



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

QUICKSCAN

Instrumentarium sturing op woonbeleid

Provincie Zuid-Holland

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

QUICKSCAN

Instrumentarium sturing op woonbeleid

Provincie Zuid-Holland

Opdrachtgever

Provincie Zuid-Holland

Contactpersoon

Mw. A.M.J. (Lida) Garnier (070 441 6273)

Projectnummer RIGO: P36220

Arian Boersma (020 522 1148)

Hans van der Reijden (06 1968 1111)

Datum

31 mei 2017

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 1.1 | Vraagstelling | 3 |
| 1.2 | Uitgangspunten bij deze Quickscan | 3 |
| 2 | Sturing algemeen wettelijk stelsel | 4 |
| 2.1 | Algemeen: rollen woonbeleid | 4 |
| 2.2 | Instrumentarium sturing op woningbouw | 5 |
| 2.3 | Instrumentarium sturing op sociale huursector | 12 |
| 2.4 | Eerste constatering | 17 |
| 3 | Sturing provincie Zuid-Holland | 19 |
| 3.1 | Woningbouw | 19 |
| 3.1.1 | De regionale woonvisies | 19 |
| 3.2 | Sociale sector | 21 |
| 3.3 | Regio's in de praktijk | 22 |
| 3.4 | Sturingsinformatie provincie m.b.t. regionale woonvisies | 23 |
| 4 | Conclusies en advies instrumentarium | 27 |
| 4.1 | Algemeen | 27 |
| 4.2 | Instrumentarium sturing op samenstelling woningvoorraad | 28 |
| 4.3 | Sturingsinformatie dient verbeterd te worden | 31 |
| 4.4 | Financiële stimulansen | 34 |
| 4.5 | Inzet harde instrumenten (terughoudend zijn) | 34 |
| 4.6 | De mediator rol bij regionale afstemming | 35 |
| 4.7 | Instrumentarium verhogen kwantitatieve woningproductie | 35 |
| 4.8 | Lobby richting Rijk | 36 |
| 4.9 | Instrumentarium korte termijn versus lange termijn | 36 |

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Zuid-Holland op de woningmarkt en in het bijzonder op een passend aanbod voor de doelgroep voor de sociale huursector?

We beantwoorden in deze rapportage de volgende vragen:

- Wat zijn de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen, “beleidssysteem” (Rijk, gemeenten, provincie (regionale afstemming), woningcorporaties, markt)?
- Wat doet de provincie Zuid-Holland nu?
- Wat zijn de mogelijkheden voor provinciale sturing? (RO-instrumentarium, regionale woonvisies, andere instrumenten voor sturing en beïnvloeding)
- Daarnaast een oordeel over een eventuele verbetering van de sturingsinformatie.
- Advies over inhoud van een instrumentenkoffer voor de provincie en verbetering van de sturingsinformatie.

1.2 Uitgangspunten bij deze Quicksan

Focus onderzoek

We richten ons primair op de sturingsmogelijkheden van de provincie op het beleid ten aanzien van de samenstelling van de woningvoorraad. Dit gaat vooral om het afstemmen van het aanbod op de kwantitatieve en kwalitatieve vraag (dus zowel koop, huur en prijsklassen). We richten ons daarnaast specifiek op de behoefte van de doelgroep voor de sociale huursector. We laten in deze Quicksan het locatiebeleid buiten beschouwing, in de zin van waar te bouwen op locatieniveau (zoals binnenstedelijk bouwen, transformatie en de vraag naar uitleglocaties).

Problematiek

De problematiek verschilt per regio, maar we gaan er bij aanvang van deze studie vanuit dat er over het algemeen kwantitatieve en ook kwalitatieve tekorten zijn en dreigen (zoals ook in diverse studies is gesignaleerd). Daarnaast is gesignaleerd dat er een tekort is aan beschikbare sociale huurwoningen. Deze problematiek is mede de aanleiding voor het doorlichten en eventueel aanscherpen van het provinciaal instrumentarium ten aanzien van het woonbeleid.

Werkwijze

Het onderzoek is (in zeer korte tijd) uitgevoerd op basis van bestudering van dossiers en regelgeving. Daarnaast is gesproken met een aantal (ervarings)deskundigen met een verschillende achtergrond en met medewerkers van de provincie Zuid-Holland¹.

¹ Dhr. Rob van den Broeke (voorzitter bestuur Maaskoepel/directeur-bestuurder Qua Wonen); Dhr. Peter Boelhouwer (hoogleraar housing systems TU Delft); Dhr. Marco Pastors (directeur van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong (Rotterdam) Zuid) en Dhr. Hans Holwerda (regio/gemeente Rotterdam); Dhr. Niels Ruyter (Bouwend Nederland, manager regio Randstad Zuid); Dhr. Hamit Karakus (algemeen directeur van Platform31); Mevr. Heleen Aarts (directeur gebiedsontwikkeling Amvest); Mevr. Lida Garnier, Mevr. Esther Doon en Dhr. Jesper van Loon (provincie Zuid-Holland); Dhr. Jan-Jaap Visser (Programma manager Ruimte & Wonen Gemeente Dordrecht)

2 Sturing algemeen wettelijk stelsel

2.1 Algemeen: rollen woonbeleid

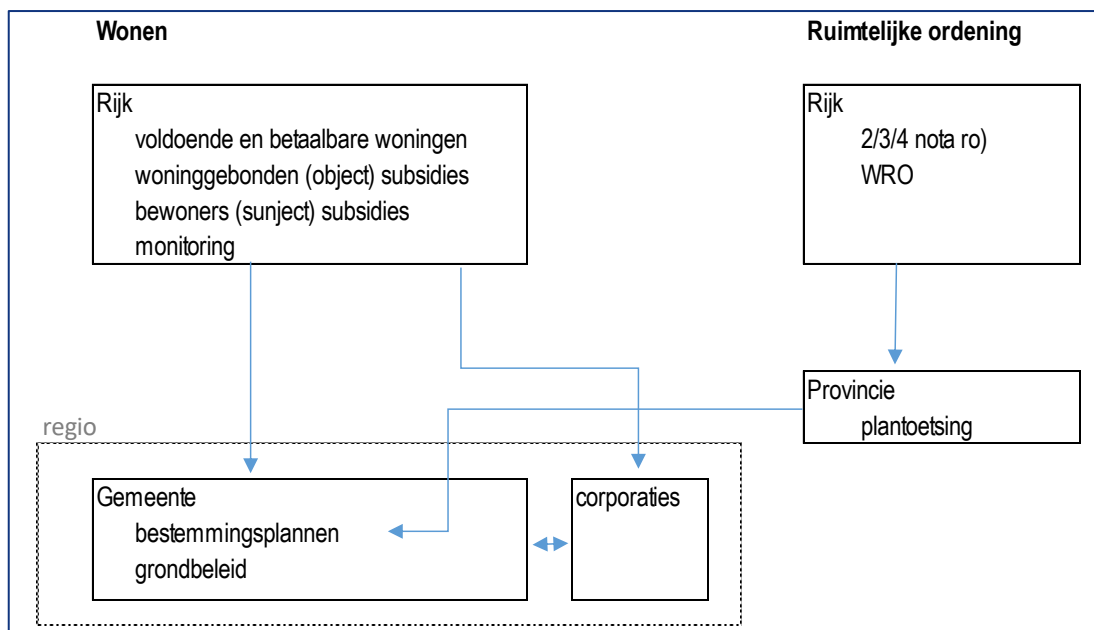
We vatten hier eerst kort samen wat de rollen van verschillende partijen in Nederland waren en inmiddels zijn geworden (in het kader van de decentralisatie). We werken deze rollen en de bijbehorende sturingsinstrumenten in de volgende paragrafen verder uit (zie ook paragraaf 2.2 en 2.3).

