

EINDRAPPORT

Bouwen aan regie

Onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van
wonen

Provincie Utrecht | 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.....	9
3	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	11
4	NAWOORD	14
5	PROVINCIEVERGELIJKING	15

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	20
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	20
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	23
1.3	Afbakening	23
1.4	Werkwijze	24
1.5	Beoordelingskader.....	25
2	WOONBELEID.....	26
2.1	Provinciale doelen met betrekking tot wonen	26
2.2	Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen.....	32
3	UITVOERING INSTRUMENTEN.....	36
3.1	Regelgeving	36
3.2	Stimuleren woningmarkt.....	41
3.3	Afstemming en overleg.....	48
3.4	Onderzoek en monitoring	51
4	INFORMATIEVOORZIENING	56
BIJLAGE A	OVERZICHT INSTRUMENTEN	58
BIJLAGE B	GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	61
BIJLAGE C	GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	63

| 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 woongegelegenheid '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. Een goed functionerende, kwantitatief en kwalitatief evenwichtige woningmarkt waarbij vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten en er wordt gewoond in leefbare, veilige en vitale wijken is hierbij als doelstelling geformuleerd. Voor de provincie zijn het stellen van regels en de inzet van instrumenten om de woningmarkt te stimuleren de belangrijkste instrumenten. Via deze en andere instrumenten bevordert de provincie in beperkte mate haar doelstellingen op het gebied van wonen. Ondanks de inspanningen van de provincie is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.
2. Ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied maakt de provincie in haar ruimtelijk beleid gebruik van rode contouren als begrenzing van het stedelijk gebied. Het aantal woningen dat gebouwd mag worden op locaties buiten de rode contour is door de provincie gelimiteerd. Ondanks dat recentelijk meer ruimte is ontstaan om de rode contouren ter discussie te stellen, ervaren gemeenten de regels omtrent het verbod op bouwen buiten de rode contouren als beperkend.
3. Door middel van financiële ondersteuning en de inzet van expertise wil de provincie de woningmarkt stimuleren. Het beschikbare budget (€ 10 mln.) wordt op basis van maatwerk flexibel ingezet. De provincie hanteert weinig harde criteria die bepalen of een project in aanmerking komt voor ondersteuning. Gemeenten waarderen de financiële ondersteuning en het aanbod van expertise vanuit de provincie en geven aan dat dit instrumentarium hen daadwerkelijk helpt bij het oplossen van knelpunten.
4. Een overzicht van de instrumenten die de provincie op het gebied van wonen inzet ontbreekt. De provincie wil niet het instrument maar het knelpunt centraal stellen. Gemeenten zijn hierdoor niet altijd bekend met de mogelijkheden voor provinciale ondersteuning. Daarnaast wordt het instrumentarium niet altijd eenduidig omschreven.
5. Via onderzoek en monitoring verkrijgt de provincie kennis over de provinciale woningmarkt. Ondanks dat de provincie aandacht besteedt aan het verbeteren van het instrumentarium, sluit deze nog niet optimaal aan bij de gemeentelijke praktijk. Zo verschilt de regionale indeling in de Woningmarktmonitor met de indeling van de regionale overleggen en bestaat er geen eenduidigheid over de aan te leveren cijfers in de Planmonitor.
6. Om inzicht te brengen in binnenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden heeft de provincie in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) een indicatief woningbouwprogramma opgenomen. Deze cijfers kunnen tot onduidelijkheid leiden, omdat gemeenten binnen de rode contouren meer woningen mogen bouwen dan in dit indicatieve programma staat beschreven. Woningbouwprogramma's van gemeenten, regio's en provincie kunnen daardoor van elkaar verschillen. Ook zijn de gehanteerde cijfers niet altijd actueel.
7. Om maatwerkoplossingen ook op regionaal niveau te kunnen bieden sluit de provincie sinds kort structureel aan bij regionale woonoverleggen. Dit overleg vindt plaats naast de al bestaande afstemming tussen provincie en afzonderlijke gemeenten middels ruimtelijke agenda's. Door de intensivering van de provinciale betrokkenheid op regionaal niveau weten provincie en gemeenten elkaar steeds beter te vinden.

8. PS ontvangen geregeld informatie met betrekking tot wonen. Voor dit thema is in de begrotingen en jaarstukken meer aandacht gekomen en ook zijn er afspraken gemaakt tussen GS en PS over informatievoorziening betreffende binnenstedelijke ontwikkeling.

2.2 Toelichting hoofdconclusies

1. *De beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in wat de provincie wil bereiken op het gebied van wonen. Een goed functionerende, kwantitatief en kwalitatief evenwichtige woningmarkt waarbij vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten en er wordt gewoond in leefbare, veilige en vitale wijken is hierbij als doelstelling geformuleerd. Voor de provincie zijn het stellen van regels en de inzet van instrumenten om de woningmarkt te stimuleren de belangrijkste instrumenten. Via deze en andere instrumenten bevordert de provincie in beperkte mate haar doelstellingen op het gebied van wonen. Ondanks de inspanningen van de provincie is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.*
 - De vigerende beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in de doelen van de provincie op het gebied van wonen. Zie [paragraaf 2.1](#) van de nota van bevindingen voor een overzicht van de belangrijkste doelen ten aanzien van wonen. De samenhang tussen de documenten en doelen is duidelijk. Om haar doelen te bereiken zet de provincie verscheidene instrumenten in. Het stellen van regels in de provinciale ruimtelijke verordening en de inzet van instrumenten ter stimulering van de woningmarkt, zoals financiële ondersteuning, zijn het belangrijkste.
 - In het provinciale beleid wordt de rol van de provincie op het gebied van wonen toegelicht. De provincie heeft de rollen: reguleren, participeren en stimuleren. De precieze rol die de provincie inneemt verschilt per project en situatie. De provincie kiest namelijk voor een benadering waarbij gestart wordt vanuit het knelpunt.
 - Eind 2018 is het Koersdocument Omgevingsvisie vastgesteld, waarin thema's zijn benoemd die een plaats moeten krijgen in de voor eind 2020 voorziene Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en programma's.
 - De provincie stelt geen eisen aan regionale samenwerking, waardoor het in mindere mate kan sturen op de doelstellingen op het gebied van 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. *Ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied maakt de provincie in haar ruimtelijk beleid gebruik van rode contouren als begrenzing van het stedelijk gebied. Het aantal woningen dat gebouwd mag worden op locaties buiten de rode contour is door de provincie gelimiteerd. Ondanks dat recentelijk meer ruimte is ontstaan om de rode contouren ter discussie te stellen, ervaren gemeenten de regels omtrent het verbod op bouwen buiten de rode contouren als beperkend.*
 - De provincie stelt met een provinciale ruimtelijke verordening regels die gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. De verordening is een logische juridische vertaling van het omschreven woonbeleid en de provinciale doelen op het gebied van wonen.
 - Ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied maakt de provincie in haar beleid gebruik van rode contouren. Deze rode contouren geven de grens van het stedelijk gebied aan. Het aantal woningen dat gebouwd mag worden op locaties buiten de rode contour is door de provincie gelimiteerd. Het rode contouren beleid van de provincie gaat in principe verder dan de zogenaamde Ladder voor duurzame verstedelijking.
 - Gemeenten vinden het belangrijk dat de provincie zich inzet voor het behoud van ruimtelijke kwaliteit en bescherming van het landelijk gebied, maar ervaren het bijbehorend instrument, het verstedelijkingsverbod

voor het landelijk gebied buiten de rode contouren, als beperkend. Gemeenten erkennen wel dat recentelijk meer ruimte is ontstaan om de rode contouren ter discussie te stellen.

- Overige RO-instrumentarium, zoals zienswijzen of aanwijzingen, worden zelden door de provincie toegepast voor woonlocaties.
3. *Door middel van financiële ondersteuning en de inzet van expertise wil de provincie de woningmarkt stimuleren. Het beschikbare budget (€ 10 mln.) wordt op basis van maatwerk flexibel ingezet. De provincie hanteert weinig harde criteria die bepalen of een project in aanmerking komt voor ondersteuning. Gemeenten waarderen de financiële ondersteuning en het aanbod van expertise vanuit de provincie en geven aan dat dit instrumentarium hen daadwerkelijk helpt bij het oplossen van knelpunten.*
- Als het gaat om binnenstedelijke ontwikkeling biedt de provincie ondersteuning bij knelpunten. De provincie gaat met een partij in gesprek op het moment dat zij om ondersteuning vraagt. In het gesprek wordt het knelpunt of achterliggende probleem, de mogelijke rol voor de provincie en de bijdrage aan de provinciale doelen besproken. Deze manier van werken vraagt om flexibiliteit; de provincie wil meebewegen met de markt en tijdig inspelen op datgene waar op dat moment behoefte aan is.
 - Om de woningmarkt te stimuleren zet de provincie een uiteenlopend instrumentarium in. Daarin kan een onderscheid worden gemaakt in financiële stimuleringsmaatregelen, stimuleringsmaatregelen door de inzet van expertise en stimuleringsmaatregelen die resulteren in kennisoverdracht en netwerking.
 - Met de Uitvoeringsverordening Binnenstedelijke ontwikkeling ondersteunt de provincie projecten financieel. Het beschikbare bedrag (€ 10 mln.) wordt op basis van maatwerk flexibel ingezet. Er zijn weinig harde criteria om in aanmerking te komen voor subsidie. Meerdere gemeenten maken veelvuldig gebruik van de financiële ondersteuning en geven aan dat het instrument effectief is.
 - Met een expertise netwerk, aanjagers op specifieke thema's (buitenboordmotors) en een nader in te richten versnellingssteam en aanjaagteam doorstroming zoekt de provincie per vraag of knelpunt van een gemeente of inzet van expertise of ontwikkeling van specifieke kennis gewenst is. Gemeenten waarderen het aanbod van expertise en kennis, maar zijn niet met alle instrumenten bekend.
 - De provincie stimuleert de woningmarkt ook door de opgedane kennis van expertiseontwikkeling te delen. Dit doet de provincie onder andere door masterclasses, netwerkbijeenkomsten en challenges te organiseren. Challenges zijn daadwerkelijke wedstrijden voor gemeenten; het project dat de meeste voortgang boekt, wint een prijs.
4. *Een overzicht van de instrumenten die de provincie op het gebied van wonen inzet ontbreekt. De provincie wil niet het instrument maar het knelpunt centraal stellen. Gemeenten zijn hierdoor niet altijd bekend met de mogelijkheden voor provinciale ondersteuning. Daarnaast wordt het instrumentarium niet altijd eenduidig omschreven.*
- De instrumenten ten aanzien van wonen komen in meerdere beleidsdocumenten aan de orde. Een overzicht ontbreekt. De provincie brengt geen overzicht van instrumenten op het gebied van wonen naar buiten, omdat de provincie niet het instrument, maar het knelpunt centraal wil stellen.
 - Het niet naar buiten brengen van een overzicht aan instrumenten past bij de rolinvulling van de provincie, maar brengt ook nadelen met zich mee. Zo geeft de provincie aan dat het vinden van een oplossing voor een specifiek knelpunt soms een zoektocht kan zijn. Gemeenten waarderen het aanbod van ondersteuning, maar geven aan niet met alle instrumenten bekend te zijn.
 - Het provinciale instrumentarium wordt niet altijd eenduidig omschreven. Uit de beschikbare informatie heeft de Rekenkamer zelf een overzicht gemaakt van instrumenten waarmee de provincie haar doelen op het gebied van wonen probeert te realiseren. Zie [Bijlage A](#) voor een overzicht van de instrumenten met betrekking tot wonen.

5. *Via onderzoek en monitoring verkrijgt de provincie kennis over de provinciale woningmarkt. Ondanks dat de provincie aandacht besteedt aan het verbeteren van het instrumentarium, sluit deze nog niet optimaal aan bij de gemeentelijke praktijk. Zo verschilt de regionale indeling in de Woningmarktmonitor met de indeling van de regionale overleggen en bestaat er geen eenduidigheid over de aan te leveren cijfers in de Planmonitor.*
 - De provincie heeft twee monitoren: de Planmonitor Wonen en de Woningmarktmonitor. De Planmonitor Wonen is een instrument om gegevens over woningbouwplannen te beheren. Gemeenten vullen de planmonitor zelf in. Ondanks waardering voor de Planmonitor werkt deze nog niet helemaal zoals beoogd. Zo is er bijvoorbeeld geen eenduidigheid over de cijfers die gemeenten moeten aanleveren en zijn er enkele gemeenten die met een eigen systeem werken, waardoor de Planmonitor in de betreffende regio als minder representatief wordt ervaren. De provincie steekt energie in het verbeteren van de Planmonitor.
 - De provincie voert eens per kwartaal de Woningmarktmonitor uit. De Woningmarktmonitor geeft inzicht in de brede ontwikkelingen op de woningmarkt en wordt veelvuldig door gemeenten gebruikt en gewaardeerd. De regionale indeling in de Woningmarktmonitor verschilt met de indeling van de regionale overleggen.
 - De provincie heeft meerdere onderzoeken uit laten voeren om inzicht te krijgen in de provinciale woningmarkt. Bij de start van het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld een groot woningmarktonderzoek uitgevoerd.

6. *Om inzicht te brengen in binnenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden heeft de provincie in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) een indicatief woningbouwprogramma opgenomen. Deze cijfers kunnen tot onduidelijkheid leiden, omdat gemeenten binnen de rode contouren meer woningen mogen bouwen dan dit indicatieve programma staat beschreven. Woningbouwprogramma's van gemeenten, regio's en provincie kunnen daardoor van elkaar verschillen. Ook zijn de gehanteerde cijfers niet altijd actueel.*
 - De PRS bevat de stedelijke programma's per regio. Deze programma's, die in overleg met de gemeenten zijn opgesteld, bevatten voor het onderdeel wonen aantallen te bouwen woningen per gemeente tot en met 2028. Hierbij is onderscheid gemaakt naar woningbouw binnen en buiten de rode contouren. De uitbreidingsmogelijkheden buiten de rode contouren zijn limitatief, terwijl het deel binnen de rode contouren indicatief is. Gemeenten mogen in dat geval meer woningen bouwen dan het programma aangeeft. Woningbouwprogramma's van gemeenten, regio's en provincie kunnen daardoor van elkaar verschillen en leiden tot onduidelijkheid.
 - Ten aanzien van het indicatieve woningbouwprogramma in de PRS geven meerdere gemeenten aan dat de gehanteerde cijfers niet actueel zijn en er behoefte is aan plannen voor de lange termijn. Gemeenten wensen hiervoor meer vergezichten van de provincie voor de periode na 2028.

7. *Om maatwerkoplossingen ook op regionaal niveau te kunnen bieden sluit de provincie sinds kort structureel aan bij regionale woonoverleggen. Dit overleg vindt plaats naast de al bestaande afstemming tussen provincie en afzonderlijke gemeenten middels ruimtelijke agenda's. Door de intensivering van de provinciale betrokkenheid op regionaal niveau weten provincie en gemeenten elkaar steeds beter te vinden.*
 - De provincie vindt het belangrijk dat gemeenten hun plannen onderling in regionaal verband afstemmen. De provincie werkt op twee manieren aan (regionale) afstemming: door met iedere gemeente afzonderlijk te overleggen en door aan te sluiten bij al bestaande regionale woonoverleggen.
 - De provincie overlegt met alle 26 gemeenten afzonderlijk. De ruimtelijke agenda's (RAG's) die de provincie samen met gemeenten vastleggen vormen de basis van het periodieke overleg. De RAG's zijn een werkwijze waarin gemeente en provincie vroegtijdig focus aanbrengen in de samenwerking in het ruimtelijk domein.
 - De provincie sluit sinds kort structureel aan bij de overleggen over wonen in de drie regio's in de provincie. Deze overleggen bestonden al voordat de provincie zich hierbij structureel aansloot. De gemeenten die de

Rekenkamer heeft gesproken ervaren deze aanwezigheid als positief en van toegevoegde waarde. Gesproken wordt over een goede verstandhouding en partijen die elkaar snel weten te vinden.

8. *PS ontvangen geregeld informatie met betrekking tot wonen. Voor dit thema is in de begrotingen en jaarstukken meer aandacht gekomen en ook zijn er afspraken gemaakt tussen GS en PS over informatievoorziening betreffende binnenstedelijke ontwikkeling.*
 - Uit een analyse van de informatievoorziening met betrekking tot wonen, blijkt dat PS in de periode 2016 t/m 2018 geregeld informatie hebben ontvangen. De informatie aan PS is voor zover te beoordelen duidelijk.
 - Tussen GS en PS zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening als het gaat om binnenstedelijke ontwikkeling, waarvan het thema wonen onderdeel is. Het betreft hier jaarlijkse voortgangsrapportages over de activiteiten, aanpak en vorderingen van het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling.
 - Deze jaarlijkse voortgangsrapportages worden niet opgesteld, in de plaats daarvan zijn wel mondelinge updates over de voortgang gegeven. De portefeuillehouder informeert daarnaast periodiek de Statencommissie RGW over activiteiten, aanpak en vorderingen van het uitvoeringsprogramma.
 - In de begrotingen en jaarstukken is voor het thema wonen steeds meer aandacht gekomen. Waar wonen in eerdere begrotingen vooral onderdeel uitmaakte van de integrale benadering binnenstedelijke ontwikkeling is er in de begroting van 2019 ook een sub paragraaf die specifiek gaat over versnelling van woningbouw.

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 aanbeveling:

1. Vergroot de regierol van de provincie door eisen te stellen aan regionale samenwerking, rekening houdend met de verscheidenheid aan regio's en de al bestaande overlegstructuren.

