

Rol en instrumenten provincie vanuit Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De Wro biedt de provincie diverse instrumenten. In tabel 1 zijn deze geordend naar drie categorieën die relevant zijn voor de provincie bij wonen.⁸

⁷ Grondwet artikel 22 lid 2.

⁸ De categorie beleidsuitvoering laten we hiermee buiten beschouwing. Hier kiezen we voor omdat de uitvoering van de woningbouw-programmering bij gemeenten ligt (zie Bijlage 2). Concreet gaat het bijvoorbeeld om het provinciale inpassingsplan. Dit wordt vooral ingezet bij wegen en groene structuren (Bron: ASRE 2014, *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro, p. 4*) en niet voor wonen. De provincie Utrecht is wel van plan een inpassingsplan in te gaan zetten voor het reduceren van overtallige plancapaciteit voor kantoren (Bron: PBL en CPB 2017, *De toekomst van kantoren, p. 25*). Dit is een nieuwe praktijk met betrekking tot dit instrument.

Tabel 1: Instrumenten provincie Wro

Categorie	Instrumenten	Bevoegdheid
Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisie 	PS
Beleidsdoorwerking vooraf	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciale ruimtelijke verordening 	PS
	<ul style="list-style-type: none"> • Proactieve aanwijzing 	GS
	<ul style="list-style-type: none"> • Formeel vooroverleg 	GS
Beleidsdoorwerking achteraf	<ul style="list-style-type: none"> • Zienswijze 	GS
	<ul style="list-style-type: none"> • Reactieve aanwijzing 	GS
	<ul style="list-style-type: none"> • Beroep 	GS

Structuurvisie: benoemen provinciale belangen

In het Wro-stelsel verwacht de wetgever dat provincies hun belangen vooraf bekend maken. Het meest voor de hand liggende instrument hiervoor is de provinciale structuurvisie die PS moeten vaststellen (Wro art. 2.2 1^e en 2^e lid). Het is de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang vindt. De wet doet geen inhoudelijke uitspraken over welke ruimtelijke aspecten wel of niet van provinciaal belang zijn en hoe deze belangen verwoord moeten worden. Oftewel: of iets van provinciaal belang is (bijvoorbeeld de woonomgeving/woningmarkt/woonaanbod), bepaalt de provincie in principe zelf.

10

Wonen Gelderland

Een structuurvisie is alleen bindend voor de opsteller en is voor derden (zoals gemeenten) vooral indicatief. Het benoemen van een provinciaal belang in een structuurvisie is dus niet genoeg. Als provincie moet je er voor zorgen dat die provinciale belangen doorwerken in lokale besluitvorming zoals nieuwe gemeentelijke bestemmingsplannen.

Instrumenten voor beleidsdoorwerking vooraf (verordening, proactieve aanwijzing)

Het belangrijkste instrument om vooraf doorwerking te bevorderen is de provinciale ruimtelijke **verordening**. Deze wordt vastgesteld door PS. Er staan algemene regels in waaraan bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, moeten voldoen. Die regels zijn in feite normen bij de provinciale belangen in de structuurvisie. De regels zijn bindend voor alle lokale planologische besluiten zoals een gemeentelijk bestemmingsplan met betrekking tot woningbouw. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om met de verordening:

- verplichtende kaders te stellen voor regionale afspraken tussen gemeenten en/of
- aanvullende regels te stellen voor de Ladder voor duurzame verstedelijking⁹.

⁹ Wanneer een gemeente nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakt in een bestemmingsplan dan gelden op basis van de Bro 3.1.6 lid 2 eisen waaraan de toelichting in het plan moet voldoen. Die eis is dat de behoefte aan die ontwikkeling wordt omschreven en dat (als de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaande stedelijke gebied) gemotiveerd wordt waarom niet binnen het bestaande stedelijke gebied in de behoefte kan worden voorzien. Deze eis wordt ook wel geduid als de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. Sommige provincies stellen in de ruimtelijke verordening aanvullende regels voor de Ladder, bijvoorbeeld over de prognose waarmee de behoefte kan/moet worden bepaald en/of de wijze waarop regionale

Wat is een provinciaal belang?¹⁰

Het belangrijkste criterium dat naar voren komt uit uitspraken van de Raad van State en uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, is dat het moet gaan om bovengemeentelijke aspecten. Dit criterium wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak marginaal getoetst. Zij kijkt of de belangen in de provinciale verordening zijn opgenomen. Is dat zo, dan ziet de Afdeling geen reden te oordelen dat er geen sprake is van een provinciaal belang. Dat betekent dat een provincie niet snel te ver kan gaan in het afbakenen van het provinciaal belang. De vraag blijft echter wat dan verstaan wordt onder bovengenoemde bovengemeentelijke aspecten.

De Amsterdam School of Real Estate (ASRE) heeft dit uitgewerkt langs drie lijnen:

- a) Iets is van bovengemeentelijk / provinciaal belang wanneer het door de wetgever aan een hoger bestuursniveau dan de gemeente is opgedragen. Hierbij kan gedacht worden aan regels rondom natuur, wegen en het winnen van delfstoffen. Daarnaast zijn er nog twee categorieën waarbij provincies zelf de keuze hebben of ze die wel of niet tot hun verantwoordelijkheid rekenen.
- b) Het bovengemeentelijke karakter betrekking hebben op voorzieningen die zich uitstrekken over het gebied van meerdere gemeenten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om fietspaden en buisleidingen.
- c) Een provincie kan gemeentelijk ruimtegebruik tot provinciaal belang rekenen wanneer van dit ruimtegebruik bovengemeentelijke effecten uit gaan. Zo kan de aanleg van een bedrijventerrein in een gemeente negatieve gevolgen hebben voor de bezetting van bedrijventerreinen in omliggende gemeenten. Regels met betrekking tot wonen / woningbouw behoren ook tot deze laatste categorie.

Een ander instrument om vooraf doorwerking te bevorderen is **formeel overleg**. Gemeenten moeten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleggen met de 'diensten van de provincie' die betrokken zijn bij de 'zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn'. Dit wordt ook wel formeel overleg genoemd. Dit overleg is niet zo zeer een instrument van de provincie dat uit de Wro voort komt, maar een mogelijkheid die de provincie krijgt doordat het overleg een verplichting voor gemeenten is vanuit de Besluit ruimtelijke

afstemming moet gebeuren (Bron: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/wonen/>). Bestemmingsplannen moeten voldoen aan zowel de Rijksladder als de provinciale ruimtelijke verordening. Het is denkbaar dat een bestemmingsplan in overeenstemming met de Rijksladder, maar in strijd met de provinciale verordening is vastgesteld. Het zijn dus te onderscheiden toetsingskaders (Bron: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ontwikkelingen/ladder-duurzame/handreiking-ladder/buttons/ladder-provinciale/>)

¹⁰ Kader gebaseerd op tekst uit het volgende rapport: ASRE (okt. 2014). *Ervaringen met de doorwerking van provinciaal belang onder de Wro*, p. 6-7.

ordening (art. 3.3.1 lid 1).¹¹ GS hebben op basis van de Bro (art 3.1.1 lid 2) de bevoegdheid om te bepalen dat onder bepaalde omstandigheden / in bepaalde gevallen geen overleg is vereist. GS zouden voor wonen bijvoorbeeld kunnen bepalen dat een bestemmingsplan voor de bouw van minder dan een x aantal woningen in een bepaald soort gebied niet door een gemeente voor overleg ingebracht hoeft te worden.

Een laatste instrument van de provincie om doorwerking vooraf te bevorderen is de **proactieve aanwijzing**. GS hebben (op grond van art. 4.2 van de Wro) de bevoegdheid om een gemeente een zogenoemde proactieve aanwijzing te geven. Dit betekent dat de gemeenteraad verplicht wordt om een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud vast te stellen. Dit kan *“indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken”* (Wro art. 4.2 lid 1). Bij een proactieve aanwijzing gaat het (anders dan bij eerdergenoemde verordening) om concrete gevallen. GS kunnen de proactieve aanwijzing pas geven als er overleg is geweest met burgemeester en wethouder van betreffende gemeente en vier weken nadat PS zijn geïnformeerd over het voornemen van het besluit (Wro art. 4.2 lid 2).

Instrumenten voor beleidsdoorwerking achteraf

De Wro biedt GS verschillende instrumenten om ervoor te zorgen dat de provinciale belangen ook achteraf doorwerken. Ten eerste kunnen GS een **zienswijze** op gemeentelijke ontwerp-bestemmingsplannen uitbrengen (Wro art. 3.8 lid 1). Hiermee kan aan een gemeente kenbaar worden gemaakt dat zij in haar ontwerp-bestemmingsplan het provinciale belang niet juist heeft vertaald of onvoldoende heeft meegewogen. Ten tweede kunnen GS een **reactieve aanwijzing** geven op een bestemmingsplan zoals dat door de raad is vastgesteld (Wro art. 3.8 lid 6). Dit betekent dat de provincie een (deel van) een gemeentelijk bestemmingsplan buiten werking stelt wegens strijdigheid met het provinciaal belang. Voor de reactieve aanwijzing geldt een ‘dubbele motiveringsplicht’. Dit betekent dat GS niet alleen aannemelijk moeten maken dat een reactieve aanwijzing ter behartiging van het provinciaal belang noodzakelijk is, maar ook waarom de behartiging van dit provinciale belang niet met andere Wro-bevoegdheden kon worden bewerkstelligd. Tot slot kunnen GS in **beroep** gaan tegen vastgestelde bestemmingsplannen (Wro art. 8.2). Dit kan de provincie instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak tegen vastgestelde bestemmingsplannen van gemeenten die in strijd zijn met het provinciaal belang. Zowel voor de reactieve aanwijzing als voor beroep geldt als voorwaarde dat GS eerder in de procedure een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-bestemmingsplan. Deze voorwaarde geldt niet als de raad het bestemmingsplan op het betreffende onderdeel heeft gewijzigd.

Taken provincie vanuit Woningwet en Huisvestingswet

Naast de Wro zijn ook in de Woningwet 2015 en de Huisvestingswet 2014 nog enkele taken voor de provincie vastgelegd (zie tabel 2).

¹¹ Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is de nadere uitwerking van de Wro. De regels in de Bro gaan globaal gezien over: digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, inhoud en vormgeving van bestemmingsplannen en procedures.

Tabel 2: Taken provincie Woningwet en Huisvestingswet

Wet	Taken provincie
Woningwet 2015	GS dragen zorg voor de bevordering en ondersteuning van stedelijke vernieuwing, in het bijzonder als zij in het kader daarvan financiële middelen verstrekken (art. 80 lid 2).
Huisvestingswet 2014	Taken bij eventuele huisvestingsverordeningen: <ul style="list-style-type: none">• gemeente overlegt met de provincie• bevoegdheid om (op verzoek van één of meer gemeenten, niet op eigen initiatief) een woningmarktregio aan te wijzen waar een huisvestingsverordening tot stand wordt gebracht. NB. Provincies houden op grond van de Provincie-/Gemeentewet ook toezicht op huisvestingsverordeningen als die er zijn.

De Woningwet stelt spelregels voor de sociale huursector. Deze wet is voornamelijk relevant voor woningcorporaties en gemeenten. Voor de provincie komt vanuit deze wet alleen een verantwoordelijk bij het bevorderen en ondersteunen van stedelijke vernieuwing naar voren.

De Huisvestingswet 2014 is vooral voor gemeenten belangrijk. De (eventuele) taken van de provincie zijn gekoppeld aan het belangrijkste instrument voor gemeenten uit de Huisvestingswet, namelijk de huisvestingsverordening. Hierin staan regels over het in gebruik nemen of geven van goedkope woonruimte en wijzigingen in de bestaande woonruimtevoorraad. Een dergelijke verordening kan vastgesteld worden door de gemeenteraad en geldt voor maximaal vier jaar. Een gemeente kan alleen een huisvestingsverordening opstellen indien er aantoonbaar sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte (huur). Lang niet alle gemeenten stellen huisvestingsverordeningen vast.

Een provincie kan bij huisvestingsverordeningen twee taken hebben:

- In de Huisvestingswet staat dat het College van B&W bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een huisvestingsverordening overleggen met *“in de gemeente werkzame toegelaten instellingen (rede: woningcorporatie), met woonconsumentenorganisaties en met andere daarvoor naar hun oordeel in aanmerking komende organisaties”*. Hoewel hier niet expliciet genoemd, geeft het ministerie van BZK in een toelichting op dit artikel wel aan dat de provincie hierbij een overlegpartner voor gemeenten is.¹²
- De provincie heeft de bevoegdheid om - op verzoek van één of meer gemeenten - een woningmarktregio aan te wijzen waar een huisvestingsverordening tot stand wordt gemaakt (Huisvestingswet 2014 art. 3 lid 1). Dit kan uitsluitend met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zo kan de provincie een aanwijzing geven als het belang van een evenwichtige regionale woonruimteverdeling dat vereist. De provincie kan dit alleen doen als één of meer gemeenten hierom vragen (dus niet op eigen initiatief). De aanwijzing blijft van kracht totdat de provincie de aanwijzing intrekt of vervangt door een andere aanwijzing.¹³

¹² Ministerie van BZK (januari 2015). Leeswijzer Huisvestingswet 2014, p. 29.

¹³ Ministerie van BZK (januari 2015). Leeswijzer Huisvestingswet 2014, p. 22.

2.1.2 Bestuurlijke visies en overeenkomsten

De rol van de provincie is nader uitgewerkt in bestuurlijke visies en overeenkomsten. Hieronder een samenvatting van de belangrijkste uitspraken daarin over de rol van de provincie bij wonen:

Tabel 3: Bestuurlijke visies en overeenkomsten over de rol van de provincie bij wonen

		Toelichting
Rijk	Integrale visie woningmarkt (2011)	Het is de taak van provincies om binnen het ruimtelijk beleid voldoende ruimte te bieden aan lokale woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat deze alsnog tot stand komt. Als een gemeente zich niet houdt aan gemaakte afspraken, is het de rol van de provincie die gemeente daar op aan te spreken. De provincie heeft daarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als stok achter de deur.
	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)	De programmering van verstedelijking wordt overgelaten aan provincies en (samenwerkende) gemeenten. (Samenwerkende) Gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering, binnen de provinciale kaders, en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt.
IPO	Profiel provincies (2010) Kompas2020 (2014)	De provincie heeft een regionaal sturende rol met betrekking tot de woningvoorraad. De mogelijkheden voor synergie met onder meer de woningcorporaties kunnen goed op provinciaal niveau worden gegeneerd. <ul style="list-style-type: none"> • 1 van de provinciale opgaven: Actieve programmering op bovenlokale ontwikkelingen voor woningbouw, bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandel. • Onvoldoende onderbouwde en afgestemde programmering van woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties en detailhandel hebben tot grote financiële en maatschappelijke kosten geleid. Provincies moeten staan voor slimme en doortastende regie om het ontstane overaanbod te saneren.
Rijk, IPO, VNG en UvW	Interbestuurlijk programma (2018)	Eén van de opgaven die op de gezamenlijke agenda staat is 'toekomstbestendig wonen'. Als gezamenlijke ambitie voor deze opgave wordt onder andere aangegeven dat er wordt ingezet op aanvullende afspraken tussen de overheidslagen om de opgaven op de woningmarkt aan te pakken en deze met grote(re) maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Als 'ingrediënten' voor het interbestuurlijke programma voor toekomstbestendig wonen worden genoemd: a) het vergroten en/of aanpassen van de woningvoorraad, b) doelgroepen, c) toekomstbestendig wonen & mobiliteit en d) duurzaamheid, circulaire bouw, klimaat- en energietransitie.

2.1.3 Niet-juridische instrumenten

De provincie beschikt over meer dan alleen juridische instrumenten om haar belangen, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, in gemeentelijke plannen te laten doorwerken.

Op basis van onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer¹⁴ en het IPO¹⁵ komen we tot de volgende instrumenten: bestuurlijke afspraken, financiën, overleg en kennis.

Hieronder gaan we in op deze instrumenten ingezet kunnen worden door de provincie in relatie tot wonen:

Afspraken

Om te komen tot de gewenste intergemeentelijke afstemming wordt door provincies een belangrijke rol toegedicht aan samenwerkende gemeenten in regioverband. Hierbij zijn regionale afspraken tussen gemeenten belangrijk. Veel provincies formuleren al langere tijd woningbouwopgave per regio¹⁶ (kwantitatieve afspraken). Recent is dat provincies steeds - via de verordening - verplichte kaders voor de regionale afspraken stellen. Bij veel provincies is het doel van deze regioaanpak te komen tot bovenlokale afstemming van de woningbouwprogrammering. Er worden programma's opgesteld - vooral wat betreft de uitbreidingsbehoefte - per regio, gebaseerd op de woningbehoefte en in overleg met de (samenwerkende) gemeenten (de gevormde regio).¹⁷

Financiën

Bij financiën gaat het bijvoorbeeld om subsidies, stimuleringsregelingen en financiële bijdragen. Deze financiële middelen kunnen op allerlei verschillende zaken ingezet worden in relatie tot wonen. Het kan gaan om subsidies gericht op Collectief Particulier Opdrachtgeverschap of het stimuleren van sociale huisvesting, startersleningen, financiële ondersteuning voor onderzoek en analyses van de woningmarkt, subsidieprogramma's gericht op herstructurering of transformatie, financiële bijdrage voor procesondersteuning bij regionale afspraken etc.

Overleg

Uit onderzoek van Rigo naar het provinciale instrumentarium voor de sturing op woonbeleid blijkt dat provincies het bevorderen en faciliteren van intergemeentelijk overleg als een van de belangrijkste instrumenten kiezen om te zorgen voor voldoende woningen en een gedifferentieerde woningvoorraad.¹⁸

Kennis

Onder het instrument 'kennis' horen verschillende zaken in relatie tot wonen. Zo zorgen veel provincies voor een bevolkingsprognose die regio's kunnen gebruiken om hun woonbeleid vorm te geven en is er in alle provincies is een monitor opgezet, of is deze in ontwikkeling, waarin de woningbouwplannen van de gemeenten zijn opgenomen.¹⁹ Ook kan er gedacht worden aan het faciliteren van pilots over wonen of woongerelateerde thema's (bv. levensloopgeschiede of duurzame woningen). Of het delen van ervaringen en best practices, onder meer via het organiseren van symposia en workshops.

¹⁴ Noordelijke Rekenkamer (april 2016). *Rapport Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking*, p. 12.

¹⁵ IPO (juli 2010). *Analyse doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid*, p. 5.

¹⁶ Rigo (2016). *Instrumentarium sturing op woonbeleid*, p. 9.

¹⁷ Rigo (2016). *Instrumentarium sturing op woonbeleid*, p. 9.

¹⁸ Rigo (2016). *Instrumentarium sturing op woonbeleid*, p. 10.

¹⁹ Rigo (2016). *Instrumentarium sturing op woonbeleid*, p. 24 en 11.

3 Beleid

De provincie Gelderland heeft haar taken en verantwoordelijkheden voor wonen vastgelegd en uitgewerkt in haar beleid. In dit hoofdstuk gaan we daar verder op in.

3.1 Doelen

Norm

- De provincie heeft haar doelen op het gebied van wonen duidelijk in haar beleid geformuleerd.

Bevindingen

- De Omgevingsvisie Gelderland is het belangrijkste kader bij het thema wonen. Hierin (en in de begrotingen) heeft de provincie zich een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is ten doel gesteld. Een goede balans betekent de juiste woning op de juiste plek. Het is niet geheel duidelijk wat iets de juiste woning of de juiste plek maakt.
- GS beschrijven diverse zowel kwantitatieve als kwalitatieve thema's die ze belangrijk vinden bij wonen. De thema's die genoemd worden, variëren en komen in begrotingen niet consequent terug. In de begrotingen is wel jaarlijks aandacht voor flexibiliteit en duurzaamheid. In de Omgevingsvisie wordt duurzaamheid nauwelijks expliciet gerelateerd aan wonen.
- Sinds 2017 wordt in beleid (Koers op wonen) steviger ingezet op gavagegericht werken en het sturen op kwaliteit. Ook voor die tijd werd ingezet op sturing op kwaliteit, maar dit kwam moeizaam van de grond. De omslag van sturing op kwantiteit naar kwaliteit wordt door een deel van de gemeenten herkend.

Het belangrijkste inhoudelijke kader voor wonen is de Omgevingsvisie. De structuurvisie uit de Wro (zie [paragraaf 2.2.1](#)) maakt onderdeel uit van de Omgevingsvisie. De provincie Gelderland stelt twee hoofddoelen in de Omgevingsvisie:

- een duurzame economische structuur;

- het borgen van de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving.

Er wordt ingezet op een aantrekkelijk vestigingsklimaat met onder andere voldoende vestigingsmogelijkheden en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving.²⁰ Daarnaast zet de provincie zich in voor krachtige steden, vitale dorpen en duurzame verstedelijking. Het doel hiervan is het behoud en ontwikkeling van een aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving, waarin het prettig wonen en werken is.²¹

Wonen is dus onderdeel van een bredere ambitie. Hierdoor is het niet los te zien van andere thema's zoals leefbaarheid, vitaal platteland, vestigingsklimaat, voorzieningen, duurzaamheid, groen in de stad en mobiliteit. Er zijn dan ook verschillende programma's die raken aan wonen. Voorbeelden zijn de Gebiedsopgaven, SteenGoed Benutten en Energietransitie. Een sectorale benadering van vraagstukken is niet meer gewenst²². Voor wonen betekent dat aansluiting zoeken bij andere beleidsterreinen. Daar waar die aansluiting relevant is en in het woonbeleid beschreven, besteden we er in dit onderzoek aandacht aan.

Ambities voor wonen in Omgevingsvisie

In de Omgevingsvisie staat ook een specifieke ambitie voor wonen. Zo streeft de provincie ernaar om vraag en aanbod op de woningmarkt met elkaar in balans te brengen en te houden, zowel kwantitatief als kwalitatief.²³ Hierbij worden twee opgaven genoemd:

1. focus van nieuwbouw naar het benutten van de bestaande voorraad;
2. van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd.

Aanleiding voor de opgave zijn de demografische ontwikkelingen die ervoor zorgen dat de vraag naar groei van de woningvoorraad geleidelijk afneemt. Dit levert kwalitatieve en kwantitatieve uitdagingen op. Een aantal uitdagingen krijgt in de Omgevingsvisie extra aandacht. Zo ligt de oplossing voor een goed functionerende woningmarkt in eerste instantie bij het benutten van de bestaande woningvoorraad. Beeldbepalende monumentale gebouwen verdienen daarbij extra aandacht. Een andere uitdaging is dat de heroverweging van bestaande plancapaciteit regelmatig aandacht verdient. Bij die heroverweging is één van de doelen het tegengaan van overcapaciteit. Daarvoor streeft de provincie naar maatwerkoplossingen. Overcapaciteit kan namelijk soms ook gewenst zijn, als één plan plaats moet maken voor een plan dat beter aansluit op de woonbehoefte. Er wordt in het beleid ingezet op een regionale aanpak.

In de verdieping van de Omgevingsvisie wordt het beleid verder beschreven. Hier wordt dieper ingegaan op regionale afstemming en sterke gemeentelijke regie, programmering van wonen, overcapaciteit en periodieke heroverweging van bouwplannen. Ook een aantal onderwerpen dat voor wonen nog niet eerder aan bod kwam, staat in de verdieping van de Omgevingsvisie. Er wordt specifiek aandacht besteed aan huisvesting van arbeidsmigranten en spoedszoekers. De thema's duurzaamheid, betaalbaarheid, het

²⁰ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

²¹ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

²² Interviews met ambtenaren van de provincie.

²³ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland & Wonen in Gelderland, bijlage bij begrotingen.

aandeel ouderenwoningen en het aandeel huur en andere kwaliteiten worden ook genoemd. Een prioritering tussen de thema's is er niet en een aanpak is vaak beperkt uitgewerkt. Er zijn voor deze thema's meestal geen concrete doelen gesteld.²⁴

Ambities op regioniveau verder uitgewerkt in Woonagenda's

Toen de Omgevingsvisie in 2014 werd vastgesteld was het Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019 (KWP3) nog van kracht. In het KWP3 werden de kwantitatieve opgaven door GS per regio vastgesteld en ook kwalitatieve aspecten die GS belangrijk vinden vastgelegd. In de Omgevingsvisie werd besloten per regio regionale woonagenda's te ontwikkelen en daarmee het KWP3 te vervangen. De regionale verschillen in Gelderland zijn groot en het doel van de woonagenda's is de afspraken zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de regionale behoefte. Gelderland is onderverdeeld in zes woonregio's: de Achterhoek, FoodValley, Rivierenland, Noord-Veluwe, Arnhem-Nijmegen en de Stedendriehoek (zie figuur 2). De regio Arnhem-Nijmegen bestaat uit de subregio's Arnhem, Nijmegen en de Liemers die alle drie hun eigen woonagenda hebben. Per regio heeft de provincie één adviseur wonen die als regiocoördinator optreedt. In totaal zijn er op dit moment vijf adviseurs wonen, sommige fungeren als coördinator voor twee (sub)regio's. In 2017 is ongeveer de helft van het provinciale team gewijzigd.

Figuur 1: Indeling regio's Gelderland



Bron: Open data Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.²⁵

De woonregio's maken afspraken binnen provinciale kaders en werken deze verder uit in regionale woonagenda's. De woonregio's leggen in de woonagenda's concrete

²⁴ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

²⁵ Dit is de regio-indeling met Gelderse gemeenten zoals deze in de Omgevingsvisie is vastgesteld. Onder enkele woonregio's vallen ook gemeenten die in andere provincies liggen.

afspraken over het woonbeleid vast en vormen daarmee het kader voor de regio. Per regio stellen GS een kwantitatieve opgave vast. Gemeenten kunnen de regionale kwantitatieve opgave op gemeenteniveau verder verdelen. Daarnaast worden kwalitatieve afspraken gemaakt. De woonagenda's als geheel worden door de betrokken gemeenten en door GS vastgesteld. Wij gaan dieper in op de uitwerking van de woonagenda's in het beleid in [paragraaf 4.1](#) over de beschrijving van de instrumenten.

GS willen voor de kwantitatieve programmering afspraken maken met gemeenten en woningcorporaties in regionale woonagenda's. Er zijn negen doelen gesteld voor programmeringsafspraken in de regio:

- afstemming met buurprovincies;
- het voorkomen van concurrentie om inwoners en bijbehorende onbedoelde migratiestromen tussen regio's en gemeenten;
- de keuze bepalen voor de beste locaties voor woningbouw;
- het verkleinen van de kans op leegstand;
- voorzien in de aangetoonde kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte voor de Gelderse bevolking;
- het bevorderen van binnenregionale samenwerking;
- het meewegen van de mogelijkheden die de bestaande woningvoorraad en vrijkomend of leegstaand vastgoed bieden;
- duidelijkheid over hoe om te gaan met overcapaciteit van woningbouwplannen;
- het voorkomen van nieuwe overcapaciteit aan woningbouwplannen.²⁶

In de Omgevingsvisie beschrijven GS per regio de ontwikkelingen en uitdagingen op gebied van wonen.

Ambities voor wonen in begrotingen

Ook in de begrotingen 2015 tot en met 2018 is het in balans brengen en houden van vraag en aanbod op de Gelderse woningmarkt - zowel kwalitatief als kwantitatief - de doelstelling. Andere thema's die vaker terugkeren zijn duurzaamheid en flexibiliteit.

Tabel 3: Doelen in de begrotingen 2015 tot en met 2018

Jaar	Doel
2015-2018	De provincie wil een bijdrage leveren aan een goed woon- en leefklimaat in Gelderland door het bevorderen van het wonen conform de behoefte. Doel is het in balans brengen en houden van vraag en aanbod op de Gelderse woningmarkt, zowel kwalitatief als kwantitatief.
2015	De focus is verschoven van nieuwbouw en uitbreiden naar kwaliteit van de bestaande bebouwing. Aanbod afstemmen op veranderende vraag door vergrijzing, demografische ontwikkelingen (waardoor vraag naar woningen terugloopt) en nieuwe regelgeving. Indicatoren: 5.1.1.1 Zes actuele woonagenda's met per regio de regionale opgaven en thema's benoemd. 5.1.1.2 Uitvoeren subsidieregeling verduurzamen corporatiewoningen (RII): minimaal 10.000 sociale huurwoningen verduurzaamd met een extra labelstap.

²⁶ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

2016	De focus van nieuwbouw en uitbreiden is verschoven naar de kwaliteit van de bestaande bebouwde omgeving. Met aandacht voor langer zelfstandig wonen, verduurzamen bestaande voorraad en de kwantitatieve opgave. <ul style="list-style-type: none"> • Regionale afspraken maken met betrokken partners in het kader van de regionale woonagenda's over de woonopgaven in de regio (kwantiteit, kwaliteit en locatie). Hierin onder andere de gebiedsopgaven, de ladder voor duurzame verstedelijking, langer zelfstandig wonen, verduurzamen van de woningvoorraad betrekken. • Stimuleren van projecten die de woonomgeving versterken middels subsidies (als onderdeel van SteenGoed Benutten, waaronder CPO).
2017	Extra inzet op kwaliteit en flexibiliteit. Via de woonagenda's expliciet verduurzaming agenderen.
2018	Integrale aanpak voor het bevorderen van wonen naar behoefte en daarmee tevens de duurzaamheid verbeteren. En de bijzondere ruimtelijke kwaliteiten van Gelderland verder versterken.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de begrotingen 2015 t/m 2018 van de provincie Gelderland.

Vanaf de begroting 2015 schrijven GS dat de focus op kwaliteit ligt en is verschoven van nieuwbouw en uitbreiding naar bestaande bebouwde omgeving. Kwaliteit vormt het uitgangspunt bij de vraag waar, welke en hoeveel woning gebouwd / getransformeerd / gesloopt moeten worden. Daarover maakt de provincie met partners afspraken in het kader van de regionale woonagenda's. Daarin wordt een integrale aanpak gezocht tussen wonen, werken, bereikbaarheid en voorzieningen, gebiedsopgaven en SteenGoed Benutten.²⁷ In de begroting van 2015 worden aan de ambities twee indicatoren verbonden.²⁸

In de begroting van 2017 schrijven GS dat de ambitie uit de Omgevingsvisie om het gesprek te laten gaan over kwaliteit nog onvoldoende op gang komt. Daarom wordt in 2017 extra ingezet op het faciliteren en bevorderen van het gesprek over kwaliteit. Daarnaast constateren GS dat de ontwikkelingen op de woningmarkt in toenemende mate vragen om flexibele en soms ook tijdelijke woonvormen. Daarom willen GS in 2017 flexibiliteit en tijdelijkheid agenderen en bevorderen.²⁹

In de begroting 2018 staat het bevorderen van het wonen naar behoefte als doel. Wonen naar behoefte is een goede plek om te wonen, voor iedereen, nu en in de toekomst. Samen met bewoners, gemeenten, ontwikkelaars en andere partijen bekijkt de provincie voor elk gebied wat er nodig is om dit te realiseren. Maatwerk en ruimte moeten zorgen voor de juiste woningen op de juiste plek. Zo streeft de provincie voor alle inwoners naar een prettige en veilige woonomgeving, waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen.³⁰ GS benadrukken de verschillen tussen de regio's en tussen de behoeftes van individuen. Ook willen ze niet alleen letten op het nu maar ook op toekomstige behoeftes. Daarvoor willen GS maatwerk en flexibiliteit bieden.³¹

²⁷ Provincie Gelderland. *Begrotingen 2015, 2016 en 2017.*

²⁸ Provincie Gelderland. *Begroting 2015.*

²⁹ Provincie Gelderland. *Begroting 2017.*

³⁰ Provincie Gelderland. *Bijlage bij begroting 2018.*

³¹ Provincie Gelderland. *Begroting 2018.*

Ambities voor een nieuwe Omgevingsvisie en -verordening

Op dit moment loopt de doorontwikkeling van de Omgevingsvisie. In opmaat naar de nieuwe Omgevingsvisie stelden GS in november 2017 de koers 'Ruimte voor goed wonen' vast, waarin de hoofdlijnen van het beleid staan. De koers is besproken in de commissie RLW en verder uitgewerkt met behulp van deskundigen. Dit heeft een doorontwikkelde koers opgeleverd die in april 2018 door GS is vastgesteld. Deze koers sluit aan op de kadernota doorontwikkeling Gelderse Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2018 die PS recent hebben vastgesteld. Het is de bedoeling dat PS in december een nieuwe Omgevingsvisie vaststellen. De Koers Ruimte voor Goed wonen 2018 zal als een uitvoeringsprogramma fungeren. De Koers op wonen vormt geen onderdeel van de Omgevingsvisie³² en de Omgevingsvisie zal beknopter zijn dan nu het geval is.³³ In het vervolg van deze nota zullen wij de terminologie *Koers 2017* en *Koers 2018* gebruiken.