De gemeente was en is een belangrijke (of de belangrijkste) actor wat betreft het woonbeleid en de uitvoering, via haar bestemmingsplannen, de woon- en structuurvisie (zie kader 1), haar grondbeleid en haar relatie met corporaties en marktpartijen.

2.1.1 Voorheen: Sturing op bovengemeentelijk niveau

- Woonbeleid: **directe relatie gemeente met het Rijk** met betrekking tot bouwproductie, herstructurering (stadsvernieuwing/wijkaanpak) en betaalbaarheid. De focus lag op woningbouw (middels o.a. woningbouwcontingenten, woninggebonden subsidies (object), huursubsidie (subject) en de daarbij horende monitoring). De bijbehorende rijksbijdragen waren omvangrijk (zie paragraaf 2.2).
- Provincie: sturing **vooral via ruimtelijke ordening** dan wel stedelijke ontwikkeling middels plantoetsing (aan een streekplan). De provincie had directe invloed op onder meer woningbouwlocaties. Daarnaast had zij een rol in het kader van Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (richting niet-directe gemeenten).
- **Regio's** waren wel van belang, maar wisselend wat betreft directe sturing op woonbeleid: regionale overlegorganen, Kaderwet, WGR+ (Stadsregio's).

figuur 1 Zeer versimpelde weergave van het woon- en RO-beleid in het verleden

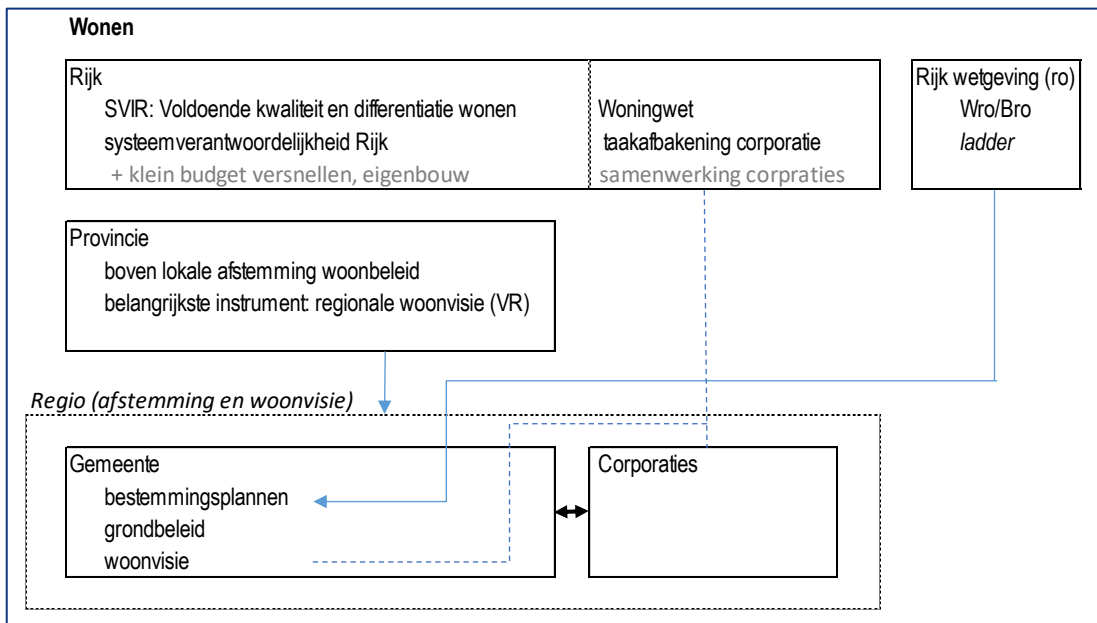


2.1.2 Ontwikkelingen en huidige situatie

- Verdere inperking budget Rijk (o.a. geen woninggebonden subsidies meer)
- Verdergaande decentralisatie richting gemeenten: meer beleidsvrijheid ontwikkelen woningbouwplannen.

- Gemeenten maken (lokale) woonvisies en doorgaans (lokale) prestatieafspraken met corporaties, hoewel niet verplicht.
- De verantwoordelijkheid voor (boven)lokale afstemming van het woonbeleid **gaat van het Rijk richting de provincie** (bestuursakkoord 2011 -2015 en SVIR 2012). Doelstelling: zorgen voor voldoende woningen en een gedifferentieerde woningvoorraad.
- De provincie kiest voor **sturing via samenwerkende gemeenten in regioverband**. De bovenlokale afstemming tussen de gemeenten wordt gefaciliteerd en er dienen regionale afspraken (kaders) gemaakt te worden. Deze eis legt de provincie vast in haar Provinciaal ruimtelijke verordening (zie paragraaf. 2.2).
- In 2015 zijn de WGR+-regio's afgeschaft en in sommige gevallen omgevormd tot vervoersregio's. De regionale samenwerking op wonen werd, net als in de overige regio's al het geval was, vrijwillig. Men dient uiteraard ook nu nog steeds gezamenlijk een afsprakenkader (regionale woonvisie) op te stellen.
- De ladder voor duurzame verstedelijking (Bro) stelt dat gemeentelijke plannen dienen aan te sluiten op de behoefte (procesvereiste bij planontwikkeling), zie paragraaf 2.2.
- Invoering van de Woningwet 2015 waarin is geregeld dat de corporaties zich op hun kerntaken moeten richten en de positie van de gemeente en huurders te opzichte van de corporatie is versterkt.

figuur 2 Zeer versimpelde weergave huidig woonbeleid



2.1.3 Leeswijzer dit hoofdstuk

- Instrumentarium woningbouw paragraaf 2.2.
- Instrumentarium sociale sector paragraaf 2.3
- Eerste constatering 2.4.

2.2 Instrumentarium sturing op woningbouw

Van oudsher is het de gemeente die de meest directe invloed heeft op de samenstelling van de woningvoorraad. Het bestemmingsplan is hiervan het bekendste voorbeeld, maar ook de directe relatie tussen gemeente en corporaties en het te voeren grondbeleid hebben direct of indirect invloed op de woningvoorraad. We kennen in Nederland een lange geschiedenis,

waarbij het Rijk en de provincie ook een rol hebben bij sturing op het (gemeentelijk) woonbeleid, hoewel deze de afgelopen jaren wel is afgenomen. In deze paragraaf zullen we dit verder toelichten voor achtereenvolgens Rijk, provincie en gemeente.

2.2.1 Het Rijk

Kader 1: Verleden: Achtergrond rijks-woningbouwbeleid (samenvattend beeld)

Het woonbeleid en ruimtelijk beleid vielen voorheen samen onder een ministerie van VROM (Rijksplanologische dienst en Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting). De belangrijkste elementen in het woningbouwbeleid waren:

Woningbouwafspraken met stedelijke regio's

In de Vinexperiode (1995-2005, verlengd tot 2010) werden afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen per regio. Hier stonden ook rijksbijdragen tegenover. Het Rijk was direct betrokken bij het monitoren van de op regioniveau geformuleerde kwantitatieve doelen. Hier werd ook gemonitord of er voldoende plancapaciteit voor de toekomst werd ontwikkeld.

Locatiegericht beleid

Er bestond ook locatiegericht beleid. De door de regio voorgedragen VINEX-locaties kregen van VROM BLS-bijdragen toegezegd, waarbij vanuit verschillende departementen direct gestuurd werd op de financiering en voortgang op deze locaties. In de periode tot 2012 was jaarlijks rond € 120 miljoen gemoeid met het budget BLS (destijds WWI, artikel 2.1, voldoende woningproductie).

