

## Waar ligt de balans?

Bestuurlijke nota wonen Overijssel

## Colofon

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

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

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer T. Schaaf, MSc, MA en mevrouw S. Spenkelink, MSc.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 - 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto is afkomstig van pixabay.com*

## Waar ligt de balans?

Bestuurlijke nota wonen Overijssel

*Deventer, september 2018*

# Voorwoord

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

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

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

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

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Over dit onderzoek.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	7
1.2 Focus .....	10
1.3 Opbouw.....	10
<b>2 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>11</b>
2.1 Conclusies en aanbevelingen .....	11
2.2 Inzet op reductie overcapaciteit geslaagd, kent ook risico.....	13
2.3 Minder aandacht voor kwalitatieve aspecten .....	16
2.4 Informatievoorziening meer uitgewerkt voor kwantitatieve dan kwalitatieve aspecten balans .....	18
<b>Bijlage 1: Bronnen.....</b>	<b>20</b>

6

.....  
Waar ligt de balans?

# 1 Over dit onderzoek

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

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

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

*Figuur 1: Krantenkoppen woningmarkt Overijssel*



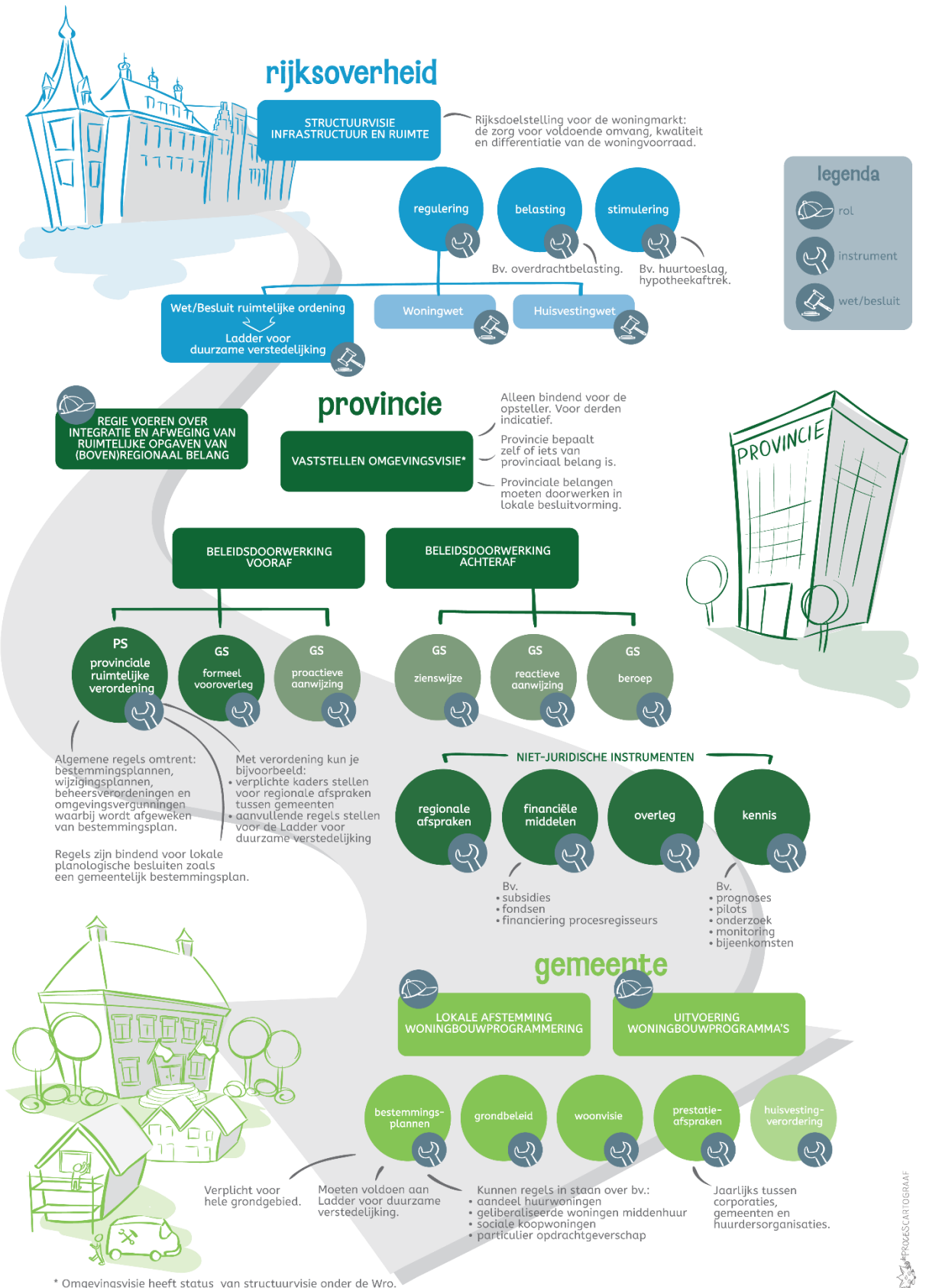
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland via Rtv Oost en Tubantia.

