

EINDRAPPORT

Bouwen aan regie

Onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van
wonen

Provincie Noord-Holland | december 2019



| Voorwoord |

Wonen is een thema dat ons allemaal aangaat. Iedereen wil een woning die voldoet aan de gewenste eisen, in een goede woonomgeving staat en passende woonlasten heeft. In de huidige situatie op de woningmarkt is dit echter een groot probleem. In de Randstad neemt het tekort aan woningen toe waardoor het op veel plekken moeilijk is om een huis te vinden dat aansluit bij de wensen en mogelijkheden. Dit rapport gaat in op de provinciale rol op het gebied van wonen. Het maakt inzichtelijk hoe de provincies invulling geven aan hun rol, welke instrumenten zij inzetten en hoe de uitvoering daarvan verloopt.

Op het gebied van wonen zijn veel partijen betrokken, waarbij de provincies een regierol vervullen. Provincies bouwen zelf geen woningen en stellen ook geen bestemmingsplanen op, maar kunnen bijvoorbeeld wel regionale afstemming bevorderen en stimuleringsmaatregelen treffen. In het voor dit onderzoek opgestelde overzicht [Rolverdeling bij wonen](#) zijn de rollen van de verschillende partijen toegelicht. De betrokken partijen moeten ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden de nodige inspanningen leveren om de problemen op de woningmarkt op te lossen. Met de huidige stikstof- en PFAS-crisis, die bovenop de al bestaande problematiek komen is dit zeker geen gemakkelijke opgave.

Uit het onderzoek, dat voor alle vier de Randstadprovincies is uitgevoerd, blijkt dat de provincies op verschillende wijze invulling geven aan hun rol op het gebied van wonen. In de [provincievergelijking](#) is inzichtelijk gemaakt waar de provincies van elkaar verschillen en is bedoeld om van elkaar te leren. Met dit onderzoek hoopt de Randstedelijke Rekenkamer een positieve bijdrage te leveren aan de wijze waarop provincies invulling en uitvoering geven aan hun rol op het gebied van wonen.

Voor dit onderzoek heeft de Randstedelijke Rekenkamer verschillende documenten bestudeerd en zijn er interviews gehouden bij de provincies, gemeenten en maatschappelijke partners. Hierbij viel het ons op dat de gesproken personen een grote betrokkenheid hebben bij hun werk. Wij willen alle betrokkenen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek en voor de prettige en constructieve samenwerking.

Het onderzoek is uitgevoerd door Joris Brandts MSc MA (onderzoeker), dr. Annalies Teernstra (onderzoeker), mr. Majella de Vries (onderzoeker), Harm Wilzing MSc (Lysias Advies - onderzoeker) en Maarten Franken MSc (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

| Inhoudsopgave |

BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Doel- en vraagstelling.....	4
1.3	Leeswijzer	4
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
2.1	Hoofdconclusies	5
2.2	Toelichting hoofdconclusies	6
2.3	Aanbevelingen.....	8
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	10
4	NAWOORD	15
5	PROVINCIEVERGELIJKING	16

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	21
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	21
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	24
1.3	Afbakening	24
1.4	Werkwijze	25
1.5	Beoordelingskader.....	26
2	WOONBELEID.....	27
2.1	Provinciale doelen met betrekking tot wonen	27
2.2	Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen.....	31
3	UITVOERING INSTRUMENTEN.....	33
3.1	Regionaal samenwerken en overleg	33
3.2	Regelgeving	43
3.3	Stimuleren woningmarkt	46
3.4	Onderzoek, monitoring en kennisdeling	53
3.5	Instrument-overstijgende ontwikkeling: de rol van de MRA	57
4	INFORMATIEVOORZIENING	59
BIJLAGE A	OVERZICHT INSTRUMENTEN	62
BIJLAGE B	GERAADPLEEGDE BRONNEN	65
BIJLAGE C	GERAADPLEEGDE PERSONEN	67

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2019 bedraagt het tekort aan woningen in Nederland bijna 300.000 woningen.¹ In de Randstadprovincies gaat het om bijna 180.000 woningen. Gevolgen van het opgelopen tekort aan woningen zijn onder andere snel duurder en schaarser wordende koopwoningen, stijgende huurprijzen en oplopende wachttijden voor sociale huurwoningen. Door het tekort aan woningen is het op veel plekken voor mensen moeilijk om een huis te vinden dat past bij hun wensen en mogelijkheden.

Bij het realiseren van extra woningen gaat het niet alleen om de aantallen. Het is namelijk van belang dat nieuwe en vrijkomende bestaande woningen (het aanbod) aansluiten bij de wensen van huishoudens die een woning zoeken, op dit moment maar ook in de toekomst (de vraag). De woningmarktsituatie is in elke regio anders en elke regio heeft daarmee dus zijn eigen woningbouwopgave.

In de Grondwet (art. 22, lid 2) staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' is voor de overheid. Het Rijk, de provincies en gemeenten hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De regierol met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen ligt bij zowel de provincies als gemeenten. De gedachte hierachter is dat op deze niveaus het beste zicht is op de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven. De wijze waarop de provincies invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en kunnen daarvoor verschillende instrumenten inzetten.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is Provinciale Staten van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de wijze waarop de regierol op het gebied van wonen wordt ingevuld en uitgevoerd.

Centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze hebben de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland invulling gegeven aan hun regierol op het gebied van wonen en hoe verloopt de uitvoering daarvan?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?
2. Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?
3. Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

1.3 Leeswijzer

De conclusies en aanbevelingen zijn in de bestuurlijke nota opgenomen en volgen uit de nota van bevindingen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen samen vormen het rekenkamerrapport.

¹ Rijk (2019), Staat van de volkshuisvesting 2019, p. 29

| 2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1 Hoofdconclusies

1. De beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in wat de provincie wil bereiken op het gebied van wonen. De beschikbaarheid van voldoende woningen met passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu is hierbij als doelstelling geformuleerd. Voor de provincie is regionale afstemming in Regionale Actie Programma's (RAP's) het belangrijkste instrument. Via deze en andere instrumenten bevordert de provincie haar doelstellingen op het gebied van wonen. Ondanks deze inspanningen is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.
2. Regionaal overleg op het gebied van wonen vindt structureel plaats en wordt door gemeenten ervaren als waardevol en effectief. Elke Noord-Hollandse regio heeft daarnaast een RAP die voldoet aan de eisen die de provincie hieraan stelt. De RAP's zorgen voor eenduidigheid in de regionale afstemming. Meerdere gemeenten geven echter aan het RAP niet altijd als een toegevoegde waarde te ervaren. Zij missen maatwerk en ervaren het opstellen van een RAP als arbeidsintensief. De provincie biedt gemeenten ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van de RAP's, maar gemeenten geven aan niet altijd bekend te zijn met dit instrumentarium of onvoldoende capaciteit te hebben voor een aanvraag.
3. De provincie maakt in haar woonbeleid een duidelijke koppeling tussen doelen, rollen en instrumenten. Het is in de praktijk echter niet altijd duidelijk hoe deze rolinvulling zich verhoudt tot andere overheden en organisaties, waardoor verwachtingen uiteenlopen. Met name de rolverdeling tussen de provincie en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is onvoldoende uitgewerkt.
4. De provincie zet diverse stimuleringsmaatregelen in om de woningbouw te versnellen en knelpunten daarbij weg te nemen. Voorbeelden zijn de subsidie knelpuntenbudget en het versnellingssteam wonen. Ondanks dat er onder gemeenten brede waardering bestaat voor de inzet van de provincie verloopt de uitvoering van de stimuleringsmaatregelen nog niet optimaal. Er is sprake van onderbenutting en voor gemeenten is vaak onduidelijk wat de maatregelen hen opleveren. Daarnaast wordt het aanvraagproces als arbeidsintensief ervaren.
5. Gemeenten zien de provincie als kennisloket en de opgedane kennis krijgt steeds vaker een prominente plek in regionale woningbouwprogrammering. De afstemming met de regio's is echter niet optimaal.
6. De provincie stuurt voornamelijk aan de voorkant, via informeel vooroverleg met gemeenten, op de beleidsdoelen. Ander RO-instrumentarium, zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen, worden op het gebied van wonen beperkt ingezet.
7. Er zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over de uitvoering en resultaten van het beleid. GS informeren PS tussentijds veelvuldig over relevante ontwikkelingen op het gebied van wonen.

2.2 Toelichting hoofdconclusies

1. *De beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in wat de provincie wil bereiken op het gebied van wonen. De beschikbaarheid van voldoende woningen met passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu is hierbij als doelstelling geformuleerd. Voor de provincie is regionale afstemming in Regionale Actie Programma's (RAP's) het belangrijkste instrument. Via deze en andere instrumenten bevordert de provincie haar doelstellingen op het gebied van wonen. Ondanks deze inspanningen is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.*
 - De beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in de doelen op het gebied van wonen. Naast het doel voldoende woningen met passende kwaliteit, is in de Omgevingsvisie uit 2018 aandacht geschonken aan binnenstedelijke realisatie en regionale netwerken. De provincie hanteert hier met elkaar samenhangende ontwikkelprincipes die op hoofdlijnen beschrijven hoe de provincie de lange termijn opgaven voor zich ziet. Voorbeelden hiervan zijn dat wonen en werken zoveel mogelijk binnenstedelijk gerealiseerd en geconcentreerd worden en nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen zoveel mogelijk geclusterd worden op locaties nabij (OV)knooppunten. Zie [paragraaf 2.1](#) van de nota van bevindingen voor een overzicht van de belangrijkste doelen ten aanzien van wonen.
 - De provincie neemt op het gebied van wonen een actieve rol die zij zelf formuleert als woningmarktregisseur. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in vier rollen: beleidsmaker, verbinder, kennismakelaar en aanjager. Om uitvoering te geven aan de doelstellingen, zet de provincie een breed scala aan instrumenten in. Vanuit elke rol zet de provincie een ander type instrumentarium in. Zie [Bijlage A](#) voor een overzicht van de instrumenten met betrekking tot wonen.
 - Ondanks de inspanningen van de provincie is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen. De problemen zijn voor een provincie ook lastig om zelfstandig op te lossen. Toch kan de invulling van de provinciale rol en de uitvoering van de instrumenten op een aantal punten beter.
2. *Regionaal overleg op het gebied van wonen vindt structureel plaats en wordt door gemeenten ervaren als waardevol en effectief. Elke Noord-Hollandse regio heeft daarnaast een RAP die voldoet aan de eisen die de provincie hieraan stelt. De RAP's zorgen voor eenduidigheid in de regionale afstemming. Meerdere gemeenten geven echter aan het RAP niet altijd als een toegevoegde waarde te ervaren. Zij missen maatwerk en ervaren het opstellen van een RAP als arbeidsintensief. De provincie biedt gemeenten ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van de RAP's, maar gemeenten geven aan niet altijd bekend te zijn met het instrumentarium of onvoldoende capaciteit te hebben voor een aanvraag.*
 - De provincie wil haar doelstellingen behalen door samen met de regio's Regionale Actieprogramma's (RAP's) te ontwikkelen, met daarin afspraken over regionale woningbouwprogramma's, met aandacht voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woningvoorraad. De zes regio's hebben ieder een RAP opgesteld. De RAP's voldoen aan de eisen die de provincie hieraan stelt.
 - Bij de totstandkoming van de RAP's heeft de provincie een constructieve coördinerende en meedenkende rol. De regionale RAP-overleggen die tussentijds door de provincie worden geïnitieerd vinden structureel en frequent plaats en worden door de gemeenten ervaren als waardevol. De provincie biedt gemeenten, zowel financieel als qua capaciteit, ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van de RAP's. Ondanks waardering hiervoor komt deze ondersteuning niet altijd van de grond vanwege beperkte capaciteit bij de gemeenten, moeizame aanvraagprocessen en omdat niet alle instrumenten bij alle gemeenten bekend zijn.
 - Gemeenten oordelen wisselend over de toegevoegde waarde van de RAP's. De RAP's brengen eenduidigheid in regionale afstemming en bieden kleinere gemeenten kaders bij het opstellen van gemeentelijk beleid. Meerdere gemeenten geven aan maatwerk te missen bij het opstellen van de RAP waarbij te weinig aandacht is voor regionale problematiek en capaciteit.

- De provincie heeft aangegeven voornemens te zijn om in 2020 de Regionale Actie Programma's te laten opvolgen door zogenoemde Woonakkoorden. Deze akkoorden worden volgens de provincie vormvrij, hebben minder vereisten en bieden meer maatwerk aan gemeenten.
3. *De provincie maakt in haar woonbeleid een duidelijke koppeling tussen doelen, rollen en instrumenten. Het is in de praktijk echter niet altijd duidelijk hoe deze rolinvulling zich verhoudt tot andere overheden en organisaties, waardoor verwachtingen uiteenlopen. Met name de rolverdeling tussen de provincie en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is onvoldoende uitgewerkt.*
- De door de voormalige Stadsregio Amsterdam ingezette samenwerking op het gebied van wonen is met de komst van de MRA geïntensiveerd, waardoor de MRA een belangrijke speler is geworden. De provincie werkt intensief samen met de MRA, bijvoorbeeld bij de Monitor Plancapaciteit.
 - Voor een aantal gemeenten is de rolverdeling tussen de provincie en de MRA vaak onduidelijk. Zij geven aan dat zij niet weten wat ze van welke partij kunnen verwachten en waaraan zij moeten voldoen in samenwerking met de provincie en de MRA. Gemeenten zien mogelijkheden om de positionering van de provincie ten opzichte van de MRA te herijken, waarbij expertise kan worden gedeeld en elke partij toch een eigen rol vervult.
4. *De provincie zet diverse stimuleringsmaatregelen in om de woningbouw te versnellen en knelpunten daarbij weg te nemen. Voorbeelden zijn de subsidie knelpuntenbudget en het versnellingsteam wonen. Ondanks dat er onder gemeenten brede waardering bestaat voor de inzet van de provincie verloopt de uitvoering van de stimuleringsmaatregelen nog niet optimaal. Er is sprake van onderbenutting en voor gemeenten is vaak onduidelijk wat de maatregelen hen opleveren. Daarnaast wordt het aanvraagproces als arbeidsintensief ervaren.*
- Met versnellingsteams en samenwerkingsagenda's focust de provincie zich op het oplossen van knelpunten en versnelling van woningbouw. Voor versnelling van de woningbouwproductie en het oplossen van knelpunten heeft de provincie in 2018 € 15 mln. beschikbaar gesteld. Voor financiële knelpunten worden maatwerkoplossingen gezocht door middel van een knelpuntenbudget. Voor een tekort aan capaciteit is een flexibele schil met expertise beschikbaar gesteld. Vrijwel alle regio's gebruiken en waarderen deze stimulerende maatregelen. Toch blijkt er onderbenutting. De meeste gemeenten ervaren het aanvragen als een arbeidsintensief proces met lange verantwoordingslijnen. De provincie geeft aan dat ook juridische complicaties het proces vertragen.
 - Voor de meeste gemeenten is het onduidelijk wat deze instrumenten voor hen opleveren. Bijvoorbeeld wat betreft de wijze waarop het versnellingsteam hen ondersteuning kan bieden of de mate waarin de Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland resulteert in meer informatie over marktontwikkelingen.
5. *Gemeenten zien de provincie als kennisloket en de opgedane kennis krijgt steeds vaker een prominente plek in regionale woningbouwprogrammering. De afstemming met de regio's is echter niet optimaal.*
- De provincie profileert zich als kennismakelaar en verbinder door onderzoeken uit te voeren, bijeenkomsten te organiseren en prognoses te maken. Ook monitort de provincie jaarlijks de plancapaciteit en de woningbouw. De meeste gemeenten vinden dat de provinciale ondersteuning op het gebied van onderzoek volstaat.
 - Er bestaat brede waardering voor de Monitor Plancapaciteit, omdat deze vaak wordt geoptimaliseerd, toegankelijk in gebruik is, regionale woningmarktmonitoren eenvoudig te integreren zijn en ondersteuning wordt geboden bij het invullen. Een aantal gemeenten herkent zich niet altijd in de Monitor Woningbouw. Ook over de prognoses die de provincie laat uitvoeren bestaat niet altijd eenduidigheid onder gemeenten.

6. *De provincie stuurt voornamelijk aan de voorkant, via informeel vooroverleg met gemeenten, op de beleidsdoelen. Ander RO-instrumentarium, zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen, worden op het gebied van wonen beperkt ingezet.*
 - De provincie stelt in de Omgevingsvisie terughoudend te zijn in het opstellen van regels en daarbij meer ruimte en vertrouwen te geven aan maatschappelijke initiatieven en meer samen te werken met de samenleving. Er is wel regelgeving voor de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit en het landelijk gebied.
 - De provincie zet het RO-instrumentarium beperkt in en gaat altijd eerst informeel in gesprek met gemeenten. Gemeenten denken wisselend over de inzet van regelgeving. Waar sommige gemeenten aangeven dat de provincie soms best strenger mag ingrijpen, wensen andere gemeenten meer maatwerk.
7. *Er zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over de uitvoering en resultaten van het beleid. GS informeren PS tussentijds veelvuldig over relevante ontwikkelingen op het gebied van wonen.*
 - GS informeren PS tussentijds veelvuldig over relevante ontwikkelingen op het gebied van wonen, bijvoorbeeld bij de vaststelling of wijziging van regionale actieprogramma's. De informatie die PS van GS ontvangen is duidelijk.
 - In de P&C stukken geeft de provincie weinig informatie over (de voortgang van) de inzet van de stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld het knelpuntenbudget of de inzet vanuit de flexibele schil.

2.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Rekenkamer tot aanbevelingen die betrekking hebben op de rol, de instrumenten en de informatievoorziening.

Provinciale rol

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

1. Breng meer maatwerk aan in de regionale aanpak door rekening te houden met de verschillen qua aard en qua samenwerking in de regio's.
2. Besteed meer aandacht aan de capaciteitsproblemen bij gemeenten en de verschillen daarin per regio.
3. Verhelder de rolinvulling van de provincie op het gebied van wonen ten opzichte van de MRA en communiceer hierover richting de gemeenten.

Provinciale instrumenten

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

4. Werk aan de bekendheid van instrumenten richting gemeenten. Maak duidelijk wat de verschillende instrumenten de gemeenten opleveren.
5. Stem met gemeenten af waar zij behoefte aan hebben bij de regionale actieprogramma's, zodat deze documenten niet vooral verbindend van toegevoegde waarde kunnen zijn, maar ook inhoudelijk.
6. Vereenvoudig de aanvraagprocessen voor stimuleringsmaatregelen op het gebied van wonen.
7. Communiceer met gemeenten over de achtergrond en methodiek van de Monitor Woningbouw om zo onduidelijkheid over cijfers weg te nemen en eenduidigheid in begrippen te krijgen.
8. Ga na welke lessen geleerd kunnen worden van andere provincies. Het eigen instrumentarium kan worden uitgebreid met instrumenten die in andere provincies goed werken.

Informatievoorziening

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

9. Schenk in de P&C-stukken meer aandacht aan de (voortgang) van de stimuleringsmaatregelen op het gebied van versnelling van woningbouwproductie.
10. Organiseer een sessie met PS waarin afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening op het gebied van wonen.

| 3 | Reactie Gedeputeerde Staten



POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer

Mevrouw A. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

mw M. Geirnaert

BEL/RO

Telefoonnummer +31 235143470

geirnaertm@noord-holland.nl

1 | 5

Verzenddatum

Betreft: Reactie op Bestuurlijke Nota

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw Bestuurlijke Nota "Bouwen aan regie". Het doet ons genoegen dat bij de provincie Noord-Holland diverse instrumenten zoals Regionale Actieprogramma's (RAP's) goed functioneren en de provinciale rol als kennisloket gewaardeerd wordt.

Hierbij treft u onze reactie op de aanbevelingen uit het onderzoek aan.

Kenmerk

1284324/1315727

Uw kenmerk

2019/AH/082

Provinciale rol

Aanbeveling 1

Breng meer maatwerk aan in de regionale aanpak door rekening te houden met de verschillen qua aard en qua samenwerking in de regio's.

Reactie Wij onderkennen met u dat de verschillen tussen de regio's een verschil in benadering rechtvaardigen. Wij komen hieraan tegemoet door met ingang van onze nieuwe provinciale Woonagenda in 2020 Woonakkoorden af te sluiten met regio's. Deze akkoorden worden vormvrij, hebben minder vereisten vanuit de provincie en bieden meer ruimte voor maatwerk aan gemeenten.

Aanbeveling 2

Besteed meer aandacht aan de capaciteitsproblemen bij gemeenten en de verschillen daarin per regio.

Reactie We doen al veel, zoals u al geconstateerd heeft. Aanvullend zullen wij begin 2020 de uitvoeringsregeling Woonvisie 2016 evalueren.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL 0010.03.124.B.08

Deze evaluatie zal zich ook richten op randvoorwaarden voor subsidie, zodat een eventuele nieuwe subsidieregeling voor gemeenten zo eenvoudig en bruikbaar mogelijk wordt ingericht. Enige vorm van verantwoording, vooraf en achteraf, zal echter altijd noodzakelijk blijven wanneer het gaat om overheidsgeld.

Daarnaast bieden we de mogelijkheid vanuit ons versnellingsbudget om capaciteit in te zetten voor het versnellen van concrete woningbouwprojecten in zowel Noord-Holland Noord als de MRA. Wij zien in de praktijk en weten uit onderzoek namelijk dat dit een groot probleem is.

Aanbeveling 3

Verhelder de rolinvulling van de provincie op het gebied van wonen ten opzichte van de MRA en communiceer hierover richting de gemeenten.

Reactie Communicatie hierover vindt plaats in verschillende overleggen, zoals bijvoorbeeld het reguliere RAP-coördinatorenoverleg en het ambtelijk MRA-overleg Bouwen & Wonen. Daarnaast zullen we hier in de Woonagenda aandacht aan besteden.

Provinciale instrumenten

Aanbeveling 4

Werk aan de bekendheid van instrumenten richting gemeenten. Maak duidelijk wat de verschillende instrumenten de gemeenten opleveren.

Reactie Bekendheid van het instrumentarium is voor ons een must. We hebben hier dan ook de afgelopen jaren op verschillende manier aandacht aan besteed. Belangrijkste inzet hierbij is dat onze provinciale contactpersonen per regio reeds een laagdrempelige toegang vormen voor gemeenten in regioverband. Er is veel een-op-een contact. Daarnaast benutten wij de nieuwsbrief Wonen en de website hiervoor, brengen we het onder de aandacht in de regionale woonoverleggen en sturen we gemeenten hier brieven over.

We zullen kijken wat we hier nog meer aan kunnen doen. De nieuwe provinciale Woonagenda en de presentatie tijdens de netwerkconferentie Wonen bieden daarvoor een uitgelezen kans. Ook in de woonakkoorden maken we expliciet waar de provincie kan bijdragen in de opgaven waar de regio voor staat en zullen we het instrumentarium wederom onder de aandacht brengen.

Aanbeveling 5

Stem met gemeenten af waar zij behoefte aan hebben bij de regionale actieprogramma's, zodat deze documenten niet vooral verbindend van toegevoegde waarde kunnen zijn, maar ook inhoudelijk.

Reactie Wij zullen hieraan tegemoetkomen door met ingang van onze nieuwe provinciale Woonagenda in 2020 Woonakkoorden af te sluiten met regio's. Deze komen in plaats van de RAP's. Deze akkoorden worden vormvrij, hebben minder vereisten en bieden meer ruimte voor maatwerk aan gemeenten. Ook in het proces van de totstandkoming van de Woonagenda gaan we in gesprek met de gemeenten om hun input zo goed mogelijk mee te nemen.

Aanbeveling 6

Vereenvoudig de aanvraagprocessen voor stimuleringsmaatregelen op het gebied van wonen.

Reactie Begin 2020 wordt de uitvoeringsregeling Woonvisie 2016 geëvalueerd (zie ook reactie op aanbeveling 2). Deze evaluatie zal zich ook richten op randvoorwaarden voor subsidie, zodat een eventuele nieuwe subsidieregeling voor gemeenten zo eenvoudig en bruikbaar mogelijk wordt ingericht.

Aanbeveling 7

Communiceer met gemeenten over de achtergrond en methodiek van de Monitor Woningbouw om zo onduidelijkheid over cijfers weg te nemen en eenduidigheid in begrippen te krijgen.