Het doel in de Koers 2017 en 2018 is een goede plek om te wonen, voor iedereen, nu en in de toekomst. GS beschrijven in de Koers 2017 dat ze het reeds ingezet beleid voortzetten. Uit interviews blijkt dat vooral het sturen op kwaliteit en opgavegericht werken centraal staan. In de Omgevingsvisie wordt een kwalitatieve balans al wel ten doel gesteld, maar het gesprek met gemeenten en woonregio's ging in de praktijk nog vooral over aantallen. Daarom hebben GS in april 2017 brieven gestuurd aan alle regio's en ze uitgedaagd om bij de actualisatie van de woonagenda's kwaliteit voorop te zetten en aantallen volgend te laten zijn.³⁴

In de Koers 2018 beschrijven GS een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland als ambitie. Om dit te behouden en te bereiken staan drie uitgangspunten centraal: een duurzaam, economisch krachtig en een verbonden Gelderland. Zij vormen de rode draad van het beleid en handelen. GS beschrijven de drie uitgangspunten als volgt.

- *Duurzaamheid*: alle ruim één miljoen woningen die in 2040 in Gelderland nodig zijn, ongeacht leeftijd moeten duurzaam zijn. Binnenstedelijke ruimte benutten is het vertrekpunt en er moet zorgvuldig omgegaan worden met groen.

Economisch krachtig: Een goed vestigingsklimaat gaat verder dan een goede locatie voor bedrijven. Het vereist ook een goede woonomgeving met voldoende passende woningen. Aansluitend bij de behoefte van de mensen.

- *Blijvend verbonden*: Een woonomgeving waar mensen zich mee verbonden voelen is een omgeving die goed bereikbaar is en goede (culturele) voorzieningen heeft met aandacht voor levensloopbestendigheid.

GS signaleren een viertal opgaven voor wonen. Ten eerste vraaggericht en flexibel zijn om in te kunnen spelen op de dynamiek op de woningmarkt. Ten tweede sluit het aanbod volgens GS minder aan op de vraag door demografische veranderingen. De derde opgave is verduurzaming: de transitie naar hernieuwbare, duurzame

³² Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254

³³ Interviews ambtelijk medewerkers provincie Gelderland

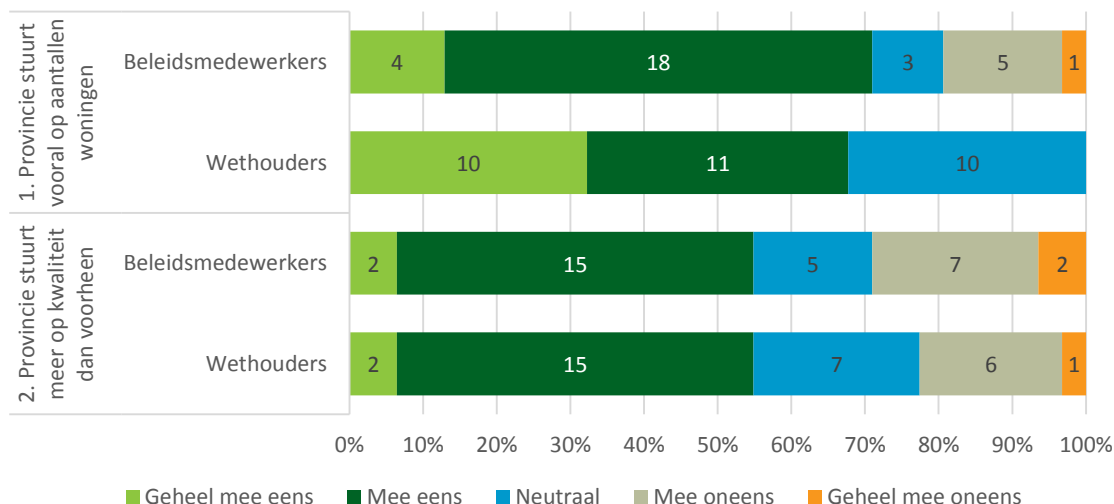
³⁴ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

energiebronnen en het terugbrengen van het energieverbruik. Aanpassingen in woonwijken bieden de mogelijkheid om knelpunten als hittestress en waterberging op te lossen. En tegelijkertijd willen GS circulair bouwen en aandacht voor biodiversiteit stimuleren. GS verwachten dat nieuwe woningen minimaal aardgasloos en 'nul op de meter' zijn. De vierde opgave is dat de verschillen binnen regio's en tussen regio's onderling steeds groter worden. Dit vraagt om maatwerkoplossingen per regio. Maar het zorgt er ook voor dat regio's van elkaar kunnen leren.³⁵

In een enquête (zie het groene kader op de volgende pagina) hebben we gemeenten gevraagd naar de sturing op kwantiteit en kwaliteit door de provincie. Ongeveer twee derde van de beleidsmedewerkers en wethouders stellen dat de provincie vooral stuurt op aantallen woningen (zie figuur 3). In de beantwoording zitten er wel verschillen tussen regio's. Zo vinden alle wethouders en beleidsmedewerker in de regio's Stedendriehoek en Rivierenland dat de provincie vooral stuurt op aantallen.

Tegelijkertijd geeft iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers en wethouders aan dat de provincie meer is gaan sturen op kwaliteit. De omslag die de provincie schetst van sturing op kwantiteit naar sturing op kwaliteit, wordt dus door een deel van de respondenten herkend. Wanneer we inzoomen op de regionale verschillen dan zien we dat in alle regio's er zowel gemeenten zijn die de omslag herkennen als die de omslag niet herkennen. Uitzondering hierop is de regio Nijmegen: alle respondenten die de enquête hebben ingevuld vinden dat de provincie meer op kwaliteit is gaan sturen of zijn 'neutraal' (gaven aan het er 'niet mee eens/niet mee oneens' te zijn). Ditzelfde geldt ook voor de Liemers, alleen daar is de enquête alleen ingevuld door gemeentelijke beleidsmedewerkers en niet door wethouders.

Figuur 3: Gemeenten over sturing op kwantiteit en kwaliteit



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland enquête onder Gelderse wethouders en beleidsmedewerkers wonen.

³⁵ Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.

In de enquête hebben we de gemeenten ook gevraagd wat de provincie nog meer zou kunnen doen en wat de provincie niet meer zou moeten doen om bij te dragen aan de balans op de woningmarkt. Het meer sturen op kwaliteit was hierbij een wens die respondenten naar voren brachten en wat respondenten duiden als 'te strak', 'te veel' of 'alleen' sturen op aantallen woningen juist iets wat niet wenselijk was.

Enquête onder gemeenten

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in maart 2018 een enquête gehouden onder beleidsmedewerkers en wethouders wonen van Gelderse gemeenten. Het ging om een enquête met dezelfde vragen voor zowel de beleidsmedewerkers als de wethouders. Deze vragen gingen over de wijze waarop de provincie haar rol invult, de regionale woonagenda's en regionale afstemming. Aan de beleidsmedewerkers zijn een aantal aanvullende vragen gesteld over de inzet van de instrumenten in de praktijk. De response lag op 58,5%. Voor meer informatie over de enquête zie bijlage 1.

3.2 Rolinvulling provincie

Norm

- De provincie heeft zicht op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van wonen en heeft deze duidelijk beschreven in haar beleid.
- De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen duidelijk beschreven in haar beleid.

Bevindingen

- De provincie heeft zicht op haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden en geeft ook de grenzen daarvan aan.
- De rolinvulling is in het huidige beleid in verschillende bewoordingen beschreven. Hoe GS deze rollen invullen is niet structureel in het beleid uitgewerkt. Rode draad is dat de provincie een regierol heeft en partner wil zijn.
- De provincie stelt in de praktijk een omslag te hebben gemaakt van een overwegend normerende rol naar een rol als partner. In de Koers op wonen beschrijven GS deze rol als partner en de uitgangspunten voor verschillende invullingen van die rol.
- Hoe de rol ingevuld wordt wisselt per regio afhankelijk van de regionale opgave. In het beleid is niet concreet gemaakt wat de afwegingen zijn wanneer welke rol te pakken.
- Voor het merendeel van de beleidsmedewerkers en wethouders is duidelijk welke rol de provincie heeft. Iets minder respondenten vinden dat het provinciale belang (balans woningmarkt) duidelijk in de provinciale rolinvulling terugkomt. Beleidsmedewerkers en wethouders denken verschillend over of de provincie haar rol te strak invult.

De rol van de provincie op het gebied van wonen is in verschillende bewoordingen en op verschillende plekken beschreven (zie tabel 4). Rode draad is dat de provincie een regierol heeft en partner wil zijn. Na de tabel volgt een toelichting per rol.

Tabel 4: Overzicht van rolinvullingen die GS beschrijven

Document	Beschrijving provinciale rol
Omgevingsvisie 2014	<ul style="list-style-type: none">• Normeren, inspireren, verbinden• Partner• Regierol• Ondersteuner, kennismakelaar en medefinancier
Omgevingsverordening	<ul style="list-style-type: none">• Regierol
Koers op wonen 2017 en 2018	<ul style="list-style-type: none">• Partner
Begrotingen	<ul style="list-style-type: none">• Partner• Ondersteunen, stimuleren, agenderen, faciliteren, doorzettersrol• Kennismakelaar, investeerder, regisseur

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Regierol

In de Omgevingsvisie staat dat de provincie een regierol heeft en in de omgevingsverordening staat dat ze deze rol pakken omdat woonprogrammering een aangelegenheid is van provinciaal belang. De regierol is belangrijk voor afstemming met buurprovincies, voorkomen van concurrentie om inwoners en bijbehorende onbedoelde migratiestromen tussen regio's en gemeenten, keuze van de beste locaties voor woningbouw, verkleinen van de kans op leegstand, voorzien in de aangetoonde kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte voor de Gelderse bevolking en bevorderen van regionale samenwerking.³⁶

In de verdieping van de Omgevingsvisie wordt invulling van de regierol geconcretiseerd met twee voorbeelden. Ten eerste wordt uitgelegd dat de provincie een regierol neemt bij de programmering, zodat afstemming tussen provincies, regio's en gemeenten goed verloopt. Ten tweede wordt een regierol gepakt bij het zorgen voor flexibiliteit in deze programmering, doordat bijvoorbeeld onder voorwaarden van de provincie bestaande plannen ingewisseld kunnen worden voor een plan dat beter tegemoet komt aan de woningbehoefte. Bij het heroverwegen van bestaande plannen moet door betrokken partijen nagegaan worden of dit haalbaar is en daarbij is kwaliteit het belangrijkste. In de koers 2018 wordt in de statenbrief beschreven dat de provincie een regierol pakt als het gaat om de woonagenda's.

In begrotingen wordt de regierol alleen in 2015 genoemd en in de daaropvolgende jaren niet meer.

Partner

In de verdieping van de omgevingsvisie wordt de rol als partner genoemd als één van de mogelijke rollen voor de provincie. In de begrotingen komt de rol als partner structureel terug. In de Begroting 2015 beschrijft de provincie dat ze zichzelf vooral ziet als partner in een proces om met de regio's de goede processen, keuzes en projecten te stimuleren. Er wordt duidelijk gemaakt dat de provincie zelf niet aan zet is om woningen te bouwen,

³⁶ Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (januari 2018).

maar wel ondersteunend veel kan bijdragen als regisseur, kennismakelaar en investeerder.

Kennismakelaar en investeerder werden ook in de verdieping van de Omgevingsvisie genoemd als ondersteunende rol van de provincie bij het heroverwegen van plannen. Nu worden deze rollen in een bredere context geplaatst. De rol van kennismakelaar wordt ook in 2016 genoemd.³⁷

In Begroting 2017 wordt de rolinvulling van de provincie voor wonen niet letterlijk beschreven, maar wil ze als partner het gesprek over kwaliteit faciliteren en bevorderen. In Begroting 2018 staat dat de provincie een doorzettersrol pakt. Dat betekent dat de provincie verantwoordelijkheid neemt in de aanpak van de opgave. Ze beschrijft dat ze dit doet in partnerschap. Als partijen er niet uitkomen of er te weinig tempo in een proces zit, dan kan er gekozen worden voor een doorslaggevende rol, knopen doorhakken of zorgen voor vaart. Dit wil de provincie doen door daadkrachtig, autonoom, nieuwsgierig en verbindend te zijn. De doorzettersrol is voor wonen niet eerder beschreven.³⁸

Ambtelijk is door de provincie aangegeven dat de rolinvulling omtrent wonen de afgelopen jaren is veranderd. De provincie is meer als partner gaan optreden. Er wordt vanuit de opgave gedacht en per regio gezocht naar maatwerk. Voorheen werd er meer vanuit aantallen gestuurd (normerend) en daardoor stond de provincie meer op afstand. Deze lijn zet zich voort in de Koers 2017 en 2018 waarin de provincie een rol als partner kiest. De provincie wil in elke regio partner zijn waarbij de inzet afhankelijk van de lokale en/of de regionale behoefte. Dat de inzet verschilt komt omdat elke regio een eigen karakter heeft en ontwikkeling doormaakt. Er spelen andere thema's en op elke plek verschilt de aard en de omvang van de opgave. Regio's met een hoge economische en demografische groei staan voor een heel andere opgave dan regio's waar het aantal inwoners afneemt. GS schrijven dat het vanwege deze diversiteit nodig is om binnen de regio samen te werken met een aanpak die past bij de regio. De provincie zet hierbij enerzijds in op regionale afstemming. Anderzijds pakt de provincie ook lokaal een rol, door wijkgerichte plannen te ondersteunen.

Waar GS in het huidige beleid de rolinvulling in verschillende bewoordingen terug laten komen en de rollen beperkt uitwerken, werken GS in de koers 2018 de rol als partner wel verder uit. GS vullen deze rol vanuit een zestal principes. Deze principes worden in een aantal zinnen toegelicht.

1. Wij werken opgavegericht;
2. we versterken samenwerking ;
3. we nemen onze verantwoordelijkheid;
4. daar waar regels de goede ontwikkeling belemmeren, stellen we ze ter discussie en zoeken we de ruimte;
5. waar wij kansen zien voor innovatie en kennisdeling stimuleren we dat;
6. wij zijn open en nieuwsgierig.³⁹

³⁷ Provincie Gelderland. Begroting 2016.

³⁸ Begroting 2018 p.20

³⁹ Koers op wonen 2018.

Andere (ondersteunende) rollen

In de Omgevingsvisie noemen GS drie rollen: normeren, inspireren en verbinden. In de verdieping van de Omgevingsvisie wordt voor de rollen verbinder en inspirator toegelicht wat de provincie eronder verstaat en wanneer deze worden ingezet. De provincie neemt vooral een rol als *verbinder* bij de vorming van een netwerk waarin partijen samenwerken om uitdagingen voor wonen samen op te lossen. De provincie kiest een rol als *inspirator* voor het inzetten op woonaanbod dat kwalitatief aansluit op de vraag. De derde rol uit de Omgevingsvisie, *normeren*, komt niet terug in de verdieping wordt ook in begrotingen niet genoemd. Wel wordt duidelijk dat GS een kwantitatieve opgave vaststellen.

In deze verdieping staan nog een aantal andere rollen. Zo ziet de provincie bij het heroverwegen van bestaande plannen een mogelijke een rol. De provincie kan gemeenten daarbij helpen door een rol te spelen als ondersteuner, kennismakelaar, partner en eventueel als medefinancier.

In antwoord op statenvragen geven GS ook aan waar de grenzen van de provinciale rol liggen. Op een vraag over de mogelijkheden om het aantal te bouwen betaalbare en toegankelijke woningen te verhogen, antwoordden GS dat ze hiervoor geen instrumentarium hebben. Gemeenten, corporaties en zorgaanbieders moeten gezamenlijk zorgdragen voor voldoende aanbod voor kwetsbare groepen.⁴⁰

Gemeenten over rolinvulling provincie

Voor meer dan driekwart van de beleidsmedewerkers en iets minder dan driekwart van de wethouders was het duidelijk welke rol de provincie heeft op het gebied van wonen (zie figuur 4). We zagen hier enige verschillen tussen de regio's: in de regio Noord-Veluwe en Arnhem werd deze stelling enkel positief beantwoord.

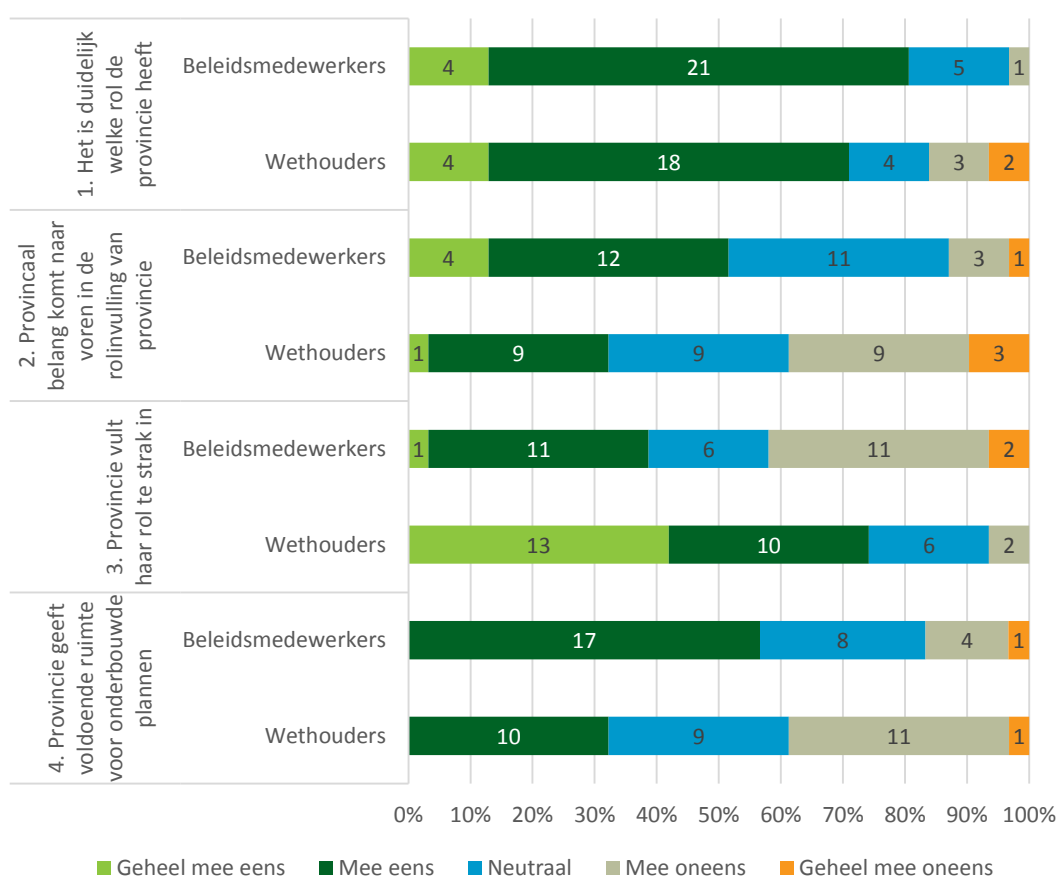
In de vorige paragraaf gaven we aan wat de provincie als haar belang ziet: balans in vraag en aanbod op de woningmarkt. Of dit belang duidelijk in de rolinvulling van de provincie terug komt, daarin zien we enig verschil tussen beleidsmedewerkers en wethouders. Iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers is van mening dat dit belang wel duidelijk in de rolinvulling terugkomt, terwijl een derde van de wethouders maar van deze mening is togedaan. Bij deze vraag waren er geen noemenswaardige verschillen tussen de regio's.

Ook bij de vraag hoe strak de provincie haar rol invult, zagen we verschillen tussen beleidsmedewerkers en wethouders. Bijna drie kwart van de wethouders vond dat de provincie haar rol te strak invult. Terwijl bijna twee vijfde van de beleidsmedewerkers deze mening heeft. In de antwoorden op de open vraag wat de provincie nog meer zou kunnen doen om de balans op de woningmarkt te bevorderen, kwam een aantal keer terug dat de provincie gemeenten meer ruimte en vertrouwen kan geven en moet durven loslaten.

⁴⁰ Antwoord op statenvragen van mw. A. Hedin (PvdA), stand van zaken Woonagenda's (PS2017-46)

Een zelfde verschil tussen beleidsmedewerkers en wethouders zagen we bij de vraag of de provincie voldoende ruimte geeft voor goed onderbouwde plannen van gemeenten. Iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers vond dat dit het geval was, terwijl 'slechts' een derde van de wethouders dit vond. Iets meer dan een kwart reageerde neutraal. Noord-Veluwe was de enige regio waar alle beleidsmedewerkers en wethouders van mening waren dat de provincie voldoende ruimte gaf of hier neutraal in stonden (oftewel: daar werd deze stelling niet negatief beantwoord). Uitschieter bij deze stelling was de regio Stedendriehoek. Alle wethouders en de helft van de beleidsmedewerkers gaven aan dat de provincie niet voldoende ruimte geeft voor goed onderbouwde plannen. Ook in de regio Rivierenland werd deze vraag relatief negatief beantwoord: de helft van de respondenten vond dat ze niet voldoende ruimte krijgen.

Figuur 4: Gemeenten over rolinvulling gemeenten



Bron: *Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Gelderse wethouders en beleidsmedewerkers wonen (maart 2018).*

3.3 Instrumenten

Norm

- De provincie heeft zicht op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied van wonen en heeft deze duidelijk beschreven in haar beleid.
- De provincie heeft in haar beleid omschreven welke instrumenten zij inzet om haar doelen op het gebied van wonen te bereiken.

Bevindingen

- GS beschrijven in Omgevingsvisie en -verordening welke instrumenten zij inzet. De woonagenda's krijgen hierbij veel aandacht.
- Van de wettelijk beschikbare instrumenten worden formeel vooroverleg, proactieve aanwijzing en beroep niet in het beleid genoemd als instrumenten voor wonen.

Instrumenten in beleid

De provincie geeft in de Omgevingsvisie een rijtje instrumenten staan die ze inzet voor wonen (zie tabel 5). De meeste worden in de Omgevingsvisie ook verder beschreven. De woonagenda's krijgen hierbij veel aandacht. Andere instrumenten worden kort beschreven. In de Omgevingsvisie wordt uitgelegd dat juridische borging van de kwantitatieve afspraken plaatsvindt in de Omgevingsverordening. In de verordening wordt duidelijk dat de provincie het ruimtelijk instrumentarium (zienswijze en reactieve aanwijzing) kan inzetten als plannen niet vallen binnen de Omgevingsverordening, maar om dat te voorkomen altijd overleg plaatsvindt. De ladder voor duurzame verstedelijking wordt in het rijtje instrumenten voor wonen niet genoemd. In de tekst wordt de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik wel genoemd als instrument voor onderbouwing woonlocatiekeuzes. De instrumenten kennis en financiële middelen worden in de Omgevingsvisie genoemd. Enkele voorbeelden van hoe dit ingevuld wordt, staan in de verdieping van de Omgevingsvisie.

Tabel 5: Overzicht instrumenten

Document	Instrumenten
Omgevingsvisie*	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale Woonagenda's • Kwantitatieve opgave wonen • Verordening • Zienswijze • Reactieve aanwijzing • Financiële middelen • Kennis • Begeleiding, gebiedenatlas en kwaliteitsteam • Monitoring • Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik
Omgevingsverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Overleg
Niet genoemd	<ul style="list-style-type: none"> • Formeel vooroverleg • Proactieve aanwijzing • Beroep

* De Omgevingsvisie voor wonen betreft de paragrafen 3.1.3.1 Woningvoorraad, 3.1.3.2 Wonen en werken in het buitengebied, 3.1.3.3 tot en met 3.1.3.8 Wonen in de zes regio's en Verdieping 1.3 Toekomstbestendig ruimtegebruik Gelderland.

In hoofdstuk 2 staan wettelijke instrumenten die provincie tot haar beschikking heeft. Alleen de wettelijke instrumenten *formeel vooroverleg*, *proactieve aanwijzing* en *beroep* zien we niet terug voor wonen. Daarnaast zet de provincie een aantal niet-wettelijke instrumenten in. De beschikbare niet-wettelijke instrumenten die in hoofdstuk 2 beschreven zijn, worden ook door de provincie Gelderland benoemd. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de inzet van de instrumenten in de praktijk.

Op weg naar een nieuwe Omgevingsvisie en -verordening

In de koers 'Ruimte voor goed wonen' worden een aantal instrumenten genoemd die de provincie inzet: woonagenda's, de verordening, financiële middelen, kennis en het programma wijk van de toekomst. GS beschrijven gebruik te maken gebruik van het brede spectrum aan mogelijkheden van provinciale programma's en instrumenten. Maatwerk is daarbij essentieel. Het gaat om de inzet van de juiste mix aan maatregelen op de juiste plek. GS lichten toe hoe ze de woonagenda's, kennis en de verordening willen gebruiken. Ook lichten ze toe hoe ze het programma wijk voor de toekomst willen uitwerken en hoe dit programma bij moet dragen aan duurzaamheid en het toekomstgericht maken van de bestaande voorraad. In het kader van de wijkgerichte aanpak worden ook financiële middelen als mogelijke ondersteuning genoemd.⁴¹

3.4 Financiële kaders

Provinciale Staten stellen in de begroting financiële kaders op het niveau van het plandoel. In de periode 2015-2017 is er verandering opgetreden in het plandoel voor

⁴¹ Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.

wonen (zie tabel 6). In 2015 was het plandoel 'het bevorderen van wonen naar behoefte'. Dit plandoel had enkel en alleen betrekking op wonen. In 2016 zijn de plandoelen voor wonen en ruimtelijke ordening samengevoegd tot het nieuwe plandoel behouden en bevorderen van de kwaliteit van de nieuwe leefomgeving. Daarmee werden financiële kaders niet meer sec voor wonen, maar breder gesteld. Op dit moment is dat nog steeds zo.

Tabel 6: Begroot (na wijzigingen) voor plandoel waar wonen onder valt

Plandoel	Begroting na wijziging	Realisatie
2015: Bevorderen van het wonen naar behoefte	€ 43,2 mln.	€ 43,6 mln.
2016: Behoud en bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving	€ 24,8 mln.	€ 22,8 mln.
2017: Bevorderen ruimtelijke kwaliteit en wonen naar behoefte	€ 4,7 mln.	€ 4,7 mln.

Bron: Provincie Gelderland. Jaarverslag 2015 t/m 2017.

Bovenstaande tabel laat zien dat er de afgelopen jaren steeds minder is begroot en besteed voor wonen. Uit aanvullende informatie die is opgevraagd bij de provincie blijkt dat het verschil met name zit in het tactische doel 'extra stimulering woningbouw' (zie tabel 7). In 2015 en 2016 zat daar geld bij voor de verduurzaming van coöperatiewoningen bij. Daarnaast zijn in 2016 middelen ingezet voor Steengoed benutten. Steengoed benutten viel vanaf 2017 niet meer onder het zelfde plandoel als wonen.

Tabel 7: Verdeling middelen (resultaat) over tactische doelen wonen

Tactisch doel	Resultaat		
	2015	2016	2017
Programmeren van wonen en woonomgeving	€ 0,3 mln.	€ 0,2 mln.	€ 0,3 mln.
Vernieuwing steden en dorpen	€ 0,7 mln.	€ 0,5 mln.	€ 0,8 mln.
Extra stimulering woningbouw	€ 42,6 mln.	€ 17,1 mln.	€ 2,8 mln.
Steengoed benutten	-	€ 4,6 mln.	-
Totaal bestede budget wonen	€ 43,6 mln.	€ 22,3 mln.	€ 3,9 mln.

Bron: Informatie ontvangen van de provincie Gelderland.

We gaan in [paragraaf 4.1.7](#) dieper in op de wijze waarop de provincie deze middelen inzet.

4 Inzet instrumenten

Dit hoofdstuk gaat over de instrumenten die de provincie inzet voor wonen. Bij elk instrument is er aandacht voor wat er op papier staat (kaders voor betreffend instrument en omschrijving instrument in beleid) en hoe het instrument in de praktijk functioneert.

4.1 Instrumenten

Norm

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van wonen te realiseren. Zij benut de instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft.
- De regionale afstemming op het gebied van (de programmering van) wonen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.

Bevindingen

- De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen door diverse instrumenten in te zetten: regionale woonagenda's, verordening, vooroverleg, kennis delen en financiële middelen. Het *Wro-instrumentarium* (zienswijze, reactieve aanwijzing) zet de provincie zeer beperkt in. Het is ook het streven dit door *vooroverleg* te voorkomen.
- De *regionale woonagenda's* nemen een centrale plek in. Deze bestaan uit kwalitatieve en kwantitatieve afspraken.
 - De kwalitatieve afspraken zijn de uitkomst van een proces in de regio. De provincie brengt als partner haar belangen in via overleg. Zij heeft in haar beleid geen inhoudelijke eisen (bv. thema's waar in ieder geval afspraken over gemaakt moeten worden) en tot 2017 nauwelijks proceseisen voor deze agenda's opgenomen. De wijze waarop de woonagenda's inhoudelijk zijn ingevuld, verschilt. Meerdere woonagenda's bevatten weinig concrete afspraken. In enkele regio's zijn de woonagenda's in de praktijk weinig gebruikt. De

Vervolg bevindingen

afstemming verloopt niet in alle regio's even vlot. De provincie ondersteunde de totstandkoming van de agenda's in sommige gevallen met een procesregisseur. Sommige woonagenda's zijn recent geactualiseerd om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In de geactualiseerde woonagenda's zijn de vormvereisten uit de Koers op wonen (drie stappen: analyse, visie en afspraken) al terug te zien. Iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers en wethouders vindt dat de afstemming tussen gemeenten beter loopt door de regionale woonagenda's. Of de woonagenda's hebben geleid tot meer aandacht voor het regionale belang bij gemeenten wordt betwijfeld.

- De *kwantitatieve afspraken* worden door GS vastgesteld voor de regio. Deze zijn vastgelegd in de *verordening*. Beleidsmedewerkers van gemeenten denken verschillend over de bijdrage van de omgevingsverordening aan de balans op de woningmarkt.
- De omgevingsverordening borgt nu de kwantitatieve maar niet de kwalitatieve aspecten van het woonbeleid. GS hebben in de koers 2018 uitgangspunten voor een nieuwe verordening geformuleerd om de verordening meer kwalitatief in te steken.
- De *Ladder voor duurzame verstedelijking* is de basis voor het toetsen van plannen. De provincie stelt steeds vaker aanvullende onderbouwing te vragen op basis van de regionale opgave.
- Gemeenten zijn positief over de wijze waarop de provincie *kennis* inzet. De provincie doet dit bijvoorbeeld door (het bijdragen aan) de organiseren van bijeenkomsten waardoor partijen bij elkaar worden gebracht en het financieel bijdragen aan en meedenken met onderzoeken waar gemeenten of regio's behoefte aan hebben.
- De provincie zet financiële middelen in om haar doelen te bereiken, bijvoorbeeld voor procesondersteuning, analyses en via subsidies. De middelen zijn afkomstig uit verschillende programma's en gericht op gemeenten, corporaties en particulieren. Iets meer dan de helft van de gemeenten vindt dat de inzet van financiële middelen aansluit op de behoefte van gemeenten.
- De provincie bewaakt de regionale afstemming niet structureel. In sommige regio's worden afspraken gemonitord via een jaarlijkse rapportage, in sommige regio's worden trends op een algemeen niveau gemonitord en in

4.1.1 Regionale woonagenda's

Sinds 2014 hanteert de provincie een nieuwe aanpak voor het woonbeleid, waarbij de regionale woonagenda's een centrale plaats innemen.⁴² Voor de provincie zijn de woonagenda's meer dan een document met afspraken. Het is een proces waarbinnen de relevante partijen samenwerken en de provincie is één van die partijen.⁴³

In deze paragraaf kijken we ten eerste naar de woonagenda's als inhoudelijk document (thema's, afspraken etc.). Ten tweede kijken we naar de woonagenda's als proces (betrokkenen, verloop etc.). Bij deze beide punten - inhoud en proces - is er aandacht voor wat de provincie in haar beleid heeft opgenomen en hoe het in de praktijk bij de woonagenda's is gegaan.

Eén van de achterliggende ideeën bij de woonafspraken is dat in de loop van de tijd meer onderling vertrouwen en uitwisseling ontstaat.⁴⁴ Daarom hebben we ten derde ook aandacht voor de invloed van de regionale woonagenda's op de intergemeentelijke afstemming.