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' voor de overheid is. In dit onderzoek kijken we naar de verantwoordelijkheid van de provincie. Omdat deze samenhangt met de verantwoordelijkheid van het Rijk en de gemeenten besteden we eerst enige aandacht aan de bestuurlijke rolverdeling.

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



**Figuur 2: Vereenvoudigde weergave bestuurlijke rolverdeling wonen**



\* Omgevingsvisie heeft status van structuurvisie onder de Wro.

## 1.2 Focus

Zoals aangegeven richt het onderzoek zich op de provinciale (regie)rol bij wonen. We onderzoeken in hoeverre de provincies Overijssel en Gelderland er in slagen om hun rol op het gebied van wonen adequaat in te vullen. Bij een adequate invulling van de rol gaat het er om of de provincies er in slagen de beoogde doelen te realiseren. Oftewel: draagt de inzet van de provincies bij aan een goede balans op de woningmarkt. In het onderzoek hebben we zowel aandacht voor de kwantitatieve als voor de kwalitatieve aspecten van wonen.

## 1.3 Opbouw

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

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als voor de provincie Gelderland uitgevoerd. We zien overeenkomsten en verschillen in de manier waarop invulling wordt gegeven aan de rol bij wonen. De situatie bij de provincie Gelderland is in groen omliggende kaders weergegeven. Hiermee willen we een referentiekader bieden om de resultaten van een provincie te spiegelen en waarvan geleerd kan worden. Het onderzoeksrapport voor de provincie Gelderland vindt u op onze website.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

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

### 2.1 Conclusies en aanbevelingen

#### **Hoofdconclusie**

De provincie Overijssel streeft naar een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. Sinds 2014 zijn GS strakker gaan sturen op de woningbouwprogrammering. Mede hierdoor is de overcapaciteit gereduceerd. Een aanpak die bij een aantrekkelijke woningmarkt risico's kent maar waarvoor maatregelen zijn genomen. Aan de kwalitatieve aspecten van de balans is de afgelopen jaren minder aandacht besteed. Dit is ook terug te zien in de informatievoorziening aan PS die wel inzicht geeft in de kwantitatieve maar minder in de kwalitatieve balans.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaal overzicht van de aanbevelingen.

#### **Aanbevelingen**

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

1. Verzoek GS eind 2019 te onderzoeken of de genomen maatregelen voldoende zijn om de risico's van de strakke sturing op het voorkomen van overcapaciteit te ondervangen.  
*Om de risico's van een strakke sturing op overcapaciteit te ondervangen is een planmonitor opgezet en afgesproken dat de prognoses van de woningbehoefte en de daaruit volgende woonprogrammering tweejaarlijks worden geactualiseerd. Dit loopt sinds 2016 en is daarmee te kort om nu al uitspraken over te doen. Het is wel*

*zaak dit in aanloop naar volgende woonafspraken te evalueren en gemeenten hierbij te betrekken.*

2. Verzoek GS de kennis die is vergaard over kwalitatieve thema's te benutten voor de doorontwikkeling van het beleid inzake wonen: concretiseer doelen, verduidelijk rol(len) provincie en inzet instrumentarium.

*De afgelopen periode zijn er meerdere onderzoeken en pilots uitgevoerd naar de kwalitatieve thema's. Dit heeft kennis opgeleverd die benut kan worden voor de doorontwikkeling van het beleid op deze thema's waarbij doelen geconcretiseerd kunnen worden, de rol(len) van de provincie verduidelijkt en in aansluiting daarop het instrumentarium bepaald kan worden.*

3. Verzoek GS - in aansluiting op de planmonitor - de kwalitatieve thema's systematisch en overzichtelijk te monitoren zodat er zicht ontstaat op de kwantitatieve en kwalitatieve balans.