Reactie

We zullen onder gemeenten inventariseren wie behoefte heeft aan uitleg over de achtergrond en de methodiek van de Monitor Woningbouw en waar we dit in de rapportage eventueel kunnen verduidelijken. Op basis van deze behoefte kan er bijv. een kennisbijeenkomst worden georganiseerd; de onderzoeker/opsteller betrokken bij de Monitor Woningbouw kan aanschuiven bij een regionaal overleg voor het geven van en toelichting, etc. We gaan na waar in de rapportage Monitor Woningbouw we nog meer inzicht kunnen geven in de achtergrond, de methodiek kunnen verduidelijken en gehanteerde begrippen kunnen toelichten.

Hierbij willen we opmerken dat in de inleiding van de Monitor Woningbouw staat vermeld dat de monitor cijfers bevat op basis van de meest recente gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en ABF research die ten tijde van het opstellen van de monitor

beschikbaar zijn. Verder komen de cijfers over de woningbehoefte uit de, op dat moment actuele, Provinciale bevolkingsprognose. De cijfers over de plancapaciteit komen uit de Monitor Plancapaciteit. Gemeenten voeren hiervoor zelf de gegevens in. Gemeenten worden gevraagd om ieder kalenderjaar in het 1e (en 2e kwartaal) de plancapaciteit gegevens te actualiseren. Voor het opstellen van de monitor wordt gebruik gemaakt van deze geactualiseerde gegevens voor de monitor van het desbetreffende kalenderjaar.

De Monitor Woningbouw relateert de woningproductie aan de bevolkingsprognose. De regio's worden, op aanvraag, voorafgaand aan het maken van de bevolkingsprognose bezocht en daarna. Daarnaast is er altijd ruimte voor vragen. De gebruikte bronnen en methodiek van de prognose zijn uitgebreid beschreven in de rapporten die te vinden zijn op:

https://www.noordholland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Demografie.

Aanbeveling 8

Ga na welke lessen geleerd kunnen worden van andere provincies. Het eigen instrumentarium kan worden uitgebreid met instrumenten die in andere provincies goed werken.

Reactie We wisselen interprovinciaal al met enige regelmaat kennis en ervaring uit op diverse actuele thema's binnen wonen. Binnen het IPO is wonen nu ook als beleidsthema genoemd. We staan daarbij open voor nieuw instrumentarium.

De instrumenten die de andere Randstadprovincies hebben, komen bij ons echter al vaak terug onder een andere naam; een andere kop; en/of komen naar voren in de RAP's van de regio's (waarbij de provincie al of niet de ontwikkeling van die instrumenten subsidieert).

Informatievoorziening

Aanbeveling 9

Schenk in de P&C-stukken meer aandacht aan de (voortgang) van de stimuleringsmaatregelen op het gebied van versnelling van woningbouwproductie.

Reactie Wij zullen in de P&C-stukken meer aandacht besteden aan de voortgang van de versnellingsacties.

Aanbeveling 10

Organiseer een sessie met PS waarin afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening op het gebied van wonen.

Reactie Wij zullen een overleg met PS organiseren om afspraken over de informatievoorziening te maken.

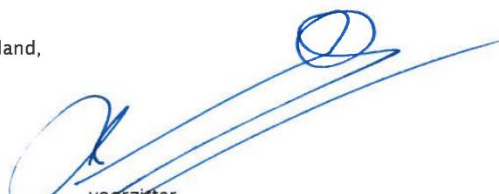
We gaan ervanuit dat we u hiermee voldoende hebben geïnformeerd en zien uit naar het eindrapport.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris



voorzitter

| 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college de aanbevelingen onderschrijft en meerdere aanbevelingen betreft bij de op te stellen Woonagenda en de te sluiten Woonakkoorden. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

| 5 | Provincievergelijking

De rol die de provincies innemen op het gebied van wonen is maatwerk. Provincies geven door het inzetten van een mix aan instrumenten ieder een eigen invulling aan hun rol. Deze provincievergelijking maakt inzichtelijk waar de verschillen zitten als het gaat om de in te zetten instrumenten en biedt de provincies aanknopingspunten om van elkaar te leren.

De voornaamste instrumenten die betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt zijn in deze provincievergelijking opgenomen. Het gaat hier om de instrumenten die in de vier rapporten aan de orde komen in het hoofdstuk [Uitvoering instrumenten](#). Het is hiermee geen uitputtende lijst van instrumenten die de provincies op het gebied van wonen inzetten. In deze provincievergelijking zijn de instrumenten verdeeld in de categorieën: 1) Afstemming en overleg, 2) Regelgeving, 3) Stimuleren woningmarkt, en 4) Onderzoek en monitoring.

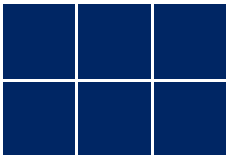
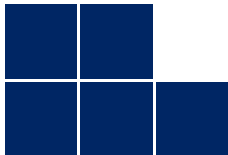
De vier provincies in de Randstad zijn verschillend van aard. Het aantal inwoners, het aantal gemeenten en de woningdichtheid lopen sterk uiteen. Dat betekent dat het al dan niet inzetten van bepaalde instrumenten ook verschillend kan zijn.

				
Bevolking				
Aantal	416.546	2.853.359	1.342.158	3.673.893
Gemeenten				
Aantal	6	47	26	52
Woningdichtheid				
Aantal woningen per km ²	120	501	390	621

Gegevens per 1 jan. 2019. Bron: CBS (2019), opendata.cbs.nl

Indien instrumenten van de provincie eisen stellen aan gemeenten en regio's, bijvoorbeeld aan regionale samenwerking of waar wel en niet gebouwd mag worden, dan neemt de invloed van de provincie toe en wordt de rol meer bepalend en groter. De Rekenkamer wil benadrukken dat het van belang is dat provincies zich bewust zijn van hun rol en de verantwoordelijkheden die daarbij horen. Het stellen van eisen is vanuit de doelen van de provincie te begrijpen. Hierbij is het echter wel van belang om goed te letten op mogelijke onbewuste neveneffecten, zoals extra werkdruk bij gemeenten en andere samenwerkingspartners.

1. Afstemming en overleg

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
			
Overleg met afzonderlijke gemeenten	- Regionale Actie Programma's (RAP's) - Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017 - Bestuurlijke overleggen m.b.t. updaten RAP afspraken - Ambtelijke vertegenwoordiging regionale woonoverleggen - Uitvoeringsregeling Woonvisie (Woonfonds) - Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen	- Overleg met afzonderlijke gemeenten - Regionaal overleg	- Regionale Woonvisies - Verstedelijkingsalliantie - Netwerk Zuidelijke Randstad - Portefeuillehouders-overleg Wonen & Verstedelijking - Bestuurlijke Tafel Ruimte, Wonen en Economie

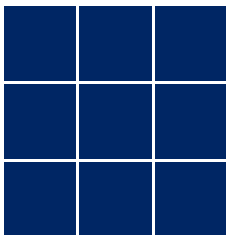
In alle vier de provincies vinden vormen van afstemming en overleg met gemeenten plaats. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zorgen met respectievelijk de *Regionale Actie Programma's (RAP's)* en *Regionale Woonvisies* dat er op regionale schaal afspraken gemaakt worden op het gebied van wonen. In de provincie Noord-Holland kunnen vanuit het *Woonfonds* subsidies worden verstrekt voor de realisatie van de afspraken uit de RAP's. De provincie Utrecht voert met elke afzonderlijke gemeente structureel overleg. Daarnaast sluit de provincie Utrecht aan bij regionale overleggen over wonen. De gemeenten in Flevoland maken onderdeel uit van verschillende provinciegrens overschrijdende woningmarktregio's, waardoor er geen sprake is van één regio waarbinnen afstemming plaatsvindt. De provincie Flevoland voert ook overleg met afzonderlijke gemeenten.

2. Regelgeving

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
			
O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing	- PRV - O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing	- PRV - O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing	- Omgevingsverordening - O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing

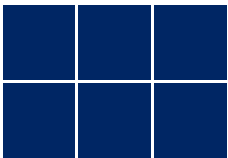
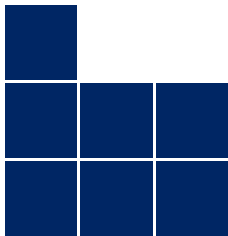
Alle vier de provincies gaan uit van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Ruimtelijke ordening instrumenten, zoals *zienswijzen* en *aanwijzingen*, worden door alle provincies ingezet. Voor alle vier de provincies geldt dat het gebruik van deze instrumenten (zeer) beperkt is. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben regels met betrekking tot wonen opgenomen in een *Provinciale Ruimtelijke Verordening* dan wel *Omgevingsverordening*. Deze regels hebben met name betrekking op (het beperken van) woningbouw buiten het bestaand stedelijk gebied. De provincie Flevoland heeft in tegenstelling tot andere provincies ervoor gekozen om geen regels ten aanzien van wonen op te nemen in de Omgevingsverordening. Door een verordening te gebruiken worden er verplichte instructieregels aan de gemeenten gegeven en dat correspondeert volgens de provincie Flevoland niet met het huidige beleid dat gericht is op groei.

3. Stimuleren woningmarkt

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
			
Flexibele schil	- Versnellingsteam Wonen - Flexibele schil - Projectgerichte maatregelen (subsidie knelpuntenbudget) - Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL)	- Uitvoeringsverordening Subsidie BO - Expertise netwerk - Buitenboord motors - Versnellingsteam - Aanjaagteam doorstroming - Masterclasses organiseren - Netwerkbijeenkomsten Woningmarkt - Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt - Challenges	- Vliegende brigade - Subsidieregeling spreiding sociale woningbouw - Knelpuntenpot

Alle vier de provincies hebben instrumenten om de woningmarkt te stimuleren. Meerdere van de instrumenten zijn gericht op het bieden van extra personele capaciteit en expertise (bijvoorbeeld de *Flexibele schil* in de provincies Flevoland en Noord-Holland, het *Versnellingssteam* in de provincie Utrecht en de *Vliegende brigade* in de provincie Zuid-Holland). De provincie Utrecht heeft een breed scala aan instrumenten om de woningmarkt te stimuleren. In de *Masterclasses* van de provincie Utrecht wordt opgedane kennis van het *Expertise netwerk* en de *Buitenboord motors* gedeeld via werksessies, zodat anderen deze kennis direct in kunnen zetten binnen hun eigen gemeente of organisatie. *Challenges* zijn een door de provincie Utrecht georganiseerde wedstrijd waarbij initiatiefnemers, ontwikkelaars en gemeenten worden uitgedaagd om hun woningbouwproject te versnellen en te optimaliseren.

4. Onderzoek en monitoring

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
			
▪ Participatie landelijke WoonOnderzoek Nederland ▪ WiMRA (samenwerking met MRA) ▪ Periodiek onderzoek naar de relatie tussen wonen, woon en verhuisgedrag en onderwijs en werkgelegenheid	▪ Bijeenkomsten, klankbord-groepen marktpartijen, netwerkbijeenkomst, expertmeetings ▪ Provinciale bevolkingsprognoses / Demografische onderzoeken ▪ Monitor plancapaciteit voor de woningbouw, gezamenlijk met MRA ▪ Provinciale rapportage Monitor woningbouw, incl. monitoring RAP-afspraken ▪ WiMRA (samenwerking met MRA) ▪ Overige (verdiepings)onderzoeken	▪ Planmonitor ▪ Woningmarktmonitor	▪ Woonbarometer ▪ Woonbehoefteraming (WBR) ▪ Trendraming ▪ Viewer bestaande parkeer ruimte ▪ Flexwonen ▪ Planmonitor Wonen ▪ Woonzorgwijzer

Alle vier de provincies laten onderzoeken en monitoren uitvoeren op het gebied van wonen of doen dit zelf. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland beschikken over een *Monitor plancapaciteit / Planmonitor* waarin gegevens over woningbouwplannen worden beheerd. De provincies Flevoland en Noord-Holland zijn beide betrokken bij het onderzoek *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA)* dat door de MRA wordt uitgevoerd. Met de *Viewer bestaande parkeer ruimte* van de provincie Zuid-Holland kan ingezien worden hoeveel bestaande lege parkeerplekken zich bevinden bij mogelijke nieuwbouwlocaties. Met de handreiking en beleidsmaatregel rondom *Flexwonen* wil de provincie Zuid-Holland gemeenten stimuleren om te voorzien in woonruimte voor woningzoekenden die snel tijdelijke woonruimte nodig hebben.

Overig

Flevoland



- Beïnvloeding en participatie
- Lelystad next level

Twee instrumenten van de provincie Flevoland zijn in het hoofdstuk Uitvoering instrumenten aan de orde geweest, maar niet bij één van de vier andere categorieën ondergebracht. *Beïnvloeding en participatie* heeft onder andere betrekking op de geleverde input voor de Nationale Woonagenda en het ondersteunen van gemeenten bij de vertaling van landelijke prognoses zoals de bevolkingsontwikkeling. *Lelystad next level* heeft betrekking op een samenwerking van de provincie Flevoland met het Rijk en de gemeente Lelystad die gericht is op de ontwikkeling van Lelystad tot een aantrekkelijke en duurzame stad.

Zie Bijlage A van de vier afzonderlijke rapporten voor een volledig overzicht van de instrumenten op het gebied van wonen per provincie:



Flevoland



Noord-Holland



Utrecht



Zuid-Holland

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In Nederland staan ruim 7,8 miljoen woningen. Bijna de helft daarvan is te vinden in de vier Randstadprovincies.² Over de woningmarkt wordt veel geschreven. Waar het een paar jaar geleden ging over een overschot en moeilijk verkoopbare woningen, gaat de berichtgeving nu vooral over het oplopende woningtekort. Gevolgen van het tekort aan woningen zijn onder andere snel duurder en schaarser wordende koopwoningen, stijgende huurprijzen³ en oplopende wachttijden voor sociale huurwoningen.⁴

Uit de *Staat van de Woningmarkt 2018* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de gemiddelde koopprijs van een woning in Nederland weer hoger ligt dan het niveau van voor de crisis. Wat hierbij opvalt zijn de verschillen tussen de provincies. In het tweede kwartaal van 2018 is het namelijk zo dat alleen in de vier Randstadprovincies de gemiddelde koopprijs boven het niveau van voor de crisis ligt. In de andere provincies was daar op dat moment (nog) geen sprake van. Uit het rapport blijkt ook dat het tekort aan woningen in Nederland verder is opgelopen. In 2017 is het tekort vastgesteld op bijna 250.000 woningen.⁵ In de *Staat van de Volkshuisvesting 2019* is aangegeven dat het tekort door het achterblijven van de productie bij de huishoudensgroei harder is toegenomen dan eerder geraamd. In 2019 bedraagt het tekort bijna 300.000 woningen.⁶ Ook hier is sprake van verschillen tussen de provincies in Nederland, zie Tabel 1.1.

Tabel 1.1 - Woningtekort per provincie⁷

	2017	2019	2025	2030	2045
Groningen	6.000	9.080	9.190	7.560	270
Friesland	2.000	4.090	4.440	2.620	0
Drenthe	4.000	4.750	4.410	3.190	610
Overijssel	8.500	11.550	12.110	10.350	2.620
Flevoland	7.500	8.750	6.060	4.880	3.770
Gelderland	30.500	35.460	37.710	35.170	27.330
Utrecht	25.000	30.430	32.280	32.370	28.670
Noord-Holland	62.000	69.910	50.590	42.500	32.960
Zuid-Holland	54.000	69.730	49.890	36.010	29.300
Zeeland	0	50	0	0	0
Noord-Brabant	36.000	40.070	33.750	27.140	17.660
Limburg	7.000	10.540	7.430	5.580	130
Totaal	242.500	294.410	247.860	207.370	143.320

In zowel Noord- als Zuid-Holland bedraagt het woningtekort in 2019 bijna 70.000 woningen. In Utrecht zijn dit er in 2019 ruim 30.000 en in Flevoland 8.750. De prognose voor 2025 laat zien dat het tekort in Utrecht nog verder

² CBS (2019), opendata.cbs.nl (voorlopige cijfers, november 2018)

³ Naast het woningtekort, zijn er voor de stijgende huizen- en huurprijzen ook andere oorzaken aan te wijzen, zoals rente en personeelstekorten.

⁴ CBS (2018), www.cbs.nl; Pararius (2018), www.pararius.nl; NRC (2018), www.nrc.nl & RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl

⁵ Rijk (2018), *Staat van de woningmarkt 2018*, pp. 9 en 53

⁶ Rijk (2019), *Staat van de volkshuisvesting 2019*, p. 29

⁷ Rijk (2018), *Staat van de woningmarkt 2018*, p. 53 en Rijk (2019), primos.datawonen.nl

oploopt, terwijl dit in de andere drie provincies afneemt. De prognose voor 2045 laat zien dat er ook dan nog sprake is van woningtekorten in de Randstadprovincies.

In 2019 zijn de tekorten relatief gezien het grootst in Utrecht (5,3%), Noord-Holland (5,2%), en Flevoland (5,2%). Ook het tekort in Zuid-Holland (4,2%) ligt hoger dan het gemiddelde tekort aan woningen in Nederland (3,8%).⁸ Door het tekort aan woningen is het op veel plekken voor mensen moeilijk om een huis te vinden dat past bij hun wensen en mogelijkheden, zie ook Kader 1.1.⁹ Om het woningtekort op te lossen zullen er op korte termijn meer woningen gebouwd moeten worden.

Bij het realiseren van extra woningen gaat het niet alleen om de aantallen. Het is namelijk van belang dat nieuwe en vrijkomende bestaande woningen (het aanbod) aansluiten bij de wensen van huishoudens die een woning zoeken, op dit moment maar ook in de toekomst (de vraag). De woningmarktsituatie is in elke regio anders en elke regio heeft daarmee dus zijn eigen woningbouwopgave.¹⁰ Bovendien zijn er nog altijd regio's waar geen sprake is van een tekort maar van een overschot aan woningbouwplannen in relatie tot de woningbehoefte.¹¹ In deze regio's zullen keuzes gemaakt moeten worden wat waar gebouwd gaat worden.

Kader 1.1 - Problemen als gevolg van het woningtekort

Het tekort aan woningen maakt het voor veel mensen moeilijk om een (geschikte) woning te vinden, een korte zoektocht levert hierover een heleboel verhalen op. Zo sprak EenVandaag met een jonge fulltimewerkende leraar met vast contract die de afgelopen vier jaar bij zijn ouders woonde en nu amper zijn maandelijkse huur kan betalen. Hij heeft geen mogelijkheid een goedkopere huur- of koopwoning te vinden. Ook komt een gepensioneerd aan het woord die graag van zijn grote eengezinswoning naar een appartement zou verhuizen. Hij kan echter in zijn prijsklasse, tussen de 700 en 1000 euro huur per maand, geen woning vinden en kan vanwege zijn leeftijd ook geen hypotheek afsluiten. *“Beide mannen denken niet dat de situatie snel verandert”*.¹² Net als voor de leraar is het ook voor veel andere starters op de woningmarkt een moeilijke tijd. Om te kunnen kopen hebben starters flink wat spaargeld nodig. Als zij, door de gestegen huizenprijzen en het gebrek aan spaargeld, niet in aanmerking komen voor een koopwoning, zijn ze vaak aangewezen op huurwoningen in de vrije sector. Deze huizen zijn vaak opgekocht door beleggers en, zeker in de grote steden, kunnen de huurprijzen van deze woningen behoorlijk oplopen. Geld opzijleggen voor een koopwoning gaat dan moeilijk. Starters dreigen hierdoor de boot te missen, want *“wie nooit een huis gekocht heeft, maakt steeds minder kans dat dat alsnog lukt”* zegt een geraadpleegde woningmarktdeskundige.¹³ En zelfs een huurhuis vinden is soms een probleem. Uit een onderzoek van de NOS en regionale omroepen eind 2017 bleek dat er een groot tekort is aan huurwoningen met een huur tussen de 700 en 1000 euro. Zij spreken vooral dertigers en late twintigers die naast een koopwoning ook geen huurwoning kunnen vinden. Deze woningzoekers krijgen te maken met te hoge huren en lange wachtlijsten.¹⁴ Ook hoge inkomenseisen, zoals een jaarsalaris van minimaal 48 keer de maandelijkse huur en een check op bkr-registraties kunnen het vinden van een huurhuis moeilijk maken. De door Zembla geïnterviewde woningzoeker geeft aan *“moedeloos en gefrustreerd te raken”*.¹⁵ Wie geen huis kan vinden trekt soms noodgedwongen in bij (groot)ouders. RTL Nieuws sprak iemand die op zoek moest naar een nieuwe woning nadat ze was gescheiden. Ze heeft te veel vermogen voor een sociale huurwoning, maar een te laag inkomen voor een vrije sector huurwoning, hierdoor is het nog niet gelukt een woning te vinden en woont ze nu met haar kinderen in bij haar grootouders. *“Ze is blij dat haar grootouders haar opvangen, maar*

⁸ Rijk (2019), primos.datawonen.nl

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2012, p. 1

¹⁰ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018), Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit, pp. 2 en 3 & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2012, p. 1

¹¹ Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 43

¹² EenVandaag (2019), eenvandaag.avrotros.nl

¹³ Trouw (2018), www.trouw.nl

¹⁴ NOS (2017), nos.nl

¹⁵ Zembla (2018), zembla.bnnvara.nl

*toekomstbestendig is het niet.*¹⁶ Als spoedzoekers, zoals gezinnen na een scheiding, geen woning vinden, kunnen problemen zich snel opstapelen. Een directeur van een dak- en thuislozenopvang geeft aan dat er steeds vaker mensen aankloppen die alleen een ‘woningprobleem’ hebben. Als zij echter hierdoor in een te dure woning terecht komen, wordt de situatie uiteindelijk vaak nijpender: *“De huur is vaak te hoog om op te brengen. Je ziet dat mensen op raken door de stress. De kinderen raken gedestabiliseerd. Dan komt werk in het gedrang.”* Maatschappelijke kosten kunnen snel oplopen als er geen woning beschikbaar komt. Dergelijke spoedzoekers krijgen vaak geen urgentie omdat hun situatie niet schrijnend genoeg is, het moet eerst slechter gaan om hulp te kunnen krijgen van maatschappelijke organisaties.¹⁷

Rol provincie

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden ‘voorwerp van zorg’ is voor de overheid.¹⁸ Het Rijk, de provincies en gemeenten hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staat dat de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad de doelstelling van het Rijk is voor heel Nederland als het gaat om de woningmarkt. Over de rol van de provincies is aangegeven dat de provincies, rekening houdend met het rijksbeleid, de regie voeren over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Voor wonen houdt dit onder andere in dat de programmering van verstedelijking een taak is van de provincies en (samenwerkende) gemeenten. Als de samenwerking tussen gemeenten uitblijft is het aan de provincies om er voor te zorgen dat deze alsnog tot stand komt.¹⁹

De regierol met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen ligt bij zowel de provincies als gemeenten. De gedachte hierachter is dat op deze niveaus het beste zicht is op de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven. Het is van belang dat er wordt gebouwd wat nodig is, dat er niet te veel van hetzelfde wordt gebouwd en dat er evenwicht is in de plannen. Daarnaast kunnen decentrale overheden andere maatschappelijke doelen combineren op de best passende locatie, binnen- dan wel buitenstedelijk.²⁰ Voorbeelden van te combineren maatschappelijke doelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de energietransitie, ouderenzorg en mobiliteit.

Op het gebied van wonen zijn veel partijen betrokken en is sprake van een veelheid aan belangen. De provincies bouwen zelf geen woningen. Het zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars en zelfbouwers die samen met bouwbedrijven nieuwe woningen realiseren. Het is aan de gemeenten om de bouw ruimtelijk mogelijk maken.

Invulling rol provincie

De wijze waarop de provincies invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en kunnen daarvoor verschillende instrumenten inzetten. Zo is de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijk juridisch instrument waarin onder andere regels voor bestemmingsplannen opgenomen kunnen worden. Het bevorderen en faciliteren van intergemeentelijk overleg om woningbouwprogramma's af te stemmen is een voorbeeld van een bestuurlijk instrument. Een subsidieregeling gericht op het verduurzamen van woningen is een voorbeeld van een financieel instrument.