4.1.1.1 Inhoud woonagenda's (thema's en afspraken)

De woonagenda's bestaan uit kwantitatieve en kwalitatieve afspraken. De kwantitatieve opgave was voor GS een belangrijk onderdeel van de woonagenda's, ook omdat de kwantitatieve discussie op de achtergrond speelt bij veel kwalitatieve thema's.⁴⁵ Omdat de kwantitatieve opgave door GS als afzonderlijk instrument wordt genoemd, gaan we hier in deelparagraaf 4.1.2 separaat op in.

GS over thema's woonagenda's

In de *Omgevingsvisie Gelderland* wordt beschreven dat de regionale verschillen op de woningmarkt groot zijn. Er worden geen minimale eisen geteld aan de woonagenda's, maar wel een aantal thema's benoemd die aan bod kunnen komen (zie ook tabel 8). Dit zijn: flexibiliteit, levensloopbestendigheid, wonen met zorg, betaalbaarheid, het aandeel huur en andere kwaliteiten waaraan behoefte is. De relevante partijen in de woonregio's, waaronder provincie, gemeenten en woningcorporaties, werken de invulling van de woonopgaves gezamenlijk uit in regionale woonagenda's. De bestaande woningvoorraad en de mogelijkheden in vrijkomend en leegstaand vastgoed moeten expliciet meegewogen worden.⁴⁶

Dat GS de focus op thema's aan de regio's laten, blijkt eveneens uit de reactie op een aanbeveling van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid (PRO) in 2013. De PRO beveelt aan het kwantitatieve en kwalitatieve aanbod in het huursegment extra aandacht te geven. GS reageren dat het laten aansluiten van nieuwe woningen op de

⁴² Statenbrief Regionale Woonagenda en Woonprogrammering (2014) PS2014-361.

⁴³ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

⁴⁴ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

⁴⁵ Statenbrief Regionale Woonagenda en Woonprogrammering (2014) PS2014-361

⁴⁶ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

woningbehoefte in kwalitatieve zin vooral in het kader van de regionale woonagenda's door alle relevante partijen moet worden aangepakt. Voor de provincie wordt een rol gezien als één van die partijen.⁴⁷

In de *Koers 2017* benadrukken GS dat de opgave regio-specifiek is en de kwalitatieve thema's dus kunnen verschillen. Wel zijn er ontwikkelingen waar de provincie in ieder geval afspraken over wil maken, omdat deze thema's in alle regio's medebepalend zijn in de opgave. In de doorontwikkelde *Koers 2018* staat dat de provincie tijdig relevante thema's agendeert. In tegenstelling tot de *Koers 2017* noemen GS in de *Koers 2018* geen thema's meer waar ze in ieder geval afspraken over willen maken. Wel worden een aantal mogelijke thema's genoemd.

Tabel 8: *Thema's woonagenda's*

Omgevingsvisie	Koers 2017	Koers 2018
Thema's komen aan bod zoals: <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit • Levensloopbestendigheid • Wonen met zorg • Betaalbaarheid • Het aandeel 'huur' en andere kwaliteiten waaraan behoefte is 	Ontwikkelingen die in alle regio's mede bepalend zijn voor de opgave. Daarom wil de provincie er in <i>elke regio</i> afspraken over maken. <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit vergroten • Transformatie & inbreiding • Verduurzaming & klimaatadaptatie • Vraaggericht bouwen • Nadruk op bestaande woningen Afspraken over monitoring.	Afspraken gaan over een integrale aanpak van de bestaande woningvoorraad en het gezamenlijk oppakken van thema's voor de hele regio (of delen daarvan). <i>Denk daarbij aan:</i> <ul style="list-style-type: none"> • flexibiliteit • betaalbaarheid • wonen en zorg • huisvesting van bijzondere doelgroepen. Daarnaast bestaande plannen kritisch tegen het licht houden en afspraken over: type & aantal woningen en monitoring.

Bron: *Omgevingsvisie Gelderland, Statenbrief Koers voor goed wonen 2017, bijlage bij koers op wonen 2018.*

De provincie stelt te sturen op kwalitatieve thema's door gesprekken met de regio's hierover te voeren. De regionale opgave staat bij het opstellen van de agenda's centraal. Uiteindelijk gaat de regio erover hoe de woonagenda ingevuld wordt. De provincie heeft buiten ambtelijke en bestuurlijke overleggen op dit moment geen directe instrumenten om te sturen op de kwalitatieve thema's.

Gemeenten over thema's

In de enquête onder gemeenten zijn vragen gesteld over de kwalitatieve thema's (zie figuur 5). Hieruit blijkt dat het voor bijna driekwart van de beleidsmedewerkers en iets meer dan de helft van de wethouders duidelijk is welke thema's de provincie belangrijk vindt. De thema's uit de *Koers 2017* sluiten volgens een groot deel van de respondenten ook aan bij de thema's die voor gemeenten belangrijk zijn.⁴⁸

⁴⁷ *Statenbrief Regionale Woonagenda en Woonprogrammering (2014) PS2014-361*

⁴⁸ *Er is gevraagd naar de thema's uit de Koers op wonen 2017 omdat dit ten tijde van het uitzetten van de enquête het meest actuele document was.*

Volgens ongeveer de helft van de respondenten zijn over thema's al duidelijke afspraken gemaakt. Met name vanuit de regio's Arnhem, Nijmegen en de FoodValley werd de vraag positief beantwoord. Het verschil in beantwoording kan er mee samenhangen dat de regio's niet even ver zijn in de ontwikkeling van woonagenda's en dat de woonagenda's verschillen qua inhoud (zie verderop in deze paragraaf).

Figuur 5: Gemeenten over kwalitatieve thema's provincie



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Gelderse wethouders en beleidsmedewerkers wonen.

Thema's en afspraken in woonagenda's in de praktijk

Thema's die de provincie belangrijk vindt, komen in grote lijnen terug in de regionale woonagenda's. Soms komen thema's niet terug of richten regio's zich ook op aanvullende thema's. Uit een analyse van de woonagenda's blijkt dat er meerdere thema's zijn die in alle woonagenda's wel op één of andere manier terug komen. Tegelijkertijd is de uitwerking van de thema's in ambities en afspraken wel verschillend. Dit illustreren we aan de hand van het thema duurzaamheid in tabel 9 en wonen en zorg in tabel 10. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat er in de woonagenda Nijmegen en omstreken staat dat alle nieuwbouwwoningen in nieuwe projecten gasloos worden ontwikkeld en dat de regio Foodvalley eerst streeft naar eenduidig regionaal beleid. In zijn algemeenheid bevatten de meeste woonagenda's weinig concrete afspraken. Hoewel dit in de meer recente woonagenda's al iets meer is uitgewerkt.

Tabel 9: Duurzaamheid in woonagenda's

Regio	Toelichting
-------	-------------

Achterhoek	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thema</i>: Toekomstbestendige woningvoorraad: duurzaam, levensloopbestendig, sloop. • <i>Stand 2016 (woningmarktmonitor 2017)</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Er is een energieloket opgezet. ○ Gas- en elektriciteitsverbruik in woningen is de afgelopen 5 jaar gedaald. ○ 177 woningen gesloopt (= laag t.o.v. kwaliteitsvraag)
Foodvalley	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thema 2014</i>: Duurzaamheid. <i>Thema 2018</i>: Stimuleren eenduidig regionaal beleid energieneutraliteit/gasloos bouwen voor nieuwbouw en bestaande voorraad. • <i>Inzet</i>: Plan van aanpak in regionale Energievisie (2^{de} helft 2019)
Arnhem en omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ambities duurzaamheid</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Energie-neutrale gebouwde omgeving in 2050. ○ 'Beng' conform landelijke regelgeving. ○ Afvalloze samenleving in 2050. ○ Gasloos wonen. ○ Klimaatbestendige leefomgeving. • <i>Inzet</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Kennisdelen: GEA tafels en groene tafel van corporaties. ○ Hanteren Regionale routekaart als basis voor lokale inspanning en afspraken. ○ Verkennen afspraken met corporaties (o.a. CO2-neutrale woningvoorraad). ○ Alle nieuwbouw zoveel mogelijk gasloos. ○ Organiseren benen-op-tafelgesprekken met betrokken partijen over deelthema's. ○ i.h.k.v. Deltaplan klimaatadaptatie met provincie en waterschappen in beeld brengen kwetsbaarheden, en keuzes maken in aanpak en deze uitvoeren.
Liemers	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uitgangspunten</i>: verduurzaming en vernieuwing woningvoorraad • <i>Inzet</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Samenwerking met verschillende stakeholders om verduurzaming particulier woningbezit te bevorderen. ○ Met corporatie zijn/worden afspraken gemaakt over het verduurzamen van het woningbezit. ○ Duurzaamheidsleningen voor particulieren.
Nijmegen en omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thema</i>: Duurzaam en flexibel. • <i>Afspraken: Duurzaam energieneutraliteit, alternatieve opwekking</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle nieuwbouwwoningen in nieuwe projecten worden gasloos ontwikkeld. ○ Hanteren van de Regionale routekaart als basis voor lokale inspanningen en afspraken. ○ Verkennen afspraken met corporaties (o.a. CO2-neutrale woningvoorraad). ○ Kennisdelen: GEA tafels en groene tafel van corporaties. ○ Vormen coalition of the willings voor experimenten met nieuwe technologie en deelthema's.
Noord-Veluwe	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ankerpunt</i>: Een aanzienlijk bijdrage leveren aan beperken CO2-uitstoot en energiebesparing. • <i>acties</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Regionaal: bijeenkomst IGEV (1) duurzaamheidsleningen SVn uitwerken en investeringsplan uitvoeren (2), activiteiten Veluwe Duurzaam en IGEV en bijdrage aan netwerk energieambassadeurs (3). ○ Lokaal: uitwerkingen in lokale woonvisie c.q actieplannen (1), afspraken corporaties (2) en kansen/knelpunten agenderen voor regionale bijeenkomsten IGEV.
Rivierenland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opgave woonagenda 2014</i>: Bewustwording verduurzaming (energie) en levensloopgeschikte (opplussen) woningen. • <i>Vervolgacties 2017 o.b.v. monitor</i>: Verduurzaming krijgt geen aandacht.
Stedendriehoek	Duurzaamheid is één van de invalshoeken voor de voorraadstrategie.

Bron: Regionale woonagenda's.

Tabel 10: Wonen en zorg in woonagenda's

Regio	Toelichting
Achterhoek	<ul style="list-style-type: none"> • Secundair doel: samen met zorgpartijen. • <i>Stand 2016 (woningmarktmonitor 2017)</i>: verwijzing naar rapport Monitor en Zorg van de provincie Gelderland uit 2016 waarbij aangegeven is dat deze wordt gebruikt voor de herziening van de woonagenda.
Foodvalley	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thema 2014</i>: Wonen, welzijn en zorg. • <i>Thema 2018</i>: Wonen en zorg / kwetsbare en bijzondere doelgroepen. • <i>Inzet</i>: Document met aanbevelingen en voorgestelde afspraken (2^{de} helft 2020).
Arnhem en omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ambities</i>: Wonen en zorg: <ul style="list-style-type: none"> ○ Voldoende levensloopgeschikte woningen. ○ Faciliteren langer thuisblijven wonen ouderen. ○ In beeld brengen mensen die 'tussen wal en schip vallen' en verkennen van oplossingen. • <i>Inzet</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Onderzoek en analyse: vraag en aanbod in beeld. ○ Samen afspraken maken over woonruimtebemiddeling 85+ die moeten verhuizen. ○ Agenderen thema's benen-op-tafel-gesprek met betrokken partijen: afstemming uitstroom beschermd wonen en behoefte en realisatie tussenvormen.
Liemers	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uitgangspunten</i>: verduurzaming en vernieuwing woningvoorraad • <i>Inzet</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Informatieverstrekking over woningaanpassingen zodat mensen langer thuis kunnen blijven wonen.
Nijmegen en omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Thema</i>: Duurzaam en flexibel. • <i>Afspraken: Duurzaam inspelen op vergrijzing en ontwikkelingen wonen-zorg</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Zorgen voor voldoende levensloopgeschikte woningen door in beeld brengen vraag en aanbod korte en langere termijn. ○ Faciliteren langer zelfstandig wonen ouderen. ○ Onderzoek en analyse: vraag en aanbod in beeld. ○ In beeld brengen mensen die 'tussen wal en schip vallen' en verkennen van oplossingen.. ○ Agenderen thema's (afstemming uitstroom beschermd wonen, nieuwe tussenvormen nieuwe woonwensen) voor gesprekken met betrokkenen.
Noord-Veluwe	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ankerpunten wonen en welzijn</i>; <ul style="list-style-type: none"> ○ Optimaal inspelen op wens senioren/mensen met beperking. ○ Voldoende geschikte woningen en woonvormen. ○ Zorgen voor passende zorg- en welzijnsinfrastructuur. • <i>Inzet</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Regionaal: bijeenkomst met betrokken partijen (1), organisatie en afstemming specialistische zorg (2). ○ Lokaal: uitwerken in lokale woonvisie c.q. actieplannen (1), afspraken corporaties (2) en kansen/knelpunten agenderen voor regionale bijeenkomsten.
Rivierenland	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Opgaven woonagenda 2014</i>: afspraken omzetting intramuraal naar extramuraal i.r.t. woningbouwprogramma en afspraken spreiding en concentratie zorggerelateerd wonen. • Vervolgacties o.b.v. monitor <ul style="list-style-type: none"> ○ Er is mantelzorgbeleid met voorlichtingsmateriaal voor inwoners. ○ Project opplussen heeft aandacht voor woning aanpassingen ○ Alle maatregelen om meer zorggeschikt aanbod te realiseren worden bekeken.
Stedendriehoek	<ul style="list-style-type: none"> • Doel: Vergroten van het gezamenlijk inzicht over de effecten van scheiden wonen en zorg • <i>Inzet</i>: Onderzoek behoefte witte vlekken en kennisdeling

Bron: Regionale woonagenda's

Uit interviews blijkt dat de woonagenda's in de praktijk soms beperkt gebruikt zijn.⁴⁹ Op basis van een analyse van de woonagenda's (zie bijlage 3) blijkt dat niet alleen de invulling van de thema's verschillen maar ook vorm, opzet en concreetheid. In de meeste woonagenda's wordt de relatie met het provinciale instrumentarium van de provincie, bijvoorbeeld mogelijke inzet van financiële middelen, niet gelegd.

4.1.1.2 Proces woonagenda's

Uitgangspunten voor en eisen aan het proces

Zoals aangegeven noemen GS de woonafspraken een proces.⁵⁰ Er waren in eerste instantie geen uitgangspunten of vereisten voor dit proces in het beleid opgenomen. Alleen noemden GS dat het een proces was waarin 'relevante partijen' deelnamen. Dit is veranderd met de Koers op wonen. In de *Koers 2017* staan drie stappen waaraan het proces om te komen tot een woonagenda moet voldoen. Deze stappen zijn in de *Koers 2018* verder uitgewerkt⁵¹.

Tabel 11: Toelichting processtappen

Processtap	Toelichting
Gedeelde analyse van de woningmarkt	Een gedeelde en actuele analyse van de woningmarkt geeft inzicht in de regionale opgaven. Het brengt de vraag en het aanbod per doelgroep in beeld.
Toekomstvisie op wonen in de regio	Een visie op de toekomstige ontwikkelingen geeft een beeld van de regionale ambitie voor wonen. Bouwen naar behoefte is het uitgangspunt.
Afspraken over ambities en uitvoering	De visie en de uitkomsten van de analyse geven richting aan de afspraken die nodig zijn. In deze afspraken leggen we met elkaar zowel de gezamenlijke ambities als de uitvoering ervan vast.

Bron: *Koers op wonen 2018*.

Het maken van een regionale woonagenda is niet vrijblijvend. GS verwachten van elke regio een woonagenda die qua inhoud aansluit bij de woonopgave van de betreffende regio. Dit wordt vastgelegd in de verordening. De drie processtappen vormen daarbij de basis. Hoe de woonagenda wordt vormgegeven, is aan de regio. Bij voorkeur heeft een regionale woonagenda draagvlak van alle betrokken gemeenten en partners. GS beoordelen voor vaststelling of de agenda wat betreft inhoud aansluit bij de woonopgave van de regio en de *Koers 2018*. Ook als de woonagenda niet door alle gemeenten wordt omarmd, kunnen GS bepalen dat er voldoende draagvlak is voor vaststelling. Het provinciebestuur stelt de woonagenda uiteindelijk vast. De vastgestelde woonagenda is vervolgens het uitgangspunt bij het begeleiden en beoordelen van ruimtelijke plannen door de provincie.⁵²

Proces in de praktijk

De eerste generatie woonagenda's zijn in 2014 of 2015 vastgesteld en een deel is in 2017 of 2018 herzien. Aan de herziening liggen veelal nieuwe analyses van de voorraad

⁴⁹ *Ambtelijke interviews*.

⁵⁰ *Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018)*.

⁵¹ *Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254*.

⁵² *Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254*.

en behoefte ten grondslag. De regio's Achterhoek, Noord-Veluwe, Stedendriehoek en Rivierenland hebben de woonagenda's nog niet herzien. Voor de regio Rivierenland geldt dat de woonagenda uit 2015 een lange termijnvisie weergeeft en in de praktijk minder gebruikt wordt. Deze is nog niet bijgesteld. Er is wel een uitvoeringsagenda die jaarlijks wordt bijgesteld en die volgens de provincie in de praktijk een 'rollende woonagenda' is. Bij de woonagenda's zijn in ieder geval de gemeenten en de provincie actief betrokken. De provincie beschouwt zichzelf als één van de partijen. Niet overal werden de woningcorporaties en andere relevante (markt)partijen direct bij de woonagenda's betrokken. Daarom hebben GS in 2014 in een brief aan de Gelderse gemeenten nog een keer toegelicht hoe het idee van de regionale Woonagenda's is vormgegeven: meer partijen betrekken, kennis delen en gezamenlijke focus op de belangrijke opgaven in een regio.⁵³ De mate waarin stakeholders betrokken worden verschilt nog altijd.

Uit interviews met de provincie blijkt dat het proces met stakeholders en gemeenten onderling in de ene regio op natuurlijke wijze verloopt en in de andere regio moeizaam gaat. Ook de Stec Groep signaleert in 2016 dat de regionale woonprogrammeringen in de Gelderse regio's moeizaam tot stand komen. Veel tijd en energie gaat zitten in discussies over aantallen woningen zonder dat daarmee per se de goede discussies gevoerd worden over hoe en welke woonplannen regio's echt kunnen versterken.⁵⁴ GS constateren eveneens dat het gesprek in de regio's vooral over aantallen (kwantiteit) gaat en dat extra ingezet wordt het gesprek over kwaliteit te laten gaan.⁵⁵ Omdat het proces niet in elke regio soepel verloopt wordt in enkele regio's een externe procesregisseur ingezet.

4.1.1.3 *Invloed woonagenda's op intergemeentelijke afstemming*

Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de afstemming tussen gemeenten beter loopt door de regionale woonagenda's. Er is wel verschil in beantwoording tussen de regio's. Zo hebben alle beleidsmedewerkers en wethouders in Arnhem, Nijmegen en Rivierenland aangegeven dat de regionale woonagenda zorgt voor betere afstemming. In andere regio's is niet iedereen positief. In de toelichting wordt door beleidsmedewerkers een aantal keer aangegeven dat in de praktijk nog moet blijken hoe de samenwerking loopt (betreffende regio's zaten in een overgangsfase / hadden net een nieuwe woonagenda).

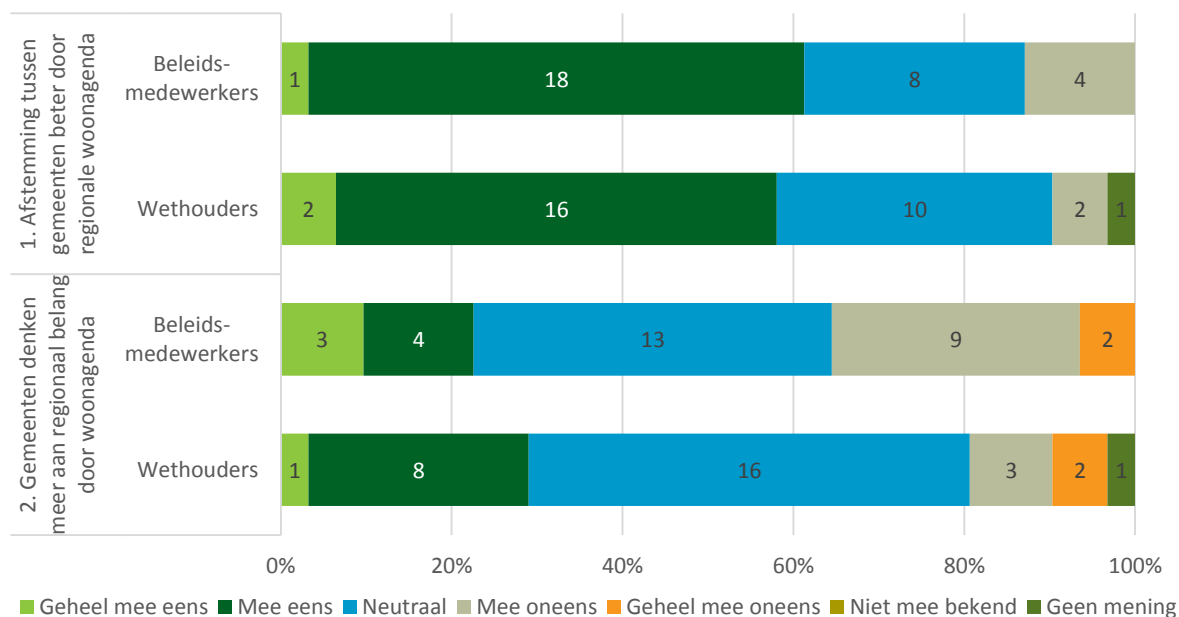
Of de woonagenda's hebben geleid tot meer aandacht voor het regionale belang is de vraag. Een klein deel van de respondenten heeft de stelling positief beantwoord en wethouders zijn net iets positiever dan beleidsmedewerkers. In alle regio's zijn er gemeenten die niet meer aan het regionale belang zijn gaan denken door de woonagenda's.

⁵³ Statenbrief Regionale Woonagenda en Woonprogrammering (2014) PS2014-361

⁵⁴ Stec groep (november 2016), doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland.

⁵⁵ Begroting 2017.

Figuur 6: Gemeenten over regionale woonagenda's



Bron: *Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder wethouders en beleidsmedewerkers.*

Beleidsmedewerkers denken verschillend over de stelling of gemeenten in hun regio (indien aan de orde) afstemming met andere gemeenten zochten bij nieuwe of gewijzigde bestemmingsplannen. Bijna de helft geeft aan dat het grootste deel van de gemeenten dit niet doet of dat geen van de gemeenten dit doet. Daar staat tegenover dat bijna twee vijfde stelde dat het grootste deel van de gemeenten of alle gemeenten in haar regio dit wel deden.

4.1.2 Kwantitatieve afspraken

In de Omgevingsvisie staat dat GS de kwantitatieve woonopgaves voor de regio's vaststellen.⁵⁶ Voorheen werden deze aantallen vastgesteld in het Kwalitatief Woonprogramma, maar sinds de woonagenda's is de kwantitatieve opgave daar onderdeel van. Aangezien elke regio inmiddels een woonagenda heeft, is het gedeelte over het Kwalitatief Woonprogramma op dit moment niet meer van toepassing (zie paragraaf 3.1.1 over de kaders). De kwantitatieve opgave is in de Omgevingsverordening vastgelegd. Hierdoor kan de provincie optreden door middel van haar ruimtelijk instrumentarium als de partijen in een regio er niet in slagen om tot een programmering te komen, of wanneer zij zich niet aan de kwantitatieve afspraken houden.⁵⁷

De provincie baseert deze regionale opgave op een actuele bevolkings- en huishoudensprognose, de Primos prognose. GS hebben eerst een voorstel gedaan voor

⁵⁶ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

⁵⁷ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

de kwantitatieve opgave. Daarna is het gesprek over deze aantallen gevoerd in de regio's. Vervolgens hebben GS aantallen tot en met 2025 vastgesteld.⁵⁸ De provincie beschrijft dat de aantallen binnen de regio onder gemeenten verdeeld kunnen worden of gefaseerd kunnen worden.⁵⁹ De verdeling binnen een regio op gemeenteniveau gebeurt in de praktijk ook meestal. Deze kwantitatieve afspraken landen in de regionale woonagenda's.

Volgens het advies van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid is het inzetten op aantallen ook achterhaald. Prognoses die ten grondslag liggen aan de kwantitatieve opgave gaan met te veel onzekerheid gepaard.⁶⁰ Uit de enquête onder gemeenten kwam dat zij ook kritiek hadden op het gebruik van de prognoses. Uit interviews en bijeenkomsten die de afgelopen periode zijn georganiseerd, blijkt dat provincie meer wil sturen op kwaliteit en minder op de kwantitatieve afspraken. De verordening zal hierop aangepast worden.⁶¹ De provincie stelt samen met de regio's iedere twee à drie jaar prognoses vast op basis van Primos. In 2017 zijn er nieuwe prognoses vastgesteld op basis van Primos 2016. De provincie licht toe dat ze de prognoses sinds 2017 ook anders gebruikt. De prognoses zijn in dit jaar niet direct vertaald naar een kwantitatieve opgave voor de regio's, maar ze zijn eerst gebruikt om gesprekken te voeren over de regionale behoefte. Daarover hebben GS de regio's in april 2017 een brief gestuurd. Het doel is zo meer de kwalitatieve discussie te voeren in plaats van dat het gesprek over aantallen (kwantiteit) gaat. De aantallen worden echter niet volledig losgelaten en blijven onderdeel van de woonagenda's.⁶²

4.1.3 Omgevingsverordening

Eén van de instrumenten uit de Omgevingsvisie voor wonen is de Omgevingsverordening. PS stelden in 2014 parallel met de Omgevingsvisie de Omgevingsverordening vast. Hierin staan juridische bindende richtlijnen en regels voor de uitvoering van de Omgevingsvisie. In de Omgevingsverordening staan een aantal artikelen die specifiek gericht zijn op wonen.

Ten eerste een artikel 2.2.1.1 dat gericht is op nieuwe woonlocaties. *In een bestemmingsplan worden nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen slechts toegestaan wanneer dit past in het vigerende door Gedeputeerde Staten vastgestelde Kwalitatief Woonprogramma successievelijk de door Gedeputeerde Staten vastgestelde kwantitatieve opgave wonen voor de betreffende regio.* In de Omgevingsvisie staat dat het artikel van belang is omdat GS hierdoor kunnen optreden als partijen er niet in slagen om tot een programmering te komen of wanneer zij zich niet aan afspraken houden. De Omgevingsverordening is dus kwantitatief ingestoken. Kwalitatieve aspecten van het woonbeleid zijn niet geborgd in de huidige Omgevingsverordening en

⁵⁸ Interview ambtelijk medewerker provincie Gelderland.

⁵⁹ Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (januari 2018).

⁶⁰ PRO. Brief aan College van 20 dec. 2017 over woningbouwprogrammering, bijlage 'knelpunten bij het sturen op aantallen'.

⁶¹ Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.

⁶² Ambtelijk interview provincie Gelderland

daarvoor biedt de huidige verordening daardoor geen 'stok achter de deur'. Ook de Stec Groep stelt dat een stevige 'stok achter de deur' wanneer regionale programmering niet tot stand komt, ontbreekt binnen het huidige instrumentarium van de provincie.⁶³

Ten tweede staan er drie artikelen in de Omgevingsverordening die gericht zijn op recreatiewoningen⁶⁴. In de artikelen is onder meer vastgelegd dat solitaire recreatiewoningen slechts toegestaan zijn op locaties waar ook reguliere woningen kunnen worden gebouwd en dat in een bestemmingsplan permanente bewoning van recreatiewoningen wordt uitgesloten. In de Omgevingsvisie worden recreatiewoningen één keer genoemd in het kader van wonen. Het gaat dan om het oneigenlijke gebruik van recreatiewoningen door bijvoorbeeld spoedzoekers, gebroken gezinnen en arbeidsmigranten die een tijdelijke en beperkte woonruimte zoeken. Buiten dit voorbeeld wordt in het woonbeleid verder geen expliciete aandacht besteed aan recreatiewoningen.

Beleidsmedewerkers van gemeenten denken verschillend over de bijdrage van de Omgevingsverordening aan de balans tussen de woonbehoefte en het woonaanbod op regionaal niveau. Twee vijfde van de respondenten had geen mening, een kwart vond dat de verordening wel bijdraagt en een iets minder dan een kwart vond juist van niet. De laatste groep gaf in hun toelichting met name aan dat deze te kwantitatief was ingestoken.

De Omgevingsverordening is voorzien tegelijk met de herziening van de Omgevingsvisie aangepast in december 2018. Een doel van de nieuwe verordening is het realiseren van een stok achter de deur voor kwaliteit. Daarvoor zijn in de koers 2018 een aantal uitgangspunten opgenomen. In de verordening wordt het een uitgangspunt dat als de regio er niet uitkomt of de kwaliteit van de aangeboden woonagenda onvoldoende is, er (bestuurlijke) gesprekken volgen. De woonagenda wordt dan niet vastgesteld.⁶⁵ Voor de woonagenda is het enige uitgangspunt dat dat deze aansluit bij de regionale opgave. Verder worden geen vormvereisten gesteld. Per regio kan de woonagenda er anders uitzien. In paragraaf 4.1.1 bleek dat er wel procesvereisten worden gesteld. Andere uitgangspunten zijn dat er ruimte moet zijn voor samenwerkingsverbanden buiten de WGR regio's en voor flexibiliteit als het gaan om goede plannen. Tenslotte is er nog een voorlopig uitgangspunt waarvan de juridische haalbaarheid onderzocht wordt: het van toepassing verklaren van de verordening voor zowel nieuwe als oude bestemmingsplannen.⁶⁶

4.1.4 (Voor)overleg, zienswijze en reactieve aanwijzing

De provincie noemt de zienswijze en de reactieve aanwijzing als instrument voor wonen in de Omgevingsvisie. Met een zienswijze kunnen GS reageren op een ontwerpbesluit

⁶³ Stec groep (november 2016), doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland.

⁶⁴ Artikel 2.2.2.1 t/m 2.2.2.3.

⁶⁵ Interviews ambtelijk medewerkers provincie Gelderland.

⁶⁶ Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.

van gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een commentaar of concreet bezwaar. Een reactieve aanwijzing is een besluit waarin GS een gemeente gebieden een gedeelte van een bestemmingsplan niet in werking te laten treden. GS kunnen van deze bevoegdheid gebruik maken als er een strijdigheid dreigt te ontstaan tussen het bestemmingsplan en een provinciaal belang.⁶⁷ Een reactieve aanwijzing kan ingezet worden als een zienswijze niet tot het beoogde effect leidt. (Voor)overleg wordt niet als instrument genoemd in de Omgevingsvisie en in de praktijk wel gebruikt. Uit de Omgevingsverordening blijkt dat overleg wel een belangrijk instrument is om inzet van zienswijze en reactieve aanwijzingen zo veel mogelijk te voorkomen.

Uit paragraaf 2.2.1 bleek dat een ander ruimtelijk instrument dat de provincie kan gebruiken *beroep* is. Dit instrument wordt voor wonen niet genoemd in de Omgevingsvisie.

Gebruik in de praktijk

(Voor)overleg

Uit interviews met verschillende ambtenaren van de provincie blijkt dat er regelmatig overleg plaatsvindt. Dit overleg kan een formeel vooroverleg zijn of een regulier overleg dat al in een eerder stadium plaatsvindt. Navraag bij de provincie leert dat in de huidige coalitieperiode van 2015 tot 21 februari 2018 bij 379 voorontwerp bestemmingsplannen een formeel advies is gegeven in het kader van vooroverleg. Dit betreft niet specifiek plannen voor wonen. Naast het formele vooroverleg zijn er reguliere overleggen. Regio-coördinatoren sluiten aan bij ambtelijke of bestuurlijke overleggen in de regio en zij voeren ook met individuele gemeenten gesprekken over wonen. Soms zijn deze gesprekken puur ingestoken op woonbeleid en soms sluiten de regiocoördinatoren aan bij gesprekken die collega's van de afdeling Ruimte hebben over plannen, waarin ook belangen voor wonen liggen.

Bijna twee derde van de gemeenten is van mening dat het ruimtelijk overleg met de provincie meerwaarde heeft. Of het overleg ook leidt tot een verbetering van de gemeentelijke plannen werd verschillend gedacht.

