

Wonen Overijssel

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 Taco Schaaf, MSc, MA, Suzanne Spenkelink, MSc en 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 Overijssel

Nota van bevindingen

Deventer, juli 2018

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	6
1.3	Opbouw nota van bevindingen.....	7
2	Bestuurlijke rolverdeling	8
2.1	Provincie.....	8
2.1.1	Wetgeving.....	8
2.1.2	Bestuurlijke visies en overeenkomsten	13
2.1.3	Niet-juridische instrumenten	14
3	Beleid	16
3.1	Ambitie.....	16
3.2	Rolinvulling.....	23
3.3	Instrumenten	27
3.4	Financiële kaders.....	29
4	Instrumenten	31
4.1	Instrumenten	31
4.1.1	Omgevingsverordening	32
4.1.2	(Prestatie)afspraken	37
4.1.3	Subsidies en fondsen	45
4.1.4	Kennis verwerven en delen	49
4.1.5	Vooroverleg	55
4.1.6	Zienswijze, reactieve aanwijzing en beroep	57
4.2	Bijsturing	58
5	Doelbereik en informatievoorziening PS.....	61
5.1	Doelbereik.....	61
5.1.1	Kwantitatieve balans	62
5.1.2	Kwalitatieve balans (thema's)	63
5.2	Informatievoorziening PS.....	74
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	79
Bijlage 2:	Rol Rijk en gemeenten bij wonen	83
Bijlage 3:	Bronnenlijst	89

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar de (regie)rol van de provincie Overijssel 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. Het 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 waardoor hun woningen 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 nabije toekomst nog fors zal groeien waardoor er daar juist woningen moeten bijkomen.⁴

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheid ‘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 Overijssel en Gelderland 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 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. Rikkink (VVD). 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).

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 Overijssel en Gelderland 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. Doordat de recreatiewoningen geen onderdeel zijn van de woonafspraken en in de Omgevingsverordening niet aan bod komt onder woonomgeving/aanbod van woonmilieus, is dit niet verder onderzocht.

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 Overijsselse 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 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.

9

Wonen Overijssel

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 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.

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.

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.

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).

Tabel 2: *Taken provincie Woningwet en Huisvestingswet*

Wet	Taken provincie
Woningwet 2015	GS dragen zorg voor de bevordering en ondersteuning ⁰ van stedelijke vernieuwing, in het bijzonder als zij in het kader daarvan financiële middelen verstrekken (art. 80 lid 2). N.B. De provincie Overijssel heeft in 2015 het ISV (Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing) financieel afgewikkeld.
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 verantwoordelijkheid 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. In tabel 3 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)	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 gegenereerd.
	Kompas2020 (2014)	<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 provincies 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

De meeste provincies voeren - met en in samenhang met het formele vooroverleg vanuit de Wro (zie p. 10) - vooroverleg met gemeenten om de doorwerking van plannen te bevorderen.

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

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.

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. levensloopgeschikte of duurzame woningen). Of het delen van ervaringen en best practices, onder meer via het organiseren van symposia en workshops.

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

3 **Beleid**

Dit hoofdstuk gaat over de kaders van de provincie voor wonen. We beschrijven in achtereenvolgende paragrafen wat er in de kaders staat over: doel, rolinvulling, instrumenten en financiën. Dit relateren we ook aan wat over deze aspecten naar voren kwam in interviews met de provincie en een enquête onder beleidsmedewerkers en wethouders wonen van Overijsselse gemeenten.

3.1 **Ambitie**

Norm

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

Bevinding

- De Omgevingsvisie Overijssel is het belangrijkste inhoudelijke kader bij het thema wonen. De provincie benoemt de woonomgeving hierin als thema van provinciaal belang. Er is de volgende ambitie voor het aanbod van woonmilieus in opgenomen: 'passend en flexibel aanbod dat voorziet in de vraag (kwantitatief en kwalitatief)'.
 - Voor de periode 2012-2016 stonden er specifieke (sub)doelen in het toenmalige programma wonen. Op dit moment is er geen sectoraal programma over wonen. Er zijn wel diverse programma's waarbij er een link is met het thema wonen: sociale kwaliteit, de Stadsbeweging, energie en duurzaamheid. Eén van de subdoelen van het programma Energie gaat over de verduurzaming van woningen.

[Vervolg bevindingen op de volgende pagina]

Vervolg bevindingen

- De provincie heeft ‘sturen op balans op de woningmarkt’ als prestatie opgenomen in de begroting. Die balans wordt samengevat als “de juiste woningen op de juiste plek”. De bijbehorende indicator voor balans (verhouding gemeentelijke plancapaciteit - vraag woningen komende 10 jaar in Overijssel) is kwantitatief ingestoken.
- Ongeveer de helft van de beleidsmedewerkers en wethouders geeft aan dat het duidelijk is welke thema’s de provincie belangrijk vindt. In de provinciale begroting worden vijf thema’s genoemd: doelgroepen, wonen & zorg, stedelijke vernieuwing, de bestaande voorraad en programmeren. Het overgrote deel van de beleidsmedewerkers en wethouders geeft aan dat deze thema’s aansluiten bij wat gemeenten belangrijk vinden.

Ambitie voor aanbod van woonmilieus in de Omgevingsvisie

Het belangrijkste inhoudelijke kader voor wonen is de Omgevingsvisie Overijssel 2017. PS stelden de huidige omgevingsvisie op 12 april 2017 vast. Hierin staan ideeën en plannen over de inrichting van Overijssel voor de komende tientallen jaren. De Omgevingsvisie heeft (onder meer) de status van structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening (zie [paragraaf 2.2](#)). In de Omgevingsvisie bakent de provincie af wat zij voor de fysieke leefomgeving in Overijssel van provinciaal belang vindt.²⁰ De provincie Overijssel noemt de woonomgeving als één van de thema’s van provinciaal belang.²¹ De ambitie voor de woonomgeving is ‘goed en plezierig wonen, nu en in de toekomst’. Een aantrekkelijke woonomgeving is niet alleen belangrijk voor de huidige inwoners, maar ook voor het vestigingsklimaat.²²

Ambitie aanbod van woonmilieus

Voor dit onderzoek is met name paragraaf 10.1.1 uit de Omgevingsvisie Overijssel over het ‘aanbod van woonmilieus’ relevant.²³ Hierin beschrijft de provincie onder andere haar ambitie voor dit deelthema. Deze ambitie luidt:

“Passend en flexibel aanbod van woonmilieus (typen woningen en woonomgeving) die voorzien in de vraag (kwantitatief en kwalitatief)”²⁴

In haar toelichting op deze ambitie benadrukt de provincie dat het bij een passend aanbod van woonmilieus niet alleen gaat om de kwantiteit, maar vooral om de kwaliteit.

²⁰ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 8.

²¹ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 35.

²² Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 81.

²³ Het aanbod van woonmilieus (10.1.1) valt onder het thema Woonomgeving (10.1). Overkoepelende ambitie voor het thema Woonomgeving is “Goed en plezierig wonen, nu en in de toekomst). Onder het aanbod van woonmilieus (10.1.1) staan subparagrafen over: het wonen in stedelijke netwerken (10.1.1.1), het wonen in streekcentra (10.1.1.2), het wonen in steden en dorpen (10.1.1.3) en het wonen in de Groene omgeving (10.1.1.4). In deze subparagrafen wordt ingegaan op de strekking van het beleid en de instrumenten op hoofdlijnen. Omdat hier geen separate / andere ambitie wordt genoemd, laten we deze hier (in deze paragraaf over ambitie) buiten beschouwing.

²⁴ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 81.

Het aanbod moet flexibel kunnen reageren op de vraag om tegemoet te komen aan de uiteenlopende woonwensen en financiële draagkracht van de huidige en nieuwe bewoners, zo stelt de provincie. Dit betekent dat het aanbod aan woningen moet worden afgestemd op de huidige vraag. Bij aanpassingen in bestaande woningen en het toevoegen van nieuwe woningen moet rekening gehouden worden met de toekomstige vraag en veranderende woonwensen.²⁵

Uit de toelichting op de ambitie komt naar voren dat het gaat om balans tussen vraag en aanbod op regionaal niveau.²⁶ Dit wordt bevestigd in de Omgevingsverordening. Hierin staat in de toelichting bij de regels over woningbouw geschreven: *“Het is van provinciaal belang dat vraag naar en aanbod van woningbouwmogelijkheden in ieder geval op het niveau van de regio in balans zijn. [...]”*²⁷

De ambitie voor het aanbod van woonmilieus zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie 2017 komt grotendeels overeen met de formulering uit de eerste Omgevingsvisie uit 2009 (zie tabel 4). Wijzigingen zijn:

Tabel 4: *Verskil ambitie aanbod woonmilieus Omgevingsvisies 2009 en 2017*

Ambitie 2009	Ambitie 2017	Verschillen
Voldoende en flexibel aanbod van woonmilieus die voorzien in de vraag.	Passend en flexibel aanbod van woonmilieus (types woningen en woon-omgeving) die voorzien in de vraag (kwantitatief en kwalitatief).	<ul style="list-style-type: none"> • De term ‘voldoende’ is vervangen door ‘passend’. • Bij woonmilieus aangegeven dat het daarbij gaat om ‘type woningen en woonomgeving’. • Er is aangevuld dat het zowel om kwantiteit als om kwaliteit gaat.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Omgevingsvisie 2009, p. 21 en Omgevingsvisie 2017, p. 81.

Regionale woonvisies

Gemeenten en provincie hebben in 2014 de Regionale Woonvisie Twente en de Regionale Woonvisie West-Overijssel vastgesteld. Hierin staat hoe men in de toekomst met actuele vraagstukken die zich aandienen op het terrein van wonen wil omgaan. Dit gaat bijvoorbeeld om zuinig ruimte gebruik, bouwen voor lokale behoefte, binnenstedelijke herontwikkeling en aanpak van de bestaande woningvoorraad. In beide regio's is door alle colleges van Burgemeester en Wethouders ingestemd met de gezamenlijk voor hun regio opgestelde regionale Woonvisie. Op 16 december 2014 hebben GS ook ingestemd met de Regionale Woonvisies voor West-Overijssel en Twente. De regionale woonvisies waren een opmaat voor het opstellen van regionale woonafspraken. Meer informatie vindt u in [paragraaf 4.1.2](#).

²⁵ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 82-83.

²⁶ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 83.

²⁷ Omgevingsverordening Overijssel 2017, p. 190.

Specifieke ambities in programma's en voorstellen

Tot 2016 had de provincie een sectoraal programma waarin doelen (zie tabel 5), activiteiten en financiën specifiek voor wonen stonden. Momenteel is er niet een dergelijk sectoraal programma voor wonen. In een interview is aangegeven dat dit een politieke keuze is (geweest).

Tabel 5: Doelen programma wonen 2012-2016

3 hoofdoelen	→	5 subdoelen
<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende en diversiteit aan woonlocaties die ruimte bieden aan verschillende doelgroepen; • Het beter functioneren van de regionale woningmarkt; • Het versterken van de invloed van de woonconsument in een vraaggerichte markt. 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Een duidelijke regierol van de provincie als het gaat om de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang; ○ Een hogere kwaliteit van de bestaande woningvoorraad in Overijssel met name als het gaat om energiebesparing (en daarmee ook verlaging van de woonlasten); ○ Een regionale nieuwbouwprogrammering die is afgestemd op de regionale vraagontwikkeling; ○ Het vergroten van de mogelijkheden voor starters voor het verkrijgen van een koopwoning; ○ Uitvoering van de wettelijke taken uit de Huisvestingswet.

Bron: PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmapijn) bewerkt door Rekenkamer Oost-Nederland.

Er zijn op dit moment (mei 2018) verschillende programma's en investeringsvoorstellen die raken aan het thema wonen. Zie tabel 6 voor de belangrijkste voorbeelden. In de meeste programma's en plannen staan geen (sub)doelen die specifiek over wonen gaan. Uitzondering hierop is het programma nieuwe Energie 2017-2023 waarin ambities voor de verduurzaming van huur- en koopwoningen zijn opgenomen.

Tabel 6: Programma's en investeringsvoorstellen gelinkt aan thema wonen

	Toelichting
Investeringsvoorstel Stadsbeweging (2016-2019)	Het doel is om (economisch) vitale, leefbare en aantrekkelijke (binnen)steden aan te bieden die het ommeland aanvullen. ²⁸ Echter, er wordt waargenomen dat de (binnen)steden in toenemende mate met leegstand en verpaupering van winkels, kantoren en maatschappelijk vastgoed kampen. ²⁹ Met het voorstel de Stadsbeweging wil de provincie binnenstadspartijen (bv. inwoners en ondernemers) en gemeenten helpen leegstand tegen te gaan en bruisende binnensteden te creëren. ³⁰ Dit zij doen door:

²⁸ PS/2016/716 Statenvoorstel Stadsbeweging, p. 2.

²⁹ PS/2016/716 Statenvoorstel Stadsbeweging, p. 1.

³⁰ PS/2016/905 Persbericht Provinciale Staten Overijssel omarmt de Stadsbeweging.

	<ul style="list-style-type: none"> • via leren en inspireren verbindingen te leggen tussen kennisvragen van gemeenten en kennisinstellingen en Stadscafés en Woonkeukens te organiseren³¹ • binnen het participeren stadscheques (maximaal 2.500 euro) in te zetten om lokale initiatieven verder te brengen. <p>Verder heeft de provincie de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) de opdracht gegeven voor gerichte investeringen in de binnenstad.³²</p>						
Programma Sociale kwaliteit 2016-2019	Eén van de prestatielijnen in het kader sociale kwaliteit en het bijbehorende uitvoeringsprogramma is zelfstandig leven. De provincie wil zich inzetten voor een inclusieve samenleving en ondersteunt daarom - via gemeenten en initiatiefnemers - kwetsbare inwoners bij het vergroten van hun (economische) zelfstandigheid en levensvaardigheid. Daar hoort (langer) zelfstandig wonen bij.						
Programma Nieuwe energie 2017-2023	De provincie heeft met dit programma de ambitie om het aandeel hernieuwbare energie te laten groeien naar 20% in 2023. Eén van de actielijnen binnen het programma is de gebouwde omgeving. De verduurzaming van woningen is daar onderdeel van. Hier is de volgende ambitie bij geformuleerd:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Ambitie 2023</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Koopwoningen</td> <td>75.000 koopwoningen op label B in 2023. Realisatie van 1.000 energieneutrale woningen (huur en koop) in 2023</td> </tr> <tr> <td>Huursector</td> <td>50.000 huurwoningen heeft in 2023 minimaal label B. 500 Nul-op de meter- woningen c.q. energieneutraal</td> </tr> </tbody> </table>	Ambitie 2023		Koopwoningen	75.000 koopwoningen op label B in 2023. Realisatie van 1.000 energieneutrale woningen (huur en koop) in 2023	Huursector	50.000 huurwoningen heeft in 2023 minimaal label B. 500 Nul-op de meter- woningen c.q. energieneutraal
Ambitie 2023							
Koopwoningen	75.000 koopwoningen op label B in 2023. Realisatie van 1.000 energieneutrale woningen (huur en koop) in 2023						
Huursector	50.000 huurwoningen heeft in 2023 minimaal label B. 500 Nul-op de meter- woningen c.q. energieneutraal						
Programma Duurzaamheid	Met het programma duurzaamheid wil de provincie een impuls geven aan de transitie naar een mooi, leefbaar en toekomstbestendig Overijssel. Dit wil zij doen op twee manieren. Ten eerste door het etaleren van goede voorbeelden uit Overijssel om anderen te inspireren, kennis vergroten mogelijkheden zichtbaar maken. Die voorbeelden kunnen gelinkt zijn aan wonen, zoals een woning-abonnement voor energiebesparende maatregelen. Ten tweede door het bouwen aan netwerken van "Waardemakers". Dat zijn op kop lopende innovatieve en duurzame partners, die via de weg van samenwerking in duurzame ontwikkeling en innovatie de regionale economische structuur versterken (verduurzamen, innoveren en verdienen).						

Prestatie(s) en thema's wonen in begrotingen

Prestatie(s) wonen

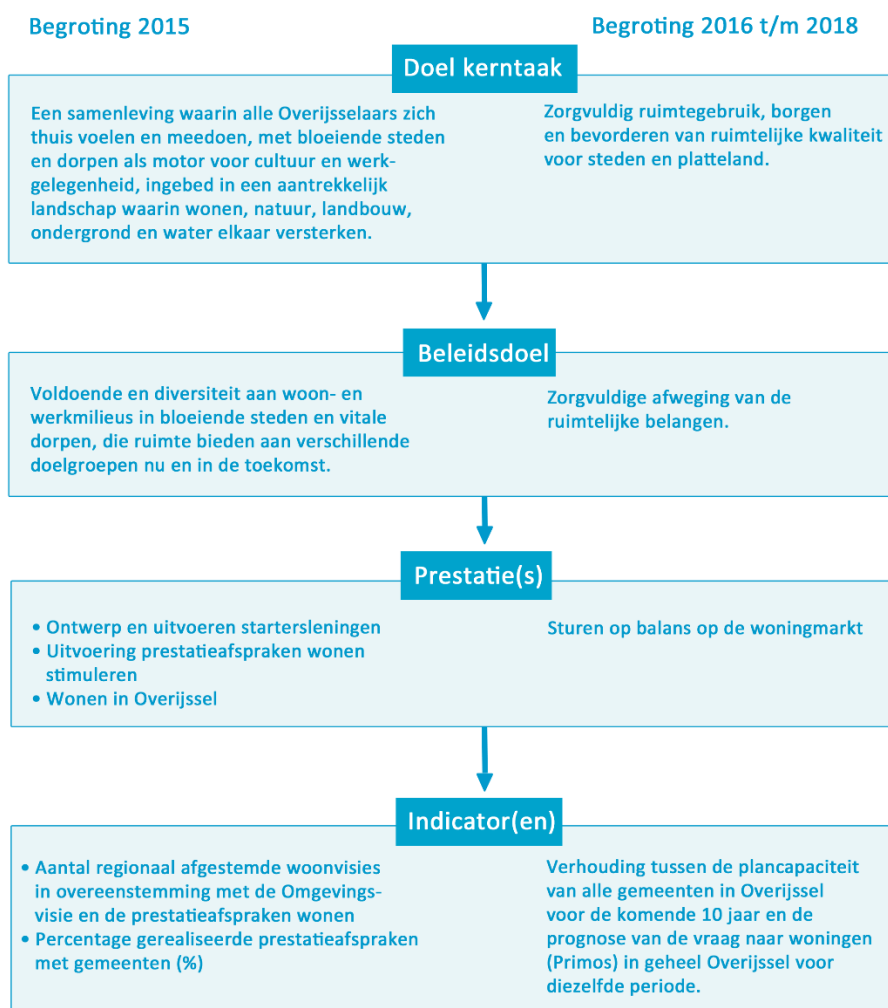
In beleidsbegrotingen staan (onder meer) doelen, prestaties en indicatoren die gezien kunnen worden als een concretisering van de kaders. Figuur 1 laat zien dat de doelen, prestatie(s) en indicator(en) rondom wonen op elkaar aansluiten. Binnen de periode 2016 t/m 2018 zijn de doelen en prestatie(s) consistent gebleven. In 2016 ging de provincie over van drie prestaties voor wonen naar één meer omvattende prestatie, te weten 'sturen op balans op de woningmarkt'. Bij deze prestatie verwijst de provincie

³¹ Voor het onderdeel leren geeft de provincie bijvoorbeeld aan dat partijen behoefte hebben aan kennis onder andere ten aanzien van bouw, transformatie, verduurzaming van de woningvoorraad en mogelijkheden voor semipermanente bewoning. De provincie wil kennisleemtes inventariseren die benut worden in een systeem waarbij partijen elkaars vragen beantwoorden ('kennismakelaar'). Bron: PS/2016/716 Statenvoorstel Stadsbeweging, p. 7.

³² PS/2016/763 Statenvoorstel Verbreding opdracht Herstructureringsmaatschappij Overijssel, p. 2.

naar de ambitie voor de woonomgeving uit de Omgevingsvisie. Deze ambitie vat zij samen als “de juiste woning op de juiste plek”. De indicator die hoort bij deze prestatie is de verhouding tussen de gemeentelijke plancapaciteit van alle Overijsselse gemeenten voor de komende tien jaar en de prognose van de vraag naar woningen in geheel Overijssel voor diezelfde periode. Deze indicator is gericht op de balans van de kwantitatieve vraag en aanbod.

Figuur 1: Doel, prestatie(s) en indicator(en) wonen in begrotingen 2015 t/m 2018



Bron: Provincie Overijssel. Begroting 2015 t/m 2018 - Figuur Rekenkamer Oost-Nederland.

Thema's wonen

De provincie Overijssel stelt in haar begrotingen vanaf 2016 dat - in de huidige tijd en woningmarkt waarin transformatie en herstructurering belangrijker zijn dan uitbreiding - de belangrijkste opgaven zijn:

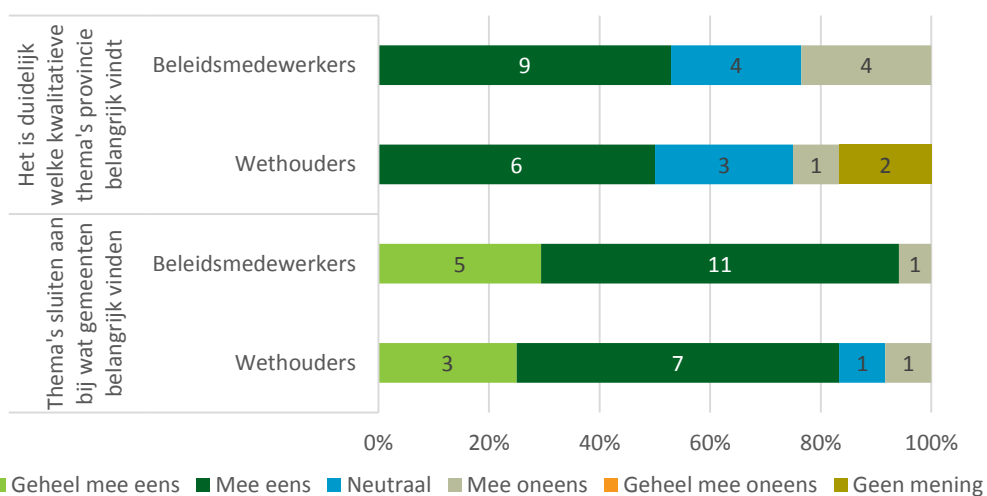
1. huisvesten bijzondere doelgroepen;
2. veranderende woon- en zorgvraag;
3. stedelijke vernieuwing;

- 4. transformatie bestaande voorraad en
- 5. toekomstvast programmeren.

De provincie heeft begin 2016 woonafspraken met gemeenten gemaakt over deze thema's. Hier gaan we in [paragraaf 4.1.2](#) dieper op in.

Uit onze enquête onder gemeenten (zie groene kader) blijkt dat het voor ongeveer de helft van de beleidsmedewerkers en wethouders duidelijk is welke thema's de provincie belangrijk vindt. Ongeveer een kwart antwoordt neutraal (niet mee eens/niet mee oneens). Bovengenoemde thema's sluiten aan bij wat gemeenten belangrijk vinden, zo komt uit de enquête naar voren. Er zijn hierbij geen verschillen tussen de regio Twente en West-Overijssel.

Figuur 2: Gemeenten over kwalitatieve thema's



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

Enquête onder gemeenten

De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in maart 2018 een enquête gehouden onder beleidsmedewerkers en wethouders wonen van Overijsselse 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%. Voor meer informatie over de enquête zie [bijlage 1](#).

3.2 Rolinvulling

Norm

- De provincie heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen duidelijk beschreven in haar beleid.

Bevindingen

- De provincie ziet voor zichzelf verschillende soorten rollen op het gebied van wonen. Zij stelt dat om te zorgen voor balans tussen vraag en aanbod op (boven)regionaal niveau regie nodig is en geeft aan een rol voor zichzelf te zien bij de regionale afstemming. Dat gaat om het erop toezien dat afstemming plaatsvindt en het proces daartoe faciliteren. De term 'sturing' komt ook meermalen terug waarbij expliciet wordt aangegeven dat de sturing op het thema programmering is versterkt.
- De rol van de provincie verschilt per thema. Bij programmering is deze rol meer sturend en bij andere thema's bijvoorbeeld meer stimulerend en ondersteunend.
- Voor het grootste deel van de beleidsmedewerkers en bijna alle wethouders is duidelijk welke rol de provincie heeft bij wonen. Ongeveer twee derde van hen vindt dat het provinciale belang (balans woningmarkt) duidelijk in de provinciale rolinvulling terugkomt. Er wordt verschillend gedacht over of de provincie haar rol te strak invult of niet.
- De provincie beschrijft een ontwikkeling bij zichzelf van een focus op met name (het kwantitatieve deel van) programmering naar meer aandacht voor kwalitatieve thema's. Het merendeel van de beleidsmedewerkers en wethouders vindt dat de provincie vooral op aantallen woningen stuurt. Een deel ziet wel dat de provincie meer stuurt op kwaliteit dan voorheen, maar dat geldt lang niet voor iedereen. De ontwikkeling wordt dus deels herkend.

