

EINDRAPPORT

## Bouwen aan regie

Onderzoek naar de provinciale rol op het gebied van  
wonen

Provincie Flevoland | 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	<b>INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Doel- en vraagstelling.....	4
1.3	Leeswijzer .....	4
2	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>5</b>
2.1	Hoofdconclusies .....	5
2.2	Toelichting hoofdconclusies .....	6
2.3	Aanbevelingen.....	8
3	<b>REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN</b> .....	<b>9</b>
4	<b>NAWOORD</b> .....	<b>12</b>
5	<b>PROVINCIEVERGELIJKING</b> .....	<b>13</b>

## NOTA VAN BEVINDINGEN

1	<b>INLEIDING</b> .....	<b>18</b>
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	18
1.3	Afbakening .....	21
1.4	Werkwijze .....	22
1.5	Beoordelingskader.....	23
2	<b>WOONBELEID</b> .....	<b>24</b>
2.1	Provinciale doelen met betrekking tot wonen .....	24
2.2	Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen.....	27
3	<b>UITVOERING INSTRUMENTEN</b> .....	<b>29</b>
3.1	Afstemming .....	29
3.2	Onderzoek.....	33
3.3	Regelgeving .....	35
3.4	Aanjagen en stimuleren.....	38
3.5	Overige instrumenten .....	39
4	<b>INFORMATIEVOORZIENING</b> .....	<b>41</b>
BIJLAGE A	<b>OVERZICHT INSTRUMENTEN</b> .....	<b>43</b>
BIJLAGE B	<b>GERAADPLEEGDE BRONNEN</b> .....	<b>45</b>
BIJLAGE C	<b>GERAADPLEEGDE PERSONEN</b> .....	<b>47</b>

## | 1 | Inleiding

### 1.1 Aanleiding

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

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

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

### 1.2 Doel- en vraagstelling

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

#### **Centrale onderzoeksvraag**

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen:

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

### 1.3 Leeswijzer

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

<sup>1</sup> Rijk (2019), Staat van de volkshuisvesting 2019, p. 29

## | 2 | Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Hoofdconclusies

1. Uit de beleidsdocumenten blijkt wat de provincie op het gebied van wonen wil bereiken. Een goede woonkwaliteit voor iedereen is als uitgangspunt geformuleerd. Daarbij is aangegeven dat naast de woning ook de woonomgeving belangrijk is. Voor de provincie zijn het voeren van overleggen met gemeenten en het doen van onderzoek de belangrijkste instrumenten. Via deze en andere instrumenten oefent de provincie invloed uit op gemeenten. De provincie krijgt met een geringe ambtelijke capaciteit en een klein budget relatief veel voor elkaar. De hoge ambities van de provincie lijken zich echter niet goed te verhouden tot hetgeen de provincie op het gebied van wonen doet. Ondanks de inspanningen van de provincie is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.
2. De afstemming tussen de provincie en de gemeenten is op sommige punten niet optimaal. Zo wordt niet op alle vlakken van wonen het overleg aangegaan, is er discussie omtrent de kaart Stedelijk gebied en wordt de provincie soms ervaren als een partij op afstand.
3. Via onderzoek, zoals het WoonOnderzoek Nederland (WoON), verkrijgt de provincie kennis op het gebied van wonen.
4. De provincie stuurt voornamelijk aan de voorkant, via vooroverleg met gemeenten, op de beleidsdoelen. Andere ruimtelijke ordening instrumenten, zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen, worden op het gebied van wonen zeer beperkt ingezet. Naast overleg, onderzoek en de inzet van ruimtelijke ordening instrumenten draagt de provincie ook (financieel) bij aan het beleid en projecten van andere actoren.
5. Hoewel er geen afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening ontvangen PS geregeld informatie met betrekking tot wonen.

## 2.2 Toelichting hoofdconclusies

1. *Uit de beleidsdocumenten blijkt wat de provincie op het gebied van wonen wil bereiken. Een goede woonkwaliteit voor iedereen is als uitgangspunt geformuleerd. Daarbij is aangegeven dat naast de woning ook de woonomgeving belangrijk is. Voor de provincie zijn het voeren van overleggen met gemeenten en het doen van onderzoek de belangrijkste instrumenten. Via deze en andere instrumenten oefent de provincie invloed uit op gemeenten. De provincie krijgt met een geringe ambtelijke capaciteit en een klein budget relatief veel voor elkaar. De hoge ambities van de provincie lijken zich echter niet goed te verhouden tot hetgeen de provincie op het gebied van wonen doet. Ondanks de inspanningen van de provincie is er nog steeds sprake van een tekort aan woningen.*
  - Uit de beleidsdocumenten blijkt wat de provincie op het gebied van wonen wil bereiken. Naast het uitgangspunt 'een goede woonkwaliteit voor iedereen' zijn onder andere als opgaven geformuleerd: 'excellente woonmilieus in Almere en Lelystad' en 'stedelijke kernen zoeken de relatie met de grote wateren die Flevoland omlijsten'. Zie [paragraaf 2.1](#) van de nota van bevindingen voor een overzicht van de belangrijkste doelen ten aanzien van wonen. In het beleid is ook aangegeven dat de provincie van gemeenten verwacht dat zij het provinciale bundelingsbeleid vertalen in lokaal beleid en concrete plannen. Bundelingsbeleid houdt in dat nieuwe bebouwing wordt geconcentreerd in of aansluitend aan het bestaande bebouwde gebied.
  - De provincie heeft een bescheiden rol op het gebied van wonen. In het beleid van de provincie is deze rol beperkt toegelicht. Welke instrumenten de provincie inzet om haar doelen met betrekking tot wonen te realiseren is niet in het beleid aangegeven. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat de provincie gemeenten wil helpen om de vraag naar woningen zo goed mogelijk te realiseren en dat het voeren van overleg en het doen van onderzoek de belangrijkste instrumenten voor de provincie zijn. Zie [Bijlage A](#) voor een overzicht van de instrumenten met betrekking tot wonen. Via overleg heeft de provincie invloed op gemeenten. De ambtelijke capaciteit voor het onderwerp wonen is beperkt, maar die bereikt relatief veel.
  - Wanneer de ambities van de provincie worden afgezet tegen hetgeen de provincie op het gebied van wonen doet dan lijkt zich dit niet goed tot elkaar te verhouden. Hierbij zijn ofwel de ambities – in relatie tot de inzet – te hoog, of de inzet van de provincie is – in relatie tot de ambities – te weinig.
  - 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. *De afstemming tussen de provincie en de gemeenten is op sommige punten niet optimaal. Zo wordt niet op alle vlakken van wonen het overleg aangegaan, is er discussie omtrent de kaart Stedelijk gebied en wordt de provincie soms ervaren als een partij op afstand.*
  - Niet op alle vlakken van wonen wordt het overleg aangegaan. Als het gaat om de typische woononderwerpen zoals woningbouwprogramma's, samenstelling van de voorraad, wachtlijsten en sturen op doelgroepen is in sommige gevallen slechts sprake van incidenteel overleg of is er helemaal geen overleg. De gemeenten in Flevoland hebben geen gezamenlijk overleg op het gebied van wonen.
  - Via de kaart Stedelijk gebied uit het Omgevingsprogramma geeft de provincie de gewenste uitbreidingsrichtingen van het stedelijk gebied aan. Deze kaart is niet altijd duidelijk en niet goed afgestemd met gemeenten, dit zorgt voor discussie. Het beoogde maatwerk door de provincie komt hiermee minder goed uit de verf.
  - De provincie staat open voor nieuwe initiatieven en is bereid om af te wijken van het eigen beleid. Het beleid van de provincie is bij de gesproken gemeenten niet altijd bekend en de provincie wordt door een aantal

gemeenten ervaren als een partij op afstand. De beleidsvrijheid die de gemeenten van de provincie krijgen wordt door de gemeenten over het algemeen als positief ervaren.

3. *Via onderzoek, zoals het WoonOnderzoek Nederland (WoON), verkrijgt de provincie kennis op het gebied van wonen.*
  - De provincie sluit aan bij onderzoeken die door andere partijen worden uitgevoerd en laat ook zelf onderzoek uitvoeren. Het WoonOnderzoek Nederland (WoON) en Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA) zijn hiervan voorbeelden.
  
4. *De provincie stuurt voornamelijk aan de voorkant, via vooroverleg met gemeenten, op de beleidsdoelen. Andere ruimtelijke ordening instrumenten, zoals zienswijzen en reactieve aanwijzingen, worden op het gebied van wonen zeer beperkt ingezet. Naast overleg, onderzoek en de inzet van ruimtelijke ordening instrumenten draagt de provincie ook (financieel) bij aan het beleid en projecten van andere actoren.*
  - In het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt de provincie veelvuldig gebruik van het instrument formeel vooroverleg. Naar schatting heeft in de periode 2016 tot en met 2018 75 tot 90 keer vooroverleg plaatsgevonden bij plannen die gerelateerd zijn aan wonen.
  - De overige Wro instrumenten worden met betrekking tot wonen zeer beperkt gebruikt. In de periode 2016 tot en met 2018 gaat het om twee zienswijzen, één reactieve aanwijzing en één beroep.
  - De provincie draagt financieel bij aan de Flexibele schil van de Metropoolregio Amsterdam. Hiermee kunnen gemeenten extra personele capaciteit en expertise verkrijgen. De gemeente Lelystad heeft een aanvraag ingediend en geeft aan dat de bijdrage belangrijk is, omdat de financiële middelen en interne capaciteit van de gemeente op dit punt beperkt zijn.
  - De provincie heeft bijdragen geleverd aan het beleid en projecten van andere actoren. Voor Lelystad Next Level draagt de provincie ook voor het onderdeel wonen bij aan de totstandkoming van de samenwerkingsagenda.
  
5. *Hoewel er geen afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening ontvangen PS geregeld informatie met betrekking tot wonen.*
  - Voor wat betreft het onderdeel wonen zijn er geen afspraken gemaakt tussen GS en PS over de informatievoorziening aan PS. Ook in de begrotingen en jaarstukken is 'wonen' niet direct genoemd.
  - Uit een analyse van de informatie met betrekking tot wonen, blijkt dat PS in de periode 2016 t/m 2018 geregeld informatie hebben ontvangen. Voor zover de Rekenkamer heeft kunnen beoordelen is de informatie aan PS duidelijk.

## 2.3 Aanbevelingen

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

### Provinciale rol

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

1. Breng de ambities en de inzet van de provincie op het gebied van wonen meer op één lijn.
2. Maak in het beleid de provinciale rol op het gebied van wonen duidelijker en maak ook inzichtelijk welke instrumenten de provincie inzet.

### Provinciale instrumenten

Vraag GS om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:

3. Verbeter de afstemming tussen de provincie en gemeenten:
  - a. Breng in de communicatie met de gemeenten het provinciale beleid meer onder de aandacht.
  - b. Bespreek structureel met alle gemeenten typische woononderwerpen zoals woningbouwprogramma's, samenstelling van de voorraad, wachtlijsten en sturen op doelgroepen.
  - c. Bespreek veelvuldig de (voorgenomen) invullingen van de pijlen die op de kaart Stedelijk gebied zijn aangegeven. De kaart Stedelijk gebied laat bewust ruimte voor maatwerk, dit vraagt om een goede en vroegtijdige afstemming met gemeenten.
  - d. Ga bij de Flevolandse gemeenten na of een periodiek regionaal overleg op het gebied van wonen wenselijk is.
4. 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 aanbeveling:

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





PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer  
Mevrouw Dr. Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55  
8200 AB Lelystad

Telefoon  
(0320)-265265

Fax  
(0320)-265260

E-mail  
provincie@flevoland.nl

Website  
www.flevoland.nl



Verzenddatum  
- 5 DEC. 2019

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2513053

Onderwerp  
Bestuurlijke reactie Wonen

Geachte mevrouw Hoenderdos,

U heeft in de vier Randstedelijke provincies onderzoek gedaan naar het onderwerp 'wonen'. De hoofdvraag van uw onderzoek richt zich op de vraag hoe de provincies hun regierol op het gebied van wonen hebben ingevuld en hoe de uitvoering daarvan verloopt. Het is een actueel onderwerp en met belangstelling hebben wij uitgekeken naar deze rapportage. Ook Provinciale Staten hebben interesse in dit beleidsterrein en het onderzoek draagt bij aan de bespreking van dit thema. U vraagt Provinciale Staten om Gedeputeerde Staten aan de slag te gaan met de aanbevelingen. Hieronder gaan we in op de conclusies en aanbevelingen.

