

Wonen: waar staat de provincie voor?

Woonbeleid provincie Gelderland

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. Mekeel (voorzitter), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer Taco Schaaf, MSc, MA, en mevrouw Suzanne Spenkelink, 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

De foto is afkomstig van pixabay.com

Wonen: waar staat de provincie voor?

Woonbeleid provincie Gelderland

Deventer, september 2018

Voorwoord

Wonen is een onderwerp dat volop in de belangstelling staat. Waar het nu gaat om een tekort aan woningen en oplopende huizenprijzen, ging het een paar jaar geleden om een overschot en huizen die moeilijk verkoopbaar waren. Het gaat niet alleen over aantallen woningen, maar ook over de kwaliteit van huizen en wonen. Over verduurzaming van huizen. Over woongenot, voldoende voorzieningen, of de mogelijkheid om in directe nabijheid ouders te kunnen verzorgen. Het gaat over de huisvesting van seizoenarbeiders of de tijdelijke opvang van vluchtelingen. Onderwerpen die de provincie als provinciaal belang kan opnemen in beleid. Of niet. Onderwerpen waar de provincie verschillende rollen bij kan kiezen. Bijvoorbeeld een regulerende rol door in de omgevingsverordening op te nemen dat er in bestemmingplannen invulling gegeven moet worden aan energiebesparing. Of een regisserende rol in het maken van afspraken tussen gemeenten. Kortom, de provincie heeft bij wonen veel vrijheid om te bepalen wat van provinciaal belang is en welke rollen ze daarbij voor zichzelf zien.

Aan de andere kant is de invloed van de provincie ook weer beperkt. Het zijn de gemeenten die met plannen komen voor nieuwbouwwijken, energieloketten opzetten (met subsidie van de provincie) of tijdelijke opvangplekken voor asielzoekers regelen. Gemeenten hebben daarbij zelf ook ambities op het gebied van wonen en de daarbij behorende leefomgeving. Uiteindelijk zijn het projectontwikkelaars of woningbouwcorporaties die de plannen realiseren of burgers die hun woning isoleren of zonnepanelen plaatsen. Gecombineerd met economische ontwikkelingen en veranderende woonbehoeftes, maakt dit het onderwerp wonen tot een complex dossier. Een complexiteit die wij voor de bestuurlijke rolverdeling hebben teruggebracht tot een infographic die helpt bij het krijgen van inzicht.

Een complexiteit die er ook voor zorgt dat successen of juist het ontbreken daarvan zelden toegeschreven kunnen worden aan één partij. De vraag of de provincie op een effectieve manier heeft bijgedragen aan de balans op de woningmarkt gaat dan ook veel meer over de randvoorwaarden die ze daarvoor heeft gecreëerd. En dat begint met duidelijkheid over de provinciale ambities en de rol die je daarbij vervult. Op dat vlak zijn stappen gezet maar is een verdere doorontwikkeling nodig, zoals wij concluderen in dit rapport.

Tot slot: die complexiteit hebben wij ook moeten doorgronden. Hierbij zijn we bij geholpen door professor Boelhouwer van de *universiteit van Delft*, professor Buitelaar van het *Planbureau voor de Leefomgeving* en de heer Depenbrock van *KAW architecten en woningmarktadviseurs*. Wij danken hen voor het inzicht dat ze ons hebben gegeven, de conclusies van dit onderzoek komen voor rekening van de Rekenkamer. Verder willen we de wethouders en gemeenteambtenaren danken voor het invullen van onze enquête en bedanken we Gedeputeerde Staten, de ambtelijke organisatie en betrokken adviseurs voor hun medewerking.

Namens het bestuur van de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	7
1.2 Focus.....	10
1.3 Opbouw.....	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	11
2.2 Kwalitatieve thema's weinig eenduidig en consequent uitgewerkt	13
2.3 De regie op de woonagenda's was afgelopen jaren beperkt.....	16
2.4 Veel informatie beschikbaar, waarde kan hoger.....	18
3 Reactie GS en nawoord	21
3.1 Reactie GS Gelderland	21
3.2 Nawoord Rekenkamer	23

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk staat achtergrondinformatie over het onderwerp wonen en de focus van het onderzoek.

1.1 Aanleiding en achtergrond

De woningmarkt is door conjuncturele, demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen voortdurend in beweging. Werd een paar jaar geleden nog gesproken van een stagnatie in de huizenverkoop, is dit inmiddels omgekeerd naar berichten over tekorten. Ook in Gelderland heeft de woningmarkt de afgelopen jaren veel in de belangstelling gestaan (zie figuur 1) en is het een onderwerp dat op brede interesse van PS kan rekenen.