Provincie over de invulling van haar rol bij wonen

Bij wonen ziet de provincie meerdere soorten rollen voor zichzelf (zie tabel 7). Dit loopt uiteen van faciliteren tot controleren.³³

Bij het zorgen voor duurzame balans tussen vraag en aanbod is op (boven)regionaal niveau regie nodig, zo geeft de provincie aan.³⁴ Hiervoor hanteert zij ook wel de terminologie 'sturen op balans'.³⁵ De sturende rol bij het onderdeel programmeren is sterker dan voorheen, zo stelt de provincie. Hier hebben PS met besluiten over doorzettingskracht voor gekozen (zie verdere toelichting in [paragraaf 4.1.2](#)).

De provincie ziet een rol voor zichzelf bij de regionale samenwerking/afstemming. Hiervoor wordt enerzijds in beleidsdocumenten³⁶ en interviews de term 'sturen'

³³ Begroting provincie Overijssel, prestatie 1.1.3 Balans op de woningmarkt & interview met de provincie.

³⁴ Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 83.

³⁵ Begroting provincie Overijssel, prestatie 1.1.3 Balans op de woningmarkt.

³⁶ PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmablan), p. 1 en 3.

gebruikt. Aangegeven wordt dat de provincie stuurt op regionale samenwerking, bijvoorbeeld door gemeenten bijeen te brengen en door met de verordening een stok achter de deur te creëren. Anderzijds gebruikt de provincie de termen ‘toezien op’ en ‘faciliteren’ voor haar rol bij de regionale afstemming. Hierbij wordt het organiseren van overleggen in de regio als voorbeeld van faciliteren van het proces genoemd.³⁷

Tabel 7: Rol wonen per kader

Kaders	Rol			
	Faciliteren	Sturen	Regie	Toezien / controleren
Omgevingsvisie 2017 (aanbod woonmilieus)			X	
Omgevingsverordening 2017 (toelichting titel woningbouw)	X			X
Programma wonen 2012-2016		X		X
Begroting 2016-2018 (prestatie 1.1.3)	X	X		X

Bron: *Omgevingsvisie Overijssel 2017, Omgevingsverordening Overijssel 2017, programma wonen provincie Overijssel 2012-2016, begrotingen 2016 t/m 2018 provincie Overijssel - bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.*

De provincie geeft in interviews aan dat haar rol verschilt per thema. Bij het thema programmering is de rol groot. De provincie is sturend en kan eventueel ingrijpen bij overcapaciteit. Bij een thema als wonen en zorg is de rol van de provincie anders, namelijk meer stimulerend en verbindend. Een reden dat aandacht vanuit de overheid voor dergelijke kwalitatieve thema's nodig is, is dat hiervoor vanuit de markt minder interesse in is vanwege de beperktere rendabiliteit. Op de huisvesting van statushouders door gemeenten houdt de provincie toezicht en daar probeert zij hen ook bij te helpen (bv. met de subsidie huisvesting statushouders). Betaalbaarheid noemt de provincie een voorbeeld van een concreet onderwerp waar zij zeer beperkte invloed op heeft. Daarom is gekozen dat bij gemeenten en corporaties te laten; de provincie ondersteunt bijvoorbeeld wel een pilot om een goedkope woning te realiseren (zie paragraaf 4.1.4).

Gemeenten over de provinciale rolinvulling bij wonen

Voor driekwart van de beleidsmedewerkers is het duidelijk welke rol de provincie heeft op het gebied van wonen (zie figuur 3). Voor bijna alle wethouders is dit zo. Hierbij zijn er geen opmerkelijke verschillen tussen de regio Twente en West-Overijssel.

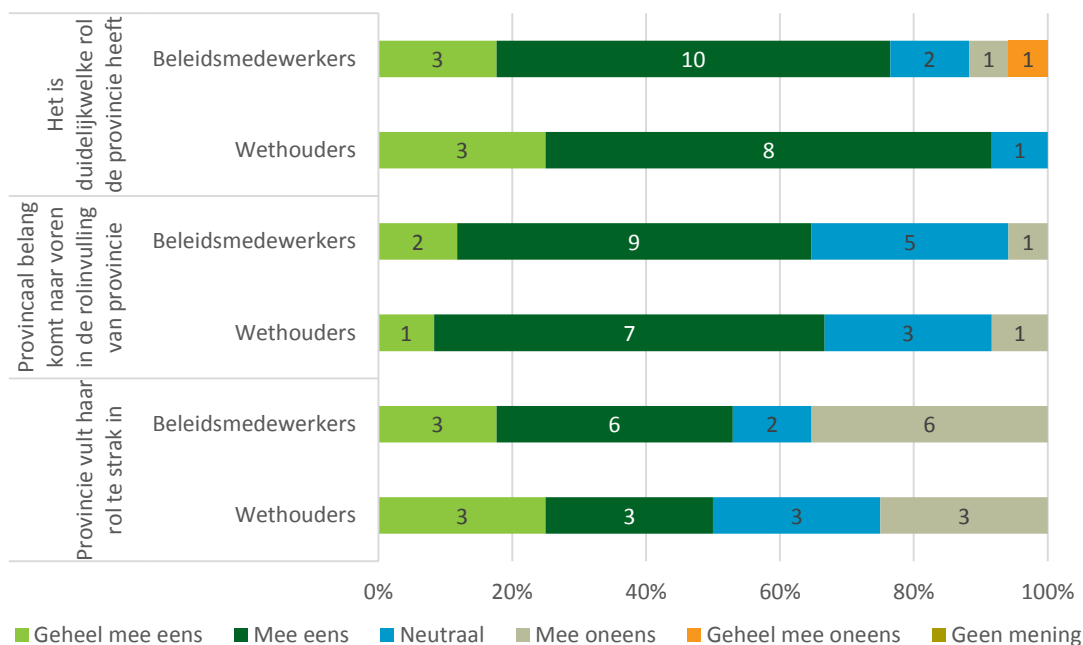
In de vorige paragraaf gaven we aan wat de provincie als haar belang ziet: balans in vraag en aanbod op de woningmarkt. Ongeveer twee derde van de beleidsmedewerkers en wethouders is van mening dat dit belang duidelijk in de rolophulling van de provincie terug komt. Ook bij deze stelling zijn er geen verschillen tussen de regio's.

³⁷ *Omgevingsverordening Overijssel 2017, p. 190.*

De helft van de wethouders en iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers zijn van mening dat de provincie haar rol te strak invult. Hier staat tegenover dat bijna een kwart van de wethouders en een derde van de beleidsmedewerkers niet vindt dat de provinciale rolinvulling te strak is. Bij deze vraag is er een verschil tussen de regio's: in West-Overijssel is men meer van mening dat de provincie haar rol te strak invult dan in Twente. Uit de toelichtingen van de beleidsmedewerkers en wethouders wordt geen verklaring voor dit verschil tussen de regio's duidelijk.

Ook in de antwoorden op de open vraag wat de provincie niet meer zou moeten doen kwam meermalen het te strak sturen op aantallen terug. Bij wat de provincie nog meer zou moeten doen, kwam het kijken naar de lokale behoefte/situatie en het leveren van maatwerk enkele keren terug.

Figuur 3: Gemeenten over rolinvulling provincie



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

Sturing op kwantiteit en kwaliteit

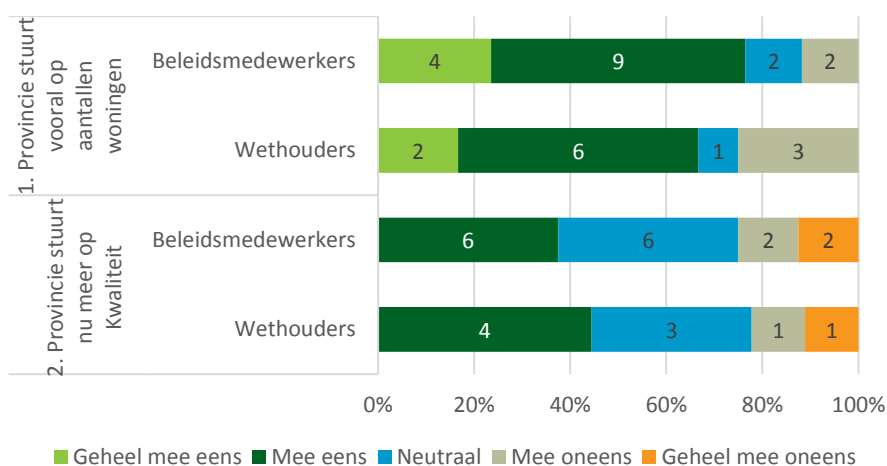
De provincie beschrijft in interviews een ontwikkeling bij zichzelf van de focus op kwantiteit (programmering) naar meer aandacht voor kwalitatieve thema's zoals wonen en zorg. Zij benadrukt dat het sturen op kwantiteit nodig is om het gesprek over kwalitatieve thema's te kunnen voeren. Als dit niet wordt gedaan, blijven gemeenten discussiëren over het maximaal aantal te bouwen woningen in plaats van over de kwaliteit van de bouwplannen. Daarom is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd op het op orde brengen van de programmering. In eerste instantie met name met het kwantitatieve deel daarvan (grote programmeringsvraagstukken). Maar later ook op de kwalitatieve kant, zodat goede plannen behouden en slechte plannen geschrapt worden. De provincie heeft zich hierbij niet inhoudelijk bemoeid met de plannen zo

geeft zij aan, maar was wel aanwezig bij gesprekken en heeft erop toe gezien dat gemeenten keuzes over plannen maakten. Nu de programmering op orde is, verschuift de aandacht meer naar de kwalitatieve thema's zo stelt de provincie.

De provincie geeft in interviews aan dat kwantiteit en kwaliteit geen aparte onderdelen zijn, maar een duidelijke link hebben. De kwantitatieve kant van programmering is dat er voldoende / niet te veel gebouwd wordt, het kwalitatieve aspect in programmering is dat er gebouwd wordt voor de juiste doelgroep en op de juiste plek (bij dit laatste geldt inbreiding voor uitbreiding). Daarbij is het ook belangrijk dat gekeken wordt naar de kwaliteit van de bestaande voorraad (bv. verduurzaming, levensbestendigheid).

Van de gemeentelijke beleidsmedewerkers geeft iets meer dan drie kwart aan dat de provincie vooral op aantallen woningen stuurt (zie figuur 4). Twee derde van de wethouders vindt dit. Verder geeft ongeveer twee vijfde van de beleidsmedewerkers en wethouders aan dat de provincie meer dan voorheen stuurt op kwaliteit. Eenzelfde deel staat hier neutraal in. De ontwikkeling die de provincie beschrijft van de focus op kwantiteit naar meer aandacht voor kwaliteit, lijkt dus door sommige respondenten herkend te worden maar lang niet door iedereen.

Figuur 4: Gemeenten over kwantiteit en kwaliteit



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Overijsselse 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

- De provincie beschrijft in de Omgevingsverordening 2017 welke wettelijke instrumenten zij voor de ruimtelijke ordening heeft en wat haar sturingsfilosofie hierbij is. Het uitgangspunt van de provincie is gemeenten vooraf te wijzen op provinciale belangen zodat zij hier rekening mee kunnen houden in bestemmingsplannen (zogenoemde 'voorkantsturing') en pas als dit niet werkt het juridische instrumentarium in te zetten. Hierbij sluit de provincie op voorhand geen enkel instrument uit.
- De provincie noemt in de Omgevingsvisie 2017 vier instrumenten die zij inzet om haar ambities voor het aanbod van woonmilieus te bereiken. Dit zijn: regels in de Omgevingsverordening, (prestatie)afspraken, subsidies & fondsen en kennis verwerven & delen. Per instrument geeft zij voorbeelden van wat daaronder valt.

Instrumenten aanbod van woonmilieus

Voor het aanbod van woonmilieus geeft de provincie aan verschillende instrumenten in te zetten (zie tabel 8). Het gaat daarbij voor het merendeel om niet-juridische instrumenten.

Tabel 8: *Instrumenten aanbod van woonmilieus*

Instrument	Toelichting
Regels in de verordening	<ul style="list-style-type: none">• Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking (principe van concentratie en zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik) (titel 2.1) in combinatie met titel 2.2 (regionale programmering woningbouw)• principe van concentratie (artikel 2.1.2)• regionale programmering woningbouw (titel 2.2)
(Prestatie)-Afspraken	<ul style="list-style-type: none">• woonafspraken met gemeenten (over aanbod en kwaliteit van woonmilieus)• afspraken over stedelijke vernieuwing
Subsidies en fondsen	<ul style="list-style-type: none">• programma Nieuwe Energie Overijssel (voor het energiezuinig maken van woningen)
Kennis verwerven en delen	<ul style="list-style-type: none">• monitoring realisatie woonafspraken• prognoses, woningbehoefte, onderzoeken (kwantitatief)• organiseren symposia en bijeenkomsten over stedelijke vernieuwing

- pilots over onder andere aanpasbaarheid van (tijdelijke) woningen, klimaatbestendigheid woonmilieus en energietransitie
- afstemmingsoverleg tussen gemeenten (bijvoorbeeld ten aanzien van huisvesting van bijzondere doelgroepen als statushouders)

Bron: *Omgevingsvisie Overijssel 2017*, p. 83.

In [paragraaf 4.1](#) gaan we in op de inzet van de instrumenten voor wonen in de praktijk. Daarbij is er aandacht voor wat bovenstaande instrumenten inhouden en hoe deze functioneren in de praktijk.

Juridisch instrumentarium

In [paragraaf 2.2.1](#) beschreven we welke wettelijke instrumenten de provincie tot haar beschikking heeft om doorwerking haar ruimtelijke beleid te bevorderen. Uit tabel 8 blijkt dat de provincie - met uitzondering van de verordening - voor het aanbod van woonmilieus geen van deze wettelijke instrumenten specifiek heeft genoemd. Zij benoemt en beschrijft in de Omgevingsverordening echter wel over welke juridische instrumenten zij op basis van de Wet ruimtelijke ordening beschikt. Ook beschrijft zij hierbij haar sturingsfilosofie bij dit Wro-instrumentarium. Hierbij verwijst ze naar het document 'Sturen en samenwerken onder de nieuwe Wro' uit 2008 waarin deze sturingsfilosofie is vastgelegd. Het uitgangspunt van de provincie is dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn om de 'gewenste goede' ruimtelijke ordening vast te leggen in bestemmingsplannen. Hierbij wordt er van uit gegaan dat gemeenten rekening houden met het provinciale belang. De provincie zal door middel van voorkantsturing tijdig helder maken hoe volgens haar rekening moet worden gehouden met dat provinciale belang. Zorgt overleg niet tot het veilig stellen van het provinciale belang, dan zet de provincie haar juridisch instrumentarium in. Daarbij sluit zij op voorhand geen enkel instrument (zienswijze, beroep, reactieve aanwijzing) uit.³⁸

De provincie wil als volgt inzetten op het realiseren van haar belangen:

- accent op samenwerking, overleg en voorkantsturing;
- realisatie door (voor-)overleg en (prestatie-)afspraken;
- bij strijdigheid: zienswijze geven, eventueel gevolgd door reactieve aanwijzing/beroep.

Over de verordening geeft de provincie aan dat zij die inzet als dit selectief en doelmatig is, van belang voor de positie van de bewoners, als het Rijk dit eist of ter voorkoming van extra regels in een Algemene Maatregel van Bestuur³⁹. Andere instrumenten zoals het inpassingsplan en de proactieve aanwijzing zegt de provincie selectief in te zetten.⁴⁰

In verschillende interviews is het belang van voorkantsturing/-samenwerking en overleg ook voor wonen benadrukt. Daarnaast werd aangegeven dat het uitgangspunt is dat gemeenten goed in staat zijn zelf plannen met betrekking tot wonen te ontwikkelen en te beoordelen wat goede plannen zijn.

³⁸ *Omgevingsverordening Overijssel 2017, paragraaf 0.2.3 Sturen en samenwerken onder de Wro.*

³⁹ *Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is een besluit van de regering waarin wettelijke regels nader worden uitgewerkt.*

⁴⁰ *Omgevingsverordening Overijssel 2017, paragraaf 0.2.3 Sturen en samenwerken onder de Wro.*

3.4 Financiële kaders

Bevindingen

- PS stellen financiële kaders op het niveau van de prestatie Sturen op balans op de woningmarkt.
- Onder deze prestatie vallen procesgeld voor het afsluiten en uitvoeren van de prestatieafspraken en de subsidieregeling huisvesting statushouders. Door die laatste regeling is het budget voor de prestatie sterk gestegen.
- Middelen voor bijvoorbeeld de verduurzaming van woningen en stedelijke vernieuwing vallen onder andere prestaties in de begroting.

De financiële kaders voor wonen worden gesteld in de begroting bij prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt (zie tabel 9).

Tabel 9: Lasten 2016 - 2018 (begroot en gerealiseerd) prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt (x 1.000)

	Primitief begroot	Actueel begroot	Gerealiseerd
2018	1.457	N.v.t.	N.v.t.
2017	177	2.132	1.139
2016	130	614	591

Bron: Provincie Overijssel. Begrotingen 2016 t/m 2018 en Jaarverslag 2016 t/m 2017.

29

Tabel 9 laat zien dat er in 2017 meer was uitgegeven dan oorspronkelijk was begroot, maar minder was uitgegeven dan actueel begroot. Dit komt door de subsidieregeling voor de huisvesting van statushouders (zie [paragraaf 4.1.3](#)). Eerst werd gedacht dat er behoefte zou zijn aan meer budget dan in eerste instantie in de begroting was opgenomen.⁴¹ Daarom werd een begrotingswijziging doorgevoerd. De begrote lasten zijn echter niet allemaal besteed, omdat de instroom van statushouders half 2017 sterk afnam. De uitvoering van de subsidieregeling is vervolgens aangepast, omdat er nog steeds druk op de sociale huurwoningsector is.⁴² Ook in 2018 worden er middelen beschikbaar gesteld voor de subsidieregeling.⁴³ De subsidieregeling voor statushouders vormt dus een groot deel van de middelen voor de prestatie Sturen op balans op de woningmarkt. Navraag bij de provincie leert dat er voor de jaren 2015 t/m 2017 ook ongeveer € 200.000 per jaar was als procesgeld voor het afsluiten en uitvoeren van de woonafspraken.

Eerder is genoemd dat het beleidsterrein wonen raakvlakken heeft met andere programma's zoals energie. Tabel 9 geeft dan ook niet een volledig beeld van hoeveel

⁴¹ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017. Prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt. Toelichting op de begrotingswijzigingen in het financieel overzicht.

⁴² Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017. Prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt. Toelichting op de financiën.

⁴³ Het subsidieplafond in 2018 ligt op € 500.000 (Bron: <https://www.overijssel.nl/@208646/huisvesting/>, laatst geraadpleegd mei 2018).

geld naar wonen gaat in de brede zin des woord. De zogenoemde energetische maatregelen worden uitgevoerd via het programma Nieuwe Energie. Dit valt onder een andere prestatie (2.2.1) in de begroting. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de middelen die worden ingezet in het kader van de Stadsbeweging (prestatie 1.3.2).

Voor het programma Nieuwe Energie 2017-2023 is in totaal € 40 mln. beschikbaar gesteld door PS. Hiervan is circa € 12 mln. (indicatief) voor energiemaatregelen voor de bestaande voorraad.⁴⁴ Voor de Stadsbeweging stelden PS een investeringsbudget van € 10 mln. beschikbaar voor de periode 2016-2019. Dit wordt ingezet om actieve inwoners, ondernemers/bedrijven en andere partijen te ondersteunen en stimuleren in de doorontwikkeling van initiatieven en activiteiten voor braakliggende gebieden en leegstaande gebouwen (zie tabel 6). Dit raakt aan wonen, maar is breder dan dat.

⁴⁴ PS/2016/1046 Statenvoorstel Investeringsvoorstel programma Nieuwe Energie 2017-2023, p. 5.

4 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.

Inzet instrumenten

- De provincie maakt gebruik van de volgende instrumenten om haar ambitie voor wonen te bereiken: regels in de verordening, afspraken en overleg met gemeenten, subsidies en fondsen, kennis verwerven en delen. Het Wro-instrumentarium (zienswijze, reactieve aanwijzing, beroep) zet de provincie zeer beperkt in. Dit is ook haar streven; zij probeert inzet hiervan te voorkomen door in periodiek ruimtelijk overleg met gemeenten haar belangen vroegtijdig duidelijk te maken. Dit ruimtelijk overleg wordt voorafgaand aan en in samenhang met het verplichte wettelijke overleg gevoerd.

[Vervolg bevindingen op de volgende pagina]

Vervolg bevindingen

- De regionale afstemming is door de provincie gestimuleerd door op regionaal niveau woonafspraken te maken met gemeenten (waren tot 2016 bilaterale afspraken). De meeste afspraken gaan over het onderdeel programmering waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van overcapaciteit. Bij de afspraken over kwalitatieve thema's zijn de doelen minder duidelijk en de afspraken veelal gericht op kennisverwerving en -deling. De afspraken in de twee regio's zijn voor het grootste deel hetzelfde. Er wordt door respondenten bij gemeenten verschillend gedacht over in hoeverre de regionale afspraken hebben bijgedragen aan een betere afstemming tussen gemeenten en aan het meer denken aan het regionale belang door gemeenten.
- De verordening is in 2016 aangepast op het onderdeel woningbouw. Deze vormt de juridische achtervang voor de woonafspraken: tekent een gemeente de afspraken niet, dan mag hij op basis van de verordening minder bestemmen en moet hij sneller overcapaciteit schrappen. Gemeentelijke beleidsmedewerkers denken verschillend over of de verordening bijdraagt aan de balans tussen woonbehoefte en -aanbod.
- De provincie zet met name subsidies en fondsen in voor de verduurzaming van woningen. Ook is er een subsidieregeling gericht op de huisvesting van statushouders. Gemeenten kunnen alleen gebruik maken van de subsidieregelingen gericht op verduurzaming van woningen als zij de woonafspraken hebben ondertekend.
- De provincie heeft kennis verworven en gedeeld door:
 - het trekken en financieren van een planmonitor wonen waarin op gemeentelijk (en desgevolgd ook regionaal en provinciaal) niveau de harde plancapaciteit en de behoefte aan woningen tegen elkaar kan worden afgezet;
 - het organiseren en faciliteren van meerdere bijeenkomsten en pilots en
 - het (mede laten) uitvoeren van verschillende onderzoeken en de financiering van juridisch advies.

Gemeentelijke beleidsmedewerkers zijn positief over de verschillende vormen waarop de provincie kennis verwerft en deelt. Alleen over de planmonitor verschillen de meningen.
- De provincie bewaakt de regionale afstemming door betrokkenheid bij regionale afstemmingsoverleggen, zicht te houden op het doel (balans tussen vraag en aanbod) middels de planmonitor wonen en door halverwege de looptijd van de woonafspraken een midterm review uit te voeren.

4.1.1 Omgevingsverordening

Eén van de instrumenten die de provincie in haar Omgevingsvisie noemt als instrument voor het aanbod van woonmilieus zijn de regels in de verordening. Er zijn twee zogenoemde

‘titels’ in de Omgevingsverordening die (in combinatie) in het bijzonder belangrijk zijn voor wonen, namelijk:

- a. Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking (titel 2.1), waarbij met name het principe van concentratie en het zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik relevant zijn en
- b. Regionale programmering woningbouw (titel 2.2).⁴⁵

a. Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking

In het Besluit ruimtelijke ordening is een zogenoemde Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen als procesvereiste voor gemeenten. Die eis houdt in dat wanneer een gemeente een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt in een bestemmingsplan, zij in dit plan:

- de behoefte aan die ontwikkeling moet omschrijven en
- (als die ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt buiten het bestaande stedelijke gebied) moet motiveren waarom niet binnen het bestaande stedelijke gebied in die behoefte kan worden voorzien.

De provincie Overijssel schrijft in haar Omgevingsverordening een nadere invulling aan deze nationale ladder te geven. Dit wordt de “Overijsselse ladder duurzame verstedelijking” genoemd. Hierbij legt de provincie een link met het principe van concentratie, zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en de wijze waarop zij invulling geeft aan de regionale programmering van onder meer woningbouw.⁴⁶

Principe van concentratie

De artikelen in de Omgevingsverordening die gaan over het principe van concentratie (2.1.2) betekenen voor wonen⁴⁷ dat er alleen gebouwd mag worden om te voldoen aan de lokale behoefte en de behoefte van bijzondere doelgroepen. Hier zijn drie uitzonderingen op:

- als het om gebieden gaat die onderdeel zijn van stedelijke netwerken mag er gebouwd worden voor een bovenregionale behoefte (art. 2.1.2 lid 2). De stedelijke netwerken zijn: Zwolle Kampen Netwerkstad, de Netwerkstad Twente en de Stedendriehoek-Deventer (art. 2.1.1. lid n);
- als het gaat om streekcentra mag er gebouwd worden voor een regionale behoefte als dit past binnen de regionale programmering van de regio (art. 2.1.2 lid 3). Streekcentra zijn: de kernen Steenwijk en Hardenberg (art. 2.2.2 lid o);
- als het past binnen de regionale programmering van een regio mag er gebouwd worden voor (een deel van) de behoefte van een buurgemeente (art. 2.1.2 lid 4).⁴⁸

Zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik

De principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik hebben tot doel om onnodig ruimtebeslag op de Groene Omgeving tegen te gaan.⁴⁹ Het artikel 2.3.1 over zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik kent twee leden. Het eerste lid houdt in dat een gemeente met een bestemmingsplan met daarin stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag op de Groene omgeving leggen aannemelijk moet maken:

⁴⁵ Gebaseerd op opsomming in de Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 83.