Woninggebonden subsidies

In het verleden bevorderde het Rijk de woningproductie door financiering en subsidies voor de bouw van woningen. De financiering, in hoofdzaak van sociale woningbouw, is al lange tijd geleden weggevallen en vervangen door financiering op de kapitaalmarkt. Subsidies voor woningbouw zijn wat meer geleidelijk verminderd. Ooit dekten het Rijk exploitatietekorten per woning. Voor koopwoningen werd dat al snel omgezet in vaste jaarlijkse bijdragen en rond 1990 ook voor sociale huurwoningen via het BWS (Budget Woninggebonden Subsidies). Deze regeling is in 2000 beëindigd, de betaling van de jaarlijkse bijdragen liep daarna nog door.

Stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en herstructurering

De vernieuwing en herontwikkeling van de bestaande woningvoorraad heeft ook een aspect van woningproductie, maar dit vormt in de afgelopen decennia geen onderdeel van het beleid. Het accent verschoof wel van de vooroorlogse naar de naoorlogse woningvoorraad en hiervoor waren afzonderlijke budgetten voor stadsvernieuwing, c.q. stedelijke vernieuwing beschikbaar. De omzetting van niet-woongebouwen naar woningen is pas de laatste jaren belangrijker geworden, resulterend in het beleid om transformatie te bevorderen.

Belangrijke veranderingen:

Stapsgewijs zijn er veranderingen doorgevoerd als het gaat om de rol die het Rijk heeft ten aanzien van de woningbouwproductie in Nederland. Het gaat om een aantal samenhangende beleidsaanpassingen. In het kader van deze beleidsdoorlichting zijn de volgende aspecten relevant:

Terugbrengen budget

De bijdragen per geproduceerde woning zijn in de loop der tijd verdwenen. Dit heeft het budget op de Rijksbegroting voor het thema Wonen fors gereduceerd. Deze ontwikkeling is al ingezet rond 1982 en rond de eeuwwisseling afgerond. De begroting van 2008 laat bijvoorbeeld nog een aanzienlijke Rijksinspanning zien voor de woningproductie gericht op een gewenst productieniveau. De ontspanning van de woningmarkt die daarna optrad, als gevolg van de krediet- en euro-crisis, was natuurlijk niet beoogd vanuit het Rijksbeleid. Echter, de mogelijkheden voor het Rijk om de woningproductie te sturen, werden sterk gereduceerd door het wegvallen van initiatieven op lokaal niveau. De tijdelijke stimuleringsregeling uit de jaren 2009-2011 is ingezet om de productie niet al te ver te laten inzakken. In 2012 zijn er geen bijdragen per woning meer.

Decentralisatie

Parallel hieraan is ook de besluitvorming over de woningproductie gedecentraliseerd. Aanvankelijk via de besteding van gedecentraliseerde budgetten, in 2012 wordt ook de omvang van de woningproductie vrijgelaten, behoudens de woningmarktgebieden met tekorten.

Het Rijk behoudt na de ingezette decentralisatie van rijkstaken naar decentrale overheden en het terugbrengen van het budget (zie ook bovenstaand kader) zijn taak als systeemverantwoordelijke en zet zich in op het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland (zoals vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR 2012)). Wat het wonen betreft, gaat het hier vooral om de economische ontwikkeling in de Noord- en Zuidvleugel (en Eindhoven) alwaar de woningvoorraad dient aan te sluiten op de economische ontwikkelingen. De doelstelling is: de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad die aansluit bij de wensen van de eindgebruikers. Het voor deze studie relevante instrumentarium behandelen we hier kort.

Het instrumentarium (vanuit met name BZK)

- Expertteams Versnellen, Transformatie en Eigenbouw. Doelstelling is de reductie van knelpunten op projectniveau én de vergroting van de ontwikkelcapaciteit als gevolg van kennisopbouw en verspreiding (Beleidsprogramma woningbouwproductie, BZK Transformatie²).
- Wat de Noord- en Zuidvleugel betreft, is het Rijk actief als trekker (gezamenlijk met provincie en marktpartijen) bij diverse stimuleringsprogramma's en mede-trekker onderzoek naar bouwproductie in de Zuidvleugel (zoals het MIRT-onderzoek Stimuleren Stedelijk Wonen en de City Deal).

Het RO-instrumentarium (vanuit met name I&M)

Als het gaat om ruimtelijke ordening speelt de Wet Ruimtelijke Ordening en het Besluit ruimtelijke ordening een belangrijke rol. Het gaat dus om kaderstelling vanuit het Rijk bij nieuwbouwplannen. We zullen hier niet volledig ingaan op de wetgeving, maar benoemen hier twee belangrijke punten uit de WRO en Bro die betrekking hebben op de woningbouw.

- De directe toetsing van alle gemeentelijke (woningbouw)plannen door de provincie is vanaf 2008 losgelaten met de inwerkingtreding van de nieuwe WRO (deregulering).

² Beleidsprogramma woningbouwproductie; Beleidsdoorlichting artikel 2.2 begroting Wonen en Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse zaken; Berenschot & RIGO (Hans van der Reijden) 2016.

- Artikel 3.1.1 lid 2 Bro (**ladder voor duurzame verstedelijking**): de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van **de behoefte aan die ontwikkeling** en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien (uit herziene versie per 1 juli 2017).
- Artikel 3.1.1 Bro: Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij **overleg** met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en **met die diensten van de provincie** en het Rijk die zijn betrokken bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of zijn belast met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn.

Belangrijk is te beseffen dat de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking bij bestemmingsplannen ligt bij de gemeente (het is een procesvereiste).

Kader 2. Ladder voor duurzame verstedelijking (besluit ruimtelijke ordening)

- De laddertoets is van toepassing op alle nieuwe (woningbouw)plannen. De gemeente is verantwoordelijk voor de toepassing van de ladder (procesvereiste).
- In een situatie met een overschot aan harde plannen in de regio (in een bepaald segment) kan de ladder voor duurzame verstedelijking limiterend werken.
- In een situatie waarin er een tekort bestaat aan harde plannen in de regio in een bepaald segment (ten opzichte van de vraag) voldoet het plan aan de ladder.
- Van belang is dat bij de ladderonderbouwing men **niet kijkt naar zachte plannen**. Ofwel, indien een buurgemeente wel veel zachte plancapaciteit heeft (of opgenomen in een regionaal programma) dan telt die zachte capaciteit voor de laddertoets an sich niet direct als limiterend in het kader van de ladder.
- Tevens is het van belang dat in het Bro (Besluit Ruimtelijke Ordening) niet is vastgelegd dat men zich dient te houden aan een regio, zoals bijvoorbeeld de provincie hanteert (woonvisieregio). Uit jurisprudentie is gebleken dat, indien men aantoonst dat de marktregio van een woningbouwplan kleiner of juist groter is, men van een andere regio kan uitgaan. In de herziene laddertoets is het begrip “regio” zelfs losgelaten.
- Wel is het zo dat, indien aan de ladder voldaan is, er nog steeds sprake moet zijn van regionale afstemming (artikel 3.1.1 Bro). Hierbij **kan** dus wel rekening gehouden worden met het bijvoorbeeld het bouwprogramma in de regionale woonvisie (ook zachte plannen).

2.2.2 Provincies

Verleden Woningbouwbeleid provincie (samenvattend beeld)

Van oudsher voeren de provincies een ruimtelijk ordeningsbeleid waar woonbeleid een onderdeel van was. Dit ruimtelijk beleid richt zich op verschillende thema's, zoals natuurbescherming, infrastructuur, economische ontwikkeling en woningbouw. Zo werden voorheen gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincie aan het streekplan getoetst. Als het ging om woningbouw vond ook een toets plaats aan de hand van zogenaamde planningslijsten woningbouw (contingenten). Het streekplan was op haar beurt gebaseerd

op de doorwerking van het rijksbeleid. Deze directe toetsing van alle gemeentelijke (woningbouw)plannen is vanaf eind 2008 losgelaten met de inwerkingtreding van de nieuwe WRO (deregulering).