Provinciale instrumenten

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

2. Breng overzicht en eenduidigheid in het provinciale instrumentarium op het gebied van wonen.
3. Werk aan de bekendheid van instrumenten richting gemeenten. Maak duidelijk wat de verschillende instrumenten de gemeenten opleveren.
4. Gebruik de aanwezigheid bij regionale overleggen om meer aansluiting te vinden met de gemeentelijke praktijk als het gaat over de provinciale inzet op onderzoek en monitoring. Ga bijvoorbeeld samen verder met het verbeteren van de planmonitor zodat deze van nog grotere waarde kan zijn dan deze nu is.
5. Sluit de regio indeling in de Woningmarktmonitor aan op de indeling van de regionale overleggen.
6. Breng het provinciale indicatieve woningbouwprogramma in lijn met de programma's van de drie regio's, zodat er meer duidelijkheid en eenduidigheid komt over de cijfers.
7. 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:

8. Stel, zoals in het beleid staat beschreven, structureel schriftelijke voortgangsrapportages op over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling.
9. Organiseer een sessie met PS waarin afspraken gemaakt worden over de informatievoorziening op het gebied van wonen.

3 | Reactie Gedeputeerde Staten



Randstedelijke Rekenkamer
dr. ir. A. Hoenderbos-Metselaar MBA
Bestuurder/directeur
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

DATUM	3 december 2019	TEAM	SRO
NUMMER	82001938	REFERENTIE	I. Schartman
UW BRIEF VAN	12 november 2019	DOORKIESNUMMER	030-2582486
UW NUMMER	2019/AH/083	E-MAILADRES	ineke.schartman@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	Geen	ONDERWERP	Reactie op bestuurlijke nota 'bouwen aan regie'

Geachte mevrouw Hoenderbos,

Bij brief van 12 november jl. heeft u uw bestuurlijke nota 'Bouwen aan regie' aan ons college aangeboden. Wij maken graag gebruik van de gelegenheid die u biedt om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Gezien de maatschappelijke dynamiek op het gebied van wonen, ons recente Coalitieakkoord en het vormgeven van een nieuw provinciaal Omgevingsbeleid is ons beleid en de wijze van uitvoering op het gebied van wonen momenteel onderwerp van discussie binnen en buiten de provinciale organisatie. In grote lijnen herkennen we ons in de door u getrokken conclusies, maar tekenen daarbij aan dat het een momentopname is in een periode van transitie naar nieuw beleid en uitvoering. Uw aanbevelingen komen daarom op een goed moment omdat we ze daarbij nog kunnen betrekken. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op uw aanbevelingen.

1. *Vergroot de regierol van de provincie door eisen te stellen aan regionale samenwerking, rekening houdend met de verscheidenheid aan regio's en de al bestaande overlegstructuren.*

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. In het kader van de nieuwe provinciale Omgevingsvisie en – verordening willen we aan Provinciale Staten voorstellen over te gaan tot een andere systematiek met betrekking tot woningbouwlocaties, waarin regionale programmering een belangrijk onderdeel is. Het idee is om het regionale programma verplicht te stellen in de Omgevingsverordening, en dat Provinciale Staten hiervoor kaders vaststellen.

2. *Breng overzicht en eenduidigheid in het provinciale instrumentarium op het gebied van wonen.*

Deze aanbeveling zullen wij betrekken bij de actualisatie van ons Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling dat volgens planning voor de zomer 2020 gereed is. Daarbij tekenen we echter aan dat we dit op een zodanige wijze willen vormgeven dat we voorkomen dat gemeenten te snel vragen om de inzet van een bepaald instrument als bijvoorbeeld subsidie. Wij hechten eraan om de huidige werkwijze, waarbij we uitgaan van het vraagstuk en daarbij een passend ondersteuningsinstrument zoeken, zo veel mogelijk in stand houden.

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

In het verlengde van hetgeen wij onder aanbeveling 1. hebben opgemerkt zullen wij ook deze aanbeveling betrekken bij de actualisatie van ons Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling. Ook bezien we hoe we de informatievoorziening, bijvoorbeeld via de website, kunnen verbeteren.

4. *Gebruik de aanwezigheid bij regionale overleggen om meer aansluiting te vinden met de gemeentelijke praktijk als het gaat over provinciale inzet op onderzoek en monitoring. Ga bijvoorbeeld samen verder met het verbeteren van de planmonitor zodat deze van een nog grotere waarde kan zijn dan die nu is.*

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. Een betere monitoring heeft onze aandacht en is ook noodzakelijk om de nieuwe systematiek voor woningbouwlocaties waar we onder aanbeveling 1. naar verwezen, goed te laten functioneren. Uiteraard doen we dat in overleg met gemeenten en worden de regionale overleggen daarvoor benut. Overigens wordt woningbouwonderzoek ook nu al geregeld samen met gemeenten of regio's uitgevoerd.

5. *Sluit de regio-indeling in de Woningmarktmonitor aan op de indeling van de regionale overleggen.*

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. In het kader van de provinciale Omgevingsvisie en -verordening hanteren we de indeling van regio's waarin gemeenten op dit moment bestuurlijk samenwerken. Het ligt voor de hand om, na vaststelling van de Omgevingsvisie, bij een eerstvolgende update van de Woningmarktmonitor ook deze indeling te hanteren.

6. *Breng het provinciale indicatieve woningbouwprogramma in lijn met de programma's van de drie regio's, zodat er meer duidelijkheid komt over de cijfers.*

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. Ons idee is om in de Omgevingsvisie en -verordening geen provinciaal woningbouwprogramma meer op te nemen, maar in plaats daarvan samen met gemeenten te komen tot een regionale woningbouwprogrammering. De uitkomsten daarvan nemen wij op in een provinciaal programma. Op die manier zou er sprake moeten zijn van eenduidigheid in de cijfers.

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

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. Wij betrekken deze bij de actualisering van ons Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling. Ten aanzien van het vormgeven van de nieuwe systematiek voor woningbouwlocaties hebben wij reeds de ervaringen die andere provincies hebben opgedaan met hun systematiek betrokken bij de vormgeving.

8. *Stel structureel schriftelijke voortgangsrapportages op over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling.*

Deze aanbeveling volgen wij deels op in die zin, dat wij deze aanbeveling zullen betrekken bij de te maken afspraken met Provinciale Staten (zie onder 9).

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

Deze aanbeveling willen wij opvolgen. Op dit moment zijn we al in gesprek met PS over de gewenste informatievoorziening en de wijze waarop de kwaliteit en toegankelijkheid van de planmonitor en woningmarktmonitor kan worden verbeterd. Daarbij betrekken we tevens de vraag hoe PS geïnformeerd wenst te worden over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma.

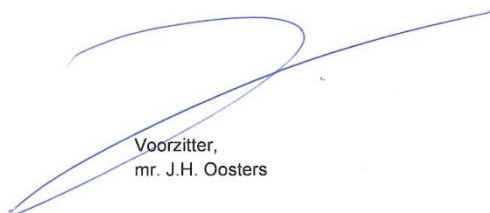
In hoofdstuk 5 tenslotte geeft U een vergelijking tussen de provincies. Wij vinden dit hoofdstuk zeer informatief en wij kunnen de gepresenteerde informatie goed benutten voor de actualisatie van ons beleid en uitvoering. Terecht merkt u op dat de vier provincies verschillend van aard zijn en dat daardoor ook de inzet van instrumenten verschillend kan zijn. U illustreert de inzet per provincie per categorie vervolgens met blokjes. Deze illustratie geeft naar ons idee een vertekend beeld. Ter toelichting: onder 'afstemming en overleg' heeft onze provincie nu 2 blokjes gekregen, terwijl Noord- en Zuid-Holland respectievelijk 6 en 5 blokjes hebben. In onze optiek is het echter een kwestie van het detailniveau waarop de overleggen in het overzicht zijn opgenomen: indien we voor onze provincie ambtelijk- en bestuurlijk, de verschillende regio's (U16, Foodvalley, regio Amersfoort) en de verschillende thema's (bv. woondeal, regiodeal, versnelling woningbouw, ruimtelijke



ontwikkeling) verder hadden uitgesplitst hadden we meer blokjes kunnen 'scoren'. Wij geven u in overweging deze blokjes weg te laten.

Wij vertrouwen erop dat we u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Wij zien het eindrapport met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,



Voorzitter,
mr. J.H. Oosters



Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

| 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college de conclusies in grote lijnen herkent en de aanbevelingen onderschrijft. Daarbij is het ook mooi om te horen dat de aanbevelingen op een goed moment komen en betrokken worden bij het nieuwe beleid. De reactie van GS geeft aanleiding tot het volgende:

Wij begrijpen de opmerking van GS met betrekking tot de visualisaties in de provincievergelijking. De visualisaties betreffen weergaven van de voornaamste instrumenten die betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt en komen aan de orde in het hoofdstuk Uitvoering instrumenten. Hierdoor is het, zoals ook in de provincievergelijking is aangegeven, geen uitputtend overzicht met instrumenten. In de provincievergelijking zijn vooral de grootste verschillen onder de aandacht gebracht. In de teksten onder de visualisaties is dit toegelicht.

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.

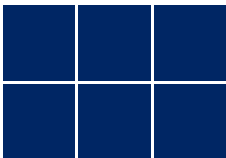
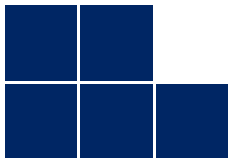
De vier provincies in de Randstad zijn verschillend van aard. Het aantal inwoners, het aantal gemeenten en de woningdichtheid lopen sterk uiteen. Dat betekent dat het al dan niet inzetten van bepaalde instrumenten ook verschillend kan zijn.

				
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

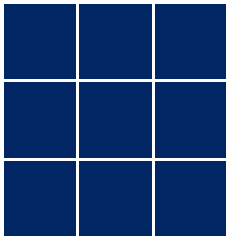
In alle vier de provincies vinden vormen van afstemming en overleg met gemeenten plaats. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zorgen met respectievelijk de *Regionale Actie Programma's (RAP's)* en *Regionale Woonvisies* dat er op regionale schaal afspraken gemaakt worden op het gebied van wonen. 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

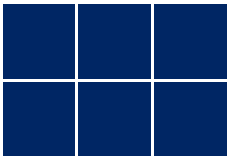
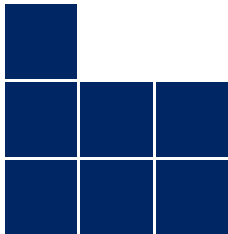
Alle vier de provincies gaan uit van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Ruimtelijke ordening instrumenten, zoals *zienswijzen* en *aanwijzingen*, worden door alle provincies ingezet. Voor alle vier de provincies geldt dat het gebruik van deze instrumenten (zeer) beperkt is. De provincies Noord-Holland, 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 parkeerruimte ▪ 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 parkeerruimte* 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

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 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 gepensioneerde 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 Rijk e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2012, p. 1

¹⁰ Rli (2018), Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit, pp. 2 en 3 & Rijk 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.

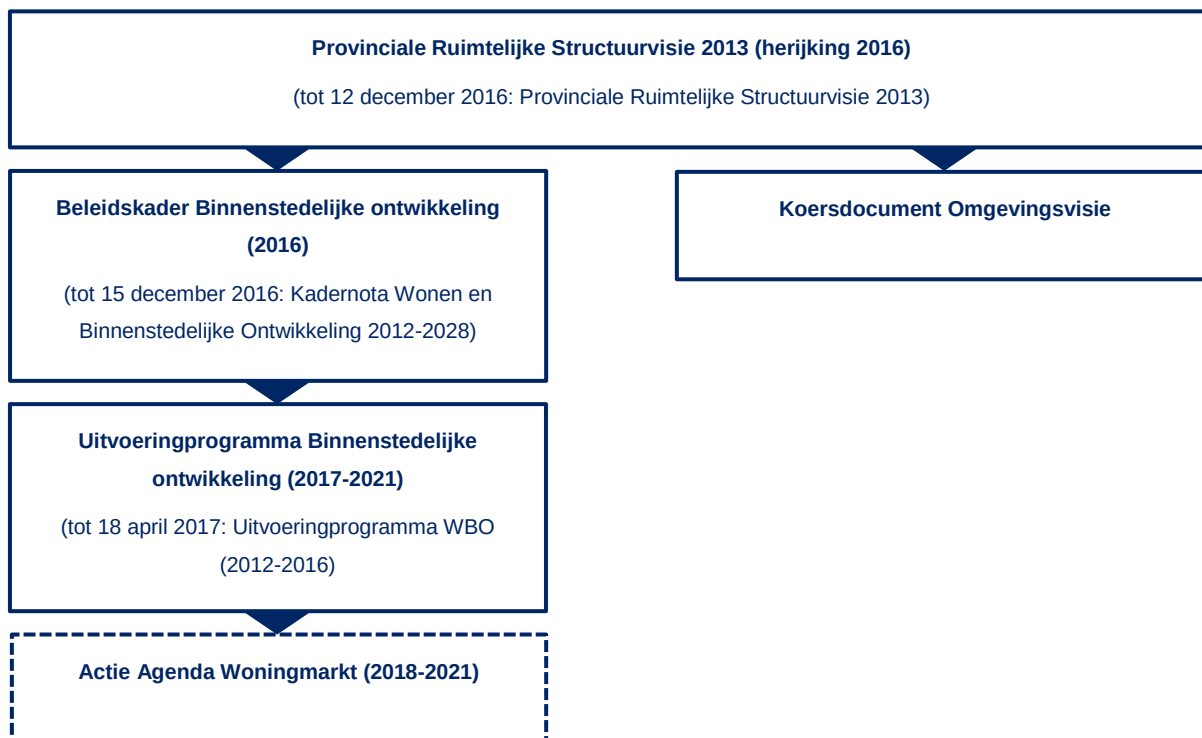
2.1 Provinciale doelen met betrekking tot wonen

Bevinding 1

De vigerende beleidsdocumenten van de provincie bieden inzicht in wat de provincie op het gebied van wonen wil bereiken. De samenhang tussen de documenten en doelen is duidelijk. De provincie heeft een sterke focus op het binnenstedelijk realiseren van woningen. In de PRS is een woningbouwprogramma opgenomen met een indicatief binnenstedelijk deel en limitatieve uitbreidingsmogelijkheden. Woningbouwprogramma's van gemeenten, regio's en provincie kunnen daardoor van elkaar verschillen en leiden tot onduidelijkheid.

Eind 2018 is het Koersdocument Omgevingsvisie vastgesteld, waarin thema's zijn benoemd die een plaats moeten krijgen in de voor eind 2020 voorziene Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en programma's.

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

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 (herijking 2016)

In de *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie* (PRS) is het ruimtelijk beleid van de provincie Utrecht beschreven voor de periode tot 2028. De PRS is een structuurvisie onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en heeft alleen een bindende werking voor de provincie zelf.

De ambitie van de provincie Utrecht, zoals omschreven in de PRS, is om de provincie aantrekkelijk te houden om te wonen, werken en recreëren. Hierbij geeft de provincie aan dat de met regiopartijen opgestelde *Strategie Utrecht 2040*²¹ als stip aan de horizon fungeert. De PRS is primair gericht op het ruimtelijke deel (de fysieke leefomgeving).²² Het ruimtelijke beleid van de provincie is gebaseerd op vier pijlers. Het samenspel tussen deze vier pijlers leidt tot twee voor de provincie belangrijke beleidsopgaven.²³ Zie Figuur 2.2.

Pijlers:

Duurzame leefomgeving In 2040 klimaatneutraal en klimaatbestendig. Bij de ruimtelijke ontwikkeling daar nu al rekening mee houden.	Beschermen kwaliteiten Bescherming van het landschap, de cultuurhistorie en de natuur. Deze zijn kwetsbaar en onvervangbaar.
Vitale dorpen en steden Ontwikkeling van wonen en werken vooral in het bestaande stedelijke gebied. Zorgt voor behouden vitale dorpen en steden.	Dynamisch landelijk gebied Kwaliteit en dynamiek van het landelijk gebied behouden. Functies die bijdragen aan behoud van de openheid, kwaliteit en/of beleefbaarheid van het platteland koesteren.

Beleidsopgaven:

Accent op de binnenstedelijke opgave <i>"Wij willen ten minste 2/3 van de woningbouwopgave binnenstedelijk realiseren. Dit sluit aan bij de vraag naar (woningen in) stedelijke woonmilieus, vergroot het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer en vermindert de druk op het landelijk gebied."</i>	Behoud en versterken kwaliteit landelijk gebied <i>"Wij hebben een aantrekkelijk landelijk gebied. We willen deze kwaliteit behouden en versterken, zowel voor het landelijk gebied zelf, als voor het stedelijk gebied."</i>
--	---

Figuur 2.2 - Pijlers en beleidsopgaven in de PRS ²⁴

De pijlers 'Duurzame leefomgeving' en 'Beschermen kwaliteiten' vormen de basis voor de ontwikkelingen in de pijlers 'Vitale dorpen en steden' en het 'Dynamisch landelijk gebied'. Het thema wonen is uitgewerkt onder de pijler Vitale dorpen en steden (paragraaf 6.2 van de PRS). Daarbij is het volgende provinciaal belang benoemd:

²¹ De visie van Strategie Utrecht 2040 heeft betrekking op het gehele beleid van de provincie Utrecht en is te zien als ruimtelijke verbeelding van Utrecht in 2040.

²² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²³ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 8

²⁴ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, pp. 8 en 21 t/m 23

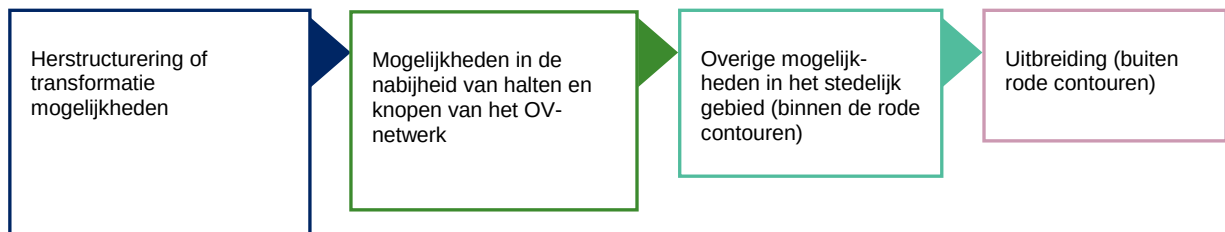
Provinciaal belang bij wonen:

"Bevorderen van binnenstedelijke ontwikkeling - Voldoende ruimte bieden voor het realiseren van een op de behoefte aansluitend aanbod van woningen en woonvoorzieningen"

Verstedelijkingsbeleid

Het verstedelijkingsbeleid van de provincie Utrecht richt zich primair op de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestaand stedelijk gebied. De provincie geeft hierover aan dat 'op die manier onze steden, dorpen en kernen aantrekkelijk [blijven] om te wonen, te werken en te ontmoeten en blijft het landelijk gebied gevrijwaard van onnodige ruimteclaims'.²⁵

In het ruimtelijk beleid maakt de provincie Utrecht gebruik van rode contouren om de begrenzing van het stedelijk gebied aan te geven (zie paragraaf 3.1). Het provinciale beleid sluit aan bij Ladder voor duurzame verstedelijking²⁶. Als het gaat om stedelijke ontwikkelingen hanteert de provincie de volgende voorkeursvolgorde:²⁷



Woningbouwprogramma

In de PRS is een woningbouwprogramma opgenomen.²⁸ De provincie wil hiermee binnenstedelijke ontwikkeling stimuleren en terughoudend zijn ten aanzien van uitbreiding. Echter is wel inzicht nodig of er binnenstedelijk voldoende ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Daarom is het binnenstedelijke deel van het woningbouwprogramma indicatief, gemeenten mogen meer woningen bouwen, en is het aantal woningen dat gebouwd mag worden op locaties buiten de rode contour, gelimiteerd.²⁹

Paragraaf 6.5 van de PRS bevat de stedelijke programma's per regio. Deze programma's, die in overleg met de gemeenten zijn opgesteld, bevatten voor het onderdeel wonen aantallen te bouwen woningen per gemeente tot en met 2028. Hierbij is onderscheid gemaakt naar woningbouw binnen en buiten de rode contouren. Over de stedelijke programma's geeft de provincie aan dat die gezien moeten worden als 'een ambitie [en] niet als een harde opgave waarop we regio's of gemeenten willen afrekenen'. Verderop in de tekst wordt echter aangegeven dat dit niet geldt voor de locaties buiten de rode contouren. De uitbreidingsmogelijkheden zijn qua locatie en aantal woningen benoemd en ook als zodanig opgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV).³⁰ De genoemde binnenstedelijke locaties hebben een 'richtinggevende en illustratieve betekenis', terwijl locaties buiten

²⁵ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 67

²⁶ Voor een toelichting zie Bijlage A.

²⁷ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 67

²⁸ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 69

²⁹ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

³⁰ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

de rode contouren in regels zijn vastgelegd.³¹ Het oorspronkelijke woningbouwprogramma uit de PRS 2013 voorziet in de bouw van 68.000 woningen. Ruim 80% van dit programma zou volgens de provincie gerealiseerd kunnen worden binnen de rode contouren. Om de vier jaar wordt het programma herijkt op basis van de dan bekende gegevens en inzichten. Woningbouwprogramma's van gemeenten, regio's en provincie kunnen van elkaar verschillen en dit kan leiden tot onduidelijkheid.

Het woningbouwprogramma is in de herijkte PRS uit 2016 aangepast. Het totaal aantal nieuwe woningen is echter vanwege PM posten bij twee gemeenten niet duidelijk. In de PRS is aangegeven dat bij het vaststellen van ruimtelijke plannen met woonbestemmingen het aan gemeenten is om de actuele behoefte met recent onderzoek aan te tonen.³²

In de PRS is ook aangegeven dat de stedelijke programma's alleen gaan over de capaciteit en dat 'de realiseerbaarheid van vooral het hoge binnenstedelijke woningbouwprogramma geen sinecure is'. Daarbij is aangegeven dat de provincie, net zoals de regio's en gemeenten, slechts gedeeltelijk invloed kunnen uitoefenen. De provincie wil met de PRS en specifiek de stedelijke programma's vasthouden aan de geformuleerde ambities en daarmee 'urgentie [creëren] voor de binnenstedelijke opgave'.³³

Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling (2016)

In het *Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling 2016* (hierna: Beleidskader BO) beschrijft de provincie haar beleid en haar rol op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling. Het Beleidskader BO volgt uit een herijking van de kadernota Wonen en Binnenstedelijke ontwikkeling 2012-2028.³⁴

Het hoofddoel van de provincie voor de binnenstedelijke ontwikkeling is: 'blijvend aantrekkelijke steden en dorpen waar het goed wonen, werken en ontmoeten is'.³⁵ De visie met betrekking tot wonen is als volgt geformuleerd:³⁶

Visie op het gebied van wonen

"Onze visie is die van een goed functionerende, kwantitatief en kwalitatief evenwichtige woningmarkt. Hierbij sluiten vraag en aanbod naar woningen ook kwalitatief goed op elkaar aan en wordt er gewoond in leefbare, veilige en vitale wijken."

De ambities ten aanzien van wonen en in relatie tot binnenstedelijke ontwikkeling zijn de volgende:³⁷

Ambities op het gebied van wonen

- Realiseren van binnenstedelijke woningbouw
- Het realiseren van een woningaanbod dat aansluit bij de (toekomstige) vraag
- Realiseren en versterken van een goede woonomgeving

³¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 85

³² Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, pp. 69 en 70

³³ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 85

³⁴ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 5

³⁵ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 4

³⁶ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 14

³⁷ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 14

In het Beleidskader BO gaat de provincie ook in op de energietransitie met betrekking tot binnenstedelijke ontwikkeling. De ambities die de provincie op dit onderdeel heeft hebben daarmee ook betrekking op wonen. De ambities zijn als volgt:³⁸

Ambities energietransitie in relatie tot binnenstedelijke ontwikkeling

- Aardgasloze wijken op basis van verduurzaamde warmtenetten of volledig elektrische wijken
- Energieneutrale nieuwbouw
- Verduurzamen van bestaande gebouwen
- Maximale benutting van daken voor zonne-energie

Zie het Beleidskader BO voor meer informatie over de visie en ambities.³⁹

Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (2017)

Het Beleidskader BO is verder uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling 2017* (Uitvoeringsprogramma BO). De provincie geeft aan dat de kern van het Uitvoeringsprogramma BO ligt bij de fysieke ruimte (gebouwen en gebieden) waar mensen wonen, werken en winkelen/ontmoeten. Het toevoegen van (vooral binnenstedelijke) woningen wordt door de provincie gezien als één van de vier meest urgente opgaven in het uitvoeringsprogramma. De provincie verstaat onder 'binnenstedelijk gebied' al het grondgebied dat binnen de rode contouren ligt. Alle steden, dorpen én kernen in de provincie Utrecht vallen hier binnen.⁴⁰

Versnelling in de woningbouwproductie is volgens de provincie noodzakelijk en ook de kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod op de woningmarkt dient volgens de provincie verbeterd te worden. De provincie geeft over deze inzet het volgende aan: "Om een bijdrage te leveren aan onze ambities op de woningmarkt zetten wij stevig in op het vergroten van de woningvoorraad en op een betere afstemming van vraag en aanbod."⁴¹

In het Uitvoeringsprogramma BO is ook het beoogde effect aangegeven:⁴²

Beoogde effect

- In de komende 4 jaar zijn minimaal 16.000 woningen binnenstedelijk gerealiseerd;
- Het aantal huurwoningen op de woningmarkt is substantieel (3%) toegenomen. Daarbij gaat het zowel om uitbreiding van het sociale segment als om het middeldure segment. Dit leidt tot een afname van de zoektijd van woningzoekenden op de huurmarkt.
- Alle Utrechtse gemeenten hebben hun taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders gerealiseerd.
- De vraagsturing op de woningmarkt is versterkt waardoor consumenten grotere inspraak krijgen in het oplossen van de kwalitatieve vraag.

³⁸ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 18

³⁹ Zie pagina's 13, 14 en 18.

⁴⁰ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, pp. 4 en 8

⁴¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 15

⁴² Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, pp. 16 en 17

Om de beoogde effecten te realiseren moeten volgens de provincie vooral anderen aan het werk, omdat de provincie zelf geen woningen bouwt. Aangegeven is dat gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers aan de lat staan om de opgaven op de woningmarkt te realiseren. Om bovenstaande effecten te bewerkstelligen wil de provincie een agenderende, en waar mogelijk een (mede)-regisserende, rol pakken.⁴³

De provincie geeft aan open te staan voor samenwerking met alle Utrechtse gemeenten, groot en klein, en andere partijen (zoals woningcorporaties en ontwikkelaars). Met betrekking tot het toevoegen van woningen geeft de provincie aan zich in de eerste instantie te richten op steden en dorpen met (binnenstedelijke) gebieden waar grote kansen en/of opgaven liggen voor het toevoegen van woningen en/of vergroten van de binnenstedelijke kwaliteit.⁴⁴

Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021

De *Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021* (AAW) is een gezamenlijk product van 123 partijen waarvoor de provincie Utrecht initiatiefnemer is geweest. Het is de uitkomst een co-creatie proces. Het is geen beleidsdocument van de provincie Utrecht en niet door GS of PS vastgesteld.⁴⁵

In februari 2018 is de AAW vastgesteld, waarin gezamenlijke ambities zijn geformuleerd en concrete maatregelen zijn benoemd om de woningbouwproductie te versnellen, om het huursegment te versterken en de doorstroming te vergroten.⁴⁶ In de AAW zijn de volgende ambities opgenomen:⁴⁷



Naast de ambities zijn er voor verschillende onderwerpen acties opgenomen. 'Alle woningbouwlocaties in beeld' is een voorbeeld van een dergelijke actie. Per actie zijn vervolgens activiteiten, een planning en stakeholders opgenomen. Zie de AAW voor een volledig overzicht van de ambities en acties. De provincie is niet bij alle in de AAW genoemde acties betrokken.

De provincie heeft voor de periode tot 2021 een bedrag van vijf miljoen euro beschikbaar gesteld om de gewenste versnelling te kunnen faciliteren (zie par. 3.2).⁴⁸ Naast initiatiefnemer voor de AAW heeft de provincie ook de werkgroepbijeenkomsten georganiseerd en de regierol gevoerd op het schrijven van de agenda.

⁴³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 17

⁴⁴ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 9

⁴⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

⁴⁶ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 3

⁴⁷ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, pp. 9 t/m 11

⁴⁸ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 4

De AAW sluit aan op het Uitvoeringsprogramma BO. Het Uitvoeringsprogramma BO is breder dan de AAW, omdat het ook gaat over werken en winkelen. De AAW gaat alleen over wonen en gaat hier uitgebreider op in.

Koersdocument Omgevingsvisie

In het Koersdocument Omgevingsvisie, dat eind 2018 door PS is vastgesteld, zijn thema's benoemd die een plaats moeten krijgen in de Omgevingsvisie. Voor verschillende thema's, waaronder het thema wonen, is de koers op hoofdlijnen weergegeven. Het Koersdocument is geen vastgesteld nieuw beleid, maar een document dat richting geeft aan de in 2019 op te stellen Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en bijbehorende programma's. Vaststelling hiervan is voorzien voor eind 2020.⁴⁹

2.2 Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen

Bevinding 2

In het beleid is de rol van de provincie op het gebied van wonen toegelicht. De provincie heeft de rollen: reguleren, participeren en stimuleren. De precieze rol die de provincie inneemt bij binnenstedelijke ontwikkeling verschilt per project en situatie.

De instrumenten ten aanzien van wonen komen in meerdere beleidsdocumenten aan de orde, maar een overzicht ontbreekt. De provincie wil niet het instrument maar het knelpunt centraal stellen, daarom is er ook een interne lijst met uitvoeringsinstrumenten. De instrumenten zijn daarbij niet altijd op eenzelfde manier omschreven. Uit de beschikbare informatie heeft de Rekenkamer zelf een overzicht gemaakt van instrumenten om de doelen op het gebied van wonen te realiseren.

Provinciale rol

In het beleid heeft de provincie de invulling van haar rollen op het gebied van wonen uitgewerkt. In de PRS is aangegeven dat de provincie op het gebied van wonen drie rollen heeft:⁵⁰



In de PRV neemt de provincie regels op om duidelijk te maken wat zij op bestemmingsplanniveau nodig acht om het provinciaal belang te borgen.⁵¹ Als het gaat om de *kwaliteit* van het stedelijk gebied⁵² geeft de provincie aan dat deze locatie-afhankelijk is en dat dit primair tot het domein van de gemeenten behoort. Het stimuleren en faciliteren van gemeenten om deze kwaliteit te realiseren ziet de provincie hierbij als haar rol. De provincie wil dit doen door de inzet van middelen, capaciteit en expertise. Daarnaast wil de provincie participeren op 'locaties waarbij dit nodig is'.⁵³

In het Beleidskader BO gaat de provincie in op haar rollen bij binnenstedelijke ontwikkeling. De provincie richt zich op vastgoed en de openbare ruimte en is alleen betrokken als de stedelijke functies wonen, werken en/of

⁴⁹ Provincie Utrecht (2018), Koersen met kwaliteit, pp. 3 t/m 5

⁵⁰ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 71

⁵¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 28

⁵² Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bebouwingsdichtheden, stedenbouwkundige opzet, aandacht voor (cultuur)historie en het bodem- en watersysteem en over identiteit.

⁵³ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, pp. 68 en 71

winkelen aan de orde zijn. De provincie is hierin zowel actief als passief. Actief omdat het zoekt naar ontwikkelingen die passen bij de provinciale doelen, en passief omdat de provincie ook een loket wil zijn voor partijen die binnenstedelijk willen ontwikkelen.⁵⁴ Binnenstedelijke ontwikkelingen vragen volgens de provincie om samenwerking tussen betrokken partijen zoals overheden, bedrijven en inwoners. De provincie ziet zichzelf als een partner in dergelijke samenwerkingen, waarbij de specifieke rol van de provincie situationeel is en afhangt van de fase waarin het project zich bevindt. Woorden die volgens de provincie passen bij haar stimulerende en faciliterende rol zijn: aanjagen, stimuleren, ondersteunen, versnellen, opschalen, herhalen, verbinden en (kennis)delen.⁵⁵

In het Uitvoeringsprogramma BO geeft de provincie aan dat binnenstedelijke ontwikkelingen vragen om maatwerkondersteuning en flexibiliteit. Ten aanzien van wonen wil de provincie zich vooral richten op:⁵⁶

- Woningmarktonderzoek,
- Sociale huur,
- Urgente huisvestingopgaven,
- Middeldure huur,
- Innovatie,
- Regionale afstemming, en
- Vernieuwend Opdrachtgeverschap.

Voor een toelichting op bovenstaande punten zie het [Uitvoeringsprogramma BO](#).⁵⁷

De provincie heeft in gesprek met de Rekenkamer aangegeven het belangrijk te vinden om op het gebied van wonen nauw op te trekken met het Rijk. Zij ziet daarin een belangrijke rol voor provincies als schakelfunctie tussen gemeenten en lobby richting het Rijk. Provincies zouden hierbij, ondanks dat de problematiek per provincie kan verschillen, gezamenlijk kunnen optrekken.⁵⁸

Instrumenten

Als het gaat om binnenstedelijke ontwikkeling kiest de provincie voor een benadering waarbij gestart wordt vanuit het knelpunt. Zo is aangegeven dat op het moment een gemeente of een andere partij om ondersteuning vraagt de provincie met deze partij in gesprek gaat. In het gesprek wordt het knelpunt of achterliggende probleem, de (mogelijke) rol voor de provincie en de bijdrage aan de provinciale doelen besproken. Deze manier van werken vraagt volgens de provincie om flexibiliteit. De provincie wil meebewegen met de markt en 'tijdig inspelen op datgene waar op dat moment behoefte aan is'. De provincie noemt dit het 'maatwerk instrumentarium'.⁵⁹

⁵⁴ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, pp. 4 en 6

⁵⁵ Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 21

⁵⁶ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, pp. 17, 18 en 22

⁵⁷ Zie pagina's 17 en 18.

⁵⁸ Provincie Utrecht, bestuurlijk interview, 31 oktober 2019

⁵⁹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 22

De uitgangspunten voor de werkwijze van het Uitvoeringsprogramma BO zijn als volgt:

Uitgangspunten werkwijze Uitvoeringsprogramma BO	
Focus op kansrijke gebieden en urgente thema's	
▪ Maatwerk en flexibiliteit	
▪ De opgave centraal	
▪ Concrete knelpunten als uitgangspunt	
▪ Aanjagen en kansen pakken	
▪ Innovatief en vraaggericht	
▪ In co-creatie en als partner	

De instrumenten met betrekking tot binnenstedelijke ontwikkeling zijn in het Uitvoeringsprogramma BO opgenomen en toegelicht.⁶⁰

In de AAW zijn specifiek voor wonen acties opgenomen waarbij de provincie ook als stakeholder is benoemd. Deze acties zijn in de meeste gevallen ook te kwalificeren als instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn het (laten) uitvoeren van locatieonderzoeken en het organiseren van netwerkbijeenkomsten.⁶¹

Naast de instrumenten in het Uitvoeringsprogramma BO, de acties in de AAW heeft de ambtelijke organisatie een lijst met uitvoeringsinstrumenten opgesteld. Deze lijst die intern gehanteerd wordt heeft als doel om meer duidelijkheid te krijgen over de verschillende termen die gebruikt worden. Daarnaast dient deze lijst ervoor te zorgen dat alle betrokken ambtenaren dezelfde mate van informatie hebben over de mogelijkheden zodat zo goed mogelijk met de aanvragers (gemeenten) kan worden meegedacht. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het Beleidskader BO, het Uitvoeringsprogramma BO en de Uitvoeringsverordening Subsidie BO⁶² leidend zijn, omdat deze documenten door GS of PS vastgesteld zijn.⁶³

Vanuit de provincie is aangegeven dat het een bewuste keuze is om de lijst van uitvoeringsinstrumenten niet naar buiten te brengen. Het is volgens de provincie niet de bedoeling om een soort menukaart aan te bieden waarvan partijen een instrument kunnen kiezen, omdat de focus op het daadwerkelijk knelpunt hierdoor kan verminderen. De provincie wil niet het instrument maar het knelpunt centraal stellen, waarbij de provincie de betreffende partij kan helpen door bij dat specifieke probleem een oplossing te zoeken. Het nadeel is volgens de provincie dat het daardoor soms ook wel een zoektocht is. Het is vaak makkelijker gebruik te maken van een uitgeschreven instrument, dan uitpluizen wat het daadwerkelijke knelpunt is waardoor een specifiek project stopt.⁶⁴

Op basis van het Uitvoeringsprogramma BO, de acties in de AAW, de interne lijst met uitvoeringsinstrumenten 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. Zie Tabel 2.1 voor een overzicht van de instrumenten. Zie Bijlage A voor een toelichting per instrument.