#### Algemeen

Uw onderzoek richt zich primair op de wijze waarop de provincie haar rol op het gebied van wonen heeft ingevuld. De onderzoeksopzet die u heeft gepresenteerd is daarbij gevolgd. Uit het onderzoek blijkt dat vooral is gelet op de inzet van het instrumentarium waarmee de provincie haar beleid realiseert. In uw aanbevelingen gaat u in op de rol van de provincie, de inzet van instrumenten en informatievoorziening. In het bestuurlijk interview zijn we ingegaan op ons beleid en onze werkwijze. Door beperkte inzet van ons instrumentarium kunnen we succesvol de gemeenten zoveel mogelijk ruimte bieden voor de realisatie van de juiste woningbouw. Met dat oogmerk is Flevoland immers ontstaan, namelijk onder andere om woningtekorten elders te kunnen opvangen.

Vanuit deze invalshoek gezien hebben wij geen behoefte aan een toename van regeldruk in de vorm van de opstelling en toepassing van een juridisch systeem met verordeningen. Wij menen dat dit niet bijdraagt aan de realisatie van de Flevolandse doelen en het versneld inlopen van het woningtekort. De provincie Flevoland is er immers met minder juridische procedures in geslaagd het aanbod van nieuwbouwwoningen, bijvoorbeeld in Dronten en Almere, te verdubbelen. Dit in tegenstelling tot andere provincies die wel een verordening toepassen.

#### Provincievergelijking

We benadrukken dat Flevoland een andere uitgangspositie heeft dan de overige provincies. Onze provincie is bij haar ontstaan juist bedoeld geweest om oplossing te bieden voor volkshuisvestelijke vraagstukken elders in het land. Ook is onze provincie redelijk overzichtelijk. Dit bepaalt onze manier van werken en ons beperkt gehouden beleidsinstrumentarium. Gezamenlijk met onze regionale partners kunnen we tot de juiste aanpak en oplossingen van de grote opgaven komen.

Intichingen bij  
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer  
0320 265759

Bezoekadres  
Visarenddreef 1  
Lelystad



Overleg en afstemming zijn voor ons zowel de afgelopen jaren als in de toekomst de belangrijkste instrumenten.

#### Conclusies

We herkennen de conclusies. Wij merken wel op dat we, met een beperkte inzet van menskracht, geld en instrumenten, op dit moment effectief zijn op het gebied van wonen. Terecht wordt opgemerkt dat de ambities hoog zijn. Daarbij bieden we ruimte aan de gemeenten om binnen onze kaders optimaal in te zetten op de opgaven van woningtekorten en woonkwaliteiten. Dat - naast bilateraal overleg en het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van maatwerk - regionale afstemming van meerwaarde kan zijn, gaan we onderzoeken in de voorbereiding van een regionale woonagenda.

#### Aanbevelingen van Rekenkamer over de provinciale rol

*Vraag Gedeputeerde Staten om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:*

1. *Breng de ambities en de inzet van de provincie op het gebied van wonen meer op één lijn.*
2. *Maak in het beleid de provinciale rol op het gebied van wonen duidelijker en maak ook inzichtelijk welke instrumenten de provincie inzet.*

#### Onze reactie

In het huidige coalitieakkoord *Ruimte voor de toekomst* is het voornemen opgenomen een regionale woonagenda op te stellen. We zullen dit samen met samenwerkingspartners voorbereiden. In het eerste kwartaal 2020 maken we een begin met het proces om tot deze regionale woonagenda te komen. Als vertrekpunt zullen we hanteren wat als provinciaal beleid door Provinciale Staten is vastgesteld in de Omgevingsvisie (2017) en het Omgevingsprogramma (2019). Wij zien voor ons als provincie op het gebied van wonen in de eerste plaats een stimulerende rol weggelegd. Gemeenten hebben het primaat in de volkshuisvesting, maar als provincie willen wij graag bevorderen dat er voldoende aandacht is voor onderwerpen als kwaliteit, gevarieerde woningbouw voor de diverse doelgroepen, bijzondere woonmilieus, recreatiewoningen en huisvesting van statushouders, studenten en arbeidsmigranten. Het is goed als de gemeenten elkaar aanvullen met uiteenlopende woonmilieus.

#### Aanbevelingen van de Rekenkamer over provinciale instrumenten

*Vraag Gedeputeerde Staten om uitvoering te geven aan de volgende aanbevelingen:*

3. *Verbeter de afstemming tussen de provincie en gemeenten:*
  - a. *Breng in de communicatie met de gemeenten het provinciale beleid meer onder de aandacht.*
  - b. *Bespreek structureel met alle gemeenten typische woononderwerpen zoals woningbouwprogramma's, samenstelling van de voorraad, wachtlijsten en sturen op doelgroepen.*
  - c. *Bespreek veelvuldig de (voorgenomen) invullingen van de pijlen die op de kaart Stedelijk gebied zijn aangegeven. De kaart Stedelijk gebied laat bewust ruimte voor maatwerk, dit vraagt om een goede en vroegtijdige afstemming met gemeenten.*
  - d. *Ga bij de Flevolandse gemeenten na of een periodiek regionaal overleg op het gebied van wonen wenselijk is.*
4. *Ga na welke lessen geleerd kunnen worden van andere provincies. Het eigen instrumentarium kan worden uitgebreid met instrumenten die in andere provincies goed werken.*

#### Onze reactie

In het kader van de beoogde regionale woonagenda kunnen we met deze aanbevelingen aan de slag. Deze onderwerpen lenen zich goed voor inhoudelijke bespreking in een regionaal bestuurlijk overleg. Een woningmarktonderzoek biedt hiervoor een goede basis. Wij zullen daartoe het initiatief nemen. Dit proces zal op ambtelijk niveau worden voorbereid. Ook de vraag of er periodiek regionaal overleg wenselijk is naast bilaterale afstemming ligt daarbij op tafel. Een intensivering van een regionale inzet vraagt wel om het maken van keuzes in de formatie. Van de provincie-vergelijking maken we dankbaar gebruik.



Aanbeveling Rekenkamer over Informatievoorziening

Vraag Gedeputeerde Staten om uitvoering te geven aan de volgende aanbeveling:

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

Onze reactie

Met deze aanbeveling kunnen we instemmen.

De bespreking van dit onderzoek en het gesprek daarover met Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,  
de secretaris,

de voorzitter,

drs. M.G.E.C. Overmars - J.A. Fackeldey

## | 4 | Nawoord

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college de conclusies herkent en de aanbevelingen onderschrijft. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

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

## | 5 | Provincievergelijking

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

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

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


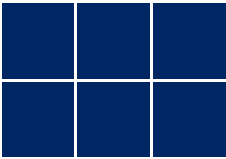

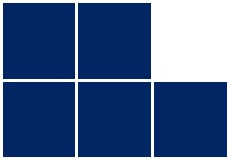


<b>Bevolking</b>				
Aantal	416.546	2.853.359	1.342.158	3.673.893
<b>Gemeenten</b>				
Aantal	6	47	26	52
<b>Woningdichtheid</b>				
Aantal woningen per km <sup>2</sup>	120	501	390	621

*Gegevens per 1 jan. 2019. Bron: CBS (2019), [opendata.cbs.nl](https://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
			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg met afzonderlijke gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale Actie Programma's (RAP's)</li> <li>Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017</li> <li>Bestuurlijke overleggen m.b.t. updaten RAP afspraken</li> <li>Ambtelijke vertegenwoordiging regionale woonoverleggen</li> <li>Uitvoeringsregeling Woonvisie (Woonfonds)</li> <li>Handreiking regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg met afzonderlijke gemeenten</li> <li>Regionaal overleg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale Woonvisies</li> <li>Verstedelijkingsalliantie</li> <li>Netwerk Zuidelijke Randstad</li> <li>Portefeuillehouders-overleg Wonen &amp; Verstedelijking</li> <li>Bestuurlijke Tafel Ruimte, Wonen en Economie</li> </ul>



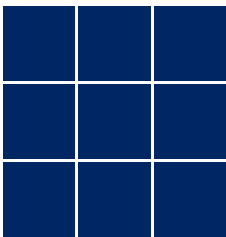

In alle vier de provincies vinden vormen van afstemming en overleg met gemeenten plaats. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zorgen met respectievelijk de *Regionale Actie Programma's (RAP's)* en *Regionale Woonvisies* dat er op regionale schaal afspraken gemaakt worden op het gebied van wonen. 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
			
<ul style="list-style-type: none"> <li>O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRV</li> <li>O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRV</li> <li>O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omgevingsverordening</li> <li>O.a. zienswijze en reactieve aanwijzing</li> </ul>


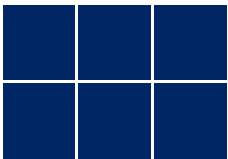

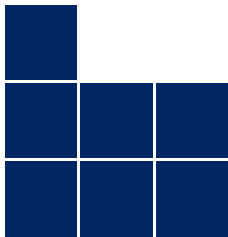
Alle vier de provincies gaan uit van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Ruimtelijke ordening instrumenten, zoals *zienswijzen* en *aanwijzingen*, worden door alle provincies ingezet. Voor alle vier de provincies geldt dat het gebruik van deze instrumenten (zeer) beperkt is. De provincies Noord-Holland, 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
			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Flexibele schil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Versnellings-team Wonen</li> <li>Flexibele schil</li> <li>Projectgerichte maatregelen (subsidie knelpuntenbudget)</li> <li>Samenwerkingsagenda met Bouwend Nederland (BNL)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeringsverordening Subsidie BO</li> <li>Expertise netwerk</li> <li>Buitenboord motors</li> <li>Versnellings-team</li> <li>Aanjaagteam doorstroming</li> <li>Masterclasses organiseren</li> <li>Netwerkbijeenkomsten Woningmarkt</li> <li>Bestuurlijk Netwerk Woningmarkt</li> <li>Challenges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vliegende brigade</li> <li>Subsidieregeling spreiding sociale woningbouw</li> <li>Knelpuntenpot</li> </ul>

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
			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participatie landelijke WoonOnderzoek Nederland</li> <li>▪ WiMRA (samenwerking met MRA)</li> <li>▪ Periodiek onderzoek naar de relatie tussen wonen, woon en verhuisgedrag en onderwijs en werkgelegenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bijeenkomsten, klankbord-groepen marktpartijen, netwerkbijeenkomst, expertmeetings</li> <li>▪ Provinciale bevolkingsprognoses / Demografische onderzoeken</li> <li>▪ Monitor plancapaciteit voor de woningbouw, gezamenlijk met MRA</li> <li>▪ Provinciale rapportage Monitor woningbouw, incl. monitoring RAP-afspraken</li> <li>▪ WiMRA (samenwerking met MRA)</li> <li>▪ Overige (verdiepings)onderzoeken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planmonitor</li> <li>▪ Woningmarktmonitor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Woonbarometer</li> <li>▪ Woonbehoefteraming (WBR)</li> <li>▪ Trendraming</li> <li>▪ Viewer bestaande parkeerruimte</li> <li>▪ Flexwonen</li> <li>▪ Planmonitor Wonen</li> <li>▪ Woonzorgwijzer</li> </ul>

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.<sup>2</sup> 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 huurprijzen<sup>3</sup> en oplopende wachttijden voor sociale huurwoningen.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Ook hier is sprake van verschillen tussen de provincies in Nederland, zie Tabel 1.1.

Tabel 1.1 - Woningtekort per provincie<sup>7</sup>

	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
<b>Totaal</b>	<b>242.500</b>	<b>294.410</b>	<b>247.860</b>	<b>207.370</b>	<b>143.320</b>

<sup>2</sup> CBS (2019), [opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl) (voorlopige cijfers, november 2018)

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

<sup>4</sup> CBS (2018), [www.cbs.nl](https://www.cbs.nl); Pararius (2018), [www.pararius.nl](https://www.pararius.nl); NRC (2018), [www.nrc.nl](https://www.nrc.nl) & RTL Nieuws (2018), [www.rtlnieuws.nl](https://www.rtlnieuws.nl)

<sup>5</sup> Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, pp. 9 en 53

<sup>6</sup> Rijk (2019), Staat van de volkshuisvesting 2019, p. 29

<sup>7</sup> Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 53 en Rijk (2019), [primos.datawonen.nl](https://primos.datawonen.nl)

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 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%).<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> In deze regio's zullen keuzes gemaakt moeten worden wat waar gebouwd gaat worden.