Uit interviews met de provincie blijkt dat haar doorzettingskracht zit in overleg. Er wordt zo vroeg mogelijk om tafel gezeten met gemeenten en de regio om de provinciale belangen in plannen te waarborgen. Hoe vaak de overleggen plaatsvinden, hangt af van afspraken in de regio, de invulling van de adviseur wonen van de provincie, behoefte van de regio en gemeenten. Vooral voor de kwalitatieve doelstellingen van de provincie is het overleg belangrijk, aangezien in de huidige verordening niets over kwaliteit is opgenomen. In de omslag van kwantiteit naar kwaliteit spelen de gesprekken dus een belangrijke rol. In de interviews is aangegeven dat het focussen op kwaliteit in de gesprekken wel een uitdaging is, omdat de gesprekken vaak automatisch weer over getallen gaan. De opzet om het gesprek steeds vaker over kwaliteit te laten gaan, lijkt volgens betrokkenen van de provincie wel steeds vaker te slagen. In de gesprekken kan de provincie aangeven welke kwalitatieve aspecten van wonen zij belangrijk vindt en

⁶⁷ Omgevingsvisie begripsomschrijving

daarop sturen. Als dat nodig is kan het overleg opgeschaald worden naar bestuurlijk niveau om de doorzettingskracht te vergroten.

Reactieve aanwijzing en zienswijze

In deze coalitieperiode zijn tot dusver 785 ontwerp bestemmingsplannen ontvangen en heeft de provincie 25 keer een formele zienswijze ingediend. In één geval ging deze zienswijze over wonen. De provincie heeft twee keer het instrument reactieve aanwijzing ingezet, maar hier was woningbouw niet aan de orde. Er zijn geen beroepen ingediend.

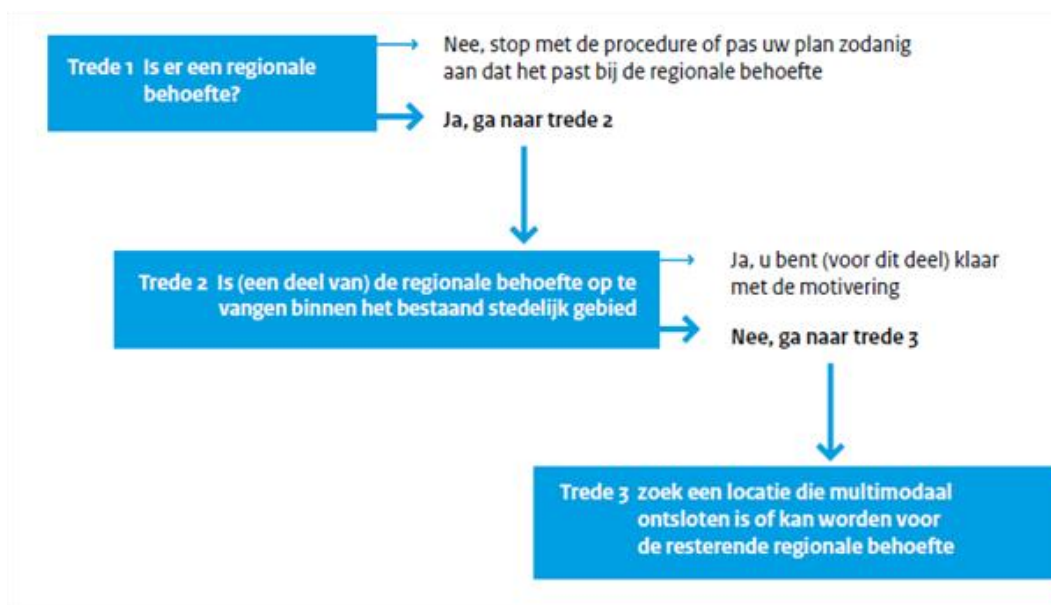
4.1.5 Ladder voor duurzame verstedelijking

In het rijtje met instrumenten voor wonen in de Omgevingsvisie wordt de ladder voor duurzame verstedelijking niet genoemd. In de omliggende tekst wordt de ladder wel als instrument voor een zorgvuldige en transparante motivering van woonlocaties genoemd. De kansen en mogelijkheden in de bestaande woningvoorraad en in vrijkomend of leegstaand vastgoed staan centraal bij de locatiekeuze. De Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik is een instrument om de vraaggestuurde benadering vorm te geven. Wat is de specifieke woningbehoefte en wat is daarvoor de beste locatie?

De Wro schrijft voor dat gemeenten bestemmingsplannen vaststellen voor een goede ruimtelijke ordening. De Rijksladder voor duurzame verstedelijking is daarbij een hulpmiddel. In elk bestemmingplan dat voorziet in nieuwe stedelijke ontwikkeling dienen gemeenten volgens de Rijksladder de locatiekeuze te motiveren. Het Rijk heeft de ladder vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) waarmee het instrument juridisch is geborgd. Daarom heeft de provincie het instrument niet opgenomen in de provinciale Omgevingsverordening. De provincie wil specifiek voor Gelderland onderzoeken of de ladder ook voor regionale functies kan worden uitgewerkt. Vooruitlopend daarop spreekt de provincie in de Omgevingsvisie nu al van de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik maar wordt de Rijksladder gebruikt.

De Rijksladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing op elk ruimtelijk besluit dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling. De provincie zal in samenwerking met haar partners aangeven over welke plannen zij in overleg wil. De provincie wil hierbij focussen op plannen die van provinciaal belang zijn.

Figuur 7: Ladder



Bron: *Omgevingsvisie Gelderland*⁶⁸

GS schrijven in 2014 dat het werken met de ladder (als verantwoordingsinstrument) nieuw is en derhalve vragen oproept. De provincie wil daarom met partijen kennis en kunde over de ladder delen, elkaar inspireren met goede praktijkvoorbeelden en knelpunten praktisch oplossen.⁶⁹

In interviews met ambtenaren van de provincie is enerzijds aangegeven dat de ladder een nuttig instrument is voor goede onderbouwing van plannen. Het is voor plannen in het stedelijk gebied een belangrijke randvoorwaarde. Anderzijds wordt de ladder een basis genoemd, maar wil de provincie steeds vaker meer onderbouwing dan alleen de ladder. Plannen moeten ook aansluiten op de regionale opgave en binnen het kader van de regionale woonagenda's passen. De afspraken in de woonagenda's zijn een aanvulling op de vereisten in de ladder.

4.1.6 Kennis

In de Omgevingsvisie noemt de provincie ook het instrument kennis. In de Omgevingsvisie en -verordening en begrotingen worden enkele voorbeelden genoemd van het ondersteunen met kennis. Tabel 12 geeft hiervan een overzicht.

⁶⁸ *Inmiddels is de Rijksladder aangepast. De ladder voor duurzame verstedelijking heeft nu nog één trede in plaats van drie.*

⁶⁹ *Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).*

Tabel 12: *Instrument kennis in de kaders van PS met betrekking tot wonen.*

Kader	Instrument kennis
Omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> De provincie draagt bij aan het vergroten van de toekomstwaarde van bestaande woningen met kennis en financiële steun op het gebied van energiebesparing en langer zelfstandig wonen voor ouderen. Kennismakelaar bij heroverweging bestemmingsplannen.
Verordening	<ul style="list-style-type: none"> De provincie ondersteunt de totstandkoming van de (regionale) programmering met kennis en middelen (subsidies).
Begroting 2015	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht beschikbaar stellen voor een goed woon- en leefklimaat Als kennismakelaar stimuleren we innovaties en zorgen we voor voldoende kennis bij partijen door monitoring, analyses, (expert)meetings, procesbegeleiding en te verbinden. Kennismakelaar o.a. op het gebied van langer zelfstandig wonen, monitoring en door middel van het digitaal platform.
Begroting 2016	<ul style="list-style-type: none"> Kennismakelaar op gebied van: gebiedsopgaven, de ladder voor duurzame verstedelijking, langer zelfstandig wonen en verduurzamen van de woningvoorraad.
Begroting 2017	<ul style="list-style-type: none"> Via het Forum “Maak Gelderland Mooier” bieden we een platform voor het delen van ideeën over ruimtelijke kwaliteit en daarmee duurzaamheid van de Gelderse leefomgeving.
Begroting 2018	<ul style="list-style-type: none"> N.v.t.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Ook in de *Koers* wordt het belang kennisdeling genoemd. GS willen innovatie en kennisdeling stimuleren. Hieronder beschrijven we de verschillende manieren waarop de provincie kennis heeft inzet. Daarbij gaan we ook in op wat gemeenten van betreffende manier vinden. Deze informatie is afkomstig van enquêtes die is uitgezet.

Kennisdelen

De provincie zet de kennis die ze in huis heeft in om regio's en gemeenten te ondersteunen. Dit gebeurt in gesprekken met gemeenten en regio's. In [paragraaf 4.1.4](#) is beschreven hoe dit overleg eruit kan zien. Ook denkt de provincie mee met concrete initiatieven zoals een strategie om particuliere woningen toekomstbestendig te maken in de Achterhoek.⁷⁰

Een ander voorbeeld van kennisuitwisseling vindt plaats via het [forum Wonen en Ruimte Gelderland](#) waarop de provincie kennis over wonen deelt. Ook andere partijen hebben de mogelijkheid tot inbreng. Er is onder andere een overzicht van alle gesubsidieerde projecten vanaf 2012 en er zijn tips voor startende initiatieven.⁷¹ Het forum wordt goed bezocht. Het derde kwartaal 2017 telde 14.850 bezoekers (exclusief de medewerkers van de provincie) en zij bekeken in totaal 54.490 pagina's. Het thema Onderwijs en arbeidsmarkt had met 4.214 bezoekers de meeste aandacht. Gevolgd door het thema Wonen en ruimte dat door 3.808 bezoekers is bekeken.⁷² Volgens een ambtenaar van de

⁷⁰ *Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.*

⁷¹ <https://wonenenruimte.gelderland.nl/default.aspx>

⁷² *Mededelingenbrief november 2017 (PS2018-99).*

provincie is het forum een goed middel om kennis uit te wisselen, maar moet wel continu onder de aandacht gebracht worden. Uit onze enquête blijkt dat respondenten verschillend denken over de meerwaarde van het forum. Iets meer dan de helft is neutraal, iets minder dan een kwart vond dat het forum meerwaarde had en eenzelfde deel vond dat het forum geen meerwaarde had.

In de FoodValley is vanuit het thema huisvesting een brede regionale samenwerking tot stand gekomen waarbij de gemeenten pilots hebben verdeeld onder het motto “één keer uitvinden, acht keer uitvoeren”.⁷³ Het merendeel van de respondenten op de enquête geeft aan dat het meerwaarde voor hen heeft dat de provincie zorgt voor kennis en ondersteuning door het verzamelen van lessen uit proefprojecten.

Tot slot deelt de provincie kennis door beschikbare gegevens over wonen inzichtelijk te maken in de woningmarktmonitor Gelderland.⁷⁴ Het merendeel respondenten op de enquête geeft aan dat de informatie die de provincie inzichtelijk maakte door monitoring van meerwaarde is voor hun gemeenten.

Organisatie bijeenkomsten

De provincie organiseert / draagt bij aan de organisatie van bijeenkomsten waardoor partijen bij elkaar gebracht worden en waarbij kennis bij gemeenten en andere partijen vergroot wordt. Het gaat om verschillende soorten bijeenkomsten. Een voorbeeld van bijeenkomsten die regelmatig plaatsvinden zijn de kenniscafés. Bij een kenniscafé komen overheden en corporaties bij elkaar om te leren van goede voorbeelden en kennis uit te wisselen. De thema's van deze bijeenkomsten variëren per keer en per regio. Er zijn kenniscafés georganiseerd over: flexibiliteit, middenhuur, beschermd wonen, bijzondere woonvormen en duurzaamheid.⁷⁵ Ook brengt de provincie partijen bij elkaar die van elkaar kunnen leren via netwerkbijeenkomsten. Een concreet voorbeeld hiervan is een bijeenkomst waar vertegenwoordigers van regio's die zelf een monitor hebben hun ervaringen delen met een regio die een monitor op wil zetten.⁷⁶ Op het provinciale congres 'Gelderland ziet ruimte' ging de sessie 'Pak je ruimte!' in op leegstaand maatschappelijk vastgoed en initiatieven vanuit de maatschappij. De resultaten van de monitor Wonen en Zorg zijn gedeeld in regionale bijeenkomsten eind 2016 en begin 2017. Tevens zijn er een bijeenkomsten over de subsidieregeling CPO⁷⁷, over gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking (voor gemeenten) en mogelijkheden om voorzienbaarheid te creëren georganiseerd.⁷⁸

Uit de enquête blijkt dat meer dan drie kwart van de respondenten van mening is dat de manier waarop de provincie verschillende partijen bij elkaar brengt meerwaarde voor hen heeft. Van de bijeenkomsten die de provincie voor kennisdeling organiseert, ziet bijna twee derde van de respondenten de meerwaarde. De overige gemeenten hebben 'neutraal' geantwoord (niet mee eens/niet mee oneens dat het meerwaarde heeft).

⁷³ Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018.

⁷⁴ <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl/>

⁷⁵ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

⁷⁶ Ambtelijk interview.

⁷⁷ Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018.

⁷⁸ Ambtelijk interview.

Bijdrage aan onderzoek

De provincie draagt financieel bij aan onderzoeken waar gemeenten of regio's behoefte aan hebben en denkt soms mee met onderzoeken in de regio. Een voorbeeld is het onderzoek naar middenhuur in de subregio Nijmegen.⁷⁹ In een ander onderzoek kijken de provincie en drie gemeenten in de regio Noord-Veluwe hoe concrete stappen gezet kunnen worden voor het creëren van tijdelijke woonruimte voor spoedzoekers en arbeidsmigranten, bijvoorbeeld op verouderde recreatieterreinen.⁸⁰ Tevens zijn er onderzoeken uitgevoerd naar de toekomstwaarde van de woningvoorraad, kwalitatieve woonbehoefte en verhuisstromen.⁸¹ Ook draagt de provincie bij aan analyses die ten grondslag liggen aan de regionale woonagenda's. In de regio Stedendriehoek heeft de provincie bijgedragen aan een onderzoek naar kwalitatief programmeren dat een bouwsteen vormt voor de aanstaande actualisatie van de woonagenda.⁸² Ook heeft de provincie deelname van Gelderse gemeenten aan landelijk woononderzoek Woon gefinancierd. Zo zijn op regioniveau vergelijkbare gegevens in kaart gebracht over de woningmarkt.⁸³ De provincie laat ook zelf onderzoek doen naar wonen. Dit doet zij voor haar eigen inzichten en om die kennis vervolgens weer te delen.

Het overgrote deel (meer dan drie kwart) van de gemeenten was van mening dat de onderzoeken en analyses die de provincie ondersteunt nuttig voor hen zijn. De overige gemeenten stonden er neutraal in; er waren dus geen gemeenten die vonden dat de onderzoeken en analyses geen meerwaarde voor hen hadden.

Het inzetten van kennis gebeurt op verschillende manieren. Uit onze enquête blijkt dat bijna drie kwart van de respondenten de wijze waarop de provincie ondersteuning in de vorm van kennis aanbiedt, aansluit bij de behoefte. De overige respondenten staan hier neutraal in (oftewel: er waren geen gemeenten die hier negatief over dachten). In de antwoorden op de open vraag wat de provincie zou moeten blijven doen, kwam onderzoek en monitoring / kennisuitwisseling meermalen terug. Er zijn wel een aantal suggesties ter verbetering gedaan zoals:

- het delen van goede voorbeelden van buiten de provincie;
- gemeenten meer betrekken bij totstandkoming van rapporten om onjuistheden te voorkomen en gegevens op lager schaalniveau presenteren (minder hoog abstractieniveau en minder bundeling van gemeentelijke informatie tot de regio).

4.1.7 Financiële middelen

Een van de instrumenten die de provincie Gelderland inzet om haar doelen op het gebied van wonen te bereiken zijn financiële middelen. Zo zijn er middelen beschikbaar gesteld voor bijvoorbeeld transformatie en herstructurering, langer zelfstandig wonen, verduurzaming van woningen, onderzoek en procesondersteuning (zie tabel 13). In deze paragraaf lichten we de inzet van de financiële middelen nader toe. Daarbij is er ook

⁷⁹ Ambtelijk interview.

⁸⁰ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

⁸¹ Ambtelijk interview.

⁸² Ambtelijk interview.

⁸³ Ambtelijk interview.

aandacht voor de mening van gemeentelijke beleidsmedewerkers over de verschillende subsidieregelingen en financiële bijdragen van de provincie. In zijn algemeenheid dachten zij verschillend over of de financiële middelen die de provincie ter beschikking stelt, aansluit bij de behoefte van gemeenten: iets meer dan de helft vindt dat dit het geval is en iets meer dan een derde vindt van niet.

Tabel 13: Inzet financiële middelen gerelateerd aan wonen

	Omschrijving	Ingezette financiële middelen
Impulsplan wonen (2012-2015)	Subsidie aan gemeenten voor activiteiten gericht op: binnenstedelijk bouwen, transformatie als kwaliteitsimpuls, herstructurering als verdunningsopgave, revitalisering kernen in krimpgebieden, langer zelfstandig wonen en innovatieve projecten. Daarnaast subsidie voor procesondersteuning.	Beschikbaar gesteld in 2012: € 20 mln. (waarvan 10% voor proceskosten) Realisatie 2012-2018: € 18,3 mln. exclusief procesondersteuning (dat was € 1,9 mln.)
Robuuste Investerings-Impuls (2014-2015)	Verduurzaming corporatiewoningen	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar: € 70 mln. • Gerealiseerd: € 68,3 mln.
	Verduurzaming particuliere woningen	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar: € 3,5 mln. (€ 2,5 mln.) • Gerealiseerd: € 0,3 mln.
	Extra tranche impulsplan wonen	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar: € 15 mln. • Gerealiseerd: € 10,8 mln.
Steengoed benutten (vanaf 2015)	Onder andere regeling Stimulering sociale woningmarkt	Steengoed benutten totaal: € 11,3 mln. (niet volledig voor wonen) Regeling Stimulering sociale woningmarkt: € 474.544 gerealiseerd in 2016 en 2017
Overig	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (N.B. vanaf 2016 via Steengoed Benutten)	Gerealiseerd: <ul style="list-style-type: none"> • 2006-2014: € 3,0 mln. besteed • vanaf 2014: ruim € 1 mln. besteed.
	Gemeentelijke energieloketten	Gerealiseerd in 2017: € 639.661 (aan 46 van de 53 gemeenten)
	Energiescans VVE's	Gerealiseerd in 2017: € 175.537 (aan 45 VVE's)
	Data, informatievoorziening en kennis (waaronder financiële ondersteuning voor onderzoek en analyses van de woningmarkt en de woonagenda's)	Bestedingen aan producten data, informatievoorziening en kennis: <ul style="list-style-type: none"> • 2014: € 318.441,26 • 2015: € 194.433,16 • 2016: € 97.971,38 • 2017: € 195.208,30

Bron: Overzicht gebaseerd op informatie verstrekt door de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

Impulsplan wonen en opvolger SteenGoed Benutten

Subsidie en proceskosten vanuit Impulsplan wonen

PS hebben bij de Voorjaarsnota 2012 € 20 mln. beschikbaar gesteld voor het Impulsplan wonen. Daarvan was 10% (€ 2 mln.) bestemd voor procesondersteuning. In totaal is er in de periode 2012-2018 € 18,3 mln. besteed exclusief procesondersteuning. Aan de procesondersteuning is € 1,9 mln. besteed. Het gaat bij het Impulsplan wonen inhoudelijk om subsidies aan gemeenten voor activiteiten gericht op de volgende thema's: binnenstedelijk bouwen, transformatie als kwaliteitsimpuls, herstructurering als verdunningsopgave, revitalisering kernen in krimpgebieden, gericht op het langer zelfstandig wonen en innovatieve projecten. Daarnaast waren de drie algemene voorwaarden: maatschappelijke impact, samenwerken en een snelle start.⁸⁴ PS hebben meermalen een voorstel voorgelegd gekregen met het resultaat van de verdeelronde voor de toekenning van de investeringsbijdragen.⁸⁵

De provincie heeft in 2014 en 2015 via de Robuuste Investeringsimpuls een extra inzet van € 250 miljoen gedaan. Hiervan bedroeg € 15 mln. een aanvulling op het Impulsplan wonen. Daarvan is bijna € 11 mln. besteed. Van het totale impulsplan wonen (zowel regulier als via de Robuuste Investeringsimpuls) is dus ongeveer € 31 miljoen van de beschikbare € 35 miljoen besteed.

Programma Steengoed benutten, waaronder regeling Stimulering sociale woningmarkt

De provincie Gelderland beschikte over een tijdige regeling Stimulering sociale woningmarkt. Gemeenten konden subsidie aanvragen voor:

- het uitvoeren van een verkenning om te komen tot een samenhangende aanpak voor de integratie van vergunninghouders op de gebieden huisvesting, onderwijs en arbeidsparticipatie;
- het uitvoeren van een verkenning naar de mogelijkheden om tijdelijke huisvesting voor sociale doelgroepen, waaronder vergunninghouders, te realiseren in vastgoed dat niet in gebruik is;
- het opstellen van een business case voor de tijdelijke huisvesting van sociale doelgroepen in of op gemeentelijk vastgoed;
- het geschikt maken van gemeentelijk vastgoed voor het tijdelijk huisvesten van sociale doelgroepen, waaronder vergunninghouders, waarbij rekening is gehouden met leefbaarheidsaspecten.⁸⁶

De criteria, subsidiabele kosten en hoogte van de subsidie etc. verschilden per soort activiteit. In de subsidieregeling werd - bijvoorbeeld in de voorwaarden - geen relatie gelegd met de woonagenda's. Aan de regeling is in totaal in 2016 en 2017 € 474.544 besteed.⁸⁷ Bij het grootste deel van de verstrekte subsidies gaat het om procesondersteuning.⁸⁸ Bijna een derde van de gemeentelijke beleidsmedewerkers gaf

⁸⁴ Bron: PS2012-656 Vervolgvoorstel Uitwerking impulsplan Gelderse woningmarkt. Bij overschrijding van de beschikbare middelen werd als eerste prioriteit gegeven aan projecten met binnenstedelijke transformatie (herbestemming) als kwaliteitsimpuls en als tweede aan innovatieve projecten (p. 5-6).

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld PS2012-900, PS2013-420, PS2013-941, PS2014-315 en PS2014-864.

⁸⁶ <https://www.gelderland.nl/Stimulering-Sociale-Woningmarkt>

⁸⁷ Informatie ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

⁸⁸ Bron: Wonen in Gelderland 2017, p. 6. Aan de gemeente Barneveld is bijvoorbeeld wel een investeringssubsidie verleend voor de realisatie van 22 tijdelijke en flexibele woningen. Een andere investeringsaanvraag was nog in behandeling ten tijde van het verschijnen van de rapportage Wonen in Gelderland 2017.

aan dat deze subsidieregeling meerwaarde voor gemeenten had. Anderen waren niet bekend met de regeling of hadden er geen mening over.

De regeling Stimulering sociale woningmarkt maakt onderdeel uit van het programma Steengoed Benutten. Dit programma is sinds 2016 actief als opvolger van het Impulsplan wonen. Er is tot op heden € 11,3 miljoen besteed aan het programma Steengoed Benutten. Dit is deels werkbudget en deels verstrekte subsidies. Bij deze subsidies gaat het dus bijvoorbeeld om de regeling Stimulering sociale woningmarkt en - vanaf 2016 - CPO (zie hieronder). Bestedingen binnen het programma Steengoed Benutten houden vaak verband met wonen, al worden ook andere aan gebieds-ontwikkeling gerelateerde zaken vergoed. Een één-op-één-relatie tussen Steengoed Benutten en Wonen valt dus niet te leggen.⁸⁹

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap

De provincie Gelderland beschikt al langere tijd over een CPO-regeling. CPO staat voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap. Het doel van de CPO-regeling is om collectieve zelf(ver)bouw te stimuleren. CPO is een middel om bewoners samen en naar eigen wens hun woningen te laten bouwen en zo hun buurt vorm te geven.

De provincie heeft in de periode 2006-2014 in totaal € 3,0 mln. aan subsidies verstrekt voor CPO-projecten. Vanaf 2014 is ruim € 1 mln. besteed.⁹⁰ Dit is inclusief de verstrekte subsidies vanaf 2016, toen de regeling onderdeel werd van het van programma Steengoed Benutten. In 2016 is ook gewerkt aan een aanpassing van de CPO-subsidieregeling waarmee initiatiefnemers naast een subsidie ook in aanmerking konden komen voor een lening.⁹¹ Deze renteloze lening⁹² is per januari 2017 mogelijk geworden. In 2017 zijn er vijf haalbaarheidssubsidies verstrekt, maar nog geen leningen.⁹³

De provincie gaf aan dat het merendeel van de projecten die subsidie hebben ontvangen van uit de CPO-regeling projecten van bewonersinitiatieven betrof; bij een kleiner deel ging het om gemeentelijke aanvragen.⁹⁴ Gemeentelijke beleidsmedewerkers denken verschillend over de meerwaarde van de subsidieregeling CPO. Ongeveer een derde staat er neutraal (niet mee eens/ niet mee oneens), een kwart geeft aan de regeling meerwaarde heeft.

Regelingen gerelateerd aan duurzaamheid / energie & wonen

Verduurzaming corporatiewoningen en particuliere woningen

De provincie heeft in 2014 en 2015 via de Robuuste Investeringsimpuls een extra inzet van € 250 mln. gedaan. Hiervan was € 88,5 mln. rechtstreeks voor Wonen waarvan € 73,5 mln. voor de verduurzaming van corporatiewoningen en particuliere woningen.

⁸⁹ Informatie ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

⁹⁰ Informatie ontvangen van de provincie Gelderland.

⁹¹ Wonen in Gelderland 2016, p. 4.

⁹² Deze lening is bedoeld om een deel van de kosten in de ontwikkelfase te kunnen voorfinancieren.

⁹³ Wonen in Gelderland 2017, p. 6.

⁹⁴ Zo kregen in de periode 2012-2016 47 CPO-projecten subsidie waarvan 40 groepen initiatiefnemers en 7 gemeenten (Wonen in Gelderland 2016, p. 4).

De provincie is in samenspraak met zestig Gelderse woningcorporaties gekomen tot een regeling waarbij corporaties een provinciale bijdrage konden ontvangen voor het extra verduurzamen van sociale huurwoningen. Hiervoor was er 70 mln. beschikbaar waarvan € 68,3 mln. besteed. De beschikbare middelen zijn dus grotendeels besteed. Het verschil wordt deels veroorzaakt doordat aangevraagde subsidies lagere waren vastgesteld of er uiteindelijk door een corporatie toch geen gebruik is gemaakt van de regeling.

Er waren € 3,5 mln. revolverende middelen beschikbaar voor de verduurzaming van particuliere woningen. Het verstrekken van de leningen is uitgevoerd door het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn)⁹⁵. Naar hen is in 2014 € 2,5 mln. overgemaakt. De overige € 1,0 mln. is overgeheveld naar het programma Energietransitie waarbij het budget is toegevoegd aan de al actieve Woningisolatie-regeling⁹⁶. Van de regeling is in beperkte mate (€ 0,3 mln.) gebruik gemaakt. De regeling liep tot 1 januari 2016. Aan SVN is toen verzocht de niet ingezette middelen terug te storten.⁹⁷

Gemeentelijke energieloketten en energiescans VVE's

De provincie Gelderland beschikt over een subsidie regeling voor gemeentelijke energieloketten. Een energieloket is een informatiepunt gericht op het informeren van particuliere woningeigenaren over energiebesparende maatregelen aan en hernieuwbare opwekking van energie bij bestaande woningen en mogelijkheden om die maatregelen te financieren.⁹⁸ In 2017 is voor € 639.661 aan subsidies verstrekt. Het aanwezige budget lag hoger, maar niet alle gemeenten hebben gebruik gemaakt van de regeling. 46 van de 53 gemeenten hebben dit wel gedaan, zij ontvingen gemiddeld € 13.906 subsidie.⁹⁹ De regeling voor energieloketten loopt in 2018 ook weer.¹⁰⁰ De verwachting is dat de loketten nadrukkelijker wijk- en doelgroepgericht zullen gaan werken en verdere stappen nemen om te professionaliseren.¹⁰¹ In de subsidieregeling wordt - bijvoorbeeld in de voorwaarden - verder geen relatie gelegd met de woonagenda's. Meer dan de helft van de gemeentelijke beleidsmedewerkers gaf in de enquête aan dat de subsidieregeling voor energieloketten meerwaarde voor hen had. Bijna een derde van de gemeentelijke beleidsmedewerkers was er niet mee bekend. Dit zou verklaard kunnen worden, omdat wij in onze enquête de beleidsmedewerkers wonen hebben bevraagd en niet de beleidsmedewerkers energie.

⁹⁵ SVN staat voor Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn). Dat is een financiële partner van gemeenten, andere overheden en marktpartijen in volkshuisvesting. De SVn beheert voor deze partijen verschillende fondsen. Zo stimuleert SVn particuliere investeringen in maatschappelijk gewenste projecten (bron: <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/stimuleringsfonds-volkshuisvesting-nederlandse-gemeenten-svn>).

⁹⁶ Deze subsidie kan op grond van de Regels subsidieverordening vitaal Gelderland 2011 door GS worden verstrekt aan gemeenten voor het verstrekken van subsidie voor woningisolatie van koopwoningen. De gemeente moet dus beschikken over een subsidieregeling op grond waarvan aan een eigenaar-bewoner subsidie kan worden verstrekt voor bijvoorbeeld het aanbrengen van vloer-, dak- of muurisolatie.

⁹⁷ Alle informatie over de financiën met betrekking de verduurzaming van woningen is ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

⁹⁸ <https://www.gelderland.nl/Energieloketten-bij-gemeenten-2018>

⁹⁹ Informatie ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

¹⁰⁰ De regeling Energieloketten 2018 is op 1 november 2017 opengesteld. De oude regeling Energieloketten 2017 is daarmee op 1 januari 2018 komen te vervallen.

¹⁰¹ Mededelingenbrief aan Provinciale Staten 5 december 2017, p. 3.

Verder biedt de provincie Gelderland ook Energiescans aan Vereniging van Eigenaren aan. In 2017 is hier € 175.537 aan besteed. Dit ging naar 45 VVE's die gemiddeld € 3.816 subsidie kregen. Ook deze regeling loopt in 2018 door.¹⁰²

Financiële ondersteuning onderzoek en procesbegeleiding

De provincie geeft aan financiële ondersteuning in te zetten voor onderzoek en aanvullende analyses van de woningmarkt en voor procesbegeleiding voor de woonagenda's. Deze ondersteuning wordt gewaardeerd door de gemeentelijke beleidsmedewerkers. Bijna driekwart geeft aan dat de financiële ondersteuning bij onderzoek en aanvullende analyses meerwaarde heeft voor haar gemeenten. Bijna twee derde ziet de meerwaarde voor haar gemeente bij de financiële ondersteuning die de provincie biedt bij procesbegeleiding voor de woonagenda.

De financiële bijdragen aan onderzoek, analyses en procesbegeleiding voor de woonagenda's vallen onder het tactische doel 'Programmeren van wonen en woonomgeving' in de begroting. Deze zijn alleen op een hoger abstractieniveau herleidbaar. In totaal gaat er naar data, informatievoorziening en kennis gericht op wonen:

- 2014: € 318.441,-
- 2015: € 194.433,-
- 2016: € 97.971,-
- 2017: € 195.208,-¹⁰³

Deze realisatiecijfers betreffen dus meer dan alleen de financiële ondersteuning bij onderzoek, aanvullende analyses en de woonagenda's maar deze vallen hier wel onder. Andere zaken die eronder vallen zijn bijvoorbeeld pilots en de organisatie van bijeenkomsten.¹⁰⁴

¹⁰² Informatie ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

¹⁰³ Informatie ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland. De financiële administratie van de provincie is ingericht op productniveau. Voor deze cijfers is de realisatie (alle facturen) van twee producten bij elkaar opgeteld. Het gaat om de volgende producten: 'Woonbeleid - data en informatievoorziening' en 'Kennishudget'.

¹⁰⁴ Dit komt naar voren uit het excel-overzicht met de korte omschrijving van de factoren ontvangen van de afdeling Financiën van de provincie Gelderland.

4.2 Bijsturing

Norm

- De provincie heeft, waar mogelijk, ruimte gecreëerd om bij te sturen en heeft dit gedaan indien ontwikkelingen daarom vroegen.