⁴⁶ Omgevingsverordening Overijssel 2017, paragraaf 0.2.5 Barro en Bro.

⁴⁷ De artikelen hebben niet alleen betrekking op woningbouw, maar ook op de aanleg van bedrijventerreinen en het realiseren van voorzieningen.

⁴⁸ Alinea gebaseerd op: Omgevingsverordening Overijssel 2017. Artikel 2.1.2 Principe van concentratie gecombineerd met artikel 2.1.1. Begripsbepalingen.

⁴⁹ Omgevingsverordening Overijssel 2017, p. 185.

- dat er voor deze opgave “in redelijkheid” geen ruimte beschikbaar is binnen het bestaande bebouwd gebied⁵⁰ en de ruimte binnen het bestaand bebouwd gebied ook niet geschikt te maken is door herstructurering en/of transformatie;
- dat mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik binnen het bestaand bebouwd gebied optimaal zijn benut.

Het tweede lid houdt in dat bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving alleen mogen voorzien in ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag leggen door bouwen en verhardten anders dan de uitleg van steden en dorpen wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande erven en/of bebouwing in de Groene Omgeving ‘in redelijkheid’ niet mogelijk is;
- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

b. Regionale programmering woningbouw

In de Omgevingsverordening Overijssel 2017 is een specifieke onderdeel dat gaat over woningbouw (titel 2.2). Samengevat staat daarin dat:

- gemeenten maximaal 80% van de actuele behoefte aan woningbouw mogen bestemmen. In het kader van de woonafspraken kan een hoger percentage worden aangehouden met een maximum van 100%;
- onderzoek naar woningbouw om de twee jaar moet worden geactualiseerd. GS stellen nadere eisen vast waar dit onderzoek aan moet voldoen. Als een gemeente het onderzoek niet tijdig actualiseert, kunnen GS dat doen;
- gemeenten twee jaar de tijd krijgen om het te veel aan capaciteit van wonen te schrappen. Voor gemeenten waar woonafspraken van toepassing zijn, geldt de termijn die in deze afspraken staat;⁵¹
- plannen voor nieuwe woningen waar geen afspraken over zijn gemaakt, gebaseerd moeten zijn op actueel onderzoek waar gemeenten in de regio en Gedeputeerde Staten mee hebben ingestemd.

Provincie en gemeenten over de verordening

De provincie benadrukt in interviews het belang van de verordening als juridisch vangnet (‘stok achter de deur’) voor de ondertekening en naleving van de woonafspraken.⁵² Idee hierachter is dat een gemeente die zich ‘onttrekt aan de regionale afstemming over wonen’ een extra risico kan vormen voor de andere gemeenten die wel moeite doen om afstemming te zoeken.

Uit onze enquête blijkt dat beleidsmedewerkers verschillend denken over of de verordening bijdraagt aan de balans tussen de woonbehoefte en het woonaanbod op regionaal niveau. Iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers is van mening dat de verordening hier wel

⁵⁰ In de verordening (artikel 2.1.1 onder h) wordt bestaand bebouwd gebied in de eerste plaats gedefinieerd als de gronden die op grond van geldende bestemmingsplannen benut kunnen worden voor stedelijke functies. Daarnaast wordt daartoe gerekend die gebieden die in een voorontwerp-bestemmingsplan bestemd worden voor stedelijke functies voor zover daarover schriftelijk een positief advies is uitgebracht door de provinciale diensten. De provincie Overijssel kiest voor een verbale aanduiding van het bestaand bebouwd gebied en geeft die niet zelf op kaart aan.

⁵¹ In de woonafspraken 2016-2020 wordt een termijn van drie jaar genoemd.

⁵² Dit komt ook in beleidsdocumenten terug. Zie bijvoorbeeld PS/2017/119 Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 13.

aan bijdraagt en bijna een derde is van mening dat dit niet het geval is. Hierbij zijn in de toelichting enkele opmerkingen gemaakt dat het instrument verordening en de strakke invulling daarvan niet stroken met gelijkwaardigheid, wederzijdse afspraken en vertrouwen.

Verschil verordening 2009 en 2017

De huidige Omgevingsverordening is in april 2017 vastgesteld door PS. Deze verordening verschilt op enkele punten van de eerste Omgevingsverordening uit 2009.

Verschil woningbouw

In de Omgevingsverordening 2009 stelde de provincie eisen aan de onderbouwing van de bestemmingsplannen voor nieuwe woningbouwlocaties. Die nieuwe woningbouwlocatie moest in overeenstemming zijn met een woonvisie waarover overeenstemming was bereikt met de buurgemeenten en GS.⁵³ Deze onderbouwing van woningbouw vanuit gemeentelijke woonvisies is niet meer in de Omgevingsverordening 2017 terug te vinden. De provincie is namelijk afgestapt van deze sturingswijze. Hier noemen GS twee redenen voor:

- de afstemming tussen gemeenten was suboptimaal, omdat deze achteraf (nadat een gemeente een woonvisie had opgesteld) plaatsvond;⁵⁴
- het systeem van instemming op woonvisies was niet geschikt om tussentijds bij te sturen als bleek dat de actuele woningbehoefte achterblijft bij wat eerder voor de lange termijn was voorzien. Dat kwam doordat woonvisies, gezien hun aard, gericht zijn op een langere periode (10 jaar en langer).⁵⁵

Tegenwoordig stuurt de provincie via woonafspraken die op regionaal niveau met gemeenten zijn gemaakt. Zoals eerder in deze paragraaf is toegelicht, zijn de regels in de Omgevingsverordening bedoeld als juridisch vangnet onder die woonafspraken.⁵⁶ Er zijn op een aantal punten scherpere eisen gesteld voor gemeenten die de woonafspraken niet ondertekenen dan wel niet nakomen. Zo mogen die gemeenten minder bestemmen (80% i.p.v. 100%) en krijgen zij minder tijd voor het schrappen van overcapaciteit (twee i.p.v. drie jaar).

Deze aanpassing van het onderdeel woningbouw in de verordening is het gevolg van enkele PS-besluiten (zie figuur 5). Allereerst besloten PS op 2 juli 2014 dat GS een voorstel voor wijziging van de verordening zouden doen waarbij (onder andere) de mogelijkheden tot het terugdringen van overprogrammering en het creëren van doorzettingskracht zou worden bekeken.⁵⁷ Vervolgens besloten PS op 18 februari 2015 dat de Omgevingsverordening voor woningbouw en werklocaties zou worden aangepast en welke uitgangspunten hierbij golden. Uitgangspunten waren bijvoorbeeld dat gemeenten verplicht worden om prognoses te hanteren en een nog te onderbouwen tijd krijgen om het teveel aan capaciteit weg te

⁵³ Wanneer schriftelijk werd onderbouwd dat 'in redelijkheid' geen overeenstemming kon worden bereikt met een buurgemeente, konden de overeenstemming met GS in plaats van de verplichte overeenstemming met buurgemeenten treden. Hiervoor moest worden aangetoond dat de woningbouw past binnen de provinciale visie op woningbouwprogrammering.

⁵⁴ PS/2014/389 Statenvoorstel Wonen uitvoering motie Renkema c.s. Vervolg prestatieafspraken na 2015, p. 4.

⁵⁵ Toelichting titel 2.2 woningbouw Omgevingsverordening 2017.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld PS/2017/119 Vaststelling Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 13.

⁵⁷ Amendement Renkema c.s. welke door uw Staten is aangenomen bij de behandeling van ons voorstel over het vervolg van de prestatie-afspraken wonen (PS/2014/389).

bestemmen.⁵⁸ In hetzelfde besluit droegen PS het college van GS op om eind 2015 een tekstvoorstel voor aanpassing van de Omgevingsverordening aan hen voor te leggen. GS hebben dit op 15 december 2015 gedaan. PS stelden deze concept-tekst op 17 februari 2016 vast. De gehele Omgevingsverordening is in april 2017 vastgesteld. De regels die daarin stonden over woningbouw zijn gelijk aan de concept-tekst zoals PS die februari 2016 hadden vastgesteld. De provincie gaf aan dat op verzoek van enkele gemeenten de toelichting op de regels over woningbouw wel op enkele punten is verduidelijkt.⁵⁹

Figuur 5: Tijdslijn relevante besluiten Omgevingsverordening onderdeel woningbouw



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Vershil principe van concentratie en zuinig & zorgvuldig ruimtegebruik

Behalve de titel woningbouw zijn ook de principes van concentratie en zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik relevant voor wonen. Hierbij is op een aantal punten de Omgevingsverordening 2017 gelijk aan die uit 2009. Er is bijvoorbeeld voortgezet dat:

- stedelijke netwerken mogen voorzien in (boven)regionale behoefte,
- Hardenberg en Steenwijk de status van streekcentrum hebben en
- steden en dorpen buiten de stedelijke netwerken mogen voorzien in lokale behoefte.⁶⁰

Ook zijn er enkele verschillen:

Tabel 10: Verschillen principe van concentratie, zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik Omgevingsverordening Overijssel 2009 en 2017

Onderdeel	Vershil
Principe van concentratie	Voor de Streekcentra (Steenwijk en Hardenberg) is expliciet geformuleerd dat de eis van extra mogelijkheden voor bijvoorbeeld woningbouw moet passen binnen de (afspraken over) regionale programmering. Dit beargumenteert de provincie als volgt: De extra mogelijkheden die toegekend kunnen worden aan de streekcentra voorzien in een vraag vanuit de regio. Deze extra mogelijkheden hebben gevolgen voor de programmering van andere gemeenten in de regio. De verantwoordelijkheid voor de regionale afstemming ligt bij gemeenten in de regio. Hier past niet bij dat de streekcentra en de provincie afspraken maken over extra mogelijkheden om te voorzien in een regionale vraag, zonder de regio daarin te horen.

⁵⁸ Andere uitgangspunten waren: dat gemeenten worden verplicht om periodiek behoefteanalyses voor woningbouw en werklocaties op te stellen, dat na elke actualiseringslag opnieuw een termijn begint waarin de dan geconstateerde overcapaciteit kan worden weggewerkt en dat wat gemeenten met elkaar en met GS hebben afgesproken, wordt vastgelegd/of hebben vastgelegd in (regionale) woonvisies en afspraken.

⁵⁹ Er is duidelijk gemaakt dat de gemeenten die de woonafspraken hebben getekend ervan uit mogen gaan dat zij voldoen aan de eisen die betreffend artikel stelt aan de onderbouwing van woningbouwplannen met een actueel onderzoek woningbouw. Daarnaast is er expliciet gemaakt dat er geen opdracht tot schrappen van overcapaciteit ligt, als de woningbouwmogelijkheden passen binnen de woonafspraken (Bron: PS/2017/119 Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 13)

⁶⁰ PS/2017/119 Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, p. 5.

Zuinig en
zorgvuldig
ruimtegebruik

Voorheen waren er twee onderdelen met als uitgangspunt 'inbreiding geldt voor uitbreiding' namelijk: de SER-ladder en de principes voor zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Deze onderdelen zijn nu samengevoegd in één artikel. De benaming SER-ladder is geschrapt om verwarring met de Ladder voor duurzame verstedelijking te voorkomen.

Bron: *Samenvatting Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS/2017/119 Vaststelling Omgevingsvisie en verordening, p. 12.*

4.1.2 (Prestatie)afspraken

Eén van de instrumenten die de provincie in haar Omgevingsvisie noemt als instrument voor wonen zijn (prestatie)afspraken. Hierbij gaat het om de woonafspraken die GS januari 2016 hebben gesloten met de colleges van B&W van West-Overijsselse en Twentse gemeenten. De afspraken zijn grotendeels vergelijkbaar. De afspraken gelden voor de periode 2016-2020.

4.1.2.1 Inhoud

Thema's afspraken

De woonafspraken hebben betrekking op vijf thema's, te weten:

- Doelgroepen (waaronder statushouders)
- Wonen en zorg
- Stedelijke vernieuwing
- Bestaande voorraad (waaronder verduurzaming woningen)
- Programmeren en zuinig ruimtegebruik (met name terugdringen overprogramming)

De oude prestatie-afspraken wonen liepen eind 2015 af en PS bepaalden op 2 juli 2014 via een amendement de thema's voor de nieuwe woonafspraken.⁶¹ Uit tabel 11 blijkt dat de thema's die PS meegaven, terugkomen in de woonafspraken 2016-2020.

Tabel 11: *Thema's PS-besluit in relatie tot woonafspraken 2016-2020*

Thema's uit besluit PS-besluit 2 juli 2014	Afgesloten woonafspraken 2016-2020
a. Het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit en een meer dan voorheen zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik onder andere door middel van strakke toepassing van de SER- ladder.	Valt onder het thema Programmeren en zuinig ruimtegebruik. De hoofdafspraken met betrekking tot programming staan in de overeenkomst. De specificering en uitleg in een zogenoemde Regionale Woon-programmering (RWP), die een bijlage vormt bij de woonafspraken. Dit RWP is gebaseerd op het concept en het afwegingskader van de Ladder voor duurzame verstedelijking.
b. Het stimuleren van herstructurering, levensloopbestendigheid en duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none">• Herstructurering komt terug bij het thema Stedelijke vernieuwing.• Levensloopbestendigheid komt terug bij het thema Wonen en zorg.

⁶¹ Bij besluit vervolg prestatieafspraken wonen (PS/2014/389), amendement Wonen (uitvoering Renkema c.s.).

	<ul style="list-style-type: none"> • Duurzaamheid komt terug bij het thema bestaande voorraad.
c. Programmatische afstemming in en tussen gemeenten op basis van de door gemeenten op te stellen regionale woonvisies.	Heeft betrekking op het proces. De provincie en gemeenten hebben in opmaat naar de woonafspraken 2016-2020 regionale woonvisies gemaakt die de basis en het vertrekpunt voor de woonafspraken hebben gevormd (zie verder 4.1.2.2).
d. De aanpak en vernieuwing van de bestaande woningvoorraad, transitie van de bestaande voorraad met aandacht voor uiteenlopende typen huishoudens (o.a. eenpersoonshuishoudens) en zorgvastgoed met woonfunctie.	Komt terug in verschillende thema's: Bestaande voorraad, Doelgroepen en Wonen & zorg.
e. De "bewegende" woningmarkt met stimuleringsmaatregelen ten behoeve van de doorstroming.	Valt onder het thema Doelgroepen. Hierin is een afspraak opgenomen over hoe provincie en gemeenten doorstroming willen bevorderen.
f. Het voorkomen en het aanpakken overcapaciteit op de woningmarkt waarbij kwantitatieve afspraken worden gemaakt om de geplande woningvoorraad in overeenstemming te brengen met de demografische ontwikkelingen en marktontwikkelingen.	Valt onder het thema Programmeren en zuinig ruimtegebruik. Hierin is onder andere afgesproken dat gemeenten binnen een periode van drie jaar zorgen voor balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Afgesproken is dat de balans maximaal 100% plancapaciteit ten opzichte van de te hanteren programmering inhoudt. Die programmering is opgenomen in een regionale woonprogrammering (RWP) welke een bijlage bij de woonafspraken vormt.

Integraliteit afspraken

Ten tijde van de oude prestatie-afspraken wonen (2011) stelde de provincie zich tot streven dat de nieuwe afspraken meer integraal zouden zijn.⁶² In de huidige woonafspraken komen verschillende kwalitatieve thema's terug. Wat betreft de integraliteit zien we dat vanuit het beleidsterrein Energie de verduurzaming van woningen duidelijk terugkomt in de woonafspraken (onder het thema 'bestaande voorraad'). Bij het thema 'wonen en zorg' gaat het onder andere om het stimuleren dat mensen langer zelfstandig thuis wonen. Dit komt ook aan bod in het programma sociale kwaliteit (zie paragraaf 3.1). Het thema stedelijke vernieuwing hangt samen met de Stadsbeweging. In de woonafspraken is geen relatie terug te lezen met bedrijventerreinen en kantoren.

Doel afspraken (per thema)

Het doel van de woonafspraken is het vastleggen van intenties en het maken van afspraken tussen gemeenten en provincie over een aantal thema's (zie hierboven). Dit om te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening en samen op te zoeken naar innovatieve oplossingen en mogelijkheden voor een evenwichtige woningmarkt.⁶³

In de Twentse woonafspraken zijn per thema 'redengevende omschrijvingen' opgenomen waarom het wenselijk is te komen tot woonafspraken. Daarnaast is per thema aangegeven

⁶² PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmaplan), p. 3.

⁶³ PS/2016/84 Statenvoorstel woonafspraken 2016-2020, p. 2.

wat de achterliggende doelstellingen zijn. Een dergelijke omschrijvingen van redenen en doelen per thema staan niet in West-Overijsselse woonafspraken. Uit de woonafspraken zelf hebben we achterliggende doelen geabstraheerd (zie tabel 12).

Tabel 12: *Achterliggende doelstellingen woonafspraken 2016-2020*

Thema	Achterliggende doelstellingen
Doelgroepen	<ul style="list-style-type: none"> • Knelpunten voor de huisvesting van statushouders worden opgelost. • De doorstroming op de woningmarkt verbeterd.
Wonen en zorg	<ul style="list-style-type: none"> • Meer grip op vraag en aanbod zorgvastgoed (bestaand zorgvastgoed wordt gebruikt voordat er nieuw zorgvastgoed wordt gerealiseerd). • Zorgdoelgroepen (ouderen en mensen met psychiatrische of lichamelijke beperkingen) kunnen langer zelfstandig blijven wonen.
Stedelijke vernieuwing	Bestaand vastgoed en bestaand bebouwd gebied wordt meer gebruikt.
Bestaande voorraad	Verduurzaming van de bestaande woningvoorraad en energieneutrale nieuwbouw. N.B. In de Twentse woonafspraken is in de inleidende tekst aangegeven dat de gezamenlijke ambitie wordt onderschreven dat eind 2020 minimaal 45% van de bestaande koopwoningvoorraad op minimaal label B is gebracht.
Programmeren en zuinig ruimtegebruik	Balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt binnen een periode van 3 jaar. Balans houdt maximaal 100% plancapaciteit ten opzichte van de te hanteren prognose in.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de woonafspraken 2016-2020.

Uit tabel 12 blijkt dat de achterliggende doelstellingen niet voor alle thema's even duidelijk en concreet zijn. De provincie geeft hierover aan dat zij bij het onderdeel programmering en zuinig ruimtegebruik een duidelijke sturende rol en een doel heeft. Bij dit thema is dan ook een concrete doelstelling opgenomen. Haar rol bij de andere thema's is veelal meer ondersteunend en stimulerend (zie ook [paragraaf 3.2](#) rolinvulling).

In vergelijking met de periode 2010-2015 zijn de huidige woonafspraken op sommige onderdelen iets minder concreet en prestatiegericht. Zo waren er in de periode 2010-2015 prestatie-afspraken gemaakt over onder meer percentage inwoners dat in een woonservicegebied moest wonen en het percentage binnenstedelijk te realiseren woningen.

Soort afspraken

De provincie en gemeenten hebben globaal gezien twee soorten afspraken gemaakt. Ten eerste zijn er afspraken over te ondernemen acties. Die zijn bij alle vijf de thema's terug te vinden. Dergelijke afspraken bestaan uit twee (soms drie) componenten: wat er gedaan moet worden, wie het moet doen en soms is expliciet aangegeven wanneer (welk jaar) of met welke frequentie iets gedaan moet worden. Bij de verschillende thema's zien we vaak dezelfde soort acties terug. Tabel 13 laat zien dat veel van de acties waarvan is afgesproken die te ondernemen gericht zijn op het verwerven en delen van kennis, meer specifiek op bijeenkomsten en overleggen, pilots en onderzoek. Er zijn twee afspraken met een duidelijke

financiële component. Dit zijn de HMO-aanpak voor binnenstedelijke transformatie⁶⁴ die in 2016 ontwikkeld wordt door de provincie (thema: stedelijke vernieuwing) en de financiële bijdrage die de provincie ter beschikking stelt voor de doorontwikkeling van de energie/woonloketten (thema: bestaande voorraad).

Tabel 13: Soort acties in woonafspraken

Thema	Financiën	Kennis			Andersoortig
		Bijeenkomsten	Pilots	Onderzoek	
Doelgroepen		X	X	X	
Wonen en zorg		X	X		
Stedelijke vernieuwing	X			X	
Bestaande voorraad	X				X
Programmeren en zuinig ruimtegebruik				X	x

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van de woonafspraken 2016-2020.

De afspraken op het onderdeel programmering zijn van een andere orde. Er is bijvoorbeeld afgesproken dat gemeenten:

- plannen prioriteren;
- binnen drie jaar zorgen voor een balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt;
- nadere afspraken in de subregio maken;
- bij nieuwe of gewijzigde plannen afstemmen met daarvoor relevante gemeenten uit de regio.

Actie voor de provincie bij programmering is bijvoorbeeld dat zij kennis ontwikkelt en deelt en onderzoeken, analyses en programmeringsstrategieën kan faciliteren en ondersteunen.

De tweede soort afspraken is hoe iets is of hoe iets gezien wordt. Dit soort afspraken zijn alleen te vinden onder het thema programmeren en zuinig ruimtegebruik. Deze afspraken zijn gelijk voor beide regio's. Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

- de te hanteren prognose is vastgelegd in het programmeringsdocument;
- gemeenten en provincie spreken af dat de balans op de woningmarkt maximaal 100% plancapaciteit ten opzichte van de te hanteren prognose inhoudt of
- om toekomstbestendigheid van bestaand zorgvastgoed te waarborgen spreken gemeenten en provincie af dat de overgang van intramuraal naar extramuraal binnen de bestaande voorraad wordt beschouwd.

⁶⁴ In het Coalitieakkoord 2015-2019 staat dat in navolging van de werkwijze van de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) bij de herstructurering van werklocaties, ingezet wordt op een soort gelijk vehicel voor de herstructurering van leegstand in de binnenstad.

Regionale woonprogrammering

In woonafspraken staan de ‘hoofdafspraken’ over de programmering. Gemeenten hebben met elkaar (in subregio’s) en met de provincie specifieke afspraken gemaakt. Dit is vertaald naar een “Regionale Woning Programmering (RWP)”. Die maakt onderdeel uit van de woonafspraken⁶⁵ (vormt een bijlage). De RWP’s zijn gebaseerd op de Ladder voor duurzame verstedelijking. Er staan nadere afspraken in over:

- Behoeft en plannen. In de RWP’s wordt de woningvraag per gemeente afgezet tegen de harde plancapaciteit. Er wordt geconstateerd dat een deel van de harde plannen niet voldoet aan de kwalitatieve vraag en zodoende zal moeten ‘sneuvelen’. De afspraak is maximaal 100% programmeren voor de lokale behoefte maar er wordt gestreefd naar onderprogrammering (maximum tussen de 60% en 90%). Achterliggende gedachte bij de onderprogrammering is dat er dan meer flexibiliteit behouden wordt voor goede ‘zachte’ plannen die nog in procedure moeten worden gebracht. Gemeenten met meer dan 100% plancapaciteit moeten begin 2016 een plan hebben gemaakt hoe dit terug te brengen in maximaal 3 jaar. Zij informeren de subregio periodiek over de voortgang en de provincie monitort de voortgang van het uit de markt nemen van overcapaciteit bij deze gemeenten ieder kwartaal.
- De afstemming bij nieuwe plannen in procedure brengen. Afspraken zijn dat afstemming binnen de subregio zo vaak als nodig plaatsvindt in afstemmingsoverleggen en dat voor plannen buiten bestaand stedelijk gebied een zwaardere afstemmingsplicht geldt. Ook is genoemd dat woonplannen afgestemd moeten worden met de provincie.⁶⁶
- Verdere samenwerking. Het gaat bijvoorbeeld om nadere afspraken over blijvende monitoring⁶⁷ en te verkennen of (regionale) voorzienbaarheid gecreëerd kan worden voor onnodig harde bestemmingsplannen.

4.1.2.2 Proces

Regionale afspraken

In de periode 2010-2015 was er sprake van bilaterale prestatieafspraken wonen tussen GS Overijssel en de colleges van B&W van de Overijsselse gemeenten. De woonafspraken 2016-2020 zijn regionaal ingestoken. Deze zijn begin januari 2016 getekend door de colleges van B&W en GS.⁶⁸ In Twente heeft WoON Twente (samenwerkingsverband Twentse woningcorporaties) deelgenomen aan een proces om te komen tot de woonafspraken.⁶⁹ Bij de totstandkoming van de woonafspraken in West-Overijssel waren geen woningcorporaties betrokken. De provincie gaf dat dit kwam omdat daar niet een dergelijk samenwerkings-

⁶⁵ PS/2016/84 Woonafspraken 2016-2020, p. 3.

⁶⁶ Hierbij biedt de provincie aan om aan te schuiven bij de afstemmingsoverleg, al dan niet in combinatie met het ruimtelijk overleg (zie paragraaf 4.1.5).

⁶⁷ Gemeenten spreken bijvoorbeeld met elkaar af om vraag en aanbod ten aanzien van uitbreiding en vervanging apart bij te houden en gemeenten maken met de provincie de afspraak om, om de twee jaar een gezamenlijke behoeftebeoordeling vast te stellen

⁶⁸ De gemeente Hellendoorn had de woonafspraken in eerste instantie niet ondertekend. Zij hebben op 13 juli 2016 alsnog gedaan (Bron: PS/2016/712 Persbericht Laatste van 25 gemeenten ondertekent woonafspraken).