In Flevoland is de woningvoorraad ten opzichte van andere gemeenten en regio's weinig gevarieerd. In het onderzoek *Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland* van Platform 31 wordt gesteld dat het verbeteren, aanpassen en transformeren van de woningvoorraad radicaler aangepakt dient te worden dan elders. Dit om de aantrekkingskracht en kwaliteit van de regio te behouden en vergroten.<sup>12</sup>

#### **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”*.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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

<sup>8</sup> Rijk (2019), [primos.datawonen.nl](https://www.primos.datawonen.nl)

<sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2021, p. 1

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

<sup>11</sup> Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 43

<sup>12</sup> Platform 31 (2019), Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland, pp. 36 en 37

<sup>13</sup> EenVandaag (2019), [eenvandaag.avrotros.nl](https://www.eenvandaag.avrotros.nl)

<sup>14</sup> Trouw (2018), [www.trouw.nl](https://www.trouw.nl)

wachtlijsten.<sup>15</sup> 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”*.<sup>16</sup> 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 toekomstbestendig is het niet.”*<sup>17</sup> 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 ‘woonprobleem’ 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.<sup>18</sup>

## Rol provincie

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woonegelegenheid ‘voorwerp van zorg’ is voor de overheid.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.

---

<sup>15</sup> NOS (2017), [nos.nl](http://nos.nl)

<sup>16</sup> Zembla (2018), [zembla.bnnvara.nl](http://zembla.bnnvara.nl)

<sup>17</sup> RTL Nieuws (2018), [www.rtlnieuws.nl](http://www.rtlnieuws.nl)

<sup>18</sup> Federatie Opvang (2018), [www.opvang.nl](http://www.opvang.nl)

<sup>19</sup> Grondwet, art. 22, lid 2

<sup>20</sup> 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](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>21</sup> Rijk (2017), Brief: Staat van de woningmarkt 2017, p. 3

### **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.

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 toezichhoudende rol van de provincie bij eventuele huisvestingsverordeningen en de huisvesting van stathouders.

## 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

*Criterion 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.

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

*Criterion 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

Uit de beleidsdocumenten blijkt wat de provincie op het gebied van wonen wil bereiken. Daarbij is aangegeven dat de provincie van gemeenten verwacht dat zij het provinciale bundelingsbeleid vertalen in lokaal beleid en concrete plannen.

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 voornaamste documenten waarin de doelen van de provincie met betrekking tot wonen zijn verwoord.



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

#### **Omgevingsvisie FlevolandStraks**

De omgevingsvisie FlevolandStraks, het belangrijkste ruimtelijk kader van de provincie, is een zelfbindend beleidsdocument en is op 8 november 2017 vastgesteld.<sup>22</sup> De omgevingsvisie is een lange termijnvisie en is uitgewerkt in zeven verschillende opgaven voor de provincie Flevoland. Het beleidsveld wonen komt bij meerdere van deze opgaven aan de orde:<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks, Samen maken we Flevoland

<sup>23</sup> Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks, Samen maken we Flevoland, pp. 8 en 12 t/m 14



#### **Opgave 1: Het verhaal van Flevoland (fysieke omgeving)**

*“Woongebieden bieden steeds vaker ook een thuisbasis voor bedrijvigheid. Er vinden stedelijke inbreidingen plaats. De centra van de steden transformeren. De stedelijke kernen zoeken de relatie met de grote wateren die Flevoland omlijsten. Naast de projectbouw komen er steeds meer mogelijkheden voor zelfbouw.”*

#### **Opgave 4: Duurzame energie**

*“Ambitie: [...] we zijn op weg om in 2050 geen fossiel gas meer in de Flevolandse huizen en bedrijven te gebruiken.”*

*“Energie neutrale steden en dorpen: [...] We ondersteunen inwoners en ondernemers met de verandering in hun energiegebruik, zowel het beperken van energiegebruik als het zelf opwekken van duurzame energie. Onderwerpen zijn onder andere: aardgasloze wijken, duurzame energieopwekking, isolatie van woningen, energiezuinige productiemethoden, energieopslag, smart grids.”*

#### **Opgave 5: Regionale kracht**

*“Excellente woonmilieus in Almere en Lelystad: [...] De kwaliteit van de woonmilieus gaan we met partners doorontwikkelen tot excellente woonmilieus. [...] Bij excellente woonmilieus gaat het om een prachtige omgeving met veel groen, water en natuur. Maar ook alle andere kenmerken van excellentie zoals uitstekend onderwijs, goede voorzieningen, veiligheid en sociale samenhang.”*

### **Omgevingsprogramma provincie Flevoland**

Het omgevingsprogramma is sinds 15 maart 2019 van kracht en is zelfbindend voor de provincie. Het programma omvat het beleid voor de fysieke leefomgeving.<sup>24</sup> Het beleidsveld wonen maakt onderdeel uit van de paragraaf Stedelijk gebied dat op zijn beurt weer onderdeel is van het hoofdstuk Ruimte:<sup>25</sup>

<b>1 Ruimte</b>	Belangrijkste doel: een goede woon-, werk- en leefomgeving in heel Flevoland.
<b>1.1 Stedelijk gebied</b>	In Flevoland is sprake van 'bundelingsbeleid'. Dit houdt in dat nieuwe bebouwing wordt geconcentreerd in of aansluitend aan het bestaande bebouwde gebied.
<b>1.1.1 Wonen</b>	Uitgangspunt: een goede woonkwaliteit voor iedereen. Hierbij is aangegeven dat naast de woning ook de woonomgeving belangrijk is

In het omgevingsprogramma is aangegeven dat de provincie van de gemeenten verwacht dat zij het provinciale bundelingsbeleid vertalen in lokaal beleid en in concrete (ruimtelijke) plannen.<sup>26</sup> In het omgevingsprogramma zijn ook de principes waarop het bundelingsbeleid van de provincie is gebaseerd uiteengezet, zie Kader 2.1. In enkele gevallen is het mogelijk om af te wijken van het bundelingsbeleid. Zo heeft de provincie regels opgesteld voor kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied en kan er op experimentele basis worden afgeweken. In het

<sup>24</sup> Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland & Provincie Flevoland (2019), Provinciaal blad 2019 (nr. 1849)

<sup>25</sup> Samengesteld door de Rekenkamer. Bron: Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland

<sup>26</sup> Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland, p. 7

omgevingsprogramma is aangegeven onder welke voorwaarden dat kan.<sup>27</sup> Voor een nadere toelichting op het beleid zie het Omgevingsprogramma.<sup>28</sup>

#### **Kader 2.1 - Principes waarop het bundelingsbeleid van de provincie is gebaseerd:**

- De specifieke ruimtelijke kwaliteiten van steden en dorpen worden benut door de kwaliteit van deze kenmerken te behouden en te versterken.
- Stedelijke uitbreiding moet aansluiten bij bestaande ruimtelijke structuren, zodat de vitaliteit van de kernen wordt ondersteund.
- Nieuwe solitaire clusters van bebouwing buiten de op de kaart Stedelijk gebied aangegeven stedelijke gebieden worden in principe uitgesloten. Hierop kan in het kader van verweving op experimentele basis een uitzondering worden gemaakt. Voorwaarde hiervoor is dat in een tussen gebiedspartners overeengekomen integraal ruimtelijk ontwerp wordt aangetoond dat het nieuwe cluster een wezenlijk onderdeel uitmaakt van een beoogde integrale kwaliteitsimpuls voor het betreffende gebied. De woonfunctie is in Flevoland sterk gebonden aan het stedelijk gebied. Er is vraag naar bijzondere woonmilieus en combinaties van wonen en werken. Voor een deel heeft deze vraag betrekking op wonen in het landelijk gebied.
- Infrastructuur wordt zo gebundeld dat versnippering van ruimtelijke eenheden wordt voorkomen en er geen omvangrijke barrières in stedelijke en ecologisch waardevolle gebieden ontstaan.
- De omvang van nieuwe ruimte voor wonen, werken en voorzieningen moet in verhouding staan tot de grootte van de kern en de positie ervan in de stedelijke en groen-blauwe hoofdstructuur.
- Permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied wordt uitgesloten.

*Bron: Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland, p. 7*

#### **Omgevingsplan 2006 en Woonvisie Flevoland**

Tot 8 november 2017, het moment waarop de omgevingsvisie FlevolandStraks werd vastgesteld, was deel I (visie) van het Omgevingsplan 2006 het belangrijkste ruimtelijke kader van de provincie. Deel II (beleid) en deel III (uitvoering) van het omgevingsplan zijn per 15 maart 2019 beleidsarm omgezet naar het omgevingsprogramma. Bestaand beleid is daarbij deels geherformuleerd, verouderde teksten zijn vervallen en terminologie is geactualiseerd.<sup>29</sup> Tegelijk met de vaststelling van het omgevingsprogramma is de Woonvisie Flevoland formeel ingetrokken. Deze reeds verouderde visie uit 2004 werd door de provincie in de praktijk al niet meer gebruikt.<sup>30</sup>

#### **Regionale woonagenda**

In het Coalitieakkoord Flevoland: Ruimte voor de toekomst zijn de visie en ambities op het gebied van wonen voor de bestuursperiode 2019-2023 weergegeven. Hierin is ook aangekondigd dat de provincie een regionale woonagenda wil gaan opstellen en onderhouden.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2008 & Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland, pp. 12 en 13

<sup>28</sup> Pagina's: 7 t/m 13 en 481.

<sup>29</sup> Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks, Samen maken we Flevoland, p. 5 & Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening Flevoland, p. 1

<sup>30</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>31</sup> Provincie Flevoland (2019), Flevoland: Ruimte voor de toekomst, Coalitieakkoord 2019-2023, pp. 11, 12 en 55

## 2.2 Rollen en instrumenten ten aanzien van wonen

### Bevinding 2

De provincie heeft een bescheiden rol op het gebied van wonen. In het beleid van de provincie is deze rol beperkt toegelicht. Welke instrumenten de provincie inzet om haar doelen met betrekking tot wonen te realiseren is niet in het beleid aangegeven. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat het voeren van overleg en het doen van onderzoek de belangrijkste instrumenten voor de provincie zijn.

In het omgevingsprogramma is aandacht voor de rol van de provincie op het gebied van wonen. Aangegeven is dat de provincie op grond van de Huisvestingswet toezicht houdt op de mate waarin gemeenten voldoen aan hun taakstelling voor de huisvesting van statushouders. Daarnaast is aangegeven dat de provincie een ondersteunende en gebiedsvertegenwoordigende rol vervult die gericht is op:<sup>32</sup>

- afstemming tussen de gemeenten;
- de huisvesting van kwetsbare groepen in de samenleving;
- het actief monitoren van veranderingen in de woningvoorraad, en
- het stimuleren en ondersteunen van gemeenten, corporaties en marktpartijen bij de duurzame uitvoering van woon- en bouwplannen.

Een nadere duiding van de ondersteunende en gebiedsvertegenwoordigende rol ontbreekt in het omgevingsprogramma. Zo blijft onduidelijk wat de provincie doet als het bijvoorbeeld gaat om de afstemming tussen gemeenten. In het omgevingsprogramma is niet aangegeven welke instrumenten de provincie inzet om de doelen met betrekking tot wonen te realiseren. Over de rol van de provincie is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat de provincie op het gebied van wonen 'actief en passief [participeert]. De provincie werkt samen met anderen om het beleid van het rijk en de gemeenten vorm te geven, juist waarin de provincie aanvullend kan zijn gezien haar rol als regionale overheid.'<sup>33</sup>

De ambtelijke organisatie heeft ook aangegeven dat de provincie vanwege haar geschiedenis een andere sturingsfilosofie heeft dan andere provincies. Een van de redenen waarom Flevoland is ontstaan betrof het creëren van woningen voor huishoudens die in andere omliggende gebieden niet of onvoldoende aan bod kwamen. Dit is nog steeds een belangrijke taak voor de provincie Flevoland. De provincie Flevoland is erop gericht om te groeien en kent daarom geen restrictief beleid zoals in andere provincies gehanteerd wordt (zie ook paragraaf 3.1).<sup>34</sup>

De provincie wil gemeenten helpen om de vraag naar woningen zo goed mogelijk te realiseren. De benadering van de provincie is hierbij heel breed. Het gaat hierbij niet alleen om de woningen zelf, maar ook om de omgeving van de woningen. Een voorbeeld hiervan is de lobby van de provincie bij het Rijk voor investeringen in een goede infrastructuur. Dit is volgens de provincie vooral van belang vanwege de factor tijd en dat speelt mee bij de woningkeuze. Minder reistijd zorgt voor meer tijd voor andere zaken. Een voorbeeld hiervan zijn de zorgtaken voor de kinderen. Als de reistijd minder is kan er een betere verdeling van de zorgtaken tot stand komen. Dit heeft vervolgens weer een gunstig effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland, p. 8

<sup>33</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>34</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019 & Provincie Flevoland, e-mail, 2 april 2019

<sup>35</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

Op basis van de ontvangen documenten 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.