¹⁶ RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl

¹⁷ Federatie Opvang (2018), www.opvang.nl

¹⁸ Grondwet, art. 22, lid 2

¹⁹ Vanwege de complexiteit van de verstedelijkingsopgave in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad maakt de programmering van de verstedelijking voor deze gebieden ook onderdeel uit van afspraken tussen het Rijk en decentrale overheden over ruimtelijke projecten en programma's. De afspraken worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Bron: Rijk (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, pp. 10, 11 en 33 & Rijk (2019), www.rijksoverheid.nl

²⁰ Rijk (2017), Brief: Staat van de woningmarkt 2017, p. 3

De situatie op de woningmarkt verandert continu en is nu bijvoorbeeld anders dan vijf jaar geleden. Deze veranderingen kunnen van invloed zijn op de instrumenten die de provincies inzetten. Instrumenten kunnen enerzijds inspelen op de veranderingen, bijvoorbeeld een programma om woningbouwplannen te versnellen. Anderzijds kunnen instrumenten ook ingezet worden die meer anticyclisch werken en lange termijn doelen dienen. Zie ook het overzicht van de [Rolverdeling bij wonen](#).

De Programmaraad heeft in een eerder stadium gesproken over het thema wonen en de Rekenkamer geadviseerd om hier onderzoek naar uit te gaan voeren.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is Provinciale Staten van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de wijze waarop de regierol op het gebied van wonen wordt ingevuld en uitgevoerd.

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze hebben de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland invulling gegeven aan hun regierol op het gebied van wonen en hoe verloopt de uitvoering daarvan?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?
2. Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?
3. Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De regierol van de provincies op het gebied van wonen. De Rekenkamer focust hierbij vooral op de inzet die de provincies plegen om te komen tot een balans van vraag en aanbod op de woningmarkt. Hierbij heeft de balans zowel betrekking op de huidige situatie op de woningmarkt (korte termijn) als op verwachte ontwikkelingen op de woningmarkt in de toekomst (lange termijn).
- De Rekenkamer richt zich op de provinciale instrumenten op het gebied van wonen. Hierbij is de werking / de uitvoering van de instrumenten in de praktijk onderzocht. De provincies kunnen hun regierol op verschillende manieren invullen. Daartoe kunnen de provincies diverse instrumenten inzetten.
- Een vergelijking tussen de provincies waar dat mogelijk is. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat woningmarkten regionaal zijn. Wat een oplossing in een bepaalde regio is hoeft geen oplossing te zijn in een andere regio.
- Het vigerend beleid. Bij de uitvoering is alleen gekeken naar instrumenten die al langere tijd worden ingezet. Van instrumenten die pas kort geleden zijn geïntroduceerd zal de werking / uitvoering in de meeste gevallen niet goed onderzocht kunnen worden. Wel kan een oordeel gegeven worden over de opzet van het instrument.
- De informatievoorziening aan PS in de periode 2016-2018.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het exact uitdrukken van de effectiviteit van het provinciale beleid. Vanwege de verwevenheid met andere partijen op het woondossier en externe economische factoren is het moeilijk aan te tonen hoe effectief één partij binnen het geheel is.
- Het verifiëren van prognoses op gebied van wonen, zoals woningbouwbehoeftes.
- De oorzaken van de tekorten aan woningen en verklaringen waarom het tekort aan woningen in de ene provincie hoger is dan in de andere provincie.
- De toezichthoudende rol van de provincie bij eventuele huisvestingsverordeningen en de huisvesting van statushouders.

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de centrale onderzoeksvraag en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden.

Vraag 1: Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de Rekenkamer gekeken naar de manier waarop de provincies hun woonbeleid hebben vormgegeven. Hierbij zijn onder andere aan bod gekomen:

- in welke documenten het provinciale woonbeleid is vastgelegd;
- wat de hoofddoelen van het woonbeleid zijn;
- wat de invulling van de provinciale rol is, en
- welke instrumenten de provincie inzet.

Voor de beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, zoals provinciale visies, ruimtelijke verordeningen, begrotingen en jaarstukken. Daarnaast zijn aanvullende interviews gehouden met medewerkers van de provincie.

Vraag 2: Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?

De beantwoording van deze vraag vormt het zwaartepunt van het onderzoek. De instrumenten die bij onderzoeksvraag 1 in beeld zijn gebracht en betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt zijn op hun werking / uitvoering onderzocht. Hierbij is voor zover mogelijk de koppeling gemaakt tussen het instrument en de provinciale doelen. De beantwoording van deze onderzoeksvraag maakt inzichtelijk hoe de uitvoering van het woonbeleid verloopt.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn onder andere documenten zoals verantwoordingsrapportages en evaluaties bestudeerd en zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincies. Ook zijn (groeps)interviews gehouden met medewerkers van gemeenten en andere betrokkenen.

Vraag 3: Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Bij de beantwoording van deze vraag is inzichtelijk gemaakt welke afspraken er gemaakt zijn over de informatievoorziening omtrent wonen aan PS. Daarnaast is de informatievoorziening aan PS beoordeeld.

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we gebruik gemaakt van begrotingen, jaarstukken en documenten in het stateninformatiesysteem.

1.5 Beoordelingskader

Om tot bevindingen te kunnen komen is een beoordelingskader gehanteerd, zie Tabel 1.2. De Randstedelijke Rekenkamer heeft het beoordelingskader besproken met de ambtelijk betrokkenen. Zij hebben aangegeven zich in het beoordelingskader te kunnen vinden.

Tabel 1.2 - Voorlopige beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Criteria
1. Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?	1. De provincie heeft haar doelen, invulling van haar rol en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen in haar beleid opgenomen.
2. Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?	2. De instrumenten die de provincie inzet ten aanzien van wonen werken zoals door de provincie beoogd.
3. Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?	3. Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.
	4. De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak.

Toelichting

Criterium 1 – Voor partijen waarover de provincie regie houdt dient duidelijk te zijn wat zij van de provincie kunnen verwachten. Daarvoor zijn in ieder geval de doelen van de provincie, de rolinvulling en de in te zetten instrumenten in het beleid van de provincie op het gebied van wonen benoemd.

Criterium 2 – In de praktijk dienen instrumenten te werken zoals aan de voorkant door de provincie is bedacht.

Criterium 3 en 4 – PS hebben informatie nodig voor het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende taak. GS en PS hebben daarom afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS met betrekking tot het thema wonen. PS ontvangen de informatie van GS over wonen volgens afspraak. Om van waarde te zijn voor PS dient de informatie ook tijdig en begrijpelijk te zijn.

| 2 | Woonbeleid

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de wijze waarop de provincie haar woonbeleid heeft vormgegeven. Daarbij wordt inzicht gegeven in de doelen, rollen en ingezette instrumenten van de provincie op het gebied van wonen. Het volgende criterium wordt beoordeeld: de provincie heeft haar doelen, invulling van haar rol en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen in haar beleid opgenomen.

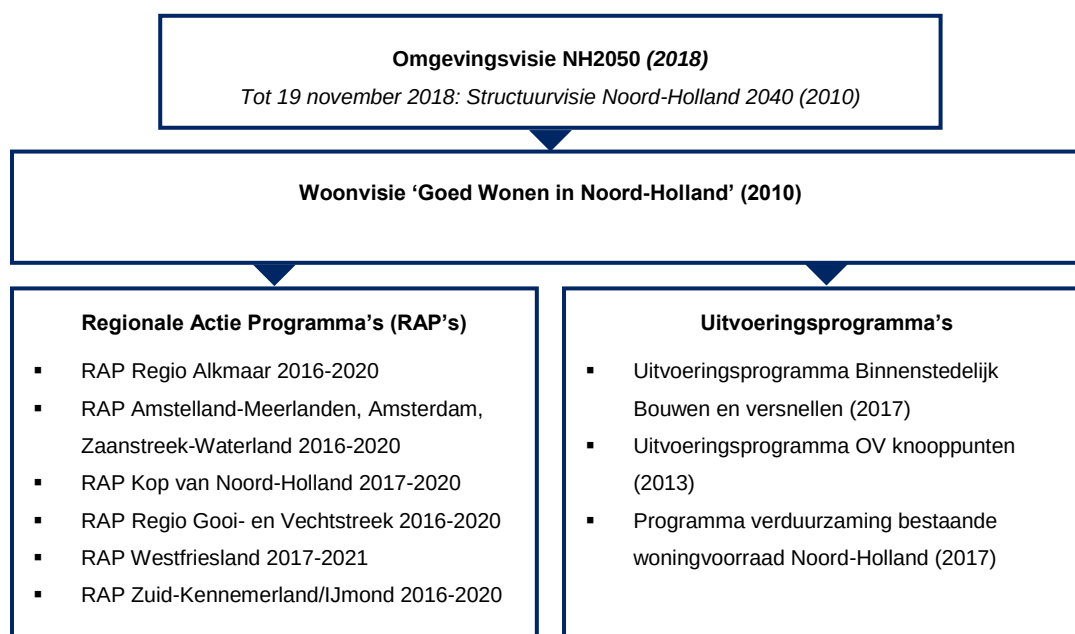
Bevinding 1

De beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in wat de provincie wil bereiken op het gebied van wonen en welke rol zij daarin pakt. De provincie heeft daarbij een koppeling gemaakt tussen de doelen, rollen en instrumenten. De provincie heeft een actieve rol op het gebied van wonen, geformuleerd als “woningmarktregisseur”.

De instrumenten die de provincie inzet om haar doelen met betrekking tot wonen te realiseren zijn duidelijk in het beleid aangegeven. Regionaal overleg en afstemming binnen (ruimtelijke) restricties is de belangrijkste pijler in dit beleid. Vanuit de rol als kennismakelaar voert de provincie onderzoeken uit en monitort de provincie de woningmarkt. Daarnaast stimuleert de provincie op verschillende manieren de provinciale woningmarkt.

2.1 Provinciale doelen met betrekking tot wonen

Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste doelen van de provincie ten aanzien van wonen. Figuur 2.1 geeft een overzicht weer van de belangrijkste documenten waarin de doelstellingen van de provincie met betrekking tot wonen zijn verwoord.



Figuur 2.1 Overzicht belangrijkste documenten waarin provinciale doelstellingen ten aanzien van wonen zijn verwoord

Omgevingsvisie NH2050

De Omgevingsvisie NH2050, het belangrijkste ruimtelijk kader van de provincie, is een zelfbindend beleidsdocument en is op 19 november 2018 vastgesteld.²¹ De provincie Noord-Holland heeft deze omgevingsvisie opgesteld samen met overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners. De hoofddambitie van de omgevingsvisie is de balans tussen economische groei en leefbaarheid, zodanig dat bij veranderingen in het gebruik van de fysieke leefomgeving de doelen voor een gezonde en veilige leefomgeving overeind blijven. In de omgevingsvisie worden vijf samenhangende bewegingen onderscheiden, die weergeven hoe de provincie om wil gaan met opgaven waar de provincie mee te maken heeft of krijgt en hoe de provincie deze wil faciliteren.

Het beleidsveld **wonen** komt met name naar voren in de volgende bewegingen:

- **Metropool in ontwikkeling.** De Metropoolregio Amsterdam gaat steeds meer als één stad functioneren en de reikwijdte van de metropool wordt groter. Door het ontwikkelen van een samenhangend metropolitaan systeem wordt de agglomeratiekracht verhoogd.
- **Sterke kernen, sterke regio's.** Dit betreft de ontwikkeling van centrumgemeenten die daarmee het voorzieningenniveau in de gehele regio vitaal houden en de kernen hun herkenbare identiteit behouden.

Binnen deze bewegingen hanteert de provincie meerdere ontwikkelprincipes, die op hoofdlijnen beschrijven hoe de provincie de lange termijn opgaven voor zich ziet.²² De ontwikkelprincipes geven daarmee richting aan de toekomst. De provincie geeft daarbij aan dat de principes met elkaar samenhangen. De ontwikkelprincipes binnen de bewegingen 'Metropool in ontwikkeling' en 'Sterke kernen, sterke regio's', zijn hieronder weergegeven.

Metropool in ontwikkeling

Ontwikkelprincipe: *"Wonen en werken worden zoveel mogelijk binnenstedelijk gerealiseerd en geconcentreerd"*

Sterke kernen, sterke regio's

Ontwikkelprincipe: *"Nieuwe ontwikkelingen van woningbouw en voorzieningen worden geconcentreerd in kernen, passend bij de rol van de kernen in het regionale netwerk, en voegen zich naar de vraag op basis van de meest actuele cijfers"*

Daarnaast onderscheidt de provincie een aantal generieke ontwikkelprincipes, die over de hele provincie gaan in plaats van over één beweging. Wonen komt terug in het onderstaande (generieke) ontwikkelprincipe:

"Nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen worden zoveel mogelijk ruimtelijk geclusterd op locaties nabij OV-, weg-, energie- en data-knooppunten"

Structuurvisie Noord-Holland 2040

Tot 19 november 2018, het moment waarop de Omgevingsvisie NH2050 werd vastgesteld, was de Structuurvisie Noord-Holland 2040 het belangrijkste ruimtelijk kader van de provincie. Met de vervanging van de Structuurvisie door de Omgevingsvisie zijn doelen met betrekking tot wonen niet fundamenteel gewijzigd. Ook in de structuurvisie was het uitgangspunt om de woningvraag zoveel mogelijk binnen bestaand bebouwd gebied te realiseren.²³

²¹ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050. Balans tussen economische groei en leefbaarheid

²² Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050. Balans tussen economische groei en leefbaarheid, p. 17

²³ Provincie Noord-Holland (2015), Structuurvisie Noord-Holland 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid

Woonvisie 'Goed wonen in Noord-Holland' (2010)

De Woonvisie 'Goed wonen in Noord-Holland' is opgesteld in 2010 en is een zelfbindend beleidsdocument, waarin de provinciale doelstellingen, speerpunten en uitvoeringsstrategie ten aanzien van wonen nader zijn uitgewerkt. De provincie heeft aangegeven dat de huidige Woonvisie in 2020 vervangen zal worden door een Woonagenda waarin de belangrijkste thema's van het provinciaal woonbeleid komen te staan.²⁴

In de woonvisie uit 2010 is de doelstelling van de provincie als volgt geformuleerd:

"In 2020 beschikken de inwoners van Noord-Holland over voldoende woningen met een passende kwaliteit en in een aantrekkelijk woonmilieu"

Om deze doelstelling te bereiken, heeft de provincie de volgende speerpunten opgesteld:

1. Verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod voor alle consumenten, en specifiek voor doelgroepen die minder kansen hebben op het vinden van een geschikte woning.
2. Verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners.
3. Verbeteren van de duurzaamheid van het woningaanbod en de woonomgeving.

De speerpunten zijn geconcretiseerd in opgaven voor de periode 2010-2020. Deze zijn weergegeven in Tabel 2.1. Voor een nadere toelichting op de opgaven is hier door te klikken naar [de woonvisie](#).

Tabel 2.1 - Opgaven bij de speerpunten uit de woonvisie 'Goed wonen in Noord-Holland' (2010)²⁵

Speerpunt 1. Afstemming vraag en aanbod
▪ Flexibel omgaan met de kwantitatieve opgave en de consument centraal stellen ▪ Ruimte bieden voor (specifieke) woonwensen ▪ Stimuleren wonen boven winkels ▪ Streven naar een gevarieerd, volwaardig en betaalbaar woningaanbod voor jongeren en starters ▪ Streven naar gevarieerd en volwaardig woningaanbod voor de toenemende groep senioren en zorgvragers ▪ Mogelijk maken dat ouderen langer in hun huidige woning blijven wonen
Speerpunt 2. Voorzieningen in de woonomgeving
▪ Zorgvoorzieningen bereikbaar voor zorgvragers ▪ Leefbaarheid kleine kernen borgen
Speerpunt 3. Duurzaamheid en transformatie
▪ Stimuleren energiemaatregelen in nieuwbouw en bestaande bouw ▪ Stimuleren duurzaamheid in herstructurerings- en transformatieopgaven

²⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²⁵ Provincie Noord-Holland (2010), Goed wonen in Noord-Holland. Provinciale Woonvisie 2010-2020, p. 20

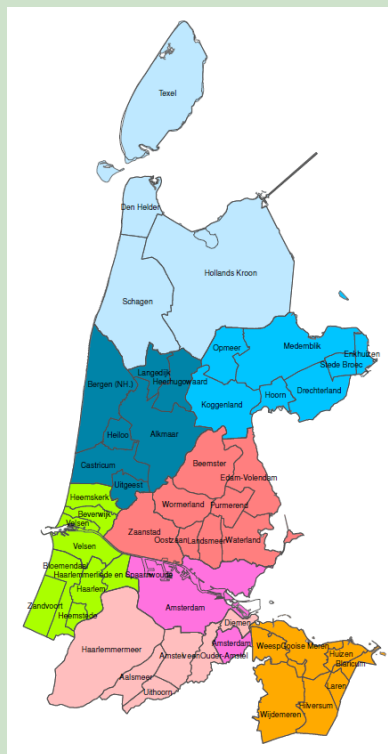
Regionale Actieprogramma's en Uitvoeringsprogramma's

De provincie wil haar doelstellingen en speerpunten op het gebied van wonen behalen door samen met regio's (samenwerkende gemeenten) Regionale Actieprogramma's (RAP's) te ontwikkelen, met daarbij afspraken over regionale woningbouwprogramma's. De focus ligt daarbij op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve woningvoorraad. De accenten en nadere invulling verschillen per RAP.²⁶ De acht regio's in de provincie Noord-Holland hebben samen zes regionale actieprogramma's geschreven (zie Kader 2.1).

Kader 2.1 – Regio's en Regionale Actie Programma's

In de provincie Noord-Holland zijn zes Regionale Actieprogramma's opgesteld. De 31 gemeenten die voor 2016 formeel samenwerkten onder de Wet Gemeenschappelijke Regeling Plus als de Stadsregio Amsterdam hebben een versterkte samenwerking op schaal van de metropoolregio Amsterdam in gang gezet waardoor zij 1 gemeenschappelijk RAP hebben met daarin accentenverschillen per regio.

	RAP Regio Alkmaar 2016-2020
	RAP Kop van Noord-Holland 2017-2020
	RAP Regio Gooi- en Vechtstreek 2016-2020
	RAP Westfriesland 2017-2021
	RAP Zuid-Kennemerland/IJmond 2016-2020
	Gezamenlijk RAP Regio AM-AMS-ZW 2016-2020:
	Zaanstreek-Waterland
	Amsterdam
	Amstelland-Meerlanden



Daarnaast zijn de doelstellingen die zijn geformuleerd in de Structuurvisie (tegenwoordig Omgevingsvisie) en Woonvisie nader uitgewerkt in een aantal uitvoeringsprogramma's. Deze beleidsstukken sluiten op elkaar aan. Bovendien hangen de doelstellingen met betrekking tot het provinciale woonbeleid nauw met elkaar samen.

- *Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw 2018 t/m 2020 (2017)*: middels dit uitvoeringsprogramma wil de provincie de binnenstedelijke woningbouwproductie een impuls geven.²⁷
- *Programma Verduurzaming bestaande woningvoorraad (2017)*: dit programma heeft tot doel om de verduurzaming van bestaande woningen te stimuleren en te versnellen. Onder verduurzaming verstaat de provincie het nemen van energiebesparende maatregelen en het opwekken van duurzame warmte en elektriciteit op of nabij de woning.²⁸
- *Uitvoeringsprogramma OV knooppunten (2013)*: hierin is (onder andere) het uitgangspunt geformuleerd dat minimaal 50 procent van de woningbehoefte rondom OV-knooppunten moet worden gesitueerd.²⁹

²⁶ Provincie Noord-Holland (2010), Goed wonen in Noord-Holland. Provinciale Woonvisie 2010-2020, p. 5

²⁷ Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw 2018 t/m 2020

²⁸ Provincie Noord-Holland (2017), Programma Verduurzaming bestaande woningvoorraad Noord-Holland

²⁹ Het uitvoeringsprogramma OV knooppunten (OVK) was één van de uitvoeringsprogramma's van de Provinciale Structuurvisie Noord-Holland 2040. Bron: Provincie Noord-Holland (2015), Structuurvisie Noord-Holland 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid

2.2 Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen

De provincie heeft de invulling van haar rollen en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen uitgewerkt in de notitie 'Provincie als woningmarktregisseur'. De provincie ziet zichzelf als *woningmarktregisseur* en onderscheidt daarbij vier rollen: (1) Beleidsmaker, (2) Verbinder, (3) Kennismakelaar en (4) Aanjager.³⁰ In Figuur 2.2 zijn deze rollen kort toegelicht.

Beleidsmaker	Verbinder	Kennismakelaar	Aanjager
Het maken van beleid, om een goede woningbouw-programmering tot stand te kunnen brengen.	Het bij elkaar brengen van partijen, om te komen tot een zo goed mogelijke afstemming van vraag en aanbod. Vraaggestuurd bouwen staat voorop.	Het functioneren als loket om kennis en ervaring te halen en te delen, nieuwe initiatieven te ontplooiën en verbindingen te leggen met gerelateerde thema's.	Het aanjagen van woningbouwprojecten in nieuwbouw en herstructurering / transformatie projecten in de bestaande bouw.

Figuur 2.2 - Toelichting op de rollen die de provincie op het gebied van wonen vervult³¹

Om uitvoering te geven aan de doelstellingen op het gebied van wonen, zet de provincie een breed scala aan instrumenten in. Vanuit elke rol zet de provincie een ander type instrument in:

- Vanuit de rol als beleidsmaker heeft de provincie **regelgeving** opgesteld. Zo heeft de provincie een Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) waarin o.a. regels zijn opgenomen over het bouwen van woningen buiten het bestaand bebouwd gebied.
- Vanuit de rol als verbinder stimuleert en faciliteert de provincie **afstemming en samenwerking** tussen gemeenten, woningcorporaties en andere partijen op de woningmarkt.
- Vanuit de rol als kennismakelaar **informeert** de provincie partijen op de woningmarkt over relevante ontwikkelingen, voert de provincie **onderzoek** uit en **monitort** de provincie de woningmarkt en demografische ontwikkelingen.
- Vanuit de rol als aanjager stimuleert en faciliteert de provincie woningbouw, voornamelijk door middel van **financiering**, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies.

De provincie heeft hiermee een duidelijke koppeling gemaakt tussen de doelen, rollen en instrumenten.

Op basis van de beleidsdocumenten en gesprekken met de ambtelijke organisatie heeft de Rekenkamer een overzicht gemaakt van instrumenten die de provincie inzet om de doelen met betrekking tot wonen te realiseren. De gehanteerde categorie-indeling zoals op de volgende pagina beschreven komt grotendeels overeen met de rollen die de provincie zelf onderscheidt in de notitie 'de provincie als woningmarktregisseur', maar wijkt op kleine punten af zodat de categorieën in dit onderzoek vergelijkbaar zijn met de onderzoeken in de andere provincies. Zie Tabel 2.2 voor een overzicht van de instrumenten en Bijlage A voor een toelichting per instrument.

³⁰ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur, pp. 8 t/m 16

³¹ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur, pp. 8 t/m 16

Tabel 2.2 – Overzicht instrumenten met betrekking tot wonen

Categorie	Instrumenten
Regionaal samenwerken en overleg	Regionale Actie Programma's (RAP's)
	Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017
	Bestuurlijke overleggen m.b.t. updaten RAP afspraken
	Ambtelijke vertegenwoordiging regionale woonoverleggen
	Uitvoeringsregeling Woonvisie (Woonfonds)
	Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen
Regelgeving	Provinciale Ruimtelijke Verordening
<i>Beleidsdoorwerking vooraf</i>	Inpassingsplan
	Proactieve aanwijzing
	Formeel vooroverleg
<i>Beleidsdoorwerking achteraf</i>	Zienswijze
	Reactieve aanwijzing
	Beroep
Stimuleren woningmarkt	Versnellingsteam Wonen
	Flexibele schil
	Projectgerichte maatregelen (subsidie knelpuntenbudget)
	Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL)
Onderzoek, monitoring en kennisdeling	Bijeenkomsten: klankbordgroepen marktpartijen, netwerkbijeenkomst, expertmeetings
	Provinciale bevolkingsprognoses / Demografische onderzoeken
	Monitor plancapaciteit voor de woningbouw, gezamenlijk met MRA
	Provinciale rapportage Monitor woningbouw, incl. monitoring RAP-afspraken
	WiMRA (samenwerking met MRA)
	Overige (verdiepings)onderzoeken
Overig	Pilot Waterland
	Pilot Leefbaarheid en Wonen
	Resultaten "Alliantie Leefbaarheid en Voorzieningen"
	Servicepunt Duurzame Energie
	Uitvoeringsregeling collectieve zelfbouw
	Warmtetransitie gebouwde omgeving op wijkniveau
	Innovatieve financiering duurzaamheidsmaatregelen

| 3 | **Uitvoering instrumenten**

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de werking en uitvoering van de voornaamste instrumenten die betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt. Bijlage A bevat een overzicht met alle instrumenten; de instrumenten die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn daarin aangegeven. Het volgende criterium wordt beoordeeld: De instrumenten die de provincie inzet ten aanzien van wonen werken zoals door de provincie beoogd. Het hoofdstuk bevat vier paragrafen die elk een categorie van instrumenten bespreekt.