⁶⁹ WoON Twente heeft de woonafspraken 2016-2020 niet ondertekend, maar in de woonafspraken is aangegeven dat zij de afspraken zien als handvat om te komen tot prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties in het licht van de nieuwe Woningwet.

verband van corporaties bestaat. De SER Overijssel gaf aan van mening te zijn dat private partijen onvoldoende betrokken waren bij de totstandkoming van de afspraken.⁷⁰ In 2017 zijn er samen met de SER-Overijssel, NVB Bouw en Bouwend Nederland twee bijeenkomsten georganiseerd om marktpartijen meer te betrekken bij de woonafspraken, zo geeft de provincie aan.

Achtergrond regionale afspraken

PS stelden op 21 december 2011 het programma wonen 2012-2016 vast. Een regionale nieuwbouwprogrammering die is afgestemd op de regionale vraagontwikkeling was één van de subdoelen van dit programma.⁷¹ Eén van de pijlers van de nieuwe sturing werd daarmee: sturing op regionale samenwerking tussen gemeenten.⁷² In opmaat naar de regionale woonafspraken hebben de Overijsselse gemeenten regionale woonvisies opgesteld waarin aangegeven is hoe zij in de toekomst willen omgaan met actuele vraagstukken op het gebied van wonen⁷³. De provincie heeft dit traject ondersteund en gefaciliteerd, en waar nodig/gewenst input te hebben geleverd.⁷⁴ GS hebben op 16 december 2014 met de woonvisies ingestemd. Vervolgens heeft in 2015 het traject⁷⁵ plaatsgevonden om te komen tot de regionale afspraken die uiteindelijk in januari 2016 getekend zijn.

De provincie gaf in interviews aan dat partijen urgentie voelden om te komen tot woonafspraken doordat er bij de Raad van State meerdere woningbouwplannen waren vernietigd vanwege onvoldoende afstemming en onderbouwing vanuit de regionale behoefte. Voor het gevoel van urgentie speelde ook mee dat PS doorzettingskracht wilden organiseren op wonen via de Omgevingsverordening (zie paragraaf 4.1.1).

Uitvoering en monitoring

In 2016 is de uitvoering van de woonafspraken van start gegaan. In paragraaf 4.1.3 en 4.1.4 over kennis en financiën kijken we of de provincie haar deel van de afspraken tot nu toe is nagekomen. De provincie voert momenteel (begin 2018), in lijn met de woonafspraken, een mid term review uit. Aan PS is aangegeven dat volgende aspecten meegenomen worden in de mid term review: huisvesting arbeidsmigranten, wachtlijsten, statushouders, tijdelijk en andere manieren van wonen, vitaliteit recreatieparken.⁷⁶ De uitkomsten worden later in het jaar verwacht.

Er worden vier keer per jaar ambtelijke en bestuurlijke afstemmingsoverleggen gehouden. De provincie organiseert deze overleggen en betreft gemeenten hierbij, bijvoorbeeld door hen te vragen naar agendapunten. Wat besproken wordt is dus deels afhankelijk van de behoefte

⁷⁰ Brief Sociaal Economische Raad Overijssel van 4 december 2015 aan GS Overijssel over de woonafspraken.

⁷¹ PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmaplan), p. 3.

⁷² PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmaplan), p. 1 en 3.

⁷³ Het ging daarbij bijvoorbeeld om zuinig ruimte gebruik, bouwen voor lokale behoefte, binnenstedelijke herontwikkeling en aanpak van de bestaande woningvoorraad.

⁷⁴ PS/2014/1118 Statenbrief Regionale woonvisies West-Overijssel en Twente, p. 1.

⁷⁵ Hiervoor hebben er twee keer zes bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen gemeenten en provincie. Ook hebben gemeenten in wat de provincie duidt als 'subregionale bestuurlijk intieme overleggen' concrete plannen en programmering afgestemd (Bron: PS/2016/84 Statenbrief Woonafspraken 2016-2020, p. 2).

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld lijst afdoening toezeggingen/moties/schriftelijke vragen d.d. 18-12-2017, p. 3 en Lijst afdoening toezeggingen/moties/schriftelijke vragen d.d. 01-02-2018, p. 3.

van de gemeenten. In 2016 stond de huisvesting van statushouders geregeld op de agenda en in 2017 zijn onder meer wonen & zorg en effectieve woonvormen langsgeslagen als agendapunt.

Actualisatie regionale woonprogrammeringen

Zoals aangegeven zaten bij de ondertekende woonafspraken zogenoemde Regionale Woonprogrammeringen waarin onder andere de prognose is opgenomen. In april 2017 zijn geactualiseerde versies van deze regionale woonprogrammeringen vastgesteld. Hierin zijn gegevens over de woningvraag en beschikbare plancapaciteit geactualiseerd. Een verschil met de eerdere RWP's (eind 2015) is dat er toen sprake was van een 'specifiek aantal' woningen in de prognose en dat er sinds 2017 gebruik wordt gemaakt van een bandbreedte. Er zijn voorwaarden geformuleerd waaronder gemeenten de bovenkant van de bandbreedte kan opzoeken. Dit zijn:

- Het betreft voornamelijk woningbouwplannen binnen de bebouwde kom van de gemeente.
- Indien sprake van overprogrammering heeft de gemeente een door provincie geaccordeerd deprogrammeerplan en is hier aantoonbaar voortvarend mee aan de slag.
- Gemeenten hebben ook na 10 jaar nog groei laten zien, gemeenten met krimp moeten extra onderbouwen waarom ze de bovenkant van de bandbreedte opzoeken (specifieke doelgroepen kunnen een rol spelen).

De andere afspraken over planning, nieuwe plannen in procedure brengen en overige punten van samenwerking zijn hetzelfde als eind 2015.

Procesgeld

Navraag bij de provincie leert dat er voor de jaren 2015 t/m 2017 ongeveer € 200.000 per jaar was als procesgeld voor het afsluiten en uitvoeren van de woonafspraken. Dit geld is ingezet voor de volgende activiteiten:

- ondersteunende rol van een adviesbureau bij de woonafspraken;
- inhuur van externe ondersteuning bij bestuurlijke trajecten Reeve en Bornsche Maten⁷⁷;
- advies van juridisch specialisten om gemeenten te helpen bij herprogrammeringsopgaven;
- organiseren van bijeenkomsten en overleggen (inclusief huur ruimtes, catering, inhuren sprekers etc.);
- uitvoeren van specifieke onderzoeken naar vooral kwalitatieve woningvraag en
- inhuur van extra capaciteit voor de uitvoering van de woonafspraken.⁷⁸

4.1.2.3 Provincie en gemeenten over invloed woonafspraken

De provincie stelt in haar jaarverslag dat de woonafspraken een belangrijke basis leveren voor het in balans brengen van vraag en aanbod op de woningmarkt.⁷⁹ Ook in de interviews

⁷⁷ Voor Reeve (Kampen/Zwolle) en Bornsche Maten (Borne/Netwerkstad) zijn vervolgaafspraken gemaakt. De reden hiervoor was dat betreffende gemeenten eerder een regionale woningbouwopgave op zich hebben genomen. Toen de vraag terug viel, was er minder behoefte aan regionale opvang (Bron: PS/2016/84 Statenbrief woonafspraken, p. 3).

⁷⁸ Informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

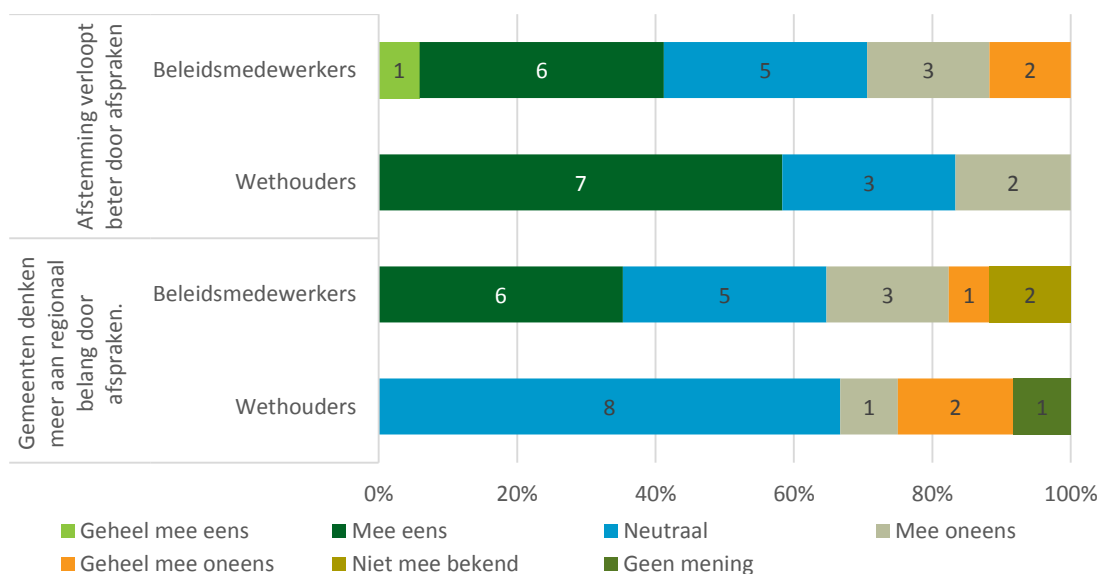
⁷⁹ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2015. Toelichting op prestatie 1.1.3 Wonen in Overijssel.

is zij positief over de woonafspraken. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat sinds de woonafspraken (en de aangescherpte verordening) er geen gemeentelijke plannen meer zijn “gesneuveld” bij de Raad van State. Voorheen is dit meerdere keren gebeurd vanwege onvoldoende afstemming en onderbouwing vanuit de regionale behoefte. Die afstemming en onderbouwing is verplicht vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking. De provincie geeft aan dat die Ladder is verwerkt in de woonafspraken en verordening.

Uit onze enquête blijkt dat beleidsmedewerkers van Overijsselse gemeenten er wisselend over denken of de samenwerking tussen gemeenten beter verloopt door de regionale woonafspraken (zie figuur 6). Iets meer dan een kwart vindt dat dit niet het geval is, tegenover twee vijfde die vindt dat dit wel zo is. Er is hierbij geen verschil in beantwoording tussen de regio's. Wethouders zijn iets positiever over de bestuurlijke afstemming: meer dan de helft vond dat die door de regionale woonafspraken was verbeterd. Wethouders van West-Overijsselse gemeenten zijn hierbij iets positiever dan van Twentse gemeenten.

Bijna twee vijfde van de beleidsmedewerkers is van mening dat gemeenten meer aan het regionale belang denken dankzij de woonafspraken. Er zijn geen wethouders die dit dachten. Twee derde van de wethouders en bijna een derde van de beleidsmedewerkers geven aan dat er zowel gemeenten waren die dit wel deden, als gemeenten die dit niet deden. De Twentse beleidsmedewerkers zijn bij deze stelling iets positiever dan de beleidsmedewerkers uit West-Overijssel. Bij de wethouders is dit echter precies andersom.

Figuur 6: Gemeenten over regionale woonafspraken

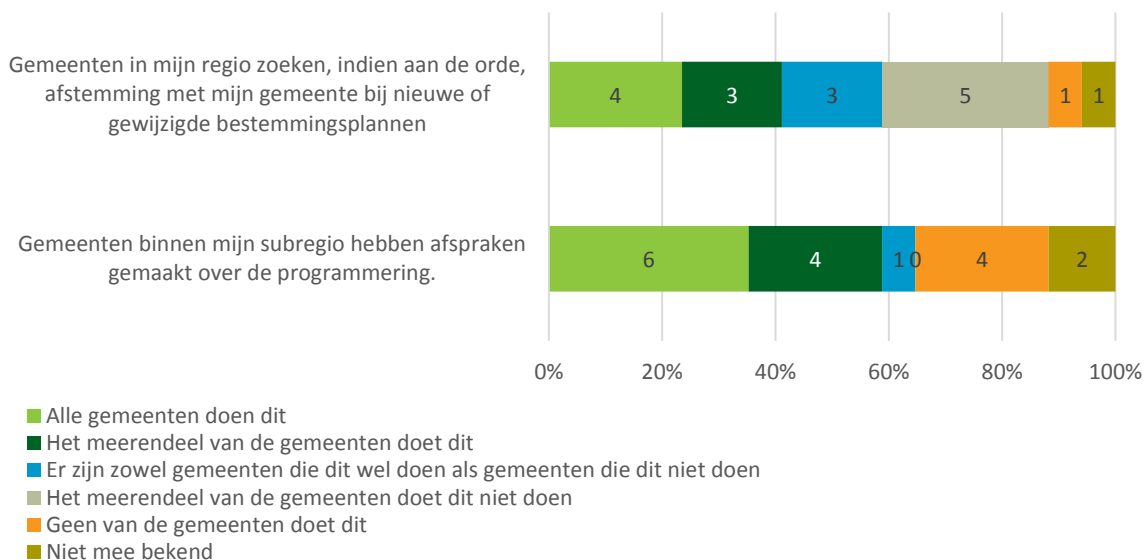


Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Overijsselse wethouders en beleidsmedewerkers wonen (maart 2018).

Eén van de woonafspraken is dat gemeenten afspraken maken binnen de subregio. Meer dan de helft van de beleidsmedewerkers stelde dat alle of het merendeel van de gemeenten in haar subregio dit hebben gedaan (zie figuur 7). Een andere woonafpraak is dat gemeenten

- indien aan de orde - bij nieuwe of gewijzigde plannen afspraken maken met planrelevante gemeenten in de regio ten behoeve van een goede kwalitatieve en kwantitatieve afstemming. Iets meer dan twee vijfde van de beleidsmedewerkers stelde dat alle/het merendeel van de gemeenten in haar subregio dit doet.

Figuur 7: Gemeenten over afstemming in de subregio



Bron: Enquête Rekenkamer Oost-Nederland onder Overijsselse beleidsmedewerkers wonen (maart 2018).

4.1.3 Subsidies en fondsen

De provincie noemt in de Omgevingsvisie subsidies en fondsen als één van de instrumenten die zij inzet om haar doelstelling voor het woonaanbod te bereiken. Uit gesprekken met de provincie blijkt dat het hierbij gaat om de middelen vanuit het programma Nieuwe Energie Overijssel voor het verduurzamen van woningen en om de subsidieregeling voor statushouders. In zijn algemeenheid dachten gemeentelijke beleidsmedewerkers wisselend over of de financiële middelen die de provincie ter beschikking stelt, aansluit bij de behoefte. Hieronder geven we dit ook op regeling aan.

Subsidies en fondsen gericht op verduurzaming woningen

De provincie zet verschillende soorten financiële middelen (lening en subsidie) op verschillende doelgroepen (corporaties, woningeigenaren en VVE's, gemeenten etc.) in om te bewerkstellingen dat meer woningen worden verduurzaamd (zie tabel 14).

Tabel 14: Subsidies en fondsen wonen vanuit Energie

Korte omschrijving	Periode	Benutting
<i>Energiefonds Overijssel</i> Leningen aan woningcorporaties voor verduurzaming huurwoningen.	1 ^e tender: 2013. 2 ^e tender: 2014, begin 2015. Afgerond in 2015.	€ 80 van de beschikbare € 100 mln. uitgeleend aan 16 corporaties.
<i>Doorontwikkeling gemeentelijke energie/woonloketten</i> Subsidie voor gemeenten met als doel het ondersteunen van activiteiten van een energie/woonloket in 2016. Bij dit loket kunnen inwoners kennis verwerven over energiemaatregelen.	2016 (ingetrokken vanwege verlening subsidies)	Alle 25 gemeenten hebben subsidie ontvangen.
<i>Regeling Stimulering actieve marktaanpak verduurzaming woningen</i> Subsidie voor gemeenten, organisaties en ondernemingen om particuliere woningeigenaren te activeren om hun woning te verduurzamen.	April 2016 - heden	Sinds de eerste aanvraag in mei 2016 zijn er 10 subsidies verstrekt.
<i>Energiebespaarlening</i> Lening voor woningeigenaren en VVE's om energiebesparende investeringen in of aan woningen te kunnen financieren.	Juni 2016 - heden	Juni 2016 t/m maart 2018: 2.004 aanvragen ontvangen waarvan 1.215 gepasseerd ⁸⁰ .
<i>Duurzame voucher aanbod</i> Voucher voor MKB-ondernemingen, lokale energieorganisaties of intermediairs/ adviseurs voor procesbegeleiding voorafgaand aan het ontwikkelen van een energiepropositie in de vorm van een straat-, wijk- of doelgroepbenadering voor verduurzaming van woningen.	2017 (2018 niet meer)	Plafond 2017: € 75.000 5 aanvragen in 2017

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van website provincie (in het bijzonder het Subsidieloket), jaarverslag provincie Overijssel 2017 en informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

Energiefonds: lening corporaties (2013-2015)

Sinds januari 2013 is het Energiefonds Overijssel operationeel. Dit fonds draagt bij aan en investeert in initiatieven die leiden tot het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie binnen de provincie Overijssel. Voor het fonds is € 200 miljoen⁸¹ beschikbaar, waarvan de helft voor leningen en garanties aan woningcorporaties. Dit gedeelte van de portefeuille is begin 2015 afgerond op € 80 miljoen.⁸² In de eerste ronde kregen vijftien woningcorporaties een lening en in de tweede ronde ging het om drie leningen.⁸³

⁸⁰ Gepasseerd betekent dat het bouwdepot is geopend en de aanvrager daarmee over het geld van de lening beschikt.

⁸¹ Dit was bij de start van het fonds € 250 miljoen. PS hebben bij de begroting 2016 formeel besloten dit te verlagen naar € 200 miljoen.

⁸² Energiefonds Overijssel. Jaarverslag 2017, p. 28.

⁸³ Energiefonds Overijssel. Jaarverslag 2015, p. 24.

Bij de drie leningen uit de tweede tender (2014, begin 2015) ging het twee maal om een lening aan woningcorporaties die ook aan de eerste ronde (in 2013) succesvol hebben meegedaan en een maal om één lening aan een nieuwe woningcorporatie.

Subsidie doorontwikkeling gemeentelijke energie/woonloketten (2016)

Van 1 januari tot en met 31 december 2016 liep de subsidieregeling doorontwikkeling energie/woonloketten (ingetrokken vanwege verlenging subsidies). Een energie/woonloket is een fysiek, digitaal en telefonisch informatiepunt waar de inwoners van een gemeente voldoende en effectief kennis kunnen verwerven over energiemaatregelen. Doel van de subsidie was het ondersteunen van activiteiten van een energie/woonloket in 2016 tot en met 2019, inclusief de activiteiten ten behoeve van een verzelfstandigd energie/woonloket in 2020. Overijsselse gemeenten die de woonafspraken 2016-2020 met de provincie hadden ondertekend, kwamen in aanmerking voor de subsidie. De regeling en de voorwaarden werden ook in de woonafspraken genoemd. De subsidie bedroeg € 60.000 per energieloket per gemeente. Hierbij moesten de totale kosten ten minste € 120.000 bedragen waarbij de gemeente tenminste € 60.000 zelf dekte (loonkosten mochten hierbij meegerekend worden). Alle gemeenten hebben gebruik gemaakt van deze subsidieregeling. Het grootste deel van de gemeentelijke beleidsmedewerkers gaf aan dat deze subsidieregeling meerwaarde voor zijn of haar gemeente had.

Energiebespaarlening woningeigenaren en VVE's (juni 2016-heden)

Sinds 1 juni 2016 kunnen woningeigenaren en Verenigingen van Eigenaren in Overijssel de Energiebespaarlening Overijssel⁸⁴ aanvragen om woningen energiezuiniger te maken. Daarbij kunnen bijvoorbeeld isolatiemaatregelen of zonnepanelen gefinancierd worden. Het minimum leenbedrag is € 2.500 en het maximum is € 50.000. De provincie geeft aan dat er vanaf de start tot en met maart 2018 2.004 aanvragen zijn ontvangen, waarvan er inmiddels 1.215 zijn gepasseerd. Gepasseerd betekent dat het bouwdepot is geopend en de aanvragen daarmee over het geld van de lening beschikt.⁸⁵ De provincie rapporteerde in haar jaarverslag 2017 over de benutting van de lening.⁸⁶ De energiebespaarlening loopt op dit moment (april 2018) nog steeds.

Voor het bestaan van de Energiebespaarlening Overijssel kende de provincie een duurzaamheidslening en een duurzaamheidspremie. Die regelingen zijn op 1 juli 2012 in werking getreden en op 12 juli 2016 ingetrokken. In deze perioden zijn er in totaal circa 6.400 duurzaamheidsleningen en 4.600 duurzaamheidspremies verstrekt.⁸⁷

Regeling Stimulering actieve marktaanpak verduurzaming woningen (2016-heden)

De regeling Stimulering actieve marktaanpak verduurzaming woningen is voor het subsidiëren van activiteiten waarbij particuliere woningeigenaren geactiveerd worden om hun eigen woning te verduurzamen. De ambitie daarbij is om het energielabel van hun woning op tenminste label B te brengen. De subsidie is voor gemeenten, organisaties en ondernemingen.⁸⁸ Sinds de eerste aanvraag in mei 2016 tot op heden zijn er tien subsidies

⁸⁴ De energiebespaarlening betreft een landelijke regeling. Echter, als vervolg op de provinciale duurzaamheidslening subsidieert de provincie Overijssel het Nationaal Energiebespaarfonds, waardoor het rentepercentage voor Overijsselse woningeigenaren en Verenigingen van Eigenaren lager ligt ten opzichte van het rentepercentage. Vandaar dat de provincie spreekt over de Energiebespaarlening Overijssel.

⁸⁵ Factsheet Energiebespaarlening Overijssel - 31 maart 2018 (ontvangen van de provincie Overijssel).

⁸⁶ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017, prestatie 2.1.1. Stimuleren van energiebesparende maatregelen en de opwekking van hernieuwbare energie. Op dat moment waren er vanaf de start 1615 aanvragen ontvangen waarvan er 998 waren gepasseerd.

⁸⁷ Informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

⁸⁸ Ook maatschappen, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen, eenmanszaken, zelfstandige ondernemers of kerkgemeenschappen mogen de subsidie aanvragen.

verstrekt.⁸⁹ Voor 2018 is er € 750.000 beschikbaar voor deze subsidieregeling. De subsidie is maximaal 50% van de kosten die in aanmerking komen met een maximum van € 150.000 per aanvraag.⁹⁰ Er worden verschillende voorwaarden bij de subsidie gesteld, bijvoorbeeld dat deze afgestemd moet zijn met het gemeentelijke energieloket en de aanvraag niet uitsluitend een reclamecampagne kan betreffen. Een extra voorwaarde voor gemeenten is dat zij de woonafspraken 2016-2020 getekend hebben.⁹¹ Bijna de helft van de gemeentelijke beleidsmedewerkers gaf aan de meerwaarde van de deze subsidieregeling te zien.

Duurzame voucher energieaanbod (2017)

GS konden in 2017 subsidie verstrekken in de vorm van een voucher aan MKB ondernemingen (individueel of in clusters), lokale energieorganisaties of intermediairs of adviseurs. De subsidie was bedoeld voor procesbegeleiding voorafgaand aan het ontwikkelen van een energiepropositie in de vorm van een straat-, wijk- of doelgroepbenadering voor verduurzaming van particuliere woningen.⁹² Het subsidieplafond lag in 2017 op € 75.000.⁹³ In haar jaarverslag 2017 geeft de provincie aan dat de regeling vijf aanvragen kende in 2017. De omvang per project en het aantal concrete subsidie aanvragen was lager dan verwacht. Dit kwam onder andere doordat het samenstellen van een lokaal samenwerkingsverband veel voorbereidingstijd kost.⁹⁴ Voor 2018 kunnen geen aanvragen worden ingediend.⁹⁵

Regeling huisvesting statushouders

Op 7 december 2016 stelden PS € 3 miljoen beschikbaar voor het uitwerken van een stimuleringsregeling voor de realisatie van 250 tot 300 (tijdelijke) woningen.⁹⁶ Dit moest bijdragen aan het tegengaan van de disbalans tussen vraag en aanbod op de sociale huurwoningmarkt en het herstellen van de doorstroming.⁹⁷ De subsidieregeling is in 2017 gestart. Voorwaarden zijn bijvoorbeeld dat:

- de aanvrager heeft concrete afspraken gemaakt met de uitvoerende partij(en) over het beschikbaar stellen van woningen voor statushouders. Het betreft een periode van minimaal 1 jaar. De afspraken zijn vastgelegd in een intentieverklaring.
- de aanvraag past binnen de kaders van het Statenvoorstel (PS/2016/1008) en de eigen taakstelling.⁹⁸

Er wordt niet - zoals bij bovengenoemde subsidies voor gemeenten gericht op verduurzaming van woningen - als voorwaarde gesteld dat de gemeenten de woonafspraken heeft ondertekend. Die woonafspraken waren al door alle gemeenten ondertekend op het moment dat de subsidie startte. Het vastgesteld tarief is € 5.000 per slaapkamer met een

⁸⁹ Informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

⁹⁰ De subsidie is 70% van de kosten die in aanmerking komen voor subsidie als de aanvraag betrekking heeft op een innovatieve aanpak. Er worden per jaar maximaal twee subsidies verstrekt voor een innovatieve aanpak.

⁹¹ <https://www.overijssel.nl/@208319/stimulering-actieve/>

⁹² Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017, paragraaf 2.7 Duurzame voucher energieaanbod.

⁹³ www.overijssel.nl/publish/pages/114858/20171219_alle_subsidieplafonds_2017.pdf

⁹⁴ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017, prestatie 2.1.1. Stimuleren van energiebesparende maatregelen en de opwekking van hernieuwbare energie.