Figuur 1: Krantenkoppen woningmarkt Gelderland

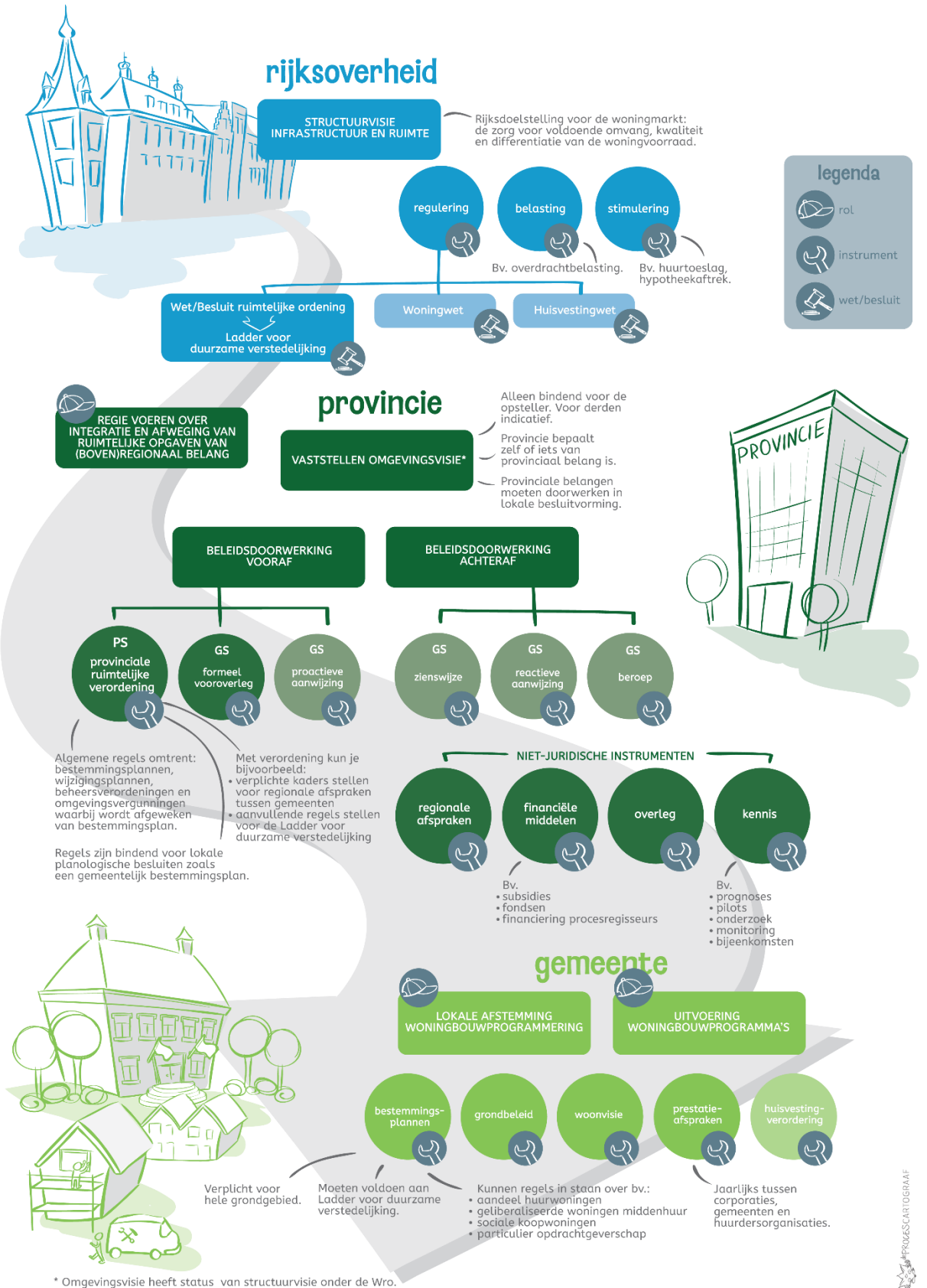


Bron: Rekenkamer Oost-Nederland via de Gelderlander, Omroep Gelderland, Algemeen Dagblad, Tubantia en de Stentor.

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' voor de overheid is. 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 eerst enige aandacht aan de bestuurlijke rolverdeling.

De overheid bouwt en renoveert geen woningen. Hiervoor zijn marktpartijen en particulieren aan zet. Het Rijk, provincies en gemeenten creëren de randvoorwaarden. Dat neemt niet weg dat ontwikkelingen op de (regionale) woningmarkt ook afhankelijk zijn van beleidsontwikkelingen bijvoorbeeld wat betreft het woningmarktbeleid, ruimtelijk beleid en sociaaleconomisch beleid. Figuur 2 geeft een overzicht van de bestuurlijke rolverdeling voor wonen. Het is belangrijk om deze rolverdeling in het achterhoofd te houden bij het lezen van onze conclusies en aanbevelingen over de rolinvulling van de provincie Gelderland bij wonen.

Figuur 2: Vereenvoudigde weergave bestuurlijke rolverdeling wonen



1.2 Focus

Zoals aangegeven richt het onderzoek 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. Oftewel: draagt de inzet van de provincies bij aan een goede balans op de woningmarkt. In het onderzoek hebben we zowel aandacht voor de kwantitatieve als voor de kwalitatieve aspecten van wonen.

1.3 Opbouw

In deze bestuurlijke nota geven we de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar de rol van de provincie bij wonen weer. De onderbouwing in de Nota van Bevindingen vindt u op onze website. In bijlage 1 van de Nota van Bevindingen leest u de opzet van het onderzoek.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Gelderland als voor de provincie Overijssel uitgevoerd. Het volledige rapport voor de provincie Overijssel vindt u op onze website.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek naar de (regie)rol van de provincie Gelderland bij wonen centraal.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De provincie streeft naar een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. De vraag of deze balans is verbeterd door de inzet van de provincie, is lastig te beantwoorden. Dit komt mede doordat GS weinig eenduidig en consequent uitwerken welke thema's van provinciaal belang zijn en welke bijdrage de provincie daaraan geeft. Een belangrijk instrument voor GS om de balans te realiseren zijn de woonagenda's die met gemeenten worden opgesteld. De Rekenkamer concludeert dat er stappen worden gezet om dit instrument te verbeteren. Tegelijkertijd is er de afgelopen jaren beperkt regie gevoerd op de woonagenda's waardoor de verschillen groter zijn dan nodig. Tot slot stellen GS veel informatie over wonen beschikbaar waarvan de waarde verhoogd kan worden door een koppeling met de doelen te leggen.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hier volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek hebben we aanbevelingen geformuleerd.