⁶⁰ Zie pagina's 22 t/m 29.

⁶¹ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, pp. 13 en 21

⁶² Zie paragraaf 3.1 en het overzicht [Rolverdeling bij wonen](#).

⁶³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

⁶⁴ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

Tabel 2.1 - Overzicht instrumenten met betrekking tot wonen

Categorie	Instrumenten
Regelgeving	Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)
<i>Beleidsdoorwerking vooraf</i>	Inpassingsplan
	Proactieve aanwijzing
	Formeel vooroverleg
<i>Beleidsdoorwerking achteraf</i>	Zienswijze
	Reactieve aanwijzing
	Beroep
Stimuleren woningmarkt	Uitvoeringsverordening Subsidie BO. Onder andere: ▪ Deskundigensubsidie ▪ Subsidie uitplaatsing hinderlijke bedrijvigheid ▪ Garantstellingen ▪ Voorfinanciering ▪ Financiële prikkel
	Expertise netwerk (voorheen FINC en wasstraat duurzaamheid)
	Buitenboord motors
	Eigen opdrachten
	Pilots
	Versnellingsteam (zoals omschreven in de AAW)
	Aanjaagteam doorstroming (zoals omschreven in de AAW)
	Symposium en Platform Aanpak Kantoren Transformatie (PAKT)
	Masterclasses organiseren
	Communities of Practice
	Netwerkbijeenkomsten Woningmarkt (bijv.: "Het grote verbindingsdebat")
	Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt
	Brochure "Het beste van twee werelden"
	Challenges
Afstemming en overleg	Overleggen met gemeenten en regio's
Onderzoek en monitoring	Planmonitor
	Woningmarktmonitor
	Kantorenmonitor
	StaatvanUtrecht (wonen en woningbarometer)
	Locatieonderzoeken (omschreven in de AAW)
	Analyse van knelpunten bij woningbouwprojecten (omschreven in de AAW)
	Onderzoek Wonen in de provincie Utrecht
	Onderzoek doorstroming

| 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.

3.1 Regelgeving

Bevinding 3

De provincie stelt, als doorwerking van de structuurvisie, met een provinciale ruimtelijke verordening regels die gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. De verordening is een logische juridische vertaling van het omschreven woonbeleid en de provinciale doelen op het gebied van wonen.

Ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied maakt de provincie in haar ruimtelijk beleid gebruik van rode contouren als begrenzing van het stedelijk gebied. Het aantal woningen dat gebouwd mag worden op locaties buiten de rode contour is door de provincie gelimiteerd. Overige RO-instrumentarium zoals zienswijzen of aanwijzingen worden zelden door de provincie toegepast voor woonlocaties.

De gemeenten die de Rekenkamer heeft gesproken vinden het belangrijk dat de provincie zich inzet voor het behoud van ruimtelijke kwaliteit en bescherming van het landelijk gebied, maar ervaren het bijbehorend instrument, het verstedelijkingsverbod voor het landelijk gebied buiten de rode contouren, als beperkend. Meerdere gemeenten erkennen dat er recentelijk wel meer ruimte is ontstaan om de rode contouren ter discussie te stellen. Ten aanzien van het indicatieve woningbouwprogramma in de PRS geven meerdere gemeenten aan dat de gehanteerde cijfers niet actueel zijn en er behoefte is aan plannen voor de lange termijn. Meerdere gemeenten wensen hiervoor meer vergezichten van de provincie voor de periode na 2028.

Werkwijze provincie Utrecht

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS), herijkt in 2016, staat wat de provincie Utrecht de komende jaren samen met haar partners wil bereiken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Bij deze PRS is een Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) gemaakt.⁶⁵ Deze verordening zorgt voor de doorwerking van de structuurvisie naar de gemeenten. De PRV bevat daarvoor algemene regels die gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. Hiertoe behoren onder andere regels ten aanzien van toekomstige woonlocaties.⁶⁶ In het ruimtelijk beleid maakt de provincie, in aanvulling op de (Rijks) Ladder voor duurzame verstedelijking gebruik van rode contouren om de begrenzing van het stedelijk gebied aan te geven. Deze bebouwingscontouren worden gebruikt om ruimtelijk restrictief beleid te voeren en geven ruimtelijke kaders aan gemeenten. Met de rode contouren voert de provincie de regie over ruimtelijke ontwikkelingen.⁶⁷ De Wro biedt de provincie mogelijkheden om het ruimtelijke beleid te realiseren en handhaven.⁶⁸

⁶⁵ Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl

⁶⁶ Provincie Utrecht, e-mails, 20 februari en 14 maart 2019

⁶⁷ Rigo Research & Advies (2013), Provinciaal woningbouwbeleid, p. 12

⁶⁸ Zie ook het overzicht [Rolverdeling bij wonen](#).

Rode contouren

De provincie Utrecht heeft regelgeving vastgesteld ter behoud van de ruimtelijke kwaliteit en de bescherming van het landelijk gebied. In het ruimtelijk beleid maakt de provincie gebruik van rode contouren om de begrenzing van het stedelijk gebied aan te geven. Samenvattend gaat het bij contouren om een grens die getrokken is en waarbij in de verordening is aangegeven wanneer buiten de grens gebouwd kan worden. De ruimte voor verstedelijking wordt op die manier afgebakend. De provincie heeft de regie, omdat deze besluit tot het al of niet in de PRV opnemen van een toekomstige woonlocatie.⁶⁹ Het aantal woningen op locaties buiten de rode contour is gelimiteerd. Binnen de rode contouren geldt er geen limiet. De rode contouren gelden voor de provincie als een belangrijk instrument: ze dragen bij aan het handhaven van de kwaliteit van het landelijk gebied en ondersteunen het realiseren van de binnenstedelijke ambities.⁷⁰ Zie Kader 3.1 voor de uitgangspunten van de rode contouren.

Kader 3.1 - Uitgangspunten rode contouren

Voor de rode contouren hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- Voor alle kernen (met een ondergrens van 5 ha) neemt de provincie een gesloten rode contour op.
- Per regio en per gemeente heeft de provincie een programma voor wonen en werken. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar binnenstedelijke opgave (binnen rode contour) en uitbreiding (daarbuiten).
- De uitbreidingslocaties waarover al een ontwerp-planologisch besluit is genomen, legt de provincie binnen de rode contour. Binnen de rode contour hebben gemeenten beleidsvrijheid, met inachtneming van de PRV.
- De voortgang van de uitvoering van de stedelijke programma's wordt jaarlijks gemonitord. Elke vier jaar vindt een herijking plaats van de stedelijke programma's, waarbij ook de rode contouren geactualiseerd worden.

Bron: Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 68

Het provinciale beleid en de regels voor de kernrandzone, het landelijk gebied dat aansluit op de rode contour, bieden de mogelijkheid voor verstedelijking buiten de contour als daar ruimtelijke kwaliteitsverbetering tegenover staat. De gemeente dient te onderbouwen op welke wijze de ontwikkeling bijdraagt aan deze verhoging van kwaliteit, bij voorkeur via een integrale visie. Deze ontwikkelingen worden meegenomen bij een vierjaarlijkse herijking van de contouren. Als gemeenten een urgente opgave niet binnen hun huidige stedelijke gebied en aangewezen uitbreidingslocaties kunnen accommoderen, en de algemene regels voor de kernrandzone niet kunnen worden toegepast, wil de provincie in dialoog met deze gemeenten een oplossing zoeken. Zo nodig en mits ruimtelijk aanvaardbaar werkt de provincie mee aan het opnemen van een nieuwe locatie middels een herziening van de PRS/PRV.⁷¹

Het rode contouren beleid van de provincie gaat in principe verder dan de zogenaamde Ladder voor duurzame verstedelijking; de provincie Utrecht blijft met de contouren een sturende rol in het bovengemeentelijk ruimtelijk beleid vervullen. Zie voor een toelichting van de Ladder, het overzicht [Rolverdeling bij wonen](#). Om een indruk te krijgen van de verdeling van ruimte in de provincie Utrecht is in Kader 3.2 aangegeven hoeveel ruimte verschillende functies innamen in 2000 en 2015. Ook is de toename in deze periode aangegeven.

⁶⁹ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

⁷⁰ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 68

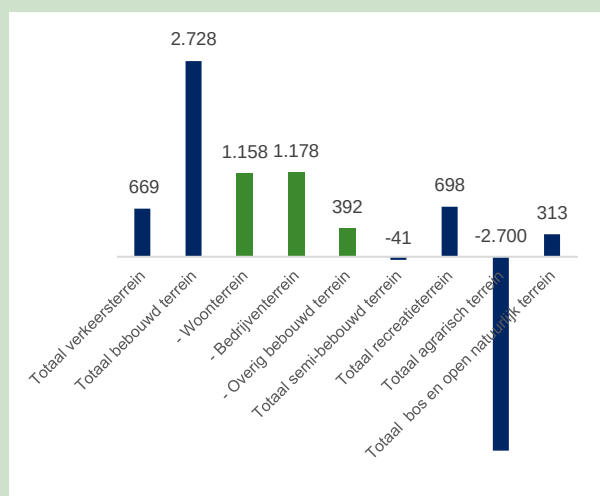
⁷¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 69

Kader 3.2 – Bodemgebruik Utrecht in 2000, 2015 en de toename tussen 2000 en 2015 (in ha)

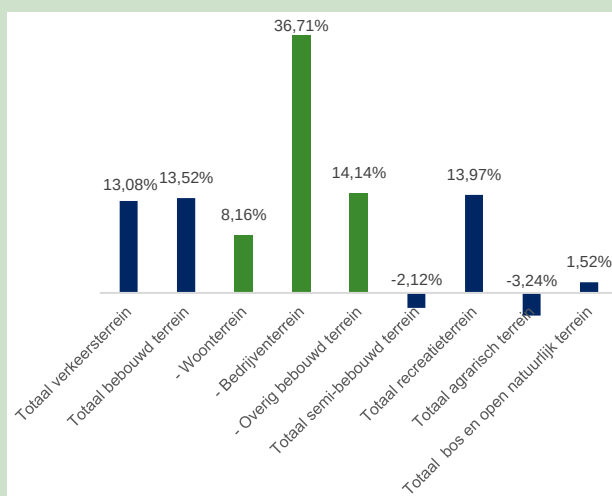
	2000		2015		Toename 2000 – 2015	
Totaal (excl. binnen en buitenwater)	136.157		137.825		1.668	1,23%
▪ Totaal verkeersterrein	5.115	3,76%	5.784	4,20%	669	13,08%
▪ Totaal bebouwd terrein	20.181	14,82%	22.909	16,62%	2.728	13,52%
- Woonterrein	14.198	10,43%	15.356	11,14%	1.158	8,16%
- Bedrijventerrein	3.209	2,36%	4.387	3,18%	1.178	36,71%
- Overig bebouwd terrein	2.774	2,03%	3.166	2,30%	392	14,14%
▪ Totaal semi-bebouwd terrein	1.935	1,42%	1.894	1,37%	-41	-2,12%
▪ Totaal recreatieterrein	4.997	3,67%	5.695	4,13%	698	13,97%
▪ Totaal agrarisch terrein	83.272	61,16%	80.572	58,46%	-2.700	-3,24%
▪ Totaal bos en open natuurlijk terrein	20.658	15,17%	20.971	15,22%	313	1,52%

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 is dit 58,46% van het totale bodemgebruik. Daar tegen afgezet is het aandeel woonterrein in 2015 met 11,14% relatief klein. Het bodemgebruik voor woonterrein is tussen 2000 en 2015 met 1.158 hectare toegenomen. In absolute aantallen is dit iets minder dan bij bedrijventerreinen (1.178 ha), maar relatief gezien is de toename kleiner (8,16% woonterrein, ca. 36,71% bedrijventerrein). In totaal gezien is de toename van het bebouwd terrein tussen 2000 en 2015 ten koste gegaan van het agrarisch terrein. Het recreatieterrein en het bos en open natuurlijk terrein zijn in dezelfde periode ook toegenomen.

Reflectie gemeenten op het rode contourenbeleid

De gemeenten en regio's met wie de Rekenkamer heeft gesproken gaven aan het belangrijk te vinden dat de provincie zich actief opstelt in de bescherming van de schaarse buitenstedelijke gebieden en natuur in Utrecht, maar geven daarbij ook aan dat het verbod op uitbreiding buiten de rode contouren en de aangewezen uitbreidingslocaties als beperkend wordt ervaren.⁷² Het rode contouren beleid wordt bovendien beschreven als restrictief en knellend, waarbij de gesproken gemeenten het gevoel hebben dat er vanuit de provincie wantrouwen heerst richting gemeenten door te bepalen waar zij mogen bouwen. Het lijkt er volgens een van de gesprekspartners daardoor op dat de provincie denkt dat gemeenten zelf geen goede afweging kunnen maken over waar er binnen een gemeente gebouwd zou kunnen worden. "De provincie lijkt zich genoodzaakt te voelen om dit te borgen door middel van de rode contouren, terwijl dit juist iets is wat uitermate geschikt is om lokaal de afweging te maken waar gemeenten hun woningbouwopgave het beste kunnen laten landen."⁷³ Gemeenten in de regio Utrecht geven aan dat de provincie streng is in de toepassing van het verstedelijkingsverbod buiten de rode contouren terwijl de woningvoorraad overal knelt.⁷⁴

Ondanks dat de rode contouren als knellend worden ervaren merken meerdere gemeenten ook op dat er op dit moment gesprekken plaatsvinden waarin wat meer ruimte ontstaat om ook buiten de contouren te bouwen.⁷⁵ Ook met de komst van de omgevingsvisie is het onderwerp een bespreekpunt geworden.⁷⁶ In het coalitieakkoord "Nieuwe energie voor Utrecht" (2019) geven de coalitiepartijen aan dat voor bouwen buiten de rode contour bij kleine kernen in 2019 een nieuwe systematiek wordt ontwikkeld.⁷⁷ Bij het te ontwikkelen afwegingskader voor bouwen buiten de rode contour, ingebracht door middel van de motie Duidelijkheid over randvoorwaarden bouwen buiten de rode contour (2019), worden naar voorkeur van PS kleine gemeenten betrokken om dit afwegingskader zo vorm te geven dat dit kan dienen als bouwsteen voor de omgevingsvisie en -verordening.⁷⁸

Ten behoeve van de Omgevingsvisie heeft de provincie Utrecht de werking van de huidige rode contouren systematiek met begrenzing van stedelijk gebied nader bekeken en meningen daarover verzameld. De provincie heeft op basis van ervaringen en signalen van gemeenten en burgers een (interne) lijst van plus- en minpunten opgesteld.⁷⁹

Gemeenten reflecteren op de woningbouwprogrammering in de PRS

In de PRS is een indicatief woningbouwprogramma opgenomen waarbij per regio stedelijke programma's zijn opgenomen (zie ook paragraaf 2.1).⁸⁰ Hierbij is onderscheid gemaakt naar woningbouw binnen en buiten de rode contouren. Over de stedelijke programma's geeft de provincie aan dat die gezien moeten worden als een ambitie en niet als een harde opgave waar gemeenten op afgerekend kunnen worden, deze hebben een 'richtinggevende en illustratieve betekenis'. Dit geldt niet voor locaties buiten de rode contouren, deze zijn in regelgeving vastgelegd.⁸¹ Het oorspronkelijke woningbouwprogramma uit de PRS 2013 voorziet in de bouw van 68.000 woningen. Het woningbouwprogramma is in de herijkte PRS 2016 aangepast.⁸²

⁷² Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019, Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019, Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

⁷³ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

⁷⁴ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

⁷⁵ Regio Amersfoort, interview, 13 juni 2019 & Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

⁷⁶ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

⁷⁷ Provincie Utrecht (2019), Coalitieakkoord Nieuwe energie voor Utrecht, p 21

⁷⁸ Provincie Utrecht (2019), Motie Duidelijkheid over randvoorwaarden bouwen buiten de rode contour

⁷⁹ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

⁸⁰ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 69

⁸¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 85

⁸² Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, pp. 69 en 70

Gemeenten hebben in gesprek met de Rekenkamer gereflecteerd op deze indicatieve programmering en meerdere gemeenten geven aan dat de provincie niet stuurt op de in de PRS opgenomen cijfers. In een van de gesprekken is aangegeven dat zolang het om binnenstedelijke bebouwing gaat gemeenten in de praktijk vaak veel meer kunnen bouwen dan in de PRS staat vermeld.⁸³ Daarnaast hebben meerdere gemeenten aangegeven dat de cijfers in de PRS niet actueel zijn en er bovendien behoefte is aan plannen voor de lange termijn, omdat - zoals het nu lijkt - voldoende plancapaciteit beschikbaar is om het in de PRS genoemde aantal woningen tot 2028 te bouwen. Dit zijn de plannen waar de gemeenten nu mee bezig zijn.⁸⁴ Meerdere gemeenten geven aan behoefte te hebben aan vergezichten voor de periode na 2028.⁸⁵