Bevindingen

- De provincie geeft in het beleid aan in te zetten op flexibiliteit. Hoe dit vormgegeven wordt, wordt in het beleid niet uitgewerkt.
- In de praktijk wordt bijgestuurd binnen de kwantitatieve opgave.
 - De provincie meet de mate waarin bijgestuurd kan worden af aan de hand van verhouding harde plancapaciteit en resterende opgave.
 - Een aantal regio's werken met bandbreedtes en het creëren van juridische voorzienbaarheid.
 - De provincie levert maatwerk voor goede plannen die niet binnen de kwantitatieve opgave passen.
- De provincie heeft aandacht voor flexwonen. Zij merkte op dat hier in gemeentelijke woonvisies nog minder aandacht voor was. Daarom heeft de provincie een bijeenkomst georganiseerd om kennis hierover te vergroten.
- De provincie stuurt bij via overleg met regio en gemeenten.
- Om in te spelen op actuele ontwikkelingen zijn een viertal woonagenda's geactualiseerd.
- Gemeenten denken verschillend over of de provincie voldoende anticipeert op woningmarktontwikkelingen. Wethouders waren hier aanmerkelijk minder positief over dan beleidsmedewerkers.

4.2.1 Ruimte voor bijsturing

De provincie vindt flexibiliteit een belangrijk thema. Meer flexibiliteit (onder meer flexibel bouwen) is nodig voor het gebruik van woningen door verschillende doelgroepen en om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In de Omgevingsvisie koppelen GS flexibiliteit aan tijdelijke overcapaciteit. Dit kan gewenst zijn, bijvoorbeeld wanneer een gemeente een bepaald plan wil inwisselen voor een plan dat beter tegemoet komt aan de woningbehoefte.¹⁰⁵

In de verordening schrijven GS dat flexibiliteit in de programmering gegarandeerd wordt doordat de kwantitatieve opgave betrekking heeft op de woningbehoefte voor de komende tien jaar en omdat deze om de vijf jaar geactualiseerd wordt. Dit gebeurt eerder wanneer actuele prognoses en woningbehoefteonderzoeken aanleiding geven.

¹⁰⁵ Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).

Wanneer in een regio behoefte is aan meer flexibiliteit, zal de provincie samen met de relevante partijen nagaan of en hoe dit gerealiseerd kan worden.¹⁰⁶

In de *Koers 2018* wordt het belang van flexibiliteit ook onderstreept. Uit deze koers wordt niet duidelijk hoe een meer flexibele programmering vorm krijgt. Navraag bij de provincie leert dat ze over de precieze uitvoering nog zoekende is. Wel zijn er voorbeelden genoemd: actualisering van woonagenda's inclusief kwantitatieve afspraken, creëren van juridische voorzienbaarheid en innovatieve woonconcepten. Actualisatie van de woonagenda's heeft in vier regio's recent plaatsgevonden en moet in sommige agenda's nog gebeuren. De afspraken zijn bij de vier regio's eerder dan de termijnen van 5 en 10 jaar uit de verordening geactualiseerd. In de woonagenda van de Liemers is aandacht voor het creëren van voorzienbaarheid. Door termijnen te stellen aan de voortgang van plannen kunnen bestaande initiatieven die al langere tijd niet van de grond komen in overleg met marktpartijen opnieuw bekeken worden. Het eventuele intrekken van bestemmingsplancapaciteit maakt ruimte voor nieuwe meer kansrijke plannen¹⁰⁷. Hoe ingezet kan worden op innovatieve woonconcepten is nog de vraag. Daarover gaan GS verder nadenken.

Voor GS zijn de vastgestelde woonagenda het uitgangspunt bij het begeleiden en beoordelen van ruimtelijke plannen, maar daar kan indien nodig van afgeweken worden. Voortschrijdend inzicht of ontwikkelingen in de woningmarkt kunnen er voor zorgen dat goede nieuwe plannen niet passen binnen bestaande regionale afspraken. GS willen in de nog vast te stellen verordening borgen dat er ruimte gemaakt kan worden voor goede plannen zonder te wachten op nieuwe afspraken.¹⁰⁸

4.2.2 Bijsturing in praktijk

GS noemen in haar rapportages een aantal voorbeelden over hoe bijsturing in de praktijk verloopt. Uit interviews blijkt dat een belangrijke manier om bij te sturen flexibiliteit in kwantitatieve afspraken is. Dit zien we in een aantal regio's. Daarnaast wordt aangegeven dat GS maatwerk leveren voor goede plannen die niet binnen de afspraken passen.

Voorbeelden

GS schetsen in de rapportage *Wonen in Gelderland 2017* ontwikkelingen als het gaat om flexibiliteit. GS schrijven dat in woonvisies van gemeenten het begrip 'flexwonen' - als oplossing voor tijdelijke woonwensen - vaak nog niet is opgenomen. GS hebben ingezet op het onderscheiden van de verschillende vormen van flexwonen en vraagstukken eromheen: het scherper in kaart brengen van de verschillende doelgroepen en informatievoorziening over het praktische hoe en wat van flexwonen (contracten, financiering etc.). In de regio Noord-Veluwe organiseerde de provincie een

¹⁰⁶ *Toelichting Verordening*

¹⁰⁷ *Woonagenda subregio de Liemers (oktober 2017), het recept van de Liemerse woonagenda 2017-2027.*

¹⁰⁸ *Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.*

‘flexwonencafé’ waarin verschillende betrokkenen en geïnteresseerden ideeën en praktische ervaringen hebben uitgewisseld.¹⁰⁹

Daarnaast beschrijven GS dat voor een flexibele woningbouwprogrammering een realistische en niet al te grote omvang van de harde planvoorraad van belang is. Bij een te grote harde planvoorraad kan er niet flexibel worden ingespeeld op een veranderende vraag of behoefte.¹¹⁰ In figuur 14 is de resterende opgave afgezet tegenover de harde netto plancapaciteit op 1 januari 2017. Dit is op het moment dat er nog geen woonagenda’s geactualiseerd waren.

Figuur 14: Verhouding plancapaciteit en resterende opgave

	Periode afspraken (A)	Kwantitatieve woningbouwopgave (B)	Realisatie (netto) in afsprakenperiode (C)	Resterende opgave tot 2025 (D)**	Jaarlijkse opgave (E)	Gemiddelde realisatie 2015-16 (netto) (F)
Achterhoek	2015 t/m 2025	3.145	755	2.390	315	376
Arnhem e.o.	2016 t/m 2025	9.098	1.166	7.932	1.011	947
FoodValley	2015 t/m 2025	11.000	2.606	8.394	1.100	1.303
Liemers	2014 t/m 2019	1.926	821	1.105	321	202
Nijmegen e.o.*	2015 t/m 2024	12.911	2.318	10.593	1.291	1.159
Noord-Veluwe*	2013 t/m 2024	8.070 – 8.880	1.810	6.260 (GW)	673-740	484
Rivierland	2015 t/m 2024	7.000 – 8.600	1.570	5.430 – 7.030	700-860	785
Stedendriehoek	2015 t/m 2024	7.640	1.374	6.266	764	687

Bron: Begroting 2018, bijlage 5 Wonen in Gelderland 2017.

In de Achterhoek zijn er meer harde plannen voor de opgave. Het overaanbod in de regio Liemers wordt volgens GS vertekend doordat de huidige afspraken in deze regio op dat moment slechts tot 2020 lopen (nog 3 jaar). In deze regio is de woonagenda inmiddels geactualiseerd. Ook in de Stedendriehoek ligt de harde planvoorraad dichtbij de opgave. De totale planvoorraad ligt in alle Gelderse regio boven de opgave, maar hier zitten ook de plannen voor de langere termijn (na de afsprakenperiode). In de Noord-Veluwe lijkt dat de beschikbare woningbouwplannen achterblijven bij de ambitie van deze regio, maar dit beeld kan volgens GS ook vertekend worden door de beschikbare gegevens voor deze regio.¹¹¹

In interviews met ambtelijk medewerkers van de provincie wordt genoemd dat bijsturing ook gebeurt in overleg dat op ambtelijk niveau tussen regio/gemeenten en de provincie plaatsvindt.

Flexibiliteit in regionale afspraken

Een manier die in de praktijk ruimte laat om bij te sturen is het hanteren van bandbreedtes in de kwantitatieve regionale opgave. Dit is in een aantal woonagenda’s in verschillende vormen opgenomen. In de regio Noord-Veluwe werd bijvoorbeeld 10% van de opgave in eerste instantie niet onderling verdeeld tussen de gemeentes. Meerdere gemeentes gebruikten deze extra ruimte daarna om een aanvullende, onvoorziene vraag op te lossen. GS noemen het voorbeeld van Harderwijk dat deze capaciteit ingezet heeft voor transformatie van een deel van recreatieterrainen naar wonen. GS vroegen een aantal andere gemeenten in de Noord-Veluwe nog eens kritisch te kijken naar de kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de programmering. Dit

¹⁰⁹ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹¹⁰ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹¹¹ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

heeft in Elburg en Nunspeet geleid tot bijstelling van de capaciteit. Elburg heeft ruimte gecreëerd om de huisvesting van specifieke doelgroepen versneld te kunnen realiseren.¹¹²

In de herziene woonagenda's van Arnhem en Nijmegen wordt een systematiek van wendbaar sturen geïntroduceerd. Er wordt een indicatieve verdeling van het aantal regionaal maximaal te realiseren woningen vastgesteld. Dit is een richtlijn en geen recht op een aantal te realiseren woningen. Daarmee schrijven de regio's in de agenda het anders aan te pakken dan de werkwijze van de afgelopen jaren. Gemeenten spreken af hier vooralsnog op te koersen. Het kan zijn dat nieuwe prognoses en woningmarktanalyses en/of veranderende marktomstandigheden in de komende jaren reden geven tot herijking. In het vervolgtraject van de Woonagenda Nijmegen e.o. gaan de gemeenten hierover verder met elkaar in gesprek.¹¹³ In Arnhem e.o. wordt regelmatig een tussenstand opgemaakt: jaarlijks op basis van inzichten uit de meest recente planningslijsten en uit de op te zetten regionale monitor en 2-jaarlijks bij het verschijnen van de geactualiseerde provinciale bevolkings- en huishoudensprognose. De woningbouwprogrammering wordt bijgestuurd (temporiseren en schrappen) wanneer en waar nodig.¹¹⁴

Regio de Liemers werkt in de nieuwe woonagenda met een basisaantal woningen dat gebouwd mag worden en daarbovenop een plusaantal om in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Voor kwalitatief goede plannen kan in overleg met andere gemeenten gebruik gemaakt worden van dit plusaantal.¹¹⁵

De regio Rivierenland monitort de flexibiliteit in het regionale woningbouwprogramma. Leidraad hierbij is de bandbreedte. Op basis van de Primos huishoudensprognose en de effectieve vraag uit het regionaal woningbehoefteonderzoek Regio Rivierenland is in eerste instantie een bandbreedte afgesproken van 7.000 tot 8.600 woningen voor regio Rivierenland voor de periode 2015-2025. De bovenkant van de bandbreedte, 8.600 woningen, is de bovengrens voor de harde plancapaciteit in het woningbouwprogramma. Streven is om tot maximaal de onderkant van de huidige bandbreedte in harde plancapaciteit beschikbaar te hebben om met het overig deel van het regionale woningbouwprogramma flexibel en vraaggericht te kunnen programmeren. In 2017 zijn deze afspraken geactualiseerd naar een richtinggevend aantal van 10.500 woningen voor dezelfde periode.¹¹⁶

De regio FoodValley onderzoekt de mogelijkheden om als gemeenten in het kader van kwalitatief programmeren flexibeler en adaptiever te worden, om sneller te kunnen inspelen op kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen in de woningmarkt.¹¹⁷

De regio's Stedendriehoek en Achterhoek maken in de woonagenda geen gebruik van bandbreedtes.

¹¹² *Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.*

¹¹³ *Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027 (januari 2018).*

¹¹⁴ *Subregionale woonagenda Arnhem e.o. 2017-2027 (februari 2018), wendbaar sturen, verantwoord versnellen.*

¹¹⁵ *Woonagenda subregio de Liemers (oktober 2017), het recept van de Liemerse woonagenda 2017-2027.*

¹¹⁶ *Regio Rivierenland monitor 2016 (2017)*

¹¹⁷ *Regionale woonagenda regio FoodValley (januari 2018), uitvoeringsplan 2018-2021.*

Maatwerk

Als ontwikkelingen daarom vragen wil de provincie maatwerk verlenen om ruimte te maken voor goede plannen. Uitgangspunt is dat het eerst binnen de regio(nale afspraken) wordt opgelost. We noemen een aantal voorbeelden waar de provincie maatwerk heeft verleend.

In 2015 heeft de provincie brieven gestuurd naar de regio's over de instroom van statushouders. Daarin gaven GS aan dat extra ruimte in de kwantitatieve woningafspraken mogelijk is als dat nodig is om versneld betaalbare huurwoningen toe te voegen.¹¹⁸ Dit gebeurde naar aanleiding van toestroom van statushouders die hoger was dan waarmee rekening was gehouden bij de bepaling van de woningbehoefte (Primos 2012).¹¹⁹ In de gemeente Elburg en de subregio's Nijmegen en de Liemers hebben GS de kwantitatieve opgave vervolgens opgehoogd.¹²⁰

In de regio's Stedendriehoek en FoodValley hebben GS vooruitlopend op de vaststelling van een nieuwe woonagenda ruimte geboden om extra woningen te programmeren¹²¹¹²². De gemeenten Apeldoorn en Ede hadden behoefte aan hogere aantallen om in de behoefte te voorzien. Omdat er op dat moment in deze regio's nog geen nieuwe woonagenda's waren, was dat binnen de geldende regionale afspraken niet mogelijk.

Gemeenten over anticipatie provincie op ontwikkelingen

Gemeenten dachten verschillend over of de provincie voldoende anticipeert op ontwikkelingen op de woningmarkt (zie figuur 8). Ook tussen wethouders en beleidsmedewerkers waren verschillen te zien in hun mening hierover. Bijna drie kwart van de wethouders van mening dat de provincie niet voldoende anticipeerde op ontwikkelingen op de woningmarkt, terwijl nog geen kwart van de beleidsmedewerkers dit vond. Bijna twee vijfde van de beleidsmedewerkers vond dat de provincie wel voldoende anticipeerde op woningmarktontwikkelingen (de rest stond er neutraal in) tegenover nog geen een vijfde van de wethouders. Er waren enige verschillen tussen de regio's: in Rivierenland en de Liemers waren de enige regio's waar niemand van mening was dat de provincie voldoende anticipeerde op woningmarktontwikkelingen.

Ook over de mate waarin de provincie anticipeerde op ontwikkelingen in de wet- en regelgeving werd verschillende gedacht door gemeenten. Verschillen tussen wethouders en beleidsmedewerkers waren hier beperkt. Bijna twee vijfde van zowel de wethouders als de beleidsmedewerkers was van mening dat de provincie voldoende anticipeerde op wettelijke ontwikkelingen. Een ongeveer even groot deel stond hier neutraal in. Ook hier waren er enige regionale verschillen: in Noord-Veluwe en de Achterhoek waren er geen beleidsmedewerkers en wethouders die negatief dachten over de mate waarin de provincie anticipeerde op wettelijke ontwikkelingen in relatie tot wonen.

¹¹⁸ Begroting 2015

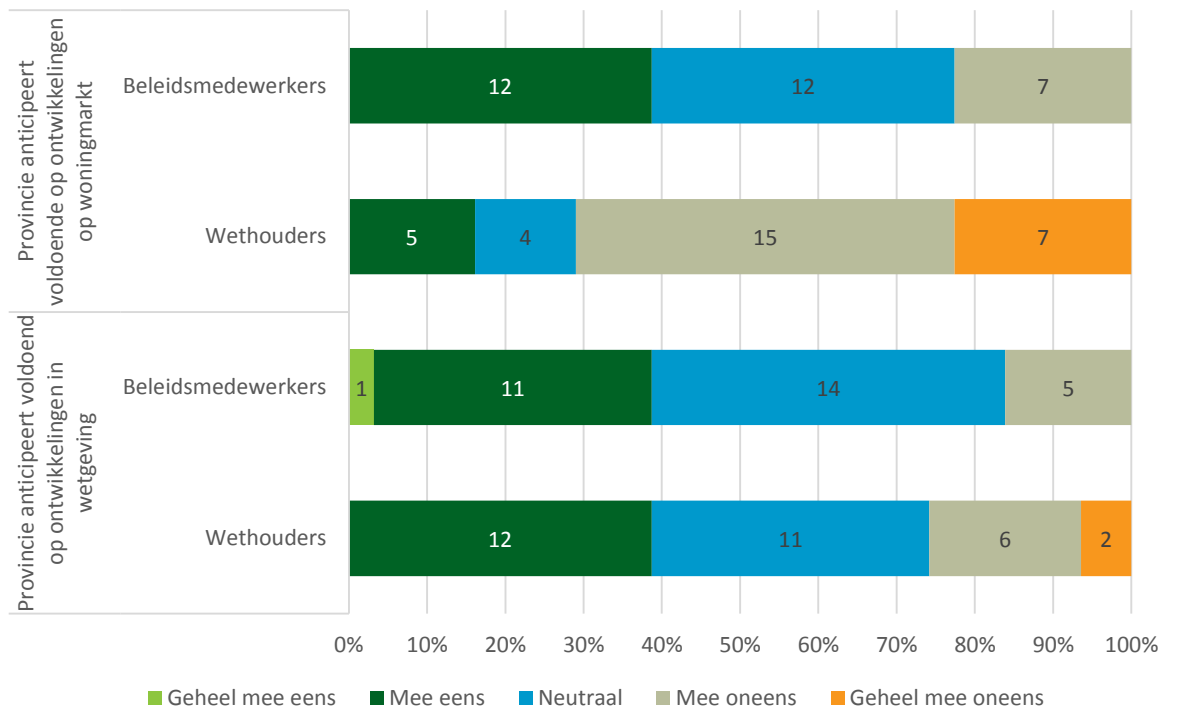
¹¹⁹ Interview ambtelijk medewerker provincie Gelderland.

¹²⁰ Besluitenlijst GS-vergadering van 17 jan 2017 en Besluitenlijst GS-vergadering van 05 jul 2016.

¹²¹ Brief GS (17 november 2017), ruimte voor de bouw van 90 woningen op de Julianalocatie in Apeldoorn.

¹²² Brief GS (10 mei 2017), extra ruimte in programmeringsafpraak voor uitvoering van project '200 + 200'

Figuur 8: Gemeenten over mate van anticipatie provincie op ontwikkelingen



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Gelderse wethouders en beleidsmedewerkers wonen.

5 Informatievoorziening en resultaten

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de wijze waarop de provincie (vraag en aanbod op) de woningmarkt monitort. Vervolgens kijken we wat deze monitoringsgegevens zeggen over het behalen van de gestelde doelen op het gebied van wonen. Tot slot hebben we aandacht voor de informatievoorziening aan PS.

5.1 Monitoring

Norm

- De provincie heeft zicht op de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag en aanbod van woningen.

Bevindingen

- De provincie brengt trends en ontwikkelingen in beeld via een digitale woningmarktmonitor en de monitor wonen en zorg. Hierin is ook veel informatie te vinden over vraag en aanbod van woningen.
- Op regioniveau zijn de verschillen op gebied van monitoring groot.
 - De regio's Achterhoek en FoodValley hebben een uitgewerkte regionale monitor. Ook de regio Rivierenland monitort jaarlijks. De manier waarop deze monitoren zijn opgezet verschilt. De invulling is aan de regio, hiervoor stelt de provincie geen vormvereisten.
 - Andere regio's hebben geen regionale monitor. Een aantal daarvan (Arnhem, Nijmegen, de Liemers en Stedendriehoek) is wel van plan een monitor op te zetten.
- GS stellen in de Koers wonen 2017 en 2018 vast dat monitoring onderdeel moet zijn van de regionale woonagenda.

5.1.1 Monitoring door de provincie

In de tweede helft van 2015 heeft de provincie Gelderland een **digitale woningmarktmonitor** gelanceerd: <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl>. Het doel is om actuele trends en ontwikkelingen in de woningmarkt in beeld te brengen en te volgen.¹²³ Ondertussen heeft de provincie de monitor meermalen geactualiseerd.¹²⁴ De monitor is ingedeeld in zes verschillende thema's te weten:

- bevolking;
- verhuizingen;
- woningvoorraad;
- behoefte & plannen;
- wonen & zorg en;
- verkoop & verhuur.¹²⁵

De provincie lichtte in een interview toe dat de monitor deels is gebaseerd op openbare informatie van bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek en gegevens die gemeenten bij de provincie aanleveren. Voor dit laatste stelt de provincie zogenoemde 'basis definities' op, omdat het (voor een provinciebrede vergelijkbaarheid) belangrijk is dat iedereen dezelfde soort gegevens aanlevert. Het is de bedoeling om de gegevens op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau te presenteren. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van cijfers die van commerciële bureaus worden aangeschaft.¹²⁶

In de praktijk worden gegevens niet altijd (compleet) aangeleverd en komen er trendbreuken voor. Voor een paar indicatoren houden externe partijen deze gegevens niet meer bij. Dit maakt het lastig voor de provincie om de woningmarktmonitor op alle onderdelen compleet te houden. Twee concrete voorbeelden waar dit tot op heden nog niet is gelukt, zijn:

- gegevens over de huursector. In de provincie Gelderland bestaan er verschillende woonruimteverdeelsystemen. De gegevens hiervan kunnen door verschillende definities niet zomaar naast elkaar gezet worden. In de monitor wordt gebruikt gemaakt van de gegevens van een bureau waar slecht een gedeelte van de regio's mee werken. Als gevolg hiervan zijn voor de andere regio's geen gegevens hierover in de monitor opgenomen en kan er ook geen provinciebreed beeld worden geschetst;
- gegevens over plancapaciteit. Een gemeente levert geen jaarlijkse planningslijsten. Hierdoor kan voor die gemeente, maar ook voor betreffende regio en de gehele provincie niet een volledig beeld gegeven worden van de plancapaciteit.

Mogelijkheden om af te dwingen dat een gemeente de gevraagde gegevens aanlevert, zijn er op dit moment niet zo stelde de provincie in een interview. Wel wordt aangegeven dat desondanks al jaren een vrijwel compleet overzicht van de

¹²³ <https://wonenruimte.gelderland.nl/praat+mee/723642.aspx>

¹²⁴ Nieuwsbericht Gelderse woningmarktmonitor geactualiseerd! van 7 november 2016 op het forum Wonen en Ruimte Gelderland en Nieuwsbericht Woningmarktmonitor Gelderland geactualiseerd met cijfers koopwoningmarkt van 11 april 2018 op het forum Wonen en Ruimte Gelderland.

¹²⁵ Zie het monitormenu op: <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl/>

¹²⁶ <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl/>

plancapaciteit bestaat. Voor planningslijsten is het lastig dat sommige regio's definities en systemen gebruiken die niet op elkaar aansluiten.

Naast een woningmarktmonitor, beschikt de provincie Gelderland over een **monitor wonen en zorg**. De recentste versie gaat over 2016. De [monitoringsrapportage](#) is de weerslag van een onderzoek in (opdracht van) de provincie Gelderland naar de ontwikkeling van vraag en aanbod op het gebied van wonen en zorg. De uitkomsten hebben betrekking op verschillende zorgsectoren: ouderenzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicapten. Het doel van het onderzoek was een prognose te geven van vraag en aanbod naar wonen met zorg tot het jaar 2046. Dit moet gemeenten, regio's, woningcorporaties en zorgaanbieders beter in staat stellen om beleid te maken. Naast cijfers worden ook kwalitatieve trends in de monitor beschreven.¹²⁷ Er zijn [factsheets](#) gemaakt op gemeentelijk en regionaal niveau.

Het overgrote deel van de respondenten vindt dat de informatie die de provincie inzichtelijk maakte door monitoring van meerwaarde is. GS gebruiken de gegevens uit de monitors onder andere voor de **rapportage Wonen in Gelderland** die zij jaarlijks naar PS versturen. In deze rapportage zijn uitgebreide monitoringsgegevens over wonen in Gelderland opgenomen. Deels zijn dit dezelfde soort gegevens als de online monitoren, deels zijn dit aanvullende gegevens. In paragraaf 5.2 over de informatievoorziening aan PS is er meer aandacht voor deze monitoringsrapportage.

5.1.2 Monitoring door regio's

Enkele regio's hebben zelf ook een monitor ontwikkeld of zijn dat van plan. Volgens de provincie wordt hiervoor gekozen om zo andere aanvullende gegevens bij te houden die ontbreken in de provinciale monitor. De [Achterhoek](#) en [Food Valley](#) zijn regio's met een uitgewerkte regionale monitor. De regio [Rivierenland](#) monitort jaarlijks de woningbouwprogrammering. De regio's gaan over hun eigen monitorsysteem waardoor de opzet verschilt. Uit de woonagenda's blijkt dat de regio's Arnhem, Nijmegen en Stedendriehoek van plan zijn een monitor te ontwikkelen. In de woonagenda van de Liemers zijn geen concrete afspraken gemaakt over het opzetten van een monitor. In een interview wordt aangegeven dat hier wel aan gewerkt wordt.¹²⁸ Bij het opzetten van monitoring wordt gekeken naar de goede voorbeelden uit andere regio's. Echter, één op één toepassing is niet mogelijk doordat regio's andere kenmerken en opgaven hebben en als gevolg daarvan ook andere accenten in de monitoring leggen.

Volgens een ambtenaar van de provincie is het wenselijk dat regio's in de woonagenda's concrete afspraken maken over monitoring van de voortgang en wordt dit in gesprekken geagendeerd. Hierop sturen of afdwingen is nu echter niet mogelijk. Wel wordt het belang in gesprekken in de regio benadrukt. In de *Koers 2017* is monitoring wel opgenomen in één van de drie stappen (zie [deelparagraaf 4.1.1](#)). In de *Koers 2018* geven GS iets meer richting aan monitoring. Het gaat met name om het monitoren van vraag

¹²⁷ Monitor Wonen-zorg, provincie Gelderland 2016. Samenvatting, p. 7.

¹²⁸ Interview met ambtelijk medewerker provincie Gelderland

en aanbod. Inzicht hierin zorgt dat er tijdig plannen toegevoegd kunnen worden of bestaande plannen gewijzigd kunnen worden. Monitoring is niet alleen een zaak van de provincie en gemeenten zo benadrukken GS; ook de inbreng van andere partijen (bv. woningcorporaties, bouwers en projectontwikkelaars) is van belang. GS geven verder aan dat uniforme monitoring voor de hele provincie (zoals in de eerdergenoemde woningmarktmonitor) nuttig is, maar stelt dat regionale verschillen ook op het gebied van monitoring om maatwerk vragen. Wat belangrijk is om te monitoren is afhankelijk van de opgave van de betreffende regio. De provincie kan waar nodig en gewenst regio's ondersteunen bij het opzetten en uitvoering van monitoring die past bij hun opgave bijvoorbeeld door het (laten) doen van onderzoek.¹²⁹

5.2 Doelbereik

Norm

- De provincie heeft de doelen op het gebied van wonen gerealiseerd. Dit betekent in ieder geval dat vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen.

Bevindingen

- Het is niet mogelijk te bepalen of vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen. Daarvoor zijn er te veel variabelen die meespelen. Kwalitatief is bovendien niet gedefinieerd op welke aspecten de provincie een balans nastreeft en zijn er geen concrete doelstellingen gesteld om resultaten aan af te meten.
- Het is voor de meeste thema's wel mogelijk een aantal trends in beeld te brengen. Een enkele keer zijn de gegevens niet compleet.

5.2.1 Balans vraag en aanbod

De provincie Gelderland stelt zichzelf ten doel vraag en aanbod op de woningmarkt met elkaar in balans te brengen zowel kwantitatief als kwalitatief. GS beschrijven dat het enerzijds gaat om de bestaande woningvoorraad, de ontwikkeling van de planvoorraad en inzicht in het aantal en soort gebouwde woningen (aanbodkant). Anderzijds gaat het om demografische en economische ontwikkelingen zoals huishoudenssamenstelling en grootte, woonwensen, draagkracht en economische groei (vraagkant).¹³⁰ Een definitie uit welke onderdelen een kwalitatieve balans bestaat wordt niet gegeven. In paragraaf 3.1 is gebleken dat de provincie in haar beleid diverse kwaliteiten belangrijk vindt. Zowel voor de kwantitatieve als de kwalitatieve balans zijn er meerdere factoren die van invloed zijn. Sommige thema's zijn heel concreet, anderen zijn minder duidelijk aan één indicatoren te koppelen (bijvoorbeeld woonwensen). De provincie is samen met andere

¹²⁹ GS Gelderland (april 2018). *Doorontwikkelde Koers op wonen*, p. 4-5.

¹³⁰ Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.

partijen één van de partners die op de woningmarkt stuurt, daarom is de directe invloed van de provincie op de balans moeilijk te meten. Deze paragraaf geeft een aantal trends weer van de thema's die voor de provincie belangrijk zijn. Hiervoor gebruiken we gegevens van de provincie Gelderland.

Kwantitatieve balans

In de *woningmarktmonitor*¹³¹ en *Wonen in Gelderland 2017*¹³² zijn cijfers opgenomen over vraag naar en aanbod van woningen in Gelderland. Een totaaloverzicht met de ontwikkeling van de balans tussen vraag en aanbod is er niet.

Bevolkingsontwikkeling, het aantal huishoudens en woningvoorraad

In de woningmarktmonitor zijn cijfers opgenomen over de bevolkingsontwikkeling, het aantal huishoudens en de woningvoorraad. Tabel 15 laten zien hoe deze zich in Gelderland ontwikkeld hebben. In tabel 16 wordt dit voor het jaar 2017 per woonregio gespecificeerd.

Tabel 15: Ontwikkeling bevolking, huishoudens en woningvoorraad 2013-2017.

	2013	2014	2015	2016	2017
Bevolking totaal	2.015.791	2.019.692	2.026.578	2.035.351	2.047.901
Huishoudens totaal	876.952	879.834	888.895	895.705	906.475
Woningvoorraad	859.853	869.410	877.662	885.679	888.062

Bron: CBS via woningmarktmonitor Gelderland.

Tabel 16: Bevolking, huishoudens en woningvoorraad in 2017 per woonregio.

	Provincie	Regio Achterhoek	Regio Arnhem - Nijmegen	Regio FoodValley	Regio Noord-Veluwe	Regio Rivierenland	Regio Steden-driehoek
Bevolking totaal	2.047.901	262.877	765.744	259.734	201.145	239.890	318.511
Huishoudens totaal	906.478	112.478	362.823	111.634	81.461	97.683	140.399
Woningvoorraad	888.062	115.779	343.386	108.032	81.587	97.771	141.507

Bron: CBS via woningmarktmonitor Gelderland.

Groote huishoudens

Het aandeel eenpersoonshuishoudens ten opzichte van meerpersoonshuishoudens is tussen 2013 en 2017 gegroeid van 34% naar 36%.¹³³ Zie tabel 17 voor de verdeling per regio in 2016.

¹³¹ <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl/>

¹³² Bijlage 5 bij begroting 2018

¹³³ CBS 2018, via monitor Gelderland

Tabel 17: Aantal huishoudens naar type.

	Provincie	Regio Achterhoek	Regio Arnhem - Nijmegen	Regio FoodVally	Regio Noord-Veluwe	Regio Rivierenland	Regio Steden-driehoek
Eenpersoons-huishoudens absoluut	322.025	34.398	147.527	41.774	23.604	27.397	47.325
Meerpersoons-huishoudens absoluut	584.453	78.080	215.296	69.860	57.857	70.286	93.074
Eenpersoons-huishoudens relatief	36%	31%	41%	37%	29%	28%	34%
Meerpersoons-huishoudens relatief	64%	69%	59%	63%	71%	72%	66%

Bron: CBS via woningmarktmonitor Gelderland.

Behoeft en planaanbod

Tabel 18 laat zien aan hoeveel woningen er behoefte is. Dit is aan de hand van prognoses vastgelegd in de kwantitatieve opgave. Een deel van deze opgave is al gerealiseerd waarna er een restant van 42.810 woningen overblijft. Daarnaast wordt duidelijk hoeveel harde en zachte plannen er op dit moment zijn om het overige deel van de opgave in te vullen. Met harde plannen wordt bedoeld op plannen waarvoor de capaciteit al in bestemmingsplannen is vastgelegd. Bij zachte plannen is de benodigde planologische procedure nog niet doorlopen.