⁹⁵ Provinciaal Blad Overijssel (nr. 5315, 20 november 2017). Bekendmaking subsidieplafonds 2018, p. 2.

⁹⁶ Besluit PS/2016/1008 Doorstroming statushouders.

⁹⁷ Statenvoorstel PS/2016/1008 Doorstroming statushouders.

⁹⁸ <https://www.overijssel.nl/loket/subsidies/@L97/huisvesting/>

maximum van € 250.000 per aanvraag.⁹⁹ Een aanvrager kan maximaal drie keer subsidie ontvangen op basis van de regeling. Het subsidieplafond ligt in 2018 op € 500.000¹⁰⁰. De provincie meldt in haar jaarverslag¹⁰¹ dat de uitvoering van de regeling tussendoor is aangepast, omdat de instroom van statushouders half 2017 sterk afnam maar de druk op de sociale huursector bleef.

Per februari 2018 is iets meer dan een kwart (€ 810.000) van de € 3 miljoen die beschikbaar is, verleend (zie tabel 15). Wanneer er van uitgegaan wordt dat de aanvragen waar nu overleg over is allemaal ingediend en verleend worden, dan is iets minder dan twee derde van het budget (1.790.000) nog 'over'.

Tabel 15: Gebruik subsidieregeling huisvesting statushouders (per feb. 2018)

	Bedrag
Budget	€ 3.000.000
Verleend	€ 810.000
Nog beschikbaar	€ 2.190.000
In overleg, aanvraag komt nog	€ 400.000
Nog beschikbaar nadat aanvragen waar overleg over is verleend zijn	€ 1.790.000

Bron: Informatie ontvangen van de provincie Overijssel, bewerkt door de Rekenkamer Oost-Nederland

Gemeentelijke beleidsmedewerkers denken heel verschillend over de vraag of de subsidies huisvesting voor statushouders meerwaarde voor hun gemeente had. Bijna twee vijfde van de beleidsmedewerkers ziet de meerwaarde wel, iets meer dan een kwart ziet dit niet. De overige beleidsmedewerkers hebben neutraal geantwoord of waren niet bekend met de subsidie.

4.1.4 Kennis verwerven en delen

Het laatste instrument rondom wonen dat de provincie in de Omgevingsvisie noemt, is het verwerven en delen van kennis. Dit kan op een aantal manieren, namelijk door:

- monitoring en onderzoek uit te (laten) voeren;
- partijen bij elkaar te brengen bijvoorbeeld via bijeenkomsten en overleggen en
- pilots te faciliteren.

In zijn algemeenheid gaf bijna twee derde van de gemeenten aan dat de wijze waarop de provincie ondersteuning biedt in de vorm van kennis aansluit bij haar behoefte. Wanneer we hieronder de verschillende soorten kennisverwerving- en deling toelichten, zal er daarbij ook aandacht zijn voor hoe gemeenten over betreffende vorm denken.

⁹⁹ Dit was bij de start van de subsidie € 2.500 respectievelijk € 100.000.

¹⁰⁰ In 2017 lag dit op € 1.000.000.

¹⁰¹ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017. Prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt. Toelichting op de financiën.

Monitoring en onderzoek

Monitoring van woonafspraken

De provincie noemt de monitoring van de realisatie van de woonafspraken expliciet in de Omgevingsvisie als onderdeel van het instrument kennis verwerven en delen.¹⁰² In de woonafspraken kwamen de provincie en gemeenten overeen dat de wijze van monitoring van de afspraken in 2016 zou worden uitgewerkt.¹⁰³ De provincie en gemeenten hebben in 2016 gekozen om te werken met een landelijke online webapplicatie, de zogenoemde 'Planmonitor Wonen'.¹⁰⁴ De provincie heeft de ontwikkeling van de planmonitor getrokken (hierbij was er een projectgroep waarin een aantal gemeenten deelnam) en financiert de monitor.

In de planmonitor staan per gemeente de plancapaciteit en de prognose. Door deze in een zogenoemd 'dashboard' tegen elkaar af te zetten, wordt per gemeente de verhouding tussen beiden inzichtelijk. De gezamenlijke afspraak is dat alle gemeenten hun harde plancapaciteit per 1 januari bijwerken.¹⁰⁵ Het is niet zo dat gemeenten met overcapaciteit dit vaker moeten doen om de voortgang van het uit de markt nemen van deze overcapaciteit te monitoren¹⁰⁶. Met harde plannen worden woningbouwplannen bedoeld die 'onherroepelijk', 'onherroepelijk nog uit te werken', of 'vastgesteld' zijn.¹⁰⁷ Van die plannen wordt het aantal woningen en een (globale aanduiding van) de ligging aangegeven. Het soort en type woningen wordt nog niet standaard/verplicht bijgehouden. De plancapaciteit wordt afgezet tegen de actuele woningbehoefte. In 2016 werd hiervoor de Primosprognose 2013 gehanteerd. In 2017 kwamen provincie en gemeenten een systematiek overeengekomen waarbij meerdere Primos prognoses worden gemiddeld (in regio Twente 6 jaar en in West-Overijssel 5 jaar¹⁰⁸) in combinatie met een bandbreedte¹⁰⁹ van 10%. De achterliggende gedachte is dat zo meer stabiliteit in de prognoses ontstaat.

De provincie is positief over het gebruik van de planmonitor wonen. De (verhouding tussen) vraag en aanbod van woningen is door het gebruik van de monitor beter dan voorheen in beeld. De provincie had hier eerder nog geen goed beeld van, omdat iedere gemeente zijn eigen gegevens bijhield in spreadsheets en deze wisselende formats kenden. De gegevens in de planmonitor worden door de provincie gebruikt om een beeld te krijgen van of de gemeenten zich aan de woonafspraken houden, maar ook (om het gesprek aan te kunnen gaan) om eventueel maatwerk te kunnen leveren. Ook gebruikt de provincie gegevens uit de planmonitor voor in haar jaarverslag. De provincie ziet twee positieve bij-effecten van het gebruik van de planmonitor wonen, namelijk dat:

- de administratie van sommige gemeenten sterk is verbeterd, omdat zij gegevens voor de monitoring moesten aanleveren en

¹⁰² Omgevingsvisie Overijssel 2017, p. 83.

¹⁰³ Afspraak 31 woonafspraken Twente en afspraak 34 en 35 woonafspraken West-Overijssel.

¹⁰⁴ <http://planmonitorwonen.nl/planmonitor/#> (beveiligde toegang)

¹⁰⁵ Gemeenten hebben een inlog. Zij kunnen deze op elk moment gebruiken om gegevens in te voeren, te wijzigen of te bekijken.

¹⁰⁶ In de Regionale Woonprogrammeringen is afgesproken dat de provincie bij gemeenten met overcapaciteit per kwartaal de voortgang van het uit de markt nemen van die overcapaciteit monitort.

¹⁰⁷ <https://www.geoportaaloverijssel.nl/metadata/dataset/4445583c-f891-4edf-803f-aab7be641b4c>

¹⁰⁸ De provincie gaf aan dat in de regio West-Overijssel de middeling van 6 jaar prognoses een vreemd beeld gaf en daarom voor die regio is gekozen voor 5 jaar.

¹⁰⁹ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2016.

- prognoses zijn verbeterd, dit komt doordat woningbouw daarin verwerkt wordt (verbeteren de gegevens over woningbouw dan verbeteren de prognoses mee).

De gemeentelijke beleidsmedewerkers denken verschillend over de meerwaarde van de planmonitor voor hun gemeenten.

De woonafspraken over kwalitatieve thema's worden niet in de planmonitor meegenomen (dit is ook een heel andere type afspraken met een minder concreet doel, zie paragraaf 4.1.2). De planmonitor richt zich op dit moment ook nog met name op het kwantitatieve deel van de programmering. De provincie geeft hierover aan dat er bewust voor is gekozen geen zwaar monitoringsregime met documenten zoals voortgangsrapportages aan de woonafspraken te verbinden. Voor de planmonitor is er voor de toekomst wel de wens daar meer kwalitatieve aspecten in op te nemen.

Onderzoek (laten) uitvoeren en ondersteunen naar wonen

In de Omgevingsvisie 2017 staat als voorbeeld van het verwerven en delen van kennis: "prognoses, woningbehoefte, onderzoeken (kwantitatief)". De prognoses en woningbehoefte zijn hierboven aan bod gekomen, hieronder gaan we in op de wijze waarop de provincie onderzoek inzet. De uitkomsten blijven buiten beschouwing.

Tabel 16 laat zien dat de provincie de afgelopen jaren meerdere onderzoeken heeft uitgevoerd danwel (mede) heeft uitbesteed die betrekking hebben op wonen.¹¹⁰ Het gaat zowel om onderzoeken die betrekking hebben op de hele provincie als om onderzoeken die betrekking hebben op een specifiek gebied/regio. Dit laatste sluit aan bij de woonafpraak dat de provincie onderzoeken en analyses kan ondersteunen en dat gemeenten aangeven waar behoefte aan is. De onderzoeken m.b.t. tot een specifiek gebied / regio hebben betrekking op kwalitatieve (aspecten van de) vraag/programmering. De provincie geeft aan dat er ook aan gemeenten de mogelijkheid is geboden om juridisch advies in te winnen bij vragen over planschade en privaatrechtelijke inspanningsverplichtingen en dat er juridische adviezen zijn ingewonnen over publiekrechtelijke constructies.

Bijna driekwart van de beleidsmedewerkers stelde dat de onderzoeken die de provincie uitvoert/laat uitvoeren nuttig zijn voor haar gemeente. Eenzelfde gedeelte gaf aan dat de ondersteuning die de provincie kan bieden bij onderzoeken en analyses meerwaarde heeft voor haar gemeente.

Tabel 16: *Onderzoeken die de provincie heeft uitgevoerd danwel (mede) opdracht toe heeft gegeven*

Jaar	Onderzoek m.b.t. gehele provincie	Onderzoek m.b.t. specifiek gebied/regio
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar toewijzing huurwoningen aan statushouders (provincie Overijssel) • Verkenning doorstroming woningmarkt (Rigo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatieve woonvraag in Twente (EIB) • Kwalitatief programmeren Zwolle (BPD) • Suburbaan wonen Netwerkstad (Stec groep)

¹¹⁰ De provincie gaf aanvullend aan momenteel (januari 2018) bezig te zijn met een verzoek van het ministerie van BZK om halfjaarlijkse cijfers over harde en zachte woningbouwcapaciteit te leveren en een verzoek voor een nieuwe kaartlaag met woningbouwlocaties.

2017	<ul style="list-style-type: none"> • Verkenning permanente bewoning van recreatiewoningen in Overijssel (Provincie Overijssel) • Woonstromenonderzoek Twente en Overijssel (Kadaster) • Tussenbalans coalitieakkoord 2015-2019 met informatie over bevolkings- en woningmarktontwikkelingen (p. 55) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheden middenhuur Salland (Stec groep)
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie PS ouderen en wonen • Onderzoek naar plancapaciteit woningbouw (risico's, belemmeringen en oplossingen) (EIB, loopt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stedelijk wonen Netwerkstad (Stec groep) • Monitor wonen en zorg Deventer (Ruimte voor zorg, loopt)

Bron: *Informatie ontvangen van de provincie de Overijssel.*

Behalve onderzoeken die de provincie zelf doet / laat doen, zijn er ook een aantal landelijke onderzoeken waarin ook informatie op provinciaal niveau te vinden is.¹¹¹ Ook verzamelt de provincie zelf en via andere organisaties gegevens met betrekking tot wonen.¹¹² Deze onderzoeken en gegevens, gebruikt de provincie zelf ook weer in haar publicaties¹¹³.

Op de provinciale website zijn bij het onderdeel '[Cijfers, kaarten en onderzoek](#)' verschillende artikelen, links naar databanken en kaarten behorende tot het thema Ruimte en Wonen bij elkaar gebracht. Via de [Databank Overijssel](#) stelt de provincie gegevens beschikbaar over het thema Ruimte en Wonen. Dan gaat het bijvoorbeeld over gegevens over de loop van de woningvoorraad, de woningvoorraad naar type en eigendom, de WOZ-waarde van woningen en leegstand.

52

Partijen bij elkaar brengen (organisatie bijeenkomsten en overleggen)

Uit interviews kwam naar voren dat de provincie verschillende partijen op het gebied van wonen bij elkaar wil brengen. Het overgrote deel van de gemeentelijke beleidsmedewerkers is van mening dat dit meerwaarde voor hun gemeente heeft.

Een manier waarop kennis gedeeld kan worden is via het organiseren van bijeenkomsten en (afstemmings)overleggen. In de Omgevingsvisie 2017 noemt de provincie het afstemmingsoverleg tussen gemeenten ten aanzien van huisvesting van bijzondere doelgroepen zoals statushouders als voorbeeld. In de woonafspraken 2016-2020 spraken provincie en gemeenten specifiek af welke bijeenkomsten en overleggen de provincie zou organiseren dan wel faciliteren. In onderstaande tabel is weergegeven of deze woonafspraken gerealiseerd zijn:

¹¹¹ Voorbeelden hiervan zijn het eerdergenoemde landelijke WoOn-onderzoek (driejaarlijkse enquête over woonwensen en woonsituatie) en de Monitor Investeren in de Toekomst (inzicht in zelfstandig wonen van ouderen en mensen met beperkingen).

¹¹² Voorbeelden hiervan zijn: het burgerpanel Overijssel dat ingezet wordt om Overijsselse burgers vragen stellen over onder meer de beleving van de woon- en leefomgeving en leegstand, de woningmarktmonitor van ABF (historie en soort woningen), CBS-Stateline (verhuisbewegingen, bevolking naar verschillende doelgroepen e.d.), bevolkingsprognoses via Primos interactief online, de Leegstandmonitor en gegevens van het COA over de huisvesting van statushouders.

¹¹³ Een voorbeeld hiervan is het artikel 'Ouderen zoeken geschikt koopappartement vooral in eigen buurt' waarin de provincie gebruik maakt van Woononderzoek 2015 of het artikel over de toewijzing van huurwoningen aan statushouders waar de provincie gegevens van het COA heeft gebruikt.

Tabel 17: Realisatie bijeenkomsten en overleggen uit de woonafspraken

Thema	Afgesproken	Gerealiseerd
Doelgroepen	<ul style="list-style-type: none"> Minimaal 2 keer per jaar een regionale afstemmings-bijeenkomst over statushouders organiseren (afpraak 1 Twente en West-Overijssel). 	<ul style="list-style-type: none"> Er is afgelopen twee jaar twee keer een afstemmingsbijeenkomst georganiseerd met Twente en West-Overijssel.
Wonen en zorg	<ul style="list-style-type: none"> Jaarlijks een bijeenkomst tussen provincie, gemeenten, corporaties, zorginstellingen en zorgkantoren organiseren waarin over en weer beleidsinformatie, kennis en kunde wordt gedeeld zodat gemeenten meer zicht krijgen in vraag en aanbod van zorgvastgoed (afpraak 3 Twente en West-Overijssel). Faciliteren van een bijeenkomst ten behoeve van de kennisuitwisseling over pilots van innovatieve woonconcepten (afpraak 5 West Overijssel). 	<ul style="list-style-type: none"> In 2017 zijn twee bijeenkomsten georganiseerd samen met programma sociale kwaliteit van de provincie. In 2016 is hier een bijeenkomst over georganiseerd voor heel Overijssel.
Stedelijke vernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> Samen met gemeenten een jaarlijks event houden waarbij best-practices in de stedelijke vernieuwingsaanpak worden gedeeld (afpraak 11 Twente, afspraak 9 West-Overijssel). 	De provincie geeft aan dat deze afspraak is ingevuld met het Stads- en retailcongres wat vanuit de Stadsbeweging op 6 maart 2018 is georganiseerd. Hier zijn de woonafspraken ingehaald door de realiteit van de stadsbeweging, zo geeft zij aan. Behalve events vanuit de Stadsbeweging ¹¹⁴ , zijn er ook bijeenkomsten in Netwerkstad-verband gehouden over binnenstedelijk wonen (samen met de Stec-groep).
Bestaande woningvoorraad	-	-
Programmeren	-	<ul style="list-style-type: none"> Bijeenkomst in 2017 met BZK over de Ladder voor duurzame verstedelijking

Bron: Woonafspraken 2016-2020 en informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

De provincie blijkt de afgelopen twee jaar verschillende bijeenkomsten en overleggen te hebben georganiseerd. Iets meer dan driekwart van de gemeentelijke beleidsmedewerkers is van mening dat de bijeenkomsten en overleggen die de provincie organiseert meerwaarde voor hun hebben.

¹¹⁴ De provincie geeft op haar website aan dat er in het kader van de Stadsbeweging: veertien Stadcafés, twee Stadcafés XL en acht Woonkeukens zijn gehouden (<https://www.overijssel.nl/thema's/omgeving/stadsbeweging/resultaten/> geraadpleegd op 25 april 2018).

Pilots

Een manier waarop kennis verworven en gedeeld kan worden is via pilots. In de Omgevingsvisie 2017 gaf de provincie aan pilots te gaan uitvoeren over meer aanpasbaarheid van (tijdelijke) woningen, klimaatbestendigheid woonmilieus en energietransitie. In de woonafspraken 2016-2020 spraken provincie en gemeenten specifiek af welke pilots zij samen zouden ontwikkelen / opzetten (zie tabel 18). De tabel laat zien dat de provincie de afgelopen jaren een aantal pilots heeft ondersteund, maar ook dat een aantal pilots die in de woonafspraken waren vastgelegd (tot op heden) niet zijn uitgevoerd. De provincie gaf over dit laatste aan dat het kan dat afspraken niet van de grond komen omdat er toch geen “energie” op blijkt te zitten. Naar dergelijke niet uitgevoerde woonafspraken wordt ook gekeken in de mid term review die momenteel (begin 2018) loopt, zo noemde de provincie. Van de gemeentelijke beleidsmedewerkers gaf twee vijfde aan dat de pilots meerwaarde voor hun gemeente hadden. Een groep van dezelfde omvang gaf aan hier neutraal (niet mee eens/niet mee oneens) in te staan.

Tabel 18: Realisatie pilots woonafspraken

Onderdeel	Afgesproken	Gerealiseerd
Doel- Groepen	<ul style="list-style-type: none"> Samen met gemeenten pilots ontwikkelen voor voldoende betaalbare woningen in zowel huur- als koopsector (als onderdeel van een onderzoek naar effectiviteit en toepasbaarheid van stimuleringsmaatregelen in de regio, waarbij de provincie in 2016 initiatief neemt voor het starten van dit onderzoek (afpraak 2 Twente). Samen met gemeenten experimenteren met pilots om doorstroming te bevorderen (afpraak 2 West-Overijssel). 	<ul style="list-style-type: none"> Pilot Woon400 met Rentree.¹¹⁵ De provincie en WoON Twente¹¹⁶ hebben in 2017 onderzoek laten doen naar de sociale huursector in Twente. In West-Overijssel is een dergelijk onderzoek niet gebeurd.
Wonen en zorg	<ul style="list-style-type: none"> Samen met gemeenten onderzoeken of een pilot mogelijk is waarbij woningaanpassingen gehuurd kunnen worden (afpraak 4 West-Overijssel). Samen met gemeenten pilots opzetten voor innovatieve woonconcepten voor zorgdoelgroepen, statushouders, en kleine huishoudens, bijvoorbeeld combineren van woonurgenten, uitstroom uit zorgwoningen, 	<p>Is niet gebeurd.</p> <p>Is niet gebeurd.</p> <ul style="list-style-type: none"> Provincie heeft aantal pilots ondersteund. Bijvoorbeeld Novito wonen Hengelo, Woon400 van Rentree en Knarrenhof Zwolle¹¹⁷ Daarnaast heeft de provincie een aantal tijdelijke huisvestings-

¹¹⁵ Woon400 is een project van woningcorporatie Rentree in Deventer. Hierbij wordt gezocht naar een woning die betaalbaar is voor mensen met een laag inkomen. Zie voor meer informatie <http://www.rentree.nu/projecten/woon400/>

¹¹⁶ WoON Twente is een samenwerkingsverband van 17 Twentse woningcorporaties.

¹¹⁷ Een woonconcept gebaseerd op de hofjes van vroeger waarbij leeftijdsbestendig gebouwd wordt voor woongroepen van gelijkgestemde, zelfredzame senioren. Begin 2018 is het eerste Knarrenhof in Zwolle officieel geopend. Zie voor meer informatie <http://www.knarrenhof.nl/index.php>

woningzoekenden door scheiding en arbeidsmigranten (afpraak 5 Twente, afspraak 5 West-Overijssel).

- Samen met gemeenten pilots te ontwikkelen waarmee woningzoekende worden gestimuleerd om zich te ontwikkelen en hen te faciliteren in kennis en kunde (architectuur, bouwkunde, procedures) (afpraak 5 Twente).

projecten ondersteund vanuit de regeling tijdelijke huisvesting statushouders.

Niet bekend.

Bron: Woonafspraken 2016-2020 West-Overijssel en Twente en informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

4.1.5 Vooroverleg

In [paragraaf 2.2.1](#) is genoemd dat een gemeente in de voorbereiding van een bestemmingsplan moet overleggen met (onder andere) de provincie. Hieronder gaan we in hoe dit vooroverleg in provincie Overijssel gaat.

Ruimtelijk overleg

Uit documenten van en interviews met de provincie komt naar voren dat zij - voorafgaand aan en in samenhang met het verplichte wettelijke vooroverleg over bestemmingsplannen - periodiek zogenoemd 'ruimtelijk overleg' voert met gemeenten. Dit hoort bij de voorkantsturing (zie [paragraaf 3.3](#)) waarbij de provincie haar belangen zo vroeg mogelijk bij de gemeenten duidelijk maakt.¹¹⁸ Het doel is provinciaal belang te borgen. Door tijdig vooroverleg probeert de provincie te voorkomen dat zij haar wettelijk instrumentarium moet inzetten.¹¹⁹

Over ruimtelijk overleg wordt aangegeven dat daarin belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven worden besproken die de provinciale belangen kunnen raken.¹²⁰ Medewerkers van de provincie denken dan mee over de beoogde ontwikkelingen en de mogelijkheden om een initiatief in overeenstemming te brengen met het provinciaal belang.¹²¹ Het overleg vindt eens in de zes tot acht weken plaats.¹²² Wanneer er een belangrijk plan over bijvoorbeeld woningbouw aan de orde komt in het ruimtelijk overleg met gemeenten, vergezelt de adviseur wonen de provinciale accounthouder bij het betreffende gesprek. Bij de bespreking van initiatieven en plannen wordt gekeken of deze overeenkomen met beleid en gemaakte afspraken en wordt er gekeken naar de verbinding met andere beleidsterreinen. Bij woonplannen wordt er dus gekeken naar de Omgevingsverordening en de woonafspraken, maar bijvoorbeeld ook naar de onderbouwing van de behoefte.

¹¹⁸ Zie bv. *Omgevingsvisie Overijssel 2017*, p. 50.

¹¹⁹ *Begroting 2016 t/m 2018 prestatie 1.1.2 en prestatie 1.1.5 inleidende tekst.*

¹²⁰ *Omgevingsvisie Overijssel 2017*, p. 50 en interviews..

¹²¹ *Omgevingsvisie Overijssel 2017*, p. 50.

¹²² Zie bijvoorbeeld *Provincie Overijssel. Begroting 2015*, p. 24.

De provincie Overijssel zet het overleg met gemeenten over ruimtelijke plannen dus eerder en breder in dan het verplichte wettelijke vooroverleg. Dit komt bijvoorbeeld ook naar voren in de Omgevingsverordening 2017 waar het vooroverleg over gemeentelijke ruimtelijke plannen als een 'niet-juridisch' instrument geduid wordt. Dit betekent overigens niet dat de provincie geen wettelijk vooroverleg voert of dit niet van belang vindt. We zagen bijvoorbeeld in de zienswijzen die de provincie had ingediend tegen gemeentelijke plannen dat het niet voeren van wettelijk vooroverleg als één van de redenen voor een zienswijze genoemd wordt.¹²³

Bijna drie kwart van de beleidsmedewerkers is van mening dat het ruimtelijk overleg meerwaarde had voor zijn of haar gemeente. Bijna een kwart vindt dat het ruimtelijk overleg ertoe leidt dat gemeentelijke plannen verbeteren, het grootste deel (bijna drie vijfde) staat hier echter neutraal in.