1. Verzoek GS duidelijker aan te geven welke thema's van provinciaal belang zijn. Wees concreet, werk uit wat de provincie wil bereiken en welke rol zij daarbij heeft. *Ook wanneer ambities samen met gemeenten worden ingevuld kan de provincie vooraf aangeven welke thema's voor haar belang zijn. Dit geeft de organisatie (accounthouders) richting en aan partners inzicht. Op deze manier leveren alle woonagenda's een bijdrage aan de ambitie van de provincie en worden onnodige verschillen daartussen beperkt.*
2. Verzoek GS consequent te zijn in de manier waarop de rol bij wonen wordt beschreven en zo concreet mogelijk te zijn wanneer de provincie welke rol pakt. *Op deze manier wordt ook duidelijker op welke manier de provincie bijdraagt aan de verschillende thema's en wordt voorkomen dat er verwachtingen ontstaan die niet waargemaakt kunnen worden.*
3. Verzoek GS nadrukkelijker toe te zien op de afspraken uit de woonagenda's. *Hierdoor wordt eerder duidelijk of afspraken worden gerealiseerd dan wel bijstelling nodig is en wordt het minder papier en meer een instrument dat bijdraagt aan het realiseren van ambities van de provincie.*
4. Zorg dat woonagenda's die door GS vastgesteld zijn, beter vindbaar zijn. *Dit kan bijvoorbeeld door een overzicht van de woonagenda's te bieden via de provinciale website.*
5. Verzoek GS de beschikbare informatie over de woningmarkt duidelijker te koppelen aan provinciale doelen.
6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Kwalitatieve thema's weinig eenduidig en consequent uitgewerkt

De provincie streeft naar een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. GS werken weinig eenduidig en consequent uit welke kwalitatieve thema's ze van provinciaal belang achten, noch is duidelijk welke bijdrage de provincie daaraan precies levert. In het beleid van de provincie staan ontwikkelingen, opgaven en thema's voor wonen. We stellen vast dat de thema's in de verschillende - samenhangende - beleidsdocumenten variëren en de mate waarin ze zijn uitgewerkt verschilt. Ook als het gaat over de rol van de provincie zelf komt deze op verschillende plekken in andere bewoordingen terug waarbij het partnerschap de laatste jaren het vaakst wordt genoemd.

In het Wro-stelsel verwacht de wetgever dat provincies hun belangen vooraf bekend maken. Het is de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang vinden. De wet doet geen inhoudelijke uitspraken over welke 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 zelf. Uit interviews met experts blijkt dan ook dat provincies verschillende keuzes maken. De provincie Gelderland kiest voor een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. Dit betekent dat de juiste woningen op de juiste plek staan. Het gaat niet alleen om aantallen woningen (kwantitatief), maar ook het type woning en de plaats waar de woning staat (kwalitatief).

Kwalitatieve thema's niet consequent en eenduidig

GS geven niet eenduidig aan waaruit een kwalitatieve balans bestaat. In het beleid staan wel kwalitatieve thema's maar de wijze waarop de thema's terugkomen, verschilt echter op meerdere manieren.

Allereerst beschrijven GS kwalitatieve thema's op verschillende abstractieniveaus. In het beleid staan ontwikkelingen, opgaven en thema's. Er is een verschil tussen thema's die GS zelf uitwerken en die ze noemen voor woonagenda's. Dit verschil zien we terugkijkend op afgelopen jaren, maar ook in de nieuwe koers 'Ruimte voor goed wonen' uit 2018. Hierin wordt het beleid in hoofdlijnen weergegeven voor de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Het is de bedoeling dat PS in december de nieuwe Omgevingsvisie vaststellen. GS noemen in deze koers 2018 vier opgaven voor wonen:

- vraaggericht en flexibel zijn;
- duurzaamheid;
- aanbod bestaande woningen laten aansluiten op de vraag;
- regionale aanpak.

Vervolgens worden voor de woonagenda's – een belangrijk instrument om de ambitie van de provincie te realiseren - deels andere thema's genoemd en komt de

duurzaamheid niet meer terug (zie tabel 1 derde kolom). Voor het thema wonen en zorg geldt het omgekeerde. Het is wel een mogelijk thema voor de woonafspraken maar geen opgave voor de provincie. Ook het thema betaalbaarheid wordt genoemd voor de woonagenda's, terwijl de provincie dit zelf niet uitwerkt. De verschillen tussen de thema's waar aan gedacht kan worden bij de woonagenda's en de opgaves die de provincie ziet dragen niet bij aan de eenduidigheid van het beleid.