In een recente publicatie van ABF staat dat voor de periode 2016-2026 de verwachte woningbehoefte voor Gelderland 61.500 woningen bedraagt en dat de plancapaciteit 71.700 woningen is.¹³⁴ Dit betekent dat er momenteel geen tekort aan plancapaciteit. De vraag of het de juiste plannen (juiste type woningen op de juiste plek) zijn, is daarmee echter niet beantwoord.

Tabel 18: Realisatie en planaanbod 2015-2024

	Totaal
Kwantitatieve Opgave Wonen 2015 t/m 2024 (a)	51.622
Realisatie (b)	11.358
Restant opgave t/m 2024 (a-b)	42.810
Netto plancapaciteit t/m 2024 status hard	37.089

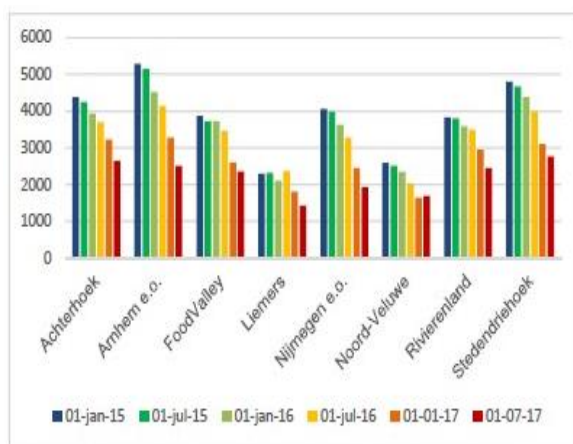
¹³⁴ ABF research (april 2018). Inventarisatie Plancapaciteit 2018. In opdracht van het ministerie van BZK.

Netto plancapaciteit t/m 2024 status zacht	24.580
Netto plancapaciteit t/m 2024 status onbekend	442
Netto plancapaciteit totaal	62.111
Verschil netto plancapaciteit en restant opgave	-7640

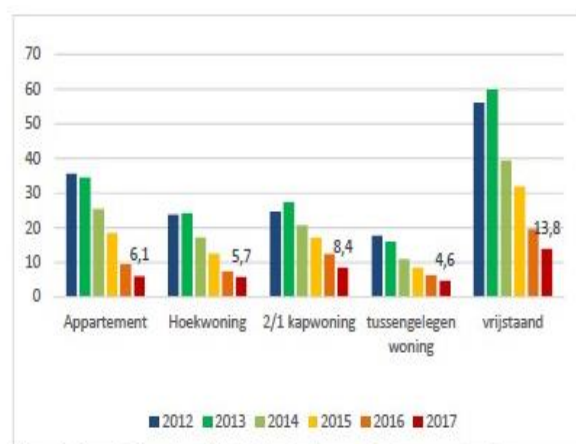
Bron: *Woningmarktmonitor Gelderland*.

GS duiden de balans op de woningmarkt in Gelderland in de rapportage *Wonen in Gelderland 2017*. De woningmarkt in Gelderland is in toenemende mate een vragersmarkt. De verhouding tussen het aantal verkochte woningen en het te koop staande aanbod is een indicator om de druk op de koopmarkt te bepalen. Door het aantal woningen dat te koop staat te delen door het (gewogen) aantal transacties ontstaat inzicht in het aantal potentiële woningen waar een koper uit kan kiezen. Op deze manier wordt bepaald of er sprake is van een kopersmarkt of een verkopersmarkt. Doorgaans wordt aangenomen dat het omslagpunt ligt bij acht woningen.¹³⁵ In 2015 was er keuze uit ongeveer 22 woningen, begin 2017 uit ongeveer 11 woningen en nu uit nog minder dan 8 woningen.¹³⁶ Het aantal te koop staande woningen is daarna nog verder gedaald.

Figuur 9: Aantal te koop staande woningen en theoretische verkooptijd



Figuur 5: Aantal te koop staande woningen naar regio, aanbod op peildatum, Funda



Figuur 6: Theoretische verkooptijd in Gelderland naar woningtype, 2012 / medio 2017, woningmarkt cijfers.nl

Bron: *Funda & woningmarkt cijfers.nl*, via *wonen in Gelderland 2017*.

Tabel 19: Marktdruk per regio

Regio	01-01-17	01-07-17
Achterhoek	15	10,1
Arnhem e.o.	9,4	6,3
FoodValley	10	8
Liemers	16,4	10,7
Nijmegen e.o.	7,7	5,4

¹³⁵ *Companen (2017), factsheet Woningmarkt Gelderland*.

¹³⁶ *Wonen in Gelderland 2017*.

Noord-Veluwe	8,3	7,8
Rivierenland	12,9	9,4
Stedendriehoek	9,3	7,
Gelderland	10,5	7,8

Bron: *Bewerking Companen2017, via wonen in Gelderland 2017.*

Tabel 20: Aanbod te koop staande woningen Gelderland.

	1-jan-2016	1-jul-2016	1-jan-2017	1-jul-2017	1-jan-2018
Koopaanbod	28.195	26.448	21.013	17.724	14.520
% aanbod t.o.v. koopvoorraad	5,4%	5%	4%	3,4%	2,8%

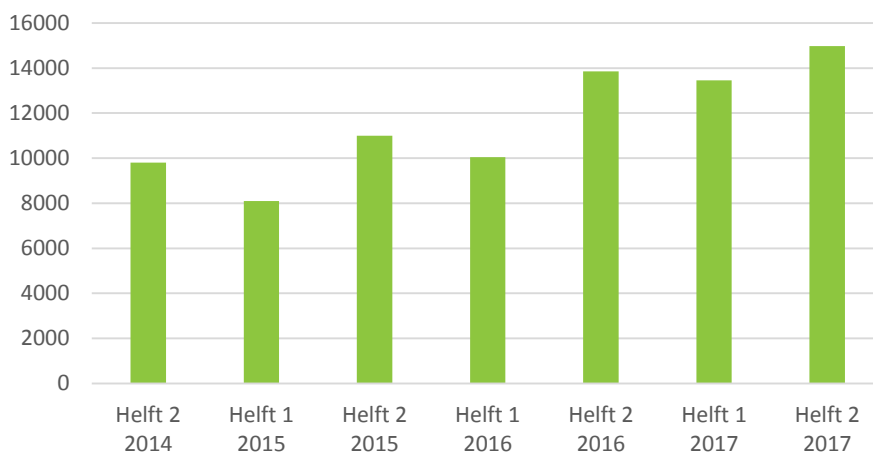
Bron: *Funda, CBS 2018 via woningmarktmonitor Gelderland.*

Er wisselden in 2016 een recordaantal woningen van eigenaar in Gelderland (zie figuur 10). Huizen worden sneller verkocht en de marktdruk neemt toe. De theoretische verkooptijd (TVT) van bestaande koopwoningen komt medio 2017 uit op ongeveer 7 maanden. Halverwege 2016 was dit nog 13 maanden. Bovendien is er een verdere afname van het aantal te koop staande woningen. Op 1 juli 2017 stonden er bijna 3.300 woningen minder te koop dan begin 2017. Het aanbod is het sterkst afgenomen in de regio's Arnhem, Nijmegen en de Liemers. Alleen in de Noord-Veluwe is een beperkte stijging van het aantal te koop staande woningen ten opzichte van begin 2017.

68

Wonen Gelderland

Figuur 10: Ontwikkeling aantal woningtransacties in Gelderland



Bron: *Kadaster, woningmarktcijfers.nl via Woningmarktmonitor Gelderland,*

GS merken op dat de verleiding kan ontstaan om snel te bouwen om aan de actuele vraag te voldoen, maar dat ook rekening gehouden moet worden met aansluiting op de toekomstige woningbehoefte. Bovendien zijn er grote regionale verschillen. De

toekomstige ontwikkelingen van het aantal inwoners en huishoudens verschillen tussen en binnen regio's.¹³⁷

Kwalitatieve balans

De provincie geeft niet aan uit welke onderdelen een balans van vraag en aanbod in kwalitatieve zin bestaat. Wel staan er in Omgevingsvisie en de recent vastgestelde koersen op wonen een aantal kwalitatieve thema's die belangrijk zijn (zie tabel 21). Voor deze thema's hebben we, voor zover dat met de gegevens van de provincie mogelijk was, de ontwikkelingen in kaart gebracht. Voor de thema's zijn geen doelen gesteld waar we de resultaten tegen af kunnen zetten.

Tabel 21: Kwalitatieve thema's

Omgevingsvisie Gelderland	Koers op wonen 2017
<ul style="list-style-type: none">• Flexibiliteit• Levensloopbestendigheid• Wonen met zorg• Betaalbaarheid• Het aandeel 'huur' en andere kwaliteiten waaraan behoefte is	<ul style="list-style-type: none">• Flexibiliteit vergroten• Transformatie & inbreiding• Verduurzaming & klimaatadaptatie• Vraaggericht bouwen• Nadruk op bestaande woningen

Flexibiliteit

Aan de mate waarin de provincie bij kan sturen op ontwikkelingen hebben we aandacht besteed in paragraaf 4.2. Hier zijn cijfers over de kwantitatieve opgave in verhouding tot de harde plancapaciteit weergegeven. Ook in de paragraaf over kwantitatieve balans zijn cijfers over de kwantitatieve opgave en de planvoorraad opgenomen.

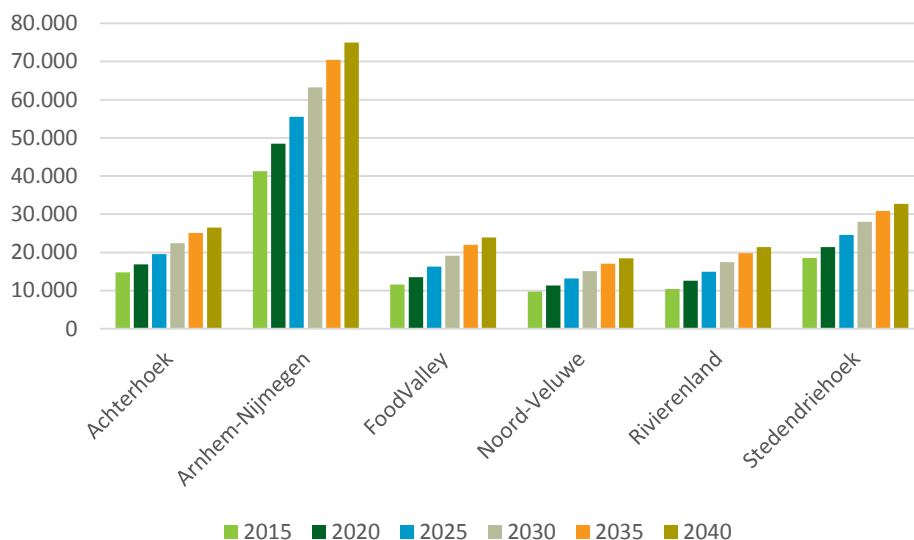
Levensloopbestendigheid

Levensloopbestendig betekent dat woningen zo zijn gebouwd dat de bewoners erin kunnen blijven wonen als hun levensomstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door ouderdom, ziekte of een handicap.¹³⁸ Een factor die bij de vraagkant van de balans een belangrijke rol speelt is de bevolkingssamenstelling. Uit figuren 12 en 13 blijkt dat het aantal 65+ers stijgt.

¹³⁷ Bijlage 5 bij begroting 2018

¹³⁸ www.onzetaal.nl

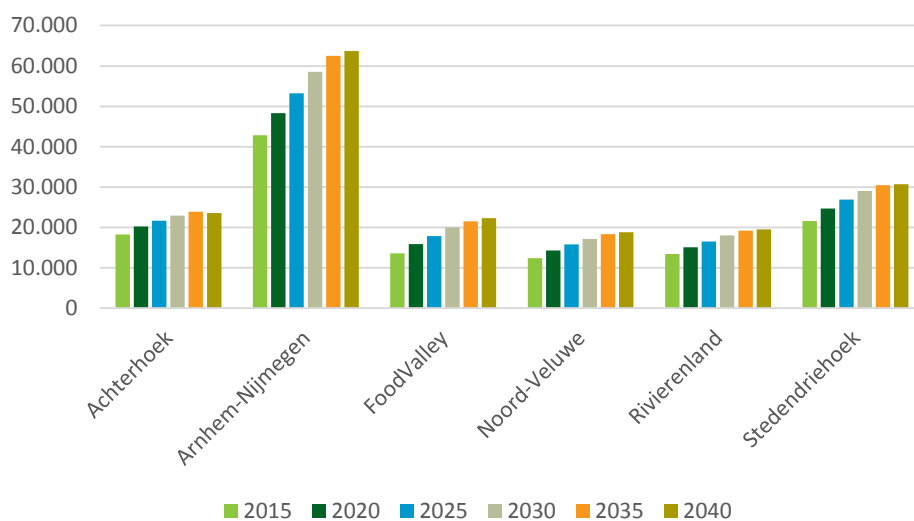
Figuur 11: Aantal alleenstaande 65+



Bron: Prognose provincie Gelderland 2017 via woningmarktmonitor, bewerking rekenkamer Oost-Nederland.

Figuur 12: Aantal paren 65+

70
.....
Wonen Gelderland



Bron: Prognose provincie Gelderland 2017 via woningmarktmonitor, bewerking rekenkamer Oost-Nederland.

De aanbodkant van levensloopbestendige woningen is moeilijker in beeld te brengen. In de woningmarktmonitor wordt wel een overzicht gegeven van type woningen waaronder appartementen maar levensloopbestendig of nultredenwoning is daarbij geen categorie. Duidelijk is dat voor het toekomstbesteding maken van woningen als gevolg van demografische ontwikkelingen aanpassingen nodig zijn in de bestaande voorraad.¹³⁹ In de Achterhoek is de provincie samen met gemeenten en corporaties een

¹³⁹ Rapportage Wonen in Gelderland 2017

proces gestart om hiervoor een strategie te ontwikkelen. Dit moet begin 2018 resultaat opleveren.¹⁴⁰

Wonen met zorg

Vanaf 2013 is een traject ingezet van extramuralisering van de zorg voor grote groepen zorgvragers. Dit betekent dat zorgvragers langer thuis blijven wonen. Voor dit thema houdt de provincie het aantal afgegeven beschikkingen voor intramurale- en extramurale zorg bij. De Monitor wonen en zorg provincie Gelderland bevat veel gegevens over vraag en aanbod op regio en gemeenteniveau. De monitor is bedoeld als een inhoudelijke en cijfermatige ondergrond voor visie en beleid. De gegevens geven geen inzicht in de balans van vraag en aanbod van wonen met de zorg in de afgelopen jaren.

Betaalbaarheid

De woningprijzen in Gelderland stijgen. In de koopsector zijn de prijzen op provincie niveau gemiddeld gezien gestegen sinds 2014 (zie tabel 22). De ontwikkelingen per regio variëren. Een dergelijk meerjarig overzicht van huurprijzen is niet beschikbaar via provinciale gegevens.

Tabel 22: Ontwikkeling gemiddelde transactieprijs naar type in euro's x1000

	Half 2 2014	Half 1 2015	Half 2 2015	Half 1 2016	Half 2 2016	Half 1 2017	Half 2 2017
Tussenwoning	193	191	197	202	207	214	219
Hoekwoning	200	209	215	217	227	236	242
2-1 kapwoning	254	243	253	256	270	277	286
Vrijstaande woning	439	354	358	361	376	394	410
Appartement	143	160	164	168	169	174	181

Bron: Kadaster, woningmarktcijfers.nl 2018 via [woningmarktmonitor Gelderland](http://woningmarktmonitor.gelderland.nl).

Uit de rapportage Wonen in Gelderland 2017 dat door woningmarkthervormingen van het Rijk de toegankelijkheid van zowel de koopsector (stringentere hypotheekregels) als de sociale huursector is afgenomen. Niet alleen de prijzen zijn dus gestegen, het is voor inwoners ook moeilijker een passende woning te financieren. Vooral de groep die een te hoog inkomen heeft voor een sociale huurwoning en te laag voor een passende koopwoning heeft het moeilijk op de woningmarkt. De provincie werkt samen met partners aan oplossingen voor dit vraagstuk door kennisdeelbijekomsten en partijen bij elkaar te brengen. Wat betreft de sociale huur is de behoefte op korte termijn groot door extramuralisering in de zorg en verhoogde asielinstroom. GS hebben weliswaar aan een aantal gemeenten ruimte geboden extra sociale huurwoningen aan het woningbouwprogramma toe te voegen, maar nog altijd is er een tekort aan sociale

¹⁴⁰ Bijlage 5 bij de begroting.

huurwoningen. Op lange termijn verwachten GS op basis van de prognoses dat dit tekort af zal nemen.¹⁴¹

Op basis van gegevens van gemeenten heeft de provincie per regio in beeld gebracht welk type woning in 2016 gebouwd is en welk percentage hiervan betaalbaar is. Onder betaalbaar wordt verstaan een huurwoning tot € 710,68 (liberalisatiegrens) en een goedkope koopwoning tot € 170.000 / € 200.000. In de regio Noord-Veluwe zijn geen gegevens over opgeleverde woningen beschikbaar. In de regio Rivierenland kon op basis van planningslijsten geen onderscheid gemaakt worden tussen het type woning. Het aandeel betaalbare woningen varieert per regio.

Tabel 23: Kwalitatieve aspecten van de opgeleverde woningen in 2016 per regio.

	Nieuwbouw (bruto) 2016	Woningtype		Eigendom		
		Grond- gebonden	Appartement	Huur	Koop	Betaalbaar
Achterhoek	552	85%	15%	25%	75%	48%
Arnhem	1259	84%	16%	53%	47%	62%
FoodValley	1458	66%	24%	33%	57%	30%
Liemers	198	88%	12%	6%	94%	40%
Nijmegen	1.706	59%	41%	52%	48%	45%
Noord-Veluwe	530	-	-	-	-	-
Rivierenland	851	-	-	-	-	34%
Stedendriehoek	782	80%	20%	22%	78%	31%

Bron: *Wonen in Gelderland 2017 via gemeentelijke informatie.*

Voor de regio Arnhem-Nijmegen zijn nog meer specifieke cijfers bekend die inzicht geven in de balans voor de sociale huurmarkt. Zie hiervoor tabel 24. De gemiddelde inschrijftijd in de regio Arnhem is sinds 2015 met ruim twee jaar gestegen en de slaagkansen zijn gedaald.

¹⁴¹ *Wonen in Gelderland 2017*

Tabel 24: Slaagkansen, aantal verhuringen, actief woningzoekenden en gemiddelde inschrijftijd/meettijd sociale huursector naar deelgebied 2e helft 2017.

	Gelderland	Regio Achterhoek	Regio Arnhem - Nijmegen	Regio FoodValley	Regio Noord- Veluwe	Regio Rivieren- land
Slaagkansen			10,7%			
Aantal verhuringen			3.224			
Actief woning- zoekenden			30.191			
Gemiddelde inschrijftijd/ meettijd			14,3 jaar			
	1 ^e helft 2015	2 ^e helft 2015	1 ^e helft 2016	2 ^e helft 2016	1 ^e helft 2017	2 ^e helft 2017
Slaagkansen	11,8%	10,9%	11,2%	11,2%	11,1%	10,7%
Aantal verhuringen	3.245	3.102	3.335	3.357	3.521	3.224
Actief woning- zoekenden	27.465	28.345	29.691	29.879	31.699	30.191
Gemiddelde inschrijftijd/ meettijd	12,2 jaar	12,7 jaar	11,6 jaar	11,4 jaar	13,1 jaar	14,3 jaar

Bron: Enserve 2018 via woningmarktmonitor Gelderland.

73

Wonen Gelderland

Het aandeel 'huur'

Uit tabel 25 blijkt dat sinds 2013 het aantal koopwoningen sterker is gestegen dan het aantal huurwoningen. Het aandeel huurwoningen is gedaald van 40% naar 39%. Het aantal sociale huurwoningen steeg sterker dan het aantal totale huurwoningen.

Tabel 25: Ontwikkeling woningvoorraad naar eigendomsvorm 2013-2017.

	2013	2014	2015	2016	2017
Koop	491.879	509.889	518.935	524.373	526.799
Huur	346.291	353.593	343.805	345.292	348.278
Sociale huur	236.753	236.348	238.518	239.278	240.781
Huur overig	109.538	117.245	105.287	106.014	107.497
Onbekend	14.962	5.928	14.922	16.014	12.985
Totaal	859.853	869.410	877.662	885.679	888.062

Bron: CBS, Syswov 2017 via woningmarktmonitor Gelderland.

Het aandeel huur binnen de totale Gelderse planvoorraad (de nog te bouwen woningen) is toegenomen en bedraagt ca. 27% in 2017. De totale provinciale planvoorraad bestaat uit bijna 51.000 koopwoningen en bijna 21.000 huurwoningen. Van een deel van de geplande woningen is het eigendom type niet bekend of ingevuld (ruim 4.000 woningen). Het aandeel huur is toegenomen t.o.v. voorgaande jaren (2016: 24% en

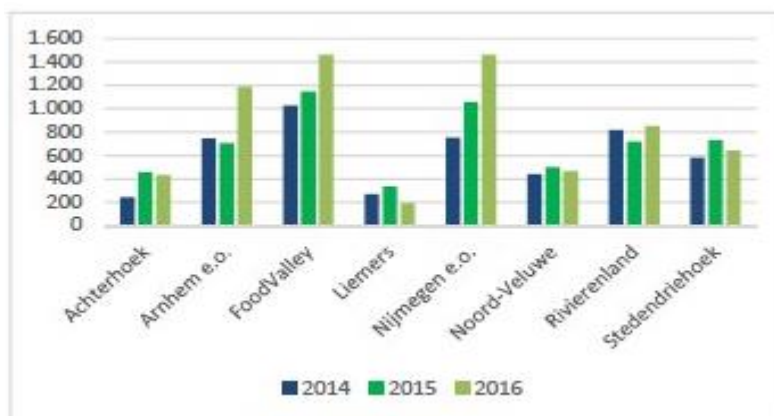
2015: 23%). Regio's met een meer dan gemiddeld huurprogramma zijn de stedelijke regio's Arnhem en Nijmegen; ongeveer een derde van de geplande woningen zijn hier huurwoningen. Wel zijn er verschillen in de invulling van het huurprogramma. Binnen de regio Arnhem is een hoger aandeel vrije sector huurwoningen gepland; binnen de regio Nijmegen is van een groot deel van de geplande huurwoningen de prijsklasse nog niet ingevuld.¹⁴²

Transformatie & inbreiding / nadruk op bestaande woningen

Voor plannen buiten stedelijk gebied geldt een motiveringsplicht via de ladder voor duurzame verstedelijking. Bij ruim de helft (56%) van het provinciale planaanbod gaat het om woningen in bouwplannen op verdichting, transformatie en herstructureringslocaties. Dit betekent dat 44% van de geplande woningen op uitleglocaties staat geprogrammeerd. Binnen de Gelderse regio's is veel verschil in de verhouding planvoorraad binnen het bestaand stedelijk gebied enerzijds en op uitleglocaties anderzijds. Regio's met veel planvoorraad op uitleglocaties zijn de regio's FoodValley (69%) en de regio Nijmegen (56%). Inbreiding en transformatie op langere termijn is moeilijker te plannen omdat niet alle plekken kunnen worden voorzien. Voldoende ruimte en flexibiliteit in de programmering is daardoor wenselijk volgens GS.¹⁴³

In deze paragraaf werd duidelijk dat het aanbod op dit moment beperkter wordt. De woningvoorraad is afgelopen tijd wel gegroeid. Uit wonen in Gelderland 2017 blijkt dat er in 2016 meer nieuwbouw heeft plaatsgevonden, maar dat groei ook kan plaatsvinden door transformatie of woningsplitsing. Uit figuur 11 blijkt dat het aantal nieuwbouwwoningen in 2016 met name in Arnhem, Nijmegen en FoodValley sterk gestegen is.

Figuur 13: Ontwikkeling aantal nieuwbouwwoningen



Bron: Wonen in Gelderland 2017.

¹⁴² Wonen in Gelderland 2017.

¹⁴³ Wonen in Gelderland 2017

Verduurzaming & klimaatadaptatie

In de koers op wonen is verduurzaming een thema. Tabel 26 laat zien hoeveel woningen een bepaald energielabel hebben.¹⁴⁴ Hoe hoger het label, hoe energiezuiniger. Deze gegevens moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De Algemene Rekenkamer kwam in 2016 tot de conclusie dat de betrouwbaarheid van het energielabel nog onvoldoende is gewaarborgd: een toegekend label kan afwijken van een label dat de woning eigenlijk verdient. Ook het feit dat het aantal labels in 2017 afnam (de totale woningvoorraad groeide) en meer specifiek dat het aantal goede labels daalde en slechte labels steeg, geeft twijfels over de betrouwbaarheid van de gegevens.

Tabel 26: Ontwikkeling aantal woningen met een energielabel (indicatief).

	2015	2016	2017
Label A (A+/A++)	90.905	97.306	90.071
Label B	126.463	130.192	129.435
Label C	279.096	284.238	256.616
Label D	99.329	97.979	100.305
Label E	78.102	73.544	78.305
Label F	105.146	100.075	96.701
Label G	64.512	63.119	88.264
Totaal	843.553	846.453	839.697

Bron: *Energielabelatlas 2017, via monitor wonen Gelderland*

75

Wonen Gelderland

In wonen in Gelderland 2017 staat dat het verduurzamen van corporatiewoningen gestaag doorgaat. Tegelijk wordt geconstateerd dat opgave lastig blijft vooral voor particuliere woningen. Dit thema blijft GS daarom agenderen in de regio's. In de meeste gemeenten krijgt de aanpak van de particuliere voorraad nog te weinig aandacht.¹⁴⁵

Vraaggericht bouwen

De vraag is afhankelijk van verschillende factoren waaronder de bevolkingsontwikkeling en huishoudenssamenstelling in Gelderland. Cijfers hierover zijn al eerder aan bod gekomen in deze paragraaf.

¹⁴⁴ De gegevens moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De Algemene Rekenkamer kwam in 2016 tot de conclusie dat de betrouwbaarheid van het energielabel nog onvoldoende is gewaarborgd. Een toegekend label kan afwijken van een label dat de woning eigenlijk verdient.

¹⁴⁵ *Wonen in Gelderland 2017*.

5.3 Informatievoorziening PS

Norm

- Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.
- De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig / actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.

Bevindingen

- GS hebben toegezegd PS periodiek te informeren over de voortgang van de woonagenda's en de regionale uitwerking van de programmering.
- GS hebben PS regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de woonagenda's via statenbrieven en bijlagen bij de voorjaarsnota en de begroting.
- Over andere ontwikkelingen in het woonbeleid worden PS geïnformeerd via statenbrieven, P&C-documenten en mededelingenbrieven.
- De regionale woonagenda's zijn niet allemaal naar PS gestuurd en soms niet of moeilijk te vinden.

5.3.1 Afspraken informatievoorziening

In april 2014 hebben GS in de Statenbrief Regionale Woonagenda en Programmeren toegezegd de Staten periodiek over de voortgang van de woonagenda's en de regionale uitwerking van de programmering te blijven informeren.¹⁴⁶ Over de wijze of frequentie van informeren zijn geen afspraken gemaakt.

5.3.2 Informatievoorziening in de praktijk

GS informeren PS op verschillende manieren over wonen. PS worden structureel geïnformeerd via de P&C cyclus, met uitgebreide bijlages over wonen en de monitorrapportages. Ook krijgen PS incidenteel informatie via statenbrieven, mededelingsbrieven en bijeenkomsten. Daarnaast beantwoordden GS statenvragen over wonen.

P&C-cyclus

PS worden via de P&C-cyclus geïnformeerd over wonen. PS krijgen in hoofdlijnen informatie over de voortgang en resultaten van het betreffende plandoel. Daarnaast verschijnt elk jaar de monitoringsrapportage Wonen in Gelderland met daarin een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op de Gelderse woningmarkt. Deze rapportage wordt elk jaar als bijlage bij de begroting bijgevoegd. In de rapportage worden actuele ontwikkelingen beschreven. In de begroting van 2018 wordt bijvoorbeeld op zeven thema's dieper ingegaan.

¹⁴⁶ Statenbrief woonagenda's april 2014.

- Betaalbaarheid
- Verduurzaming woningvoorraad
- Flexibiliteit
- Wonen en zorg
- Samen zelf bouwen
- Huisvesting statushouders
- Doorontwikkeling

Daarnaast wordt een uitgebreid overzicht van de cijfers en trends in de Gelderse woningmarkt gegeven en voor de zes woonregio's de stand van zaken.

Sinds 2016 informeren GS PS ook uitgebreid bij de Voorjaarsnota. In een bijlage staat de voortgang van de Regionale Woonagenda's. Daarbij geven GS expliciet aan dat ze daarmee invulling geven aan de toezegging in de Statenbrief van april 2014 om PS te informeren over de voortgang. De woonagenda's zelf worden niet standaard naar PS gestuurd en zijn soms moeilijk of niet te vinden.

Statenbrieven

GS hebben PS ook geïnformeerd via Statenbrieven. Tabel 27 geeft een overzicht. Naast deze statenbrieven informeren GS PS halfjaarlijks via een statenbrief over de Gelderse taakstelling voor huisvesting van vergunninghouders.

Tabel 27: Overzicht Statenbrieven over Wonen

Onderwerp	Context
Gelderse Woningmarkt en provinciaal beleid (PS2013-507).	In aanloop naar Omgevingsvisie 2014
Regionale Woonagenda en woonprogrammering (PS2014-361)	Na vaststelling concept-Omgevingsvisie
Voortgang Regionale Woonagenda's (PS2015-503)	Stand van zaken over realisatie woonagenda's
Huisvesting statushouders ¹⁴⁷ , provinciaal woonbeleid en het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom (PS2015-668)	N.a.v. aanpassingen aan kwantitatieve opgave van enkele gemeenten voor huisvesting van statushouders.
Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland (PS2016-753).	Over het ruimtelijk instrumentarium, onder andere voor woon.
Ruimte voor goed wonen Samen koersen naar een toekomstbestendige woonomgeving (PS2017-696).	Koers in hoofdlijnen richting herziening Omgevingsvisie.
Huisvesting seizoenarbeiders Bommelerwaard (PS2018-171)	In het kader van het Provinciaal Inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard. Voor fruitoogst moeten werknemers tijdelijk op deze locatie gehuisvest worden

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Notubiz.

¹⁴⁷ Over de huisvesting van asielzoekers specifiek zijn in 2015 en 2016 nog een drietal statenbrieven gestuurd. Omdat we de toezichhoudende rol die de provincie heeft in dit onderzoek buiten beschouwing laten, hebben we deze brieven niet in deze tabel opgenomen.

Mededelingenbrieven

GS gaven in mededelingenbrieven een paar keer per jaar informatie over wonen. Het betrof dan terugkoppeling over georganiseerde evenementen zoals kenniscafé's, subsidieregelingen of een regionale woonagenda.

Bijeenkomsten PS

In de periode 2015-april 2018 zijn een aantal bijeenkomsten over wonen voor PS georganiseerd. In 2015 werd een bezoek gebracht aan Impulsplan wonen-projecten. In 2016 werd een excursie over 'woningcorporaties, provincie en verduurzaming Gelderse voorraad' georganiseerd. In 2017 en 2018 zijn een aantal ronde tafels en een expertmeeting georganiseerd voor de koers op wonen richting de herziening van de Omgevingsvisie.

Statenvragen

Het vragenrecht is één van de instrumenten van PS om informatie te krijgen. Wanneer we kijken naar de schriftelijke Statenvragen die gesteld zijn in de periode vanaf 2015 dan zien we dat er ook over wonen vragen gesteld zijn. Tabel 28 geeft een overzicht.

Tabel 28: Statenvragen over wonen

Indiener	Onderwerp
Dhr. Plug (Christen Unie)	Huisvesting Statushouders (PS2015-84)
Dhr. N. Verheul (Groen Links), mw. E. Rijssenbeek (CDA), dhr. P. Kerris (PvdA), mw. F. van der Schalk (D66) en dhr. P. Kusters (SP)	Opvang vluchtelingen in Gelderland (PS2015-565)
Mw. M.H.M Faber (PVV)	Huisvesting statushouders (PS2015-739)
Mw. A. Hedin (PvdA)	Tekort geschikte en betaalbare woningen (PS2016-257)
Mw. E. Rijssenbeek (CDA)	Van tehuis naar zelfstandige wooneenheden (PS2016-353)
Dhr. Ruitenbergh (SGP)	Woningbouw regio Rivierenland (PS2016-360)
Mw. A. Hedin (PvdA)	Stand van zaken Woonagenda's (PS2017-46)
Dhr. T. Visser (PvdA)	Energiezuinig maken van woningen door corporaties (PS2017-417)

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland met behulp van overzicht statenvragen jaarverslag Griffie 2015-2017.