*In de monitoring is er nog minder aandacht voor kwalitatieve thema's. In het kader van de woonafspraken wordt sinds 2016 gewerkt met de 'planmonitor wonen'. Hierin zetten gemeenten jaarlijks hun harde plannen, deze worden afgezet tegen de prognose. Kwalitatieve aspecten komen in de planmonitor niet terug.*

4. Verzoek GS om de samenhang tussen de verschillende aan wonen gerelateerde initiatieven te bevorderen door in het beleid duidelijke verwijzingen op te nemen naar de andere programma's.

*Wonen is een beleidsterrein dat met allerlei terreinen raakvlakken heeft. Dit is ook terug te zien in de woonafspraken en de andere programma's waarin aspecten van wonen terugkomen. Dit maakt het zaak de samenhang te bewaken door bijvoorbeeld het opnemen van duidelijke verwijzingen in beleid.*

5. Verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de balans op de woningmarkt te verbeteren. Dit kan door hier meer structureel en in samenhang informatie over aan te bieden.

6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

## 2.2 Inzet op reductie overcapaciteit geslaagd, kent ook risico

GS zijn sinds 2014 strakker gaan sturen op woningbouwprogrammering, omdat er sprake was van overcapaciteit waardoor meerdere woningbouwplannen werden vernietigd bij de Raad van State. Er zijn afspraken over programmering met gemeenten gemaakt en deze zijn juridisch geborgd in de verordening. Mede hierdoor is de overcapaciteit verminderd en is er ruimte ontstaan voor nieuwe plannen. Bij een aantrekkende woningmarkt kent de strakke sturing op het voorkomen van overcapaciteit ook risico's. De toekomst moet uitwijzen of de getroffen maatregelen voldoende zijn om die risico's te ondervangen.

De provincie Overijssel streeft naar een *“passend en flexibel aanbod van woonmilieus (typen woningen en woonomgeving) die voorzien in de vraag (kwantitatief en kwalitatief)”*. Oftewel: een woningmarkt die in balans is. Dit betekent dat de juiste woningen op de juiste plek staan. Het gaat hier dus niet alleen om aantallen woningen (kwantitatief), maar ook het type woning en de plaats waar de woning staat (kwalitatief).

### Strakke sturing op programmering

GS hebben de afgelopen jaren sterker dan daarvoor gestuurd op de (regionale samenwerking bij) programmering, met name de reductie van overcapaciteit. Hier waren meerdere redenen voor.

13

.....  
Waar ligt de balans?

Ten eerste hadden gemeenten in de jaren voor 2014/2015 door de economische crisis en demografische ontwikkelingen te maken gekregen met een overcapaciteit aan woningbouw. Dit betekent dat er meer plannen voor de bouw van nieuwe woningen waren in geldende bestemmingsplannen, dan waar vraag naar is. Hierdoor konden gemeenten niet meer voldoen aan de Ladder voor Duurzame verstedelijking van het Rijk waardoor meerdere woningbouwplannen bij de Raad van State zijn vernietigd. De Ladder stelt namelijk dat plannen vanuit een regionale behoefte onderbouwd moeten worden en afgestemd met betrokken gemeenten. Gemeenten hadden daarmee last van (elkaars) overcapaciteit. Ten tweede besloten PS op 18 februari 2015 om doorzettingskracht te organiseren bij het terugdringen van overcapaciteit van woningbouw en werklocaties bij Overijsselse gemeenten. Dit door eerst samen met gemeenten afspraken te maken en op basis daarvan een verordening vast te stellen.

GS hebben met de colleges van B&W op regionaal niveau afspraken gemaakt over over onder meer de programmering. Dit zijn de zogenoemde woonafspraken West-Overijssel en Twente die begin 2016 zijn getekend.

Hierin is onder andere afgesproken dat:

- een balans op de lokale woningmarkt maximaal 100% plancapaciteit ten opzichte van de prognose inhoudt;
- gemeenten hun plannen prioriteren;
- gemeenten binnen drie jaar zorgen voor een balans op de woningmarkt,
- gemeenten nadere afspraken in de subregio maken en
- gemeenten bij nieuwe of gewijzigde plannen afstemming zoeken met daarvoor relevante gemeenten uit de regio.