3.1 Regionaal samenwerken en overleg

Bevinding 2

Regionale samenwerking en overleg op het gebied van wonen vinden in Noord-Holland structureel plaats. Alle Noord-Hollandse regio's hebben een Regionaal Actie Programma (RAP). De RAP's voldoen aan de eisen die de provincie hieraan stelt en brengen eenduidigheid in regionale afstemming.

Meerdere gemeenten geven echter aan dat het RAP niet altijd als toegevoegde waarde wordt ervaren en maatwerk te missen. Bij de totstandkoming van de RAP's heeft de provincie een constructieve coördinerende en meedenkende rol. Maar het opstellen van een RAP wordt door de meeste gemeenten als arbeidsintensief ervaren.

De regionale overleggen (bestuurlijk en ambtelijk) die door de provincie worden geïnitieerd vinden structureel en frequent plaats en worden door de gemeenten ervaren als zeer waardevol en effectief.

De provincie biedt gemeenten, zowel financieel als qua capaciteit, ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van de RAP's. Ondanks waardering hiervoor komt deze ondersteuning niet altijd van de grond vanwege beperkte gemeentelijke capaciteit en moeizame aanvraagprocessen. Onderbenutting komt ook voor omdat de instrumenten niet bij alle gemeenten bekend zijn.

Werkwijze provincie Noord-Holland

Een duurzaam en kwalitatief hoogwaardig woningaanbod vraagt om goede afstemming op regionaal niveau tussen alle partijen die betrokken zijn bij het bouwen van woningen. In de provinciale woonvisie, "Goed Wonen in Noord-Holland" (2010), is de ambitie opgenomen dat er in 2020 voldoende woningen van de juiste kwaliteit zijn in Noord-Holland. De Regionale Actieprogramma's (RAP's), met duidelijke afspraken over regionale woningbouwprogramma's, zijn het belangrijkste instrument hiervoor.³² De provincie stelt eisen aan deze programma's, welke zijn geactualiseerd na een evaluatie van de periode tot 2014. De provincie heeft daarnaast in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV, versie 1 maart 2017) de verplichting opgenomen dat er regionale schriftelijke afspraken moeten zijn als een bestemmingsplan voorziet in nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de nadere regels bij de PRV benoemt de provincie de RAP's als basis voor regionale afspraken en wordt benoemd dat in de RAP's "de uitgangspunten van het regionaal woningbouwbeleid voor minimaal 5 jaar" worden geschreven. De RAP's dienen daarbij bovendien gebaseerd te zijn op de provinciale woningbouwprognoses en in lijn te zijn met de provinciale woonvisie. De provincie en de Noord-Hollandse gemeenten hebben zo per regio uitgangspunten en

³² Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland, p. 3

acties afgesproken op het gebied van woningbouw, met als doel om gemeenten in een regio bij elkaar te brengen en zo van onderop tot regionale woningbouwprogrammering te komen. Zowel kwantitatief als kwalitatief.³³

Regionale Actieprogramma's

De provinciale woonvisie bestrijkt een periode van tien jaar (2010-2020). Binnen deze periode vinden twee RAP-ronden van vijf jaar plaats. Op 30 november 2010 is het plan van aanpak 'RAP's in de steigers'³⁴ door GS vastgesteld, waarin werd opgenomen hoe de RAP's ontwikkeld zouden worden en wat ze globaal zouden moeten inhouden. Dit plan van aanpak is tot stand gekomen door samenwerking tussen de provincie en de regio's; de regio's hebben daarbij ingestemd met het opstellen van RAP's volgens deze aanpak. Het plan van aanpak is vastgesteld in de colleges van B&W van de Noord-Hollandse gemeenten, met uitzondering van de gemeenten in de Stadsregio Amsterdam vanwege de specifieke regionale taken en bevoegdheden van de Stadsregio op het beleidsveld wonen.³⁵ In Tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de huidige RAP's per regio.

Tabel 3.1 – Overzicht Regionale Actie Programma's ³⁶

Regio	Stand van Zaken
Kop van Noord-Holland	Kop NH 2.0 is op 12 juni 2017 vastgesteld en het Regionaal Kwalitatief Woningbouwprogramma Kop van NH op 15 oktober 2015. Op verzoek van de regio hebben GS gereageerd op zes door de regio aangedragen locaties buiten stedelijk gebied. GS hebben daarbij aangegeven dat drie locaties strijdig zijn met de PRV.
Westfriesland	Het RAP 2017-2020 en de regionale woonvisie West Friesland zijn vastgesteld medio 2017. GS hebben op 11 juli 2018 positief besloten over het RAP en kennis genomen van de kwantitatieve programmering. In 2018 /2019 heeft de regio de kwantitatieve programmering aangevuld met een kwalitatief deel. GS hebben hier op 11 juni 2019 kennis van genomen en aandachtspunten meegegeven.
Regio Alkmaar	Het RAP Regio Alkmaar is vastgesteld in juni 2017. GS hebben op 11 juni 2019 kennisgenomen van de "Woningbouwafspraken en programmering regio Alkmaar". Deze afspraken zijn het resultaat van een traject waarbij de gemeenten, de Woningmakers en de provincie intensief met elkaar overlegd hebben en waarin een woning-behoefteonderzoek is uitgevoerd en data over de woningmarkt verzameld zijn.
IJmond en Zuid-Kennemerland	In november 2016 hebben de gemeenten van Zuid-Kennemerland en IJmond het RAP 2.0 vastgesteld. Hierin is de kwantitatieve woningopgave in kaart gebracht. Regionale afspraken zijn in februari 2018 vastgesteld. Begin 2019 heeft de regio haar RAP geactualiseerd op basis van de meest recente prognoses. Zij heeft deze actualisatie samen met de programmering aangeboden aan de provincie.
Gooi en Vechtstreek	Het RAP Gooi- en Vechtstreek 2,0 (2016 – 2020) is in augustus 2017 vastgesteld, kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogrammering maakt hier onderdeel van uit.

³³ Provincie Noord-Holland (2010), Goed wonen in Noord-Holland. Provinciale Woonvisie 2010-2020

³⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Regionale Actieprogramma's Wonen 2011-2015 (RAP's) in de steigers

³⁵ Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland, p. 3

³⁶ Provincie Noord-Holland (2019), Voortgangsrapportage van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen, pp. 9 en 10 & Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 14 oktober 2019

Regio	Stand van Zaken
	Het RAP is gebaseerd op de regionale woonvisie en regionale afspraken.
Amstelland Meerlanden, Zaanstreek Waterland en Amsterdam	De gemeenten van deze drie regio's (de voormalige stadsregio) hebben een RAP vastgesteld medio 2017. Daarmee zijn afspraken gemaakt over de kwalitatieve woningbouwprogrammering. Gelijktijdig zijn, conform de uitgangspunten van de PRV en het RAP, regionale kwantitatieve woningbouwafspraken vastgesteld door de regio.

Naast het initiatief dat de provincie Noord-Holland neemt bij het opstellen van de RAP's ondersteunt de provincie de RAP's met een subsidie die kan worden ingezet ten behoeve van de afspraken in de RAP's. Door deze werkwijze sluit de provincie aan bij de wensen van de regionale woonpartners en voorkomt zij dat subsidie wordt gelabeld aan projecten of beleid waaraan in een later stadium onvoldoende behoefte blijkt te zijn. De ene regio zal meer vragen om directe sturing vanuit provincie, waar de andere regio beter functioneert bij een coachende rol op afstand.³⁷ De provincie heeft aangegeven voornemens te zijn om in 2020 de Regionale Actie Programma's te laten opvolgen door zogenoemde Woonakkoorden. Deze akkoorden worden volgens de provincie vormvrij, hebben minder vereisten en bieden meer maatwerk aan gemeenten.³⁸

Samenstelling van de regio's en het opstellen van de RAP's

De samenstelling van de RAP-regio's, zoals in de kaart bij Kader 2.1 weergegeven, was voor veel gemeenten een vanzelfsprekendheid. De meeste gemeenten werkten van oudsher al veel samen, vooral op het gebied van wonen omdat gemeenten in een woningmarktregio vaak eenzelfde soort problematiek hebben en partijen elkaar daarbij vooral niet in de weg willen zitten.³⁹ Soms gaat de oorsprong van deze samenwerking decennia terug. In de regio Gooi- en Vechtstreek is de hechte samenwerking tussen gemeenten met name ontstaan door het gezamenlijk optrekken in de opgave om aan de stijgende vraag aan woningen te voldoen. Het heeft in deze regio geresulteerd in een gemeenschappelijke regeling van een bovengemeentelijke projectorganisatie als "passende bestuursvorm bij de woningbouwopgave".⁴⁰ Ook in Westfriesland werkten gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk al jaren samen; vanaf 2004 had de regio bijvoorbeeld al een gezamenlijke woonvisie.⁴¹ Voor beide regio's was de samenstelling van de RAP-regio's vanuit historisch perspectief een vanzelfsprekendheid.

Toch heeft de huidige samenstelling ook nieuwe samenwerkingen opgeleverd. De gemeente Haarlem werkte voor 2010 veel samen met andere gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland, maar niet of nauwelijks met gemeenten behorende bij de regio IJmond. De provincie heeft de regio's IJmond en Zuid-Kennemerland bij elkaar gevoegd als RAP-regio omdat het soortgelijke regio's zijn met op elkaar lijkende woningmarkten.⁴² Voor gemeenten in IJmond was dit nieuw, want zij werkten voor 2010 zowel onderling als regionaal weinig samen. Ondanks dat gemeenten aangeven dat het in het begin wennen was, concluderen zij dat er in de loop van de jaren een echte regio is ontstaan met een hechte samenwerking. "De RAP-samenstelling heeft de regio veel gebracht."⁴³

De totstandkoming en het daadwerkelijke opstellen van de RAP's als volwaardige en breed gedragen regionale woningbouwprogramma's wordt door alle regio's gezien als een constructief proces met brede participatie vanuit

³⁷ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur, p. 11

³⁸ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 4 november 2019

³⁹ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁴⁰ Regio Gooi- en Vechtstreek (2017), RAP 2016-2020

⁴¹ Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019

⁴² Regio Zuid-Kennemerland / IJmond (2016), RAP 2016-2020 en Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

⁴³ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

gemeenten en marktpartijen. Zo zijn in de regio IJmond brede bijeenkomsten en werkgroepen georganiseerd met marktpartijen, corporaties en huurdersvertegenwoordigingen, zowel vooraf als tijdens het proces.⁴⁴ In de Gooi- en Vechtstreek is gezocht naar breed draagvlak onder gemeenten en corporaties. De bestaande (historische) hechte samenwerking in deze regio maakte het opstellen van de RAP's relatief eenvoudig. De opsteller van het regionale actieprogramma werd extern ingehuurd vanwege beperkte capaciteit.⁴⁵ In Westfriesland werd het opstellen ervaren als arbeidsintensief, maar zorgde de al bestaande gezamenlijke woonvisie voor richting en draagvlak. Hetzelfde geldt voor de regio Kop van Noord-Holland waar al jaren de regionale woonvisie een leidend document was, al verliep afstemming met marktpartijen moeizamer. Ondanks dat de marktpartijen in de loop van het opstellen van het RAP zijn afgehaakt onderschrijven zij toch veel zaken die in het RAP zijn beschreven.⁴⁶

De provincie is in alle gesproken regio's actief betrokken geweest bij het opstellen van het RAP en is daarbij veelvuldig geïnformeerd over de voortgang. Gemeenten geven aan dat de provincie veel heeft meegedacht tijdens het opstellen, wat resulteerde in een vruchtbare uitwisseling. Waar de regio Gooi- en Vechtstreek frequent communiceerde over gemaakte tussenstappen in het proces, attendeerde de provincie hen regelmatig op de eisen waaraan moest worden voldaan. Door de centrale rol van de RAP-coördinatoren waren de lijntjes kort.⁴⁷

Provinciale eisen aan de RAP's

In de woonvisie (2010) schrijft de provincie dat de vorm waarin de regionale afspraken worden vastgelegd per regio kan verschillen en gedurende het proces nader kan worden ingevuld. De intentie is om afspraken te maken over de hoeveelheid woningen, het type woningen, de gewenste kwaliteit van de woonomgeving en wat, waar, wanneer gebouwd kan worden. In de RAP's worden de speerpunten en opgaven uit de woonvisie uitgewerkt.⁴⁸ De provincie stelde in 2010 dat de volgende eisen in ieder geval in de RAP's beschreven moesten worden:

- Woningbouwprojecten (nieuwbouw en herstructurering), prioritering, planning en financiering
- Type woningen en woonomgeving incl. voorzieningen. Streven naar vraaggericht bouwen en ontwikkelen
- Maatregelen op gebied van woonruimteverdeling, prijsprikkels om doorstroming woningmarkt te bevorderen
- Maatregelen en projecten op het gebied van duurzaamheid
- Rollen, taken en verantwoordelijkheden van de partijen

In 2014 zijn in opdracht van GS de RAP's geëvalueerd. De eerste RAP-periode werd concluderend gekenmerkt als een voortdurende regionale zoektocht van de regio's en de provincie naar een wijze van samenwerking die invulling geeft aan zowel de autonomie van de regio als de controlerende rol van de provincie.⁴⁹ In de reactie op de evaluatie schrijven GS dat ze vanuit haar rol en belangen voor de nieuwe RAP periode nieuwe kaders stellen en herziene afspraken willen maken op onderdelen, waarbij het aan de regio's zelf is om te bezien hoe zij hier invulling aan gaan geven.⁵⁰ Ook is aan de regio's gevraagd om zelf een Plan van Aanpak en uitgangspunten vast te laten stellen door de colleges.⁵¹ In de RAP's na 2016 moesten de volgende thema's worden besproken:⁵²

- Vraaggestuurd bouwen (zowel kwalitatief als kwantitatief)
- Binnenstedelijk bouwen en transformeren

⁴⁴ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

⁴⁵ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 & Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

⁴⁶ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁴⁷ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Goed wonen in Noord-Holland. Provinciale Woonvisie 2010-2020, pp. 5 en 6

⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2014). Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland

⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2015). Beleidsreactie GS op evaluatie RAP's (17 februari 2015)

⁵¹ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond (2016), RAP 2016-2020

⁵² Provincie Noord-Holland (2015). Beleidsreactie GS op evaluatie RAP's (17 februari 2015)

- Betaalbaarheid/Sociale woningbouw (huur en koop)
- Wonen, zorg, welzijn en voorzieningen
- Duurzaam Bouwen
- (collectieve) zelfbouw
- Demografische prognoses en cijfers over de woningbouwbehoeften
- Inzicht in potentiële locaties binnen bestaand stedelijk gebied waaronder bestaande woningbouwvoorraad
- OV-knooppunten

Het is aan de regio's vrij om thema's toe te voegen aan deze lijst. Zo heeft de regio Zuid-Kennemerland/IJmond thema's toegevoegd betreffende de huisvesting van statushouders en interregionale samenwerking.⁵³ In de RAP Kop van Noord-Holland wordt structureel extra aandacht gegeven aan de aparte status van Texel met haar lokaal georiënteerde woningmarkt en summiere (migratie) uitwisseling met de regio.⁵⁴ De provincie staat toe dat gemeenten rekening houden met planvertraging en –uitval in hun woningbouwprogramma en adviseert hen dan ook om voldoende ladderruimte te houden voor kansrijke initiatieven. De provincie hanteert geen restricties voor zachte plannen; met voldoende ladderruimte kunnen regio's flexibel opereren zodat er ruimte overblijft voor goede zachte plannen die sneller gerealiseerd kunnen worden dan minder courante harde plannen.⁵⁵

In de ogen van de gesproken gemeenten stelt de provincie harde eisen aan de inhoud van het RAP. De wijziging van vereisten na de evaluatie in 2016 heeft daaraan weinig veranderd. Uit de evaluatie van de eerste RAP-periode bleek dat de oorspronkelijke samenwerking tussen de regio's en de provincie bij het Plan van Aanpak "RAP in samenwerking" uit het collectieve geheugen was gewist. Ondanks het gezamenlijk vaststellen van de eerste primaire afspraken voelden deze primaire afspraken blijkbaar toen al als harde eis.⁵⁶ Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd met regio's en gemeenten lijkt er weinig veranderd in deze perceptie.⁵⁷ Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat ondanks verbeteringsuggesties uit de evaluatie, strikt wordt vastgehouden aan de harde eisen. Ook hecht de provincie waarde aan complete programma's door gemeenten te attenderen als een specifieke eis mist.⁵⁸ De overeenstemming over de harde eisen betekent niet direct dat de eisen altijd als te hard of stringent worden ervaren. De regio Gooi- en Vechtstreek, met een bovengemeentelijke gemeenschappelijke regeling dat het regionale actieprogramma coördineert, geeft aan makkelijk te kunnen voldoen aan de eisen. Daarbij geldt overigens wel dat deze regio, evenals een aantal andere regio's die dit onderschrijven, meerdere subsidies (uit het Woonfonds) heeft ontvangen om het regionale programma te schrijven.⁵⁹

Uit de evaluatie van de eerste RAP-periode (2014), de Voortgangsrapportage van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen (2019) en gesprekken met gemeenten en regio's blijken de RAP's, zowel de voormalige als de huidige programma's, voldoen aan de eisen die de provincie Noord-Holland daarvoor stelt.⁶⁰ Een aantal regio's geven aan dat ze wel aan de eisen voldoen, maar dat dit voor hen weinig betekent omdat zij liever over andere zaken hadden gediscussieerd. In de zuidelijke gemeenten van de provincie Noord-Holland is de woningvraag bijvoorbeeld zo groot dat vraagtekens worden gezet bij de strikte eisen omdat

⁵³ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond (2016), RAP 2016-2020, p. 25-27

⁵⁴ Regio Kop van Noord-Holland (2016), RAP 2016-2020, p. 12

⁵⁵ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

⁵⁶ Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland, p. 16 .

⁵⁷ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 en Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

⁵⁸ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

⁵⁹ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 en Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

⁶⁰ Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2019), Voortgangsrapportage van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen, pp. 6 t/m 10

deze “eerder vertragen dan versnellen”.⁶¹

Gemeenten in de regio Amsterdam, Amstelland en Zaanstad stellen dat de eisen aan de RAP's niet minder streng zijn geworden maar dat de provincie er minder bovenop zit. Deze voormalige Stadsregio gemeenten hadden het idee dat zij door te voldoen aan de eisen door “een hoepel van de provincie” moesten springen terwijl zij zich vooral bezig hielden met versnellingen van projecten en intensivering van samenwerking binnen de regio. Ondanks het getoonde begrip vanuit de provincie werd echter vastgehouden aan de eisen.⁶²

De RAP's als toegevoegde waarde

Het RAP is benoemd als instrument om ervoor te zorgen dat in 2020 de inwoners van de provincie in voldoende mate beschikken over woningen met een passende kwaliteit in een aantrekkelijk woonmilieu. Het RAP dient invulling te geven aan de regionale afstemming van het woonbeleid en een passende verdeling van woningtypen en woonmilieus tot stand te brengen. Het RAP is feitelijk een regionaal document geïnitieerd door de provincie.⁶³ Het werken met RAP's is relatief nieuw in de provincie Noord-Holland. Andere provincies, bijvoorbeeld Gelderland en Overijssel, hebben al langer ervaring met vergelijkbare instrumenten.⁶⁴ De ervaringen aldaar zijn per saldo positief, waarbij de instrumenten in de tijd worden bijgesteld om te blijven aansluiten bij de zich voordoende vragen. Belangrijk is dat met alle betrokkenen gekeken wordt of de woningbouwprogramma's optimaal aansluiten bij de vraag van de consumenten. Met de RAP's is in de provincie Noord-Holland een nieuwe manier van (samen)werken ontstaan, waarbij zowel de regio's als de provincie zoekende is naar hun rol.

Dit laatste blijkt ook uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd met ambtenaren van verschillende gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van de RAP's. Op de vraag in hoeverre de RAP's als instrument als zodanig *van toegevoegde waarde* zijn voor zowel de individuele gemeente als de samenwerking in regionaal verband kwamen uiteenlopende antwoorden. De reacties zijn als volgt samen te vatten:

- Alle gesproken gemeenten erkennen het belang van regionale afstemming, maar ervaren de RAP's veelal als overbodig. Zo vinden een aantal gesproken gemeenten dat de bestaande regionale samenwerking en de daaruit volgende visies zouden hebben volstaan. Bijvoorbeeld in de Kop van Noord-Holland en Gooi- en Vechtstreek, waar het Kwalitatief Regionaal Woningbouwprogramma Kop van Noord-Holland (KWK) en de Regionale Woonvisie Gooi- en Vechtstreek als leidende beleidsdocumenten worden gehanteerd. Het RAP wordt in een enkele regio slechts gezien als een instrument om aanspraak te kunnen maken op gelden uit het Woonfonds.
- Alle gesproken gemeenten geven aan dat de RAP's eenduidigheid hebben gebracht in afstemming met andere regio's.
- Waar de meeste regio's en gemeenten aangeven dat de gewenste regionale samenwerking er al (ver) voor 2010 was en het opstellen van het RAP hen in die zin niet dichter tot elkaar heeft gebracht, zien we dat de samenwerking tussen IJmond en Zuid-Kennemerland er zonder het gezamenlijke RAP niet was geweest.⁶⁵
- Het opstellen van het RAP, waarbij voldaan moet worden aan de provinciale eisen vanuit de PRV en de uitvoeringsregeling, wordt door de meeste gemeenten en regio's ervaren als arbeidsintensief. Gemeenten en regio's met een bovenregionale projectorganisatie (zoals de MRA, Gooi- en Vechtstreek) ervaren dit minder.⁶⁶

⁶¹ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

⁶² Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

⁶³ Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland

⁶⁴ Rekenkamer Oost-Nederland (2018), Wonen in Gelderland & Rekenkamer Oost-Nederland (2018), Wonen in Overijssel.

⁶⁵ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 & Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁶⁶ Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019 & Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

- Kleinere gemeenten geven over het algemeen aan dat ze tevreden zijn over het provinciale beleid inzake de RAP's, met name omdat het hen onderbouwing en kaders geeft bij het opstellen van gemeentelijk beleid; het helpt lokale politiek om keuzes te maken.⁶⁷ Het wordt ervaren als een onderwerp van gesprek; het bindt partijen.

De provinciale regelgeving op het gebied van samenwerking

In de PRV staan de provinciale regels waaraan ruimtelijke plannen in Noord-Holland moeten voldoen. Naar aanleiding van nieuwe wetgeving en/of provinciaal beleid wordt de PRV regelmatig aangepast. Op 12 december 2016 hebben PS een wijziging van de PRV vastgesteld in verband met het aansluiten op de wettelijk verplichte toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking (zie ook het aparte overzicht [Rolverdeling bij wonen](#)), zoals vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).⁶⁸ Bij de wijziging van de PRV zijn eerdere regels over: 'het aantonen nut en noodzaak' en 'het eerst benutten van binnenstedelijke mogelijkheden' uit de PRV gehaald, omdat dit al door het Rijk is geregeld in de Bro. Door het uit de PRV halen van regels die samenvallen met de Ladderregels is het accent in de PRV komen te liggen op datgene wat niet door het Rijk is vastgelegd, namelijk regionale afstemming. In de PRV is vastgelegd dat regionale afspraken een voorwaarde zijn voor het vaststellen van bestemmingsplannen voor stedelijke ontwikkelingen.⁶⁹ Aan de regionale afspraken worden eisen gesteld, zoals eerder beschreven.