Er is met de inwerkingtreding van het Bro sprake van een algemene decentralisatie van de besluitvorming aangaande nieuwbouwlocaties voor woningbouw richting gemeenten. Anderzijds hebben provincies er juist een taak bij gekregen, om de afstemming tussen gemeenten te stimuleren en faciliteren als het gaat om kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave. In het kader van de decentralisatie is afgesproken dat de provincies, rekening houdend met de rijksdoelstellingen, de regie voeren over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang en dat (samenwerkende) gemeenten - binnen de provinciale kaders - zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, is afgesproken dat de provincies actief stimuleren dat de samenwerking alsnog tot stand komt. De hoofddoelstelling is te zorgen voor voldoende woningen en een gedifferentieerde woningvoorraad. De provincies kiezen als belangrijkste instrumentarium hierbij³:

- Regionale (afspraken)kaders, zoals vastgelegd in een Provinciaal ruimtelijke verordening. Gemeenten stellen samen het kader op. Dit gaat doorgaans gepaard met het ter beschikking stellen van prognoses omtrent de woningbehoefte.
- Intergemeentelijk overleg bevorderen en faciliteren (d.m.v. het uitwisselen van kennis en beleidsinformatie).

Regionale kaders (zoals regionale woonvisies)

Om te komen tot de gewenste intergemeentelijke afstemming wordt door provincies een belangrijke rol toegedicht aan samenwerkende gemeenten in regioverband. Deze regionale samenwerking is op zichzelf geen nieuw fenomeen. Denk hierbij aan de (voormalige) woningbouwregio's (en WGR+). Veel provincies hadden ook in het verleden al woningbouwopgaven per regio geformuleerd. Van recentere datum is dat bij het maken van regionale afspraken in veel provincies verplichte kaders worden gesteld. Deze eis is dan in de Provinciale verordening ruimte vastgelegd.

Bij veel provincies is het doel van deze regioaanpak te komen tot bovenlokale afstemming van de woningbouwprogrammering. Er worden programma's opgesteld (vooral wat betreft de uitbreidingsbehoefte) per regio, gebaseerd op de woningbehoefte en in overleg met de (samenwerkende) gemeenten (de gevormde regio). Deze afsprakenkaders of regionale woonvisies spelen ook een rol bij de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking door een gemeente. De (kwalitatieve) behoefte die in de afweging bij een nieuw bestemmingsplan dient te worden betrokken, wordt afgeleid uit de opgenomen (kwalitatieve) woningbehoefte in het (vastgestelde) regiodocument.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Sinds kort wordt de ladder voor duurzame verstedelijking (Bro) betrokken als belangrijk instrument om te sturen op woningbouw. Deze is, zoals aangegeven, door provincies nu vaak gekoppeld aan het regionale afsprakenkader. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

³ Provinciaal woningbouwbeleid; Doorwerking woningbouwbeleid uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR); Opdrachtgever: Ministerie van BZK; Hans van der Reijden, RIGO, 2014.

- Bij de ladderonderbouwing wordt de behoefte afgezet tegen de al aanwezige capaciteit in andere **harde plannen**. Indien er nog niet voldoende harde capaciteit is om aan de vraag te voldoen, zal een plan voldoen aan de ladder.
- Tevens is het van belang dat in de wet niet is vastgelegd dat men zich dient te houden aan een **regio**, zoals bijvoorbeeld de provincie hanteert (in het geval van Zuid-Holland; de woonvisieregio). Indien men aantoont dat de marktregio van een woningbouwplan kleiner of juist groter is, kan men van een andere regio of ander gebied uitgaan.
- Als het gaat om **'de behoefte'** is het de gemeente vrij om eigen onderzoek uit te (laten) voeren. Men hoeft dus niet altijd uit te gaan van bijvoorbeeld een provinciale prognose. Wel zorgt een regionale prognose ervoor dat de gemeente werk uit handen wordt genomen. Dit is dus faciliterend.

Bouwprogramma als toetsingskader

Het is veelal aan de gemeenten binnen de regio om onderling te bezien en af te spreken wie in welke mate bijdraagt aan de woningbouwopgave. Dit resulteert veelal in een bouwprogramma per gemeente. Deze verdeling van het programma naar gemeente kan in onderling overleg (jaarlijks) aangepast worden. Er wordt op dit moment verschillend aangekeken tegen de (juridische) status van dergelijke afspraken. Zo zien sommige provincies (zoals bijvoorbeeld Noord-Brabant) het bouwprogramma zoals vastgelegd in het regionale kader, als leidend. Ofwel, wil een gemeente meer bouwen, dan is dat niet mogelijk voordat dit programma is gewijzigd. Dit lijkt erg op de contingentenbenadering uit het verleden. Er is momenteel veel discussie of dit inderdaad een hard toetsingsinstrument kan blijven en gewenst is, met name in relatie tot de vrijheid die de ladder voor duurzame verstedelijking geeft. Het bouwprogramma (en de zachte plannen die hiervan onderdeel uitmaken) speelt formeel/juridisch geen rol bij de ladder voor duurzame verstedelijking, maar wel bij het begrip "afstemming".

Afstemming

Het bouwprogramma kan men zien als een beleidsvoornemen (beschreven in een programma per gemeente). Dit zijn dus, zoals gezegd, niet enkel de harde bouwplannen. Het woningbouwprogramma is de uitkomst van de afstemming tussen gemeenten onderling. Maar hoe zit het nu met plannen die hier niet in passen (maar wel voldoen aan de ladder-toets)? Bij het wettelijk kader is voor afstemming ten aanzien van 'zachte' plannen, voor zover wij weten, vooral Artikel 3.1.1 uit het Bro van belang. Hier gaat het vooral om de eis overleg te plegen met belanghebbende gemeenten en de provincie, hetgeen overigens niet hetzelfde is als een vastgestelde regio.

De provincie Noord-Holland heeft hierom onlangs regels opgenomen in haar *PRV Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017*.⁴ Hierin stelt men eisen aan de afstemming tussen gemeenten, geeft ze aan dat het regionale kader leidend is en gebaseerd dient te zijn op de door de provincie vastgestelde woningbouwprognose.

Kwantitatieve en/of kwalitatieve sturing via de regionale kaders

Provincies kunnen vragen om in het regionaal afsprakenkader ook in te gaan op de kwalitatieve afstemming. Het gaat dan om het aansluiten van de kwalitatieve vraag op het kwalitatieve aanbod. Dit kan gaan om prijsniveaus, woningtypen of bijvoorbeeld woonmilieus. Ook

⁴ Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 28 februari 2017, nr. 800345-912532, tot vaststelling van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017.

kan men aandacht vragen voor een specifieke doelgroep (ouderen) of aandacht voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Als het gaat om de ladder voor duurzame verstedelijking is deze kwalitatieve invulling ook een gangbare eis (jurisprudentie). Zoals aangegeven, staat het de gemeenten echter vrij hoe deze kwalitatieve toets exact uitgevoerd wordt. Het is gangbaar te kijken naar het segment huur/koop en naar prijsklasse. De vraag-aanbodverhoudingen naar type woonmilieu worden soms ook toegepast, maar dit is niet een vaste regel. Door aandacht te vragen voor de kwalitatieve invulling wordt een betere afstemming beoogd tussen gemeenten.

Monitoring (sturingsinformatie)

In het (verre) verleden was het Rijk direct betrokken bij het monitoren van de opgave en plannen die gemeenten hadden (het ging om de zogenaamde Planningslijsten Woningbouw). De provincie kreeg op haar beurt vooral inzicht in alle bouwplannen die men immers diende goed te keuren.