Over de cijfers in de PRS heeft een gemeente aangegeven dat deze door de rechter bij een uitspraak over een uitbreiding wel als grens zijn gehanteerd. Bij de toetsing van de ladderonderbouwing gelden de cijfers die in de PRS genoemd worden als maximumgrens, waardoor de voorgenomen uitbreiding ineens niet mogelijk bleek.⁸⁶

Een generieke evaluatie van de huidige PRS / PRV zal, als onderdeel van alle provinciale regelgeving voor de leefomgeving, plaatsvinden in het kader van het opstellen van de Omgevingsvisie en -verordening. Die evaluatie zal zich dan vooral richten op harmonisatie van de regels en op actualisatie in verband met nieuwe (beleids)ontwikkelingen. Op het gebied van wonen zal dan ook worden gekeken naar de rode contouren systematiek en de wijze waarop de uitzonderingen daarop worden geregeld. Tot nu toe heeft de evaluatie van de PRV zich beperkt tot een beleidsneutrale zoektocht naar foutjes, zoals verkeerde verwijzingen, onduidelijke formuleringen en gewenste harmonisatie van regelgeving. In de tweede partiele herziening van de PRS en de PRV zijn deze punten gecorrigeerd. De aanpassingen hebben echter nauwelijks betrekking gehad op wonen.⁸⁷

Inzet RO Instrumentarium

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt provincies mogelijkheden om het ruimtelijke beleid te kunnen realiseren en handhaven.⁸⁸ Formele provinciale instrumenten, zoals een zienswijze, een aanwijzing (proactief of reactief) of een inpassingsplan zijn in de periode 2016-2018 zelden door de provincie toegepast voor woonlocaties. Dit geldt voor zowel bestaande als nieuwe locaties.⁸⁹ Wel zijn nieuwe woonlocaties buiten de rode contouren nadrukkelijk in de provinciale regels vastgelegd. De provincie geeft aan dat gemeenten niet snel bestemmingsplannen voor nieuwe woonlocaties in procedure brengen die in strijd zijn met het provinciaal beleid.⁹⁰

⁸³ Regio Amersfoort, interview, 13 juni 2019

⁸⁴ Regio Amersfoort, interview, 13 juni 2019 & Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

⁸⁵ Regio Amersfoort, interview, 13 juni 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

⁸⁶ Regio Amersfoort, interview, 13 juni 2019

⁸⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

⁸⁸ Eerste Kamer (2006), Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), 28 916, nr. C, p. 3

⁸⁹ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

⁹⁰ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

3.2 Stimuleren woningmarkt

Bevinding 4

Met de Uitvoeringsverordening Binnenstedelijke ontwikkeling is de provincie in staat om projecten financieel te ondersteunen. Het beschikbare budget (€ 10 mln.) wordt op basis van maatwerk flexibel ingezet. Er zijn weinig harde criteria om in aanmerking te komen voor subsidie.

Meerdere gemeenten maken gebruik van de financiële ondersteuning en geven aan dat het instrument effectief is. De beperkte harde criteria om in aanmerking te komen voor ondersteuning en de constructieve opstelling van de provincie worden gewaardeerd.

Daarnaast heeft de provincie met een expertise netwerk, buitenboordmotoren en een nader in te richten versnellingssteam en aanjaagteam doorstroming een divers instrumentarium betreffende de inzet en ontwikkeling van expertise. De kern hierbij is telkens maatwerk: de provincie zoekt per vraag of thema naar de meest optimale ondersteuning of verdieping. Gemeenten waarderen het provinciale aanbod van expertise maar zijn niet met alle instrumenten bekend.

De provincie stimuleert de woningmarkt ook door de opgedane kennis van expertiseontwikkeling breder uit te dragen en te delen. Dit doet de provincie onder andere in masterclasses, netwerkbijeenkomsten en *challenges*. Challenges zijn daadwerkelijke wedstrijden; het project dat de meeste voortgang boekt, wint een prijs.

Werkwijze provincie Utrecht

De kern van het huidige Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (BO) ligt volgens de provincie bij de fysieke ruimte (gebouwen en gebieden) waar mensen wonen, werken en winkelen/ontmoeten.⁹¹ De provincie bouwt zelf geen woningen en geeft daarom aan dat vooral anderen aan het werk moeten. Aangegeven is dat gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers aan de lat staan om de opgaven op de woningmarkt te realiseren.⁹² Om de woningmarkt te stimuleren zet de provincie een uiteenlopend instrumentarium in. Daarin kan een onderscheid worden gemaakt in financiële stimuleringsmaatregelen (zoals subsidies), stimuleringsmaatregelen door de inzet van expertise (expertisenetwerk) en stimuleringsmaatregelen die resulteren in kennisoverdracht, uitwisseling van expertise en netwerking. Bij deze laatste categorie kan gedacht worden aan masterclasses. Bij de uitvoering van deze instrumenten staat telkens dezelfde aanpak centraal zoals eerder besproken bij het Beleidskader BO, namelijk aandacht voor flexibiliteit en maatwerk.⁹³

Woningmarkt financieel stimuleren

Met de Uitvoeringsverordening Binnenstedelijke ontwikkeling (2017) is de provincie in staat om projecten financieel te ondersteunen. Dit kan gaan om activiteiten in gebieden (integrale gebiedsontwikkeling), of projecten en activiteiten op thema's. Hoewel eerst wordt gekeken naar andersoortige oplossingen dan subsidiëren (zoals inzet van expertise en kennisoverdracht), is het geven van financiële ondersteuning een belangrijk onderdeel van het Uitvoeringsprogramma BO. Het merendeel van het programmabudget wordt via de Uitvoeringsverordening Binnenstedelijke ontwikkeling ingezet om projecten te ondersteunen.⁹⁴

⁹¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 15

⁹² Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 17

⁹³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 22

⁹⁴ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 22

Deze uitvoeringsverordening vormt de juridische basis voor de uitvoering van het Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling en bijbehorend Uitvoeringsprogramma 2017–2021.⁹⁵ Het is een uitvoeringsprogramma op hoofdlijnen, waarmee de provincie op basis van maatwerk het beschikbare budget zo efficiënt mogelijk in wil zetten. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage, wordt gekeken naar:⁹⁶

- de absolute hoogte van de gevraagde subsidie;
- het percentage dat de subsidie vormt van de totale kosten van het project;
- het percentage dat de gevraagde subsidie vormt van het totale beschikbare programmbudget, en
- de mate waarin het project bijdraagt aan het behalen van de programmadoelen ten opzichte van elkaar bekeken.

Onder “subsidie” via de verordening BO verstaat de provincie Utrecht elke bijdrage waar een andere partij (zoals een gemeente, woningcorporatie, burgercollectief et cetera) voordeel van ondervindt. Dus niet alleen “platte subsidie” in de vorm van daadwerkelijke financiële bijdrage vallen onder deze term, maar ook garantstellingen, inleg in revolverende fondsen, voorfinanciering of inzet van expertise c.q. deskundigheid. Traditionele financiële bijdragen worden indien dit de beste oplossing blijkt te zijn, voor een specifiek knelpunt ook verstrekt.⁹⁷ Aanvragen kunnen het gehele kalenderjaar worden ingediend, gedurende de looptijd van het Uitvoeringsprogramma (2017 - 2021).⁹⁸

Om in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning moet een project bijdragen aan minimaal één van de drie provinciale ambities voor het binnenstedelijk gebied.⁹⁹ Omdat wordt uitgegaan van ondersteuning op basis van maatwerk geldt in de regel geen maximaal bedrag. Voor de inzet van langdurige externe deskundigheid bij gemeenten geldt in principe een maximum van 50% van de daadwerkelijke kosten (gedurende 12 maanden). Met de ophoging van het subsidieplafond in december 2018 is dit harde criterium van 50% vervallen. Dit is nog wel het uitgangspunt, met name om het commitment van de ontvangende partij te garanderen.¹⁰⁰

In de praktijk uit zich dit als volgt:

- In de uitvoeringsverordening wordt gewerkt met één subsidieplafond zonder deelbudgetten. Ook zijn er geen gedetailleerde vaststaande criteria voor aanvragen en is er geen gelimiteerd aantal instrumenten. Maatwerk is het uitgangspunt. Het hanteren van één formeel subsidieplafond betekent overigens niet dat er geen globale verdeling van het beschikbare budget is over de gebieden en thema's. Dit zijn echter richtlijnen; bij veranderende omstandigheden of urgentie kunnen middelen daar ingezet worden waar het effect en de efficiëntie het hoogst is.¹⁰¹
- Uitgangspunt is om in co-creatie samen met de aanvragers en andere stakeholders en eventueel externe deskundigen, te zoeken naar de meest slimme én optimale manier om een project tot realisatie te brengen. Hierbij wordt gekeken naar slimme financieringsconstructies in plaats van omvangrijke (platte) (financiële) bijdragen. Met 'slim' worden bijvoorbeeld voorfinanciering en/of revolverende fondsen bedoeld. Of bijvoorbeeld de inzet van deskundigheid binnen een (gemeentelijke) organisatie voor een langere periode.¹⁰²

⁹⁵ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 22

⁹⁶ Uitvoeringsverordening subsidie Binnenstedelijke ontwikkeling provincie Utrecht

⁹⁷ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 23

⁹⁸ Art. 4 Uitvoeringsverordening subsidie Binnenstedelijke ontwikkeling provincie Utrecht

⁹⁹ Drie provinciale ambities voor het binnenstedelijk gebied: Een aanbod van stedelijke milieus die zowel kwalitatief als kwantitatief passen bij de vraag, toekomstbestendige binnenstedelijke kwaliteit, optimaal gebruik van binnenstedelijke ruimte.

¹⁰⁰ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 22

¹⁰² Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 23

- Ten slotte kijkt de provincie naar de mate waarin het betreffende project bijdraagt aan de ambities uit het Beleidskader BO in relatie tot de investering die gevraagd wordt. Ook is de bijdrage van anderen aanwezig bij de afweging. De provincie draagt in principe alleen bij als andere partijen ook energie, tijd en/of middelen inzetten.¹⁰³

Het subsidieplafond van € 6 miljoen voor de periode van het Uitvoeringsprogramma (2017-2020) is in december 2018 opgehoogd met € 4 miljoen. In een door de provincie aan de Rekenkamer overhandigd overzicht van verstrekte subsidies in de periode 2016 – 2018 is te zien dat in deze periode veelvuldig gebruik is gemaakt van het instrument, zowel in de vorm van een subsidieverlening als in de vorm van een lening / voorfinanciering of garantstelling.¹⁰⁴ De toegekende bedragen en de daarbij behorende projecten lopen sterk uiteen.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de totale bedragen aan verstrekte subsidies, leningen en garantstellingen vanaf de inwerkingtreding van de subsidieregeling. Daarbij valt op dat de provincie in de periode tot 2018 voor een groot deel van het beschikbare budget garant stond voor drie grote projecten. De subsidieverleningen betreffen kleinere bedragen aan meerdere aanvragers.

Tabel 3.1 – Verstrekte verleningen (mei 2017 t/m dec. 2018) - Uitvoeringsprogramma 2017-2021¹⁰⁵

Bestemming WBO BO Verleningen	Bedrag
Subsidieverlening	€ 1.881.740
Lening ^a	€ 25.000
Garantstellingen ^b	€ 2.193.750

a) Voorfinanciering van ontwikkelkosten, gekoppeld aan een verlening

b) De garantstellingen drukken niet volledig op het subsidieplafond, want deze vallen in principe in de loop de tijd vrij

De provincie heeft aangegeven dat het een bewuste keuze is om weinig harde criteria voor subsidie in de verordening op te nemen; indien partijen bijdragen aan de hoofdambitie en de aangegeven thema's dan kan de partij bij de provincie terecht om samen te kijken wat er nodig is om het project van de grond te laten komen.¹⁰⁶ Na een verkennend gesprek wordt beoordeeld of ondersteuning nodig en mogelijk is.¹⁰⁷ Meerdere gemeenten waarmee de Rekenkamer heeft gesproken ervaren deze werkwijze als effectief. "Doordat de provincie niet rigide vast zit in regeltjes, is het niet lastig om een aanvraag voor elkaar te krijgen. Juist de werkwijze waarbij maatwerk wordt toegepast heeft ons als gemeenten verder geholpen."¹⁰⁸ In een ander gesprek is aangegeven dat de provincie prettig meebeweegt richting een oplossing. Als voorbeeld wordt genoemd dat de provincie ten tijde van de woningbouwcrisis gemeenten heeft gesteund in de vorm van garantstellingen om projecten los te trekken. De subsidieverordening is door een gemeente getypeerd als een soort 'duizenddingen-doekje'. De provincie is geneigd om de verordening voor veel onderwerpen in te zetten, gemeenten kunnen er gemakkelijk gebruik van maken en het is een instrument voor veel kleine en grote financiële vraagstukken.¹⁰⁹ Ook over het gebruiksgemak van de subsidiemogelijkheid zijn positieve geluiden; de aanvraagprocedure is helder, laagdrempelig en doelgericht.¹¹⁰ Op haar website schrijft de provincie ten slotte dat zij graag in persoonlijk gesprek gaat met

¹⁰³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 23

¹⁰⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁰⁵ Provincie Utrecht, e-mail, 10 juli 2019

¹⁰⁶ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁰⁷ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

¹⁰⁸ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹⁰⁹ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹¹⁰ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

gemeenten om te komen tot een optimale ondersteuningsvorm.¹¹¹ Meerdere gemeenten herkennen deze aanpak en juichen deze vraaggerichte werkwijze toe.¹¹²

Stimuleren woningmarkt door expertise inzet

Naast het financieel ondersteunen van projecten, stimuleert de provincie de woningmarkt ook door expertise in te zetten. Volgens de provincie is de inzet van financiële middelen alleen onvoldoende om de ambities op het gebied van wonen te realiseren en is ontwikkeling van expertise nodig om de projecten daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.¹¹³ In Tabel 3.1 valt onder *subsidieverlening* ook veelvuldig de inzet van deskundigheid op basis van cofinanciering, bijvoorbeeld voor het tijdelijk aantrekken van gespecialiseerde projectleiders.¹¹⁴ Hieronder wordt dieper ingegaan op de verschillende instrumenten ten aanzien van expertise inzet.

De provincie kijkt in het **Expertise netwerk** (voorheen FINC en Wasstraat duurzaamheid) samen met experts in werksessies naar specifieke oplossingen op het moment dat partijen bij de provincie komen met een probleem. Deze vorm van expertise inzet is volgens de provincie gebaseerd op maatwerk; de vraag staat centraal, niet de werkwijze van het netwerk. De provincie heeft aangegeven per vraag naar de meest optimale ondersteuning te zoeken.¹¹⁵

- **FINC** was een netwerk van experts vanuit verschillende disciplines (planeconomisch, financieel, juridisch, fiscaal, gebieds- en planontwikkeling) die zich bogen over complexe financiële, procesmatige en organisatorische vraagstukken die aan de orde zijn in gebiedsontwikkelingen. Doel was deze projecten met een concreet advies verder te helpen. Inzet van provinciale middelen kon onderdeel van het advies zijn, maar was dit niet noodzakelijkerwijs. Vervolgens ondersteunden de experts de organisaties ook met de implementatie van het advies en werkten, indien aan de orde, het instrumentarium verder uit.¹¹⁶ Het budget voor het expertisenetwerk FINC viel onder de algemene programmakosten van het uitvoeringsprogramma. In 2016 is in totaal € 15.000 aan FINC uitgegeven, in 2017 betreft dit bedrag € 16.000. In 2018 hebben geen FINC sessies plaatsgevonden, er is dus geen budget aan besteed.¹¹⁷ Hierbij is het volgens de provincie van belang te melden dat de FINC werkwijze echt een “crisis instrument” was dat op het dieptepunt van de crisis is ontwikkeld. De vraag naar FINC is evenredig afgenomen met het minder worden van de crisis.¹¹⁸
- De **Wasstraat Duurzaamheid** was een expert-team met specifieke kennis op het gebied van duurzaamheid en energietransitie. Concrete panden konden “door de wasstraat gehaald worden” en kregen zo advies op maat over techniek, kosten en baten van de verduurzaming van bestaande bouw. Ook complete wijken en gebieden konden door de wasstraat gehaald worden om zo op gebiedsniveau de kansen in beeld te brengen. Waar nuttig en nodig werd samengewerkt en kruisbestuiving gezocht tussen de Wasstraat en FINC.¹¹⁹

De meeste gemeenten geven aan dat de mogelijkheden om aanspraak te maken op deskundigheid uit het expertisenetwerk over het algemeen bekend zijn. Met name omdat specifieke financieel-technische kennis vaak mist in de relatief kleine gemeentelijke organisatie.¹²⁰ Soms kan de deskundigheid van het expertisenetwerk net

¹¹¹ Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl

¹¹² Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹¹³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 24

¹¹⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹¹⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹¹⁶ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 24

¹¹⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹¹⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹¹⁹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 24

¹²⁰ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

dat duwtje geven dat nodig is om een project te realiseren. Opgemerkt wordt dat het expertisenetwerk vooral op gemeenteniveau wordt ingezet en niet regionaal. Voor het inzetten van expertise van de provincie moesten gemeenten zelf de helft van de kosten betalen. Omdat deze eis van cofinanciering het lastig kon maken voor gemeenten, is deze eis bij de update in december 2018 komen te vervallen.¹²¹ 50% cofinanciering is nog wel het uitgangspunt, zodat gemeenten zich committeren aan de deskundigeninzet, maar geen harde eis. Enkel in de regio Amersfoort is het expertisenetwerk niet alom bekend bij gemeenten.¹²²

Een enkele gemeente geeft aan dat zij wel eens een aanbod van de provincie heeft gehad voor een projectleider RO om te kunnen versnellen. Echter dan had de gemeente naast die projectleider ook medewerkers nodig die zich bezig konden houden met de inrichting van het gebied. Met alleen de projectleider werd er geen totaaloplossing geboden, waardoor uiteindelijk geen gebruik is gemaakt van het aanbod van de provincie.¹²³

Naast het expertisenetwerk zet de provincie Utrecht middels *buitenboord motors* in op het aanjagen van partijen. Deze aanjagers zetten zich in op specifieke thema's die één op één bijdragen aan ambities van de provincie. Op specifieke thema's wordt structureel expertise ingehuurd om vanuit een programma specifieke acties aan te jagen.¹²⁴ Zo is er de afgelopen jaren op het thema Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) / Vernieuwend opdrachtgeverschap (VO) een aanjager actief geweest met als taak om gemeenten te ondersteunen bij woningbouwprojecten met vernieuwend opdrachtgeverschap.