De gesproken gemeenten geven aan het belangrijk te vinden dat de provincie regelgeving heeft, maar ervaren de huidige vorm als te veel beperkend. De provincie kijkt volgens gemeenten te streng of gemeenten het goed doen en de plannen passen binnen de PRV. Gesproken wordt bijvoorbeeld over "wantrouwen jegens gemeenten om zelf programma's samen te stellen" en "een neiging om te veel de controle in handen te houden".⁷⁰ Een enkele gemeente geeft aan dat zij het gevoel heeft dat alles moet worden goedgekeurd en gecontroleerd om de plannen te laten passen binnen de provinciale RAP-mal. Gesteld wordt daarnaast dat de provincie met haar PRV en eisen voor de RAP's een extra laag brengt op de al bestaande Ladder waarbij gemeenten worden verplicht uit te gaan van regionale behoefte.⁷¹

Overleg tussen gemeenten en provincie

In de notitie *de provincie als woningmarktregisseur* (2010) stelt de provincie Noord-Holland dat het van belang is om als provincie in gesprek te blijven met de (regio) gemeenten en marktpartijen.⁷² Daarbij wordt het RAP gezien als basisdocument, met regionale afstemming en -instemming als voorwaarde voor intensieve samenwerking. Dit betekent in de praktijk dat de provincie met gemeenten structuur aanbrengt om de RAP's "levend" te houden en met elkaar in gesprek te blijven. Ook marktpartijen krijgen hierin een rol. Jaarlijks organiseert de provincie een bestuurlijk overleg met iedere regio afzonderlijk om te bezien in hoeverre de afspraken uit het RAP worden waargemaakt.⁷³ Verder wordt in dit overleg bekeken of er nieuwe afspraken aan het RAP kunnen worden toegevoegd, bijvoorbeeld op basis van nieuwe prognoses en onderzoeken, of dat de bestaande afspraken geüpdatet kunnen worden. De bestuurlijke overleggen vinden plaats in de zes afzonderlijke regio's.⁷⁴

⁶⁷ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl

⁶⁹ Provincie Noord-Holland (2019), Voortgangsrapportage van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

⁷⁰ Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019 & Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

⁷¹ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁷² Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur

⁷³ Provincie Noord-Holland, email, 10 juli 2019

⁷⁴ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur, p. 11 en 17 t/m 18

Daarnaast vindt binnen elke RAP-regio in verschillende frequenties een ambtelijk woonoverleg plaats tussen regiogemeenten en de provincie. In de meeste regio's was deze regionale samenwerking er al voordat sprake was van regionale actieprogramma's; de provincie sloot daar aan bij het al bestaande intergemeentelijke overleg. In de notitie *de provincie als woningmarktregisseur* gaat de provincie uit van een ambtelijk woonoverleg eens per kwartaal, maar in de praktijk vinden deze vaker plaats.⁷⁵ Zo vindt in de regio IJmond/Zuid-Kennemerland acht keer per jaar een ambtelijk overleg wonen plaats, waarbij twee keer per jaar regionale corporaties aanschuiven.⁷⁶ In Westfriesland vindt dit overleg plaats in de Werkgroep Wonen die maandelijks bij elkaar komt.⁷⁷ De RAP-programmamanagers coördineren deze bijeenkomsten, bereiden de agenda's voor en zijn aanjager van de actieprogramma's. De RAP-coördinator van de provincie is de vertegenwoordiger van een specifieke regio en bijbehorend actieprogramma in de provincie.⁷⁸ In de eerder benoemde regio IJmond is dit een beleidsmedewerker wonen en duurzaamheid van de provincie. Binnen de regio Gooi- en Vechtstreek bestaat geen specifiek RAP-overleg, maar vindt van oudsher op verschillende niveaus wel overleg plaats tussen gemeenten, provincie en marktpartijen.⁷⁹

Twee keer per jaar vindt er een RAP-coördinatorenoverleg plaats waarbij de RAP-coördinatoren van de zes regio's in gesprek gaan met elkaar en de provincie om actuele thema's te bespreken en kennis uit te wisselen. Zo worden van onderop ervaringen uit de regio's opgehaald en de voortgang besproken. Andersom worden actuele provinciale beleidsdocumenten (zoals het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen) toegelicht zodat hierover gecommuniceerd kan worden richting gemeenten tijdens een ambtelijk woonoverleg.⁸⁰

Alle door de Rekenkamer gesproken gemeenten zijn zeer te spreken over de rolinvulling van de provincie als *verbinder* (zie ook 2.2). De bijeenkomsten die de provincie organiseert, zowel bestuurlijk als ambtelijk, worden namelijk gezien als bijeenkomsten van toegevoegde waarde. De overleggen verlopen prettig en de provincie neemt een open, eerlijke en constructieve houding in richting gemeenten. De gemeenten zijn ook enthousiast over de structuur in de vorm van een RAP-coördinator per regio, wat wordt ervaren als een ondersteunende en meedenkende kracht en een "bereikbare schakel tussen gemeenten en provincie".⁸¹ Het feit dat de provincie aanschuift bij de al bestaande overlegstructuren wordt aangemoedigd. Relatief recenter is het jaarlijkse aanschuifmoment van de Gedeputeerde, maar ook die bijeenkomst wordt in de regio's beschreven als waardevol en constructief.⁸² Opvallend is dat op initiatief van de gemeenten in Noord-Holland Noord sinds kort een overleg Wonen Noord-Holland Noord bestaat, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Dit laatste is ontstaan vanuit de behoefte van gemeenten zelf om gezamenlijk op te trekken vanuit een Noord-Holland Noord belang en als tegenhanger van de samenwerking binnen de MRA, waar ook structureel overleggen plaatsvinden tussen gemeenten en provincie. De provincie is bij de overleggen in Noord-Holland Noord overigens aanwezig als gesprekspartner.⁸³

Provinciale ondersteuning

Om aan de woonvisie uitvoering te geven is naast de uitvoering van de RAP's ook het *Woonfonds* onderhanden.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur, pp. 11 en 18

⁷⁶ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

⁷⁷ Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2018), Terugblik RAP-coördinatorenoverleg

⁷⁹ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2018), Terugblik RAP-coördinatorenoverleg

⁸¹ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 & Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019

⁸² Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 & Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁸³ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019 & Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

Het woonfonds is bedoeld voor realisatie van de afspraken die zijn opgenomen in de RAP's. De gelden uit dit fonds worden verstrekt door middel van de *Uitvoeringsregeling Woonvisie Noord-Holland 2016*. Voorbeelden die de provincie Noord-Holland op haar website noemt zijn de subsidies die de regio Gooi & Vechtstreek kreeg voor het opleiden van wooncoaches om een betere doorstroming op de woningmarkt te creëren. Verder wordt ook een pilot in Zuid-Kennemerland benoemd welke bijdraagt aan het langer zelfstandig thuis wonen van senioren.⁸⁴

De Rekenkamer heeft een overzicht ontvangen van de verleende subsidies uit het Woonfonds tot juni 2019 (zie ook Tabel 3.2). Daaruit blijkt dat van het totale bedrag van circa € 5,6 mln., beschikbaar vanaf 2010 toen de Woonvisie werd vastgesteld, tot op heden (juni 2019) circa € 2,3 mln. aan subsidie is verleend. Tot medio 2019 werd er voor elke regio een subsidieplafond gehanteerd met een maximaal te benutten subsidiebedrag. Op 21 mei 2019 is echter besloten om het resterende geld in het fonds samen te voegen, om het beschikbare budget zo effectief mogelijk te kunnen verdelen over de projecten in de verschillende regio's in de resterende twee jaar.⁸⁵ Dat betekent dat alle regio's, ongeacht voormalige subsidieplafonds en eerder verleende subsidies, aanspraak kunnen maken op het resterende deel uit het Woonfonds (circa € 3,3 mln.).

Tabel 3.2 – Woonfonds (bedragen in €)⁸⁶

Overzicht	
Totaal in Woonfonds (2010):	5.656.000
Verleende subsidie tot medio 2019:	2.237.687
Reeds beschikbare subsidie:	3.318.312

Regio	Subsidieplafond tot juni 2019	Verleende subsidies tot juni 2019	Percentage
Gooi en Vechtstreek	1.016.000	570.198	56%
Zuid-Kennemerland/ IJmond	1.506.000	674.713	45%
Regio Alkmaar	1.454.000	620.053	43%
Kop van Noord-Holland	593.000	331.354	56%
Westfriesland	567.000	14.064	2%
Stadsregio Amsterdam	520.000	27.305	5%
Totaal:	5.656.000	2.237.687	40%

De uitvoeringsregeling functioneert volgens de provincie redelijk goed. Sommige regio's dienen veel aanvragen in, andere blijven daarbij achter. Dit verschil is duidelijk te zien in de tabel. Er is een grote diversiteit aan projecten, op verschillende aspecten van kwaliteit. Ook geeft de provincie aan dat de regio's steeds vaker van elkaar het goede voorbeeld volgen. De provincie stuurt gericht op deze kennisuitwisseling en zet de RAP-coördinatoren in om gemeenten desgewenst te adviseren bij de aanvraagprocedure.⁸⁷ Er zijn echter nog behoorlijk wat projectplannen in voorbereiding; door de subsidieplafonds samen te voegen hoopt de provincie het reeds beschikbare budget zo optimaal mogelijk te benutten.⁸⁸ In 2014/15 is een interne evaluatie uitgevoerd naar de eerste periode van de uitvoeringsregeling, waarbij de uitkomsten zijn meegenomen in de nieuwe regeling tot 2020. Het ging hierbij onder andere over uitsluitingscriteria, handhaving van de budgetverdeling per regio en een herijkingsmoment in 2019.⁸⁹ Dit laatste heeft onlangs geresulteerd in het samenvoegen van de subsidieplafonds.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl

⁸⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

⁸⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

⁸⁷ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

⁸⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2015), Interne evaluatie Woonvisie

Gemeenten zijn gevraagd om te reflecteren op de praktische inzetbaarheid en de toegevoegde waarde van het instrument *Uitvoeringsregeling Woonvisie*. Over het algemeen zijn de gemeenten tevreden over het feit dat zij de mogelijkheid hebben om subsidie aan te vragen.⁹⁰ Gemeenten ervaren echter meer ongemak met het daadwerkelijk aanspraak maken op gelden uit het fonds. Het feit dat er geld beschikbaar is en versnelling nodig, zou volgens een gesproken regio moeten kunnen resulteren in een gestroomlijnd proces. Dit is volgens hen echter niet het geval. Gesproken wordt over een “stroperig en moeizaam” proces waar gemeenten veel tijd in moeten steken.⁹¹ Andere gemeenten geven aan veelal niet de capaciteit te hebben om te voldoen aan de eisen die de provincie stelt bij een aanvraag. Zij vinden bovendien dat de provincie haar doel voorbij schiet doordat de miljoenen blijven staan en de gemeenten behoeften (blijven) hebben.⁹² Een van de doelstellingen van de regeling was immers realisatie van de RAP-afspraken.⁹³ De “onnodige bureaucratie” maakt dat dat er nog veel geld in het fonds zit.⁹⁴ Belemmeringen voor het indienen van projecten liggen kortom niet in de regeling op zichzelf, maar aan de eisen waaraan voldaan moet worden en de capaciteit die nodig is om dergelijke aanvragen te kunnen organiseren. De provincie ondersteunt gemeenten niet alleen financieel als het gaat over de uitvoering en totstandkoming van de RAP's. Zoals eerder onder de kop provinciale regelgeving is beschreven geeft de provincie Noord-Holland met de ‘uitvoeringsregeling nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017’ bij de (PRV) aan waar de regionale afspraken over moeten gaan. Om gemeenten te ondersteunen in dit proces heeft de provincie per 1 juni 2017 een handreiking ontwikkeld om uitleg te geven over de regionale afspraken aan de hand van veel voorkomende vragen per functie en enkele overkoepelende thema's ([link](#)).⁹⁵

Aan gemeenten is door de Rekenkamer gevraagd of zij bekend zijn met de *Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen* en in hoeverre zij gebruik hebben gemaakt van deze ondersteuning. Uit een korte inventarisatie blijkt dat weinig gemeenten de handreiking kennen. De gemeenten die hem kennen maken er bovendien geen gebruik van; benoemd wordt dat de Rijkshandleiding bij de Ladder voor duurzame verstedelijking vaker de voorkeur geniet.⁹⁶



⁹⁰ Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019 & Provincie Noord-Holland (2015), Interne evaluatie Woonvisie

⁹¹ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

⁹² Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

⁹³ Provincie Noord-Holland (2016), Uitvoeringsregeling Woonvisie Noord-Holland 2016

⁹⁴ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2018), Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen

⁹⁶ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019 & Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019

3.2 Regelgeving

Bevinding 3

De provincie stelt in de Omgevingsvisie terughoudend te zijn in het opstellen van regels en daarbij meer ruimte en vertrouwen te geven aan maatschappelijke initiatieven en meer samen te werken met de samenleving. Er is wel regelgeving voor de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit en het landelijk gebied.

De provincie zet het RO-instrumentarium beperkt in en gaat altijd eerst informeel in gesprek met gemeenten. Gemeenten denken wisselend over de beperkte inzet van regelgeving. Waar sommige gemeenten aangeven dat de provincie soms best strenger mag ingrijpen, wensen andere gemeenten meer maatwerk.

Werkwijze provincie Noord-Holland

De Wet ruimtelijke ordening biedt de provincie mogelijkheden om het ruimtelijke beleid te kunnen realiseren en handhaven.⁹⁷ Om het peil van de leefomgevingskwaliteit hoog te houden zet de provincie Noord-Holland in op een aantal rollen en instrumenten waar regelgeving er een van is: “Voor het borgen van de basiskwaliteit van de leefomgeving liggen de toezichthoudende en opdrachtgevende rol voor de hand als het gaat om wet- en regelgeving. Het instrument vergunningverlening/toezicht/handhaving is het meest geëigend. Waar nodig borgen we de basiskwaliteit – aanvullend aan wetgeving – in onze Omgevingsverordening.” In de sturingsfilosofie bij de Structuurvisie Noord-Holland 2040, de voorloper van de omgevingsvisie, had de provincie als regelgever een prominente rol; door het opstellen van provinciale verordeningen werd bepaald waar gebouwd mocht worden en waar niet.⁹⁸ In de sturingsfilosofie bij de Omgevingsvisie 2050 wordt benoemd dat vanuit het principe “lokaal wat kan, regionaal wat moet” de opgave centraal komt te staan; deze bepaalt het schaalniveau, de samenstelling van samenwerkende partijen en het tijdspanne. Om deze doelen te bereiken schrijft de provincie “terughoudend te zijn in het opstellen van regels.” Dit vanuit een groot vertrouwen in initiatiefnemers en andere overheden.⁹⁹ Verder wordt aangegeven dat de provincie “meer ruimte en vertrouwen moet geven aan maatschappelijke initiatieven en meer met de samenleving moeten samenwerken om de opgaven verder te brengen”. Dit betekent volgens de provincie echter niet dat rechtmatig en presterend sturen zullen verdwijnen: “Er zijn altijd regels nodig voor het ordenen van het speelveld en het borgen van basiskwaliteiten.”¹⁰⁰

Regelgeving wat betreft ruimtelijke kwaliteit en landelijk gebied

De provincie heeft regelgeving vastgesteld ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied. Bij alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moet rekening worden gehouden met de ruimtelijke kwaliteitseisen die staan beschreven in artikel 15 van de PRV. Dit betreffen regels en eisen voor ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied zoals bij nieuwe bebouwing.¹⁰¹ De uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen raakt de bescherming van het landelijk gebied niet. Als blijkt dat er behoefte is aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen en er binnenstedelijk in de regio geen mogelijkheden zijn, dan kan worden gezocht naar een uitleglocatie, een locatie buiten bestaand stedelijk gebied. Dit is conform de Ladder voor duurzame verstedelijking.¹⁰² De bescherming regimes voor het landelijk gebied zijn ook na de recente wijziging van de PRV hetzelfde gebleven; waar voor de wijziging geen uitleglocatie mogelijk was is dit ook na de wijziging niet het geval. Het principe van ‘ja, mits’ geldt voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een beschermingsregime van het landelijk gebied kan het realiseren van een stedelijke ontwikkeling

⁹⁷ Eerste Kamer (2006), Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), 28 916, nr. C, p. 3

⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2015), Structuurvisie Noord-Holland 2040

⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH 2050, p. 11

¹⁰⁰ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH 2050, p. 65

¹⁰¹ Provincie Noord-Holland (2019), Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland

¹⁰² Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

onmogelijk maken vanwege de onverenigbaarheid met de te beschermen waarden - ondanks dat nut en noodzaak is aangetoond en er geen binnenstedelijke mogelijkheden zijn.¹⁰³ Om een indruk te krijgen van de verdeling van ruimte in de provincie Noord-Holland is in Kader 3.1 aangegeven hoeveel ruimte verschillende functies innamen in 2000 en 2015. Ook is de toename in deze periode aangegeven.

Provinciale inzet van WRO-instrumentarium

De rechtmatige overheid kiest vaak voor de rol van regelgever en toezichthouder, met instrumenten als verordening, handhaving en inpassingsplan. De provincie zet in op vroegtijdig (voor)overleg met gemeenten om te voorkomen dat juridische instrumenten ingezet moeten worden.¹⁰⁴ De regionale afspraken, voortkomend uit het RAP, zorgen ervoor dat al in een vroegtijdig stadium duidelijkheid is over de mogelijke doorgang van projecten. De provincie heeft daarnaast juridische instrumenten om te zorgen dat de provinciale regels worden nageleefd. Om een indruk te krijgen van de wijze waarop de provincie dit instrumentarium inzet is voor de verschillende instrumenten bij de ambtelijke organisatie opgevraagd hoe vaak deze zijn gebruikt.

In totaal heeft de provincie de afgelopen vijf jaar op vijf plannen met in totaal 151 woningen op basis van de PRV een zienswijze op het bestemmingsplan ingediend. Dit betreft plannen vanaf 12 woningen die ladderplichtig zijn, kleine plannen worden niet meegeteld. De redenatie achter deze zienswijzen loopt per plan uiteen maar heeft een of meerdere van de volgende oorzaken: ligging in weidevogelleefgebied of bufferzone, bollenconcentratiegebied, een gebrek aan nut en noodzaak en/of een gebrek aan ruimtelijke kwaliteit.¹⁰⁵ Naast de formele reacties via een zienswijze heeft de provincie Noord-Holland gemeenten ook via ambtelijke overleggen, e-mails, prealabele vragen en bestuurlijke overleggen gewezen op strijdigheden van initiatieven met de PRV. Dit betreft over de afgelopen vijf jaar acht initiatieven met in totaal 426 woningen. Strijdigheden betreffen dezelfde oorzaken als bij de zienswijzen, aangevuld met de ligging binnen beperkingsgebieden rondom de luchthaven Schiphol (de zogenoemde 20ke contour). Drie van de acht plannen (108 woningen) zijn momenteel niet (meer) opgenomen als potentieel plan in de woningbouwmonitor.¹⁰⁶ Er loopt in 2019 één beroep tegen een gemeentelijke ontwikkeling, namelijk het project Buitenvaert in de gemeente Schagen. Deze locatie, waar de gemeente Schagen woningen wil ontwikkelen, is volgens de provincie strijdig met de PRV vanwege de ligging in weidevogelleefgebied en bollenconcentratie-gebied.¹⁰⁷ Behalve dit voorbeeld is de afgelopen jaren geen sprake geweest van aanwijzingen en/of beroepen ten aanzien van woningbouw.¹⁰⁸

Reflectie door gemeenten

De meeste gemeenten en regio's met wie de Rekenkamer heeft gesproken gaven aan het belangrijk te vinden dat de provincie beschikt over RO-instrumentarium en vinden het goed dat de provincie regelgeving gebruikt om haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening te behalen. Over de inzet van dit instrumentarium wordt verschillend gedacht. De vaak gebruikte redenatie van een bovengemeentelijk belang kan volgens gemeenten schuren met regio-specifieke problematiek waarbij maatwerk gewenst is.¹⁰⁹ Een gesproken regio geeft aan dat de provincie de PRV niet wil wijzigen voor specifieke plannen, waardoor (voor gemeenten) relevante projecten voor jaren worden geparkeerd.¹¹⁰

¹⁰³ Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling nieuwe stedelijke ontwikkeling

¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2018), Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

¹⁰⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁰⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁰⁷ Gemeente Schagen (2019), Vastgesteld bestemmingsplan Buitenvaert.

¹⁰⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁰⁹ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019 & Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

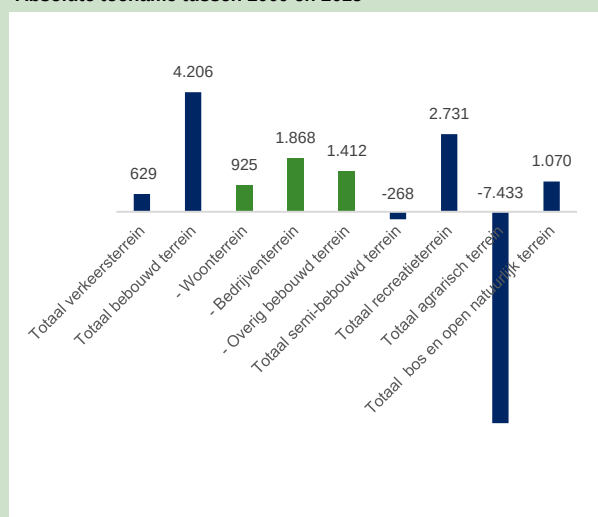
¹¹⁰ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

Kader 3.1 – Bodemgebruik Noord-Holland in 2000, 2015 en de toename tussen 2000 en 2015 (in ha)

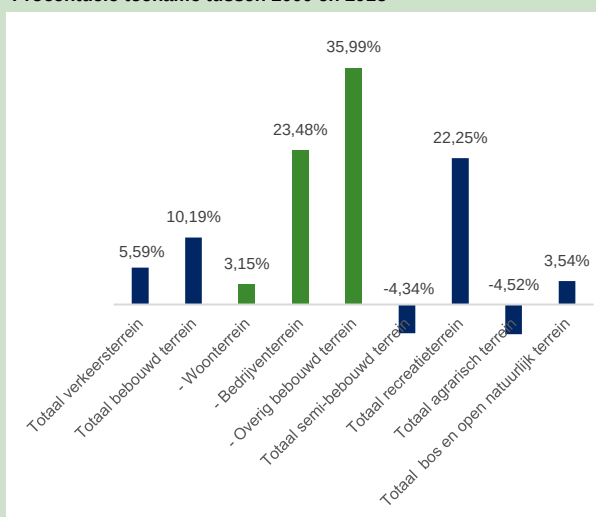
	2000		2015		Toename 2000 – 2015	
Totaal (excl. binnen en buitenwater)	265.547		266.482		935	0,35%
▪ Totaal verkeersterrein	11.252	4,24%	11.881	4,46%	629	5,59%
▪ Totaal bebouwd terrein	41.262	15,54%	45.468	17,06%	4.206	10,19%
- Woonterrein	29.382	11,06%	30.307	11,37%	925	3,15%
- Bedrijventerrein	7.957	3,00%	9.825	3,69%	1.868	23,48%
- Overig bebouwd terrein	3.923	1,48%	5.335	2,00%	1.412	35,99 %
▪ Totaal semi-bebouwd terrein	6.173	2,32%	5.905	2,22%	-268	-4,34%
▪ Totaal recreatieterrein	12.272	4,62%	15.003	5,63%	2.731	22,25%
▪ Totaal agrarisch terrein	164.401	61,91%	156.968	58,90%	-7.433	-4,52%
▪ Totaal bos en open natuurlijk terrein	30.188	11,37%	31.258	11,73%	1.070	3,54%

Bron: opendata.cbs.nl Bewerkingen Randstedelijke Rekenkamer

Absolute toename tussen 2000 en 2015



Procentuele toename tussen 2000 en 2015



Toelichting

Agrarisch terrein neemt ondanks een afname tussen 2000 en 2015 de meeste ruimte in, in 2015 betreft dit 58,9% van het totale bodemgebruik. Daar tegen afgezet is het aandeel woonterrein in 2015 met 11,37% relatief klein. Het bodemgebruik voor woonterrein is tussen 2000 en 2015 met 925 hectare wel toegenomen. In absolute aantallen is deze toename fors minder dan de toename in bedrijventerreinen (1.868 ha) en overig bebouwd terrein (1.412 ha). In totaal gezien is de toename van het bebouwd terrein tussen 2000 en 2015 met name ten koste gegaan van het agrarisch terrein. Ondanks een relatieve afname van 4,52% betreft de afname in absolute aantallen 7.433 ha. Het recreatieterrein en het bos en open natuurlijk terrein zijn in dezelfde periode ook toegenomen.