Uitzonderingslijst vooroverleg en formulier meldingen

In [paragraaf 2.2.1](#) is genoemd dat GS op basis van de Bro de bevoegdheid hebben om te bepalen dat gemeenten onder bepaalde omstandigheden / in bepaalde gevallen geen vooroverleg hoeven te plegen. GS Overijssel hebben gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. De categorieën ruimtelijke plannen waar Overijsselse gemeenten niet verplicht zijn tot vooroverleg staan op de [uitzonderingslijst vooroverleg ruimtelijke plannen](#). Op deze lijst staat drie categorieën plannen met betrekking tot wonen die niet vooraf overlegd te hoeven worden:

1. Binnen bestaand stedelijk gebied: plannen/projectbesluiten voor woningbouw met minder dan zeven woningen met bijbehorende voorzieningen als wegen en groen in lijn met de provincie gemaakte woonafspraken.
2. Buiten bestaand gebied: Plannen/projectbesluiten voor geheel of gedeeltelijke vernieuwing, vervanging of verandering van een bestaande en bestemde woning/bedrijfswoning en/of van een bij de woning behorend bijgebouw. Bij vervanging/vernieuwing gaat het om dezelfde plek van de bestaande woning of op daartoe bestemde gronden binnen een afstand van maximaal 10 meter van de bestaande woning mits passend binnen de gebiedskenmerken met een versterking van de ruimtelijke kwaliteit.
3. Buiten bestaand gebied: Plannen/projectbesluiten voor uitbreiding van een bestaande en bestemde woning/bedrijfswoning en/of van een bij de woning behorend bijgebouw, mits passend binnen de gebiedskenmerken met een versterking van de ruimtelijke kwaliteit en de uitbreiding plaatsvindt op gronden die aansluiten bij de woning en de functie niet wijzigt.¹²⁴

Voor gevallen die niet onder deze lijst vallen, geldt dat de gemeenten de plannen moet melden bij de provincie. Hiervoor heeft de provincie een formulier ontwikkeld.¹²⁵

¹²³ Provincie Overijssel. Totaal lijst zienswijzen, beroep en reactieve aanwijzingen.

¹²⁴ Afdelingslijst Ruimte en Bereikbaarheid (27 juli 2016). Uitzonderingslijst vooroverleg ruimtelijke plannen.

¹²⁵ <https://www.overijssel.nl/@194944/kennisgeving/>

4.1.6 Zienswijze, reactieve aanwijzing en beroep

Streven provincie

De provincie geeft aan door samenwerking aan de voorkant te willen voorkomen dat zij het Wro-instrumentarium moet inzetten.¹²⁶ Het streven is om op niet meer dan 2% van de gemeentelijke bestemmingsplannen het Wro-instrumentarium in te zetten. Dit streven komt terug in de begrotingen 2013 t/m 2018.¹²⁷ Het streven sluit aan bij de gedachte achter de Wro dat er zo veel mogelijk geanticipeerd wordt (vooraf/proactief belangen duidelijk maken en hoe dat doorwerkt naar bijvoorbeeld gemeenten) en zo min mogelijk reactief gehandeld wordt.¹²⁸

Inzet Wro-instrumentarium in de praktijk

In de periode 2015 t/m 2017 heeft de provincie Overijssel in totaal (niet alleen voor wonen) vijf keer een zienswijze ingediend tegen gemeentelijke plannen/besluiten.¹²⁹ Eén daarvan had mede betrekking op wonen. Het betreffende ontwerp-bestemmingsplan maakte bouw van een aantal nieuwe woningen mogelijk. De provincie gaf aan dat het ontwerp-bestemmingsplan in strijd met het provinciale beleid / verordening was.¹³⁰ In haar zienswijze stelt de provincie onder meer aan dat de woningbehoefte in het plan niet onderbouwd is: deze was niet actueel (er werd gebruik gemaakt van verouderde woningbouwcijfers), er werd in het plan geen relatie gemaakt met de woonafspraken 2016-2020, er is niet ingegaan op de actuele regionale behoefte en de afweging inbreiding voor uitbreiding.¹³¹ Ook had het wettelijk vooroverleg niet plaatsgevonden.¹³²

Er zijn in de periode 2015-2017 geen reactieve zienswijzen gegeven. Eén zienswijze leidde in de periode 2015-2017 tot een beroep. Dit ging niet om een bestemmingsplan met betrekking tot wonen.¹³³

¹²⁶ Begroting 2016 t/m 2018, prestatie 1.1.5 'Uitvoering wettelijke taken en bevoegdheden in de ruimtelijke ordening'.

¹²⁷ Begroting 2013 t/m 2015 prestatie 1.2.3 'Inzet Wro-instrumentarium' (streefwaarde bij indicator) en begroting 2016 t/m 2018 'prestatie 1.1.5 'Uitvoering wettelijke taken en bevoegdheden in de ruimtelijke ordening' (actie).

¹²⁸ Dit komt naar voren in de parlementaire geschiedenis en de Memorie van Toelichting. Het Planbureau voor de Leefomgeving en de Amsterdam School of Real Estate keken in onderzoeken naar de Wro ook naar proactief en/versus reactief handelen. Zie bv. PBL (2010). Ex durante evaluatie van de Wro: eerste resultaten, p. 86-88 en PBL (2012). Ex-dureante evaluatie Wro: tweede rapportage, p. 78-80 en ASRE (2014). Ervaringen met de doorwerking van provinciaal beleid onder de Wro, p. 12-20.

¹²⁹ Jaarverslag 2015 prestatie 1.2.3 Inzet Wro-instrumentarium, jaarverslag 2016 en 2017 prestatie 1.1.5 Uitvoering wettelijke taken en bevoegdheden in de ruimtelijke ordening, Totaallijst provincie met zienswijzen, reactieve aanwijzing en beroep gemeentelijke plannen.

¹³⁰ Totaallijst zienswijzen, reactieve aanwijzen en beroepen gemeentelijke ruimtelijke plannen, p. 1.

¹³¹ Reactienota zienswijze van betreffend ontwerp-bestemmingsplan.

¹³² Totaallijst zienswijzen, reactieve aanwijzen en beroepen gemeentelijke ruimtelijke plannen, p. 1.

¹³³ Het betrof een zienswijze ingediend tegen een gemeentelijke omgevingsvergunning. Het beroep (en ook het hoger beroep) was gegrond.

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 aan in te zetten op flexibiliteit van het woningaanbod. Dit is belangrijk omdat de vraag naar woningen voortdurend wijzigt.
- De provincie heeft in de verordening opgenomen dat bestemmingsplannen alleen mogen voorzien in woningbouwmogelijkheden als de behoefte daaraan is aangetoond is met actueel onderzoek. Dit onderzoek moet om de twee jaar worden geactualiseerd. Doet een gemeente dit niet, dan kunnen GS dit doen.
- In de woonafspraken spraken provincie en gemeenten af: maximaal 100% harde plancapaciteit in relatie tot de behoefte aan woningen. In de regionale woonprogrammeringen is het streven afgesproken om (10 tot 40%) vrije ruimte te houden in de programmeringen. Zo wordt flexibiliteit behouden voor goede zachte plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.
- Gemeenten denken verschillend over of de provincie voldoende anticipeert op ontwikkelingen op de woningmarkt en wet- en regelgeving.

In de Omgevingsvisie en -verordening benadrukt de provincie het belang van een flexibel woningaanbod.

Prognoses en plannen regelmatig actualiseren

De provincie geeft aan dat ontwikkelingen in de woningbouwmarkt slechts beperkt te zijn voorzien, bijvoorbeeld doordat demografische ontwikkelingen anders verlopen dan gedacht. Ook kan het zo zijn dat de woonwensen veranderen waardoor het bestaande woningaanbod niet meer voldoet. Daarom is het belangrijk om prognoses en programmering regelmatig bij te kunnen stellen, zo stelt de provincie.¹³⁴

In het kader hiervan is in de Omgevingsverordening 2017 opgenomen dat gemeenten in hun bestemmingsplannen alleen mogen voorzien in woningbouwmogelijkheden als zij de behoefte daaraan aantonen door middel van actueel onderzoek (art. 2.2.2 lid 1). De provincie noemt dit actueel onderzoek woningbouw van gemeenten de basis van haar provinciale sturing op woningbouwprogrammering.

¹³⁴ Omgevingsverordening Overijssel 2017, p. 190.

Wat is een actueel onderzoek woningbouw?

Dit is een door de raad vastgesteld onderzoek waarin de behoefte van de gemeente aan nieuwe woningen is onderbouwd op basis van de regionale behoefte woningbouw, markt- en vastgoedanalyses en andere relevante gegevens. Het actuele onderzoek woningbouw van gemeenten moet dus onder andere gebaseerd zijn op de regionale behoefte woningbouw. Dit is een door Gedeputeerde Staten vastgestelde provinciale analyse waarin de regionale behoefte aan nog te realiseren woningen is onderbouwd op basis van provinciale behoefteprognoses.

Hoe actueel moet het zijn?

In de verordening is opgenomen dat het actuele onderzoek woningbouw eens in de twee jaar wordt geactualiseerd (art. 2.2.3 lid 1). Onderzoeken die ouder zijn dan twee jaar kunnen dus niet meer dienen als onderbouwing van woningbouwmogelijkheden in bestemmingsplannen. Als een gemeente het onderzoek niet tijdig actualiseert, kunnen GS dat doen (art. 2.2.3 lid 3).

De provincie gaf aan dat ook de Omgevingsverordening bewust zo is opgesteld dat deze stand houdt met wisselingen in de conjunctuur ('robuust'). Eén van de aspecten waar dat uit blijkt is dat de provincie zo min mogelijk gebruik maakt van cijfers. Maar zij legt de nadruk op het aansluiten van plannen bij de vraag. In de eerste Omgevingsvisie uit 2009 stonden inderdaad nog specifieke cijfers over de woningbehoefte (vraag/prognose) en de plancapaciteit (aanbod).¹³⁵ Nu is dat niet meer het geval.

Ruimte in programmering houden (gemeenten)

In de woonafspraken spraken provincie en gemeenten af: maximaal 100% harde plancapaciteit in relatie tot de behoefte aan woningen. De provincie heeft gestuurd op het reduceren op overcapaciteit en gemeenten gewezen op het belang van vrije ruimte in de programmering. De ruimte die niet op voorhand is geprogrammeerd in geldende bestemmingsplannen kan namelijk gebruikt worden door een gemeente om medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven die niet konden worden voorzien, zo stelt de provincie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan panden die leeg komen te staan of inbreidingslocaties die door sloop vrij komen en die zich goed lenen voor een woonfunctie. Wanneer de actuele behoefte woningbouw volledig (100%) belegd zou zijn in bestemmingsplannen, zal een gemeente eerst capaciteit elders moeten schrappen voordat zij aan het initiatief kan meewerken.¹³⁶ Gemeenten hebben in de regionale woonprogrammeringen met elkaar het streven afgesproken om vrije ruimte (10 tot 40%) te houden in de programmeringen. Zo wordt flexibiliteit behouden voor goede plannen die nog in procedure moeten worden gebracht.

Gemeenten over ruimte geven en anticiperen provincie

Op de vraag of de provincie voldoende ruimte geeft voor goed onderbouwde plannen van gemeenten antwoordde iets meer dan de helft van de beleidsmedewerkers en een derde van

¹³⁵ Omgevingsvisie Overijssel 2009, p. 143.

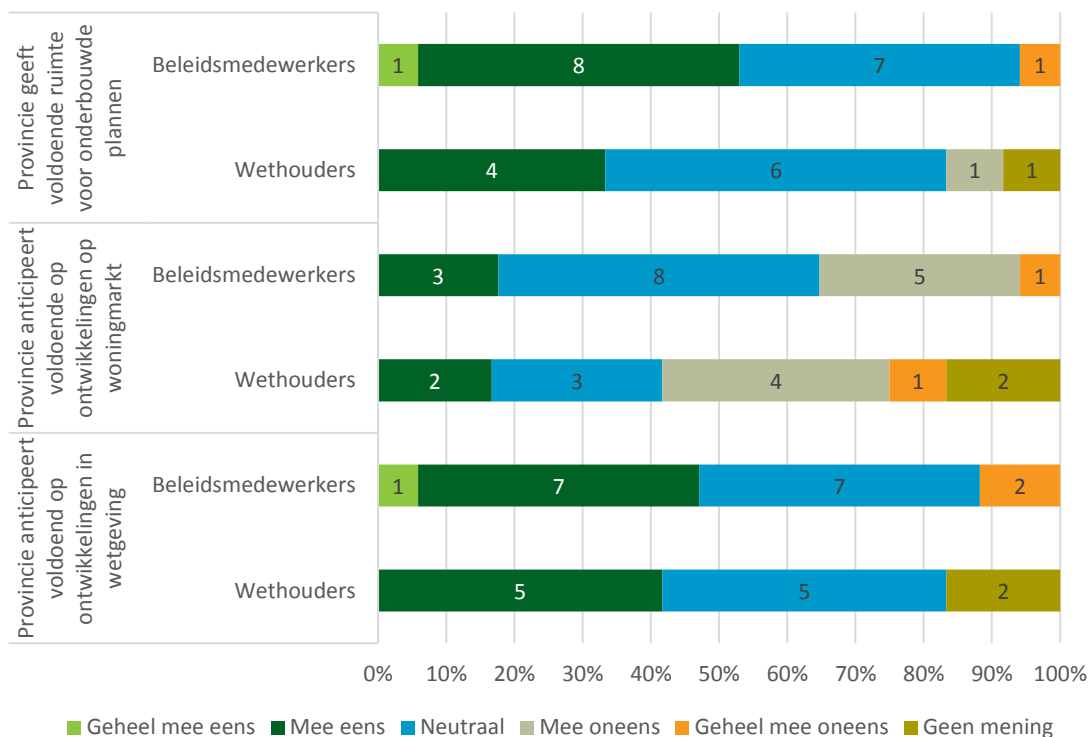
¹³⁶ PS/2015/935 Statenvoorstel doorzettingskracht wonen, p. 8.

de wethouders positief (zie figuur 8). Relatief veel respondenten (de helft van de wethouders en twee vijfde van de beleidsmedewerkers) staan hier neutraal in. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de regio's bij deze vraag.

Gemeenten denken verschillend over of de provincie voldoende anticipeert op ontwikkelingen op de woningmarkt. Bijna een derde van de beleidsmedewerkers en wethouders is van mening dat dit niet het geval is, tegenover bijna een vijfde die vindt dat dit wel zo is. In Twente wordt een stuk negatiever gedacht over de mate van anticiperen op woningmarktontwikkelingen dan in West-Overijssel.

Iets meer dan twee vijfde van de wethouders en beleidsmedewerkers is van mening dat de provincie voldoende anticipeerde op ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Een zelfde aandeel staan hier neutraal in. In Twente wordt positiever gedacht over de mate van anticipatie op ontwikkelingen in wet- en regelgeving dan in West-Overijssel.

Figuur 8: Gemeenten over ruimte geven voor plannen en anticiperen op ontwikkelingen door provincie



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

5 Doelbereik en informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de provincie haar doelen op het gebied van wonen heeft gerealiseerd. Vervolgens gaan we in op de informatievoorziening aan PS.

5.1 Doelbereik

61

Wonen Overijssel

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

Bevindingen

- De provincie heeft zicht op de kwantitatieve balans tussen harde plancapaciteit (aanbod) en de vraag naar woningen voor de komende tien jaar in Overijssel (vraag). De verhouding hiertussen heeft zich ontwikkeld van 84% in 2016 naar 86% in 2017 naar 81% in 2018. Het streven van de provincie was een verhoudingspercentage onder de 100%. Doordat het percentage nu op 81% ligt, hebben gemeenten meer ruimte in hun programmering. Ook het aantal gemeenten met overcapaciteit is gedaald: van 9 in 2016 naar 3 in 2018.

[Vervolg bevindingen op de volgende pagina.]

Vervolg bevindingen

- Het is niet mogelijk te bepalen of vraag en aanbod de afgelopen jaren kwalitatief gezien beter in balans zijn gekomen. Daarvoor zijn er te veel variabelen die meespelen.

Er is bovendien geen definitie voor de kwalitatieve balans uitgewerkt. Wel heeft de provincie vijf kwalitatieve thema's benoemd. Uit de woonafspraken kunnen doelen bij deze thema's afgeleid worden. Hoewel de provincie over veel onderzoeks- en monitoringsgegevens beschikt die passen bij de verschillende thema's, kan niet altijd bepaald worden of deze kwalitatieve doelen behaald zijn.

De provincie heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren / ondersteund naar de kwalitatieve vraag / programmering in een bepaald gebied of stad. Doordat deze onderzoeken verschillend zijn van insteek en aanpak, is het niet goed mogelijk daar een totaal beeld van de kwalitatieve balans in de provincie uit te destilleren.

De ambitie van de provincie is: *Passend en flexibel aanbod van woonmilieus (typen woningen en woonomgeving) die voorzien in de vraag (kwantitatief en kwalitatief)*. Dit wordt ook wel geduid als balans op de woningmarkt.¹³⁷ In deelparagraaf 5.1.1 is er aandacht voor de kwantitatieve balans op de woningmarkt, in deelparagraaf 5.1.2 voor de kwalitatieve balans.

Opgemerkt moet worden dat tussen de ontwikkelingen in de balans en de inzet van de provincie zoals die is beschreven in [paragraaf 4.1](#) lastig een link te leggen is. De provincie is naast allerlei andere partijen één van de partijen die sturing op de balans op de woningmarkt probeert uit te oefenen. Bovendien zijn er allerlei externe ontwikkelingen die deze balans beïnvloeden.

5.1.1 Kwantitatieve balans

De definitie van kwantitatieve balans die de provincie en gemeenten hanteren is de plancapaciteit ten opzichte van de prognose. In tabel 19 is bijbehorende indicator uit het jaarverslag weergegeven: de verhouding tussen plancapaciteit van alle gemeenten in Overijssel voor de komende tien jaar en de prognose van de vraag naar woningen (Primos) in geheel Overijssel voor dezelfde periode. Deze verhouding heeft zich ontwikkeld van 84% in 2016 naar 86% in 2017 naar 81% in 2018. Het streven van de provincie was een verhoudingspercentage onder de 100%.

De provincie geeft aan dat gemeenten doordat de verhouding vraag en aanbod op de woningmarkt in balans is ruimte hebben gecreëerd om kwalitatief goede plannen toe te

¹³⁷ De term 'balans' (op de woningmarkt) komt van de provincie zelf in prestatie 1.1.3 van de begroting.

voegen. Zij stelt dat gezien de aantrekkende woningmarkt het voor een aantal gemeenten in West-Overijssel en in mindere mate Twente wel zaak is om tijdig te anticiperen op het ontwikkelen van nieuwe woningbouwplannen.¹³⁸

Tabel 19: Verhouding plancapaciteit gemeenten en vraag naar woningen in Overijssel in de komende 10 jaar en aantal gemeenten met een verhoudingsgetal boven de 100% 2016-2018 (per 1 jan.)

	2016		2017		2018	
	Verhouding plancapaciteit - prognose	Aantal gemeenten meer dan 100%	Verhouding plancapaciteit - prognose	Aantal gemeenten meer dan 100%	Verhouding plancapaciteit - prognose	Aantal gemeenten meer dan 100%
Twente	96%	6 van de 14	94%	3 van de 14	84%	3 van de 14
West-Overijssel	76%	3 van de 11	79%	1 van de 11	78%	0 van de 11
Overijssel	84%	9 van de 25	86%	4 van de 25	81%	3 van de 25

Bron: Gegevens ontvangen van de afdeling Beleidsonderzoek van de provincie Overijssel.

5.1.2 Kwalitatieve balans (thema's)

In de Omgevingsvisie Overijssel komt duidelijk terug dat een passend aanbod niet alleen een kwestie is van kwantiteit, maar juist ook van kwaliteit.¹³⁹ Deze kwalitatieve balans op de woningmarkt is lastiger in beeld te brengen dan de kwantitatieve balans op de woningmarkt. In de Omgevingsvisie en andere documenten komen termen terug als: tegemoetkomen aan woonwensen en financiële draagkracht, rekening houden met (toekomstige) woonbehoefte etc.¹⁴⁰ Een uitgewerkte definitie met een indicator zoals voor de kwantitatieve balans op de woningmarkt is er niet. Wel heeft de provincie vijf thema's benoemd in de begroting. Per thema kunnen doelen afgeleid worden uit de woonafspraken (zie [paragraaf 4.1.2](#)). Hierna brengen we onderzoeksuitkomsten en monitoringsgegevens over deze doelen bijeen. Het structureren van de informatie en uitkomsten van monitoring en onderzoek doen we zelf. Hierbij gebruiken we zo veel mogelijk informatie van de provincie zelf.

Toekomstvast programmeren

Eerder is genoemd dat daar in de planmonitor wonen en de regionale woonprogrammeringen nog geen aandacht voor is voor de kwalitatieve kant van programmering. Wel heeft de provincie bijgedragen aan een aantal onderzoeken naar kwalitatieve vraag/programmering in bepaalde gemeenten en gebieden (zie tabel 20). Dergelijke onderzoeken kennen een verschillende insteek (andere vraag / informatiebehoefte vanwege verschillen in de regionale en lokale opgaven) en aanpak. Hierdoor levert dit gezamenlijk niet een eenduidig beeld op over de kwalitatieve balans op provinciaal niveau.

¹³⁸ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017, prestatie 1.1.3 Sturen op balans op de woningmarkt.

¹³⁹ Provincie Overijssel. Omgevingsvisie 2017 p. 82.

¹⁴⁰ Provincie Overijssel. Omgevingsvisie 2017 p. 83-84.

Tabel 20: Voorbeelden kwalitatieve onderzoeken

Onderzoek	Toelichting
Kwalitatieve woonvraag Twente (EIB 2016)	De kwalitatieve huishoudensontwikkeling en de gevolgen voor de woningvraag zijn in beeld gebracht. Daarbij zijn strategische implicaties en opties weergegeven.
Kwalitatief programmeren Zwolle (BPD, 2016)	Er is een woonkwaliteitskaart met woonmilieutypologie en meest voorkomende doelgroepen per buurt gemaakt. Daarbij is de jaarlijkse nieuwbouwkoopvraag per woningtype/woonmilieu in beeld gebracht.
Middenhuur Salland (Stec Groep, 2017)	Doel van het onderzoek is inzicht in de mogelijkheden om middenhuur te stimuleren in Salland. Onder meer de vraag naar en het aanbod van middenhuur-woningen is in beeld gebracht.

Doelgroepen

Huisvesting statushouders

De eerste woonafpraak bij het thema doelgroepen heeft betrekking op de huisvesting van statushouders. Dit is een verantwoordelijkheid van gemeenten. De provincie heeft hierbij een toezichthoudende rol en ondersteunt gemeenten door het tweejaarlijks een regionaal afstemmingsoverleg te organiseren (woonafspraken, zie paragraaf 4.1.2) en een subsidieregeling (zie paragraaf 4.1.3). Achterliggende doel is dat het gemeenten lukt statushouders te vestigen. Het Rijk bepaalt hiervoor elk half jaar een taakstelling voor de Overijsselse gemeenten. Uit tabel 21 blijkt dat de taakstelling van de tweede helft van 2016 niet werd gerealiseerd, maar dat in 2017 juist meer statushouders werden gehuisvest dan waartoe gemeenten wettelijk verplicht waren. Dit was ook de periode dat PS middelen beschikbaar hebben gesteld via eerdergenoemde subsidieregeling.

Tabel 21: Realisatie van huisvesting statushouders in relatie tot taakstelling door Overijsselse gemeenten

Periode	Taakstelling*	Realisatie
2016 - 1 ^e helft	1.350	1.353
2016 - 2 ^e helft	1.556	1.300
2017 - 1 ^e helft	876	1.261
2017 - 2 ^e helft	675	734
2018 - 1 ^e helft	875	-

* De weergegeven taakstelling is exclusief de eventuele voor- of achterstand.

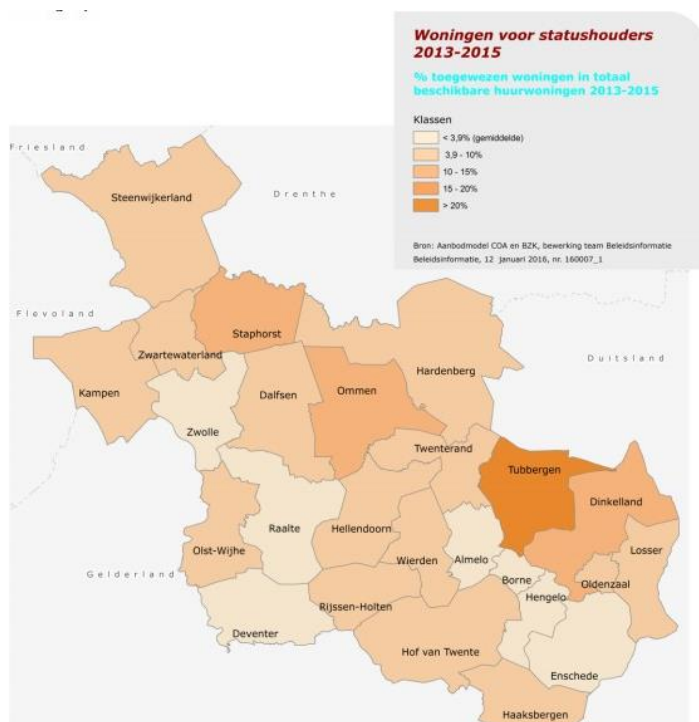
Bron: *Overzicht huisvesting statushouders van COA (via website Rijksoverheid).*

De provincie Overijssel houdt toezicht op de realisatie van de taakstelling voor de huisvesting van statushouders door Overijsselse gemeenten. De toezichtsresultaten op dit terrein¹⁴¹ brengt zij jaarlijks in [beeld](#) per gemeente. De provincie heeft in 2016 een onderzoek gedaan naar de toewijzing van vrijkomende huurwoningen aan statushouders. Hieruit kwam dat In

¹⁴¹ En op andere terreinen zoals financiën, Wabo, Wro en archief.

2016 vijf procent van de vrijkomende huurwoningen in de periode 2013-2015 naar statushouders was 'gegaan'. In figuur 9 wordt een beeld gegeven van hoe dit per gemeente is geweest.