Woningbehoefte: provincies zorgen van oudsher voor inzicht in de actuele bevolkingsprognoses en woningbehoeftecijfers. Aan de hand van deze cijfers kunnen woonvisies en woningbouwprogramma's worden opgesteld en getoetst. Hierbij speelt het regionale niveau een belangrijke rol. De regionale prognoses zijn van belang als het gaat om zowel het bepalen van de nieuwbouwbehoefte als het voorkomen van overcapaciteit. Inhoudelijk betreft men bij deze prognoses soms ook de behoefte per segment (woningtypen en woonmilieus). Dit is echter niet in alle provincies het geval. Zo laat de provincie Noord-Holland de kwalitatieve analyse van de vraag ook over aan de regio's (wel met in achtneming van de provinciale bevolkingsprognose). In Zuid-Holland is het gebruiken van de provinciale cijfers geen verplichting.

Plancapaciteit: voorheen kwamen alle bestemmingsplannen ter toetsing bij de provincie. Dat is nu niet meer het geval. Het monitoren van de woningbouwplannen van gemeenten is daarom van groter belang geworden voor de provincie om regie te kunnen voeren. Daarnaast heeft een dergelijke monitor een belangrijke rol bij het stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten onderling op het gebied van (regionale) woningbouwprogrammering. De monitor stelt (samenwerkende) gemeenten en provincies ook in staat om plannen te betrekken in woningmarkanalyses en daarmee te voorkomen dat overschotten van woonmilieus en/of woningtypen ontstaan (door eenzijdig aanbod). Gemeenten kunnen bijvoorbeeld zien of de buurgemeente bezig is een concurrerend plan te ontwikkelen. Er kan zodoende een betere afstemming plaatsvinden tussen gemeenten bij het tot stand komen van een regionaal bouwprogramma. In alle provincies is een monitor opgezet, of is deze in ontwikkeling, waarin de woningbouwplannen van de gemeenten zijn opgenomen. Het gaat dan om zowel harde als zachte plannen, alsook woningaantallen. Inhoudelijk zien we enkele verschillen tussen provincies bij de invulling van de monitor. De afgelopen jaren zien we duidelijk dat, naast het aantal woningen, ook steeds meer het voorgenomen bouwprogramma wordt gemonitord op het niveau van woningtypen en soms zelfs prijsklassen. Ook worden sloopplannen steeds vaker meegenomen.

2.2.3 Gemeenten

Initiatieven woningbouw en herstructurering

Het is uiteraard niet de gemeente die woningen bouwt. Een gemeente is afhankelijk van samenwerking met marktpartijen en corporaties. Een gemeente kan uiteraard wel proactief een rol spelen bij het tot stand brengen van herstructurering en nieuwbouw. De ene gemeente doet dit meer dan de ander. De een is actief en de ander is meer reactief.

Vaststellen van woningbouwplannen

Planprocedure

- Toets aan gemeentelijke woonvisie en -structuurvisie
- Toets aan regionale woonvisie/woningbouwprogrammering
- Toets aan Besluit ruimtelijke ordening (o.a. ladder voor duurzame verstedelijking)
- Regionaal afstemmingsoverleg

Sturing gemeente op kwalitatieve tekorten en overschotten (woningsegmenttype)

- Toetsing behoefte: bij het al of niet goedkeuren van bouwplannen zal de gemeente kijken of er voldoende behoefte is aan het betreffende segment(en). De gemeente is verantwoordelijk voor het op de juiste wijze toepassen van de ladder voor duurzame verstedelijking (zie kader 2).
- De gemeente kan bepalingen opnemen in het bestemmingsplan die betrekking hebben op: sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap (Besluit ruimtelijke ordening, Artikel 3.1.2).
- Grondbeleid: indien de gemeente eigenaar is van de bouwgrond kan zij kwalitatieve eisen stellen m.b.t. de te bouwen woningen. Men kan kortingen geven op de grondprijs aan corporaties of marktpartijen ten behoeve van het realiseren van bijvoorbeeld goedkope of middelde huur.

2.3 Instrumentarium sturing op sociale huursector

In het woonbeleid was en is de gemeente de belangrijkste actor. Via haar woonvisie (zie kader) formuleert zij niet alleen beleid voor nieuwbouw, maar ook voor de bestaande woningvoorraad, leefbaarheid etc. Via haar relaties met maatschappelijke organisaties, marktpartijen, particuliere verhuurders en vooral door afspraken met de woningcorporatie(s) geeft zij in belangrijke mate vorm aan het wonen.

De gemeente formuleert woonbeleid. Dit is vormvrij. Doorgaans gebeurt dit in een zogenaamde 'woonvisie'. Deze gaat in elk geval in op de sociale huursector, maar vaak ook op de andere woningmarktsegmenten koop en vrije sector huur. Deze beïnvloeden elkaar immers. Qua onderwerpen wordt vaak aandacht besteed aan beschikbaarheid (omvang sociale voorraad, slaagkansen, woonruimteverdeling), kwaliteit (spreiding, duurzaamheid, wonen en zorg, woningverbetering, wijkaanpak, leefbaarheid) en betaalbaarheid. Deze onderwerpen hebben zowel betrekking op de woningvoorraad als op nieuwbouw. Het woonbeleid hoeft dus niet in een woonvisie te worden vormgegeven. Het kan ook worden geformuleerd in thematische nota's of in een overzicht van prioriteiten. Gemakshalve spreken we in dit rapport steeds over gemeentelijke of lokale 'woonvisie'.

Bij de vormgeving van het lokale beleid t.a.v. de sociale huursector hebben gemeenten en ook corporaties te maken met belangrijke kaders die het Rijk stelt. De landelijke kaders die het meest van invloed zijn op de sturing op de sociale huursector, de bovenlokale/regionale afstemming dan wel van invloed zijn op de sociale huurmarkt lopen we hieronder langs. De rol van de provincie hierbij is beperkt. Andere landelijke kaders, zoals de huurprijswetgeving en de huurtoeslag, laten wij hier buiten beschouwing.

Spelregels voor corporaties en gemeentelijk woonbeleid: Woningwet 2015

Corporaties zijn zowel een private als een publieke organisatie; een hybride van bedrijfseconomische en bestuurspolitieke oriëntaties. Hoewel zij opereren binnen een (steeds dwingender) wettelijk kader, beschikken corporaties (nog steeds) over een grote mate van autonomie.

De spelregels voor corporaties (toegelaten instellingen) en de relatie met de gemeente die het woonbeleid formuleert, zijn voor een belangrijk deel vastgelegd in de herziene Woningwet van 2015 en verder uitgewerkt in BTIV en RTIV. We lichten relevante zaken er uit.