De afspraken over programmering zijn hetzelfde voor beide regio's. Onderdeel van de woonafspraken zijn de zogenoemde "Regionale Woon Programmeringen" (RWP). Hierin staan specifiekere afspraken die gemeenten met elkaar en de provincie hebben gemaakt. Er staat onder andere per gemeente het aantal woningen voor de komende tien jaar in genoemd.

In aansluiting op de woonafspraken hebben PS de Omgevingsverordening voor het onderdeel woningbouw aangepast. Hiermee zijn de afspraken juridisch geborgd en is doorzettingkracht georganiseerd. Er is vastgelegd dat:

- gemeenten maximaal 80% van de actuele behoefte aan woningbouw mogen bestemmen. In het kader van de woonafspraken kan een hoger percentage worden aangehouden met een maximum van 100%;
- onderzoek naar woningbouw om de twee jaar moet worden geactualiseerd. GS stellen nadere eisen vast waar dit onderzoek aan moet voldoen. Als een gemeente het onderzoek niet tijdig actualiseert, kunnen GS dat doen;
- gemeenten krijgen twee jaar de tijd om het te veel aan capaciteit van wonen te schrappen. Voor gemeenten waar woonafspraken van toepassing zijn, geldt de termijn die in deze afspraken staat (drie jaar) en
- plannen voor nieuwe woningen waar geen afspraken over zijn gemaakt, moeten gebaseerd zijn op actueel onderzoek waar gemeenten in de regio en Gedeputeerde Staten mee hebben ingestemd.<sup>1</sup>

In de woonafspraken staat expliciet dat GS de mogelijkheid behouden tot inzet van het juridisch instrumentarium bij het niet nakomen van de afspraken over programmering.

Behalve het juridisch vastleggen van de afspraken over programmering, heeft de provincie gemeenten ook ondersteund bij het uitvoeren daarvan. Zo heeft zij onderzoek naar de kwalitatieve vraag/programmering en juridisch advies over bijvoorbeeld planschade gefinancierd. Dit was bedoeld om gemeenten te faciliteren bij het her- en deprogrammeren van woningbouwplannen zodat de plancapaciteit beter gaat aansluiten bij de vraag.

### Harde (over)capaciteit is verminderd maar kent risico's

Sinds de ondertekening van de regionale woonafspraken en de inwerkingtreding van de regels woningbouw in de verordening is de overcapaciteit verminderd. Het aantal gemeenten met meer harde plannen dan waar vraag naar is, neemt sinds 2016 af (zie

<sup>1</sup> Gebaseerd op Omgevingsvisverordening Overijssel titel 2.2 Woningbouw (art. 2.1.1. t/m 2.2.5). Behalve deze titel zijn ook het principe van inbreiding voor uitbreiding en bouwen voor de lokale behoefte (art. 2.1.3 en 2.1.2) relevant bij wonen.

tabel 1). Dit is in lijn met de woonafpraak dat gemeenten binnen drie jaar zorgen voor een balans (maximaal 100%). Bij nog niet alle gemeenten ligt de verhouding onder de 100%, maar de drie jaar die ervoor stond in de woonafspraken is ook nog niet voorbij.

**Tabel 1: Verhouding plancapaciteit en prognose**

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

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

De verhouding tussen de harde plancapaciteit en de vraag in de komende tien jaar voor heel Overijssel is van 84% in 2016 naar 81% in 2018 gegaan. Bij het interpreteren van deze cijfers is het goed te realiseren dat het hier gaat om harde plannen. Gemeenten hebben ook zachte plannen die 'hard' gemaakt kunnen worden door ze in procedure te brengen. Deze staan niet in bovenstaande tabel.