Tabel 1: Thema's die GS noemen voor woonagenda's

Omgevingsvisie 2014	Koers 2017: koers in hoofdlijnen voor nieuwe Omgevingsvisie	Koers 2018: doorontwikkeling koers voor nieuwe Omgevingsvisie
Thema's komen aan bod zoals: <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit • Levensloopbestendigheid • Wonen met zorg • Betaalbaarheid • Het aandeel 'huur' en andere kwaliteiten waaraan behoefte is 	Ontwikkelingen die in alle regio's mede bepalend zijn voor de opgave. Daarom wil de provincie er in <i>elke regio</i> afspraken over maken. <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit vergroten • Transformatie & inbreiding • Verduurzaming & klimaatadaptatie • Vraaggericht bouwen • Nadruk op bestaande woningen Afspraken over monitoring.	Afspraken gaan over een integrale aanpak van de bestaande woningvoorraad en het gezamenlijk oppakken van thema's voor de hele regio (of delen daarvan). <i>Denk daarbij aan:</i> <ul style="list-style-type: none"> • flexibiliteit • betaalbaarheid • wonen en zorg • huisvesting van bijzondere doelgroepen. Daarnaast bestaande plannen kritisch tegen het licht houden en afspraken over: type & aantal woningen en monitoring.

Bron: Omgevingsvisie Gelderland, Statenbrief Koers ruimte voor goed wonen 2017 en bijlage bij Koers ruimte voor goed wonen 2018.

Ten tweede variëren de thema's die GS beschrijven in de verschillende (maar samenhangende) beleidsstukken. In de begrotingen zet de provincie bij wonen met name in op flexibiliteit en duurzaamheid, terwijl duurzaamheid in andere beleidsstukken wisselend als thema terug komt. Andersom komen de overige thema's uit de omgevingsvisie of thema's die als belangrijk geacht worden voor woonagenda's vaak niet terug in de doelen voor wonen in de begrotingen. Tabel 1 laat bovendien zien dat een aantal thema's die GS noemen als mogelijke thema's voor de woonagenda's hetzelfde blijven, maar ook variëren tussen verschillende beleidsstukken door de tijd heen. Natuurlijk kunnen thema's gedurende de tijd meer of minder belangrijk worden. Nu lichten GS echter niet toe waarom er gedurende de tijd op andere thema's ingezet wordt.

Tenslotte is het ene thema meer uitgewerkt dan het andere thema. Zo worden focus op bestaande voorraad en terugdringen van overcapaciteit verder uitgewerkt in de huidige Omgevingsvisie. De thema's duurzaamheid, betaalbaarheid, het aandeel ouderenwoningen en 'het aandeel huur en andere kwaliteiten' worden in de omgevingsvisie wel genoemd, maar niet uitgewerkt. Een prioritering tussen de verschillende thema's, opgaves en ontwikkelingen is er bovendien niet.

Het daadwerkelijk opnemen van deze thema's in de regionale woonagenda's, het belangrijkste instrument voor wonen, gebeurt samen met de regio's. Door duidelijk te zijn over welke thema's van provinciaal belang zijn, kunnen GS hier beter regie op voeren en daarmee het provinciale belang borgen.

Aanbeveling:

1. Verzoek GS duidelijker aan te geven welke thema's van provinciaal belang zijn. Wees concreet en werk uit wat de provincie wil bereiken.

Provinciale rol niet altijd eenduidig

Als het gaat om wonen ziet de provincie meerdere rollen voor zich maar ook hier ontbreekt soms de eenduidigheid (zie tabel 2). Zo worden er in de Omgevingsvisie meerdere rollen genoemd en komt in de omgevingsverordening alleen de regierol terug. In achtereenvolgende begrotingen komen de verschillende rollen wisselend terug. De doorzettersrol is nieuw. Ook in de recent vastgestelde koers 'Ruimte voor goed wonen' zitten nog verschillen: waar in het koersdocument de rol van partner wordt uitgewerkt, wordt in de statenbrief die erbij hoort de regierol uitgewerkt. Waarom de rollen in het beleid variëren, wordt niet toegelicht.

Tabel 2: Overzicht van rolinvullingen die GS beschrijven

Document	Beschrijving provinciale rol
Omgevingsvisie 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Normeren, inspireren, verbinden • Partner • Regierol • Ondersteuner, kennismakelaar en medefinancier
Omgevingsverordening 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Regierol
Begrotingen 2015 – 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Partner • Ondersteunen, stimuleren, agenderen, faciliteren, doorzettersrol • Kennismakelaar, investeerder, regisseur
Koers op wonen 2017 en 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Partner • Regierol

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Gezien de regionale diversiteit en uiteenlopende thema's is het logisch dat de provincie meerdere rollen heeft. In de praktijk pakt de provincie ook verschillende rollen. Het is echter wel van belang consequent te zijn in de uitwerking van rollen. Op welke thema's heeft de provincie welke rol? En welke bijdrage kan de provincie leveren? Zo is het mogelijk dat bij een bepaald thema of opgave een bepaalde rol van de provincie beter past dan de ander. Bij het thema duurzaamheid past een andere rol dan bij het thema wonen en zorg. Tegelijk is de rol van investeerder op het ene thema beter toepasbaar dan het andere. Door dit expliciet te maken kan is duidelijk op welke manier de provincie aan het thema's bijdraagt en weten gemeenten en woonregio's wat ze van de provincie kunnen verwachten.

Aanbeveling:

2. Verzoek GS consequent te zijn in de manier waarop de rol bij wonen wordt beschreven en zo concreet mogelijk te zijn wanneer de provincie welke rol pakt.