**Tabel 2.1 – Overzicht instrumenten met betrekking tot wonen**

<b>Categorie</b>	<b>Instrumenten</b>
<b>Afstemming</b>	Overleg
<b>Onderzoek</b>	Participatie landelijke WoonOnderzoek Nederland (WoON)
	WiMRA (samenwerking met MRA)
	Periodiek onderzoek naar de relatie tussen wonen, woon- en verhuisgedrag en onderwijs en werkgelegenheid.
	Eenmalig onderzoek: Starters in de MRA (samenwerking met MRA)
<b>Regelgeving</b>	Inpassingsplan
<i>Beleidsdoorwerking vooraf</i>	Proactieve aanwijzing
	Formeel vooroverleg
	Zienswijze
<i>Beleidsdoorwerking achteraf</i>	Reactieve aanwijzing
	Beroep
<b>Aanjagen en stimuleren</b>	Flexibele schil (samenwerking met MRA)
<b>Overig</b>	Beïnvloeding en participatie
	Lelykracht
	Lelystad next level
	Convenant circulair bouwen

In de gesprekken met de Rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat het voeren van overleg en het doen van onderzoek de belangrijkste instrumenten voor de provincie zijn.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

## | 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 Afstemming

#### Bevinding 3

Via overleg heeft de provincie invloed op gemeenten. Echter niet op alle vlakken van wonen wordt het overleg aangegaan. Via de kaart Stedelijk gebied uit het Omgevingsprogramma geeft de provincie de gewenste uitbreidingsrichtingen van het stedelijk gebied aan. Deze kaart is niet altijd duidelijk en niet goed afgestemd met gemeenten, dit zorgt voor discussie. Het beoogde maatwerk komt hiermee minder goed uit de verf.

De provincie staat open voor nieuwe initiatieven en is bereid om af te wijken van het eigen beleid. Het beleid van de provincie is bij de gesproken gemeenten echter niet altijd bekend en de provincie wordt door een aantal gemeenten ervaren als een partij op afstand. De beleidsvrijheid die de gemeenten van de provincie krijgen wordt door de gemeenten over het algemeen als positief ervaren. De ambtelijke capaciteit voor het onderwerp wonen is beperkt.

#### Werkwijze provincie Flevoland

De provincie ziet het voeren van formeel en informeel overleg met gemeenten als een belangrijk instrument voor de doorwerking van het provinciale beleid. De gemeenten in Flevoland maken onderdeel uit van verschillende provinciegrens overschrijdende woningmarktregio's, waardoor er geen sprake is van één regio waarbinnen afstemming plaatsvindt. Zo maken Almere en Lelystad onderdeel uit van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Noordoostpolder is gericht op de noordelijke en oostelijke provincies, waaronder de regio Zwolle. Dronten is gericht op Zwolle, en Zeewolde op Nijkerk en Harderwijk. Urk was ooit een eiland en heeft in zekere zin nog steeds een eigen positie, over het algemeen wordt in Urk alleen voor de eigen inwoners gebouwd. De gemeenten in Flevoland zijn verschillend van aard (zie voorbeelden in Kader 3.1) en de behoefte op het gebied van wonen is per gemeente anders. De inzet van de provincie via overleg vraagt daarmee om maatwerk per gemeente.<sup>37</sup>

#### Kader 3.1 - Inwoners en oppervlakte

Gemeente	Inwoners <sup>a</sup>	Oppervlakte <sup>b</sup>	Dichtheid <sup>c</sup>
Almere	207.904	129,2	1.609
Dronten	40.815	333,6	122
Lelystad	77.893	230,3	338
Noordoostpolder	46.849	459,8	102
Urk	20.776	11,5	1.807
Zeewolde	22.309	247,2	90

a) peildatum 1 jan. 2019

b) in km<sup>2</sup>, excl. binnenwater (2015)

c) inwoners per km<sup>2</sup>

Bron: [opendata.cbs.nl](https://opendata.cbs.nl) (1) (2)

<sup>37</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019 & Interviews gemeenten

De provincie Flevoland heeft er voor gekozen om ten aanzien van de vraag en aanbod op de woningmarkt geen kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen op te leggen. Gemeenten kunnen dus, mits goed onderbouwd, het aantal en soort woningen zelf bepalen. De provincie geeft aan hierover in overleg te treden met de gemeenten. Dit overleg loopt via het reguliere Wro-spoor. Daarnaast is er binnen de Metropoolregio Amsterdam afstemming in het Ambtelijk overleg bouwen en wonen. Als gemeenten de Ladder voor duurzame verstedelijking<sup>38</sup> niet op de juiste wijze doorlopen (of zelfs nalaten te volgen), kan de provincie ingrijpen. Nieuwe ontwikkelingen dienen conform deze ladder altijd onderbouwd te worden. De provincie heeft ook geen regels omtrent wonen opgenomen in de Omgevingsverordening (zie Kader 3.2). Mocht een gemeente een project willen realiseren dat volgens de provincie niet past dan zal de provincie altijd naar de motivering van het project kijken. De provincie geeft aan dat in het geval de onderbouwing niet aansluit op het woningmarktonderzoek het hier dan tegenin gaat. In de eerste plaats door in overleg te treden.<sup>39</sup>

### **Kader 3.2 - Geen regels omtrent wonen in de verordening**

De provincie Flevoland heeft in tegenstelling tot andere provincies ervoor gekozen om geen regels ten aanzien van wonen op te nemen in de Omgevingsverordening. Dit zou volgens de provincie niet passen bij haar manier van werken. Door een verordening te gebruiken worden er verplichte instructieregels aan de gemeenten gegeven en dat correspondeert volgens de provincie niet met het huidige beleid. De provincie geeft aan dat er een groeiopgave is en dat vraagt om meebewegen. De groeiopgave is overigens wel sterk afgenomen t.o.v. eind vorige eeuw. Er is geen groeitaakstelling meer vanuit het Rijk, wel zijn er nog afspraken in regionaal verband (bijv. MRA en Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM)).<sup>40</sup>

Andere overheden dienen rekening te houden met elkaars beleid, ook als het beleid niet is vertaald in een verordening. Als een gemeente het beleid van de provincie niet volgt kan er op basis van de Wro een reactieve aanwijzing gegeven worden. Uit een uitspraak van de Raad van State (201607297/1/R1) blijkt ook dat dit mogelijk is zonder dat het beleid is vertaald naar regels in een verordening. Hierbij dient dan wel sprake te zijn van een provinciaal ruimtelijk relevant belang.<sup>41</sup>

### **Overleg met gemeenten**

Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat de provincie bij verschillende overleggen met gemeenten ten aanzien van wonen betrokken is. Overleggen aangaande de huisvesting van statushouders worden structureel gehouden.<sup>42</sup> Ook als het gaat om de ruimtelijke kant van wonen vinden overleggen plaats. Hiervan volgen hieronder drie voorbeelden.

Een voorbeeld hiervan is de gebiedsontwikkeling Oosterwold, een groen, agrarisch gebied tussen Almere en Zeewolde. Het bijzondere aan dit gebied is dat de inrichting geheel aan het initiatief van de bewoners wordt overgelaten. De gemeenten Almere en Zeewolde, het Rijksvastgoedbedrijf, de provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland werken in dit project met elkaar samen.<sup>43</sup> In 2013 hebben Provinciale Staten de bereidheid uitgesproken om indien nodig af te wijken van het provinciale omgevingsbeleid als het gaat om initiatieven die passen in het gebied.<sup>44</sup> De wens van de gemeenten Almere en Zeewolde was om het gehele gebied met ruimte voor 15.000 woningen in een keer open te stellen. Provinciale Staten hebben hier in 2015 direct op gestuurd door niet het hele gebied, maar alleen fase 1 (het deel binnen de A27) open te stellen. Na

<sup>38</sup> Zie ook het overzicht [Rolverdeling bij wonen](#).

<sup>39</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019, Provincie Flevoland, e-mail, 22 juli 2019 & Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>40</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>41</sup> Raad van State (2017), Uitspraak 201607297/1/R1 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>42</sup> Interviews gemeenten

<sup>43</sup> Gebiedsteam Oosterwold (2019), [maakooosterwold.nl](#)

<sup>44</sup> Provincie Flevoland (2013), Statenvoorstel Oosterwold (1514500)

ontwikkeling van een deel van fase 1 en een evaluatie daarvan wordt gekeken of met fase 2 gestart kan worden. De sturing heeft plaatsgevonden via vooroverleg en een zienswijze op het bestemmingsplan. De gemeenteraden zijn hiermee akkoord gegaan. Bestuurlijk is overeengekomen om te starten met de ontwikkeling van fase 1.<sup>45</sup>

Een tweede voorbeeld betreffen de experimentenkaders. Op het gebied van wonen zijn er drie experimentenkaders met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten en één experimentenkader voor vrijkomende agrarische bebouwing gemaakt. In één van de gesprekken die de Rekenkamer met een gemeente gevoerd heeft is hierover aangegeven dat er goed met de provincie is samengewerkt. Het meedenken vanuit de provincie werd als positief ervaren. Uit een ander gesprek is met betrekking tot het experimentenkader naar voren gekomen dat de provincie een minder actieve rol had, maar wel toestemming heeft verleend om af te wijken van het omgevingsplan.<sup>46</sup>

Een derde en laatste voorbeeld betreft het gezamenlijk optrekken binnen MRA verband. De gemeente Lelystad, de gemeente Almere en de provincie Flevoland overleggen over onderwerpen die in het MRA verband aan de orde zijn. De inbreng wordt dan op elkaar afgestemd. Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd is gebleken dat er positief tegen het afstemmingsoverleg wordt aangekeken. Overigens is er ook in praktische zin sprake van afstemming. Zo zorgen de gemeenten en de provincie dat er altijd iemand van hen bij de MRA overleggen aanwezig is.<sup>47</sup>

Uit de voorbeelden blijkt ook dat de provincie open staat voor nieuwe initiatieven en bereid is om van het eigen beleid af te wijken als daar goede redenen voor zijn.

Uit de gesprekken die de Rekenkamer heeft gevoerd blijkt echter ook dat de provincie niet op alle vlakken van wonen in overleg is met alle gemeenten. Als het gaat om de typische woononderwerpen zoals woningbouwprogramma's, samenstelling van de voorraad, wachtlijsten en sturen op doelgroepen is slechts sprake van incidenteel overleg of is er helemaal geen overleg. Het beleid van de provincie is niet altijd bekend en de provincie wordt door een aantal gemeenten ervaren als een partij op afstand.<sup>48</sup> De provincie heeft aangegeven dat er regulier overleg is met Almere en Lelystad als het gaat om de typische woononderwerpen. Met de andere gemeenten is overleg bij uitbreidingen en bij het indienen van structuurvisies en bestemmingsplannen.<sup>49</sup>

De gemeenten in Flevoland hebben geen gezamenlijk overleg op het gebied van wonen. In het verleden (circa 10 jaar geleden) waren deze overleggen er regelmatig. Op initiatief van de provincie was er een ambtelijk afstemmingsoverleg met alle Flevolandse gemeenten om informatie uit te wisselen. Daarnaast was er iets minder frequent ook een bestuurlijk overleg met alle gemeenten.<sup>50</sup>

### **Beleidsvrijheid gemeenten**

Dat de provincie geen actieve rol inneemt op het gebied van wonen betekent dat de gemeenten veel beleidsvrijheid hebben. De gemeenten die de Rekenkamer heeft gesproken ervaren dit over het algemeen als positief.<sup>51</sup> Het is echter niet altijd duidelijk waar de rol van de provincie stopt en de rol van de gemeente begint; in

---

<sup>45</sup> Provincie Flevoland, e-mails, 6 en 11 juni 2019 & Interview gemeente

<sup>46</sup> Interviews gemeenten

<sup>47</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019 & Interviews gemeenten

<sup>48</sup> Interviews gemeenten

<sup>49</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>50</sup> Interview gemeente

<sup>51</sup> Interviews gemeenten

een specifieke casus werd bijvoorbeeld ervaren dat de provincie meer op de stoel van de gemeente is gaan zitten.<sup>52</sup>