De provincie heeft in haar begroting als streefwaarde opgenomen dat dit verhoudingspercentage voor Overijssel gelijk is aan of minder dan 100%. Dat was de afgelopen jaren het geval. De informatie hierboven laat al zien dat een percentage onder de 100% niet wil zeggen dat er geen gemeenten met overcapaciteit zijn. Dit betekent (gezien het gemiddelde rond de 80-85% ligt) dat er ook gemeenten zijn met minder harde plannen dan de vraag. Het landelijke gemiddelde ligt op 73% (indicatief).<sup>2</sup>

Zoals eerder aangegeven, staat in de provinciale verordening dat gemeenten maximaal 80% van de actuele behoefte aan woningbouw mogen bestemmen, maar dat in het kader van de woonafspraken een hoger percentage aangehouden kan worden met een maximum van 100%. In de *Regionale Woon Programmeringen* van Twente en West-Overijssel is afgesproken dat iedere gemeente maximaal 100% programmeert voor de lokale behoefte, maar dat het ideaal / streven onderprogrammering is omdat dit flexibiliteit biedt. Achterliggende gedachte hierbij is dat wanneer een gemeente in (meer dan) 100% van de vraag voorziet met harde plancapaciteit, er geen ruimte meer is voor goede initiatieven en voor plekken die in de toekomst vrijkomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de herontwikkeling van locaties en de transformatie van scholen, kantoren, winkels etc. De onderprogrammering geeft zodoende flexibiliteit en maakt het mogelijk dat goede zachte plannen in procedure kunnen worden gebracht (zonder dat er eerst harde plannen geschrapt moeten worden).

<sup>2</sup> Cijfer is afkomstig van een onderzoek van ABF Research (april 2018) en is indicatief omdat er niet voor alle provincies cijfers beschikbaar waren, provincies cijfers niet op dezelfde wijze registreren en door ABF zijn bewerkt.

De onderprogrammering van plannen brengt ook enig risico met zich mee. Dit risico zit er in dat er niet bijtijds voldoende feitelijk aanbod van woningen is, als er niet tijdig geanticipeerd wordt op eventuele planvertraging en aantrekkende woningmarkt (groeïende vraag). Dit anticiperen gebeurt door het hard maken van zachte plannen door gemeenten. Het is dan ook zaak om zicht te hebben op de ontwikkeling van vraag en planaanbod. De provincie neemt hier samen met gemeenten stappen in. Prognoses van de woningbehoefte en - daaruit volgend - de regionale woonprogrammering worden om de twee jaar geactualiseerd (eind 2016 / begin 2017 voor het eerst). Er is in 2016 een monitor opgezet waarin jaarlijks de harde plancapaciteit en de vraag naar woningen in de komende tien jaar van Overijsselse gemeenten tegen elkaar worden afgezet. Daarnaast wordt in de eerste helft van 2018 in opdracht van de provincie en Bouwend Nederland een analyse van de plancapaciteit uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw. Dit moet inzicht geven in belemmeringen en oplossingsrichtingen voor woningbouwplannen in de provincie Overijssel.

Bovengenoemde stappen zijn recent genomen of worden nog genomen waardoor het te vroeg is om uitspraken te doen over of dit voor voldoende zicht en grip op vraag en aanbod zorgt. Uit een enquête onder gemeentelijke beleidsmedewerkers en wethouders wonen<sup>3</sup> blijkt dat er momenteel verschillend gedacht wordt over of de provincie voldoende anticipeert op de ontwikkelingen op de woningmarkt.

#### Aanbeveling

1. Verzoek GS eind 2019 te onderzoeken of de genomen maatregelen voldoende zijn om de risico's van de strakke sturing op het voorkomen van overcapaciteit te ondervangen.

### 2.3 Minder aandacht voor kwalitatieve aspecten

Aan de kwalitatieve aspecten van de balans is de afgelopen periode door GS minder aandacht besteed. Hier zijn in de woonafspraken wel afspraken over gemaakt maar deze zijn vooral gericht op kennisverwerving en worden beperkt gemonitord. Recent zijn GS de focus meer bij de kwalitatieve aspecten van de balans gaan leggen. Naast de woonafspraken zijn vanuit andere programma's nieuwe initiatieven ontstaan die raken aan wonen. Dit maakt het lastig om een totaaloverzicht van de inzet van de provincie op wonen te krijgen.