In de AAW 2018-2021 wordt gesproken over een nader in te richten *Versnellingsteam* dat gemeenten gaat helpen met capaciteitsvraagstukken of specifieke deskundigheid, waarbij mogelijk wordt aangesloten bij reeds bestaande provinciale expertteams of expertteams van het Rijk.¹²⁵ "Afhankelijk van de voorkomende knelpunten kan deze 'flexibele schil' worden uitgebreid." Het versnellingsteam linkt volgens de provincie aan wat er al bestond aan expertise instrumenten.¹²⁶ Omdat het versnellingsteam pas voor het eerst als zodanig is genoemd in de AAW wordt hier pas in 2019 verder invulling aan gegeven, onder andere op basis van een nog uit te komen advies.¹²⁷

Hetzelfde geldt in zekere zin voor het *Aanjaagteam doorstroming*. In de AAW is opgenomen dat een aanjaagteam doorstroming zou worden ingesteld om de doorstroming aan te jagen met (financiële) prikkels en een nader uit te werken een instrumentarium. De provincie heeft hierbij een verkennend extern onderzoek afgewacht voordat concreet vorm gegeven gaat worden aan het team. Op dit moment (augustus 2019) wordt een Plan van Aanpak voor het thema doorstroming uitgewerkt.¹²⁸ Gemeenten in de provincie Utrecht zijn (nog) niet allemaal bekend met deze nieuwe instrumenten maar geven aan dat deze wel gewenst zijn. Aangegeven wordt bovendien dat er interesse is om samen met de provincie op te trekken en mee te denken bij de oprichting ervan.¹²⁹

¹²¹ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹²² Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹²³ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹²⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari en 14 maart 2019

¹²⁵ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 14

¹²⁶ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹²⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹²⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹²⁹ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019; Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019 & Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

Stimuleren woningmarkt door kennis overdracht, uitwisseling en netwerking

De provincie stimuleert de woningmarkt ook door de opgedane kennis van de eerder besproken expertiseontwikkeling breder uit te dragen en te delen.¹³⁰ In de AAW 2018-2021 wordt gesteld dat kennis ontwikkelen en leerervaringen delen een belangrijke factor vormen voor een goede samenwerking tussen alle betrokken partijen en bovendien een positieve bijdrage leveren aan de (versnelling van) de uitvoering.¹³¹ De provincie werkt op verschillende manieren aan de verspreiding van opgedane kennis en onder verschillende noemers.¹³² In de AAW staat bijvoorbeeld beschreven dat de provincie de komende jaren diverse bijeenkomsten organiseert waarbij netwerkvorming en kennisuitwisseling centraal staan.¹³³ Hieronder is een aantal voorbeelden toegelicht.

Rond een aantal thema's waarbij kennisontwikkeling centraal staat worden door de provincie Utrecht **Masterclasses** georganiseerd.¹³⁴ Het betreft hier verdieping van de opgedane kennis zodat andere partijen deze kennis direct kunnen inzetten binnen hun eigen gemeente of organisatie. Zo wordt kennis opgedaan uit expertise-inzet en buitenboord motoren gedeeld door middel van deze masterclasses, waardoor de algemene lessen breed worden gedeeld.¹³⁵ De provincie neemt de regie op zich om deze te organiseren.¹³⁶ Voorbeelden die door de provincie worden genoemd zijn bijeenkomsten over kantoortransformatie, over middeldure huur en bijeenkomsten over de CPO/VO. Ook op het terrein van de huisvesting van vergunningshouders en energietransitie (in samenwerking met team Snel / EBU) is een aantal bijeenkomsten georganiseerd.¹³⁷

Rond specifieke onderwerpen zijn bijeenkomsten georganiseerd met een uitwisselingskarakter, waarbij partijen met elkaar in gesprek gaan over knelpunten en/of oplossingen. Deze **Netwerkbijeenkomsten Woningmarkt** fungeren bovendien als een contactmoment van de AAW; alle bij de agenda betrokken partijen worden tijdens deze bijeenkomsten uitgenodigd. Per bijeenkomst waren er ongeveer 100-125 deelnemers.¹³⁸ Naast een algemeen kennis- en netwerkmoment zijn er tijdens deze netwerkbijeenkomsten ook bilaterale overleggen met alleen de partijen die betrokken zijn bij een specifieke actie.

De provincie heeft niet bij alle acties een rol.¹³⁹ De onderwerpen en thema's voor de netwerkbijeenkomsten en de masterclasses komen tot stand op basis van inbreng van alle partijen. In de periode 2016 – 2018 zijn er drie grote netwerkbijeenkomsten georganiseerd. Het betreft '*het grote verbindingsdebat*' in 2016, het symposium '*bouwen aan dorpen en steden*' in 2017 en het '*Platform Woningmarkt*' in 2018.¹⁴⁰

Bij de totstandkoming van de AAW is een co-design traject gevolgd waarbij bestuurders van verschillende partijen nauw betrokken zijn geweest. Om ook op het hoogste bestuurlijk niveau de omvang en urgentie van de binnenstedelijke ontwikkeling, en in het bijzonder de woningmarkt, voortdurend op de agenda te houden komt ook periodiek het **Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt** bijeen. In dit netwerk worden recente ontwikkelingen en knelpunten in de markt uitgewisseld, waarbij het maken van concrete actie afspraken centraal staat.¹⁴¹

¹³⁰ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 25

¹³¹ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

¹³² Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹³³ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

¹³⁴ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

¹³⁵ Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019

¹³⁶ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

¹³⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹³⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹³⁹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁴⁰ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁴¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 26

Nadat in juni 2017 de eerste algemene bestuurlijke co-sessie had plaatsgevonden, volgde er in het najaar van dat jaar per thema acht werksessies en een tweede co-design sessie in december. In de bestuurlijke sessie in februari 2018 is de AAW overhandigd aan de minister. Ook tijdens de meest recente Netwerkbijeenkomst, het Platform Woningmarkt in februari 2018, heeft er als deelsessie een bestuurlijke sessie plaatsgevonden.¹⁴²

Ten slotte organiseert de provincie zogenaamde **Challenges**. Deze worden door de provincie gezien als instrument om betrokken partijen warm te houden en resultaten of tussenstanden te presenteren. In de zomer van 2018 heeft de 100 dagen challenge *woningbouwprojecten* plaatsgevonden, gericht op het versnellen van woningbouwprojecten. In 2019 is, als onderdeel van de AAW, de challenge *middenhuur* georganiseerd, welke loopt tot januari 2020.¹⁴³ Van de twaalf aanmeldingen heeft de provincie zeven projecten geselecteerd.¹⁴⁴ De provincie daagt initiatiefnemers, gemeenten en beleggers uit om woningbouwprojecten met middeldure huurwoningen te versnellen en te optimaliseren. De provincie stelt voor ieder geselecteerd project € 10.000 beschikbaar, dit is voor de inzet van expertise om concrete knelpunten op te lossen. Het project bepaalt zelf voor welke expertise dit bedrag gebruikt wordt. De Challenge is een daadwerkelijke wedstrijd; het project dat de meeste voortgang boekt, wint de Challenge. De winnaar ontvangt een cheque ter waarde van € 10.000, die men aan het project kan besteden.¹⁴⁵



Figuur 3.1 – Woningbouwprojecten Woerden en Overvecht winnen 100 dagen challenge¹⁴⁶

De Rekenkamer heeft gemeenten gevraagd te reflecteren op de hiervoor beschreven instrumenten die te maken hebben met kennisdeling en netwerken. Ten aanzien van de challenges is in een gesprek opgemerkt dat dit een goed initiatief is maar dat deelname relatief veel tijd kost.¹⁴⁷ De ervaring met challenges is daarnaast dat het op korte termijn effect heeft maar dat er al gauw weer terug wordt gegrepen naar de oude planning en werkwijzen. Bovendien wordt door gemeenten in de regio Amersfoort opgemerkt dat de AAW als co-creatie tot stand is gekomen, wat resulteert in een gedeelde verantwoordelijkheid van veel partijen maar daardoor ook juist in een onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De AAW is gecreëerd naar aanleiding van een aantal knelpunten, maar de vraag is volgens de gemeenten wie er vervolgens iets met deze knelpunten moet doen.¹⁴⁸

¹⁴² Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁴³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁴⁴ Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl

¹⁴⁵ Provincie Utrecht (2018), www.provincie-utrecht.nl

¹⁴⁶ Stadszaken Nieuws (2018), www.stadszaken.nl

¹⁴⁷ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹⁴⁸ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

3.3 Afstemming en overleg

Bevinding 5

Regionale samenwerking en overleggen op het gebied van wonen vinden plaats. De provincie vindt het van belang dat gemeenten onderling hun plannen qua inhoud en planning afstemmen. Sinds kort sluit de provincie aan bij bestaande regionale woonoverleggen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De gemeenten die de Rekenkamer heeft gesproken ervaren deze aanwezigheid als positief en van toegevoegde waarde.

Daarnaast overlegt de provincie met alle 26 gemeenten afzonderlijk. De ruimtelijke agenda's (RAG's) die de provincie samen met gemeenten vastleggen vormen de basis van periodiek overleg tussen gemeenten en provincie. De RAG's zijn een werkwijze waarin gemeente en provincie vroegtijdig focus aanbrengen in de samenwerking in het ruimtelijk domein.

Werkwijze provincie Utrecht

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (2016) geeft de provincie aan dat het van belang is dat gemeenten onderling in regionaal verband hun plannen qua inhoud en planning afstemmen. Dit om te voorkomen dat te veel soortgelijk aanbod op eenzelfde moment op de markt wordt gebracht.¹⁴⁹ Regionale afstemming is bovendien één van de instrumenten die de provincie verbindt aan de doelstelling van het Uitvoeringsprogramma BO, waarbij de provincie inzet op een versnelling van de binnenstedelijke woningbouw en het verbeteren van kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod.¹⁵⁰ De provincie werkt op twee manieren aan deze afstemming; het overlegt met iedere gemeente afzonderlijk en sluit sinds kort aan bij regionale woonoverleggen. Zowel aan de vorm van het regionale overleg als aan de uitkomsten ervan zijn door de provincie geen specifieke voorwaarden of eisen gesteld.

De provincie Utrecht schrijft in de PRS dat zij het generieke periodieke overleg tussen provincie en gemeenten wil uitbouwen en structureren.¹⁵¹ Het accent zou daarbij steeds minder moeten komen te liggen op de bespreking van incidentele gemeentelijke plannen, maar juist meer op de generieke ruimtelijke opgaven in de betreffende gemeenten. De provincie heeft met elke afzonderlijke gemeente afspraken gemaakt in de vorm van een Ruimtelijke Agenda (RAG), welke de basis vormt voor structureel overleg tussen de provincie en gemeenten.¹⁵² Daarnaast sluit de provincie sinds kort aan bij regionale woonoverleggen. In samenwerking met de verschillende regio's gaat de provincie Utrecht, in een proactieve rol, na welke thema's en opgaven er spelen op de regionale woningmarkt, om vervolgens te bepalen hoe deze opgepakt kunnen worden.¹⁵³ Door aan te sluiten bij de regionale woonoverleggen en de regionale samenwerking te intensiveren wordt beoogd dat het aanbod beter kan worden afgestemd op de vraag en dat provincie en gemeenten elkaar sneller weten te vinden als partners.¹⁵⁴

Periodiek overleg met afzonderlijke gemeenten

In de PRS worden overleggen met gemeenten en regio's over RO-aangelegenheden genoemd, waarin het gemeenschappelijke beeld van de ruimtelijke opgaven actueel wordt gehouden en aan de hand daarvan worden met elke gemeente gezamenlijke ruimtelijke agenda's vastgelegd en bijgesteld.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 70

¹⁵⁰ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 15

¹⁵¹ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 116

¹⁵² Provincie Utrecht, e-mail, 9 april 2019

¹⁵³ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹⁵⁴ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 18

¹⁵⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

Deze RAG's zijn geen 'dichtgetimmerde' bestuurlijke documenten, maar dynamische lijsten van ontwikkelopgaven, acties en aandachtspunten.¹⁵⁶ Wederzijds komen er nieuwe ontwikkelingen, trends en maatschappelijke opgaven ter tafel, die op basis van verwachte meerwaarde van samenwerking, op de agenda komen. Hierdoor ontwikkelt de ruimtelijke agenda zich als continue draaischijf voor de samenwerking in de initiëring, uitwerking en uitvoering van ruimtelijk beleid.¹⁵⁷ In de RAG's staan de ruimtelijke opgaven centraal waarbij de gemeente en provincie een gezamenlijk strategisch belang hebben, waar gezamenlijke aandacht voor nodig is en/of nauwe samenwerking een meerwaarde oplevert. Deze samenwerking draagt er toe bij dat gemeenten provinciale opgaven en belangen in een vroeg stadium van hun beleids- en planvorming meewegen en integreren. In enkele gevallen is in overleg met gemeenten een gezamenlijke agenda voor samenwerkende gemeenten opgesteld.¹⁵⁸

De RAG's zijn kortom een werkwijze waarin gemeente en provincie vroegtijdig focus aanbrengen in de samenwerking in het ruimtelijk domein.¹⁵⁹ De eerste versie van de agenda's zijn door GS en door de colleges van B&W vastgesteld; voor het vervolg zijn de gedeputeerde en wethouder bestuurlijk verantwoordelijk.¹⁶⁰

De overleggen vinden in een aantal vormen en frequenties plaats:

- Het **ambtelijk RO overleg** met gemeenten over de RAG's en andere lopende zaken vindt plaats door ambtenaren van het team Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkelingen. Daarin zitten ambtenaren die de RAG beheren en ambtelijke accounthouders die fungeren als vaste aanspreekpunten voor de gemeenten. Daar waar nodig betrekken zij gespecialiseerde provincieambtenaren bij het overleg. Zo is er ook regelmatig afstemming met de ambtenaren die zich met binnenstedelijke ontwikkeling bezighouden zodat een optimale ruimtelijke strategie kan worden afgesproken en ruimtelijke belemmeringen kunnen worden overwonnen.¹⁶¹ Tijdens deze RO overleggen wordt het gemeenschappelijke beeld van de ruimtelijke opgaven actueel gehouden en mogelijk agenda's bijgesteld.¹⁶²
- Naast, maar ook aan de hand van de ruimtelijke agenda's, vindt met gemeenten ongeveer twee keer per jaar overleg plaats over lopende zaken op ambtelijk niveau. Dit **gewone periodieke overleg (GPO)** vindt met alle 26 gemeenten plaats en richt zich zowel op de actualiteit (het bespreken van nieuwe plannen buiten de rode contouren¹⁶³), als op de voortgang van een aantal gezamenlijke projecten/thema's, zoals die zijn vastgelegd in de agenda per gemeente of samenwerkende gemeenten.¹⁶⁴ Initiatief tot deze gesprekken komt zowel vanuit de gemeenten als de provincie. De gesprekken over de ruimtelijke agenda worden op een hoger ambtelijk niveau gevoerd, waarbij het bijvoorbeeld met gemeenten gaat over de vraag wat voor opgave zij ruimtelijk zien. Hiermee wordt nog wel geëxperimenteerd, bij de ene gemeente gaat dat gemakkelijker dan bij de ander.¹⁶⁵
- Naast deze structurele overleggen en projecten vindt met gemeenten regelmatig **incidenteel overleg** plaats, bijvoorbeeld over specifieke woningbouwplannen. Een gemeenschappelijke agenda sluit overleg met gemeenten over individuele plannen namelijk niet uit. Dat incidentele overleg kan dan echter wel met meer

¹⁵⁶ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 116

¹⁵⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 9 april 2019

¹⁵⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 9 april 2019

¹⁵⁹ Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl

¹⁶⁰ Provincie Utrecht, e-mail, 9 april 2019

¹⁶¹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 9 april 2019

¹⁶² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁶³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁶⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁶⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

focus en dus selectiever plaatsvinden.¹⁶⁶ Indien dit niet gebeurt wordt eens per half jaar *koffie gedronken* om elkaar bij te praten wat er speelt in zowel de provincie als de gemeenten.¹⁶⁷

Regionaal overleg

Naast het ambtelijke RO en GPO overleg sluiten provinciale ambtenaren regelmatig aan bij overleggen over wonen in de drie regio's in de provincie Utrecht.¹⁶⁸ Deze overleggen bestonden vaak al ruim voordat de provincie zich hierbij structureel aansloot. De samenwerking in de regio Amersfoort ontstond bijvoorbeeld in 2010, heeft een bestuursconvenant als basis en wordt gecoördineerd en gefaciliteerd door een bovengemeentelijk bureau (Bureau Regio Amersfoort).¹⁶⁹ Eind 2016 riepen PS middels een motie GS op om een pro-actievere rol te vervullen op het gebied van wonen waarbij gesteld werd dat de provincie "een belangrijke rol heeft in het organiseren van evenwichtige betrokkenheid van alle betrokken partijen en daarbij stimuleert om over de grenzen van gemeenten, regio's en de provincie heen te kijken". De provincie kan gemeenten en andere partijen verbinden op een gezamenlijk regionaal belang en maatwerkoplossingen en ondersteuning bieden waar deze partijen er zelf niet uitkomen.¹⁷⁰ In het Uitvoeringsprogramma BO schrijft de provincie bovendien dat zij hier, als relatief onafhankelijke partij, een verbindende, agenderende en (mede-) regisserende rol kan hebben.¹⁷¹