Voor wat betreft de faciliterende rol en dan met name op het gebied van kennisuitwisseling is door verschillende gemeenten aangegeven dat de provincie daar meer invulling aan zou kunnen geven.<sup>53</sup> In één van de gesprekken is geopperd dat de gemeenten in Flevoland een keer per half jaar door de provincie uitgenodigd kunnen worden om een gezamenlijk onderwerp te bespreken.<sup>54</sup> In een ander gesprek is aangegeven dat afstemmen zonder directief te zijn als de ideale situatie wordt gezien.<sup>55</sup> Ondanks dat de gemeenten in Flevoland heel divers zijn zou het nog steeds zinvol zijn om eens in de zoveel tijd bij elkaar te komen.<sup>56</sup> De provincie heeft aangegeven dat in het kader van de op te stellen Regionale woonagenda opnieuw is voorgesteld om gezamenlijke onderwerpen te agenderen.<sup>57</sup>

### **Ambtelijke capaciteit voor wonen**

Het voeren van overleggen op het gebied van wonen kost tijd. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de capaciteit van de provincie op het gebied van wonen één FTE bedraagt (dit is exclusief RO-taken).<sup>58</sup> Naast de overleggen is ook tijd nodig voor de inzet van andere instrumenten. Hierover is aangegeven dat dit vraagt om het stellen van prioriteiten. Bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld de overleggen met de MRA) staan min of meer vast. Maar voor andere activiteiten geldt dit niet. Bij het bepalen van de prioriteit wordt gekeken waar de bijdrage aan de provinciale doelen naar verwachting het grootste is.<sup>59</sup>

### **Kaart Stedelijk gebied**

De kaart Stedelijk gebied uit het Omgevingsprogramma Flevoland<sup>60</sup> (Kader 3.3) is niet altijd duidelijk, omdat de pijlen niet aangeven tot hoever er gebouwd mag worden, hoeveel woningen er binnen de pijl gebouwd mogen worden en wat de prioritering van de zoekrichtingen is. De provincie geeft aan hiervoor te kiezen, zodat ruimte gelaten wordt voor maatwerk.<sup>61</sup> Als er onvoldoende afstemming tussen de provincie en gemeenten is, ontstaan er discussies over de invulling van de zoekrichtingen. In het eerder genoemde voorbeeld van de gebiedsontwikkeling Oosterwold was hiervan sprake. Omdat in het beleid of vooraf via overleg niet aangegeven was dat er beperkingen zijn over waar en in welke aantallen gebouwd kon worden ontstond er discussie. De provincie en de gemeenten zijn hier door te overleggen wel weer met elkaar uitgekomen. Ook heeft een gesprekspartner aangegeven dat de wijze waarop de provincie de kaart Stedelijk gebied gebruikt voor ontwikkelaars in dit gebied niet ideaal is. Ontwikkelaars hebben geïnvesteerd in gronden en willen graag gaan ontwikkelen, maar dit is nu nog niet mogelijk.<sup>62</sup> Een andere gemeente heeft over de kaart Stedelijk gebied aangegeven dat deze tot voor kort niet bekend was.<sup>63</sup>

---

<sup>52</sup> Interview gemeente

<sup>53</sup> Interviews gemeenten

<sup>54</sup> Interview gemeente

<sup>55</sup> Interview gemeente

<sup>56</sup> Interviews gemeenten

<sup>57</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>58</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>59</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>60</sup> De kaart 'Stedelijk gebied' is ook opgenomen in de Omgevingsverordening Flevoland, maar heeft hierin geen betrekking op wonen. Het heeft betrekking op ander beleid, namelijk de Structuurvisie Zon. Bron: Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>61</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

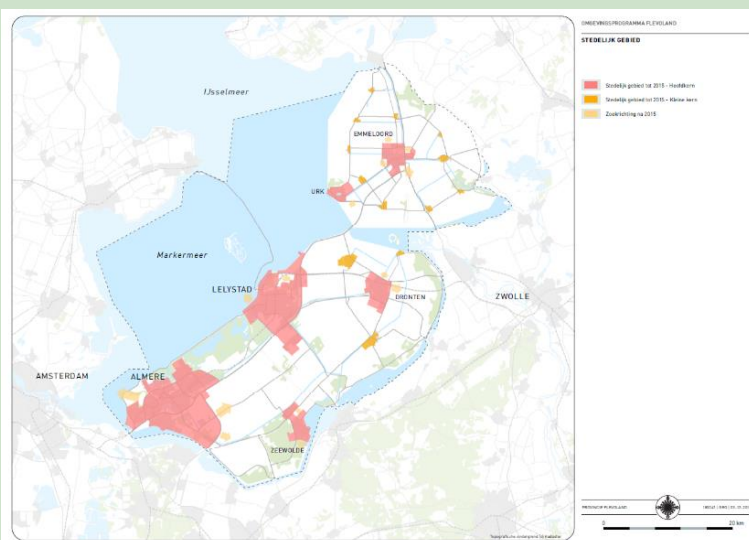
<sup>62</sup> Interview gemeente

<sup>63</sup> Interview gemeente



### Kader 3.3 - Kaart Stedelijk gebied

Via de kaart 'Stedelijk gebied' geeft de provincie de gewenste uitbreidingsrichtingen van het stedelijk gebied aan. Op de kaart, die in het Omgevingsprogramma is opgenomen, is met kleur het stedelijk gebied tot 2015 aangegeven en door middel van pijlen is de zoekrichting voor de periode na 2015 aangegeven. De kaart is in 2006 opgesteld met de prognoses die er toen waren en gebaseerd op de stedenbouwkundige plannen die er toen lagen. De provincie geeft aan dat uit recente woningmarktonderzoeken blijkt dat de kaart nog steeds voldoet en daarom ook niet is aangepast. De zoekrichtingen zijn volgens de provincie de logische uitbreidingsrichtingen. In het Omgevingsprogramma is niet aangegeven waarom voor een bepaalde richting is gekozen.



*Bron: Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019*

*Kaart overgenomen uit het Omgevingsprogramma (p. 481).*

## 3.2 Onderzoek

### Bevinding 4

De provincie sluit aan bij onderzoeken die door andere partijen worden uitgevoerd en laat ook zelf onderzoek uitvoeren. Het WoonOnderzoek Nederland (WoON) en Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA) zijn hiervan voorbeelden.

### Werkwijze provincie Flevoland

Net zoals het voeren van overleg is het uitvoeren van onderzoeken voor de provincie een belangrijk onderdeel binnen het thema wonen. De provincie geeft aan de onderzoeken te gebruiken als basis voor het maken van onderbouwde beleidskeuzes. De provincie wil hierbij zoveel mogelijk aansluiten bij onderzoeken die andere partijen uitvoeren.<sup>64</sup> De provincie geeft ook aan te participeren in woningmarktonderzoeken in de regio MRA en Zwolle, omdat Flevolandse gemeenten deel uitmaken van provinciegrensoverschrijdende woningmarktgebieden.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>65</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

### **Participatie landelijk WoonOnderzoek Nederland (WoON)**

De provincie participeert al geruime tijd in het WoON. Met het WoON krijgt de provincie een duidelijker beeld van de woonwensen, het woningaanbod en het verhuisgedrag van huishoudens in en naar de gemeenten en wijken.<sup>66</sup> De provincie geeft aan te hebben gelobbyd voor een grotere steekproef (oversampling) en voor aanpassing van de vragenlijst die in het onderzoek gebruikt wordt. Volgens de provincie is het onderzoeksmateriaal uit het WoON voor Flevoland hierdoor relevanter geworden. De oversampling wordt uitgevoerd voor de gemeenten Almere en Lelystad, deze gemeenten betalen ook de kosten hiervan.<sup>67</sup>

De provincie geeft daarnaast aan dat er ambtelijke en bestuurlijke conferenties zijn gehouden over woningmarktonderzoeken naar diversiteit in woonmilieus en dat er een bestuurlijke conferentie is georganiseerd naar de wensen van de gemeenten op het gebied van wonen, mobiliteit, duurzaamheid, landschap en ruimtelijke ordening.<sup>68</sup>

Een aantal gemeenten die de Rekenkamer heeft gesproken maakt ook gebruik van het WoON. Een gemeente laat samen met een woningbouwcorporatie een oversampling van het WoON doen. De betreffende gemeente geeft aan dat de kosten hiervoor hoog zijn en dat er dan alleen een dataset beschikbaar is.<sup>69</sup>

Een andere gemeente heeft aangegeven niet mee te doen aan de oversampling van het WoON en er voor te kiezen om een eigen woningmarktonderzoek uit te laten voeren. De reden die hiervoor gegeven wordt is dat bij het WoON veel tijd zit tussen het moment van onderzoeken en de levering van de onderzoeksresultaten. Hierdoor kunnen er volgens de betreffende gemeente vraagtekens gezet worden bij de actualiteit van het WoON. Daarnaast kost de oversampling op lokaal niveau en de analyses van de uitkomsten die hierop volgen veel geld. Hierdoor is het volgens de gemeente ongeveer even duur als een eigen woningmarktonderzoek.<sup>70</sup>

### **MRA onderzoek: Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA)**

Het onderzoek Wonen in de Metropoolregio Amsterdam (WiMRA) wordt uitgevoerd door de MRA. De provincie Flevoland is hier als één van de partners in de MRA bij betrokken.<sup>71</sup> Het WiMRA dat in 2018 voor het eerst voor de hele MRA regio is uitgevoerd komt voort uit het onderzoek 'Wonen in de regio Amsterdam' dat in 2013 en 2015 is uitgevoerd in de voormalige Stadsregio Amsterdam, Haarlem en Almere. Dit onderzoek komt weer voort uit het onderzoek 'Wonen in Amsterdam' dat sinds 1995 tweejaarlijks werd uitgevoerd.<sup>72</sup> Het WiMRA wordt gefinancierd vanuit de MRA begroting. De provincie Flevoland draagt hier naar rato van inwoners aan bij. Daarnaast zijn er overleggen over de vragenlijst.<sup>73</sup>

De provincie heeft aangegeven dat uitkomsten van het WiMRA worden gekoppeld aan het woningaanbod en de woningbouwprogrammering door de jaren heen. Dit wordt besproken per gemeente, deelregio en ook voor de MRA als geheel. Vervolgens wordt in een reeks van bestuurlijke bijeenkomsten en conferenties afgesproken wat

---

<sup>66</sup> Provincie Flevoland, e-mails, 30 april, 18 juni en 22 juli 2019

<sup>67</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>68</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

<sup>69</sup> Interviews gemeenten

<sup>70</sup> Interview gemeente

<sup>71</sup> De MRA is een samenwerkingsverband van 33 gemeenten, twee provincies (Noord-Holland en Flevoland) en de Vervoerregio. Het WiMRA is onderdeel van het jaarprogramma Bouwen en Wonen MRA. Bron: Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017, p. 10

<sup>72</sup> Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017, p. 12 & Metropoolregio Amsterdam (2019), [metropoolregioamsterdam.nl](http://metropoolregioamsterdam.nl)

<sup>73</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 18 juni 2019 & MRA, interview, 9 juli 2019

de bijdrage is van iedere deelregio om een zo goed mogelijk aanbod en programma te hebben om de tekorten te verminderen.<sup>74</sup>

De MRA ziet het WiMRA als een belangrijke kennisbron voor provincies en gemeenten en geeft aan dat er binnen de MRA veel draagvlak is voor dit onderzoek.<sup>75</sup> De door de Rekenkamer gesproken gemeenten die gebruik maken van het WiMRA geven aan de uitkomsten van het WiMRA te gaan gebruiken bij de ontwikkeling van nieuwe woonvisies.<sup>76</sup>

### **Relatie tussen woningmarkt (migratie), onderwijsmarkt en arbeidsmarkt**

De provincie Flevoland heeft samen met de Flevolandse gemeenten onderzoek laten uitvoeren naar de relatie tussen woningmarkt (migratie), onderwijsmarkt en arbeidsmarkt.<sup>77</sup> Het onderzoek is uitgevoerd om 'meer grip te krijgen op de effecten van de migratiepatronen uit het verleden op het wonen en werken in de provincie'.<sup>78</sup> Het betreft een vervolg op een eerder onderzoek naar de relatie tussen wonen en leren uit 2015.<sup>79</sup>

De provincie Flevoland heeft aangegeven dat onderwijs en arbeid een grote rol spelen in de woningkeuze van huishoudens. En dat bij het afstemmen van de vraag en aanbod op de woningmarkt ook rekening gehouden moet worden met onbedoelde en bedoelde effecten op de woningmarkt, de onderwijsmarkt en de arbeidsmarkt. De provincie wil het onderzoek gebruiken om te kijken waar het met het beleid voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod naar toe wil.<sup>80</sup>

In drie gesprekken die de Rekenkamer met de gemeenten heeft gevoerd is het onderzoek ook ter sprake gekomen. Eén gemeente heeft aangegeven dat de uitkomsten door de gemeente gebruikt zullen worden.<sup>81</sup> Voor de andere twee gemeenten was het op het moment waarop het gesprek werd gevoerd nog te vroeg om hier iets over te zeggen.<sup>82</sup> Door één gemeente is ook aangegeven dat, ondanks een gesprek met de provincie in een eerder stadium, het graag aan de voorkant meer input had willen geven.<sup>83</sup> De provincie heeft aangegeven dat alle medewerkers van de afdelingen onderzoek en beleid van de gemeenten gevraagd zijn deel te nemen aan een sessie over het onderzoek. Hier is volgens de provincie door bijna alle gemeenten gebruik van gemaakt.<sup>84</sup>

## **3.3 Regelgeving**

### **Bevinding 5**

In het kader van de Wro maakt de provincie veelvuldig gebruik van het instrument *formeel vooroverleg*. De overige Wro instrumenten worden zeer beperkt gebruikt.