- Corporaties moeten zich weer meer richten op hun kerntaak. Die kerntaak is het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen voor mensen met een laag inkomen of mensen die om andere redenen moeilijk passende huisvesting kunnen vinden. Het gaat om woningen met een huurprijs tot de liberalisatiegrens van € 710,68. Alleen onder strikte voorwaarden mogen andere (markt)activiteiten worden ontplooid. De bouw van dure huur- en koopwoningen bijvoorbeeld is nog slechts bij uitzondering mogelijk. Corporaties moeten een administratieve of juridische scheiding aanbrengen tussen het bezit dat samenhangt met hun kerntaak (DAEB) en het overig bezit. De gemeente geeft haar zienswijze op het voorstel van de corporaties (2016). De minister stelt de scheidingsvoorstellen vast in 2017.
- Al in 2012 heeft het Rijk de EU-inkomensgrens ingevoerd en de toegang tot de sociale huursector beperkt. Huishoudens met een inkomen tot circa € 36.000 behoren tot de doelgroep van de corporaties⁵. Een corporatie moet minimaal 90% van de te verhuren sociale huurwoningen (tijdelijk 80%) toewijzen aan deze inkomensgroep. Middeninkomens kunnen dus alleen bij uitzondering nog terecht in een sociale huurwoning.
- In het kader van de betaalbaarheid moet een corporatie aan huishoudens in de laagste inkomensgroep (de huishoudens die voor huurtoeslag in aanmerking komen), uitzonderingen daargelaten, een woning toewijzen met een huurprijs onder de zogenaamde aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag (€ 586 voor 1- en 2-persoonshuishoudens, €628 voor huishoudens vanaf 3 personen). Dit betekent dat een corporatie in haar huurbeleid (bestaande bouw en nieuwbouw) hier rekening mee zal moeten houden, wil zij deze groep bedienen.
- De positie van de gemeente en van de huurdersorganisaties ten opzicht van de corporatie is versterkt. Woningcorporaties dienen 'naar redelijkheid bij te dragen' aan het **woonbeleid van de gemeente**. Prestatieafspraken zijn een middel om hier invulling aan te geven, maar er is nadrukkelijk geen sprake van een (resultaat)verplichting. Wel gaat de wetgever ervan uit dat prestatieafspraken tot stand komen en kunnen komen en het maken van prestatieafspraken een doel is van gemeente, corporaties en huurders.
- Hiertoe zijn verschillende procesvereisten opgenomen, waarbij een jaarlijkse cyclus geldt. Indien een gemeente over actueel woonbeleid (dit is vormvrij) beschikt, is de corporatie verplicht een bod daarop uit te brengen en de gemeente en haar eigen huurdersorganisatie uit te nodigen voor overleg voor het maken van prestatieafspraken. Indien de gemeente niet beschikt over actueel woonbeleid, vervalt de verplichting voor de corporatie om de gemeente uit te nodigen voor overleg met als doel het maken van prestatieafspraken. Wel moet de corporatie de gemeente informeren over haar voornemens.

⁵ De huishoudens met een inkomen tot € 22.000 (alleenstaanden) of € 30.000 (meerpersoonshuishoudens) kunnen in aanmerking komen voor huurtoeslag: de huurtoeslagdoelgroep.

- Ook huurdersorganisaties hebben een belangrijke rol gekregen. Zij hebben een gelijke informatiepositie als de gemeente en zitten als gelijkwaardige partner aan tafel in het overleg dat moet leiden tot prestatieafspraken.
- Geschillen t.a.v. het maken of nakomen van prestatieafspraken kunnen door partijen worden voorgelegd aan de minister.
- De breedte van de prestatieafspraken wordt uiteraard begrensd door de afbakening van het takenpakket van de corporaties. Wel geeft de minister de gemeenten en corporaties prioriteiten mee, echter zonder deze te normeren of van een sterke inhoudelijke lading of richting te voorzien.
- De corporatie is verplicht haar prognose-informatie (dPi) - dit betreft de voornemens voor de komende 5 jaar- jaarlijks in te leveren bij het ministerie. Als er prestatieafspraken zijn, moeten deze worden meegestuurd.
- De wetgever gaat ervan uit dat het voorgenomen woonbeleid door de gemeente wordt besproken ('overleg heeft gevoerd') met andere gemeenten met een rechtstreeks belang. De memorie van toelichting bij de wet benadrukt dat zo voorgenomen investeringen kunnen worden afgestemd op de regionale omstandigheden en vraag. Deze afstemming is vormvrij. Criteria voor keuze van de te betrekken gemeenten zijn niet aangegeven.
- Corporaties mogen nog maar in één regionale woningmarkt volledig werkzaam zijn (het kerngebied; meestal aangeduid met de term 'woningmarktregio'). Bezit in andere regio's mag worden aangehouden. Met deze maatregel wordt de regionale verankering van de corporaties en de focus op het werkgebied vergroot. Door het werkgebied af te bakenen tot een regio, komen de woningcorporatie, de gemeente en de huurdersorganisatie daarnaast in een meer vergelijkbare uitgangspositie. Dit laatste is relevant in het licht van de prestatieafspraken.
Buiten het kerngebied mogen corporaties hun voorraad niet uitbreiden door nieuwbouw of aankoop. Wel kunnen gebouwen worden gesloopt en vervangen. Voor gemeenten die niet tot het kerngebied van een corporatie behoren, betekent dit dat zij zich voor een gewenste uitbreiding van de sociale woningvoorraad moeten wenden tot andere woningcorporaties waarvoor de gemeente wel tot het kerngebied behoort. Overigens kan een corporatie in bepaalde omstandigheden bij de minister om ontheffing van het verbod op uitbreiding vragen.
- Het ligt in de rede dat gemeenten die samen een woningmarktregio vormen ook hun woonvisies op elkaar afstemmen, bijvoorbeeld in een overkoepelende woonvisie. Dit is echter geen verplichting.
- Het bepalen van de woningmarktregio was aan de gemeenten. Zij hebben hiertoe een voorstel ingediend bij de minister. Bestaande bestuurlijke indelingen of samenwerkingsverbanden hoefden niet gevolgd te worden. In augustus 2016 heeft de minister de (19) woningmarktregio's vastgesteld.
- De minister geeft jaarlijks een indicatie van de bestedingsruimte van individuele corporaties (IBW). Dit geeft de gemeente en de huurders houvast in het overleg over prestatieafspraken. Overigens betreft het de bestedingsruimte op corporatieniveau (mogelijk werkzaam in meerdere gemeenten).
- Het financiële en het volkshuisvestelijke toezicht op de corporaties is ondergebracht in een onafhankelijk opererende dienst onder ministeriële verantwoordelijkheid; de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), van de corporatiesector, staat borg voor leningen en bewaakt in dat kader ook de financiële continuïteit.

In de praktijk zijn door de Woningwet 2015 zowel gemeenten als corporaties actiever geworden. Er wordt door gemeenten meer werk gemaakt van woonbeleid en er komen meer

prestatieafspraken tot stand. Soms worden prestatieafspraken op regionaal niveau gemaakt. Dit mede onder invloed van het beleid van provincies t.a.v. regionale woonvisies/regionale actieprogramma's en de regionale schaal waarop een deel van corporaties werkzaam is. De sociale huursector is steeds meer synoniem met de onderkant van de woningmarkt. Mede door de introductie van de inkomensgrens (en door de crisis) loopt de goedkope scheefheid⁶ in het corporatiebezit terug. Middeninkomens kunnen er niet meer terecht en moeten een alternatief zoeken in de betaalbare koop of vrije sector huur. De corporatie is in principe geen partij meer voor de bouw van woningen in de vrije sector huur of koop. Overigens kunnen corporaties wel bestaande woningen verkopen of liberaliseren.

Niet alleen de volkshuisvestelijke visie, maar ook de beschikbaarheid van **middelen** is in de praktijk van grote invloed op de voornemens van gemeente en corporaties en op de prestatieafspraken die tot stand komen. Beperkte beschikbaarheid van middelen dwingt partijen er toe prioriteiten te stellen en keuzes te maken. Het geld kan maar een keer worden uitgegeven.

Corporaties hebben sinds 2013 te maken met de **Verhuurdersheffing**. Deze heffing is opgelopen tot een bedrag van bijna € 2 miljard per jaar op landelijk niveau. Deze heffing wordt geheven op huurwoningen tot de liberaliseringsgrens (€ 711) en raakt dus met name de corporaties. Grondslag is de WOZ-waarde. Om de heffing te kunnen opbrengen, hebben corporaties bezuinigd, huren verhoogd en investeringen verminderd. De bestedingsruimte van corporaties verbetert de laatste jaren over het algemeen weer.

Het kabinet heeft een aantal investeringen aangewezen als 'maatschappelijk urgente opgaven'. In geval van specifieke investeringen kunnen corporaties een vermindering krijgen op de verhuurdersheffing:

- Krimpgebieden (onttrekking)
- Rotterdam-Zuid (onttrekking, verbouw en nieuwbouw)
- Transformatie tot huurwoningen
- Nieuw vanaf 2017: Nieuwbouw van huurwoningen met een huurprijs onder de eerste aftoppingsgrens (€ 586). De korting bedraagt € 10.000 per gebouwde woning. In de zogenaamde schaarstegebieden bedraagt de korting € 20.000 per woning en in Rotterdam-Zuid € 35.000 per woning.