De provincie zit bijvoorbeeld actief in de werkgroep wonen van regio *Foodvalley*.¹⁷² In de regio Foodvalley sluit de provincie al enige tijd structureel aan bij de regionale overleggen van Wonen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het gaat hier over onder meer het ambtelijk overleg wonen dat eens per zes weken plaatsvindt en de werkgroep kwaliteit van wonen dat eens per vier weken plaatsvindt.¹⁷³ De gemeenten in de regio Foodvalley ervaren de aanwezigheid van de provincie als positief en typeren de verstandhouding als een korte lijn met de provincie met betrekking tot het woonbeleid.¹⁷⁴ Het portefeuillehoudersoverleg van de wethouders wonen vindt iedere zes weken plaats. De gedeputeerde is daar ook lid van maar is niet altijd aanwezig bij deze overleggen. Tijdens dit portefeuillehoudersoverleg wordt vaak afgewogen hoeveel draagvlak er is voor besluitvorming.¹⁷⁵ De gemeenten in de regio Foodvalley geven aan dat de provincie wat betreft overleg zichtbaarder mag zijn bij de gemeenten afzonderlijk, naast de zichtbaarheid bij de regio's, vooral ten aanzien van het contact met de kleinere gemeenten.¹⁷⁶

In de regio Amersfoort sluit de provincie sinds eind 2018 aan bij regionale ambtelijke overleggen en de bestuurlijke overleggen.¹⁷⁷ Gesproken wordt over een goede verstandhouding tijdens de overleggen waarbij de regio de provincie goed heeft weten te vinden.¹⁷⁸ Ook in de regio Utrecht is de provincie sinds medio 2018 aanwezig bij de ambtelijke en bestuurlijke overleggen op het gebied van wonen.¹⁷⁹ De gemeenten in de regio Utrecht herkennen dit en geven aan dat gemeenten en de provincie zich door de aanwezigheid steeds vaker goed weten te vinden. Zo is aangegeven dat er sneller kan worden geschakeld.¹⁸⁰ In het gesprek met de regio

¹⁶⁶ Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016, p. 117

¹⁶⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁶⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁶⁹ Regio Amersfoort (2018), Plan van Aanpak - Strategische Agenda 2019-2022 "De banden aanhalen"

¹⁷⁰ Provincie Utrecht (2016), Motie Provincie Utrecht pro-actievere rol op de woningmarkt

¹⁷¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 18

¹⁷² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁷³ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁷⁴ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

¹⁷⁵ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

¹⁷⁶ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

¹⁷⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹⁷⁸ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

¹⁷⁹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁸⁰ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

Utrecht is ook aangegeven aan dat de provincie de laatste jaren meer naar buiten is getreden en door de geïntensiveerde aanwezigheid bij overleggen toegankelijker is geworden. “De provincie gaat graag het gesprek aan met de gemeenten en is op tijd aangesloten om met de gemeenten mee te denken over woningmarktproblematiek.”¹⁸¹

3.4 Onderzoek en monitoring

Bevinding 6

De provincie heeft meerdere onderzoeken uit laten voeren om inzicht te krijgen in de provinciale woningmarkt. Bij de start van het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling is bijvoorbeeld een groot woningmarktonderzoek uitgevoerd.

Daarnaast heeft de provincie twee monitoren: de Planmonitor Wonen en de Woningmarktmonitor. De Planmonitor Wonen is een instrument om gegevens over woningbouwplannen te beheren. Gemeenten vullen de planmonitor zelf in. De Planmonitor werkt nog niet helemaal zoals beoogd. Zo is er bijvoorbeeld geen eenduidigheid over de cijfers die gemeenten moeten aanleveren en zijn er enkele gemeenten die met een eigen systeem werken waardoor de Planmonitor in de betreffende regio als minder representatief wordt ervaren. Meerdere gemeenten geven aan dat de provincie energie en aandacht heeft gestoken in het verbeteren van de Planmonitor.

De provincie voert de Woningmarktmonitor eens per kwartaal uit. De Woningmarktmonitor geeft inzicht in de brede ontwikkelingen op de woningmarkt. De monitor wordt veelvuldig door gemeenten gebruikt en gewaardeerd. De regionale indeling in de monitor verschilt met de indeling van de regionale overleggen.

Werkwijze provincie Utrecht

Om haar ambities op het gebied van wonen te verwezenlijken zet de provincie nadrukkelijk in op actieve monitoring. Er is volgens de provincie grote behoefte aan actuele en eenduidige informatie over de woningmarkt en een toegankelijk systeem om die te verkrijgen. De provincie schijft als initiatiefnemer van de AAW 2018-2021 dat zij de regierol op zich neemt om samen met alle gemeenten, corporaties en marktpartijen de woningmarktmonitoring te optimaliseren.¹⁸² Voor zowel het eigen provinciale programma als voor de provinciale partners is een goede monitoring van ontwikkelingen van groot belang, “om zo steeds de voortgang van de ambities te kunnen monitoren en in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen”.¹⁸³ De Planmonitor en de Woningmarktmonitor zijn twee provinciale monitors die al eerder zijn ontwikkeld en worden gecontinueerd. In de regierol die de provincie op zich neemt wordt afstemming gezocht met andere provincies, om de woningmarktdynamiek over de provinciegrenzen heen in beeld te hebben. Marktpartijen (corporaties, ontwikkelaars, beleggers) helpen daarbij mee met het vullen van de Planmonitor.¹⁸⁴

Naast de monitoring worden er ook diverse onderzoeken uitgevoerd. Dat kunnen locatieonderzoeken naar plancapaciteit zijn, zoals een eenmalig onderzoek samen met de regio Utrecht, of externe onderzoeken en analyses van bijvoorbeeld knelpunten bij woningbouwprojecten en doorstroombmogelijkheden op de woningmarkt.¹⁸⁵

¹⁸¹ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹⁸² Provincie Utrecht e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 22

¹⁸³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 26

¹⁸⁴ Provincie Utrecht e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

¹⁸⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

Woningmarktonderzoek

Om meer inzicht te krijgen in de provinciale problematiek op de woningmarkt heeft de provincie bij de start van het Uitvoeringsprogramma BO in 2017 eenmalig een breed woningmarktonderzoek laten uitvoeren. Hierbij zijn de stand van zaken anno 2017, grotendeels beschikbaar via de Woningmarktmonitor (zie verderop in deze paragraaf), en regionale woonvisies gecombineerd met de (toekomstige) knelpunten en prognoses. Het onderzoek is kwantitatief en waar mogelijk kwalitatief van aard, en biedt houvast voor de agenderende rol die de provincie wil innemen, bijvoorbeeld wat betreft woningdifferentiatie.¹⁸⁶ Doelstelling van het onderzoek was een overzicht te maken van de problemen in de Utrechtse woningmarkt, inclusief een visie of een mogelijk zwaardere rol van de provincie een mogelijkheid is. Daarbij heeft Stec Groep een beschrijving gemaakt van de Utrechtse woningmarkt, om vanuit daar vervolgens knelpunten, belemmeringen en kansen te signaleren.¹⁸⁷

Planmonitor Wonen

De *Planmonitor Wonen* is een instrument om gegevens over woningbouwplannen te beheren.¹⁸⁸ De gemeenten hebben ieder voor zichzelf de verantwoordelijkheid om deze Planmonitor in te vullen.¹⁸⁹ De Planmonitor geeft inzicht in de plancapaciteit van woningen en woningbouwplannen in de gehele provincie; de informatie is zowel op provinciaal, regionaal als gemeentelijk niveau beschikbaar en is deels openbaar.¹⁹⁰ De monitor wordt continue bijgehouden, wat betekent dat gemeenten op ieder moment wijzigingen kunnen aanbrengen. De provincie verlangt daarbij wel van de gemeenten een jaarlijkse update op een vast moment in het jaar, zodat de provincie op dat moment een actueel overzicht heeft van alle gemeenten.¹⁹¹ De informatie over de plancapaciteit wordt door de provincie gebruikt voor o.a. zaken als de monitoring van beleid, input voor Woningmarktmonitor, herijking van de structuurvisie, prognoses en verkenningen.¹⁹²

De provincie geeft aan dat er verbeteringen nodig zijn om de monitor gebruiksvriendelijker te maken.¹⁹³ In 2018 heeft de provincie een onderzoek laten uitvoeren naar de werking en de mogelijke en wenselijke verbetering van de Planmonitor.¹⁹⁴ Aanleiding voor dit onderzoek was onder andere de AAW 2018-2021, waarin werd aangegeven dat er een grote behoefte is aan actuele en eenduidige informatie over de woningmarkt en een systeem om die informatie te verkrijgen. Tegelijk werd geconstateerd dat de huidige Planmonitor in de provincie maar in beperkte mate wordt gebruikt. Het onderzoek gaat dieper in op de problemen met de huidige Planmonitor en de mogelijkheden om te komen tot een verbetering.¹⁹⁵ De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn weergegeven in Kader 3.3.¹⁹⁶

¹⁸⁶ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 17

¹⁸⁷ Stec Groep (2017), Wonen in provincie Utrecht

¹⁸⁸ Naast Utrecht werken de provincies Friesland, Gelderland Overijssel, Zeeland en Zuid-Holland met de Planmonitor.

¹⁸⁹ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁹⁰ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

¹⁹¹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁹² Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

¹⁹³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

¹⁹⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁹⁵ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

¹⁹⁶ Conclusies onderzoek naar de Planmonitor betreffen een interne rapportage. Bron: Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

Kader 3.3 – Conclusies onderzoek naar de Planmonitor

- *Oplossen van misverstanden:* Voor een deel wordt niet gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de monitor omdat er misverstanden bestaan over (de mogelijkheden van) de huidige monitor.
- *Doelstellingen in monitor uitwerken:* De monitor moet daarvoor beter geschikt worden gemaakt voor het monitoren van de voortgang van plannen om als gemeentelijk planningsinstrument te kunnen dienen.
- *Input beperkt veranderen:* Geen grote partiële aanpassingen, enkel invoering van een (vereenvoudigde) detailplanning wanneer mogelijk.
- *Output sterk uitbreiden:* Er moeten op alle schaalniveaus betere overzichten komen die ook direct uit de monitor zijn te halen (zowel kaarten als grafieken). Op die manier heeft het instrument direct een meerwaarde voor gemeenten én zijn inputgegevens ook te controleren.
- *Proces organiseren:* Het is essentieel dat er procesafspraken worden gemaakt over in ieder geval het invullen van gegevens, het actief ophalen van gegevens, controle, feedback en de gedeelde analyse.
- *Software vernieuwen:* aanpassing van de huidige software is wenselijk.
- *Tussenstappen:* uit het onderzoek blijkt een zekere urgentie. Het is niet wenselijk om te wachten tot het instrument is aangepast of een nieuw monitorinstrument te maken. Er zijn hier snel stappen te zetten.

Bron: Bureau Middelkoop (2018), *Onderzoek planmonitor Utrecht*

Binnen de provincie is er een projectleider binnen het programma BO verantwoordelijk voor de Planmonitor. Ondanks recente inzet van extra menskracht is er volgens de provincie structureel gezien nog steeds weinig tijd beschikbaar voor deze monitor. In principe moet eens per jaar de monitor up to date zijn ingevuld, zodat monitoring plaats kan vinden. Hiervoor zijn extra acties vanuit de provincie benodigd, zoals reminders en eventuele ondersteuning bij invullen. De provincie beziet of dit opgehoogd dient te worden naar twee maal per jaar. De gemeenten kunnen iedere dag hun gegevens in het systeem aanpassen.¹⁹⁷

De Rekenkamer heeft Utrechtse gemeenten gevraagd naar de praktische uitvoerbaarheid van de monitor en de mate waarin de Planmonitor wordt ervaren als toegevoegde waarde. Hieronder is een aantal opvallendheden uit deze gesprekken genoemd.

De planmonitor is bekend bij alle gemeenten in de provincie.¹⁹⁸ In de regio Amersfoort geven gemeenten aan dat er sinds een jaar gesprekken plaatsvinden met de provincie over hoe de monitor ingevuld dient te worden.¹⁹⁹ In de regio Foodvalley wordt de monitor intensief gebruikt en is deze zelfs overgenomen door de provincie Gelderland. Discussies over woningbouw worden gevoerd met behulp van de monitor.²⁰⁰ Gemeenten in de regio Utrecht geven aan dat de monitor van toegevoegde waarde kan worden als gemeenten de monitor goed gaan gebruiken.²⁰¹

Er is echter niet altijd eenduidigheid over welke gegevens ingevuld dienen te worden en wat daarbij de definities zijn. Woningbouwcorporaties merken op dat veel gemeenten de gegevens in de Planmonitor maar voor de helft invullen waardoor er geen actueel beeld van de huidige plannen is. “We kunnen geen discussie voeren zonder

¹⁹⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019 & Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

¹⁹⁸ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019; Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

¹⁹⁹ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019

²⁰⁰ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

²⁰¹ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

goede cijfers.”²⁰² Dit beeld wordt herkend door meerdere gemeenten. Gemeenten in de regio Utrecht geven aan dat duidelijk moet zijn welke cijfers er moeten worden ingevuld en hoe deze moeten worden opgegeven. “Indien er aantallen doorschuiven ten opzichte van de eerdere programmering dan moet dit ook zichtbaar zijn. De Planmonitor heeft alleen waarde als deze ook waarde heeft voor de gemeenten. Dat is op dit moment nog niet het geval.”²⁰³ Ook in de regio Foodvalley weten gemeentelijke projectleiders soms niet altijd precies wat ze in moeten vullen en veranderen situaties van projecten, “wat soms frustratie oplevert bij degenen die de monitor moeten invullen.”²⁰⁴ Gemeenten in deze regio geven bovendien aan dat er vaak onduidelijkheid bestaat over de te hanteren definities, waardoor gemeenten zelf kiezen hoe zij bepaalde definities gebruiken. Hierdoor ontstaan bijvoorbeeld verschillen in wat onder harde en zachte plancapaciteit wordt verstaan, waardoor “afstemming onmogelijk” wordt.²⁰⁵

De gesproken gemeenten geven aan dat de provincie haar best doet om de monitor gebruiksvriendelijker te maken. Dat is volgens gemeenten ook nog wel echt nodig.²⁰⁶ In alle drie de regio's zijn gemeenten bekend met de analyse waaruit bleek dat de Planmonitor niet eenduidig, actueel en volledig was, waardoor gemeenten er weinig mee konden. De provincie heeft hier volgens meerdere gemeenten veel energie en aandacht in gestoken.²⁰⁷ Opgemerkt wordt dat enkele gemeenten zelf (monitoring)systemen toepassen die moeilijk te importeren zijn in het provinciale systeem.²⁰⁸

Ondanks dat de Planmonitor inzicht geeft, geven enkele (vooral kleinere) gemeenten aan dat er veel inspanning tegenover staat. De capaciteit bij deze gemeenten is vaak beperkt, wat kan resulteren in onvolledigheid.²⁰⁹ Wat ten slotte opvalt is dat de provincie in de regio Foodvalley het eigenaarschap van de monitor deelt met andere partijen; de Planmonitor wordt beheerd door de provincie in samenwerking met lokale (markt)partijen. Deze partijen zoals de RWU geven aan hierin kansen te zien voor andere regio's.²¹⁰

Woningmarktmonitor

Naast de Planmonitor brengt de provincie ook eens per kwartaal een Woningmarktmonitor uit. De Woningmarktmonitor geeft inzicht in de brede ontwikkelingen op de woningmarkt en de daarmee samenhangende thema's op zowel provinciaal, regionaal als gemeentelijk niveau.²¹¹ De monitor is daarbij wel afhankelijk van de beschikbare bronnen, zoals CBS cijfers.²¹² De indeling in regio's in de monitor verschilt met de indeling van de regionale overleggen; er wordt in de monitor een onderscheid gemaakt in de regio's Utrecht, West-Utrecht, Zuid-Oost en Amersfoort. Zo behoort de gemeente Renswoude in de monitor tot regio Zuid-Oost, maar schuift in regionaal overleg aan bij regio Foodvalley.

De aanvullende uitkomsten van het woningmarktonderzoek worden aan de gegevens in de Woningmarktmonitor gekoppeld om zo kwantiteit en kwalitatief inzicht te hebben in de stand van zaken, en de effecten van de provinciale activiteiten en inspanningen te kunnen bijhouden.²¹³ De gegevens (op hoofdlijnen) vanuit de

²⁰² RWU, interview, 11 juli 2019

²⁰³ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

²⁰⁴ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

²⁰⁵ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

²⁰⁶ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

²⁰⁷ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 2019; Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019 & Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019

²⁰⁸ Regio Utrecht, interview, 23 mei 2019 en Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

²⁰⁹ Regio Foodvalley, interview, 13 juni 2019

²¹⁰ RWU, interview, 11 juli 2019

²¹¹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

²¹² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²¹³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

provinciale Planmonitor zijn input voor de Woningmarktmonitor.²¹⁴ Ook het indicatieve woningbouwprogramma zoals beschreven in de PRS staat vermeld in de monitor, waarbij verder geen toelichting wordt gegeven. In de monitor wordt verder, in tegenstelling tot bijvoorbeeld soortgelijke monitoren in Noord-Holland en Zuid-Holland, niet gereflecteerd op hoe de realisatiecijfers zich nu daadwerkelijk verhouden tot de behoefte in Utrecht. Er wordt volgens de provincie niet gerelateerd aan de behoefte, omdat in het ruimtelijke beleid niet wordt uitgegaan van het accommoderen van de totale behoefte.²¹⁵

Binnen de provincie is er een projectleider binnen het programma BO verantwoordelijk voor de Woningmarktmonitor. Er is relatief weinig tijd beschikbaar voor deze monitor. De monitor wordt twee keer per jaar geupdatet en er wordt twee keer per jaar een factsheet opgeleverd.²¹⁶ Vorig jaar heeft er een evaluatie plaatsgevonden met als onderzoeksvraag hoe de Woningmarktmonitor verbeterd zou kunnen worden. Daaruit kwam onder andere dat stakeholders behoefte hebben aan meer actuele, lokale en complete informatie. Bovendien werd aanbevolen om te werken aan de bekendheid van de monitor en deze interactiever te maken.²¹⁷

Waar de Planmonitor vooral gaat over projecten, is de Woningmarktmonitor veel breder. Omdat er binnen sommige gemeenten geen capaciteit is voor onderzoek en statistieken bijhouden zijn deze monitoren erg welkom en wordt er dankbaar gebruik van gemaakt.²¹⁸

²¹⁴ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

²¹⁵ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019

²¹⁶ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

²¹⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

²¹⁸ Regio Amersfoort, interview, 23 mei 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

Tussen GS en PS zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening als het gaat om binnenstedelijke ontwikkeling, waarvan het thema wonen onderdeel is. PS ontvangen geregeld informatie met betrekking tot wonen. Deze informatie is begrijpelijk. In de begrotingen en jaarstukken is voor het thema wonen steeds meer aandacht gekomen.