2.3 De regie op de woonagenda's was afgelopen jaren beperkt

De woonagenda's zijn voor de provincie een belangrijk instrument om de balans op de woningmarkt te realiseren. Toch heeft de provincie hier de afgelopen jaren maar in beperkte mate regie op gevoerd. De invulling is in eerste instantie overgelaten aan de gemeenten en er werden nauwelijks eisen gesteld aan de woonagenda. Door deze regievoering is de gewenste omslag naar een kwalitatieve sturing moeizaam van de grond gekomen en zijn er tussen de woonagenda's grotere verschillen ontstaan dan de verschillen tussen regio's rechtvaardigen. De Rekenkamer concludeert dat er stappen worden gezet om dit instrument te verbeteren, maar nog niet om de afspraken uit de woonagenda structureel te bewaken.

Provincie laat invulling woonagenda's in grote mate aan de regio's

Voor GS zijn de woonagenda's het instrument om de ambitie samen met de regio te realiseren. In totaal zijn er in Gelderland acht regionale woonagenda's opgesteld¹. Het doel van de woonagenda's is de afspraken zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de regionale behoefte. In de woonagenda's worden zowel afspraken gemaakt over kwantiteit (aantallen) als over kwaliteit. GS stellen op basis van prognoses een kwantitatieve opgave voor de regio vast. Deze kwantitatieve opgave werd vaak binnen de regio gespecificeerd naar gemeenteniveau. In de Omgevingsverordening is juridisch geborgd dat de regio's binnen deze kwantitatieve opgave moeten blijven.

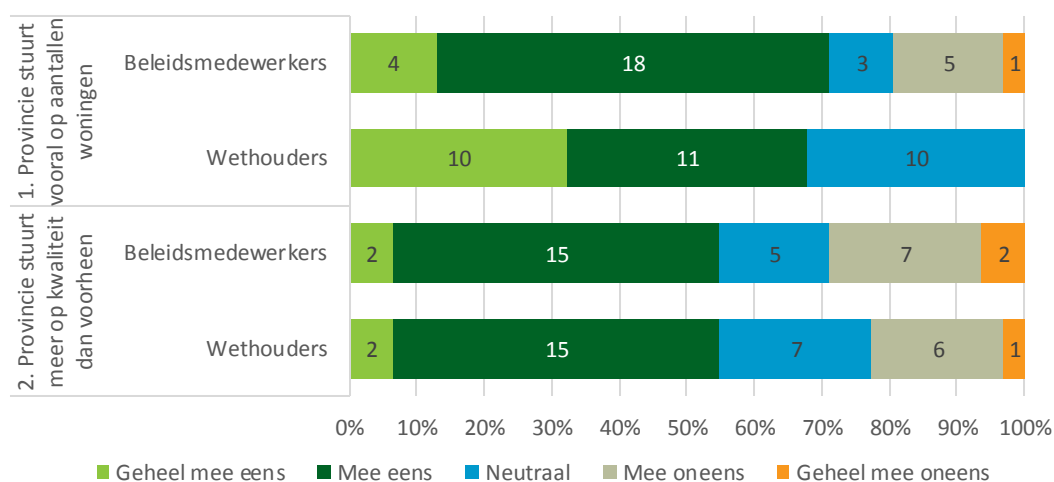
Tot voor kort stelden GS nauwelijks eisen aan de woonagenda's. GS gaven alleen aan dat deze met betrokken actoren moest worden opgesteld. Daarbij ging het niet alleen om gemeenten, maar ook om andere relevante partijen zoals woningbouwcorporaties. In de praktijk is de samenwerking tussen gemeenten in meerdere regio's moeizaam tot stand gekomen. En is de betrokkenheid van andere partijen veelal weergegeven in een vorm van consultatie. Er zijn maar twee regio's waar de woonagenda ook door andere partijen dan gemeenten is ondertekend. GS hebben wel geprobeerd bij te sturen daar waar samenwerking moeizaam verliep. In 2014 signaleerden GS dat woningcorporaties en andere marktpartijen te weinig betrokken werden en stuurden daarop een brief aan de Gelderse gemeenten waarin het idee van de woonagenda's nogmaals toegelicht werd. Daarna bleef samenwerking om gezamenlijk tot een kwalitatieve woonagenda te komen soms lastig. Dit was voor GS aanleiding om in enkele regio's procesregisseurs in te zetten.

Gesprekging nog vooral over kwantiteit

Het doel van de provincie Gelderland is, sinds de woonagenda's vanaf 2014 tot stand kwamen, gericht op het realiseren van zowel een kwantitatieve als kwalitatieve balans. Ondanks het voornemen te sturen op kwaliteit, is dit moeizaam van de grond gekomen. In de praktijk bleken gesprekken in en met de regio over aantallen woningen te gaan en minder over kwaliteit. De kwalitatieve invulling van de woonagenda's werd overlaten aan de regio. De sturing hierop vindt plaats via ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Omdat in de Omgevingsverordening alleen het kwantitatieve deel van de afspraken juridisch geborgd is, is de provincie voor invloed op kwalitatieve aspecten in de woonagenda's afhankelijk van deze gesprekken.