Figuur 9: Woningen voor statushouders, 2013-2015 (% toegewezen woningen in totaal beschikbare woningen)



Bron: Overijssels Feit '5% van de vrijkomende huurwoningen voor vluchtelingen' (Oorspronkelijke bron: Aanbodmodel COA en ministerie van BZK).

Doorstroming

De tweede woonafpraak bij het thema doelgroepen heeft betrekking op het verbeteren van de doorstroming op de woningmarkt. De provincie monitort de doorstroming op de woningmarkt niet structureel. Wel heeft zij hier in 2016 een verkenning naar laten uitvoeren. Hier komt uit:

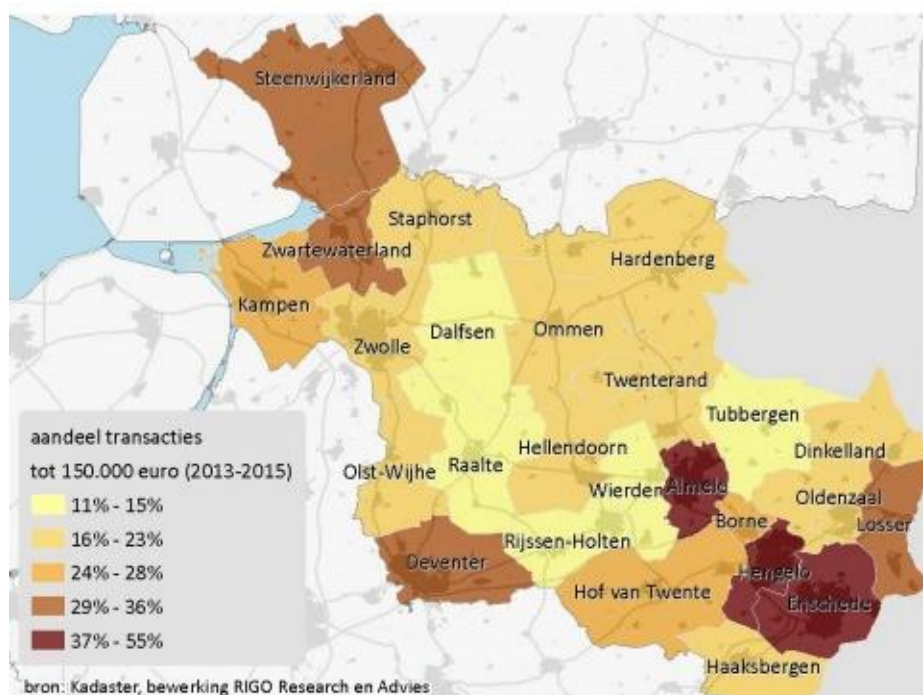
- dat er sprake is van herstel van de doorstroming op de koopwoningmarkt;
- dat de huurwoningmarkt krappere is geworden en
- dat op termijn de woningmarkt meer zal ontspannen (zie tabel 22 voor de onderbouwing).

Tabel 22: Conclusies onderzoek doorstroming op de woningmarkt in Overijssel (2016)

Conclusie	Toelichting
Herstel doorstroming op de koopwoningmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • De koopwoningmarkt in Overijssel is door een dal gegaan, maar sinds twee jaar wordt er weer meer verhuisd. Dit mede dankzij prijscorrectie, waardoor koopwoningen betaalbaarder zijn geworden, en vanwege een nieuwe lichte kopers die tegen lagere lasten en rentestand kan en durft in te stappen. • Voor starters is de toegankelijkheid op de koopmarkt enerzijds verminderd, omdat minder gemakkelijk krediet wordt verstrekt en vanwege onzekerheden op de arbeidsmarkt. Anderzijds is de toegankelijkheid verbeterd vanwege de lage rente en de prijsdalingen. Dit beeld werd herkend bij de marktconsultatie. • De toenemende verhuisdynamiek maakt stimulering van de koopwoningmarkt minder nodig. Het algemene beeld is dat jongeren in één keer goed willen wonen en minder animo hebben voor een opknapwoning. Dit laatste is tegenwoordig namelijk lastiger te financieren. Ook werd bij de marktconsultatie opgemerkt dat de starter van nu een andere is dan die van jaren geleden: deze wil een woning voor langere termijn en slaat vaker de "appartementenfase" als tussenstap over. • De restschuldproblematiek (onderwaarde op de woning) neemt langzaam af en zal naar verwachting in de toekomst herstellen. Restschulden concentreren zich voornamelijk bij huishoudens van eigenaren in de leeftijdscategorie van 25-45 jaar, die in de periode 2004-2014 een woning kochten. Bij deze groep zien wij ook dat zij weer meer verhuizen. • Ouderen wonen goed, tegen lage woonlasten en verhuizen zelden. Wél houden zij vaak ruime en aantrekkelijke (eengezins)woningen "bezet".
Krapte op de huurwoningmarkt, goedkope scheefheid is afgenomen	<ul style="list-style-type: none"> • De huurmarkt is krapper geworden door een verminderd aanbod (o.a. verkoop van huurwoningen). De vraag naar huurwoningen is echter gestegen, o.a. door nieuwe wetgeving over extramuralisering en door de vluchtelingenstroom. Vooral jongeren doen een beroep op de sociale huurmarkt. Onder ouderen is er weinig doorstroming, zelfs als de woning ongeschikt of "te groot" is. Aspecten als gehechtheid aan de woning en de buurt, de lage woonlasten en opzien tegen een verhuizing spelen daarbij een rol. • Het "goedkope" scheefwonen is afgenomen (huishoudens die met een gestegen inkomen in huurwoningen blijven wonen) en "dure" scheefheid (huishoudens die recht hebben op huurtoeslag, maar in de vrije sector wonen) is toegenomen. Scheefheid is een indicator voor een gebrekkige doorstroming. De scheefheid in Overijssel is overigens kleiner dan gemiddeld in Nederland. Reden hiervoor kan zijn dat de stap van huur naar koop in Overijssel (door relatief lage woningprijzen) kleiner is dan gemiddeld.
Op termijn een ontspannen woningmarkt	<p>De woningmarkt, met name de huursector, is nu op sommige plaatsen krap, maar zal naar verwachting vanaf 2025 ontspannen. Dit komt door het vrijkomen van koopwoningen door overlijden, en door daling van de huishoudensgroei, vooral in wijken met veel jaren 70 en '80 bouw. Ook hier zijn er verschillen tussen gemeenten. Aan de vraagkant wordt een omslag van groei naar krimp verwacht in 2035; in de gemeenten Ommen, Dalfsen en Zwartewaterland is dit vanaf 2041. In Kampen en Zwolle wordt tot 2050 geen krimp verwacht.</p> <p>Bij de marktconsultatie gaven sommigen aan dat de toekomst onzeker is voor wat betreft economische en demografische ontwikkeling in de komende decennia. Wat wij zeker weten is dat er ruimte komt in de bestaande voorraad waardoor het mogelijk wordt dat starters oudere en grotere woningen kunnen kopen.</p>

Het grootste deel van de verkenning had betrekking op de Overijsselse woningmarkt als geheel. Er was echter, ook aandacht voor verschillen tussen gemeenten. Ten eerste verschillen gemeenten bijvoorbeeld in het aanbod van het goedkope segment (koop en huur) woningen. Figuur 10 geeft een beeld van het aandeel transacties in het goedkope segment. In de periode 2013-2015 had ongeveer drie op de tien verkochte woningen een verkoopprijs van € 150.000 of minder. Dit aandeel liep uiteen van één op de tien in Raalte tot meer dan de helft in Almelo en Enschede. Los van de kwaliteit kan dus worden gesteld dat wie een goedkope woning zoekt, in Almelo en Enschede meer kans maakt dan gemiddeld.¹⁴²

Figuur 10: Aandeel verkochte woningen tot € 150.000 op alle transacties in de periode 2013-2015

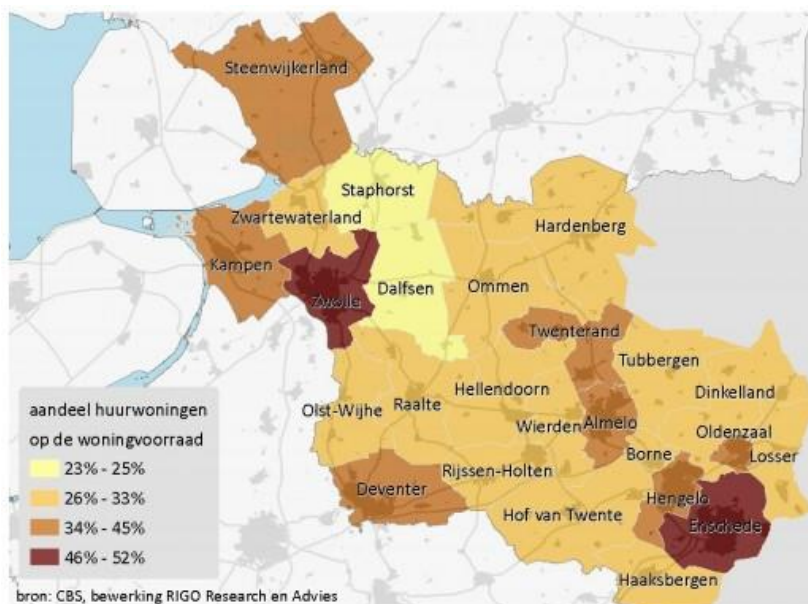


Bron: Rigo (2016). *Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel*, p. 24.

Ook het aandeel huurwoningen verschilt per gemeente. Figuur 11 laat zien dat de stedelijke gemeenten een hoog aandeel huur hebben, Staphorst en Dalfsen juist een laag aandeel.

¹⁴² Rigo (2016). *Verkenning Doorstroming op de woningmarkt Overijssel*, p. 23.

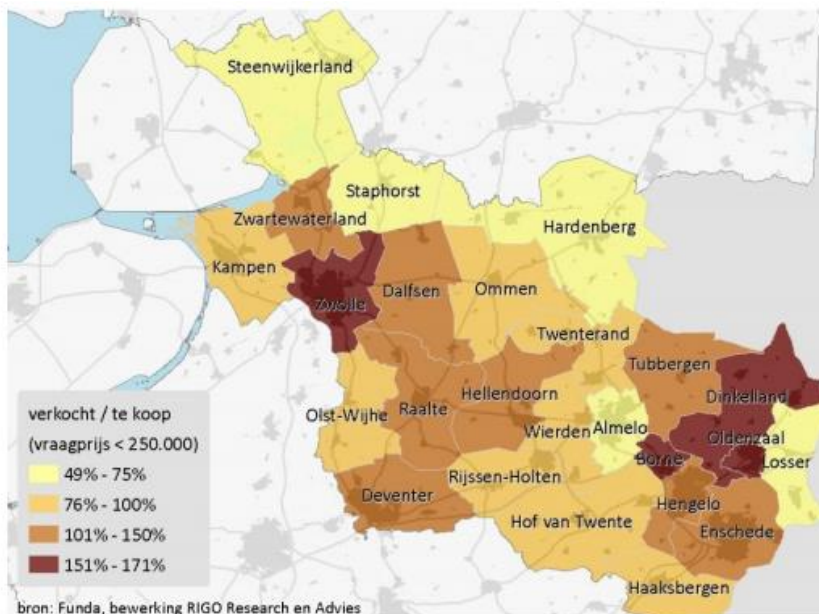
Figuur 11: Aandeel huurwoningen per gemeente



Bron: Rigo (2016). *Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel*, p. 24.

Behalve in het aanbod in het goedkope segment, verschillen gemeenten ook wat betreft de actuele druk op de woningmarkt. In de donkergekleurde gemeenten in onderstaande figuur is de markt voor koopwoningen tot 250.000 euro het krapst, in de licht gekleurde het ruimst.

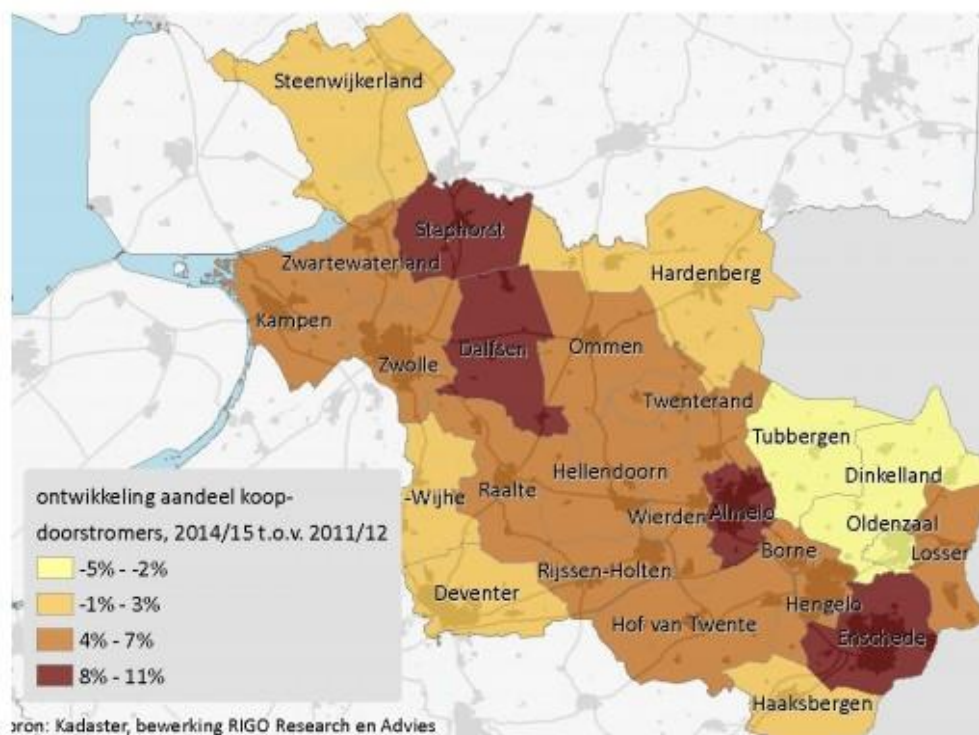
Figuur 12: Verkochte woningen (in een jaar) ten opzichte van te koop staande woningen (vraagprijs tot € 250.000)



Bron: Rigo (2016). *Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel*, p. 29.

Tot slot verschilt de ontwikkeling van de doorstroming op de woningmarkt ook per gemeente. Figuur 13 laat zien dat in de meeste gemeenten het aantal doorstromers is gestegen. Dit duidt op langere verhuisketens en dus een verbeterde doorstroming. Echter, in sommige gemeenten is het aandeel doorstromers gedaald. Hierbij is het opvallend dat er een aantal gemeenten zijn (bv. Tubbergen en Dinkelland) waar relatief weinig wordt doorgestroomd en waar de doorstroming - ondanks de aantrekkelijke koopmarkt nog verder is teruggelopen.¹⁴³

Figuur 13: Aandeel doorstromers op de koopmarkt per gemeente, verschil 2014/2015 ten opzichte van 2011/2012 (in procentpunten)



Bron: Rigo (2016). *Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel*, p. 30.

Wonen en zorg

Achterliggende doelen bij de woonafspraken over wonen en zorg zijn dat zorgdoelgroepen (ouderen en mensen met psychiatrische of lichamelijke beperkingen) langer kunnen blijven wonen en dat bestaand zorgvastgoed wordt gebruikt voordat er nieuw zorgvastgoed wordt gerealiseerd.

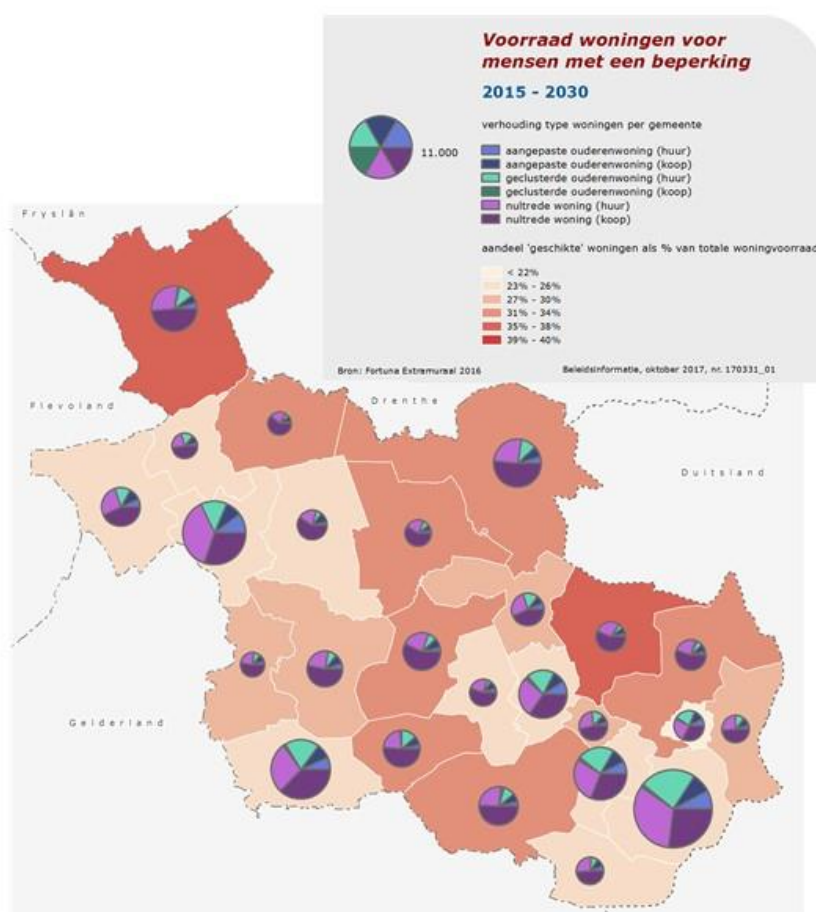
De provincie Overijssel heeft wel onderzoeken gedaan naar wonen en ouderen, maar voor andere zorggroepen minder. Er loopt momenteel een gezamenlijk onderzoek met de gemeente Deventer waar specifiek naar huidige woonsituatie en die in de toekomst van andere zorggroepen wordt gekeken. De uitkomsten daarvan komen rond de zomer pas

¹⁴³ Rigo (2016). *Verkenning Doorstroming op de woningmarkt Overijssel*, p. 31

beschikbaar. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek wordt gekeken of dit voor meerdere Overijsselse gemeenten toepasbaar is.

Uit onderzoek naar ouderen en zorg komt onder meer naar voren dat in 2015 27% van de woningen in Overijssel geschikt¹⁴⁴ was voor mensen met een beperking. Volgens prognoses moet in 2030 29% van alle woningen geschikt om aan de vraag te voldoen. Voor Overijssel betekent dat een toename van meer dan 21.000 woningen tussen 2015 en 2030.

Figuur 14: Beschikbaarheid van geschikte woningen voor mensen met een beperking per gemeente in Overijssel, 2015 (%)

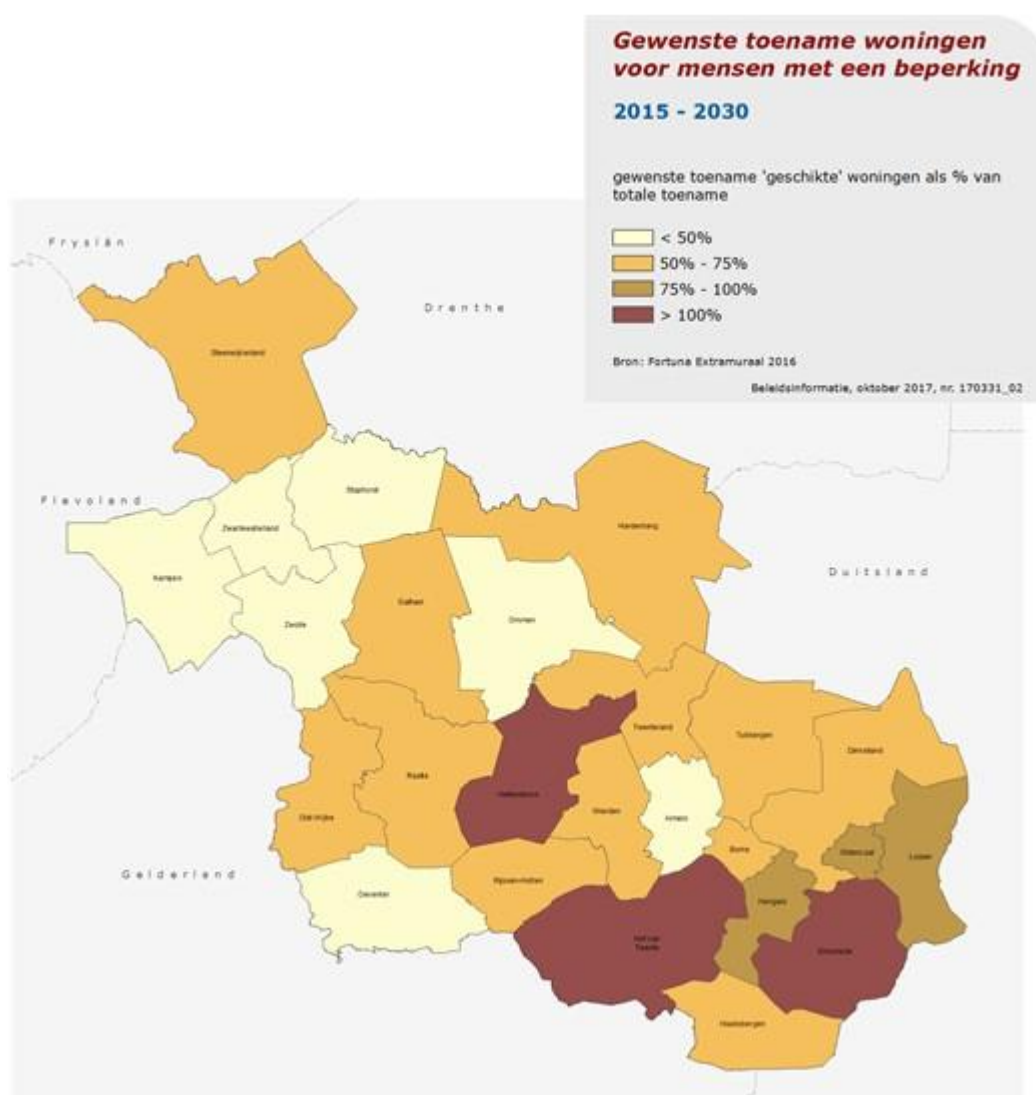


Bron: <https://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/ruimte-en-wonen/ruimte-wonen/ouderwoningen/>

Er zijn grote verschillen in het aantal benodigde geschikte woningen ten opzichte van het aantal woningen dat gebouwd moet worden. Dat komt doordat de vergrijzing niet overal even hard gaat. Figuur 15 laat zien dat vooral in Twente de opgave groot is. Dit betekent dat daar relatief veel van de nieuwbouw geschikt moet zijn voor ouderen.

¹⁴⁴ 'Geschikte' woningen zijn bijvoorbeeld 'normale' eengezinswoningen woningen die zijn aangepast met trapliften, of gelijkvloerse flats met lift, bungalows, de zogenaamde 'nultredewoningen'. Aanleunwoningen en serviceflats waar zorgvoorzieningen aangeboden worden zijn voorbeelden van 'geclusterde' woningen die geschikt zijn voor ouderen met een beperking.

Figuur 15: Aandeel van de netto woningbouw dat geschikt moet zijn voor mensen met een beperking, 2015-2030 (%)



Bron: <https://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/ruimte-en-wonen/ruimte-wonen/ouderwoningen/>

Stedelijke vernieuwing

Bij stedelijke vernieuwing gaat het om de herstructurerings- en transformatieopgave in (binnen)steden. Het is de uiteindelijke bedoeling om bestaand vastgoed en bestaand bebouwd gebied meer te gebruiken. De toenemende leegstand en verpaupering van bijvoorbeeld winkels, kantoren en maatschappelijk vastgoed in de (binnen)steden zorgen er namelijk voor dat de vitaliteit, leefbaarheid en identiteit van de steden onder druk komt te staan.

Uit tabel 23 komt naar voren dat in de periode 2014-2017 rond de 80% van de inwoners van 18 jaar en ouder in stedelijke netwerken (zeer) tevreden is over hun woonomgeving. Het gaat

hier om de beleving van inwoners uit de gemeenten Almelo, Borne, Deventer, Enschede, Hengelo, Kampen en Zwolle.

De vijf Overijsselse steden (Almelo, Hengelo, Enschede, Deventer, Zwolle) staan in de periode 2014-2017 rond plek 35 op de zogenoemde woonaantrekkelijkheidsindex. Deze landelijke index geeft een indicatie hoe de ontwikkeling van de Overijsselse steden is ten opzichte van andere Nederlandse steden en is dus niet (zoals bovengenoemde indicator) gebaseerd op de beleving van inwoners. De woonaantrekkelijkheidsindex is, in volgorde van gewicht, als volgt opgebouwd: bereikbaarheid van banen, culturele aanbod (podiumkunsten), veiligheid (samengesteld op basis van geweldsmisdrijven en vernielingen), aandeel koopwoningen, nabijheid van natuurgebieden, kwaliteit culinaire aanbod, aanwezigheid universiteit en het historische karakter van de stad (% woningen gebouwd voor 1945). De provincie noemt expliciet in het jaarverslag dat haar beleid weinig directe invloed heeft op de scores van de steden bij de woonaantrekkelijkheidsindex.