<sup>74</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 30 april 2019

<sup>75</sup> MRA, interview, 9 juli 2019

<sup>76</sup> Interviews gemeenten

<sup>77</sup> Companen (2019), Effecten van de samenstelling van de migratie op wonen en werken in Flevoland

<sup>78</sup> Companen (2019), Effecten van de samenstelling van de migratie op wonen en werken in Flevoland, p. 9

<sup>79</sup> De Witte e.a. (2019) Can cities be hold responsible for early school leaving? Evidence from the Netherlands & Provincie Flevoland, e-mail, 30 april 2019

<sup>80</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 21 mei 2019

<sup>81</sup> Interview gemeente

<sup>82</sup> Interviews gemeenten

<sup>83</sup> Interview gemeente

<sup>84</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

## Wro instrumentarium

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de provincie mogelijkheden om het ruimtelijke beleid te kunnen realiseren en handhaven. Zie het overzicht [Rolverdeling bij wonen](#) voor een toelichting hierop.

Om een indruk te krijgen van de wijze waarop de provincie het Wro instrumentarium inzet op het gebied van wonen is voor de verschillende instrumenten bij de ambtelijke organisatie opgevraagd hoe vaak deze zijn gebruikt in de periode 2016 tot en met 2018, zie Tabel 3.1.

**Tabel 3.1 – Inzet Wro instrumentarium m.b.t. plannen gerelateerd aan wonen (2016 t/m 2018)<sup>85</sup>**

Instrument	Aantal keer ingezet
Inpassingsplan	0
Proactieve aanwijzing	0
Formeel vooroverleg	75 tot 90 (schatting) <sup>86</sup>
Zienswijze	2
Reactieve aanwijzing	1
Beroep	1

Een van de twee zienswijzen, de reactieve aanwijzing en het beroep betroffen het zelfde plan, namelijk 'Zuiderzee op Zuid'. De andere zienswijze betrof het plan 'Schokkerhoek'. De provincie heeft geen aanleiding gezien om op het gebied van wonen zelf plannen te maken middels een provinciaal inpassingsplan. Ook het Rijk heeft geen rijksinpassingsplan gemaakt.<sup>87</sup>

De formele vooroverleggen hebben betrekking op bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en omgevingsvergunningen<sup>88</sup>. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om extra woningen in het landelijk gebied (op erven) of stedelijk gebied (invulling van woonwijken), bestemmingswijzigingen van en naar de woonfunctie, herinrichting bestaande woningen/gebouwen en plannen voor begeleid wonen.<sup>89</sup> De provincie geeft aan ook voor de start van het formele Wro-traject al in overleg te treden over ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder ook wonen.<sup>90</sup>

In paragraaf 3.1 (Kader 3.2) is aangegeven dat de provincie Flevoland geen regels omtrent wonen in de Omgevingsverordening heeft opgenomen. Andere provincies kiezen hier meestal wel voor. In aanvulling op de Ladder voor duurzame verstedelijking worden dan regels opgenomen met als doel de bescherming van het landelijke gebied. Om een indruk te krijgen van de verdeling van ruimte is in Kader 3.4 aangegeven hoeveel ruimte verschillende functies in Flevoland innamen in 2000 en 2015. Daarnaast is ook aangegeven wat de toename tussen 2000 en 2015 is.

<sup>85</sup> Provincie Flevoland, e-mails, 6 en 18 juni 2019

<sup>86</sup> Door de provincie is aangegeven dat het voor 2017 en 2018 om 50 tot 60 plannen gaat. Cijfer is door de Rekenkamer geëxtrapoleerd.

<sup>87</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 6 juni 2019

<sup>88</sup> Er wordt geen formeel vooroverleg gehouden voor omgevingsvergunningen voor woningen in Almere Oosterworld. Deze zijn dus niet meegeteld bij het aantal formele vooroverlegplannen. De provincie is hier wel bij betrokken en krijgt de plannen te zien in de ontwerpfase. Bron: Provincie Flevoland, e-mail, 6 juni 2019

<sup>89</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 6 juni 2019

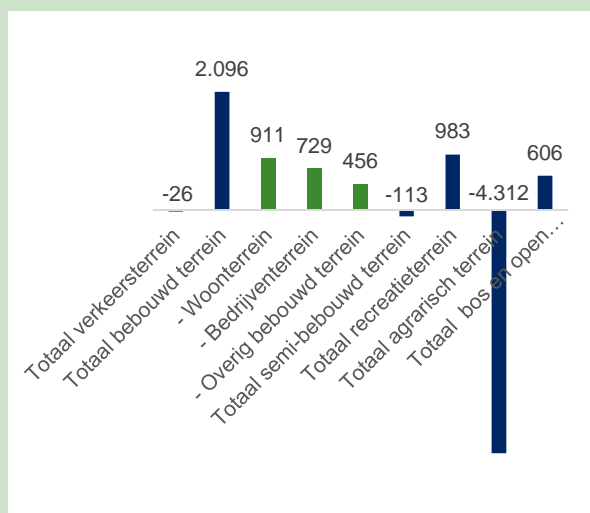
<sup>90</sup> Provincie Flevoland, feitelijk wederhoor, 15 oktober 2019

### Kader 3.4 – Bodemgebruik Flevoland in 2000, 2015 en de toename tussen 2000 en 2015 (in ha)

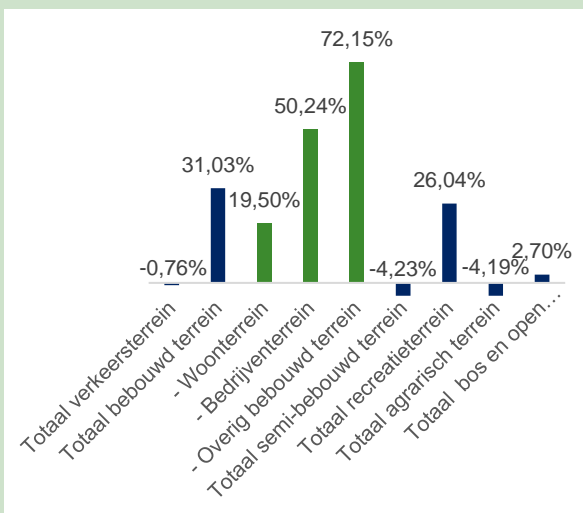
	2000		2015		Toename 2000 – 2015	
<b>Totaal (excl. binnen en buitenwater)</b>	141.930		141.163		-767	-0,54%
▪ <b>Totaal verkeersterrein</b>	3.434	2,42%	3.408	2,41%	-26	-0,76%
▪ <b>Totaal bebouwd terrein</b>	6.755	4,76%	8.851	6,27%	2.096	31,03%
- <i>Woonterrein</i>	4.672	3,29%	5.583	3,96%	911	19,50%
- <i>Bedrijventerrein</i>	1.451	1,02%	2.180	1,54%	729	50,24%
- <i>Overig bebouwd terrein</i>	632	0,45%	1.088	0,77%	456	72,15%
▪ <b>Totaal semi-bebouwd terrein</b>	2.674	1,88%	2.561	1,81%	-113	-4,23%
▪ <b>Totaal recreatieterrein</b>	3.775	2,66%	4.758	3,37%	983	26,04%
▪ <b>Totaal agrarisch terrein</b>	102.842	72,46%	98.530	69,80%	-4.312	-4,19%
▪ <b>Totaal bos en open natuurlijk terrein</b>	22.450	15,82%	23.056	16,33%	606	2,70%

Bron: [opendata.cbs.nl](http://opendata.cbs.nl). Bewerkingen Randstedelijke Rekenkamer.

#### Absolute toename (in ha) 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 bijna 70% van het totaal. Daar tegen afgezet is het aandeel woonterrein in 2015 met bijna 4% relatief klein. Het bodemgebruik voor woonterrein is tussen 2000 en 2015 met ruim 900 ha toegenomen. In absolute aantallen is dit meer dan bij bedrijventerreinen (729 ha), maar relatief gezien is de toename kleiner (ca. 20% woonterrein, ca. 50% 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. De toename van alleen het recreatieterrein (983 ha) ligt daarbij al hoger dan de toename van het woonterrein (911 ha).

### 3.4 Aanjagen en stimuleren

#### Bevinding 6

De provincie draagt financieel bij aan de Flexibele schil van de Metropoolregio Amsterdam. De gemeenten Almere en Lelystad zijn bekend met het instrument. De gemeente Lelystad heeft een aanvraag ingediend en geeft aan dat de bijdrage belangrijk is, omdat de financiële middelen en interne capaciteit van de gemeente op dit punt beperkt zijn.

#### Flexibele schil

Uit onderzoeken die de provincie Noord-Holland heeft laten uitvoeren naar de plancapaciteit en realisatierisico's is geconcludeerd dat een tekort aan ambtelijke capaciteit een belangrijke oorzaak is voor vertraging van de woningbouwproductie is.<sup>91</sup> Bij de meeste gemeenten is de ambtelijke capaciteit in de crisisjaren afgebouwd, terwijl nu een intensivering wordt gevraagd. Daarnaast zijn de vele binnenstedelijke locaties complexer, wat andere eisen stelt aan de benodigde kennis dan bij uitleglocaties. Het blijkt voor gemeenten lastig om deze expertise zelf in te huren of personeel aan te nemen om dit capaciteitsgebrek op te lossen. Bureaus kunnen of willen deze expertise niet altijd leveren voor kleinere klussen, maar geven de voorkeur aan langdurige, grotere klussen. Om deze redenen heeft de provincie Noord-Holland samen met de MRA een Flexibele Schil ingericht, waarbij door het Kernteam van de MRA en het Versnellingsteam Wonen van de provincie Noord-Holland afspraken zijn gemaakt om gezamenlijk bij een aantal bureaus de benodigde expertise in te huren waardoor de gevraagde kwaliteit kan worden bereikt. Deze flexibele schil is, afhankelijk van de behoefte, vervolgens voor alle MRA gemeenten inzetbaar.<sup>92</sup> De provincie Flevoland heeft zich ook bij het initiatief aangesloten.