Toch wordt ook aangegeven dat de provincie soms streng mag zijn waar regels worden overtreden. Gemeenten kunnen namelijk flexibel omgaan met de gestelde regels vanuit de provincie, bijvoorbeeld door aan de randen van bebouwd gebied te bouwen. Bovendien kunnen gemeenten door de grote woningvraag makkelijker onderbouwen waarom zij zich niet aan de regels houden. Een specifieke regio heeft tijdens het gesprek met de Rekenkamer aangegeven het soms moeilijk te vinden om andere gemeenten daarop aan te spreken. De provincie zou hier met regelgeving strenger in kunnen optreden en een regierol kunnen vervullen.¹¹¹ Gewaardeerd wordt dat gemeenten het in eerste instantie zelf moeten uitzoeken, maar de provincie zou uiteindelijk de bovenliggende partij moeten zijn. Ook marktpartijen zouden dit graag vaker zien.¹¹²

3.3 Stimuleren woningmarkt

Bevinding 4

Met versnellingssteams en samenwerkingsagenda's focust de provincie zich op het oplossen van knelpunten en versnelling van woningbouw. Voor de meeste gemeenten is het vaak onduidelijk wat deze instrumenten voor hen opleveren.

Voor versnelling van de woningbouwproductie en het oplossen van knelpunten heeft de provincie in 2018 € 15 mln. beschikbaar gesteld. Voor financiële knelpunten worden maatwerkoplossingen gezocht door middel van een knelpuntenbudget. Voor een tekort aan capaciteit is een flexibele schil met expertise beschikbaar gesteld.

Vrijwel alle regio's gebruiken en waarderen deze stimulerende maatregelen. Toch blijkt er onderbenutting. De meeste gemeenten ervaren het aanvragen als een arbeidsintensief proces met lange verantwoordingslijnen. De provincie geeft aan dat ook juridische complicaties het proces vertragen.

Werkwijze provincie Noord-Holland

Op 12 december 2017 hebben GS het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouwproductie vastgesteld.¹¹³ Het uitvoeringsprogramma bevat de beleidsuitgangspunten en beschrijft de wijze waarop de provincie wil bijdragen aan versnelling van de woningbouwproductie. Op 12 februari 2018 hebben PS besloten daarvoor een bedrag van ruim € 7 mln. beschikbaar te stellen, om zo een bijdrage te leveren aan de versnelling van de woningbouwproductie en het wegnemen van knelpunten. Dit bedrag is op 26 maart 2018 verhoogd naar € 15 mln. De provincie beschrijft daarbij twee soorten knelpunten, namelijk financiële knelpunten (een niet-sluitende businesscase door bijzondere kosten bij binnenstedelijk bouwen) en (tekort aan) ambtelijke capaciteit en expertise bij gemeenten.¹¹⁴ Voor financiële knelpunten geldt dat er sprake is van maatwerkoplossingen, hiervoor wordt het zogenaamde knelpuntenbudget ingezet waarvoor een bedrag van ruim € 11 mln. beschikbaar is (zie Tabel 3.3). Voor het tekort aan ambtelijke capaciteit wordt de oplossing gezocht in een flexibele schil met expertise waarvoor € 3,9 mln. beschikbaar is.¹¹⁵

¹¹¹ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

¹¹² Bouwend Nederland Randstad Noord, interview 13 mei 2019

¹¹³ Provincie Noord-Holland (2017). Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw 2018 t/m 2020

¹¹⁴ Provincie Noord-Holland (2018), Begroting 2019

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

Tabel 3.3 – Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouwproductie¹¹⁶

Toelichting:	Bedrag:
Budget financiële knelpunten	11.100.000
Flexibele Schil / GO Teams	3.900.000
Totaal budget Uitvoeringsprogramma	15.000.000

In Noord-Holland Zuid, onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam (MRA), is de urgentie om de woningbouwproductie te versnellen het hoogst.¹¹⁷ Vanuit de MRA Actie-agenda is hiertoe het team Versnelling Woningbouw & Proeftuinen ingesteld. Het uitvoeringsprogramma van de provincie draagt bij aan deze MRA actie. Daarnaast onderzoekt de provincie samen met Bouwend Nederland en de regio's of ook voor Noord-Holland Noord versnelling van woningbouwproductie nodig is en welke projecten daarvoor in aanmerking komen.¹¹⁸

Versnellingsteam Wonen

Het "Versnellingsteam Wonen" komt voort uit het uitvoeringsprogramma en is in 2015 voortgevloeid uit het Aanjaagteam Wonen. In het versnellingsteam werken twee medewerkers van de provincie Noord-Holland aan het versnellen van de woningbouw, waarbij één medewerker gericht is op de MRA en één op het gebied van Noord-Holland Noord. Voor Noord-Holland Noord worden vanuit de provincie gemiddeld een dag per week werkzaamheden uitgevoerd in het kader van versnelling. Deze werkzaamheden betreffen onder meer activiteiten met betrekking tot onderzoek naar knelpunten, ondersteuning bieden bij projectaanvragen, expertise leveren of partijen samenbrengen om tot oplossingen te komen. Voor de MRA wordt vanuit de provincie gemiddeld twee dagen per week gewerkt aan werkzaamheden met betrekking tot versnelling. De provincie werkt op dit onderdeel intensief samen met het Kernteam Woningbouwproductie van de MRA.¹¹⁹

De gemeenten in de provincie Noord-Holland zijn bekend met het Versnellingsteam en/of het Kernteam van de MRA; het doel van de teams staat bij de meeste gemeenten op het netvlies. Ondanks dat het bestaan en de werkzaamheden worden aangemoedigd geven de meeste gemeenten aan geen gebruik te hebben gemaakt van de expertise van het versnellingsteam omdat daadwerkelijk inzet van het team niet nodig is gebleken in de desbetreffende regio (bijvoorbeeld in Westfriesland), ofwel het niet altijd duidelijk is op welke wijze het team ondersteuning zou kunnen bieden en wat het gemeenten daadwerkelijk oplevert.¹²⁰

¹¹⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland (2019), www.noordholland.nl

¹¹⁸ Bouwend Nederland en de Provincie Noord-Holland (2016). Samenwerkingsagenda BNL en PNH

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹²⁰ Regio Westfriesland, e-mail, 09 juli 2019

Budget voor financiële knelpunten

De provincie Noord-Holland heeft een aantal verdiepingsonderzoeken laten uitvoeren om inzicht te krijgen in knelpunten (zie Kader 3.2)¹²¹. De uitkomsten van deze verdiepingsonderzoeken worden door de provincie gebruikt om te komen tot een selectie van projecten en een effectief en specifiek maatregelenpakket, waarmee door provinciale inzet een versnelling van de woningbouwproductie kan worden gerealiseerd. De focus ligt daarbij op projecten met concrete, oplosbare knelpunten en/of belemmeringen. Voor die projecten worden gerichte maatregelen ingezet. Dat kan gaan om een financiële bijdrage (het knelpunten-budget), maar bijvoorbeeld ook over denkkracht. De projectgerichte maatregelen zijn in eerste instantie niet bedoeld om een gebrek aan ambtelijke capaciteit op te lossen, aangezien dit vanuit de flexibele schil wordt opgelost. Indien uit onderzoek blijkt dat gebrek aan ambtelijke capaciteit het grootste knelpunt is en er naast de flexibele schil flankerende maatregelen nodig zijn of de flexibele schil moet worden uitgebreid kunnen de middelen voor projectgerichte maatregelen alsnog hiervoor worden ingezet.¹²²

Kader 3.2 – Verdiepingsonderzoeken

Het thema binnenstedelijke woningbouw is dermate complex dat de provincie Noord-Holland zich nauw moet verstaan met gemeenten, experts en marktpartijen om tot zinvolle ondersteunende of stimulerende maatregelen te kunnen komen. Er is volgens de provincie immers maatwerk nodig in plaats van generieke maatregelen. Om maatwerk te kunnen leveren, is er echter inzicht nodig in de specifieke knelpunten en belemmeringen. Dit inzicht wordt geleverd met verdiepend onderzoek.

In opdracht van het Versnellingsteam Wonen en het Kernteam Versnelling & Proeftuinen van de MRA heeft de provincie in 2017 drie verdiepingsonderzoeken laten uitvoeren om antwoord te geven op vragen zoals hoe kan de productie worden versneld, tegen welke knelpunten wordt daarbij aangelopen en hoe moet het woningbouwprogramma er uitzien? De onderzoeken zijn uitgevoerd door Fakton, het EIC en de Stec Groep.

Zoals eerder in deze paragraaf is beschreven is er eind 2017 € 8,2 mln. beschikbaar gesteld waarbij het eerste kwartaal van 2018 € 7,8 mln. is aangevuld, waardoor het totaal budget voor het uitvoeringsprogramma op € 15 mln. kwam te liggen.¹²³ Uit de gegevens in Tabel 3.2 bleek al dat een aanzienlijk deel van het totale bedrag beschikbaar is voor financiële knelpunten, ruim € 11 mln. Van de beschikbare middelen blijkt, volgens door de provincie aangereikte gegevens in Tabel 3.4, medio 2019 slechts een klein deel ingezet te zijn, voornamelijk aan het Koepelterrein in Haarlem. Naast dat er budget wordt gereserveerd voor woningbouwopgave rondom Zaanstad Kogerveld en Station Zaandam is het resterende budget voor bestedingsplannen in ontwikkelingen nog fors.¹²⁴ Een aantal regio's heeft onlangs aangegeven dat er nog een aanvraag volgt, maar onduidelijk is over welke bedragen dit gaat. De provincie heeft in een gesprek met de Rekenkamer aangegeven dat deze aanvragen inderdaad wat achterblijven.¹²⁵

¹²¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

¹²² Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw

¹²³ Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw

¹²⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹²⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

Tabel 3.4 – Budget Uitvoeringsprogramma: Financiële Knelpunten¹²⁶

Bestemming budget financiële knelpunten	Bedrag
Koepelterrein Haarlem 2018	1.000.000
Reservering aanvraag 2019 *	3.000.000
Reservering aanvraag 2019 *	1.000.000
Resterend budget bestedingsplannen in ontwikkeling **	6.100.000
Totaal budget financiële knelpunten	11.100.000

* Reserveringen voor woningbouwopgave rondom Zaanstad Kogerveld en station Zaandam (gecombineerd met OV-knooppunten)

** Rekening houdend met aanvragen financiële knelpunten in versnellingsprojecten in Noord-Holland Noord, Haarlemmermeer en Amstelveen

Gemeenten, de doelgroep van dit instrument, geven twee oorzaken voor de onderbenutting:

- Niet alle gemeenten in Noord-Holland zijn bekend met dit instrument of hebben de behoefte aan financiële hulp. Dit laatste zien we bijvoorbeeld in Westfriesland waar de woningbouwprogrammering redelijk volgens plannen loopt tegenover een relatief bescheiden bouwopgave. De overblijvende knelpunten zijn volgens deze gemeenten niet altijd subsidiabel of oplosbaar met subsidie.¹²⁷ Om de bekendheid en de werking van het knelpuntenbudget te vergroten heeft de provincie onlangs een notitie opgesteld om gemeenten op het instrument te wijzen.¹²⁸
- Het aanvragen van projectgerichte maatregelen voor financiële knelpunten is een arbeidsintensief proces. Bij de provincie zou sprake zijn van een lange voorbereidingstijd wat betreft financiële waarborgen. Een aantal gemeenten spreekt daarnaast over bureaucratische verantwoordingslijnen en overbodig papierwerk, zowel bij de aanvraag van ondersteuning als tussentijds en achteraf. Gemeenten hebben bovendien vaak niet de voldoende en de juiste (specifieke) capaciteit om te voldoen aan de eisen die de provincie stelt bij een aanvraag.¹²⁹

Aan een bijdrage van de provincie worden inderdaad voorwaarden gesteld.¹³⁰ Essentieel is dat andere partijen het grootste deel van de uitvoeringskosten op zich nemen. Dit kunnen zowel gemeenten als private partijen zijn. De bijdrage van de provincie betreft dus per definitie een beperkt deel (maximaal 50%) van de kosten van het totale publieke pakket aan maatregelen binnen een gebiedsontwikkeling. Ook moet het effect van de investering binnen 5 jaar zichtbaar zijn en mogen er geen alternatieve financieringsmogelijkheden (subsidies en regelingen) zijn. De bouw moet bovendien plaatsvinden vóór 2021 en de aanvraag moet passen binnen de vigerende wet- en regelgeving (bijvoorbeeld met betrekking de PRV of bestemmingsplannen, maar ook staatssteunregels).

Inzet capaciteit vanuit de Flexibele Schil

In drie onderzoeken naar plancapaciteit en realisatierisico's werd geconcludeerd dat een tekort aan ambtelijke capaciteit een belangrijke oorzaak voor vertraging van de woningbouwproductie is.¹³¹ Bij de meeste gemeenten is de ambtelijke capaciteit in de crisisjaren afgebouwd, terwijl nu een intensivering wordt gevraagd. Daarnaast zijn de vele binnenstedelijke locaties complexer, wat andere eisen stelt aan de benodigde kennis dan bij uitleglocaties. Het blijkt voor gemeenten lastig om deze expertise zelf in te huren of personeel aan te nemen om dit capaciteitsgebrek op te lossen. Bureaus kunnen of willen deze expertise niet altijd leveren voor kleinere klussen, maar geven de voorkeur aan langdurige, grotere klussen. Om deze redenen heeft de provincie samen

¹²⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹²⁷ Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019

¹²⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹²⁹ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019 & Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019

¹³⁰ Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw

¹³¹ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

met de MRA een Flexibele Schil ingericht, waarbij door het Kernteam van de MRA en het Versnellingsteam Wonen van de provincie afspraken zijn gemaakt om gezamenlijk bij een aantal bureaus de benodigde expertise in te huren waardoor de gevraagde kwaliteit kan worden bereikt. Deze flexibele schil is, afhankelijk van de behoefte, vervolgens voor alle MRA gemeenten inzetbaar.¹³²

Bij vaststelling van het uitvoeringsprogramma hebben GS besloten om, bij gebleken succes in de MRA, tevens een flexibele schil voor Noord-Holland Noord op te zetten. Eind 2018 heeft de provincie opdracht gegeven voor een verdiepingsonderzoek naar de behoefte in Noord-Holland Noord. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek en de ervaring met de flexibele schil in de MRA, is in de eerste helft van 2019 besloten voor Noord-Holland Noord een Uitvoeringsregeling op te stellen. Deze regeling is in september 2019 vastgesteld en gaat, net als voor de 'Gebiedsontwikkelingsteams' in de MRA, uit van cofinanciering van extra inhuur van expertise. Gemeenten in Noord-Holland Noord kunnen hun aanvraag per 1 oktober 2019 indienen.¹³³

In de Flexibele schil wordt onderscheid gemaakt tussen 'Flexibele schil versnellingsprojecten' en 'Flexibele schil gebiedsontwikkelingsteams'. Voor beide activiteiten geldt dat het gaat om inhuur, die wordt ingehuurd via het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) van Amsterdam en/of door de gemeente zelf. In het geval van de Flexibele schil versnellingsprojecten zijn de organisatiekosten voor de MRA, dat wordt betaald uit de subsidie van de provincie Noord-Holland, de provincie Flevoland en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar de inhuurkosten zelf zijn geheel voor de gemeente.¹³⁴ Bij de Flexibele Schil gebiedsontwikkelingsteams (GO's) geldt hetzelfde, maar is er daarnaast sprake van cofinanciering van 50% van de inhuurkosten.¹³⁵ Voor de grote gebiedsopgaven, die een relevante bijdrage leveren aan de versnelling van de woningbouwproductie in de MRA, worden deze GO's ingezet.

Omdat het hierbij gaat om complexe opgaven met een provinciaal/MRA-belang, is de insteek dat de inhuur van deze teams voor een deel door de gemeente wordt betaald en voor een deel vanuit het provinciaal budget voor versnelling.¹³⁶ Alleen projecten die op de 'projectenlijst versnellingsmogelijkheden woningbouw MRA' staan, kunnen voor deze cofinanciering in aanmerking komen, gezien het belang van deze projecten voor de woningproductie van de MRA. Daarnaast wordt met een toetsingskader getoetst of de inhuur wel nodig is (en welke inhuur nodig is), of er een ander probleem is dat opgelost moet worden en of de extra inzet wel echt tot versnelling gaat leiden. Middels voortgangsformulieren houdt de provincie bij of het inderdaad werkt.¹³⁷

Het beschikbare budget voor inzet van de flexibele schil is € 3,9 mln. (zie Tabel 3.2). In Tabel 3.5 is een overzicht opgenomen waarin duidelijk wordt wat voor de provincie het te besteden budget is en hoe de verdeling daarin is vormgegeven. Een aantal zaken vallen hierin op. Allereerst het onderscheid in uitgaven bestemd voor MRA gemeenten (€ 2,7 mln.) en gemeenten in Noord-Holland Noord (€ 1,2 mln.). Verder valt op dat de provincie met een budget van € 2 mln. sterk inzet op flexibele gebiedsontwikkelteams. Als we deze bedragen vergelijken met de daadwerkelijke aanvragen en uitgaven zien we dat het instrument langzamerhand begint te lopen; een aantal gemeenten heeft inmiddels gebruikt gemaakt van de flexibele inzet of heeft een aanvraag ingediend. Deze inzet blijft echter wel sterk achter bij het budget dat vanuit de provincie beschikbaar is gesteld. Als huidige aanvragen worden meegerekend gaat het wat betreft inzet ter versnelling om een bedrag van € 186.020. Twee gemeenten (Amstelveen en Zaanstad) hebben voor € 254.895 gebruik gemaakt van inzet door gebieds-

¹³² Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw

¹³³ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 14 oktober 2019

¹³⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

¹³⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

¹³⁶ Provincie Noord-Holland (2018), Begroting 2019

¹³⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

ontwikkelingsteams.¹³⁸ De aanvragen lijken kortom langzaam op gang te komen. Onlangs heeft de MRA nog een mail gestuurd naar gemeenten als reminder om hen te attenderen op het bestaan van dit instrument en het feit dat er nog meer dan voldoende budget beschikbaar is om aanspraak te maken op de expertise. Ook werd gesteld dat gemeenten gerust contact op kunnen nemen met het Kernteam voor vragen.¹³⁹

Tabel 3.5 – Budget Uitvoeringsprogramma: Flexibele Schil¹⁴⁰

Uitwerking resterend budget	Bedrag
Cofinanciering extra inhuur GO-teams (MRA)	2.000.000
Flexibele schil organisatie en planning (MRA)	700.000
Reservering Noord-Holland Noord (NHN) *	500.000
Extra budget flexibele schil / cofinanciering (NHN)	700.000
Totale uitgaven Flexibele Schil / GO Teams **	3.900.000

* Reservering conform Uitvoeringsprogramma en GS besluit - beoogde bijdrage aan inzet flexibele schil / cofinanciering.

** Van de totale uitgaven zien we dat € 2,7 mln. bestemd is voor de MRA gemeenten en € 1,2 mln. voor Noord-Holland Noord

Er worden verschillende oorzaken benoemd voor het achterblijven van vraag voor het instrument:

- De provincie benoemt als oorzaak juridische complicaties, bijvoorbeeld over aanbestedingsregels. Gemeenten gaven aan gebruik te willen maken van de MRA flexibele schil, maar vervolgens bleek dat dat niet kon omdat de gemeente al een raamcontract had. Dergelijke praktische bezwaren maken het volgens de provincie ingewikkeld.¹⁴¹ Inmiddels is er een werkwijze gevonden om hier mee om te gaan. Bovendien is geleerd van de lessen in de MRA flexibele schil waardoor volgens de provincie voor Noord-Holland Noord een meer praktische uitvoeringsregeling is opgezet.¹⁴²
- Een aantal gemeenten geeft bovendien aan dat vanwege beperkte capaciteit en kennis binnen de organisatie niet altijd duidelijk is aan welke expertise behoefte is. Voor kleinere gemeenten kan een grote gebiedsontwikkeling immers een behoorlijk gecompliceerde opgave zijn. Ook moet er bereidheid zijn vanuit gemeenten om hulp te vragen. Hierin bestaan grote verschillen, ook binnen RAP-regio's. Waar sommige gemeenten kansen pakken en gebruik maken van het instrumentarium, zijn andere gemeenten terughoudender. Dit heeft soms ook te maken met gebrek aan capaciteit en daardoor overzicht in mogelijkheden.¹⁴³

¹³⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹³⁹ Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

¹⁴⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁴¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 juli 2019

¹⁴² Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁴³ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 & Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland

Sinds medio 2016 heeft de provincie een Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL). Hierin staan afspraken over woningbouw, duurzaam bouwen en klimaatadaptatie. Onder andere dat gezamenlijk wordt ingezet op het versnellen van de woningbouw-productie en dat bij voorkeur duurzaam gebouwd wordt.¹⁴⁴ Hoe de partijen samenwerken aan voldoende woningen in Noord-Holland, op de juiste locaties en bij voorkeur duurzaam gebouwd is vastgelegd in de agenda. BNL en de provincie hebben een vijftal doelen opgesteld (zie Kader 3.3¹⁴⁵). Ondanks een veranderende achtergrond staan de doelen van de samenwerkings-agenda nog overeind. Van een economische crisis naar een overdaad aan vraag. De problematiek is nog steeds groot maar van een compleet andere aard. De noodzaak is om in gesprek te blijven.¹⁴⁶

Kader 3.3 – Doelen Samenwerkingsagenda

- Een gezamenlijke inspanning om met de productie van woningen (zowel kwalitatief als kwantitatief) te voldoen aan de vraag op de middellange en lange termijn.
- Het faciliteren van de productie van de juiste woningen op de juiste locaties, waarbij voor de provincie duurzame stedelijke ontwikkeling, vraaggestuurd bouwen en het OV knooppunten-beleid belangrijke uitgangspunten zijn.
- Meer initiatief van de markt om in te spelen op de doelstellingen van het beleid van de provincie
- Gezamenlijke bijdrage aan de doelstellingen van de provincie Noord-Holland (circulaire economie, energieneutraal, klimaatadaptief)
- Betere communicatie tussen provincie en de markt over achtergronden en uitvoering beleid.

De samenwerkingsagenda wordt in principe continu geactualiseerd, met name tijdens de bestuurlijke overleggen die eens per jaar plaatsvinden. Onlangs zijn bijvoorbeeld nieuwe afspraken over verduurzaming en circulair bouwen toegevoegd.¹⁴⁷ De samenwerkingsagenda wordt door zowel de provincie als Bouwend Nederland beschreven als een levend document; bij elk overleg wordt een overzicht gemaakt waarin wordt beschreven hoe de actiepunten ervoor staan. In gesprek met Bouwend Nederland is een dergelijk overzicht aan de Rekenkamer overhandigd, waarbij overzichtelijk is weergegeven welke acties liggen bij zowel de provincie als BNL.¹⁴⁸ Deze acties betreffen voor de provincie met name het informeren van gemeenten over ontwikkelingen in de markt en vanuit gemeenten knelpunten ophalen.

Bouwend Nederland haalt deze knelpunten op bij marktpartijen (zoals bouwers) en stimuleert haar leden om uitwerking te geven aan de gezamenlijke doelen. Ook wordt ingezet op kennisdeling door onderzoek te doen en gezamenlijk pilots uit te voeren (circulair bouwen).¹⁴⁹ De provincie Noord-Holland ziet de agenda met Bouwend Nederland als een instrument om met de markt in gesprek te blijven. De provincie gebruikt het om haar ideeën te delen en te toetsen aan de praktijkervaring en kennis van marktpartijen.