Vanaf de begroting 2018 wordt de score op de woonaantrekkelijkheidsindex vervangen voor het aantal centrumgebieden in de vitaliteitsbenchmark centrumgebieden. In deze benchmark wordt voor 100 centrumgebieden de economische vitaliteit in beeld gebracht op basis van twintig bestaande databronnen in vier categorieën: demografie, bereikbaarheid, voorzieningenaanbod en ruimtelijke kwaliteit. De top veertig krijgt in 2017 de kleurscore groen (vitaal). In 2017 krijgen de centrumgebieden van Deventer, Enschede, Kampen en Zwolle een groene vitaliteitscore. Zwolle heeft binnen Overijssel het meest vitale centrumgebied (plek 8 op de landelijke ranglijst).

Tabel 23: *Tevredenheid in en woonaantrekkelijkheid van steden*

Indicator	2014	2015	2016	2017
Percentage inwoners in stedelijke netwerken dat (zeer) tevreden is over hun woonomgeving	81%	79%	79%	80%
Gemiddelde positie (1-50) van de vijf Overijsselse grote steden op de landelijke woonaantrekkelijkheidsindex	36	37	35	34
Aantal vitale centrumgebieden in Overijssel in de vitaliteitsbenchmark centrumgebieden	-	3	-	4

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017.

Bestaande voorraad: verduurzaming woningen

Monitoring van de verduurzaming van de woningvoorraad vindt plaats via de planning- en controlcyclus. De provincie Overijssel rapporteert vanaf 2016 in haar jaarverslag over de verduurzaming van woningen. In 2016 gebeurde dit door de indicator 'het aantal woningen dat is verduurzaamd met provinciale ondersteuning' (zie tabel 24) en in 2017 met de indicator 'aantal woningen met minimaal label B' (zie tabel 25).

Tabel 24: Aantal woningen dat is verduurzaamd met provinciale ondersteuning

Indicator	2016	2017	2018	2019
Streefwaarde	4.000	11.000	19.000	28.000
Realisatiewaarde	2.025	-	-	-

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2016.

De 2.025 woningen gerealiseerd met provinciale ondersteuning hadden betrekking op renovaties op grond van verleende subsidies en leningen uit het Nationale Energiebespaarfonds (vanaf juli 2016) aan eigenaar/bewoners van koopwoningen. Over de verduurzaming van corporatiewoningen in 2016 waren geen cijfers beschikbaar.¹⁴⁵

De indicator 'aantal woningen verduurzaamd met provinciale ondersteuning' is vervangen door 'aantal woningen met minimaal label B'. Voor vervanging van eerstgenoemde indicator werd gekozen, omdat de provinciale duurzaamheidslening en -premie waren beëindigd (zie paragraaf 4.1.4). Daarbij was het een natuurlijk moment om te kijken naar de wijze van monitoring, omdat in 2017 het energieprogramma voor de komende jaren was vastgesteld.¹⁴⁶

In de Overijsselse aanpak voor de woningbouw is opgenomen dat wordt gestreefd naar 45% label B woningen in 2020 en 65% in 2023. Dit is vertaald naar absolute aantallen.¹⁴⁷ Het gaat hierbij om het aantal koopwoningen. De provincie geeft in haar jaarverslag aan dat het energielabel maar een beperkt beeld blijkt te geven van de verbetering omdat het niet wordt herzien op het moment dat een woning wordt verbeterd.¹⁴⁸

Tabel 25: Aantal woningen met minimaal label B (aantal cumulatief)

Indicator	2015	2016	2017	2018	2019
Streefwaarde	-	-	130.000 in 2020	130.000 in 2020	130.000 in 2020
Realisatiewaarde	89.000	nb	98.000	-	-

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017.

De provincie geeft aan dat er door gemeenten in samenwerking met de provincie Overijssel een rapportage wordt ontwikkeld, waarvoor aansluiting is gezocht met de landelijke Klimaatmonitor. Uitgangspunt is een format waarin alle relevante data voor de woningaanpak zijn gebundeld.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2016.

¹⁴⁶ Informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

¹⁴⁷ Er werd uitgegaan van een particuliere woningvoorraad van 289.000 woningen. 45% daarvan komt uit op circa 130.000.

¹⁴⁸ Provincie Overijssel. Jaarverslag 2017, toelichting bij prestatie 2.1.e.

De provincie doet zelf analyse van een Rvo-database en heeft in 2017 het Kadaster onderzoek laten verrichten om te bepalen hoeveel woningen op label B of beter staan. In 2018 wordt dit onderzoek herhaald.

¹⁴⁹ Informatie ontvangen van de provincie Overijssel.

5.2 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

- Er was met PS afgesproken dat zij de vastgestelde regionale woonvisies en woonafspraken zouden krijgen. Dat is gebeurd.
- Er zijn vooraf geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over de (voortgang van de) uitvoering en resultaten van het beleid gericht op wonen, in het bijzonder de woonafspraken. In interviews is genoemd dat is afgesproken dit via de P&C-cyclus te doen. In de begroting 2018 werd aangekondigd dat PS de uitkomst van de mid term review van de woonafspraken zou ontvangen.
- In de jaarverslagen staat een prestatie over 'sturen op balans op de woningmarkt'. Hierbij worden enkele acties genoemd die zijn uitgevoerd. Ook is er een indicator voor die balans in het jaarverslag opgenomen.
- PS zijn geïnformeerd over een aantal onderzoeken die betrekking hebben op wonen.
- Zowel in 2017 als in 2018 is een sessie voor PS georganiseerd over wonen.

74

Afspraken informatievoorziening

In het totstandkomingsproces richting de woonafspraken 2016-2020 komt de informatievoorziening aan PS op twee momenten expliciet aan bod:

- PS besloten op 2 juli 2014 dat zij eind 2014 de vastgestelde regionale woonvisies ter informatie van GS krijgen voorgelegd.
- GS kondigden in een brief van 15 december 2015 bij PS aan dat zij de woonafspraken ter informatie naar hen zouden sturen.¹⁵⁰

In beleidsdocumenten en statenbrieven zijn geen afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan PS over de (voortgang van de) uitvoering en resultaten van het beleid gericht op wonen, in het bijzonder de woonafspraken. In de begroting 2018 is wel aangegeven dat PS geïnformeerd worden over de uitkomst van de mid term review van de woonafspraken.

In een interview werd aangegeven dat met PS is afgesproken dat informatievoorziening via de P&C-cyclus plaatsvindt.

¹⁵⁰ PS/2015/935 Statenvoorstel Doorzettingskracht wonen, p. 3.

Informatievoorziening in de praktijk

Een belangrijke bron van informatie is het jaarverslag. De provincie heeft hierin bij prestatie 1.1.3 'Sturen op balans op woningmarkt' acties die zij hiervoor heeft ingezet (zie tabel 26). In het jaarverslag is tevens een indicator voor de balans op de woningmarkt opgenomen. Deze is reeds weergegeven in [paragraaf 3.1](#) van deze rapportage.

Tabel 26: Toelichting prestaties voor wonen uit jaarverslagen 2015 en 2016

Jaar	Toelichting
2015	<ul style="list-style-type: none">• Startersleningen:<ul style="list-style-type: none">○ In 2015 zijn de startersleningen uitgevoerd, afgerond en geëvalueerd. Per 1 mei 2015 is de Rijksbijdrage, die sinds 2013 was ingevoerd, komen te vervallen. Door het vervallen van de Rijksbijdrage is per 1 mei 2015 de deelbijdrage van de provincie gewijzigd van 25% (zoals voorzien in de begroting) naar 50% per starterslening. Dankzij deze Rijksbijdrage zijn er in Overijssel sinds 2012 voor minder geld, meer leningen verstrekt. Eind 2015 is op basis van de motie Kleinsman c.s. een onderzoek gestart naar doorstroming op de woningmarkt en instrumentarium hiervoor.• Uitvoering prestatieafspraken wonen stimuleren:<ul style="list-style-type: none">○ De prestatieafspraken wonen zijn eind 2015 voor 100% afgerond. De prestatieafspraken hebben bijgedragen aan de stimulering van binnenstedelijke woningbouw, agendering en realisering van woonservicegebieden en huisvesting van doelgroepen. Zoals gemeld in de brief over de uitvoering van de motie Renkema c.s. vervolg prestatieafspraken na 2015 zijn de prestatieafspraken verlengd tot eind 2015. Als gevolg hiervan volgt de financiële afwikkeling en verantwoording in 2016. De (nieuwe) woonafspraken zijn in 2015 samen met de gemeenten en corporaties ontwikkeld en zijn begin 2016 ondertekend.• Opstellen van regionale woonafspraken 2015 - 2020 met gemeenten:<p>De regionale woonvisies uit 2014 zijn in 2015 vertaald in woonafspraken die we samen met de gemeenten en corporaties ontwikkeld hebben en die begin 2016 ondertekend zijn. De woonafspraken bevatten afspraken over doelgroepen, wonen en zorg, stedelijke vernieuwing, bestaande voorraad en programmeren (inclusief het aanpassen van de provinciale Omgevingsverordening. De woonafspraken leveren een belangrijke basis voor het in balans brengen van de vraag en het aanbod op de woningmarkt. Daarnaast verkennen we actief samen met partners de veranderingen op de woning- en vastgoedmarkt, zo:</p><ul style="list-style-type: none">○ hebben we 9 lokale stadscafés georganiseerd in samenwerking met de steden, architectuurcentra, kennisinstellingen en andere lokale spelers.○ hebben we 2 drukbezochte interactieve woonkeukens georganiseerd met het bestuurlijk netwerk op het vlak van wonen en bouwen.○ hebben we de gemeenten ondersteund met deskundigheid op programmeringsvraagstukken.○ hebben we het proces opgestart voor ruimdenkers ruimte en zorg dat in 2016 uitgevoerd wordt.○ zijn 15 projecten voor collectief particulier opdrachtgeverschap (in totaal 124 woningen) ondersteund.
2016	<p>Sturen op balans woningmarkt:</p> <ul style="list-style-type: none">• In januari 2016 zijn de woonafspraken op vijf thema's (doelgroepen, wonen en zorg, stedelijke vernieuwing, bestaande voorraad en programmeren) ondertekend door de

gemeenten en de provincie. De verschillende onderdelen van de woonafspraken worden uitgevoerd, de eerste planmonitor wordt eerste helft 2017 opgeleverd.

- De bewustwordingscampagne 'Lang zult u wonen' is in 2016 uitgevoerd.
- December 2016 heeft u het voorstel Doorstroming Statushouders aangenomen.
- Energetische maatregelen worden uitgevoerd via het programma Nieuwe Energie.
- De verkenning doorstromingsinstrumentarium is uitgevoerd.
- Februari 2016 heeft u in lijn met de woonafspraken het voorstel Doorzettingskracht wonen aangenomen. Dit besluit is verwerkt in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Gemeenten met overprogrammering zijn voortvarend aan de slag om deze terug te dringen. In december 2016 hebben we besloten over de actuele woonbehoefte voor de periode 2017-2027.

2017 Sturen op balans woningmarkt:
De uitvoering van de woonafspraken ligt op schema. Zo zijn er in 2017 twee bijeenkomsten over wonen en zorg georganiseerd. Tevens zijn in het voorjaar van 2017 voor het onderdeel programmering de woningbehoefte en de harde plancapaciteit geactualiseerd. De regeling tijdelijke huisvesting statushouders heeft in 2017 de doorstroming in de sociale huursector bevorderd.

Mede door de uitvoering van de woonafspraken is de verhouding vraag en aanbod op de woningmarkt voor Overijssel nu in balans (zie indicator 1.1.b). Hiermee hebben gemeenten flexibiliteit gecreëerd om kwalitatief goede plannen toe te voegen. Gezien de aantrekkelijke woningmarkt is het voor een aantal gemeenten in West-Overijssel en in mindere mate Twente wel zaak om tijdig te anticiperen op het ontwikkelen van nieuwe woningbouwplannen.

Bron: Provincie Overijssel. Jaarverslag 2015 en 2016.

Statenbrieven

Over de uitvoering van de prestatie-afspraken wonen 2010-2015 werden PS jaarlijks geïnformeerd via een Statenbrief. Ook hebben PS een Statenbrief met een evaluatie van deze prestatie-afspraken wonen ontvangen. Wanneer we kijken naar de huidige woonafspraken dan zien we dat PS geïnformeerd zijn over: de totstandkoming en de vaststelling (waarbij de ze de woonafspraken ook ontvingen). Over de uitvoering zijn ze - behalve zoals hierboven genoemd via jaarverslagen - niet via Statenbrieven geïnformeerd.

PS zijn ook geïnformeerd over verschillende onderzoeken die de provincie heeft uitgevoerd/laten uitvoeren op het gebied van wonen. Hierbij ging het:

- in 2015 om de evaluatie van de provinciale starterslening;¹⁵¹
- in 2016 om verkenningen over doorstroming op de Overijsselse woningmarkt¹⁵² en permanente bewoning van recreatiewoningen in Overijssel¹⁵³ en
- in 2017 om de tussenbalans van het coalitieakkoord 2015-2019 waarin inzicht werd gegeven in bevolkings- en woningmarktontwikkelingen¹⁵⁴.

¹⁵¹ PS/2015/176 Evaluatie provinciale starterslening 2012/2014.

¹⁵² PS/2016/570 Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel

¹⁵³ PS/2016/1070 Verkenning permanente bewoning recreatiewoningen Overijssel.

¹⁵⁴ Overijssel werkt! Een tussenbalans van het coalitieakkoord 2015-2019, p. 55

In [deelparagraaf 4.1.4](#) is al meer verteld over gegevens in de databank Overijssel, artikelen in het Overijssels overzicht etc. die betrekking hebben op wonen. Dergelijke gegevens en artikelen zijn algemeen beschikbaar (openbaar), dus ook te raadplegen door Statenleden.

Schriftelijke 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:

- in november 2015 Statenvragen zijn gesteld over de huisvesting van statushouders en vluchtelingen¹⁵⁵ en
- in november 2017 Statenvragen gesteld zijn over de woningbouwplannen van de gemeente Zwolle aan de Scholtensteeg.¹⁵⁶

Bijeenkomsten PS

Tot slot kunnen PS geïnformeerd worden via bijeenkomsten. Over het thema wonen is 20 december 2017 een bijeenkomst voor PS georganiseerd. Hierin werden PS bijgepraat over het thema, bijvoorbeeld over de uitvoering van de woonafspraken. In mei 2018 is een volgende bijeenkomst voor PS gepland. Hierbij wordt nader ingegaan op de volgende aspecten: huisvesting arbeidsmigranten, wachtlijsten, statushouders, tijdelijk en andere manieren van wonen, vitaliteit recreatieparken.¹⁵⁷

¹⁵⁵ PS/2015/692 Statenvragen dhr. Piksen (fractie CDA) betreffende de huisvesting van statushouders en vluchtelingen.

¹⁵⁶ PS/2017/839 Statenvragen dhr. Van Moorsel (fractie CDA) betreffende woningbouw Scholtensteeg Zwolle.

¹⁵⁷ Lijst afdoening toezeggingen/moties/schriftelijke vragen d.d. 01-02-2018, p. 3.

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.

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 hebben we een normenkader gebruikt. Dit ziet u in tabel 27.

Tabel 27: 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 Overijsselse gemeenten. De enquête is gezonden naar beleidsmedewerkers en wethouders die betrokken zijn bij het woonbeleid. De benodigde contactgegevens hiervoor konden eenvoudig door de provincie worden aangeleverd. 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 Overijssel, aangezien we dit onderzoek ook hebben uitgevoerd voor de provincie Gelderland.

Respons

De enquête is gestuurd naar in totaal 25 Overijsselse gemeenten en deze is gestuurd naar zowel beleidsmedewerkers als wethouders. In totaal hebben we 50 enquêtes gestuurd en hiervan zijn 29 enquêtes ingevuld. Dit komt uit op een totaal respons van 58%.

De enquête is gestuurd naar 25 beleidsmedewerkers. Hiervan zijn er 17 enquêtes ingevuld. Dit betekent een respons van 68% voor de beleidsmedewerkers. Ook hebben we de enquête gestuurd naar 25 wethouders. Uiteindelijk zijn er 12 enquêtes ingevuld. Dit betekent een respons van 48% 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 28: Achtergrond respondenten beleidsmedewerkers (N=17) en wethouders (N=12)

Regio	Beleidsmedewerkers	Wethouders
Regio Twente	11 (v.d. 14 = 79%)	7 (v.d. 14 = 50%)
Regio West-Overijssel	6 (v.d. 11 = 55%)	5 (v.d. 11 = 45%)
Totaal provincie	17 (v.d. 25 = 68%)	12 (v.d. 25 = 48%)

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).¹⁵⁸ De rol en verantwoordelijkheid van de minister is weergegeven in tabel 29.

Tabel 29: Rol en verantwoordelijkheden minister van BZK bij wonen

Deelthema ¹⁵⁹	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.• Medeverantwoordelijk 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 budgettair 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.

¹⁵⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/onderwerpen>

¹⁵⁹ De deelthema's betreffen de beleidsartikelen waarnaar de begroting Wonen en Rijksdienst (XVIII) is opgebouwd.

Woon- omgeving en bouwen

- *Woningwet (hfst. V)*: Verantwoordelijk voor woningbouw. Deze verantwoordelijkheid omvat de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad.
- *Woningwet (art. 2)*: 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.
- *Woningwet (art. 120)*, *Wet milieubeheer (hfst. 4)* en *Kadasterwet*: Verantwoordelijk voor het stimuleren van energiebesparing en reductie van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving.
- *Woningwet (art. 80a)*: 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.
- *Huisvestingswet*: Stimuleren van de huisvesting van bijzondere aandachtsgroepen.
- *Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (art. 5)*: Op aanvraag van de gemeenteraad wooncomplexen, straten of gebieden aanwijzen waarin aan woningzoekende huurders eisen kunnen worden gesteld of voorrang wordt verleend.
- *Wet aanpak woonoverlast*: 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.
- *Structuurvisie*: 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)*.

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 Rijksbegroting 2018 noemt het Rijk twee algemene doelstellingen voor wonen (zie tabel 30).

Tabel 30: *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.¹⁶⁰

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 de belangrijkste voorbeelden in figuur 16). Het gaat te ver om alle voorbeelden uit figuur 16 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.

Figuur 16: 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.

¹⁶⁰ Ministerie van BZK. *Rijksbegroting 2018 Wonen en Rijksdienst*, p. 23.

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 brief¹⁶¹ met haar beleidsagenda op het gebied van de woningmarkt naar de Tweede Kamer. In tabel 31 staan de thema's waar de minister op korte termijn mee aan de slag wil gaan.

Tabel 31: *Beleidsagenda woningmarkt eind 2017*

Thema	Inzet
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 ¹⁶² worden betrokken in deze afspraken. ¹⁶³ 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. ¹⁶⁴
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

¹⁶¹ Ministerie van BZK (13 november 2017). *Aanbiedingsbrief bij Staat van de Woningmarkt 2017. De beleidsagenda staat op p. 3 t/m 5.*

¹⁶² *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).*

¹⁶³ *De eindrapportage van deze Samenwerkingstafel is eind januari 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd.*

¹⁶⁴ *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).*

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.¹⁶⁵ Het is de bedoeling om op landelijk niveau afspraken te maken over bijvoorbeeld woningbouw en benutting van de bestaande voorraad.¹⁶⁶ De planning is om de Nationale woonagenda voor de zomer met alle partijen vast te stellen.¹⁶⁷

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

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 2015.¹⁶⁸ Als een gemeente actueel woonbeleid heeft, worden woningcorporaties namelijk geacht hun 'redelijke bijdrage' aan dit beleid aan de gemeente kenbaar te maken.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰ Idealiter worden in de woonvisie uitspraken gedaan over de volgende onderwerpen:

- betaalbaarheid en beschikbaarheid voor de doelgroep;

¹⁶⁵ TK 32847 *Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.*

¹⁶⁶ *Brief van de minister van BZK van 13 maart 2018.*

¹⁶⁷ TK 32847 *Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.*

¹⁶⁸ BZK (mei 2017). *Rapport lokale en regionale woonvisies, p. 8.*

¹⁶⁹ <http://www.woningwet2015.nl/nieuws/de-woningwet-in-2016>

Dit moet op grond van artikel 43 lid 1 van de Woningwet 2015.

¹⁷⁰ BZK (mei 2017). *Rapport lokale en regionale woonvisies, p. 9.*

- huisvesting urgente doelgroepen;
- wonen met zorg en ouderenhuisvesting;
- nieuwbouw en
- kwaliteit en energiezuinigheid.¹⁷¹

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 jaar¹⁷² (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 middenhuur¹⁷³, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap (Bro art. 3.1.2 lid 1).¹⁷⁴

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

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.¹⁷⁵

¹⁷¹ <http://www.woningwet2015.nl/prestatieafspraken-gemeente/woonvisie>

¹⁷² 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.

¹⁷³ Voor deze categorie is pas sinds 1 juli 2017 door een wijziging van de Bro mogelijk geworden.

¹⁷⁴ <https://vng.nl/producten-diensten/publicaties/factsheets/factsheet-ruimtelijke-ordening>

¹⁷⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/afspraken-woningcorporaties-gemeenten-huurders>

Bijlage 3: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen provincie Overijssel

- Dhr. W. Douwes - beleidsadviseur wonen
- Dhr. D. Hoek - adviseur team Beleidsinformatie (accounthouder voor o.a. de kerntaak Ruimte en wonen)
- Dhr. J. Houtkamp - teamleider Beleidsimplementatie
- Dhr. J. Minnema - onderzoeker team Beleidsinformatie (economie, demografie en wonen)
- Mevr. N. Visschers - senior beleidsontwikkelaar stedelijk gebied en wonen
- Dhr. J. Wortman - teambeleider Beleidsvorming en -programming

Overige geraadpleegde personen (incl. experts)

- Dhr. Boelhouwer - Hoogleraar housing systems, TU Delft (OTB)
- Dhr. Buitelaar - senior onderzoeker en programmaleider Planbureau voor de Leefomgeving
- Dhr. D. Depenbrock - adviseur woonbeleid bij KAW
- Dhr. P. Van Geffen - Directeur van de Stec Groep.
- Dhr. J. Salverda - Trekker thema regionale woningmarkt en routekaart 'elke woning raak' bij WoON Twente (directeur woningcorporatie Domijn in Enschede).
- Mw. J. Verhoef - secretaris WoON Twente.

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie Overijssel

- Begroting 2015 tot en met 2018.
- Jaarverslagen 2015 tot en met 2017.
- Omgevingsverordening Overijssel 2009 en 2017.
- Omgevingsvisie Overijssel 2009 en 2017.
- PS/2011/941 Statenvoorstel Investeringsbesluit wonen (programmaplan).
- PS/2014/389 Statenvoorstel wonen (uitvoering motie Renkema c.s.) en vervolg prestatieafspraken na 2015.

- PS/2014/1118 Statenbrief Regionale woonvisies West-Overijssel en Twente.
- PS/2015/176 Statenbrief Evaluatie provinciale starterslening.
- PS/2015/692 Statenvragen inzake huisvesting van statushouders.
- PS/2015/963 Statenvoorstel en besluit Doorzettingskracht wonen.
- PS/2016/84 Statenvoorstel en besluit Woonafspraken 2016-2020.
- PS/2016/570 Statenbrief Verkenning doorstroming woningmarkt Overijssel
- PS/2016/712 Persbericht Laatste van 25 gemeenten ondertekent woonafspraken.
- PS/2016/716 Statenvoorstel Stadsbeweging.
- PS/2016/905 Persbericht Provinciale Staten Overijssel omarmt Stadsbeweging.
- PS/2016/1008 Statenvoorstel en besluit Doorstroming statushouders.
- PS/2016/1064 Statenvoorstel Investeringsvoorstel programma Nieuwe Energie 2017-2023.
- PS/2016/1070 Statenbrief Verkenning permanent bewoning recreatiewoningen Overijssel.
- PS/2017/119 Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- PS/2017/839 Statenvragen betreffende woningbouw Scholtensteeg Zwolle.
- Factsheet Energiebespaarlening Overijssel - 31 maart 2018.
- Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2017.
- Uitzonderingslijst vooroverleg ruimtelijke plannen (27 juni 2016).
- Totaalijst zienswijzen, reactieve aanwijzingen en beroepen gemeentelijke plannen.

Documenten van het Rijk

- Centraal orgaan opvang asielzoekers. Overzichten huisvesting statushouders.
- TK 32847 Integrale visie op de woningmarkt, nr. 359 Brief van de minister van BZK van 11 april 2018.
- Ministerie van BZK (mei 2017). Staat van de Volkshuisvesting 2017.
- 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

- ABF research (april 2018). Inventarisatie Plancapaciteit 2018. In opdracht van het ministerie van BZK.
- EIB (2016). Kwalitatieve woonvraag in Twente.
- Energiefonds Overijssel. Jaarverslag 2015 en 2017.
- Noordelijke Rekenkamer (april 2016). Rapport Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking.
- IPO (juli 2010). Analyse doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid.
- De Jong, A. & Daalhuizen, F. (december 2014). Demografie verandert de woningmarkt. PBL, Den Haag.
- PBL (februari 2012). Ex-durante evaluatie Wro: tweede rapportage.
- RLI (juni 2015). Wonen in verandering.

- ASRE (oktober 2014). Ervaringen met de doorwerking van provinciaal belang onder de Wro.
- Rigo (mei 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)
- <https://www.overijssel.nl/over-overijssel/cijfers-kaarten/ruimte-en-wonen/> (laatst geraadpleegd april 2018)
- <https://www.overijssel.nl/thema's/omgeving/wonen/> (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)