In 2017 hebben GS een omslag gemaakt waarin ze ook in de praktijk meer op kwaliteit willen sturen. GS stuurden een brief naar de woonregio's waarin ze dit voornemen kenbaar maakten. Uit een enquête¹ blijkt dat gemeenten de omslag die de provincie wil maken gedeeltelijk herkennen. Uit figuur 2 blijkt het merendeel van de gemeenten 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.

Figuur 3: Gemeenten over sturing op kwantiteit en kwaliteit



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland 2018.

Verschillen tussen regionale woonagenda's groter dan nodig

Mede doordat de invulling in grote mate wordt overgelaten aan gemeenten, verschilt de invulling van de woonagenda's per regio meer dan nodig is. De woonagenda's verschillen in vorm, thema's en concreetheid. Deze verschillen zijn deels te verklaren door regionale kenmerken: de Achterhoek staat nou eenmaal voor andere uitdagingen dan de FoodValley en niet elke regio hoeft iets met de huisvesting van seizoenarbeiders. Tegelijkertijd zijn er ook verschillen die samen hangen met de manier van regievoering. De provincie ziet zichzelf bij de woonagenda's als partner die in gesprek met de regio en op basis van analyses beziet waar de belangrijkste opgaven liggen voor de betreffende

¹ De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in maart 2018 een enquête gehouden onder beleidsmedewerkers en wethouders wonen van de 53 Gelderse gemeenten. De respons was 58,5%. Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage 1 van de nota van bevindingen.

regio. In aansluiting op deze visie geven GS niet aan welke thema's minimaal terug moeten komen in de woonagenda's. In de praktijk zien we dat terug. Een deel van de thema's die GS in het woonbeleid noemen komen terug in de woonagenda's. Er zijn echter ook thema's die niet of nauwelijks terugkomen in sommige woonagenda's terwijl het onwaarschijnlijk is dat het die regio geen opgave is, bijvoorbeeld duurzaamheid en wonen & zorg. In zijn algemeenheid valt op dat de afspraken uit de woonagenda's niet erg concreet zijn. Dit blijkt uit de vele overleggen, kennisdelen, visies die nog ontwikkeld moeten worden en uitvoeringsprogramma's die nog gemaakt moeten worden.

Stappen gezet maar monitoring van afspraken blijft aandachtspunt

GS hebben in 2018 in het nieuwe beleid uitgangspunten opgenomen om in de nieuwe Omgevingsverordening meer op de woonagenda's te kunnen sturen. GS stellen dat de woonagenda's in ieder geval een analyse, een visie en afspraken moeten bevatten. Ook wordt monitoring van de ontwikkelingen een voorwaarde. Daarmee zet de provincie stappen om de woonagenda's meer te uniformeren. Ook moet de nieuwe Omgevingsverordening niet alleen kwantitatieve, maar ook kwalitatieve afspraken borgen.

Monitoring blijft wel een aandachtspunt. Er wordt in het nieuwe beleid wel ingezet op monitoring van ontwikkelingen, maar nog niet op bewaking van afspraken. GS bewaken de voortgang van woonafspraken nu niet structureel. Er wordt in de gesprekken wel aandacht besteed aan de voortgang. In enkele regio's worden ontwikkelingen op de woningmarkt via een monitor in beeld gebracht. Deze monitors sluiten op één uitzondering na niet direct aan op afspraken uit de woonagenda. Zo krijgen de partners wel een beeld van algemene ontwikkelingen in de regio, maar minder van de uitvoering van de agenda. Kwalitatieve onderdelen van de woonagenda bleken in sommige regio's wel op papier vastgelegd, maar in de praktijk niet ingevuld. Dit onderschrijft het belang voor de provincie om toe te zien op afspraken uit de woonagenda's.

Aanbeveling

3. Verzoek GS nadrukkelijker toe te zien op de afspraken uit de woonagenda's.

2.4 Veel informatie beschikbaar, waarde kan hoger

De provincie stelt veel informatie over wonen beschikbaar waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. Ook de informatievoorziening aan PS is uitgebreid. De koppeling tussen deze informatie en de provinciale doelen wordt echter nog beperkt gemaakt. Door deze koppeling meer te leggen kan de waarde van al deze informatie voor PS verhoogd worden.

Veel informatie beschikbaar

De provincie heeft veel informatie over onderdelen van de balans op de woningmarkt. Informatie over de woningmarkt wordt als woningmarktmonitor op een speciale website gepubliceerd. De monitor bevat informatie over bevolking, verhuizingen,

woningvoorraad, behoefte, wonen en zorg, en verkoop en verhuur. Deze informatie is veelal beschikbaar op regio- en gemeenteniveau en kan daardoor gebruikt worden voor het opstellen van bijvoorbeeld een woonvisie. Voor het thema wonen en zorg heeft de provincie in 2016 een onderzoek laten uitvoeren dat gemeenten moet helpen beleid te maken op dit specifieke thema.

De informatievoorziening naar PS is uitgebreid via de P&C-cyclus, mededelingenbrieven, rapportages over de Woonagenda's en een jaarlijkse rapportage over Wonen in Gelderland die als bijlage bij de begroting wordt bijgevoegd. Deze uitgebreide rapportage bevat informatie analyses en monitoringsgegevens van verschillende thema's. Alleen de woonagenda's zelf zijn niet consequent naar PS gestuurd en soms lastig te vinden.