Bij gemeenten is naast de lokale woonvisie het **gemeentelijk grondbeleid** van invloed op de realisatie van sociale huurwoningen. In hoeverre stuurt de gemeente op sociale woningbouw en welke randvoorwaarden (grondprijzen) hanteert zij daarbij: de grondexploitatie is voor gemeenten in financieel opzicht van grote betekenis.

Woonruimteverdeling en Huisvestingswet 2014

Met de Huisvestingswet 2014 is de mogelijkheid voor de provincie om beleidsregels te stellen op het vlak van de woonruimteverdeling vervallen.

Met de afschaffing van de WGR+-regio's (Stadsregio's) zijn ook de regionale Huisvestingsverordeningen aldaar vervallen.

- In de Huisvestingswet 2014 is vrije vestiging uitgangspunt. Een gemeente kan alleen een huisvestingsverordening opstellen indien er aantoonbaar sprake is van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte (huur).
- De gemeente kan voorrang geven aan woningzoekenden met een maatschappelijke of economische binding. In gemeenten die op basis van regels voortvloeiend uit de Wet

⁶ Huishoudens die niet tot de corporatiedoelgroep behoren en wel in een sociale huurwoning wonen

Ruimtelijke Ordening geen of geringe uitbreidingsmogelijkheden hebben, kan dat voor het deel van het aanbod waarvoor dat aantoonbaar noodzakelijk is. Voor andere gemeenten geldt dat voor maximaal 50% van het vergunningplichtige aanbod voorrang kan worden gegeven aan woningzoekenden uit de regio. Maximaal de helft daarvan (25%) is met voorrang toewijsbaar aan lokaal gebonden. Het toepassen van economische en maatschappelijke binding mag er niet toe leiden dat er geen reële huisvestingsmogelijkheden zijn voor woningzoekenden zonder binding.

- Een huisvestingsverordening geldt voor maximaal 4 jaar. Gedurende die periode worden gemeenten geacht de structurele problemen op de woningmarkt, die ten grondslag liggen aan de verdringingseffecten, aan te pakken.
- Bij de voorbereiding van vaststelling of wijziging van de huisvestingsverordening pleegt de gemeente overleg met de betrokken partijen uit het veld. Daartoe behoren in elk geval de in de gemeente werkzame woningcorporaties en woonconsumentenorganisaties betrokken te worden en eventuele particuliere verhuurders.
- De Huisvestingswet beoogt de regionale samenwerking op de woonruimteverdeling te stimuleren. Daarom dienen de gemeenten de (wijziging van de) Huisvestingsverordening af te stemmen met de omliggende gemeenten in de woningmarktregio. De **provincie** kan een rol spelen bij het goed laten functioneren van de regionale woningmarkt. Daarom dient ook de provincie bij de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van de Huisvestingsverordening betrokken te worden.
- Wanneer een gebied dat vanuit het oogpunt van het functioneren van de woningmarkt als één geheel beschouwd kan worden, kan gekomen worden tot een gemeenschappelijke verordening of afgestemde verordeningen. Een of meer gemeenten kunnen de **provincie** verzoeken een woningmarktregio aan te wijzen. De provincie kan dit niet op eigen initiatief. Die aanwijzing van de provincie is bindend, in die zin dat gemeenten in de desbetreffende regio slechts een Huisvestingsverordening kunnen vaststellen als zij hierover met elkaar overeenstemming weten te bereiken. Let wel: dit betekent niet dat zij gelijke verordeningen of een regionale verordening hanteren. Gemeenten moeten het met elkaar eens zijn over de inhoud van de verordeningen.
- De provincie heeft twee toezichthoudende taken t.a.v. de woonruimteverdeling (wet RGT⁷).
- De **provincie** houdt toezicht op de wettelijke taken die gemeenten uitvoeren op basis van de Huisvestingswet. De vrije vestiging mag niet onnodig worden beperkt.
- De **provincie** heeft een toezichthoudende taak op de huisvesting van vergunninghouders. Het rijk stelt per gemeente halfjaarlijks een taakstelling vast voor het huisvesten van vergunninghouders. De gemeente is dus verantwoordelijk voor de huisvesting en zal met name een beroep doen op de woningcorporaties. Het is de taak van de provincie om toezicht te houden op het tijdig en volledig realiseren van de taakstellingen. In uiterste gevallen kan de provincie zelf vergunninghouders huisvesten op kosten van de gemeente via een 'indeplaatsstelling'. Om het besluit tot indeplaatsstelling zorgvuldig te nemen, wordt gewerkt met een 'interventieladder'.

In de praktijk voeren corporaties de woonruimteverdeling voor een groot deel uit via hun regionale geautomatiseerde woonruimteverdelingssystemen (aanbodsystemen). Dit bevordert de regionale afstemming van huisvestingsverordeningen.

⁷ Wet Revitalisering generiek toezicht (2012)

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

- De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (“Rotterdamwet”) bestaat sinds 2005 en is gewijzigd in 2014. De wet biedt gemeenten extra mogelijkheden om in gebieden die kampen met ernstige leefbaarheidsproblemen die op korte termijn aangepakt moet worden met meer slagkracht te werk te gaan en de leefbaarheidsproblematiek aan te pakken.
- Op verzoek van de gemeente kan de minister gebieden, complexen of straten aanwijzen, waar extra toegangseisen tot de woningmarkt gelden en vormen van positieve ballotage.
- Wanneer een gemeente van de Rotterdamwet gebruik maakt, neemt zij dit op in de Huisvestingsverordening. De minister doet een aanwijzing voor maximaal 4 jaar, die kan worden verlengd. De Minister moet hierbij van oordeel zijn dat er voor woningzoekenden, aan wie als gevolg van die aanwijzing geen huisvestingsvergunning kan worden verleend voor het in gebruik nemen van woonruimte in de aangewezen gebieden, voldoende mogelijkheden houden om binnen de regio waarin de gemeente is gelegen passende huisvesting te vinden. Hierbij kan de Minister advies vragen van de **Provincie**.

2.4 Eerste constatering

1. Afstemming sociale voorraad loopt via andere lijnen

Er is momenteel een duidelijk verschil te zien tussen het woningbouwbeleid en de beleidslijnen ten aanzien van de sociale huursector.

Sturing op woningbouwbeleid is gericht op regionale afstemming tussen gemeenten welke doorgaans is verankerd in de provinciale verordening ruimte en de ladder voor duurzame verstedelijking. In de directe sturing op de sociale huursector speelt de provincie wettelijk eigenlijk geen rol. Het rijk bepaalt de kaders. De invulling gebeurt lokaal via prestatieafspraken die de gemeente, met haar woonvisie als basis, maakt met de corporatie(s) en haar huurdersorganisatie(s). Overleg met andere gemeenten, die er een rechtstreeks belang bij hebben, vindt plaats op basis van de (voorgenomen) lokale woonvisie.

In de woonruimteverdeling heeft de provincie wel een rol en ook enige bevoegdheden. Bevordering van regionale samenwerking door gemeenten krijgt bij dit onderwerp meer nadruk dan bij de sturing op de corporaties. Maar ook hier ligt het initiatief bij de gemeenten.

Veel woningcorporaties werken in meerdere gemeenten of regio’s. Daarom kunnen gemeenten en corporaties belang hebben bij het afstemmen van woonbeleid en prestatieafspraken.

Bij het maken van prestatieafspraken over de inspanningen in de sociale huursector zijn niet alleen gemeenten, maar ook corporaties en huurdersorganisaties partij. Het opstellen van een regionale woonvisie is vooral een taak voor gemeenten. Door de meeste woonvisieregio’s worden corporaties en marktpartijen daarbij betrokken, maar dit is geen vereiste.