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in hoeverre de provincie haar (regie)rol op het gebied van wonen adequaat invult.

80

.....
Wonen Gelderland

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre slaagt de provincie er in om haar (regie)rol op het gebied van wonen adequaat in te vullen?

In dit onderzoek verstaan we onder de (regie)rol de volgende aspecten:

- Zorgdragen voor de kaders voor het woonbeleid
- Zorgdragen voor een actuele raming van de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag naar woningen
- Sturing op en bewaking van het (kwantitatieve en kwalitatieve) aanbod aan woningen
- Sturing op en bewaking van de regionale afstemming

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.

1. Wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden (incl. wettelijk beschikbare instrumenten) van overheden, in het bijzonder de provincie, op het gebied van wonen?

2. In hoeverre heeft de provincie zicht op de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag en aanbod van woningen en hoe verhouden deze zich tot elkaar?
- 3a. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van wonen?
- 3b. Heeft de provincie deze doelen gerealiseerd en zo nee, wat zijn hier de redenen voor?
- 4a. Hoeveel financiële middelen heeft de provincie ingezet om de door haar gestelde doelen te bereiken?
- 4b. Welke instrumenten heeft de provincie ingezet om de door haar gestelde doelen te bereiken en welke instrumenten die de provincie tot haar beschikking heeft, heeft zij niet benut?
We besteden in ieder geval aandacht aan:
 - de Omgevingsverordening
 - sturing op en bewaken van de regionale samenwerking tussen gemeenten in woonafspraken/-agenda's
 - subsidieregelingen
5. In hoeverre kan de provincie bijsturen als nieuwe ontwikkelingen daarom vragen en heeft zij dit gedaan?
6. Kunnen Provinciale Staten controleren en kaders stellen op basis van de ontvangen informatie over wonen?

Normenkader

Voor dit onderzoek naar wonen hebben we een normenkader gebruikt. Dit ziet u in tabel 29 op de volgende pagina.

Tabel 29: Normenkader onderzoek wonen

Thema	Normen
Rolinvulling	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen duidelijk beschreven in haar beleid.
Bevoegdheden en verantwoordelijkheden (vraag 1)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft zicht op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied van wonen en heeft deze duidelijk beschreven in haar beleid.
Inzicht (vraag 2)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft zicht op de (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag en aanbod van woningen.
Doelen (vraag 3a)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft haar doelen op het gebied van wonen duidelijk in haar beleid geformuleerd.
Resultaten (vraag 3b, 2 ^e deel vraag 2)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft haar doelen op het gebied van wonen gerealiseerd. Dit betekent in ieder geval dat: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen.

Inzet instrumenten (vraag 4b)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van wonen te realiseren. Zij heeft in haar beleid omschreven welke instrumenten zij hiervoor inzet. Zij benut de instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft. • De regionale afstemming op het gebied van (de programmering van) wonen is door de provincie aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.
Bijsturing (vraag 5)	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft, waar mogelijk, ruimte gecreëerd om bij te sturen op het gebied van wonen en heeft dit gedaan indien ontwikkelingen daarom vroegen.
Informatievoorziening PS (vraag 6)	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen. • De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig / actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek maakten we gebruik van verschillende methoden:

- Interviews met ambtelijk betrokkenen, een samenwerkingsverband met woningcorporaties en een adviesbureau dat opdrachten voor beide provincies heeft uitgevoerd.
- Documentenanalyse, waaronder de Omgevingsvisie en -verordening.
- Analyse van gegevens over (kwantitatieve en kwalitatieve) vraag en aanbod van woningen.
- Oriënterende gesprekken met een gemeente per provincie en een enquête onder wethouders en beleidsmedewerkers wonen van alle gemeenten.
- Expertmeeting: voor de duiding van de bevindingen betrekken we een expert-groep.

Toelichting enquête

Eind maart 2018 hebben we een enquête gehouden over wonen onder de Gelderse gemeenten. De enquête is gezonden naar beleidsmedewerkers en wethouders die betrokken zijn bij het woonbeleid. Het ging om een enquête met dezelfde vragen voor zowel de beleidsmedewerkers als de wethouders. Aan de beleidsmedewerkers zijn een aantal aanvullende vragen gesteld over de inzet van de instrumenten in de praktijk. De vragen zijn specifiek gemaakt voor de provincie Gelderland, aangezien dit onderzoek ook wordt uitgevoerd voor de provincie Overijssel. De contactgegevens van de respondenten heeft de Rekenkamer gekregen van de provincie Gelderland. Een actueel overzicht van deze gegevens was niet beschikbaar en is voor de enquête door de provincie gemaakt.

Respons

De enquête is gestuurd naar in totaal 53 Gelderse gemeenten en deze is gestuurd naar zowel beleidsmedewerkers als wethouders. In totaal hebben we 106 enquêtes gestuurd en hiervan zijn 62 enquêtes ingevuld. Dit komt uit op een totaal respons van 58,5%.

De enquête is gestuurd naar 53 beleidsmedewerkers. Hiervan zijn er 31 enquêtes ingevuld. Dit betekent een respons van 58% voor de beleidsmedewerkers.

Ook hebben we de enquête gestuurd naar 31 wethouders. Uiteindelijk zijn er 31 enquêtes ingevuld. Dit betekent een respons van 58% voor de wethouders.

Achtergrond respondenten

Informatie over de achtergrond van respondenten kan belangrijk zijn bij de interpretatie van de uitkomsten. Daarom hebben we de respondenten gevraagd tot welke regio hun gemeente behoort. Hieronder ziet u de uitkomsten.

Tabel 30: *Achtergrond respondenten beleidsmedewerkers (N=31) en wethouders (N=31)*

Regio	Beleidsmedewerkers	Wethouders
Achterhoek	2 (v.d. 7 = 29%)	6 (v.d. 7 = 86%)
Arnhem	4 (v.d. 6 = 75%)	4 (v.d. 6 = 75%)
FoodValley	3 (v.d. 5 = 60%)	3 (v.d. 5 = 60%)
De Liemers	3 (v.d. 6 = 50%)	0 (v.d. 6 = 0%)
Nijmegen	4 (v.d. 5 = 80%)	5 (v.d. 5 = 100%)
Noord-Veluwe	6 (v.d. 8 = 75%)	3 (v.d. 8 = 38%)
Rivierenland	5 (v.d. 10 = 50%)	6 (v.d. 10 = 60%)
Stedendriehoek	4 (v.d. 6 = 67%)	4 (v.d. 6 = 67%)
Totaal provincie	31 (v.d. 53 = 58%)	31 (v.d. 53 = 58%)

Bijlage 2: Rol Rijk en gemeenten bij wonen

In hoofdstuk twee van deze nota van bevindingen is ingegaan op de rol van de provincie bij wonen. In deze bijlage lichten we op hoofdlijnen toe wat de rol van de Rijksoverheid en gemeenten bij wonen is.

Rijksoverheid

Rol en verantwoordelijkheden

Wonen valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).¹⁴⁸ De rol en verantwoordelijkheid van de minister is weergegeven in tabel 30.

84

Wonen Gelderland

¹⁴⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/onderwerpen>

Tabel 304: Rol en verantwoordelijkheden minister van BZK bij wonen

Deelthema ¹⁴⁹	Omschrijving rol en verantwoordelijkheden
Woningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Regie voeren over een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen op gebied van wonen. Via regelgeving ook regie voeren ten aanzien van het bevorderen van een evenwichtige verdeling van de woningvoorraad op grond van de Huisvestingswet. • Verantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving met betrekking tot de betaalbaarheid van het wonen. • Medeverantwortelijk voor regelgeving met betrekking tot de fiscale behandeling van de eigen woning en de hypothecaire leennormen. Zorg dragen voor het kapitaalmarktbeleid betreffende investeringen in de woningmarkt. • Verantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving inzake de verhuurderheffing en de huurtoeslag. Ook verantwoordelijk voor het budgettaire beheer van de huurtoeslag op grond van de Wet op de huurtoeslag.* • Verantwoordelijk voor de regelgeving ten aanzien van (het stelsel van) woningcorporaties. • Zorgdragen voor een adequate uitvoering van een laagdrempelige beslechting van huurgeschillen.
Woon-omgeving en bouwen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Woningwet (hfst. V)</i>: Verantwoordelijk voor woningbouw. Deze verantwoordelijkheid omvat de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. • <i>Woningwet (art. 2)</i>: Verantwoordelijk voor het opstellen en het beheer van de bouwregelgeving en stelselverantwoordelijk om hiermee de bouwkwaliteit te borgen door middel van regisseren en doen uitvoeren. • <i>Woningwet (art. 120)</i>, <i>Wet milieubeheer (hfst. 4)</i> en <i>Kadasterwet</i>: Verantwoordelijk voor het stimuleren van energiebesparing en reductie van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving. • <i>Woningwet (art. 80a)</i>: Bijdragen aan zorg voor de bevordering en ondersteuning van stedelijke vernieuwing met name voor het ondersteunen van partijen bij de versterking van de leefbaarheid in de stedelijke gebieden en krimp- en anticipeergebieden. • <i>Huisvestingswet</i>: Stimuleren van de huisvesting van bijzondere aandachtsgroepen. • <i>Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (art. 5)</i>: Op aanvraag van de gemeenteraad wooncomplexen, straten of gebieden aanwijzen waarin aan woningzoekende huurders eisen kunnen worden gesteld of voorrang wordt verleend. • <i>Wet aanpak woonoverlast</i>: Stelselverantwoordelijk om hiermee gemeenten de mogelijkheid te bieden ernstige en herhaaldelijke hinder voor omwonenden tegen te gaan door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing. • <i>Structuurvisie</i>: Nieuwbouwprogrammering wordt grotendeels overgelaten aan provincies en gemeenten. In de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad maken de bestaande verstedelijkingsafspraken onderdeel uit van de integrale aanpak van deze gebieden.

* De uitvoering van de verhuurderheffing en de huurtoeslag is onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën belegd bij de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst is ook verantwoordelijk voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de verhuurderheffing en huurtoeslag.

Bron: Ministerie van BZK. *Begroting Rijk en wonen 2018*, p. 13 en 23-24 (samenvatting Rekenkamer Oost-Nederland).

¹⁴⁹ De deelthema's betreffen de beleidsartikelen waarnaar de begroting Wonen en Rijksdienst (XVIII) is opgebouwd

Doelen

Het Rijk beschrijft in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) de ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. Hierin staat: “Voor een goed werkende woningmarkt blijft het Rijk de rijksdoelstellingen voor heel Nederland benoemen: de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad.” In de Rijksbegroting 2018 noemt het Rijk twee algemene doelstellingen voor wonen (zie tabel 31).

Tabel 5: Algemene doelstellingen Rijk wonen

Deelthema	Algemene doelstelling
Woningmarkt	Een vrij toegankelijke, vraaggerichte woningmarkt met steun voor degenen die dat nodig hebben.
Woonomgeving en bouw	Het stimuleren van burgers, decentrale overheden, instellingen en bedrijven tot het realiseren van een goede kwaliteit van woningen, gebouwen en andere bouwwerken.

Bron: Ministerie van BZK. Rijksbegroting 2018 - XIII Wonen en Rijksdienst, p. 13 en 23.

Bij de algemene doelstelling voor woonomgeving en bouw worden nog een aantal aspecten vermeld:

- de veiligheid en gezondheid van gebouwen, alsmede het streven om energie te besparen, waarmee tevens de woonlasten kunnen worden beperkt.
- het bevorderen van de woningbouw waarbij aanbod vraaggericht tot stand komt, zodat dit veel meer gaat aansluiten bij de woonwensen van mensen.
- het stimuleren van burgers en andere partijen om de leefbaarheid in steden en dorpen te bevorderen.¹⁵⁰

Overzicht beleidsinzet

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) kenschetst het woonbeleid van het Rijk in drie categorieën. Naast regulering gaat het daarbij ook om belasting en stimulering (zie figuur 14). Het gaat te ver om alle voorbeelden uit figuur 1 uit te leggen. Vanuit het oogpunt van de bestuurlijke rolverdeling is met name de categorie ‘regulering’ relevant. In wet- en regelgeving is namelijk vastgelegd welke bevoegdheden en juridische instrumenten de verschillende overheden hebben. Belangrijke wetten bij het beleidsterrein wonen zijn:

- de [Woningwet 2015](#). Deze wet stelt spelregels voor de sociale huursector.
- de [Wet ruimtelijke ordening](#) (Wro). Deze wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen. Wat in deze wet staat geldt ook voor ruimtelijke plannen die over wonen gaan.
- de [Huisvestingswet 2014](#). Deze wet biedt gemeenten instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad.

¹⁵⁰ Ministerie van BZK. Rijksbegroting 2018 Wonen en Rijksdienst, p. 23.

Figuur 2: Schets Rijksbeleid wonen

REGULERING	BELASTING	STIMULERING
<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet • Woningwet 2015 • BTIV en RTIV: besluit en regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting • Huisvestingswet 2014 • Wro/Bro: Wet en besluit ruimtelijke ordening • Crisis- en Herstelwet • Europa: beperk staatssteun tot DAEB (Diensten van Algemeen Economisch Belang) • Bouwbesluit 2012 • Huurbescherming • Woningwaardering 	<ul style="list-style-type: none"> • BTW op nieuwbouw, verbouwing • Eigenwoningforfait • Overdrachtsbelasting • Onroerendzaakbelasting (Rijk stelt randvoorwaarden, gemeente bepaalt tarief en int) • Vennootschapsbelasting • Verhuurdersheffing 	<ul style="list-style-type: none"> • Huurtoeslag • Hypotheekrenteaf trek • Diverse (tijdelijke) subsidie-maatregelen (bv. schenkingsvrijstellinggericht, energiebesparing en isolatie, stimulering huisvesting statushouders) • Expertteam woningbouw • Nationale Hypotheekgarantie • WSW (waarborgfonds sociale woningbouw): leningen corporaties)

Bron: RLI (juni 2015, rapport *Wonen in verandering*, p. 92) actualisatie door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Los van regulering, stimulering en belasting is de inzet van het Rijk ook gericht op monitoring en onderzoek. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- Het Woononderzoek Nederland: een driejaarlijkse enquête over woonwensen en woonsituatie (sinds 2006).
- De Staat van de woningmarkt: een jaarlijkse rapportage waarin aan de hand van feiten en cijfers wordt ingegaan op ontwikkelingen in de woningmarkt (sinds 2014).
- De zogenoemde ‘syswov’-databank: hierin zijn gegevens over de omvang en samenstelling van de woningmarkt opgenomen.
- De Leefbarometer waarin op basis van honderd indicatoren inzicht wordt gegeven in de leefbaarheid van wijken en buurten (sinds 2008, tweejaarlijkse actualisatie).
- Onderzoeken naar onder andere regionale en lokale woonvisies en prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties.

De informatie die de monitoring en het onderzoek oplevert, worden door het Rijk breed beschikbaar gesteld. Dit gebeurt via de zogenoemde portal [datawonen](#).

Recente ontwikkelingen

Beleidsagenda eind 2017: woningaanbod, middenhuur en verduurzaming

De minister van BZK stuurde in november 2017 een brief¹⁵¹ met haar beleidsagenda op het gebied van de woningmarkt naar de Tweede Kamer. In tabel 32 staan de thema’s waar de minister op korte termijn mee aan de slag wil gaan.

Tabel 32: *Beleidsagenda woningmarkt eind 2017*

Thema	Inzet
-------	-------

¹⁵¹Ministerie van BZK (13 november 2017). *Aanbiedingsbrief bij Staat van de Woningmarkt 2017. De beleidsagenda staat op p. 3 t/m 5.*

Woningaanbod	In de stedelijke gebieden met de grootste vraag naar woningen gaat het Rijk een actievere en regisserende rol spelen. Op korte termijn starten met gemeenten, woningcorporaties, bouwers en investeerders gesprekken die moeten leiden tot afspraken over het versnellen van de woningbouwproductie.
Middenhuur	Het kabinet gaat met mede-overheden afspraken maken over hoe op lokaal niveau kan worden gezorgd voor een passende woningvoorraad. De aanbevelingen en opgedane kennis die voortkomen uit de Samenwerkingstafel middenhuur ¹⁵² worden betrokken in deze afspraken. ¹⁵³ Deze tafel wordt voortgezet met een bredere thematiek (niet alleen middenhuur, maar de gehele woningmarkt komt aan bod). Er wordt een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd met onder andere een vereenvoudiging van de markttoets daarin opgenomen. ¹⁵⁴
Verduurzaming	In 2018 wordt een beleidsprogramma opgesteld samen met de mede-overheden, woningcorporaties, netwerkbedrijven en andere stakeholders. Onderdeel van het programma zijn afspraken over het opstellen van regionale plannen voor energiebesparing, duurzame warmte en opwekking, en afspraken over het aardgasvrij maken van gebouwen, buurten en wijken. Het beleidsprogramma wordt ondersteund met een innovatieprogramma om de markt voor verduurzaming van de bestaande woningvoorraad verder op gang te brengen.

Bron: Ministerie van BZK (13 november 2017). *Aanbiedingsbrief bij Staat van de Woningmarkt 2017*, p. 3-5. *Samenvatting in tabel door Rekenkamer Oost-Nederland.*

Op weg naar brede nationale woonagenda

De minister is eind 2017 gestart met een brede nationale woonagenda voor de periode 2018-2021. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met overheden (waaronder provincies), woningcorporaties, private partijen en vertegenwoordigers van bewoners.

¹⁵⁵ Het is de bedoeling om op landelijk niveau afspraken te maken over bijvoorbeeld woningbouw en benutting van de bestaande voorraad.¹⁵⁶ De planning is om de Nationale woonagenda voor de zomer met alle partijen vast te stellen.¹⁵⁷

Gemeenten

Gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en de uitvoering van woningbouwprogramma's. Zij hebben dus een voorname rol als het gaat om woonbeleid. Met een woonvisie, bestemmingsplannen en afspraken met woningcoöperaties geven gemeenten invulling aan deze rol. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om een Huisvestingsverordening op te stellen, zoals hiervoor al is aangegeven.

Woonvisie

¹⁵² Met middenhuur worden betaalbare woningen voor middeninkomens bedoeld. De precieze definitie verschilt per regio. In het kader van de Samenwerkingstafel middenhuur worden woningen bedoeld met een huurprijs tussen circa € 700 en € 1000 (Bron: Rapport Rob van Gijzel, voorzitter Samenwerkingstafel middenhuur (jan. 2018). 'Samen bouwen aan middenhuur', p. 5).

¹⁵³ De eindrapportage van deze Samenwerkingstafel is eind januari 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd.

¹⁵⁴ De minister wil het wetsvoorstel Maatregelen Middenhuur voor de zomer naar de Tweede Kamer sturen (Bron: Nieuwsbericht Rijksoverheid van 13 maart 2018 Stimulans voor meer aanbod middenhuur).

¹⁵⁵ TK 32847 Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.

¹⁵⁶ Brief van de minister van BZK van 13 maart 2018.

¹⁵⁷ TK 32847 Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.

Op basis van de Wro (art. 2.1 lid 1) is iedere gemeente verplicht om voor haar gehele grondgebied één of meer structuurvisies op te stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Wro maakt het mogelijk naast de verplichte structuurvisie een deelstructuurvisie vast te stellen voor een aspect van het gemeentelijke ruimtelijke beleid (art. 2.2 lid 2). Er zijn gemeenten die een dergelijke deelstructuurvisie opstellen voor wonen.

Het opstellen van woonbeleid is voor gemeenten van groter belang geworden met de herziening van de Woningwet in 2015.¹⁵⁸ Als een gemeente actueel woonbeleid heeft, worden woningcorporaties namelijk geacht hun 'redelijke bijdrage' aan dit beleid aan de gemeente kenbaar te maken.¹⁵⁹ Het begrip 'woonvisie' is niet opgenomen in de Woningwet, maar een woonvisie is wel de meest gangbare vorm waarin woonbeleid is opgenomen. De woonvisie, het proces en de invulling zijn vrij te bepalen door een gemeente of regio.¹⁶⁰ Idealiter worden in de woonvisie uitspraken gedaan over de volgende onderwerpen:

- betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep,
- huisvesting urgente doelgroepen,
- wonen met zorg en ouderenhuisvesting,
- nieuwbouw en
- kwaliteit en energiezuinigheid.¹⁶¹

Bestemmingsplannen

Op basis van de Wro (art. 3.1.1 lid 1) moet de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststellen. Deze mogen niet ouder zijn dan 10 jaar¹⁶² (Wro art. 3.1.1 lid 2). In een bestemmingsplan wordt de functie van het betreffende grondgebied aangewezen en regels gegeven met het oog op die bestemming (Wro art. 3.1.1 lid 1). Wonen is een van de mogelijke functies van een gebied. Het bestemmingsplan kan hierbij bijvoorbeeld regels bevatten over het aandeel sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur¹⁶³, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap (Bro art. 3.1.2 lid 1).¹⁶⁴

Wanneer een gemeente nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maakt in een bestemmingsplan dan gelden op basis van de Bro 3.1.6 lid 2 eisen waaraan de toelichting in het plan moet voldoen. Die eis is dat de behoefte aan die ontwikkeling wordt omschreven en dat (als de ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaande stedelijke gebied) gemotiveerd wordt waarom niet binnen het bestaande stedelijke gebied in de behoefte kan worden voorzien. Deze eis wordt ook wel geduid als de 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.

Afspraken tussen corporaties en gemeenten

¹⁵⁸ BZK. Rapport lokale en regionale woonvisies, p. 8.

¹⁵⁹ <http://www.woningwet2015.nl/nieuws/de-woningwet-in-2016>
Dit moet op grond van artikel 43 lid 1 van de Woningwet 2015.

¹⁶⁰ BZK. Rapport lokale en regionale woonvisies, p. 9.

¹⁶¹ <http://www.woningwet2015.nl/prestatieafspraken-gemeente/woonvisie>

¹⁶² Als er geen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het plangebied, kan het bestemmingsplan na 10 jaar actueel verklaard worden. Er hoeft dan geen nieuw bestemmingsplan gemaakt te worden.

¹⁶³ Voor deze categorie is pas sinds 1 juli 2017 door een wijziging van de Bro mogelijk geworden.

¹⁶⁴ <https://nng.nl/producten-diensten/publicaties/factsheets/factsheet-ruimtelijke-ordening>

Met de herziening van de Woningwet is geregeld dat woningcorporaties jaarlijks afspraken maken met gemeenten en huurdersorganisaties over de prestaties die ze gaan leveren. Deze afspraken kunnen gaan over nieuwbouw van sociale huurwoningen, betaalbaarheid van de woningen, huisvesting van bepaalde doelgroepen of de kwaliteit en duurzaamheid van de woningen. Wanneer gemeenten geen woonvisie hebben, is het maken van prestatieafspraken niet verplicht. Corporatie, gemeente en huurdersorganisatie houden elkaar aan de gemaakte afspraken. Wanneer zij er onderling niet uitkomen, dan kunnen ze naar de minister gaan. Die controleert de uitvoering van de prestatieafspraken op hoofdlijnen.¹⁶⁵

¹⁶⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders>

Bijlage 3: Schets woonagenda per regio

Achterhoek

De Regionale Woonagenda Achterhoek 2015-2025 is in 2015 vastgesteld door gemeenten, woningcorporaties en de provincie Gelderland. De woonagenda richt zich primair op het ontwikkelen van een evenwichtige kwalitatieve en kwantitatieve woningvoorraad. Secundair richt deze zich op het voorkomen en aanpakken van leegstand in maatschappelijk vastgoed en op wonen en zorg.

In de woonagenda staan afspraken over doelstellingen en ambities die grotendeels terug te vinden zijn in de woningmarktmonitor van de Achterhoek. Begin 2018 loopt een evaluatie van de Regionale woonagenda. De verwachting is dat er in het najaar een nieuwe agenda komt inclusief een uitvoeringsagenda¹⁶⁶.

Tabel 33: Woonagenda Achterhoek

Thema's	Stand september 2017
Groei woningvoorraad naar beneden bijgesteld: netto 3.145 tot 2025, 315 per jaar*. Focus op bestaande voorraad.	<ul style="list-style-type: none">Voorraad groeit met een netto van 390 woningen in 2016 sneller dan afgesproken.
Toekomstbestendigheid woningvoorraad: duurzaam, levensloopbestendig, sloop.	<ul style="list-style-type: none">Er is een energieloket opgezet.Gas- en elektriciteitsverbruik in woningen is de afgelopen 5 jaar gedaald.Sloop 95 woningen in 2016 is een verdubbeling t.o.v. 2015 maar laag t.o.v. kwaliteitsvraag
Wonen en zorg secundair doel.	<ul style="list-style-type: none">Woningmarktmonitor Achterhoek bevat hier geen informatie over.
Monitoring leegstand: streefpercentage huur is max. 1% en koop max 3%.	<ul style="list-style-type: none">Leegstand huur ligt 4% boven de norm a.g.v. leegstand door sloop/transformatie.Leegstand koop is 2,3%.

¹⁶⁶ Interview ambtenaar provincie Gelderland

Voorzieningenniveau kwalitatief
hoogwaardig en bereikbaar

- Leefbaarheid in de Achterhoek scoort een 7,8.
- Over voorzieningenniveau geen concrete informatie in de monitor.

* Volgens woningcorporaties is maximaal 2.300 woningen voldoende.

Bronnen: Regionale woonagenda Achterhoek 2015-2025 en Woningmarktmonitor 2017 Achterhoek.

In het Uitvoeringsprogramma Woonagenda 2015-2025 staan de projecten die voortvloeien uit de Woonagenda. Dit Uitvoeringsprogramma wordt periodiek aangepast aan de actualiteit. Een aantal projecten hieruit zijn opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Achterhoek 2020 2.0 (vastgesteld in 2016) en worden mede mogelijk gemaakt middels een bijdrage vanuit de provincie via de Gebiedsopgaven en/of SteenGoed Benutten. Naast financier van projecten zit de provincie in de stuurgroep Regiovisie wonen.

In de Achterhoek is een monitor ontwikkeld die elk jaar uitkomt. De provincie heeft de regio ondersteund bij het opzetten van deze monitor. De monitor sluit aan op de thema's zoals deze beschreven zijn in de woonagenda. In de monitor worden ambities uit de woonagenda gevolgd en actuele trends beschreven.¹⁶⁷

FoodValley

Onder de regio FoodValley vallen zowel Gelderse als Utrechtse gemeenten. De woonagenda van de regio FoodValley is in 2014 vastgesteld.¹⁶⁸ Het doel van de woonagenda is het vergroten van de aantrekkelijkheid, wervingskracht en betaalbaarheid van het wonen in de regio FoodValley. De samenwerking tussen de partners op de woningmarkt vindt op regionaal niveau plaats tussen overheden, corporaties, marktpartijen en maatschappelijke partijen. De provincie ondersteunt de regio bij het samenwerken en met analyses van de benodigde kwaliteit van de woningen die gerealiseerd moeten worden.

De eerste woonagenda is vooral kwantitatief ingestoken. Wel worden er een aantal kwalitatieve aspecten benoemd waarmee de regio aan de slag gaat: huisvesting statushouders, betaalbaarheid, wonen welzijn en zorg, duurzaamheid en kwaliteit van wonen. Voor de huisvesting van statushouders worden pilots gestart. Voor de betaalbaarheid wordt gekeken naar o.a. mogelijkheden om doorstroming van huur en koop te bevorderen en het acquireren van investeerders voor middeldure huur en/of koop. De andere thema's zijn benoemd als programma's. Ook worden afspraken gemaakt over monitoring, flexibiliteit en de inzet van de ladder voor duurzame verstedelijking.¹⁶⁹

De woonagenda is uitgewerkt in het werkprogramma regio FoodValley 2018-2019. Het werkprogramma 2018-2019 bevat de activiteiten:

1. Huisvesting Statushouders: voortzetting van de huidige samenwerking.
2. Meer beleggers middeldure huur verleiden naar FoodValley.

¹⁶⁷ Woningmarktmonitor 2017 Achterhoek.

¹⁶⁸ Regio FoodValley (januari 2018). Uitvoeringsplan 2018-2021 regionale woonagenda 2.0.

¹⁶⁹ Regio FoodValley, brief aan GS 'binnenregionale verdeling woningbouw' (10 november 2015).

3. Wonen, welzijn en zorg (uitwisseling van kennis en ervaring incl. doorvertaling naar een verdere regionale samenwerking).
4. Promotie van het wonen in de regio onder nieuwkomers.
5. Vervolg programmalijn Kwaliteit van het wonen: gemeenschappelijke visie op opgaven, nadere uitwerking van de Positionpaper met een doorvertaling naar een integrale visie op het wonen in de regio.¹⁷⁰

Tabel 34: *Thema's woonagenda's en FoodValley*

Thema's 2014	Thema's 2018
Huisvesting statushouders	<ul style="list-style-type: none"> • De statushouders worden in de Regionale woonagenda 2.0 niet meer als aparte doelgroep genoemd.
Betaalbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • De betaalbaarheid is toegespitst op het stimuleren van middenhuur nieuwbouw en bestaande voorraad.
Wonen, welzijn en zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwisseling van kennis en ervaring inclusief doorvertaling naar een verdere regionale samenwerking blijft de uitwerking van dit thema in de woonagenda 2.0.
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> • Stimuleren eenduidig regionaal beleid energieneutraliteit/gasloos bouwen voor nieuwbouw en bestaande voorraad.
Kwaliteit van wonen	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen van regionale afspraken/tools voor versterking leefbaarheid naoorlogse wijken. • Ontwikkelen regionale afspraken/tools voor binnenstedelijke (her)ontwikkeling. • Vergroten flexibiliteit en differentiëren kwaliteit uitleglocaties. • De jaarlijkse Vastgoedmonitor geeft een breed beeld van de woningmarkt in de regio maar is niet gericht op de afspraken in de woonagenda.

Bronnen: Woonagenda 2014, Regio FoodValley Voortgangsrapportage 2015-2016, Werkprogramma FoodValley 2018-2019, Regionale woonagenda 2.0.

Begin 2018 is de *Regionale Woonagenda 2.0 uitvoeringsplan 2018-2021* vastgesteld door de regio en GS. Hierin zijn zeven kwalitatieve thema's benoemd die uitwerking behoeven en waarover de regio afspraken wil maken. De uitwerking en afspraken vormen de kern van de Woonagenda 2.0. Aangezien de thema's nog verder uitgewerkt moeten worden, kan er nog niets gezegd worden over de realisatie ervan.

Ook rollen, organisatie, taakverdeling, planning en begroting zijn opgenomen in het uitvoeringsplan. De rol van beide provincies wordt expliciet beschreven. Zij nemen ambtelijk deel aan de werkgroep Kwaliteit van wonen en zijn bestuurlijk en/of ambtelijk vertegenwoordigd in het regionaal bestuurlijk overleg. De portefeuillecoördinator en de ambtelijke accounthouders van de beide provincies hebben waar nodig informeel contact over de voortgang van de werkzaamheden. De beide provincies stellen financiële middelen beschikbaar voor inhuur van een procesregisseur. De procesregisseur is de aanjager, verbinder en adviseur¹⁷¹ De afspraken worden dus

¹⁷⁰ *Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.*

¹⁷¹ *Regio FoodValley (januari 2018), uitvoeringsplan 2018-2021 regionale woonagenda 2.0.*

gemonitord door middel van informeel contact. Een meer concrete monitoring van afspraken uit de woonagenda is één van de aandachtspunten voor de komende twee jaar, volgens een ambtenaar van de provincie Gelderland. De regio FoodValley beschikt wel over een monitor die bredere trends in de regio in kaart brengt: de vastgoedmonitor.