In het Wro-stelsel verwacht de wetgever dat provincies hun belangen in dit geval ten aanzien van wonen vooraf bekend maken. Het is de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang vinden. De wet doet geen inhoudelijke uitspraken over welke aspecten wel of niet van provinciaal belang zijn en hoe deze belangen verwoord moeten

<sup>3</sup> De Rekenkamer Oost-Nederland heeft in maart 2018 een enquête gehouden onder beleidsmedewerkers en wethouders wonen van de 25 Overijsselse gemeenten. De respons was 58%. Voor meer informatie over de enquête, zie bijlage 1 van de nota van bevindingen.



worden. Oftewel: of iets van provinciaal belang is (bijvoorbeeld de woonomgeving/woningmarkt/woonaanbod) bepaalt de provincie zelf. Uit interviews met experts blijkt dan ook dat provincies verschillende keuzes maken. In de Omgevingsvisie Overijssel staat dat een passend aanbod niet alleen een kwestie is van kwantiteit, maar juist ook van kwaliteit. Via een amendement hebben PS medio 2014 aangegeven welke thema's zij van belang vinden voor de woonafspraken. Dit waren deels kwalitatieve thema's zoals (vernieuwing/transformatie van) de bestaande voorraad, levensloopbestendigheid en duurzaamheid.

### **Afspraken kwaliteit vooral gericht op kennisverwerving en beperkt gemonitord**

De woonafspraken zijn gestructureerd rond vijf thema's waarvan vier gericht op kwaliteit, te weten:

- doelgroepen (waaronder statushouders);
- wonen & zorg;
- stedelijke vernieuwing;
- bestaande woningvoorraad (waaronder verduurzaming);

Deze kwalitatieve thema's sluiten aan bij het amendement van PS. De afspraken over deze thema's zijn vooral gericht op kennisverwerving en worden beperkt gemonitord. De afspraken over doelgroepen en wonen & zorg gaan bijvoorbeeld over onderzoek, pilots en bijeenkomsten.

Dat er minder aandacht is voor de kwalitatieve thema's blijkt ook uit de monitoring. In de woonafspraken staat dat de wijze van monitoring van de afspraken in 2016 zou worden uitgewerkt. De provincie en gemeenten hebben in 2016 gekozen om te werken met een landelijke online webapplicatie, de zogenoemde 'Planmonitor Wonen'. Hier zetten gemeenten jaarlijks hun harde plannen in. Deze worden afgezet tegen de prognose. De ambitie van de provincie is echter een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. In de planmonitor komen kwalitatieve aspecten bijvoorbeeld het type woningen niet terug. Of de programmering kwalitatief verbetert, laat de monitor dus niet zien.

In de woonafspraken is genoemd dat GS in 2018 een mid term review uitvoeren. Aan PS is aangegeven dat zij de resultaten hiervan ontvangen. Ten tijde van ons onderzoek was de uitkomst van deze mid term review nog niet bekend. Wel is aangegeven dat de provincie meer aandacht is gaan besteden aan de kwalitatieve thema's. Een ontwikkeling die deels herkend wordt, zo blijkt uit onze enquête onder wethouders en beleidsmedewerkers. Desondanks is het merendeel van mening dat de provincie vooral op aantallen woningen stuurde.

### **Kwalitatieve thema's komen elders terug waardoor totaaloverzicht beperkt is**

Naast de woonafspraken komen de kwalitatieve thema's ook op andere plekken terug. Zo gaat het bij energiebeleid over de verduurzaming van woningen, bij het programma sociale kwaliteit over het stimuleren van langer thuis wonen en bij de Stadsbeweging over stedelijke vernieuwing. Deze programma's zijn veel breder dan wonen maar hangen er wel mee samen.

Dit betekent dat er op deze thema's die ook in de woonafspraken worden genoemd meer gebeurt dan wat er in de woonafspraken staat. Er zijn thema's waarop de provincie los van gemeenten acteert. Bijvoorbeeld voor de verduurzaming van woningen is er ook sprake van een energiebespaarlening voor woningeigenaren en VVE's. Daarnaast zijn er na het vaststellen van de woonafspraken nieuwe plannen en initiatieven ontstaan. PS hebben bijvoorbeeld in 2016 middelen beschikbaar gesteld voor de Stadsbeweging (bv. mede organiseren woonkeukens en verstrekken stadscheques voor kleinschalige initiatieven) en voor een stimuleringsregeling voor de huisvesting van statushouders. De woonafspraken zijn daarmee deels ingehaald door de werkelijkheid. Er gebeurt inmiddels meer op thema's dan in de woonafspraken staat en op sommige onderdelen zijn de woonafspraken niet actueel meer.