De ambtelijke organisatie van de provincie geeft aan dat de afspraken zorgvuldig worden uitgevoerd en voldoende aandacht krijgen, maar het moeilijk is in te schatten wat de acties daadwerkelijk opleveren en hoeveel tijd erin wordt gestoken; de acties zijn verspreid over dossiers. Ook BNL is positief over de samenwerking en dat werkt door naar de aangesloten marktpartijen. De provincie merkt op dat marktpartijen positiever zijn gaan denken over de provincie.¹⁵⁰ BNL spreekt eerder van een natuurlijk wantrouwen vanuit de overheid richting marktpartijen dat door de samenwerkingsagenda wordt verbroken.¹⁵¹

¹⁴⁴ Bouwend Nederland en de Provincie Noord-Holland (2016), Samenwerkingsagenda BNL en PNH

¹⁴⁵ Bouwend Nederland en de Provincie Noord-Holland (2016), Samenwerkingsagenda BNL en PNH

¹⁴⁶ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

¹⁴⁷ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

¹⁴⁸ Bouwend Nederland, e-mail, 13 mei 2019

¹⁴⁹ Bouwend Nederland (2019), Katern Regio Randstad Noord – Wonen

¹⁵⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

¹⁵¹ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

Aan gemeenten is gevraagd wat de agenda hen oplevert en in hoeverre zij zich herkennen in de doelstellingen. Uit een inventarisatie blijkt dat gemeenten vooral zelf initiatief nemen om in contact te komen met marktpartijen, bijvoorbeeld door structureel samenwerkingstafels te organiseren met corporaties, gemeenten en marktpartijen zoals in de regio Alkmaar gebeurt. De provincie neemt hierin volgens gemeenten weinig initiatief.¹⁵²

3.4 Onderzoek, monitoring en kennisdeling

Bevinding 5

De provincie profileert zich als kennismakelaar en verbinder door onderzoeken uit te voeren, bijeenkomsten te organiseren en prognoses te maken. Ook monitort de provincie jaarlijks de plancapaciteit en de woningbouw. Gemeenten kennen deze instrumenten maar worden, door verschillende redenen, wisselend betrokken bij het opstellen ervan. De meeste gemeenten vinden dat de provinciale ondersteuning op het gebied van onderzoek volstaat.

Er bestaat brede waardering voor de Monitor Plancapaciteit, vooral omdat deze vaak wordt geoptimaliseerd. Een aantal gemeenten herkennen zich niet altijd in de Monitor Woningbouw en over de prognoses die de provincie laat uitvoeren bestaat niet altijd eenduidigheid.

Werkwijze provincie Noord-Holland

Het uitvoeren van onderzoeken is voor de provincie Noord-Holland een belangrijk onderdeel binnen het thema wonen.¹⁵³ Vanuit haar rol als kennismakelaar functioneert de provincie als loket om kennis en ervaring te halen en te delen, nieuwe initiatieven te ontplooiën, verbindingen te leggen met gerelateerde thema's, met als doel om regio(gemeenten) voldoende input te leveren om te komen tot een goede woningbouwprogrammering, woningbouwprojecten van de grond te krijgen, innovatieve projecten te stimuleren en voldoende kennis in huis te hebben om haar rol als woningmarktregisseur goed te kunnen vervullen.¹⁵⁴ Om dat goed te doen worden onderzoeken uitgezet, contacten onderhouden met onderzoeksinstituten en worden actief partijen met elkaar verbonden en wordt kennis ontsloten. De rol van kennismakelaar kan alleen ingevuld worden wanneer kennis gedeeld wordt.

Bijeenkomsten en klankbordgroepen

De provincie Noord-Holland organiseert regelmatig kennisbijeenkomsten en themabijeenkomsten om kennis te verbreden, maar ook om van elkaars ervaringen te leren. Jaarlijks wordt een grote (netwerk)bijeenkomst georganiseerd omtrent een actueel woonthema, zoals financieren van binnenstedelijk bouwen en grondposities. De netwerkbijeenkomsten worden goed bezocht (circa 150-200 mensen) en de bezoekers zijn volgens de provincie tevreden over het programma en geven aan graag terug te komen naar een dergelijk evenement. Daarnaast is in 2017 een mini-symposium georganiseerd rondom het thema zelfbouw voor middelgrote gemeenten.¹⁵⁵ Gemeenten waarmee de Rekenkamer heeft gesproken geven aan het te waarderen dat de provincie dergelijke bijeenkomsten organiseert, maar geven aan dat contacten binnen de regio's het belangrijkste netwerk vormen. Datzelfde geldt voor de aanwezigheid van marktpartijen; het is volgens gemeenten goed dat ze aanwezig zijn maar contacten tussen gemeenten en marktpartijen vinden veelal op initiatief van gemeenten zelf plaats.¹⁵⁶

¹⁵² Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019 & Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

¹⁵³ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

¹⁵⁴ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur

¹⁵⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019 & Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁵⁶ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 & Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

Vanuit de rol van de provincie als kennismakelaar organiseert de provincie twee of drie keer per jaar een *Klankbordgroep Marktpartijen*, met als doel om kennis en ervaringen te delen tussen de provincie en marktpartijen. Tijdens deze bijeenkomsten spreekt de provincie met marktpartijen zoals corporaties, ontwikkelaars en bouwers en wordt informatie gedeeld. Door met elkaar in gesprek te gaan beoogt de provincie beter zicht te krijgen op de standpunten van marktpartijen en andersom. Door de samenwerking te bevorderen kan er eerder en effectiever worden ingegrepen bij knelpunten.¹⁵⁷ De samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland staat regelmatig op de agenda van de klankbordgroep.¹⁵⁸ De bijeenkomsten worden als goed en waardevol overleg ervaren en worden bovendien goed bezocht. Marktpartijen geven aan de bijeenkomsten te waarderen omdat dit een podium biedt voor publieke en private partijen om elkaar te ontmoeten en elkaars beweegredenen, motieven te leren kennen. Tevens kunnen ervaringen uitgewisseld worden. De waardering blijkt uit het opkomstpercentage en de regelmatige vraag wanneer de volgende bijeenkomst weer wordt georganiseerd.¹⁵⁹ Gemeenten geven aan bekend te zijn met de *klankbordgroep marktpartijen* maar zien het vooral als een instrument tussen de provincie en marktpartijen. Op eigen initiatief worden lokale (gemeentelijke) klankbordgroepen georganiseerd.¹⁶⁰

Provinciale ondersteuning op het gebied van onderzoek

De inzet van de provincie Noord-Holland is om als provincie als vraagbaak en als kennisgenerator te dienen voor gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, zorginstellingen en andere woonpartners. Hiervoor zet de provincie in op het verkrijgen van inzicht in een aantal belangrijke inhoudelijke thema's zoals vraaggestuurd bouwen, binnenstedelijk bouwen en de knelpunten in stokkende woningbouwprojecten. In 2017 heeft de provincie bijvoorbeeld drie (eenmalige) onderzoeken laten uitvoeren om knelpunten aan te pakken en de woningproductie te versnellen. Het eerder benoemde Fakton onderzoek valt hieronder, maar ook de Stec groep en het EIB hebben onderzoek gedaan naar plancapaciteit, knelpunten, woningbouwprogrammering en Ladderruimte.¹⁶¹ Een aantal gemeenten zijn bekend met deze onderzoeken, maar vragen zich af in hoeverre de conclusies zijn doorvertaald naar gemeentelijk niveau. Ook was de aanleiding voor de onderzoeken niet altijd duidelijk.¹⁶² De meeste gemeenten geven desondanks aan dat de provinciale ondersteuning op het gebied van onderzoek volstaat.¹⁶³

Ook de demografische onderzoeken en provinciale bevolkingsprognoses hebben inmiddels een belangrijke plek in de regionale woningbouwprogrammering ingenomen. De bevolkingsprognose van de provincie wordt twee- à driejaarlijks geactualiseerd en continu gemonitord, hierbij wordt gebruik gemaakt van de meest actuele (maand)cijfers van het CBS.¹⁶⁴ Vrijwel alle gemeenten maken hier veelvuldig gebruik van; de gegevens uit de prognoses vormen voor de meeste gemeenten de basis voor de RAP's. Kleinere gemeenten met beperkte (onderzoeks)capaciteit gebruiken de onderzoeken en prognoses bovendien voor gemeentelijk beleid. De informatie uit de onderzoeken wordt over het algemeen getypeerd als gebruiksvriendelijk en van toegevoegde waarde.¹⁶⁵ De uitkomsten worden daarnaast regelmatig besproken in regioverband. De regio's worden, op aanvraag, voorafgaand aan het maken van de prognose bezocht en daarna.¹⁶⁶ Over de inhoud van de prognoses bestaat echter toch niet altijd eenduidigheid. Een enkele gemeente zet vraagtekens bij de prognoses omdat hier grote verschillen kunnen ontstaan met eigen ramingen, bijvoorbeeld bij migratiestromen. De provinciale

¹⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2018), Begroting 2019

¹⁵⁸ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

¹⁵⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁶⁰ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

¹⁶¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

¹⁶² Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

¹⁶³ Regio West Friesland, e-mail, 9 juli 2019 & Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei

¹⁶⁴ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁶⁵ Regio Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

¹⁶⁶ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

bevolkingsprognoses hoeven echter niet per definitie gebruikt te worden, waardoor aan gemeenten ruimte wordt gelaten om zelf bevolkingsprognoses te doen.¹⁶⁷

Monitor Woningbouw

In de rol van kennismakelaar neemt ook monitoring een prominente plaats in. Inzicht in bijvoorbeeld de samenstelling van de huidige woningvoorraad vormt immers een ruggengraat van de RAP's en alles wat te maken heeft met de programmering. Jaarlijkse monitoring is volgens de provincie noodzakelijk en essentieel.¹⁶⁸ De jaarlijkse *Monitor Woningbouw* bevat cijfers over de ontwikkeling van de woningvoorraad en huishoudens, op basis van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en onderzoeksbureau ABF Research. Daarnaast is de ontwikkeling van de plancapaciteit meegenomen. Cijfers in de monitor woningbouw zijn op (geaggregeerd) regio niveau. Afgezien van gemeente Amsterdam worden in de monitor woningbouw geen cijfers op gemeenteniveau gepubliceerd.¹⁶⁹ De gegevens over plancapaciteit zijn gebaseerd op de Monitor Plancapaciteit. In deze (jaarlijkse) monitor delen alle gemeenten in Noord-Holland informatie over hun (potentiële) woningbouwlocaties. De plancapaciteit is ook afgezet tegen de woningbehoefte. De cijfers voor woningbehoefte komen uit de provinciale bevolkingsprognose 2017-2040. De Monitor Woningbouw wordt jaarlijks ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd, de belangrijkste doelgroep. De monitor is de basis voor het bestuurlijk voortgangsoverleg tussen de provincie en de regio's over hun regionale woonafspraken.¹⁷⁰

Gemeenten die bekend zijn met de monitor vragen zich af waarom ze niet worden betrokken bij het opstellen van de monitor, want wat is de meerwaarde van dergelijke monitoring als gemeenten zich er niet in herkennen. Dit is volgens een aantal gesproken gemeenten een enkele keer voorgekomen. Het is volgens hen begrijpelijk dat het onmogelijk is om bij elk provinciaal onderzoek een werkgroep van gemeenten in te zetten als klankbord, maar om PS een zo realistisch mogelijk beeld te geven van de daadwerkelijke situatie is meer afstemming gewenst. Ondanks dat de cijfers in de monitor op (geaggregeerd) regio niveau zijn, kunnen voor gemeenten problemen ontstaan wanneer zij in de monitor cijfers of ontwikkelingen zien die volgens eigen gegevens niet kloppen. Kleinere gemeenten zouden hier meer aandacht voor willen. Grotere gemeenten ervaren hier minder last van.¹⁷¹

Monitor Plancapaciteit

De provincie Noord-Holland voert samen met de MRA jaarlijks de *Monitor Plancapaciteit* voor de woningbouwcapaciteit uit. De monitor heeft als doel om een actueel beeld te krijgen van de capaciteit in woningbouwplannen. Het gaat hierbij om zowel harde (vastgestelde) als zachte woningbouwplannen (potentiele plannen). De gegevens zijn niet gelijk aan het aantal nieuwbouwwoningen dat er in werkelijkheid gebouwd gaat worden. Het geeft slechts een indicatie van de capaciteit in woningbouwplannen die er op dit moment zijn. Plannen kunnen veranderen, niet doorgaan of er kunnen ieder jaar nieuwbouwplannen bijkomen. Via <http://www.plancapaciteit.nl> zijn de gegevens per nieuwbouwplan opvraagbaar. Ook is de ligging van iedere locatie te zien op een kaartbeeld.¹⁷²

Zowel de provincie als de gemeenten zijn enthousiast over de Monitor Plancapaciteit. De monitor wordt dan ook veelvuldig gebruikt en goed bijgehouden. Gemeenten geven aan het belangrijk te vinden om de plancapaciteit in de regio te overzien, maar ook daar buiten in beeld te hebben voor (toekomstige) woningbouwplannen.¹⁷³

¹⁶⁷ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur

¹⁶⁹ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁷⁰ Provincie Noord-Holland (2018), Monitor Woningbouw 2018

¹⁷¹ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 & Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

¹⁷² Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur

¹⁷³ Regio Westfriesland, e-mail, 9 juli 2019

De monitor is ook voor de provincie een toegankelijk systeem waarbij snel en overzichtelijk inzicht te verkrijgen is. Er wordt vanuit de provincie dan ook duidelijk gecommuniceerd hoe de gegevens ingevuld kunnen worden.

Omdat veelvuldig wordt gevraagd of er voldoende invulvelden zijn en of de systematiek helder is, worden gemeenten gemotiveerd om de gegevens zo volledig mogelijk in te vullen.¹⁷⁴ De monitor kan worden aangevuld met invulvelden die aansluiten op provinciale afspraken (zoals de afspraken uit het RAP) of regionale monitoring, naar wens van de gemeenten. Zo zit het regionale programma vanuit de Kop van Noord-Holland (het KWK) inmiddels in de monitor plancapaciteit verwerkt omdat deze toegankelijker is voor de provincie en buurregio's. De regio had een ingewikkelde meer gedetailleerde lijst met gegevens, maar het bleek moeilijk om hierbij een vergelijking te maken met andere gemeenten.¹⁷⁵ Door deze mogelijkheden wordt de monitor een flexibeler instrument.¹⁷⁶ Een enkele gemeente geeft aan dat niet alle gemeenten hetzelfde systeem gebruiken om gegevens aan te leveren; waar dit soms wordt uitbesteed is dit in kleinere gemeenten vaak handwerk. Het zou volgens deze gemeente mooi zijn om hier één lijn te trekken zodat wordt voorkomen dat verschillende gegevens worden aangeleverd.¹⁷⁷

Volgens de MRA werkt de Monitor Plancapaciteit steeds beter. De MRA probeert de monitor samen met de provincie Noord-Holland continu te verbeteren en gemeenten daarbij te betrekken. De provincie onderhoudt daarbij de contacten met Noord-Holland Noord, de MRA onderhoudt de contacten in Noord-Holland Zuid. Ondanks dat de coördinatoren kritisch blijven en meer informatie in de monitor willen stoppen, gaat het invullen al een lange tijd best goed. De laatste jaren is hier ook vanuit de provincie Noord-Holland meer aandacht voor gekomen. Bij sommige gemeenten bestaat het beeld van een provinciale monitor waarbij eens per jaar door de hoepel van de provincie gesprongen moet worden. Tegenwoordig zien zowel gemeenten, regio's, de provincie als andere (markt)partijen dat het een universele monitor is waarbij iedereen er baat bij heeft dat deze goed wordt ingevuld. Zo wordt deze ook gebruikt door energiebedrijven. Door begeleidende brieven (vanuit de provincie en de MRA) wordt het invullen van de monitor gestimuleerd. De brieven worden uitgewisseld tussen de MRA en de provincie Noord-Holland waardoor een goede verstandhouding is ontstaan tussen de partijen.¹⁷⁸

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor de monitoring van de woningbouw. Door de ambtenaren van de provincie Noord-Holland is aangegeven dat bij zowel de afdeling Informatie en Onderzoek als bij het team Wonen meer tijd besteed wordt aan monitoring. Ook worden er op dit thema bijeenkomsten georganiseerd. Eind 2017 organiseerde de provincie twee ambtelijke bijeenkomsten (in Noord-Holland Noord en in Noord-Holland Zuid in samenwerking met de Metropoolregio Amsterdam) om de monitoring van plancapaciteit met de gemeenten te bespreken.¹⁷⁹ Op basis hiervan zijn aanpassingen in de monitor doorgevoerd. Zo zijn er vragen toegevoegd over duurzame woningbouw en zijn resultaten uit eerdere onderzoeken gebruikt om een betere categorisatie te maken van de knelpunten bij bouwprojecten. Ook is het al geruime tijd mogelijk om op de website www.plancapaciteit.nl zelf Excel-tabellen en GIS-kaarten te downloaden.¹⁸⁰ Dit sluit aan bij de wens van een aantal gemeenten in Noord-Holland Noord om lokale monitoren te integreren in de Monitor Plancapaciteit.

¹⁷⁴ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 & Kop van Noord-Holland, interview, 25 juni 2019

¹⁷⁵ Regio Kop van Noord-Holland, interview 25 juni 2019

¹⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur

¹⁷⁷ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019

¹⁷⁸ Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁷⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 10 juli 2019

¹⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur & Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

Overige onderzoeken

Het onderzoek *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA)* wordt uitgevoerd door de MRA. De provincie Noord-Holland is hier als één van de partners in de MRA bij betrokken. Het WiMRA dat in 2018 voor het eerst voor de hele MRA regio is uitgevoerd komt voort uit het onderzoek 'Wonen in de regio Amsterdam' dat in 2013 en 2015 is uitgevoerd in de voormalige Stadsregio Amsterdam, Haarlem en Almere. Dit onderzoek komt weer voort uit het onderzoek 'Wonen in Amsterdam' dat sinds 1995 tweejaarlijks werd uitgevoerd.¹⁸¹ Het WiMRA wordt gefinancierd vanuit de MRA begroting (waar Noord-Holland naar rato van inwoners aan bijdraagt). De MRA ziet het WiMRA als een belangrijke kennisbron voor provincies en gemeenten en geeft aan dat er binnen de MRA gemeenten veel draagvlak is voor dit onderzoek.¹⁸²

Daarnaast voert de provincie Noord-Holland een aantal onderzoeken uit die naast wonen ook te maken hebben met zorgthematiek. Bijvoorbeeld het *Onderzoek MKBA doorstroming senioren*. Dit onderzoek kent geen vast ritme en betreft een doorlooptijd van ongeveer negen maanden. Ook de *Woonzorgwijzer* is een instrument dat wordt benoemd door de provincie en betreft een digitaal hulpmiddel dat gemeenten doorlopend in staat stelt actuele info over wonen en zorgbehoefte in de eigen regio in te zien.¹⁸³ De provincie organiseerde hierbij ook instructiebijeenkomsten. Ten slotte heeft de provincie Noord-Holland ook een aantal pilots uitgevoerd. Bijvoorbeeld de *Pilot Waterland Wonen*, welke betrekking heeft op de ontwikkeling van de Rijksbufferzone Amsterdam en is gestart in 2012.¹⁸⁴ Ook wordt de *Pilot Leefbaarheid en Wonen in programma Kop op de Kaart* genoemd.¹⁸⁵ Beide pilots zijn inmiddels gestopt of opgegaan in het Kwalitatief Woningbouwprogramma voor de Kop van Noord-Holland. Samen met Bouwend Nederland zet de provincie momenteel in op pilots op het gebied van verduurzaming (klimaatadaptief en circulair bouwen), maar er lijkt vooralsnog weinig animo te zijn vanuit marktpartijen en gemeenten.¹⁸⁶

3.5 Instrument-overstijgende ontwikkeling: de rol van de MRA

Deze paragraaf gaat niet in op de instrumenten van de provincie, maar op de rol van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). In de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd is de MRA als belangrijke speler op het gebied van wonen veelvuldig aan de orde geweest.

Bevinding 6

De door de voormalige Stadsregio Amsterdam ingezette samenwerking op het gebied van woningbouw-productie is met de komst van de MRA geïntensiveerd, waardoor de MRA een belangrijke speler is geworden.

De provincie werkt veel samen met de MRA op het gebied van wonen, maar voor de gesproken gemeenten is de rolverdeling tussen provincie en MRA vaak onduidelijk. Gemeenten zien mogelijkheden om de positionering van de provincie ten opzichte van de MRA te herijken.

¹⁸¹ Metropoolregio Amsterdam (2018), *Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017*, p. 12 & Metropoolregio Amsterdam (2019), metropoolregioamsterdam.nl

¹⁸² Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

¹⁸³ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 14 oktober 2019

¹⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2012), *Pilot Waterland Wonen*

¹⁸⁵ Provincie Noord-Holland (2018), *Pilot Leefbaarheid en Wonen in programma Kop op de Kaart*

¹⁸⁶ Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

De MRA is het samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam. Prioriteit heeft het aanjagen van de economie, het verbeteren van de bereikbaarheid en het bouwen van woningen. Op 3 oktober 2016 besloten PS in Noord-Holland om een stap te zetten naar een intensievere samenwerking, waarna op 6 maart 2017 de symbolische ondertekening van het MRA-convenant plaatsvond. De samenwerking in MRA-verband op het gebied van wonen was er overigens altijd al op verschillende niveaus, bijvoorbeeld in de voormalige Stadsregio Amsterdam waarbij decennia lang afspraken zijn gemaakt over woningproductie en verstedelijking. Met de komst van de MRA is de oorspronkelijke samenwerking geïntensiveerd.¹⁸⁷

De Rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen een groot aantal gemeenten gesproken over het instrumentarium van de provincie. Daaruit kreeg de Rekenkamer vaak te horen dat de MRA een belangrijke speler op het gebied van wonen is geworden. De reflecties kunnen als volgt worden samengevat:

- Allereerst geven een aantal gemeenten aan dat de rolverdeling tussen de MRA en de provincie Noord-Holland niet altijd even duidelijk is, waarbij soms wordt gesteld dat de MRA de regierol van de provincie op onderdelen lijkt over te nemen. Op dit moment lijkt het evenwicht tussen gemeenten, de provincie en de MRA zoek. Gemeenten geven aan te merken dat de provincie zoekende is naar haar rol en spreken de wens uit om de rolverdeling scherp te krijgen; wat kunnen gemeenten verwachten van de provincie en de MRA, waarin onderscheiden zij zich?¹⁸⁸
- De provincie heeft eigen bestuurlijke taken, maar daarnaast gebeurt er ook veel bij gemeenten en binnen de MRA. De vraag wordt gesteld waarom die initiatieven en expertise niet meer gecombineerd kunnen worden om het effectiever aan te pakken. MRA gemeenten profiteren bijvoorbeeld meer van de kennisuitwisseling; daar valt winst te behalen. De betrokken partijen kunnen meer onderling samenwerken en in elkaars keuken kijken, wordt met name gesteld door gemeenten binnen de MRA. Er is overigens breed gedragen begrip voor het handelen van de MRA, die zich van oudsher al zeer actief opstelde op het gebied van wonen.¹⁸⁹
- Het is voor een aantal (MRA) gemeenten vaak onduidelijk waar zij aan moeten voldoen als het gaat over woningbouwprogrammering, zij hebben immers afspraken met de provincie en niet met de MRA. Toch vraagt de MRA ook om plannen en worden woongegevens aangeleverd. Een enkele gemeente spreekt over bestuurlijke drukte en zet vraagtekens bij de democratische legitimiteit van de MRA. Ondanks dat het loodsen van regionale woonvisies langs gemeenteraden en PS wordt gezien als een taaie klus, zijn het wel volksvertegenwoordigers die er 'een klap op geven'.¹⁹⁰
- Gemeenten in Noord-Holland Noord zetten vraagtekens bij de prioritering van de provincie. Gemeenten in het noordelijke deel ervaren naar eigen zeggen meer last van de PRV omdat ze aan dezelfde lat worden gelegd als de MRA. Bovendien komt de ontwikkeling van de flexibele schil voor Noord-Holland Noord moeizaam op gang. De vraag is of de ontstane tegenbeweging, bijvoorbeeld het ontstane overleg Noord-Holland Noord, een gewenst neveneffect is.¹⁹¹

¹⁸⁷ Metropoolregio Amsterdam (2018). Metropool in transitie

¹⁸⁸ Regio West Friesland, e-mail, 9 juli 2019 & Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei

¹⁸⁹ Regio Zuid-Kennemerland / IJmond, interview, 23 mei 2019 & Metropoolregio Amsterdam, interview, 9 juli 2019

¹⁹⁰ Regio Gooi en Vechtstreek, interview, 4 juni 2019 & Regio Kop van Noord-Holland, interview 25 juni 2019

¹⁹¹ Regio Kop van Noord-Holland, interview 25 juni 2019 & Regio West Friesland, e-mail, 9 juli 2019

4 | Informatievoorziening

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer in op de informatievoorziening aan Provinciale Staten. De afspraken over de informatievoorziening omtrent wonen aan PS zijn inzichtelijk gemaakt. Daarnaast is de informatievoorziening aan PS in de periode 2016-2018 beoordeeld. De volgende criteria zijn beoordeeld:

- Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.
- De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak.