Regio Arnhem - Nijmegen

In de Omgevingsvisie worden zes woonregio's omschreven, waaronder de regio Arnhem Nijmegen. In de praktijk is de regionale woonagenda uitgewerkt in drie subregionale woonagenda's voor Arnhem en omstreken, de Liemers en Nijmegen en omstreken. De woonagenda's werden eind 2014 (Arnhem e.o.) en begin 2015 (de Liemers en Nijmegen e.o.) vastgesteld¹⁷². Recent zijn de woonagenda's in de drie subregio's geactualiseerd: de Liemers in oktober 2017 en Arnhem en Nijmegen begin 2018. In de eerste generatie woonagenda's is in de drie regio's afgesproken te werken via het stoplichtmodel. Dat wil zeggen dat groene plannen het beste voorzien in de woningbehoefte en passen binnen de ladder voor duurzame verstedelijking. Oranje plannen kunnen in de toekomst mogelijk voorzien in de woningbehoefte, maar daarover is (nog) geen overeenstemming met gemeente en provincie. Rode plannen wil een gemeente schrappen, maar om dit te regelen moeten nog acties ondernomen worden. GS constateren dat het stoplichtmodel in de praktijk vooral gebruikt is om te monitoren en de gemeentelijke woningbouwprogramma's te faseren en te saneren. Het model is door gemeenten minder gebruikt voor regionale afstemming. Dit gebeurt kwantitatief wel, maar is kwalitatief niet gebruikt voor de beoordeling van plannen.¹⁷³

94

In aanloop naar de herziening van de woonagenda's hebben gemeenten gezamenlijk een regionale kwalitatieve analyse van de woningmarkt laten uitvoeren. De analyse geeft inzicht in huishoudensontwikkeling en de kwalitatieve woningbehoefte in segmenten, prijsklassen en woonmilieus. Deze analyse is samen met de provinciale bevolkings- en huishoudensprognose de basis voor de actualisatie van de agenda's.¹⁷⁴

De regio Liemers

De kwantitatieve Woonagenda van de Liemers heeft een looptijd tot 2020. In 2017 zijn de gemeenten in de regio - met betrokkenheid van de provincie - gestart met het opstellen van een nieuwe woonagenda met de kwalitatieve opgave als vertrekpunt. Dit heeft geleid tot 'Het recept van de Liemerse Woonagenda 2017 – 2027'. De woonagenda is gepresenteerd aan en besproken met de stakeholders. Er zijn o.a. opmerkingen gemaakt over de uitdagingen op lange en korte termijn, de behoefte aan andere woningen, druk op de huurmarkt door tekort aan woningen in Arnhem en de rol van stakeholders. In de woonagenda worden zeven uitgangspunten benoemd:

- Meer nadruk op transformatie: 30% van de woningbouw realiseren op transformatielocaties.
- Prioriteit bij inbreiding en verder afbouwen plancapaciteit uitleglocaties
- Verduurzaming en vernieuwing woningvoorraad: duurzaamheidsleningen voor particulieren, afspraken met corporaties en inzet op bewustwording en

¹⁷² Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018

¹⁷³ Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018

¹⁷⁴ Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018

informatieverstrekking over woningaanpassingen zodat mensen langer thuis kunnen blijven wonen.

- Inzetten op flexibiliteit en kleinschalige invullingen: planontwikkeling bestaat meer uit maatwerk met kleinschalige invulling (max 25 woningen als norm) en maximale termijn voor planontwikkeling (bestemmingsplan/omgevingsplan binnen 2 jaar na principe uitspraak over planologische ontwikkeling en daarna moet binnen 2 jaar de bouw starten)¹⁷⁵.
- Maatwerk per kern bij aanvullend woningaanbod: betrekken bewoners bij woonbehoefte en leefbaarheid.
- Inspelen op veranderingen met flexibel en tijdelijk woningaanbod: met corporaties kijken naar woon(zorg)concepten.
- Ruimte bieden aan goede woningbouwplannen: onderlinge afspraken over overaanbod harde plancapaciteit. Voor het Liemers totaalbeeld van de plannen wordt vooralsnog het huidige stoplicht model gebruikt.

In deze woonagenda is ook een flexibele programmering opgenomen tot 2027. Dit betekent dat een basisvariant van 2.800 woningen wordt gehanteerd. Bij de volgende prognose kan dit worden bijgesteld.

Tot slot zijn er in de woonagenda afspraken gemaakt over de bestuurlijke en ambtelijke overlegcyclus, de toepassing van het stoplichtenmodel, werksessies en de actualisaties van de afspraken. De provincie Gelderland wordt in de woonagenda concreet genoemd bij de overlegcyclus en bij het aanleveren van een prognose. In de bijlage van de agenda is een toetsingskader voor woningbouwinitiatieven opgenomen. Daar wordt vermeld dat de provincie handhavend kan optreden door een zienswijze of reactieve aanwijzing.¹⁷⁶

Arnhem en omstreken

In de subregio Arnhem verloopt de samenwerking moeizaam, nadat de gemeente Arnhem recentelijk alle woningbouwplannen op groen heeft gezet. De provincie heeft een externe procesregisseur ingeschakeld. De opdracht van GS voor de procesbegeleiding is:

- dat er een meer kwalitatieve en uitvoeringsgerichte woonagenda moet komen waarbij gemeenten op een actievere manier gaan monitoren;
- de monitor met objectieve gegevens moet bijdragen aan een meer adaptieve manier van programmeren;
- er een regionaal verbindende strategie boven de drie subregionale agenda's komt te hangen;
- en een vorm te kiezen die leidt tot meer 'eigenaarschap' bij gemeenten voor regionale afstemming en samenwerking bij de uitvoering van de nieuwe woonagenda's.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Door vooraf termijnen te stellen wordt een juridische voorzienbaarheid gecreëerd.

¹⁷⁶ Subregio De Liemers (oktober 2017), het recept van de Liemerse woonagenda 2017-2027.

¹⁷⁷ Wonen in Gelderland 2017, bijlage bij begroting 2018

In februari 2018 stelden gemeenten de subregionale *woonagenda Arnhem en omgeving 2017-2027* vast. De woonagenda bevatten ambities die zijn vertaald naar inzet (wat gaan we doen, zie onderstaande tabel 35).

Tabel 35: *Woonagenda Arnhem en omgeving 2017-2027*

	Ambitie	Inzet
Betaalbaar en beschikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Zorgen voor voldoende, goede en betaalbare woningen voor doelgroepen van beleid; Iedere gemeente heeft zicht op behoefte sociale huur en maakt prestatieafspraken met corporaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Maken van concrete afspraken over uitstroom beschermd wonen en decentralisatie opvang maatschappelijk groepen. Eenmaal per jaar bestuurlijk overleg met corporaties vanuit regionaal perspectief. Agenderen thema's voor gesprekstafels met corporaties en overige partijen.
Op en top duurzaam	<p>Duurzaamheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> Energie-neutrale gebouwde omgeving in 2050. 'Beng' conform landelijke regelgeving. Afvalloze samenleving in 2050. Gasloos wonen. Klimaatbestendige leefomgeving. <p>Wonen en zorg</p> <ul style="list-style-type: none"> Zorgen voor voldoende levensloopgeschikte woningen. Faciliteren langer thuis blijven wonen van ouderen. In beeld brengen mensen die 'tussen wal en schip vallen' en verkennen van oplossingen. 	<ul style="list-style-type: none"> Kennisdelen: GEA tafels en groene tafel van corporaties. Hanteren Regionale routekaart als basis voor lokale inspanning en afspraken. Verkennen afspraken met corporaties (o.a. CO2-neutrale woningvoorraad). Alle nieuwbouw zoveel mogelijk gasloos. Organiseren benen-op-tafelgesprekken met betrokken partijen over deelthema's. i.h.k.v. Deltaplan klimaatadaptatie met provincie en waterschappen in beeld brengen kwetsbaarheden, en keuzes maken in aanpak en deze uitvoeren. Onderzoek en analyse: vraag en aanbod in beeld. Samen afspraken maken over woonruimtebemiddeling 85+ die moeten verhuizen. Agenderen thema's benen-op-tafelgesprek met betrokken partijen: afstemming uitstroom beschermd wonen en behoefte en realisatie tussenvormen (verzorgingshuis 2.0).

Verschil maken	<ul style="list-style-type: none"> • Gevarieerd palet van woningtypen en woonmilieus 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenderen thema's voor gesprekstafels met betrokken partijen: tussenvormen wonen-zorg, tijdelijke woonvormen, investeringsagenda (wonen als vestigingsvoorwaarde) en transformatie.
----------------	---	---

De samenhang tussen de woonagenda en de provinciale koers op Wonen 2017 wordt genoemd. De opgaven willen gemeenten samen met andere stakeholders aanpakken. De provincie is hierin een partner. De voorkeur wordt uitgesproken dit wederom met behulp van een procesbegeleider te doen. Deze kan als 'gangmaker' samenwerkende partijen in de regio verbinden rondom de aanpak van deze opgaven en het realiseren van concrete projecten die het verschil maken in het licht van de genoemde ambities. Te beginnen bij het opstellen van een concreet uitvoeringsprogramma op grond van deze woonagenda voor 1 juli 2017.¹⁷⁸ In de woonagenda zijn verder spelregels vastgelegd voor woningbouwprogrammering. Hierin zijn afspraken gemaakt over de werkwijze voor planningslijsten, planonderbouwing, overleg en een te ontwikkelen monitor.

Nijmegen en omstreken

De woonagenda 2013-2020 voor subregio Nijmegen is herzien. Hiervoor is een procesbegeleider ingezet die is gefinancierd door de provincie. Begin 2018 is de woonagenda 2017-2027 door de gemeenten vastgesteld. In de woonagenda wordt de relatie gelegd met het provinciaal beleid voor wonen. De regio onderschrijft de thema's die de provincie in de koers noemt. Ook de rol van de verschillende stakeholders wordt beschreven waarbij de provincie een partner is voor de uitvoering van de agenda. Het centrale uitgangspunt is *goed wonen en leven voor de huidige en toekomstige inwoners van onze gemeenten. De woningvoorraad moet kunnen voldoen aan (veranderende) woonbehoefte van inwoners met voldoende aanwezig of bereikbare voorzieningen in de buurt*. Uit de analyse van de woningbehoefte en -markt en de ambities volgen vier gemeenschappelijke thema's waarover afspraken gemaakt zijn (zie tabel 15).

Tabel 36: Woonagenda Nijmegen

Thema's	Afspraken
Bestaande voorraad	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor projecten in (matig) kwetsbare wijken. • Analyse van de problematiek in de bestaande woningvoorraad en aangedragen oplossingen.
Duurzaam en flexibel	<p>Duurzaam energieneutraliteit, alternatieve opwekking:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alle nieuwbouwwoningen in nieuwe projecten worden gasloos ontwikkeld. • Hanteren van de Regionale routekaart als basis voor lokale inspanningen en afspraken. • Verkennen afspraken met corporaties (o.a. CO2-neutrale woningvoorraad). • Kennisdelen: GEA tafels en groene tafel van corporaties. • Vormen coalition of the willings voor experimenten met nieuwe technologie en deelthema's.

¹⁷⁸ Subregionale woonagenda Arnhem e.a. 2017-2027 (februari 2018), wendbaar sturen, verantwoord versnellen.

	<p>Duurzaam vergrijzing, wonen-zorg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorgen voor voldoende levensloopgeschikte woningen door in beeld brengen vraag en aanbod korte en langere termijn. • Faciliteren langer zelfstandig wonen ouderen. • Onderzoek en analyse: vraag en aanbod in beeld. • In beeld brengen mensen die ‘tussen wal en schip vallen’ en verkennen van oplossingen. • Agenderen thema’s (afstemming uitstroom bescherm wonen, nieuwe tussenvormen nieuwe woonwensen) voor gesprekken met betrokkenen. <p>Flexibiliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delen van kennis en ervaring flexibele/tijdelijke woonvormen. • Hanteren richtlijnen als afspraak kwalitatieve uitgangspunten o.b.w. 2 x per jaar de ruimte voor kansen nieuwe initiatieven en opgaven worden besproken. <p>Diverse woonmilieus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkennen wat nodig en mogelijk is voor diversiteit wonen en woonmilieus en werken aan behoud en versterking divers woningaanbod.
Verantwoord versnellen	<p>Kwaliteitscriteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe woningbouwplannen dragen zoveel mogelijk bij aan kwalitatieve woningbehoefte, transformatie, inbreiding boven uitbreiding, innovatieve/flexibele woonvormen en versterking ruimtelijk-maatschappelijk kwaliteit. • Bij halfjaarlijkse bespreking elkaars plannen, spreken we elkaar daarop aan. <p>Programmeren en afstemming</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16.400 woningen (met flexibele bandbreedte) komende 10 jaar als voorlopige toetssteen en monitoren consequenties nieuwe manier van werken. • Actualiseren woningbouwbehoefte elke 2 jaar. • Termijn waarop bouw gestart moet zijn na het verkrijgen van de bouwtitel is 2 jaar. • A.d.h.v. stoplichtenmodel zijn plannen geschrapt: huidige bouwprogramma is daarmee toekomstbestendig. • Afspraken over onderbouwing nieuwe woningbouwplannen. • Komende 5 jaar wordt 70% van het totaal gerealiseerd.

Bron: *Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027 (vastgesteld begin 2018).*

De regio streeft ernaar om voor 1 juli 2018 de ambities en afspraken uit te werken in een concrete uitvoeringsagenda. Het ontwikkelen van een goed monitorsysteem staat voor 1 januari 2019 op de agenda. De inzet van procesregisseur blijft volgens de regio ook in deze fase nog van belang.

Noord-Veluwe

De Regionale Woonvisie is in april 2015 vastgesteld door het bestuur van de Regio Noord-Veluwe. De uitvoeringsagenda in de woonvisie fungeert in de praktijk als woonagenda. De woonvisie vormt een gezamenlijk kader voor het lokale woonbeleid in de gemeenten. De uitwerking vindt veelal op lokaal niveau plaats waarin maatwerk geleverd wordt. In de woonvisie staan afspraken over de verdeling van de regionale woningbehoefte: 10% van de kwantitatieve opgave wordt niet direct onderverdeeld. Dit wordt achter de hand gehouden als ruimte voor specifieke vraagstukken. In december

2017 is deze ruimte alsnog verdeeld.¹⁷⁹ In de woonvisie zijn trends van de woningmarkt in de Noord-Veluwe beschreven en vier thema's waar de regio zich op wil richten. In de uitvoeringsagenda zijn per thema ankerpunten, acties op regionaal en lokaal niveau en een planning benoemd (zie tabel 37). De rol van de provincie is beschreven als een partij waarmee de regio samenwerkt en het gesprek aangaat.

Tabel 37: Woonagenda Noord-Veluwe

Thema's	Ankerpunten	Acties
Potentie bestaande voorraad	<ul style="list-style-type: none"> Bestaande voorraad is vertrekpunt Optimaal inzetten voor opgaven: betaalbaar en voldoende beschikbare sociale huurwoningen, duurzaamheid / energiebesparingen, geschikt voor senioren/mensen met beperking 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaal: bijeenkomst kwaliteit en betaalbaarheid (1) en Pilots loslaten bindingseisen en toewijzingsregels (2) Lokaal: uitwerken woonvisie/actieplannen (1) en afspraken corporaties
Woningmarkt in beweging	<ul style="list-style-type: none"> Overschotten en tekorten zo goed mogelijk opheffen Voldoende woningen toevoegen voor eigen woningbehoefte Werken aan planvoorraad die aansluit bij behoeften Behoud kwalitatief goede sociale huurwoningen Sturing op hoofdlijnen Kwalitatief afwegingskader nieuwbouw Programma afstemmen op sub-regionaal niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaal: opstellen regionaal programma wonen (1), uitwerken intentieverklaring arbeidsmigranten (2) en monitoring (3) Lokaal: opstellen woningbouwprogramma o.b.v. afwegingskader (1), afstemming programma's met buurgemeenten (2), uitwerken lokale woonvisie c.q. actieplannen (3) en afspraken corporaties (4).
Wonen en welzijn	<ul style="list-style-type: none"> Optimaal inspelen op wens senioren/mensen met beperking Voldoende geschikte woningen en woonvormen Zorgen voor passende zorg- en welzijnsinfrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaal: bijeenkomst met betrokken partijen (1), organisatie en afstemming specialistische zorg (2) Lokaal: uitwerken in lokale woonvisie c.q. actieplannen (1), afspraken corporaties (2) en kansen/knelpunten agenderen voor regionale bijeenkomsten
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> Een aanzienlijk bijdrage leveren aan beperken CO2-uitstoot en energiebesparing 	<ul style="list-style-type: none"> Regionaal: bijeenkomst IGEV (1) duurzaamheidsleningen SVn uitwerken en investeringsplan uitvoeren (2), activiteiten Veluwe Duurzaam en IGEV en bijdrage aan netwerk energie ambassadeurs (3) Lokaal: uitwerkingen in lokale woonvisie c.q. actieplannen (1), afspraken corporaties (2) en kansen/knelpunten agenderen voor regionale bijeenkomsten IGEV

Bron: Woonvisie Regio Noord-Veluwe 2014.

¹⁷⁹ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

In de agenda wordt ook het belang van een te ontwikkelen monitoring benoemd. Uit interviews blijkt dat monitoring op dit moment plaatsvindt op basis van trends en cijfers die de provincie in haar monitor wonen faciliteert. Er is geen regionale monitor of monitor waarin uitvoering van de afspraken uit de woonagenda structureel gevolgd worden. De provincie heeft een aantal gemeenten geadviseerd om nog een kritisch naar de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van het woningbouwprogramma te kijken. Dit heeft in Elburg en Nunspeet tot bijstelling van de capaciteit geleid. De huisvesting van verschillende doelgroepen zoals spoedzoekers en arbeidsmigranten blijft voor de regio een aandachtspunt.¹⁸⁰

De regio Noord-Veluwe is vanaf 1 januari 2018 formeel opgeheven en gaat verder onder de naam Samenwerking Noord-Veluwe. Wonen blijft voor het nieuwe samenwerkingsverband een thema. De gemeenten Hattem en Heerde vallen formeel niet onder de regio Noord-Veluwe¹⁸¹ en doen niet mee met gezamenlijk woningmarktonderzoek in 2018 (WoON). Dit onderzoek wordt gebruikt voor nieuwe afspraken over kwaliteit van nieuwbouw in een herziene woonagenda voor de regio.¹⁸²

Rivierenland

De regio Rivierenland ziet de invulling en voortgang van de woonagenda als een continu proces. Er is wel meerjarig beleidsdocument vastgesteld door de gemeenten, maar in de praktijk wordt dit niet als leidend kader gebruikt. Jaarlijks monitoren de gemeenten de voortgang en resultaten en wordt het toetsingskader en regionale woningbouwprogramma geactualiseerd¹⁸³. De monitor 2016 heeft vervolgacties voor 2017 opgeleverd voor de thema's uit de woonagenda (zie tabel 38).

In de monitor 2016 is ook aandacht voor flexibiliteit en deprogrammeren van overmatige plancapaciteit. Er is een bandbreedte afgesproken waarbinnen de harde plancapaciteit plannen moet vallen. Daarnaast is een methodiek ontwikkeld voor toetsing van plannen die aansluiten op de doelstellingen van de provincie voor kwalitatief programmeren.¹⁸⁴ De provincie draagt bij in de vorm van kennis en subsidies.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹⁸¹ <http://www.regionoordveluwe.nl/deelnemende-gemeenten>

¹⁸² Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹⁸³ Brief Regio Rivierenland aan GS Gelderland van 4 juli met als onderwerp Monitor wonen 2016, Rivierenland (29 juni 2017 en kenmerk 17.0001073)

¹⁸⁴ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹⁸⁵ Regionale woningbouwprogrammering Rivierenland 2016, monitor wonen 2017, actualisatie en vervolgacties (juni 2017).

Tabel 38: Woonagenda rivierenland

Thema	Opgave woonagenda 2014	Vervolgacties 2017 o.b.v. monitor
Regionaal woningbouw programma	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen regionaal (kwantitatief en kwalitatief) woningbouwprogramma. Afstemming locaties, toets totaalprogramma, in beeld brengen dilemma's. Monitoring en bijstelling regionaal woningbouwprogramma. 	<ul style="list-style-type: none"> Kwantitatief: geraamde woningbehoefte leidt tot bijstelling naar boven: 10.500 woningen tot 2025 (wordt in toetsingskader opgenomen).
Bestaande voorraad	<ul style="list-style-type: none"> Bewustwording verduurzaming (energie) en levensloopgeschikte (opplussen) woningen. 	<ul style="list-style-type: none"> Verduurzaming krijgt geen aandacht. Levensloopgeschikt, zie hieronder.
Wonen-zorg	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken omzetting intramuraal naar extramuraal i.r.t. woningbouwprogramma. Afspraken spreiding en concentratie zorg gerelateerd wonen. 	<ul style="list-style-type: none"> Er is mantelzorgbeleid met voorlichtingsmateriaal voor inwoners. Project opplussen heeft aandacht voor woning aanpassingen. Alle maatregelen om meer zorggeschikt aanbod te realiseren worden bekeken.
Doorstroming	<ul style="list-style-type: none"> Toolbox maatregelen doorstroming en implementatie daarvan. 	<ul style="list-style-type: none"> Alleen in algemeenheid iets gemeld over doorstroming, geen vervolgactie.
Arbeidsmigranten	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsregels en kaartenbak huisvesting arbeidsmigranten. 	<ul style="list-style-type: none"> Alleen in algemeenheid iets gemeld over doorstroming, geen specifieke vervolgactie.
Verblijfs-gerechtigden	<ul style="list-style-type: none"> Oplossingsrichting voor huisvesting reguliere verblijfsgerechtigden. Oplossing voor langdurig, tijdelijke huisvesting voor grote toestroom vluchtelingen. 	<ul style="list-style-type: none"> Werken aan realisatie voldoende sociale huurwoningen. Voor huisvesten statushouders is inhaalslag nodig. Inventarisatie van projecten die aan behoefte voldoen heeft plaats gevonden.
Flexibele woonvormen*	<ul style="list-style-type: none"> Langdurige, tijdelijke huisvesting voor diverse doelgroepen: vluchtelingen, arbeidsmigranten en bijzondere doelgroepen (echtsscheiding, gedwongen verkoop). 	
Betaalbaarheid en woonlasten	<ul style="list-style-type: none"> Maatregelen voor middeninkomens 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten en corporaties maken hier op lokale schaal prestatieafspraken over Tekort aan vrije sector huurwoningen. Nadere verkenning van oplossingen.

* In woonagenda langdurig, tijdelijke huisvesting genoemd.

Bron: Woonagenda regio Rivierenland (2014) en Monitor wonen 2016 actualisatie en vervolgacties (juni, 2017).

De voortgang wordt ook in maandelijks terugkerende ambtelijke en bestuurlijke overleggen gemonitord.¹⁸⁶ Daarin speelt de regiocoördinator een rol¹⁸⁷. In Rivierenland is er niet alleen een adviseur wonen van de provincie werkzaam, maar heeft de regio

¹⁸⁶ Wonen in Gelderland 2017 bijlage bij begroting 2018.

¹⁸⁷ Interview ambtenaar provincie Gelderland.

zelf ook een coördinator wonen in dienst die zorgt voor afstemming. In Rivierenland loopt de afstemming met stakeholders moeizaam.

Stedendriehoek

De Stedendriehoek kent een lange traditie van met name kwantitatieve regionale woonprogrammering. De woonagenda 2015-2017 is in 2015 vastgesteld door de gemeenten en biedt houvast voor de regionale samenwerking rondom wonen. Voor het opstellen van deze agenda is een externe expert ingezet voor de ondersteuning bij analyse, procesbegeleiding en redactievoering. De agenda bevat vier thema's die verder zijn uitgewerkt, zie tabel 39. De thema's zijn nog grotendeels kwantitatief maar de eerste stappen naar een kwalitatieve invulling zijn gezet. In 2018 gaat de regio met een nieuwe woonagenda aan de slag.

De provincie heeft bij de uitvoering van activiteiten uit de woonagenda geen concrete taak. Wel worden de rol van de provincie in regionale afstemming, de kaders van de provincie voor de kwantitatieve opgave en de gegevens die de provincie ter beschikking heeft voor monitoring genoemd in de woonagenda.

Tabel 39: Woonagenda Stedendriehoek 2015-2017

Thema	Doel	Activiteiten
Woonkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Definiëren woonkwaliteiten ter versterking van het vestigingsklimaat. Op te stellen voorraadstrategie voorzien van input over benutting van specifieke kwaliteiten. 	<ul style="list-style-type: none"> Opstellen, benutten en door ontwikkelen kwaliteitskaart.
Voorraad strategie	<ul style="list-style-type: none"> Goede benutting van de bestaande voorraad / vastgoed. Juiste woning op juiste plek op het juiste moment. Voorkomen dat verkeerde plannen gewenste ontwikkelingen frustreren. 	<ul style="list-style-type: none"> Voorraadstrategie incl. werkwijze. Inzicht in de marktontwikkelingen. Afsprakenkader prov. Gelderland. (Door)ontwikkeling instrumentarium en planningsmonitor. Monitoring. Regionale afstemming (jaarcyclus). Evaluatie en herijking.
Sociale sector	<ul style="list-style-type: none"> Behoud van voldoende aanbod sociale huur- en koopwoningen voor kwetsbare doelgroepen. Voorbereid op wijzigingen in de Herzieningswet door kennisdeling. 	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht ontwikkelen in vraag en aanbod. Intergemeentelijke kennisdeling. Thematische uitwisseling i.s.m. woningcorporaties.
Wonen met zorg	<ul style="list-style-type: none"> Vergroten van het gezamenlijk inzicht over de effecten van scheiden wonen en zorg. 	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoek behoefte witte vlekken. Kennisdeling.

Bron: Regionale woonagenda Stedendriehoek (2015) compleet wonen in de Stedendriehoek.

In de woonagenda is aandacht voor monitoring. Dit vindt plaats via een regionale woningmarktmonitor die vooruitkijkt naar de planvoorraad. Eventueel wordt de monitor uitgebreid aan de hand van ervaringen in andere regio's. Kwalitatieve resultaten worden

jaarlijks besproken in een bestuurlijke themabijeenkomst.¹⁸⁸ De regio Stedendriehoek heeft geen regionale monitor. Afspraken uit de woonagenda worden wel gemonitord door de adviseur wonen van de provincie, bijvoorbeeld door gesprekken te voeren.¹⁸⁹

Uit *Wonen in Gelderland 2017* blijkt dat er nog geen sprake is van een eenduidige regionale kwalitatieve woningbouwprogrammering, noch van een gedragen gezamenlijke werkwijze. De regio wil dit veranderen en streeft naar een toekomstbestendige woningmarkt waar vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief met elkaar in balans zijn. Met behulp van een door de provincie gefaciliteerde procesbegeleider moet een meer kwalitatief ingestoken richting in de nieuwe woonagenda vorm krijgen. GS schrijven dat de acties uit de agenda 2015-2017 óf uitgevoerd óf niet meer passend zijn bij de huidige woningmarkt en bijbehorende dynamiek. Daarnaast ontbreken een aantal actuele thema's zoals duurzaamheid en de huisvesting van statushouders. Aandachtspunt is de betrokkenheid van andere stakeholders, die nu minimaal is. De provincie gaat dit stimuleren en faciliteren.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Regionale woonagenda Stedendriehoek (2015) compleet wonen in de Stedendriehoek.

¹⁸⁹ Ambtelijk interview provincie Gelderland.

¹⁹⁰ *Wonen in Gelderland 2017* bijlage bij begroting 2018.

Bijlage 4: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen provincie Gelderland

- Mevr. Sprokkereef - Programmamanager Wonen.
- Mevr. Von der Heide - Beleidscoördinator programma Wonen.
- Mevr. Van Middendorp - Beleidsinformatie.
- Dhr. Bakker - Adviseur wonen voor de regio Noord-Veluwe en planadviseur/begeleider.
- Dhr. Hendriksen - Adviseur Wonen voor de regio Arnhem - Nijmegen.
- Mevr. Vreman - Adviseur Wonen voor de regio Foodvalley en Achterhoek.
- Dhr. Van Aaken - Beleidsmedewerker Ruimte.
- Dhr. Verdoold - Adviseur Wonen voor de regio Liemers en Stedendriehoek.
- Dhr. Langes - Adviseur Wonen voor de regio Rivierenland.

Geraadpleegde deskundigen

- Dhr. Van Geffen - Directeur van de Stec Groep.
- Dhr. Depenbrock - Economische geograaf bij KAW.
- Dhr. Boelhauer - OTB.
- Dhr. Buitelaar - Planbureau voor de Leefomgeving.

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Gelderland

- Begroting 2015 tot en met 2018.
- Jaarverslagen 2015 tot en met 2017.
- Geconsolideerde Omgevingsvisie Gelderland (januari 2018).
- Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland (januari 2018).
- Statenbrief koers 'Ruimte voor goed wonen' (november 2017) PS2017-696.
- Statenbrief doorontwikkeling koers 'Ruimte voor Goed wonen (april 2018) PS2018-254.
- Statenbrief Regionale Woonagenda en Woonprogrammering (2014) PS2014-361.
- Mededelingenbrief november 2017 (PS2018-99).

- Brief GS (17 november 2017). Ruimte voor de bouw van 90 woningen op de Julianalocatie in Apeldoorn.
- Brief GS (10 mei 2017). Extra ruimte in programmeringsafspraken voor uitvoering van project '200 + 200'.
- GS Gelderland (april 2017). Doorontwikkelde Koers op wonen.
- Statenbrief woonagenda's (april 2014).

Documenten over de regionale woonagenda's

- Regio Achterhoek (2015) Woonagenda de Achterhoek geeft je ruimte!
- Regio Achterhoek (2017) Woningmarktmonitor 2017.
- Regio Arnhem, Nijmegen, Liemers (2015) uitwerking en afspraken stoplichtmodel.
- Woonagenda subregio de Liemers (oktober 2017). Het recept van de Liemerse woonagenda 2017-2027.
- Subregionale woonagenda Arnhem e.a. 2017-2027 (februari 2018). Wendbaar sturen, verantwoord versnellen.
- Woonagenda Subregio Nijmegen en omstreken 2017-2027 (januari 2018).
- Regionale woonagenda regio FoodValley (januari 2018). Uitvoeringsplan 2018-2021.
- Regio FoodValley (2017) vastgoedmonitor 2017.
- Regio FoodValley (10 november 2015). Brief aan GS 'binnenregionale verdeling woningbouw'.
- Woonvisie regio Noord-Veluwe (maart 2014).
- Regio Rivierenland (29 juni 2017). Brief aan GS van 4 juli 'Monitor wonen 2016 Rivierenland' (kenmerk 17.0001073).
- Woonagenda regio Rivierenland (november 2015). Samen werken aan wonen.
- Regionale woonagenda 2015-2017 regio Stedendriehoek (februari 2015). Compleet wonen in de Stedendriehoek.

Documenten van het Rijk

- TK 32847 Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.
- Ministerie van BZK (2017). Staat van de Volkshuisvesting.
- Ministerie van BZK (november 2017). Staat van de woningmarkt. Jaarrapportage 2017.
- Ministerie van BZK (13 november 2017). Aanbiedingsbrief bij Staat van de Woningmarkt 2017.
- Ministerie van BZK (januari 2015). Leeswijzer Huisvestingswet 2014.
- Ministerie van BZK (mei 2017). lokale en regionale woonvisies.

Onderzoeksrapporten en artikelen

- Stec groep (november 2016). Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland.
- ABF research (april 2018). Inventarisatie Plancapaciteit 2018. In opdracht van het ministerie van BZK.
- Companen (2017). Factsheet Woningmarkt Gelderland.
- Noordelijke Rekenkamer (april 2016). Rapport Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking.

- IPO (2009). Analyse doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid.
- De Jong, A. & Daalhuizen, F. (december 2014). Demografie verandert de woningmarkt. PBL, Den Haag.
- RLI (juni 2015). Wonen in verandering.
- Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland (december 2017) advies woningbouwprogrammering.
- ASRE (okt. 2014). Ervaringen met de doorwerking van provinciaal belang onder de Wro.
- Rigo (2016). Instrumentarium sturing op woonbeleid.

Websites

- <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/onderwerpen> (laatst geraadpleegd april 2018).
- http://www.ipo.nl/files/6913/7302/6381/Project_positie_en_profiel_provincies.pdf (laatst geraadpleegd april 2018).
- <http://www.regionoordveluwe.nl/deelnemende-gemeenten> (laatst geraadpleegd mei 2018).
- <https://wonenruimte.gelderland.nl/default.aspx> (laatst geraadpleegd april 2018).
- <https://woningmarktmonitor.gelderland.nl/> (laatst geraadpleegd mei 2018).
- <https://wonenruimte.gelderland.nl/praat+mee/723642.aspx> (laatst geraadpleegd april 2018).
- <https://www.onzetaal.nl/> (laatst geraadpleegd april 2018).
- <http://www.woningwet2015.nl/nieuws/de-woningwet-in-2016> (laatste geraadpleegd april 2018).
- <http://www.woningwet2015.nl/prestatieafspraken-gemeente/woonvisie> (laatst geraadpleegd april 2018).
- <https://vng.nl/producten-diensten/publicaties/factsheets/factsheet-ruimtelijke-ordening> (laatst geraadpleegd april 2018).
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders> (laatst geraadpleegd april 2018).