De provincie Noord-Holland draagt € 2,7 miljoen bij aan de Flexibele schil, het ministerie van Binnenlandse Zaken € 1 miljoen en de provincie Flevoland € 200.000.<sup>93</sup>

In de Flexibele schil wordt onderscheid gemaakt tussen 'Flexibele schil *versnellingsprojecten*' en 'Flexibele schil *gebiedsontwikkelingsteams*'. Voor beide activiteiten geldt dat het gaat om inhuur, die wordt ingehuurd via het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) van Amsterdam en/of door de gemeente zelf. In het geval van de Flexibele schil versnellingsprojecten zijn de organisatiekosten voor de MRA, dat wordt betaald uit de subsidie van de provincie Noord-Holland, de provincie Flevoland en het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar de inhuurkosten zelf zijn geheel voor de gemeente.<sup>94</sup> Bij de Flexibele Schil gebiedsontwikkelingsteams (GO's) geldt hetzelfde, maar is er daarnaast sprake van cofinanciering van 50% van de inhuurkosten.<sup>95</sup> Voor de grote gebiedsopgaven, die een relevante bijdrage leveren aan de versnelling van de woningbouwproductie in de MRA, worden deze GO's ingezet. Omdat het hierbij gaat om complexe opgaven met een provinciaal/MRA-belang, is de insteek dat de inhuur van deze teams voor een deel door de gemeente wordt betaald en voor een deel vanuit het provinciaal budget voor versnelling.<sup>96</sup> Alleen projecten die op de 'projectenlijst versnellingsmogelijkheden woningbouw MRA' staan, kunnen voor deze cofinanciering in aanmerking komen, gezien het belang van deze projecten/gebiedsontwikkelingen voor de woningbouwproductie van de MRA. Daarnaast wordt met een toetsingskader getoetst of de inhuur wel nodig is (en welke inhuur nodig is), of er een ander probleem is dat opgelost moet worden en of de extra inzet wel echt tot versnelling gaat leiden. Middels voortgangsformulieren wordt dit

<sup>91</sup> Bouwend Nederland Randstad Noord, interview, 13 mei 2019

<sup>92</sup> Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen

<sup>93</sup> Provincie Flevoland (2018), Bijdrage aan Flexibele schil Metropoolregio Amsterdam

<sup>94</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

<sup>95</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

<sup>96</sup> Provincie Noord-Holland (2018). Begroting 2019. Bijdragen aan versnellen woningbouwproductie en Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen

bijgehouden.<sup>97</sup>

De gemeenten Almere en Lelystad zijn bekend met de Flexibele schil. De gemeente Almere heeft geen gebruik gemaakt van de Flexibele schil van de MRA, omdat er intern voldoende capaciteit is. De gemeente Lelystad had op het moment van het gesprek met de Rekenkamer (juni 2019) een aanvraag in behandeling. De bijdrage is volgens de gemeente belangrijk, omdat de financiële middelen en interne capaciteit van de gemeente op dit punt beperkt zijn. Het aanspraak maken op de middelen is voor de gemeente Lelystad nog niet zo makkelijk. Zo is aangegeven dat het aanvragen van de middelen inmiddels al een tijd duurt en er vanuit de MRA vragen zijn gesteld over de aanvraag. De periode waarvoor een bijdrage wordt gevraagd is inmiddels ingekort waardoor ook het aangevraagde budget minder is geworden.<sup>98</sup>

### 3.5 Overige instrumenten

#### Bevinding 7

De provincie heeft bijdragen geleverd aan het beleid en projecten van andere actoren. Voor Lelystad Next Level draagt de provincie bij aan de totstandkoming van de samenwerkingsagenda.

#### Beleid en projecten van andere actoren

De provincie levert een bijdrage aan het beleid van andere overheden, participeert in externe projecten en levert ondersteuning op het gebied van onderzoek.

Op het gebied van wonen geeft de provincie reacties op het beleid van het Rijk en gemeenten. De provincie heeft input geleverd voor de Nationale Woonagenda en de omgevingsvisie (advies stedelijk knooppunten).<sup>99</sup> Daarnaast is de provincie ook betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke woonvisies. Vanuit alle door de Rekenkamer gesproken gemeenten is aangegeven dat de provincie betrokken is/wordt bij de woonvisie.<sup>100</sup> Twee gemeenten hebben bijvoorbeeld aangegeven dat de provincie aan verschillende door de gemeente georganiseerde overleggen heeft deelgenomen.<sup>101</sup> Eén van de gemeenten heeft hierover aangegeven dat de inbreng van de provincie niet heel erg afweek van de ideeën die de gemeente had. En dat er vanuit de provincie geen aandacht was voor de samenhang tussen de woonvisies van de verschillende gemeenten in Flevoland.<sup>102</sup>

Een voorbeeld waarin de provincie met een gemeente heeft samengewerkt betreft een project waarbij 32 woningen zijn gerenoveerd en de groenstructuur is opgewaardeerd.<sup>103</sup> Het betrof een samenwerking in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV II). De betreffende gemeente wilde wonen boven winkels stimuleren, maar omdat dit onvoldoende van de grond kwam is het resterende geld in overleg met de provincie ingezet voor woningrenovatie en opwaarderen van de groenstructuur. De gemeente heeft aangegeven dat er vanuit de provincie goed is meegedacht en dat er binnen de regels die vanuit het Rijk gelden voor het ISV lokaal maatwerk heeft plaatsgevonden.<sup>104</sup>

<sup>97</sup> Provincie Noord-Holland, e-mail, 15 juli 2019

<sup>98</sup> Interviews gemeenten

<sup>99</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>100</sup> Interviews gemeenten

<sup>101</sup> Interviews gemeenten

<sup>102</sup> Interview gemeente

<sup>103</sup> Provincie Flevoland (2019), Korte beschrijving projecten ISV II, Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019 & Interview gemeente

<sup>104</sup> Interview gemeente

De provincie biedt ondersteuning aan bij de vertaling van landelijke prognoses zoals de bevolkingsontwikkeling.<sup>105</sup> Het is echter niet zo dat alle gemeenten in Flevoland daar ook gebruik van maken. Een van de door de Rekenkamer gesproken gemeenten geeft aan gebruik te maken van de ondersteuning vanuit de provincie Flevoland en dat deze bijdrage als zeer welkom te ervaren.<sup>106</sup> De andere gemeenten maken geen gebruik van de ondersteuning, bijvoorbeeld omdat de kennis zelf in huis is. De uitkomsten worden in dat geval gedeeld en/of besproken met de provincie.<sup>107</sup>

### Lelystad Next Level

Op het gebied van wonen draagt de provincie bij aan Lelystad Next Level (zie Kader 3.4). Vanuit de ambtelijke organisatie is deelgenomen aan de overlegtafel wonen en is bijgedragen aan de totstandkoming van de samenwerkingsagenda. De input vanuit de provincie werd door de betrokken gemeente als zinnig ervaren.<sup>108</sup>

Ten tijden van schrijven (augustus 2019) was het conceptdeel 'Uitstekende woonmilieus' voor de samenwerkingsagenda gereed. In deze agenda zijn op het gebied van wonen de kernopgave en verschillende acties benoemd.<sup>109</sup> De volgende stap betreft het opstellen van uitvoeringsprogramma's.<sup>110</sup>

#### Kader 3.4 - Lelystad next Level

De gemeente Lelystad, provincie Flevoland en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werken met elkaar samen in 'Lelystad next Level'. Lelystad is in 50 jaar uitgegroeid tot een stad met 78.000 inwoners. De structuur van de stad is indertijd neergezet voor zo'n 120.000 inwoners en kent veel openbaar gebied, grote dreven / wegen door de stad en daarmee hoge kosten die met het huidige aantal inwoners niet op zijn te brengen. In de komende 15 jaar wordt gewerkt aan de ontwikkeling van Lelystad tot een aantrekkelijke en duurzame stad, die financieel gezond en zelfstandig is. Het proces wordt begeleid door een extern bureau.

Bron: *Overmorgen (2019)*, [overmorgen.nl](http://overmorgen.nl)

In één van de gesprekken is aangegeven dat de provincie hard nodig is om Lelystad Next Level te laten slagen. Ondersteuning vanuit de provincie in de vorm van capaciteit en financiële middelen worden van belang geacht. Op het moment dat de Rekenkamer het gesprek voerde (juni 2019) was echter nog onduidelijk welke bijdrage er komt. De lobby voor middelen bij het Rijk loopt via verschillende wegen.<sup>111</sup>

<sup>105</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>106</sup> Interview gemeente

<sup>107</sup> Interviews gemeenten

<sup>108</sup> Gemeente Lelystad (2019), Lelystad: aantrekkelijke en duurzame woonstad; Provincie Flevoland, e-mail, 6 juni 2019 & Interview gemeente

<sup>109</sup> Lelystad Next Level (2019), Uitstekende woonmilieus (concepttekst)

<sup>110</sup> Interview gemeente

<sup>111</sup> Interview gemeente



## | 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 8

Tussen GS en PS zijn geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening met betrekking tot wonen. PS ontvangen geregeld informatie met betrekking tot wonen. Deze informatie is begrijpelijk.

#### Afspraken over informatievoorziening

Voor wat betreft het onderdeel wonen zijn er geen afspraken gemaakt tussen GS en PS over de informatievoorziening aan PS.<sup>112</sup> Ook in de begrotingen en jaarstukken<sup>113</sup> is 'wonen' niet direct genoemd. Een apart doel met betrekking tot wonen is bijvoorbeeld niet in de doelenboom opgenomen. Wonen maakt daarbij ook geen onderdeel uit van de indicator 'evenwichtige en duurzame doorontwikkeling' die over de ruimtelijke ontwikkeling gaat.<sup>114</sup>

#### Informatie aan PS

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

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

#### MRA

Zoals in Hoofdstuk 3 meerdere keren naar voren is gekomen werkt de provincie Flevoland op het gebied van wonen samen in MRA verband. Concept werkplannen en begrotingen van de MRA worden ter kennisname aan PS aangeboden. PS kunnen hun wensen en opvattingen aangaande het werkplan en de begroting van de MRA kenbaar maken, zodat deze besproken kunnen worden door de MRA regiegroep.<sup>115</sup> In het Werkplan komt het onderdeel wonen veelvuldig aan de orde bij de samenwerking op het gebied van Ruimtelijke Ordening (Platform ruimte).<sup>116</sup> Ook de agenda's en verslagen van de regiegroep worden aan PS aangeboden.<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 22 juli 2019

<sup>113</sup> De Rekenkamer heeft gekeken naar de begrotingen en jaarstukken uit de periode 2016 t/m 2018.

<sup>114</sup> In deze indicator zijn opgenomen: harde planvoorraad bedrijventerreinen, leegstand kantoren en regionale keringen. Bron: Provincie Flevoland (2017), Programmabegroting 2018, p. 15

<sup>115</sup> Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel, aanbieding concept MRA-werkplan 2018 en concept MRA-begroting 2018

<sup>116</sup> Metropoolregio Amsterdam (2017), MRA Werkplan en Begroting 2018

<sup>117</sup> Zie bijvoorbeeld: Metropoolregio Amsterdam (2017), Werkplan en Begroting 2018

Daarnaast ontvangen PS informatie over de voortgang van de MRA acties en het maandelijks MRA Raads en Staten bericht. Ook zijn PS uitgenodigd voor de MRA Raads- en Statenleden Conferentie. De versnelling van de woningbouw was op de conferentie in 2018 een van de onderwerpen waarover is gesproken.<sup>118</sup>

#### *Experimentenkaders*

De experimentenkaders bieden ruimte om af te wijken van het provinciale beleid. Op het gebied van wonen zijn enkele experimentenkaders opgesteld (zie paragraaf 3.1). Uit het stateninformatiesysteem blijkt dat PS hierover mededelingen ontvangen van GS. In de mededeling wordt informatie gegeven over de inhoud van het betreffende experimentenkader, maar ook het proces komt aan de orde. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat GS bevoegd is om besluiten te nemen, maar dat PS in de gelegenheid gesteld worden om hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.<sup>119</sup>

Bij het tot stand komen van een van de experimentenkaders is de Statencommissie Ruimte door de raadscommissie van de betreffende gemeente uitgenodigd om een beeldvormende sessie op locatie te houden. De sessie bestond uit een toelichting op het voorgestelde beleid en een rondleiding op de locatie.<sup>120</sup>

#### *Oosterwold*

In 2013 hebben PS besloten om op onderdelen tijdelijk af te wijken van het provinciale beleid om zo de gebiedsontwikkeling Oosterwold mogelijk te maken (zie paragraaf 3.1). In de Statenvergadering van 19 juli 2017 hebben PS besloten tot een verlenging van de tijdelijke afwijking. Voor die tijd hebben er in de Statencommissie Ruimte een beeldvormende en een oordeelsvormende sessie plaatsgevonden. Naast het statenvoorstel waarin het te nemen besluit is toegelicht hebben PS informatie ontvangen over de gebiedsontwikkeling en de voortgang daarvan. Ook is in de beeldvormende sessie een presentatie gegeven over het project door de gebiedsregisseur Oosterwold.<sup>121</sup>

#### *Lelystad Next Level*

In 2018 en 2019 zijn bijeenkomsten georganiseerd in het kader van Lelystad Next Level. Hierin zijn het project, het proces en de op dat moment behaalde resultaten aan de orde geweest.<sup>122</sup>

Naast informatie die gaat over het beleid en de instrumenten, en meestal van GS komt, ontvangen PS soms ook andere soort informatie. Een ingekomen stuk van het IPO waarin het Rijk gevraagd wordt om meer maatwerk bij de realisatie van de bouwopgave is hiervan een voorbeeld.<sup>123</sup> Een ander voorbeeld is een oproep van politieke jongeren aan de provincies om de woningmarkt te herstellen.<sup>124</sup>