Bevinding 7

Er zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS voor wat betreft de (voortgang van de) uitvoering en resultaten van het beleid gericht op wonen. GS informeren PS over relevante ontwikkelingen.

De informatie die PS van GS ontvangen is adequaat en begrijpelijk. PS worden veelvuldig meegenomen in de realisatie van regionale actieprogramma's en worden tussentijds op de hoogte gebracht van ontwikkelingen. Maar in de P&C stukken geeft de provincie weinig informatie over (de voortgang van) de stimuleringsmaatregelen.

Informatievoorziening via de P&C Cyclus

In de reguliere jaarstukken en begroting van de provincie Noord-Holland vindt een groot deel van de informatievoorziening aan PS plaats. Daarin wordt beschreven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn, welke keuzes zijn gemaakt op het gebied van wonen, wat de financiële gevolgen daarvan zijn en hoe het staat met de gestelde doelstellingen. Een apart doel met betrekking tot wonen is immers in de doelenboom opgenomen. Echter raakt het onderwerp wonen ook andere doelen op het gebied van ruimte. De belangrijkste acties zijn beschreven in de eerste paragraaf bij hoofdstuk vijf: *Beleid voor wonen, vitaliteit woonomgeving en ruimtelijke ontwikkeling voeren*.

In de jaarstukken beschrijft de provincie de output en de mate van realisatie die per instrument zijn beoogd. Verder licht de provincie kort en helder toe wat de belangrijkste ontwikkelingen hierin zijn en waar prioriteiten liggen. Zie Tabel 4.1 voor twee voorbeelden uit het jaarverslag over 2018 waarbij wonen een rol heeft.

Tabel 4.1 – Beleidsdoel wonen: instrumenten, output begroting en realisatie¹⁹²

Instrument	Output begroot (selectie)	Output realisatie
Stimuleren van de woningbouwproductie	▪ Beschikbaar stellen locaties zelfbouw via kennis en afspraken stimuleren ▪ Minimaal eenmaal per jaar een klankbordgroep marktpartijen organiseren ▪ Uitvoeringsregeling verduurzaming bestaande woningvoorraad toepassen	Conform begroting
Regisseren regionale woningbouw programmering	▪ RAP's 2016 - 2020 uitgevoerd. Afspraken uit de RAP's tussen regio's en provincie middels woningbouwmonitor en een jaarlijks bestuurlijk overleg tussen provincie en regio gemonitord en geactualiseerd ▪ Uitvoeringsregeling Woonvisie toegepast (Woonfonds)	Conform begroting

¹⁹² Provincie Noord-Holland (2019), Jaarstukken 2018

De Rekenkamer merkt op dat er in de jaarstukken relatief weinig informatie wordt gegeven over de (voortgang) van de stimuleringsmaatregelen zoals het knelpuntenbudget en de inzet vanuit de flexibele schil. Indien de output realisatie “conform begroting” verloopt zegt dat niet veel over de (resterende) omvang van deze budgetten en hebben bijvoorbeeld statenleden en vooral gemeenten wellicht te weinig inzicht in de mogelijkheden die er zijn. Voor wat betreft het onderdeel wonen zijn in de relevante beleidsstukken zoals besproken in Hoofdstuk 2 geen concrete afspraken gemaakt tussen GS en PS over de informatievoorziening aan PS.¹⁹³

Tussentijdse informatie over wonen

GS informeren PS op (on)regelmatige basis over relevante ontwikkelingen. Dit gebeurt op verschillende manieren. Drie voorbeelden:

- Zoals eerder benoemd wordt jaarlijks de *Monitor Woningbouw* uitgevoerd en naar PS verzonden om inzicht te geven in de voortgang van de woningbouwproductie, in relatie tot de afspraken in de regio hierover enerzijds, en de ontwikkeling van de plancapaciteit op korte en lange(re) termijn in Noord-Holland, in relatie tot de ontwikkelingen in de woningbehoefte (prognose) anderzijds. Ook hebben PS een evaluatie van de eerste RAP-periode ontvangen, met daarbij een verzoek voor een tijdelijke verlenging van de eerste periode.¹⁹⁴
- Conform de provinciale Woonvisie 2010-2020 stellen regio's van de provincie Noord-Holland RAP's op, die worden vastgesteld door de colleges van B&W en GS. De afgelopen vier jaar zijn PS veelvuldig geïnformeerd over deze regionale programma's. PS zijn voor alle regio's in Noord-Holland meegenomen bij het plan van aanpak, definitieve vaststelling, eventuele tussentijdse wijzigingen en het vaststellen van een overgangsperiode tussen de twee RAP-periodes vanwege beoordeling van bestemmingsplannen. PS wordt in staat gesteld om te reageren op de programma's, waarna GS hier een reactie op geven.¹⁹⁵
- PS zijn ook geïnformeerd over verschillende onderzoeken die de provincie heeft uitgevoerd/laten uitvoeren op het gebied van wonen. In MRA-verband zijn bijvoorbeeld twee relevante onderzoeken uitgevoerd naar plancapaciteit en versnellingsmogelijkheden, door respectievelijk Stec Groep en Fakton.¹⁹⁶ Daarnaast is in het kader van de samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland door EIB het onderzoek plancapaciteit uitgevoerd, dat betrekking heeft op heel Noord-Holland.¹⁹⁷ PS zijn geïnformeerd over de resultaten van de onderzoeken en de beleidsreactie van GS in een aparte brief.¹⁹⁸

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) staan de regels waaraan ruimtelijke plannen in Noord-Holland moeten voldoen. Naar aanleiding van nieuwe wetgeving en/of provinciaal beleid wordt de PRV regelmatig aangepast. Deze actualisaties moeten altijd worden vastgesteld door PS. De laatste wijziging van de PRV was op 27 mei 2019. Ook op het gebied van wonen is de PRV een aantal keer aangepast. De belangrijkste wijziging daarbij was op 11 mei 2016 om de PRV beter af te stemmen met de Ladder voor duurzame verstedelijking.¹⁹⁹

¹⁹³ Provincie Noord-Holland, e-mail, 13 augustus 2019

¹⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Verlenging geldigheidsduur Regionale Actie Programma's 2011-2015

¹⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Onderwerpen RAP's; Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Regionaal actieprogramma Wonen ZuidKennemerland/IJmond 2016 t/m 2020; Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Regionale Actieprogramma's (RAP's) wonen Westfriesland, regio Alkmaar en Kop van Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Vaststelling RAP's Noord-Holland Zuid

¹⁹⁶ Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Onderzoeken plancapaciteit woningbouw

¹⁹⁷ Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Samenwerkingsagenda Provincie Noord-Holland en Bouwend Nederland

¹⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2017), Beleidsreactie onderzoeken plancapaciteit woningbouw

¹⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Ontwerp wijziging Provinciale Ruimtelijke Verordening in het kader van afstemming met de ladder voor duurzame verstedelijking en andere onderwerpen

Kwaliteit van de informatievoorziening

De Rekenkamer heeft via het stateninformatiesysteem van de provincie Noord-Holland een analyse gemaakt van de informatie met betrekking tot 'wonen'. Uit deze analyse, die voor de periode 2016 t/m 2018 is uitgevoerd, blijkt dat PS geregeld informatie met betrekking tot wonen hebben ontvangen. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen beoordelen is deze informatie begrijpelijk. Een aantal voorbeelden van adequate informatievoorziening

Vanaf 2016 is PS actief meegenomen in de wijze waarop GS demografische gegevens heeft ingezet. In de commissie Ruimte & Wonen van 25 januari informeert GS PS over de aanpak van het dossier na het vastleggen van de provinciale rol in het procesplan demografie en het beschrijven van de actuele ontwikkelingen in de nieuwe prognoses. GS geeft in haar brief aan dat zij de stap maken naar de uitvoering in de regio's en het in beeld brengen van de beleids-effecten.²⁰⁰ Tijdens de commissie Ruimte & Wonen op 30 mei 2016 informeert GS PS met een concrete doorvertaling van demografische ontwikkeling naar provinciaal beleid, concrete actiepunten en de rol van PS.²⁰¹ Op 27 juni 2017 hebben PS een brief ontvangen inzake de definitieve bevolkingsprognoses tot 2040.²⁰²

Zoals in Hoofdstuk 3 meerdere keren naar voren is gekomen werkt de provincie Noord-Holland op het gebied van wonen samen in MRA verband. Concept werkplannen, verantwoordingen en begrotingen van de MRA worden ter kennisname aan PS aangeboden.²⁰³ PS kunnen hun wensen en opvattingen aangaande het werkplan en de begroting van de MRA kenbaar maken. Daarnaast ontvangen PS informatie over de voortgang van de MRA acties, ontvangen ze het maandelijks MRA Raads- en Staten bericht en zijn PS uitgenodigd voor de MRA Raads- en Statenleden Conferentie. Op 19 juni 2017 heeft de MRA een presentatie gegeven in de Commissie RWW over de werking van de MRA en in hoeverre deze zich verhoudt ten opzichte van de provincie. Ook is besproken hoe de provincie en de MRA kunnen samenwerken en waar de agenda vandaan komt.²⁰⁴

Op 1 februari 2018 is het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en versnellen woningbouw 2018 - 2020 besproken in de commissie Ruimte en Wonen, alvorens deze uiteindelijk ter besluitvorming werd voorgelegd aan PS.²⁰⁵ Voorafgaand aan deze besluitvorming heeft op 9 november 2017 een themabijeenkomst voor PS leden plaatsgevonden waarbij inzicht is gegeven in de plancapaciteit en de woningbouwopgave.²⁰⁶

Bijeenkomsten PS

Tot slot zijn PS geïnformeerd via bijeenkomsten. Over het thema wonen is een aantal bijeenkomsten voor PS georganiseerd. Hierin werden PS bijgepraat over het thema wonen of specifieke instrumenten, bijvoorbeeld over de uitvoering van de woonafspraken in de RAP's en de subsidiemogelijkheden daarbij of de actuele productiecijfers. Eerder kwam de themabijeenkomst betreffende de besluitvorming rondom vaststelling van uitvoeringsprogramma's al aan de orde. In 2018 en 2019 zien we dat de Omgevingsvisie (NH2050) een steeds prominenter rol krijgt in het debat. Om alle statenleden mee te krijgen en brede participatie te genereren zijn begin 2018 een aantal werksessies en technische sessies georganiseerd voor PS leden om bijgepraat te worden over laatste ontwikkelingen en input te krijgen.²⁰⁷

²⁰⁰ Provincie Noord-Holland (2015), Brief: Provinciale aanpak demografische ontwikkelingen

²⁰¹ Provincie Noord-Holland (2016), ibabsonline.eu

²⁰² Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Bevolkingsprognose Noord-Holland 2017-2040

²⁰³ Zie bijvoorbeeld: Commissie RWW van 12 maart 2018

²⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2017), ibabsonline.eu

²⁰⁵ Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen Woningbouw 2018 t/m 2020

²⁰⁶ Provincie Noord-Holland (2018), ibabsonline.eu

²⁰⁷ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

Bijlage A | Overzicht instrumenten

Dit overzicht is door de Rekenkamer gemaakt op basis van ontvangen documenten en gesprekken met de ambtelijke organisatie. Het overzicht bevat de instrumenten die de provincie Noord-Holland inzet om de doelen met betrekking tot wonen te realiseren. In hoofdstuk 3 is de Rekenkamer ingegaan op de werking/uitvoering van de voornaamste instrumenten die betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt. Deze instrumenten zijn in het overzicht aangegeven met een stip (●).

Instrumenten	Toelichting	H3
Regionaal samenwerken en overleg		
Regionale Actie Programma's (RAP's)	De provincie en de Noord-Hollandse gemeenten hebben per regio uitgangspunten en acties afgesproken op het gebied van nieuwe woningbouw en bestaande bouw. Deze afspraken staan in de regionale actieprogramma's. Voor de regio's bestaat de mogelijkheid om voor projecten uit het actieprogramma subsidie aan te vragen via de Uitvoeringsregeling Woonvisie Noord-Holland. ²⁰⁸	●
Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017	Uitvoeringsregeling vastgesteld ter uitvoering van de PRV, om nadere regels te stellen aan de binnen de regio's door gemeenten te maken afspraken inzake nieuwe stedelijke ontwikkelingen. ²⁰⁹	●
Bestuurlijke overleggen m.b.t. updaten RAP afspraken	Jaarlijks organiseert de provincie een bestuurlijk overleg met iedere regio afzonderlijk om te bespreken in hoeverre de RAP afspraken worden waargemaakt en of er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. ²¹⁰	●
Ambtelijke vertegenwoordiging regionale woonoverleggen	Binnen elke RAP-regio vindt een ambtelijk woonoverleg plaats tussen regiogemeenten en de provincie. ²¹¹	●
Uitvoeringsregeling Woonvisie (Woonfonds)	Gemeenten in Noord-Holland kunnen namens een regio in aanmerking komen voor subsidie op grond van de Uitvoeringsregeling Woonvisie Noord-Holland 2016. De subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die aansluiten bij de afspraken in het door de regio en door GS vastgestelde Regionale Actieprogramma.	●
Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen	Handreiking opgesteld ter bevordering van een goede toepassing van de uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017. ²¹²	●

²⁰⁸ Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl

²⁰⁹ Uitvoeringsregeling Regionale Afspraken Nieuwe Stedelijke Ontwikkelingen 2017

²¹⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²¹¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²¹² Provincie Noord-Holland (2018), Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Regelgeving		
Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)	Vanuit de rol als beleidsmaker heeft de provincie regelgeving opgesteld. Zo heeft de provincie een PRV waarin o.a. regels zijn opgenomen over het bouwen van woningen buiten het bestaand stedelijk gebied. ²¹³ In de Uitvoeringsregeling staan regels waaraan de regionale afspraken wonen moeten voldoen. ²¹⁴	●
Inpassingsplan	Deze instrumenten kunnen door de provincie op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingezet worden. Zie het overzicht Rolverdeling bij wonen voor een toelichting per instrument.	●
Proactieve / Reactieve aanwijzing		
Formeel vooroverleg		
Zienswijze		
Beroep		
Stimuleren woningmarkt		
Versnellingsteam Wonen	In het Versnellingsteam Wonen, voortgevloeid uit het Aanjaagteam Wonen (2018), werken twee medewerkers van de provincie aan het versnellen van de woningbouw. ²¹⁵	●
Flexibele schil	Extra personele capaciteit en expertise (o.a. vergunningverleners, juristen, planeconomen). Gemeenten in de MRA kunnen een beroep doen op de flexibele schil als het ze zelf niet lukt om de capaciteitsvraag op te lossen. ²¹⁶	●
Projectgerichte maatregelen (subsidie knelpuntenbudget)	Budget voor specifieke maatregelen voor oplossen van financiële knelpunten en versnelling van de woningbouwproductie. ²¹⁷	●
Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL)	Gezamenlijke agenda provincie en BNL met daarin onder andere afspraken over (versnellen van) woningbouw en duurzaamheid. ²¹⁸	●
Onderzoek, monitoring en kennisdeling		
Bijeenkomsten: klankbordgroepen marktpartijen, netwerkbijeenkomst, expertmeetings	Ad hoc worden door de provincie Noord-Holland bijeenkomsten georganiseerd voor onder andere gemeenten en marktpartijen. ²¹⁹	●
Provinciale bevolkingsprognoses / Demografische onderzoeken	Provincie geeft provinciale woningbouwprognoses een belangrijke plek in de regionale woningbouwprogrammering.	●
Monitor plancapaciteit voor de woningbouw, gezamenlijk met MRA	De provincie voert samen met de MRA jaarlijks de monitor uit, met als doel een actueel beeld te krijgen van capaciteit in woningbouwplannen. ²²⁰	●

²¹³ Provinciale Ruimtelijke Verordening

²¹⁴ Provinciale Ruimtelijke Verordening

²¹⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²¹⁶ Metropoolregio Amsterdam (2019), Actieprogramma Woningproductie MRA 2018-2025, p. 7

²¹⁷ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²¹⁸ Bouwend Nederland en de Provincie Noord-Holland (2016), Samenwerkingsagenda BNL en PNH

²¹⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 10 april 2019

²²⁰ Provincie Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam (2019), www.planacapaciteit.nl

Provinciale rapportage Monitor woningbouw, incl. monitoring RAP-afspraken	Bevat cijfers over de ontwikkeling van de woningvoorraad en huishoudens, op basis van het CBS en ABF Research. Ook is de ontwikkeling van plancapaciteit meegenomen.	●
WiMRA (samenwerking met MRA)	Het onderzoek 'Wonen in de Metropoolregio Amsterdam' (WiMRA) geeft de ontwikkelingen op de woningmarkt weer in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en gaat in op de positie van de verschillende regio's daarbinnen. ²²¹	●
Overige (verdiepings)onderzoeken	Bijvoorbeeld de verdiepingsonderzoeken naar knelpunten bij woningbouwplannen, met als doel inzichtelijk maken of projecten op schema liggen, waar kwetsbaarheden liggen en wat nodig is om knelpunten weg te nemen.	●
Overige		
Pilot Waterland	Gebiedsgerichte aanpak woningbouw in Bufferzone, op voorwaarde van bijdrage aan versterken recreatieve functie.	
Pilot Leefbaarheid en Wonen	In de regio Zuid-Kennemerland/IJmond is een project gestart dat bijdraagt aan het langer zelfstandig thuiswonen van senioren en mensen met een zorgvraag.	
Resultaten "Alliantie Leefbaarheid en Voorzieningen"	Alliantie van kleine kernen die zich hard maken voor de leefbaarheid van kernen in de provincie.	
Servicepunt Duurzame Energie	Het Servicepunt, ingericht voor regio's, gemeenten en woningbouwcorporaties, heeft als primaire focus dat er projecten worden gestart om een aardgasvrije gebouwde omgeving te realiseren. ²²²	
Uitvoeringsregeling collectieve zelfbouw	Subsidie met als doel mensen te stimuleren om met elkaar woningen te bouwen, door bouwgrond met of zonder aanwezige gebouwen te verwerven en samen opdracht te geven tot het (ver-)bouwen van de eigen woning. ²²³	
Warmtetransitie gebouwde omgeving op wijkniveau	Gemeenten stimuleren om op wijkniveau te verduurzamen op warmtevoorziening. ²²⁴	
Innovatieve financiering duurzaamheidsmaatregelen	Subsidie met als doel om ontwikkeling van nieuwe financieringsvormen te ondersteunen. ²²⁵	
Regionaal energiebesparingsprogramma woningen	Subsidie voor verduurzamingsmaatregelen.	

²²¹ Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017

²²² Servicepunt Duurzame Energie (2019), servicepuntduurzameenergie.nl

²²³ Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl

²²⁴ Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl

| Bijlage B | Geraadpleegde bronnen

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2010), Goed wonen in Noord-Holland. Provinciale Woonvisie 2010-2020
- Provincie Noord-Holland (2010), Regionale Actieprogramma's Wonen 2011-2015 (RAP's) in de steigers
- Provincie Noord-Holland (2012), Notitie: Provincie als woningmarktregisseur
- Provincie Noord-Holland (2012), Pilot Waterland Wonen
- Provincie Noord-Holland (2014), Evaluatie Regionale Actie Programma's. Wonen in Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2015), Beleidsreactie GS op evaluatie RAP's
- Provincie Noord-Holland (2015), Brief: Provinciale aanpak demografische ontwikkelingen
- Provincie Noord-Holland (2015), Interne evaluatie Woonvisie
- Provincie Noord-Holland (2015), Structuurvisie Noord-Holland 2040. Kwaliteit door veelzijdigheid
- Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Onderwerpen RAP's
- Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Ontwerpwijziging Provinciale Ruimtelijke Verordening in het kader van afstemming met de ladder voor duurzame verstedelijking en andere onderwerpen
- Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Regionaal actieprogramma Wonen Zuid-Kennemerland/IJmond 2016 t/m 2020
- Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Samenwerkingsagenda Provincie Noord-Holland en Bouwend Nederland
- Provincie Noord-Holland (2016), Brief: Verlenging geldigheidsduur Regionale Actie Programma's 2011-2015
- Provincie Noord-Holland (2016), Uitvoeringsregeling Woonvisie Noord-Holland 2016
- Provincie Noord-Holland (2017), Beleidsreactie onderzoeken plancapaciteit woningbouw
- Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Onderzoeken plancapaciteit woningbouw
- Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Regionale Actieprogramma's (RAP's) wonen Westfriesland, regio Alkmaar en Kop van Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2017), Brief: Vaststelling RAP's Noord-Holland Zuid
- Provincie Noord-Holland (2017), Programma Verduurzaming bestaande woningvoorraad Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw 2018 t/m 2020
- Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsregeling nieuwe stedelijke ontwikkeling
- Provincie Noord-Holland (2018), Begroting 2019
- Provincie Noord-Holland (2018), Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen
- Provincie Noord-Holland (2018), Monitor Woningbouw 2018
- Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH2050. Balans tussen economische groei en leefbaarheid
- Provincie Noord-Holland (2018), Terugblik RAP-coördinatorenoverleg
- Provincie Noord-Holland (2018), Pilot Leefbaarheid en Wonen in programma Kop op de Kaart
- Provincie Noord-Holland (2019), Jaarstukken 2018
- Provincie Noord-Holland (2019), Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2019), Voortgangsrapportage van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Wetgeving

- Grondwet, art. 22, lid 2
- Eerste Kamer (2006), Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), 28 916, nr. C

Websites

- CBS (2018), www.cbs.nl
- CBS (2019), opendata.cbs.nl (voorlopige cijfers, november 2018)
- EenVandaag (2019), eenvandaag.avrotros.nl
- Federatie Opvang (2018), www.opvang.nl
- Metropoolregio Amsterdam (2019), metropoolregioamsterdam.nl
- NOS (2017), nos.nl
- NRC (2018), www.nrc.nl
- Pararius (2018), www.pararius.nl
- Provincie Noord-Holland (2016), ibabsonline.eu
- Provincie Noord-Holland en Metropoolregio Amsterdam (2019), www.plancapaciteit.nl
- Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl
- Provincie Noord-Holland (2019), www.noord-holland.nl
- Rijk (2019), primos.datawonen.nl
- Rijk (2019), www.rijksoverheid.nl
- RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl
- RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl
- Servicepunt Duurzame Energie (2019), servicepuntduurzameenergie.nl
- Trouw (2018), www.trouw.nl
- Zembla (2018), zembla.bnnvara.nl

Overig

- Bouwend Nederland en de Provincie Noord-Holland (2016), Samenwerkingsagenda BNL en PNH
- Bouwend Nederland (2019), Katern Regio Randstad Noord – Wonen
- Gemeente Schagen (2019), Vastgesteld bestemmingsplan Buitenvaert.
- Metropoolregio Amsterdam (2019), Actieprogramma Woningproductie MRA 2018-2025
- Metropoolregio Amsterdam (2018), Metropool in transitie
- Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2021
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018), Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit
- Regio Gooi- en Vechtstreek (2017), RAP 2016-2020
- Regio Kop van Noord-Holland (2016), RAP 2016-2020
- Regio Zuid-Kennemerland / IJmond (2016), RAP 2016-2020
- Rekenkamer Oost-Nederland (2018), Wonen in Gelderland
- Rekenkamer Oost-Nederland (2018), Wonen in Overijssel
- Rijk (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
- Rijk (2017), Brief: Staat van de woningmarkt 2017
- Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018
- Rijk (2019), Staat van de volkshuisvesting 2019

| Bijlage C | Geraadpleegde personen

Provincie Noord-Holland:

- Beleidsmedewerker Wonen / RO
- Gedeputeerde Ruimtelijke ordening (inclusief wonen)
- Senior beleidsadviseur RO

Vertegenwoordigers van de regio's:

- Gooi- en Vechtstreek
- Kop van Noord-Holland
- IJmond / Zuid-Kennemerland
- Westfriesland

Overig

- Regiomanager (Bouwend Nederland Regio Randstad Noord)
- Senior Beleidsadviseur Wonen (MRA)
- Programmasecretaris / Adviseur Bouwen en Wonen (MRA)

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)