Afspraken over informatievoorziening

In het Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (BO) is aangegeven dat jaarlijks een voortgangsrapportage voor PS wordt opgesteld. Daarnaast is aangegeven dat de portefeuillehouder de Statencommissie Ruimte, Groen en Water (RGW) periodiek informeert over activiteiten, aanpak en vorderingen van het uitvoeringsprogramma. Dit kan in de vorm van 'melding van mijlpalen tijdens de mondelinge mededelingen, het (laten) geven van korte presentaties over ervaringen in de gebiedsaanpak (streven 2 keer per jaar, afhankelijk van relevante ontwikkelingen), het uitlichten van een bepaald project rondom een actueel thema of een statenexcursie om een project te bezichtigen (streven 2 keer per jaar, afhankelijk van relevante ontwikkelingen)'.²¹⁹ Het Uitvoeringsprogramma BO gaat naast wonen ook over de thema's werken en winkelen.

De provincie stelt geen jaarlijkse voortgangsrapportages op van het Uitvoeringsprogramma BO. De provincie geeft aan dat hiervoor in de plaats gedurende het jaar vaker mondelinge updates in de commissie worden gegeven. Met deze keuze zouden PS volgens de provincie beter aangehaakt blijven bij de activiteiten van het programma.²²⁰

Informatievoorziening PS

Ruimtelijke ontwikkeling is één van de programma's waarover de provincie in de begrotingen en jaarstukken rapporteert. Het thema wonen komt bij dit programma aan de orde. Wat hierbij opvalt is dat er in de begrotingen en jaarstukken²²¹ voor het thema wonen steeds meer aandacht is gekomen. Waar wonen in eerdere begrotingen vooral onderdeel uitmaakte van de 'integrale benadering binnenstedelijke ontwikkeling', is er in de Begroting 2019 ook een sub paragraaf die specifiek gaat over het versnellen van de woningbouw. Hierbij is ook concreet aangegeven wat de beoogde resultaten zijn voor dat jaar. Het ondersteunen van minimaal tien (sociale en middeldure huur) woningbouwprojecten is hiervan een voorbeeld.²²²

Naast de begrotingen en jaarstukken heeft de Rekenkamer ook gekeken naar andere informatie met betrekking tot wonen die naar PS is gegaan. Hiervoor is via het stateninformatiesysteem een analyse gemaakt. Uit deze analyse, die voor de periode 2016 t/m 2018 is uitgevoerd, blijkt dat PS geregeld informatie met betrekking tot

²¹⁹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, pp. 32-33

²²⁰ Provincie Utrecht, feitelijk wederhoor, 9 oktober 2019.

²²¹ De Rekenkamer heeft gekeken naar de begrotingen 2017, 2018 en 2019, en de jaarstukken 2015, 2016 en 2017.

²²² Provincie Utrecht (2018), Begroting 2019

wonen hebben ontvangen. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen beoordelen is de informatie aan PS begrijpelijk.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van onderwerpen waarover informatie naar PS is gegaan.

Statenbrieven stand van zaken woningbouw

In juli 2018 hebben GS een statenbrief gestuurd naar PS waarin een stand van zaken met betrekking tot de woningmarkt is gegeven. In de brief is aangegeven dat de opgaven op de woningmarkt 'urgent zijn en vragen om actie'. Onderwerpen waarover PS zijn geïnformeerd zijn onder andere de Nationale woonagenda, onderzoek naar de aanwezige plancapaciteit en motie 83 aangaande de regionale samenwerking.²²³

In januari 2019 is door GS een statenbrief gestuurd aan PS over de stand van zaken met betrekking tot de woningbouwontwikkeling. Onderwerpen die in deze brief aan de orde komen zijn onder andere: de Actie agenda woningmarkt (AAW), de provinciale Omgevingsvisie en het programma U Ned.²²⁴ Wat in deze brief opvalt is dat er veel aandacht is voor de regio Utrecht (U10 en U16) en weinig aandacht is voor de regio's Amersfoort en Foodvalley.

BOB traject

In 2016 en 2017 heeft de Statencommissie RGW met betrekking tot het thema woningmarkt een Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming (BOB) traject doorlopen. Door de werkgroep BOB-wonen zijn in januari 2017 in een statenbrief twee adviezen uitgebracht, waarbij GS zijn gevraagd deze te verwerken in het Uitvoeringsprogramma BO en de commissie RGW hierover te informeren. De adviezen betroffen:²²⁵

1. Het doen van onderzoek met als doel beter inzicht krijgen in de problematiek van de woningmarkt, waardoor indien nodig er beter te coördineren en sturen is.
2. Een meer regisserende rol voor de provincie.

Uitvoeringsprogramma BO en Actie agenda woningmarkt (AAW)

Het Uitvoeringsprogramma BO is door GS in april 2017 vastgesteld. PS zijn hierover via een statenbrief geïnformeerd, waarbij het Uitvoeringsprogramma BO zelf als bijlage is meegestuurd. In de brief is aangegeven dat de adviezen van de werkgroep BOB-wonen zijn verwerkt en waar dit in het document is terug te vinden. Dit geldt ook voor de moties: 133 (provincie Utrecht pro-actieve rol op de woningmarkt), 134 (koppel duurzaamheid aan betaalbaarheid) en 114 (versnelling woningbouw).²²⁶

In februari 2018 zijn PS door GS middels een statenbrief geïnformeerd over de AAW. In deze brief wordt ook gerefereerd naar de adviezen van de BOB-wonen werkgroep. De Actie agenda zelf is als bijlage meegestuurd.²²⁷

²²³ Provincie Utrecht (2018), Statenbrief, stand van zaken woningmarkt (2018RGW95)

²²⁴ Provincie Utrecht (2019), Statenbrief, stand van zaken woningbouwontwikkeling (2019RGW30)

²²⁵ Provincie Utrecht (2017), Statenbrief, Advies afronding BOB wonen (2017RGW20) & Provincie Utrecht (2017), Statenbrief: Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (inclusief Uitvoeringsverordening) (2017RGW53)

²²⁶ Provincie Utrecht (2017), Statenbrief: Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (inclusief Uitvoeringsverordening) (2017RGW53)

²²⁷ Provincie Utrecht (2018), Statenbrief, Actie agenda woningmarkt (2018RGW31)

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 Utrecht 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
Regelgeving		
Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV)	De PRV bevat algemene regels die gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. Hiertoe behoren onder andere regels ten aanzien van toekomstige woonlocaties. ²²⁸	●
Inpassingsplan	Deze instrumenten kunnen door de provincie op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingezet worden. Zie het overzicht <u>Rolverdeling bij wonen</u> voor een toelichting per instrument.	●
Proactieve aanwijzing		
Formeel vooroverleg		
Zienswijze		
Reactieve aanwijzing		
Beroep		
Stimuleren woningmarkt		
Uitvoeringsverordening Subsidie BO	Op basis van de uitvoeringsverordening kunnen subsidies worden verstrekt voor activiteiten in het stedelijk gebied die gericht zijn op het realiseren van de ambities uit het Beleidskader BO en het Uitvoeringsprogramma BO. Uitgangspunt van de uitvoeringsverordening is maatwerk en instrumentontwikkeling in de praktijk. Specifieke knelpunten staan centraal, en daar worden instrumenten bij gezocht/ontwikkeld. ²²⁹	●
▪ Deskundigensubsidie		
▪ Subsidie uitplaatsing hinderlijke bedrijvigheid		
▪ Garantstellingen		
▪ Voorfinanciering		
▪ Financiële prikkel		
Expertise netwerk (voorheen FINC en wasstraat duurzaamheid)	De provincie kijkt samen met experts in werksessies naar specifieke oplossingen indien partijen bij de provincie met een probleem komen. Deze vorm van expertise inzet is maatwerk; de vraag staat centraal en niet de werkwijze van het netwerk. ²³⁰	●
Buitenboord motors	Ondersteuning van gemeenten en initiatiefgroepen bij collectief particulier en vernieuwend opdrachtgeverschap. ²³¹	●
Eigen opdrachten	Kennisontwikkeling van de provinciale organisatie. ²³²	
Pilots	Op onderwerpen waarop nog geen eenduidig antwoord is, of waar behoefte is aan experimenteren en ervaring op doen, worden pilots uitgevoerd. De pilots leiden tot algemene kennisontwikkeling. ²³³	

²²⁸ Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl & Art. 3.19 Provinciale Ruimtelijke Verordening

²²⁹ Uitvoeringsverordening subsidie Binnenstedelijke ontwikkeling provincie Utrecht 2017 & Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²³⁰ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & e-mail, 20 februari 2019

²³¹ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

²³² Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019

²³³ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 24

Instrumenten	Toelichting	H3
Versnellingssteam	Het versnellingssteam helpt gemeenten met capaciteitsvraagstukken of specifieke deskundigheid met als doel het versnellen van woningbouwprojecten. ²³⁴	●
Aanjaagteam doorstroming	Team dat de doorstroming op de woningmarkt bevordert. Op het moment van schrijven (augustus 2019) nog in oprichting. ²³⁵	●
Symposium en Platform Aanpak Kantoren Transformatie (PAKT)	Platform waar een vaste groep van bestuurders, ambtenaren en marktpartijen kennis deelt, afstemming zoekt en afspraken maakt. Via het Platform wordt gezocht naar verbinding en commitment voor verdere samenwerking. ²³⁶	
Masterclasses organiseren	Opgedane kennis van het Expertise netwerk en de Buitenboord motors wordt gedeeld via werksessies (masterclasses), zodat anderen deze kennis direct in kunnen zetten binnen hun eigen gemeente of organisatie. ²³⁷	●
Communities of Practice	Periodieke ontmoetingen tussen collega's die zich met hetzelfde thema bezighouden om ervaringen te delen, ter inspiratie en om te leren. Op het moment van schrijven (augustus 2019) nog in oprichting. ²³⁸	
Netwerkbijeenkomsten Woningmarkt	Periodiek organiseren van bijeenkomsten rondom een bepaald actueel thema. Deelnemers kunnen met elkaar in gesprek gaan over knelpunten en/of oplossingen. ²³⁹	●
Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt	Het Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt komt periodiek bijeen om recente ontwikkelingen en knelpunten in de markt uit te wisselen en om daarover afspraken te maken. ²⁴⁰	●
Brochure "Het beste van twee werelden"	Brochure voor gemeenten over vernieuwd opdrachtgeverschap. ²⁴¹	
Challenges	Door de provincie georganiseerde wedstrijd waarbij initiatiefnemers, ontwikkelaars en gemeenten worden uitgedaagd om hun woningbouwproject te versnellen en te optimaliseren. ²⁴²	●
Afstemming en overleg		
Overleggen met gemeenten en regio's	De provincie heeft met elke afzonderlijke gemeente afspraken gemaakt in de vorm van een Ruimtelijke Agenda (RAG), welke de basis vormt voor structureel overleg tussen de provincie en gemeenten. Daarnaast sluit de provincie aan bij overleggen over wonen in de drie regio's in de provincie Utrecht. ²⁴³	●

²³⁴ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 14

²³⁵ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 20; Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & e-mail, 24 mei 2019

²³⁶ Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019 & Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 25

²³⁷ Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019

²³⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & Provincie Utrecht, e-mail, 20 februari 2019

²³⁹ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 25 & Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 21

²⁴⁰ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 26

²⁴¹ Provincie Utrecht (2017), Brochure: het beste van twee werelden

²⁴² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019 & Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl

²⁴³ Provincie Utrecht, e-mails, 11 april & 24 mei 2019

Instrumenten	Toelichting	H3
Onderzoek en monitoring		
Planmonitor	Geeft inzicht in de plancapaciteit van woningen en woningbouwplannen in de gehele provincie. De informatie is zowel op provinciaal, regionaal als gemeentelijk niveau beschikbaar en is deels openbaar. ²⁴⁴	●
Woningmarktmonitor	Geeft inzicht in de ontwikkelingen op de woningmarkt en de daarmee samenhangende thema's op zowel provinciaal, regionaal als gemeentelijk niveau. ²⁴⁵	●
Kantorenmonitor	Geeft inzicht in de bezettingsgraad van kantoren. Heeft een relatie met wonen i.v.m. de transformatie van kantoren naar woningen. ²⁴⁶	
StaatvanUtrecht (wonen en woningbarometer)	De Staat van Utrecht bestaat uit 19 thema's op de gebieden mens, markt en milieu. De thema's geven gezamenlijk de huidige stand van zaken weer in de provincie. Wordt tweejaarlijks gepubliceerd en gaat deels over wonen. ²⁴⁷	
Locatieonderzoeken (omschreven in de AAW)	Onderzoeken waarbij de harde, zachte en potentiële locaties op een gestructureerde wijze per regio in kaart worden gebracht. ²⁴⁸	
Analyse van knelpunten bij woningbouwprojecten (omschreven in de AAW)	Eenmalig onderzoek uitgevoerd door Bureau Overmorgen om de belangrijkste knelpunten bij woningbouwprojecten in beeld te brengen en welke instrumenten daarop ingezet kunnen worden. ²⁴⁹	
Onderzoek Wonen in de provincie Utrecht	Eenmalig onderzoek door Stec Groep naar knelpunten, veranderrichtingen en oplossingen. ²⁵⁰	
Onderzoek doorstroming	Eenmalig onderzoek in samenwerking met SpringCo naar de doorstroming op de woningmarkt. ²⁵¹	

²⁴⁴ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

²⁴⁵ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27

²⁴⁶ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 27 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²⁴⁷ Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling, p. 28 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²⁴⁸ Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021, p. 13

²⁴⁹ Provincie Utrecht (2019), Statenbrief: Stand van zaken woningbouwontwikkeling (2019RGW30), p. 3

²⁵⁰ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 11 april 2019

²⁵¹ Provincie Utrecht, e-mail, 24 mei 2019

| Bijlage B | Geraadpleegde bronnen

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2016), Beleidskader Binnenstedelijke ontwikkeling
- Provincie Utrecht (2016), Motie Provincie Utrecht pro-actievere rol op de woningmarkt
- Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028
- Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, herijking 2016
- Provincie Utrecht (2016), Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Provincie Utrecht (2017), Brochure: het beste van twee werelden
- Provincie Utrecht (2017), Statenbrief, Advies afronding BOB wonen (2017RGW20)
- Provincie Utrecht (2017), Statenbrief: Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke ontwikkeling (inclusief Uitvoeringsverordening) (2017RGW53)
- Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijke Ontwikkeling
- Provincie Utrecht (2017), Uitvoeringsverordening subsidie Binnenstedelijke ontwikkeling provincie Utrecht
- Provincie Utrecht, e.a. (2018), Actie Agenda Woningmarkt 2018-2021
- Provincie Utrecht (2018), Begroting 2019
- Provincie Utrecht (2018), Koersen met kwaliteit
- Provincie Utrecht (2018), Statenbrief, Actie agenda woningmarkt (2018RGW31)
- Provincie Utrecht (2018), Statenbrief, stand van zaken woningmarkt (2018RGW95)
- Provincie Utrecht (2019), Coalitieakkoord Nieuwe energie voor Utrecht
- Provincie Utrecht (2019), Motie Duidelijkheid over randvoorwaarden bouwen buiten de rode contour
- Provincie Utrecht (2019), Statenbrief, stand van zaken woningbouwontwikkeling (2019RGW30)

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
- NOS (2017), nos.nl
- NRC (2018), www.nrc.nl
- Pararius (2018), www.pararius.nl
- Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl
- Provincie Utrecht (2019), www.provincie-utrecht.nl
- Rijk (2019), primos.datawonen.nl
- Rijk (2019), www.rijksoverheid.nl
- RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl
- RTL Nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl
- Stadszaken Nieuws (2018), www.stadszaken.nl
- Trouw (2018), www.trouw.nl
- Zembla (2018), zembla.bnnvara.nl

Overig

- Bureau Middelkoop (2018), Onderzoek planmonitor Utrecht
- 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 Amersfoort (2018), Plan van Aanpak - Strategische Agenda 2019-2022 “De banden aanhalen”
- Rigo Research & Advies (2013), Provinciaal woningbouwbeleid
- 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
- Stec Groep (2017), Wonen in provincie Utrecht

| Bijlage C | Geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- Cluster coördinator / Senior beleidsadviseur programma BO
- Gedeputeerde Binnenstedelijke ontwikkeling, wonen, cultuur en gezonde leefomgeving
- Strategisch beleidsadviseur / Team Strategische Ruimtelijke Ontwikkeling

Vertegenwoordigers van de regio's:

- Amersfoort
- Foodvalley
- Utrecht (U10 / U16)

Overig

- Vertegenwoordigers van het Regioplatform Woningcorporaties Utrecht (RWU)