Naast de informatievoorziening is PS ook actief betrokken bij het proces dat is ingezet om de Omgevingsvisie te actualiseren. Zij konden aansluiten bij de bijeenkomsten die hierover met deskundigen en bestuurders van gemeenten en corporaties zijn georganiseerd.

Aanbeveling:

4. Zorg dat woonagenda's die door GS vastgesteld zijn, beter vindbaar zijn.

Waarde van beschikbare informatie kan verhoogd worden

Hoewel de provincie zich dus inspant voor monitoring, is het ondanks de vele informatie lastig een goed beeld te verkrijgen van de ontwikkeling van de balans op de woningmarkt op provinciaal niveau. Waarom? Allereerst geeft de provincie zagezegd niet duidelijk aan waaruit die balans bestaat. Ten tweede relateert ze de informatie die beschikbaar is niet aan haar eigen doelstelling. Hierdoor valt niet te zeggen of de balans op de woningmarkt is verbeterd. Er is veel informatie over ontwikkelingen onder andere woningaanbod, huizenprijzen en demografische ontwikkelingen. Op onderdelen worden ontwikkelingen beschreven, maar een rode lijn van een ontwikkeling of de implicaties daarvan voor de doelen van de provincie wordt niet gegeven. Een overzicht van onderdelen van de balans waar resultaten worden geboekt en op welke minder, wordt niet gegeven. Een logische plek om dit te doen zou zijn in de P&C-cyclus of in de jaarlijkse rapportage over wonen die als bijlage bij de begroting wordt bijgevoegd. Wat betekenen deze cijfers voor de provinciale doelen?

Als voorbeeld nemen we flexibiliteit. Dit is een thema dat GS zowel in begrotingen, koers als voor woonagenda's noemen. Maar hoe flexibel is de provincie op dit moment? Bij het thema flexibiliteit in de rapportage Wonen in Gelderland beschrijven GS de relevantie van het thema, dat 'flexwonen' nog niet altijd opgenomen is in gemeentelijke woonvisie en dat er in Noord-Veluwe een flexwonencafé georganiseerd is. Verderop in de rapportage geven GS cijfers over de plannen versus huidige afspraken (harde plancapaciteit). Daarbij lichten ze toe dat voor een flexibele woningbouwprogrammering een realistische en niet al te grote omvang van de harde planvoorraad van belang is. Bij een te grote harde planvoorraad kan er niet flexibel worden ingespeeld op een veranderende vraag of behoefte. De koppeling tussen deze cijfers en de inzet op flexibiliteit die eerder beschreven is, wordt echter niet gemaakt. Ook wordt niet

toegelicht wat deze cijfers nu betekenen voor de huidige flexibiliteit. Er wordt niet duidelijk wat een te grote harde planvoorraad is en of dit in nu het geval is.

Door deze koppeling voor meer thema's te maken kan de provincie de cijfers nog beter gebruiken voor regie op haar doelen en onderbouwing van thema's die ze van provinciaal belang vindt.

Aanbevelingen:

5. Verzoek GS de beschikbare informatie over de woningmarkt duidelijker te koppelen aan provinciale doelen.
6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

3 Reactie GS en nawoord

3.1 Reactie GS Gelderland

Op 16 juni hebt u ons het rapport: 'wonen: waar staat de provincie voor?' toegestuurd met het verzoek om een reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Wij zijn blij met het inzicht dat dit rapport biedt in het aan snelle veranderingen onderhevige en complexe terrein van wonen. Zowel het hoofdstuk over de bestuurlijke rolverdeling, als de infographic in de conclusies geven een beeld van de spelers en de bescheiden rol die een provinciale overheid hierin wettelijk gezien vervult. We zijn het met u eens dat dit veel ruimte biedt om eigen keuzes te maken in de opgave die we voor ons zien. In de koers wonen: 'Ruimte voor goed wonen' die 23 mei jl in Provinciale Staten warm ontvangen is, worden deze keuzes gemaakt en toegelicht. We sluiten daarbij aan bij wat de regio's nodig hebben en zetten met de gezamenlijke regionale woonagenda's in op maatwerk. Wij zijn sindsdien ook bezig met focus aanbrengen in het programma rond drie speerpunten waarin deze thema's terugkomen. We zien de aanbevelingen van de rekenkamer als een bevestiging dat we op de goede weg zijn.

In uw hoofdconclusie schrijft u dat de vraag of de inzet van de provincie bijdraagt aan een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief goed in balans is lastig te beantwoorden is. Dit komt mede omdat deze begrippen niet consequent worden uitgewerkt. Zoals u zelf al stelt is de woningmarkt de afgelopen jaren erg in beweging waardoor de provincie haar doelen en rollen moet laten meebewegen en deze bovendien per regio kunnen verschillen. Zaken als krimp, verstedelijking, vergrijzing, economische recessie en opleving hebben veel meer invloed op de balans dan het provinciaal beleid waardoor dit lastig te bepalen is. In de 'koers op wonen' werken we onze belangrijke thema's uit en we zijn bezig om hier verdere focus in aan te brengen. Daarnaast is het duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het bouwen van goede, betaalbare en duurzame woningen door de wet bij de gemeenten is neergelegd. Wij ondersteunen de gemeenten en regio's daarin met kennis en advies en we stellen kaders om het provinciaal belang te waarborgen. Indien nodig sturen we ook bij op basis van monitoring afhankelijk van wat een regio nodig heeft, dit is maatwerk. Maar onze

bijdrage aan de woningopgave kan niet anders dan beperkt zijn, het primaat ligt bij de gemeenten.