---

<sup>118</sup> Zie bijvoorbeeld: Metropoolregio Amsterdam (2018), Stoplichtenmodel acties MRA agenda per 18-01-2018; Metropoolregio Amsterdam (2018), Maandelijks MRA Raads- en Statenleden Bericht (editie 20 - 30 oktober 2018) & Metropoolregio Amsterdam (2018), MRA Raads- en Statenleden Conferentie

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld: Provincie Flevoland (2016), 'Beleidsuitwerking extra woningen op vrijkomende agrarische erven' van de gemeente Noordoostpolder & Provincie Flevoland (2018), Evaluatie en actualisatie beleid huisvesting arbeidsmigranten gemeente Noordoostpolder

<sup>120</sup> Provincie Flevoland (2016), [Beeldvormende sessie experimentenkader 28 september 2016](#)

<sup>121</sup> Provincie Flevoland (2017), [Provinciale Staten 19 juli 2017](#); Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 juli 2017; Provincie Flevoland (2017), [Statencommissie Ruimte 24 mei 2017](#); Provincie Flevoland (2017), [Statencommissie Ruimte 5 juli 2017](#) & Ruimtevolk (2016), Van inspiratie naar realisatie - Evaluatie Oosterwold 2013-2016

<sup>122</sup> Provincie Flevoland (2018), [Bijeenkomst Lelystad Next Level 6 september 2018](#) & Provincie Flevoland (2019), [Vervolgbijsamenkomst Lelystad Next Level voor staten en raadsleden 5 februari 2019](#)

<sup>123</sup> IPO (2018), Provincies vragen meer maatwerk van Rijk bij realisatie bouwopgave & Provincie Flevoland (2018), Lijst van Ingekomen Stukken van Provinciale Staten van 19 december 2018

<sup>124</sup> DWARS, Jonge Democraten, JFVD, Jonge Socialisten, Oppositie en Perspectief (2019), Oproep van politieke jongeren aan de provincies: Herstel de woningmarkt! & Provincie Flevoland (2019), [Ingekomen stukken verkiezingen](#)

# 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 Flevoland 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
<b>Afstemming</b>		
Overleg	Via formeel en informeel overleg wil de provincie aan de voorkant bijsturen. Een goede verstandhouding met de gemeenten is hiervoor een randvoorwaarde. Daarnaast leidt het overleg in sommige gevallen tot bestuurlijke afspraken (bijvoorbeeld in de MRA, het MIRT, Lelystad Next Level, RRAAM, Almere 2.0 en de Woondeal). <sup>125</sup>	●
<b>Onderzoek</b>		
Participatie landelijk WoonOnderzoek Nederland (WoON)	Het <u>WoON</u> geeft inzicht in de woonsituatie van Nederlandse huishoudens, hun wensen ten aanzien van het wonen en de woonomgeving en de keuzes die zij maken op de woningmarkt. <sup>126</sup>	●
WiMRA (samenwerking met MRA)	Het onderzoek 'Wonen in de Metropoolregio Amsterdam' (WiMRA) geeft de ontwikkelingen op de woningmarkt weer in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en gaat in op de positie van de verschillende regio's daarbinnen. Almere en Lelystad vormen binnen de MRA samen één regio. <sup>127</sup>	●
Periodiek onderzoek naar de relatie tussen wonen, woon- en verhuisgedrag en onderwijs en werkgelegenheid	Vervolg op eerder onderzoek naar de relatie tussen wonen en leren uit 2015. Het onderzoek in 2019 is uitgebreid met de relatie met werkgelegenheid. <sup>128</sup>	●
Eenmalig onderzoek: Starters in de MRA (samenwerking met MRA)	Onderzoek naar de woningmarkt van de MRA naar aanleiding van de crisis en de gevolgen daarvan voor Flevoland en de MRA. Dit onderzoek was op moment van schrijven (augustus 2019) nog niet gereed. <sup>129</sup>	
<b>Regelgeving</b>		
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		

<sup>125</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019 & Provincie Flevoland, e-mails, 2 april en 18 juni 2019

<sup>126</sup> Rijk (2019), [www.woononderzoek.nl](http://www.woononderzoek.nl)

<sup>127</sup> Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017, p. 10 & Provincie Flevoland, e-mail, 30 april 2019

<sup>128</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 30 april 2019

<sup>129</sup> Provincie Flevoland, e-mail, 30 april 2019

Instrumenten	Toelichting	H3
Aanjagen en stimuleren		
Flexibele schil (samenwerking met MRA)	Extra personele capaciteit en expertise (o.a. vergunningverleners, juristen en planeconomen). Gemeenten in de MRA kunnen een beroep doen op de flexibele schil als het ze zelf niet lukt om de capaciteitsvraag op te lossen. <sup>130</sup>	●
Overig		
Beïnvloeding en participatie	Met betrekking tot het Rijk levert de provincie input voor de Nationale Woonagenda en de omgevingsvisie (advies stedelijk knooppunten). Ook participeert de provincie in trajecten van gemeenten om te komen tot een woonvisie en sluit het aan bij visitaties van woningcorporaties. Gemeenten worden ook ondersteund bij de vertaling van landelijke prognoses zoals de bevolkingsontwikkeling. <sup>131</sup>	●
Lelykracht	Een samenwerking tussen meerdere partijen waarbij projecten gericht op het verbeteren van welzijn en zorg gefinancierd kunnen worden. <sup>132</sup>	
Lelystad next level	Samenwerking met het Rijk en de gemeente Lelystad, gericht op de ontwikkeling van Lelystad tot een aantrekkelijke en duurzame stad. <sup>133</sup>	●
Convenant circulair bouwen, renoveren en slopen	De woningcorporaties in Flevoland en de provincie Flevoland willen ervoor zorgen dat circulair opdrachtgeverschap en circulair bouwen, renoveren, repareren en slopen plaatsvindt. <sup>134</sup>	

<sup>130</sup> Metropoolregio Amsterdam (2019), Actieprogramma Woningproductie MRA 2018-2025, p. 7 & Provincie Flevoland (2018), Bijdrage aan Flexibele Schil Metropoolregio Amsterdam

<sup>131</sup> Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>132</sup> Lelykracht (2019), [lelykracht.nl](http://lelykracht.nl) & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>133</sup> Provincie Flevoland (2018), PS Mededeling Lelystad Next Level & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 9 april 2019

<sup>134</sup> Woningcorporaties Flevoland en provincie Flevoland (2019), Convenant circulair bouwen, renoveren en slopen, Provincie Flevoland (2019), [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl) & Provincie Flevoland, e-mail, 20 mei

# Bijlage B | Geraadpleegde bronnen

## Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2013), Statenvoorstel Oosterwold (1514500)
- Provincie Flevoland (2016), [Beeldvormende sessie experimentenkader 28 september 2016](#)
- Provincie Flevoland (2016), 'Beleidsuitwerking extra woningen op vrijkomende agrarische erven' van de gemeente Noordoostpolder
- Provincie Flevoland (2017), Besluitenlijst van Provinciale Staten van Flevoland van 19 juli 2017
- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks, Samen maken we Flevoland
- Provincie Flevoland (2017), Programmabegroting 2018
- Provincie Flevoland (2017), [Provinciale-Staten 19 juli 2017](#)
- Provincie Flevoland (2017), [Statencommissie Ruimte 24 mei 2017](#)
- Provincie Flevoland (2017), Statenvoorstel, aanbidding concept MRA-werkplan 2018 en concept MRA-begroting 2018
- Provincie Flevoland (2018), Bijdrage aan Flexibele schil Metropoolregio Amsterdam
- Provincie Flevoland (2018), [Bijeenkomst Lelystad Next Level 6 september 2018](#)
- Provincie Flevoland (2018), Evaluatie en actualisatie beleid huisvesting arbeidsmigranten gemeente Noordoostpolder
- Provincie Flevoland (2018), Lijst van Ingekomen Stukken van Provinciale Staten van 19 december 2018
- Provincie Flevoland (2018), PS Mededeling Lelystad Next Level
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel Vaststelling Omgevingsprogramma en Omgevingsverordening Flevoland
- Provincie Flevoland (2019), Flevoland: Ruimte voor de toekomst, Coalitieakkoord 2019-2013
- Provincie Flevoland (2019), [Ingekomen stukken verkiezingen](#)
- Provincie Flevoland (2019), Korte beschrijving projecten ISV II
- Provincie Flevoland (2019), Omgevingsprogramma provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2019), Provinciaal blad 2019 (nr. 1849)
- Provincie Flevoland (2019), [Vervolgbijeenkomst Lelystad Next Level voor staten en raadsleden 5 februari 2019](#)

## Overig

- Companen (2019), Effecten van de samenstelling van de migratie op wonen en werken in Flevoland
- De Witte, K., C. van Klaveren & A.J.H. Smets (2019), Can cities be hold responsible for early school leaving? Evidence from the Netherlands. Policy Studies, pp. 217-239
- DWARS, Jonge Democraten, JFVD, Jonge Socialisten, Oppositie en Perspectief (2019), Oproep van politieke jongeren aan de provincies: Herstel de woningmarkt!
- Gemeente Lelystad (2019), Lelystad: aantrekkelijke en duurzame woonstad
- IPO (2018), Provincies vragen meer maatwerk van Rijk bij realisatie bouwopgave
- Lelystad Next Level (2019), Uitstekende woonmilieus (concepttekst)
- Metropoolregio Amsterdam (2017), MRA Werkplan en Begroting 2018
- Metropoolregio Amsterdam (2018), Maandelijks MRA Raads- en Statenleden Bericht (editie 20 - 30 oktober 2018)
- MRA (2018), MRA Raads- en Statenleden Conferentie
- Metropoolregio Amsterdam (2018), Stoplichtenmodel acties MRA agenda per 18-01-2018

- Metropoolregio Amsterdam (2018), Wonen in de Metropoolregio Amsterdam 2017
- Metropoolregio Amsterdam (2019), Actieprogramma Woningproductie MRA 2018-2025
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2021
- Platform 31 (2019), Gemeenschappelijke opgaven voor provincie en gemeenten in Flevoland
- Provincie Noord-Holland (2017), Uitvoeringsprogramma Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen
- Provincie Noord-Holland (2018), Begroting 2019. Bijdragen aan versnellen woningbouwproductie en Binnenstedelijk Bouwen en Versnellen
- Raad van State (2017), Uitspraak 201607297/1/R1
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2018), Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit
- 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
- Ruimtevolk (2016), Van inspiratie naar realisatie - Evaluatie Oosterwold 2013-2016
- Woningcorporaties Flevoland en provincie Flevoland (2019), Convenant circulair bouwen, renoveren en slopen

#### **Wetgeving**

- Beleidsregel Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2008
- Grondwet, art. 22, lid 2

#### **Websites**

- CBS (2018), [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- CBS (2019), [opendata.cbs.nl](http://opendata.cbs.nl) (voorlopige cijfers, november 2018)
- EenVandaag (2019), [eenvandaag.avrotros.nl](http://eenvandaag.avrotros.nl)
- Federatie Opvang (2018), [www.opvang.nl](http://www.opvang.nl)
- Gebiedsteam Oosterwold (2019), [maakooosterwold.nl](http://maakooosterwold.nl)
- Lelykracht (2019), [lelykracht.nl](http://lelykracht.nl)
- Metropoolregio Amsterdam (2019), [metropoolregioamsterdam.nl](http://metropoolregioamsterdam.nl)
- NOS (2017), [nos.nl](http://nos.nl)
- NRC (2018), [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)
- Pararius (2018), [www.pararius.nl](http://www.pararius.nl);
- Provincie Flevoland (2019), [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)
- RTL Nieuws (2018), [www.rtlnieuws.nl](http://www.rtlnieuws.nl)
- RTL Nieuws (2018), [www.rtlnieuws.nl](http://www.rtlnieuws.nl)
- Rijk (2019), [primos.datawonen.nl](http://primos.datawonen.nl)
- Rijk (2019), [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Rijk (2019), [www.woononderzoek.nl](http://www.woononderzoek.nl)
- Trouw (2018), [www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)
- Zembla (2018), [zembla.bnnvara.nl](http://zembla.bnnvara.nl)

# | Bijlage C | Geraadpleegde personen

## **Provincie Flevoland**

- Adviseur RO
- Gedeputeerde, o.a. ruimtelijke ordening, wonen en mobiliteit
- Juridisch Beleidsadviseur
- Strategisch Adviseur Wonen en Ruimte

## **Vertegenwoordigers van de gemeenten:**

- Almere
- Dronten
- Lelystad
- Noordoostpolder

## **Overig**

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

# | Colofon |

## **Randstedelijke Rekenkamer**

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)

[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)

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