#### Aanbevelingen

2. Verzoek GS de kennis die is vergaard over kwalitatieve thema's te benutten voor de doorontwikkeling van het beleid inzake wonen: concretiseer doelen, verduidelijk rol(len) provincie en inzet instrumentarium.
3. Verzoek GS - in aansluiting op de planmonitor - de kwalitatieve thema's systematisch en overzichtelijk te gaan monitoren zodat er zicht ontstaat op de kwantitatieve en kwalitatieve balans.
4. Verzoek GS om de samenhang tussen de verschillende aan wonen gerelateerde initiatieven te bevorderen door in het beleid duidelijke verwijzingen op te nemen naar de andere programma's.

18

.....  
Waar ligt de balans?

## 2.4 Informatievoorziening meer uitgewerkt voor kwantitatieve dan kwalitatieve aspecten balans

PS zijn vooral geïnformeerd over de kwantitatieve balans. Over de kwalitatieve aspecten van de balans wordt wel informatie verzameld en onderzoek uitgevoerd maar dit is minder structureel en samenhangend. Hierdoor is het lastig te bepalen of de kwalitatieve balans is verbeterd.

De ambitie van de provincie Overijssel is een woningmarkt die kwantitatief en kwalitatief in balans is. Op de kwantitatieve balans blijkt de provincie meer zicht te hebben dan op de kwalitatieve balans.

#### **PS structureel geïnformeerd over kwantitatieve balans**

In het provinciale jaarverslag is sinds 2016 een prestatie opgenomen over het 'sturen op balans woningmarkt' (1.1.3). Hier hoort een indicator bij over de verhouding tussen de plancapaciteit van gemeenten en de vraag naar woningen in Overijssel in de komende tien jaar. Deze indicator sluit aan bij de definitie van balans op de woningmarkt die GS en de colleges van B&W in de woonafspraken overeenkwamen en komt voort uit de

eerdergenoemde planmonitor wonen. De uitkomsten op deze indicator waren in tabel 1 te zien.

Uitgangspunt voor de provincie is een woningmarkt die niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief in balans is oftewel waar “de juiste woning, op de juiste plek” staat. Dat wordt uit deze indicator nog niet duidelijk.

#### **Informatievoorziening kwalitatieve balans weinig structureel en samenhangend**

Over de kwalitatieve aspecten van de balans heeft de provincie wel informatie maar deze wordt weinig structureel verzameld. De informatie is veelal afkomstig uit onderzoeken die op een zeker moment zijn uitgevoerd, maar daarna niet meer wordt herhaald waardoor het een momentopname blijft. De informatie is in beperkte mate samenhangend. De provincie noemt in P&C-documenten bij prestatie over *Sturen op de Woningmarkt* bijvoorbeeld de ambitie en de vijf opgaven waarover de provincie en gemeenten afspraken maakten. Hierbij is er voor het thema stedelijke vernieuwing een link opgenomen naar de prestatie waar meer informatie te vinden is over betreffend thema. Voor andere thema's zoals de transformatie van de bestaande voorraad is dit niet het geval. Mede hierdoor is het lastig een goed beeld te krijgen van de (acties ten behoeve van de) balans op de woningmarkt en de ontwikkeling daarvan over de tijd heen.

#### **Gelderland: veel informatie, koppeling ambitie ontbreekt**

Gelderland ontvangt vanaf 2016 jaarlijks - veelal als bijlage bij de begroting - de monitoringsrapportage [Wonen in Gelderland](#). De koppeling tussen de informatie die PS ontvangen en de ambitie wordt beperkt gelegd. Door dit te doen kan de waarde van de informatie verhoogd worden.

#### Aanbevelingen

5. Verzoek GS de informatievoorziening aan PS over de balans op de woningmarkt te verbeteren. Dit kan door hier meer structureel en in samenhang informatie over aan te bieden.
6. Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

# Bijlage 1: Bronnen

ABF Research (april 2018). Inventarisatie plancapaciteit.  
Omgevingsvisie Overijssel 2017.  
Omgevingsverordening Overijssel 2017.  
Provincie Overijssel. PS/2015/953 Doorzettingskracht wonen.  
Provincie Overijssel. PS/2016/84 Woonafspraken 2016-2020 (inclusief regionale woonprogrammeringen).  
Rekenkamer Oost-Nederland. Nota van bevindingen wonen Overijssel.