Hieronder gaan we apart in op elk van uw aanbevelingen:

1. Verzoek GS duidelijker aan te geven welke thema's van provinciaal belang zijn. Wees concreet, werk uit wat de provincie wil bereiken en welke rol zij daarbij heeft.
De maatschappelijke en politieke dynamiek maakt het soms moeilijk om focus te houden op de gekozen speerpunten. De koers op wonen kent vele grote en kleine thema's, deze is in mei 2018 zeer positief besproken in PS. Wij spitsen dit verder toe in drie speerpunten: 1. het bouwen van voldoende betaalbare woningen die passen in hun omgeving en bij de woonwensen nu en in de toekomst; 2. de bestaande woningen aantrekkelijk houden voor nieuwe bewoners door rekening te houden met ontwikkelingen als verstedelijking, nieuw comfort en vergrijzing; 3. alle woningen energieneutraal en onafhankelijk van het gas maken. We zien deze aanbeveling als een steun in de rug om onze drie speerpunten leidend te laten zijn in ons beleid en deze verder uit te werken in onder andere de documenten van de begroting, de omgevingsverordening horend bij de omgevingsvisie en alle regionale woonagenda's.
2. Verzoek GS consequent te zijn in de manier waarop de rol bij wonen wordt beschreven en zo concreet mogelijk te zijn wanneer de provincie welke rol pakt. We zijn het erg met u eens waar u schrijft: "Gezien de regionale diversiteit en uiteenlopende thema's is het logisch dat de provincie meerdere rollen heeft". Onze rol kan per regio verschillen, afhankelijk van het thema, de capaciteit en competentie van een regio. Rollen zullen ook met de tijd evolueren afhankelijk van de ontwikkelingen. We zullen onze rollen zo consequent mogelijk uitvoeren, passend bij het thema en de behoefte die er op dat moment is bij de regio en hier duidelijk over communiceren.
3. Verzoek GS nadrukkelijker toe te zien op de afspraken uit de woonagenda's. De inhoud van de woonagenda's is in ontwikkeling. Zoals aangegeven in de PS vergadering van 23 mei jl. vinden we dat monitoring een onlosmakelijk onderdeel moet zijn van de regionale woonagenda's. We zijn aan de slag met alle partners om afspraken te maken over deze monitoring. Net als de woonagenda's zelf is dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid en kan de monitoring ook per regio verschillen.
4. Zorg dat woonagenda's die door GS vastgesteld zijn, beter vindbaar zijn. Deze aanbeveling hebben we inmiddels doorgevoerd. De woonagenda's zijn te vinden op de website van het forum: <http://wonenruimte.gelderland.nl>
5. Verzoek GS de beschikbare informatie over de woningmarkt duidelijker te koppelen aan provinciale doelen.
We horen graag van Provinciale Staten welke behoefte er is. Zoals gebruikelijk zullen we de informatievoorziening in elk geval koppelen aan de geijkte momenten van de begrotingscyclus.

6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.
Wij gaan ervan uit dat PS goed zicht kan houden op de voortgang van de implementatie doordat deze zal plaatsvinden in openbare documenten zoals de begroting, de monitoringsrapportages en de woonagenda's. We horen graag van PS als er behoefte is aan meer informatie.

3.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het College van Gedeputeerde Staten voor de reactie op het onderzoek 'Wonen: waar staat de provincie voor?' en de complimenten over het inzicht dat het onderzoek biedt.

De Rekenkamer ziet dat er stappen zijn gezet. Tegelijkertijd zien wij in de reactie het risico dat er over een paar jaar een vergelijkbare conclusie getrokken kan worden. Namelijk dat het lastig is vast te stellen of de balans op de woningmarkt is verbeterd dankzij (mede) de inzet van de provincie. Omdat de provincie weinig eenduidig en consequent uitwerkt welke thema's van provinciaal belang zijn en welke rol zij daarbij voor zichzelf ziet. Dit risico zien wij om meerdere redenen, zoals:

- In de reactie van GS wordt gesproken van drie speerpunten waarvan het bouwen van voldoende betaalbare woningen niet als belangrijk thema terugkomt bij de Statenbrief over de doorontwikkeling Koers 'Ruimte voor goed wonen'.
- Het speerpunt duurzaamheid wordt in de Koers 'Ruimte voor goed wonen' niet genoemd als thema bij de woonagenda's.
- De rol van de provincie is in de Koers 'Ruimte voor goed wonen' die van partner, in de bijbehorende Statenbrief spreken GS van een regierol en in reactie op ons rapport staat dat de rol per regio en thema kan verschillen. Een onderbouwing voor deze verschillende rollen ontbreekt.
- Er gesproken wordt van speerpunten, opgaves en belangrijke thema's waarmee hetzelfde bedoeld lijkt te worden.

Uiteraard is de woningmarkt dynamisch en verschillen regio's. Dat maakt het juist extra belangrijk om als provincie eenduidig en consequent te zijn over onderwerpen die van provinciaal belang zijn en de bijdrage die ze daaraan levert. Op deze manier is het voor de partners in de omgeving duidelijk wat ze van de provincie kunnen verwachten en zijn de randvoorwaarden gecreëerd om over een paar jaar meer zicht te krijgen op de bijdrage van de provincie aan de balans op de woningmarkt.