2. Verschillende regionale grenzen

De bovenlokale afstemming van lokale woonvisies kan dus op een ander niveau plaats vinden dan op het niveau van de provinciale regionale woonvisies.

Ook in de woonruimteverdeling vindt afstemming plaats in regio’s die kunnen afwijken van de provinciale woonvisieregio’s. De afstemming van de Huisvestingsverordeningen en de woonruimteverdeelsystemen van de corporaties zijn soms op een lager of hoger schaalniveau georganiseerd. Dit kan gevolgen hebben voor de schaal waarop bijvoorbeeld de regionale binding van toepassing is en voor de slaagkansen van bepaalde doelgroepen.

De woningmarktregio's waartoe de corporaties behoren en waar zij al hun activiteiten mogen ontplooiën, wijken eveneens deels af van de woonvisieregio's. Vaak zijn deze regio's groter dan de provinciale woonvisieregio's. Zie ook paragraaf 3.3.

3. Woningbouw en de ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking houdt zich als het gaat om bovenlokale afstemming niet aan een vaste regio-indeling en sluit hierdoor niet helemaal aan op sturing via regionale bouwprogramma's. Dit speelt in principe in alle provincies. Wel kan een regionale woonvisie en met name de behoeftebepaling die hierbij hoort, gebruikt worden voor de ladder. In die zin is achterliggende (kwalitatieve) woningbehoefte zoals opgenomen in een regionale woonvisies sturend maar tevens wordt de gemeente ook werk uit handen genomen. Wel dient ook indien de ladder voor duurzame verstedelijking is doorlopen vaak regionale afstemming plaats te vinden.

3 Sturing provincie Zuid-Holland

3.1 Woningbouw

3.1.1 De regionale woonvisies

Het belangrijkste sturingsinstrument ten aanzien van bovenlokale afstemming is de verplichte regionale woonvisie die voor de acht woningmarktgebieden dient opgesteld te worden (de verplichting is vastgelegd in de Verordening Ruimte). De regionale woonvisie geldt (zoals ook in andere provincies) als kader voor de onderbouwing van de woningbehoefte in bestemmingsplannen.

De regio's worden door de provincie op de hoogte gebracht over wat men inhoudelijk verwacht van de regionale woonvisie:

- Bij de huidige regionale woonvisies was het inhoudelijke uitgangspunt voornamelijk de bouwopgave (of juist de beperking daarvan), waarin afspraken waren opgenomen over een kwantitatief bouwprogramma, een aandeel sociale woningbouw en aandacht voor woonmilieus.
- Sinds kort (VRM 2016) wordt de samenwerkende gemeenten juist gevraagd om in de regionale woonvisie ook kwalitatieve aspecten op te nemen. Dit geldt voor onder andere de te actualiseren Regionale Woonvisie 2017. Het gaat om een kwantitatief en kwalitatief onderbouwd woningbouwprogramma en een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid. In principe geldt de provinciale woningmarktverkenning (raming) als basis voor de opgave (maar dit is niet verplicht).
- De provincie stelt dat, indien gemeenten onderling het bouwprogramma afstemmen in de woonvisie, de provincie geen individuele plannen beoordeelt in het kader van de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking. Als gemeenten in een regio er onderling niet uit komen, treedt de terugvaloptie in werking. Elke gemeente binnen de regio moet dan voor ieder bestemmingsplan met woningen aantonen dat deze woningen op de lange termijn nodig zijn.
- De provincie kan een regionale woonvisie niet aanvaarden indien niet aan bovenstaande eisen is voldaan. De provincie kan vragen om aanpassingen.
- Regionale woonvisies dienen eens per jaar te worden gemonitord (vastgelegd in het Programma Ruimte), zie ook paragraaf 3.4.

Sturing via de ladder

Zoals reeds aan de orde kwam, is sturing op woningbouw middels de ladder voor duurzame verstedelijking vaak onderdeel van het provinciaal beleid. Voor de provincie Zuid-Holland (evenals voor andere provincies) geldt dat de ladder de gemeenten de vrijheid geeft om zelf haar afwegingen te maken. Dit sluit ook aan op de sturingsfilosofie van de provincie. De regionale woonvisies kunnen dan vooral helpen bij de opgave en vooral bij de verplichte afstemming met buurgemeenten. De provincie is ook faciliterend in de zin dat gemeenten voor de laddertoets gebruik kunnen maken van de regionale behoeftecijfers, zoals opgenomen in de regionale woonvisie. Deze cijfers kunnen de gemeenten werk uit handen nemen. Wel dient de provincie zich er van bewust te zijn dat een plan ook aan de laddertoets kan voldoen indien men bijvoorbeeld aantoont dat de vraag vanuit een andere regio komt.

3.1.2 Harde instrumenten (RO)

De provincie heeft naast de ladder voor duurzame verstedelijking ook “hardere” instrumenten tot haar beschikking. Als het gaat om het woning(bouw)beleid zijn relevant:

- Voorbereidingsbesluit

Provinciale Staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van de omgevingsverordening. Het voorbereidingsbesluit is een besluit dat tijdelijk ontwikkelingen inperkt, die op grond van de geldende regels mogelijk zijn. Een voorbereidingsbesluit voorkomt dat andere ontwikkelingen in de leefomgeving de werking van besluiten in de weg staan. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat iets wel mag volgens het huidige bestemmingsplan, maar niet volgens het nieuwe omgevingsplan in voorbereiding. De gemeenteraad kan dan een voorbereidingsbesluit nemen, waardoor regels tijdelijk niet gelden.

Een voorbereidingsbesluit hangt dus altijd samen met het opstellen van een omgevingsplan, een omgevingsverordening, een projectbesluit, een instructie of een instructieregel. De voorbereidingsbescherming staat alleen bepaalde activiteiten toe als deze niet in strijd zijn met de regels die in de maak zijn.

De gemeenteraad, Provinciale Staten en de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken kunnen een voorbereidingsbesluit vaststellen. De gemeenteraad kan deze bevoegdheid opdragen aan het college van burgemeester en wethouders. Provinciale Staten kunnen deze opdragen aan Gedeputeerde Staten.

Het voorbereidingsbesluit bestond al in de Wet ruimtelijke ordening. Nieuw is dat de aanhoudingsregeling alleen geldt voor de gevallen die het voorbereidingsbesluit aanwijst. Hierdoor is de voorbereidingsbescherming op maat. Dat voorkomt dat een heel gebied onnodig ‘op slot gaat’.

- Inpassingsplan

Een inpassingsplan is in Nederland in de wet ruimtelijke ordening (Wro) een bestemmingsplan van de provincie of het Rijk, waarmee de bestemming van een bepaald gebied juridisch kan worden vastgelegd. Deze mogelijkheid bestaat sinds de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008. Met behulp van een inpassingsplan kan een bestemmingsplan (door Rijk of provincie) of een provinciaal inpassingsplan (door het Rijk) worden overruled. Dit wordt geregeld in artikel 3.1 tot 3.33 van de Wro. Het inpassingsplan is daarmee een juridisch middel waarmee belangen van deze hogere overheden toch kunnen worden doorgevoerd, wanneer beleid van een lagere overheid deze belangen doorkruist. Beleid uit inpassingsplannen dient te worden doorgevoerd in inpassingsplannen cq. bestemmingsplannen van lagere overheden, die hierdoor voor dit deel van hun inpassingsplan cq. bestemmingsplan worden uitgesloten van het maken van eigen beleid.

Een inpassingsplan kan alleen worden vastgesteld wanneer er sprake is van een **'provinciaal belang'** (bij de provincie) of **'rijksbelang'** (bij het Rijk). Wat dit precies inhoudt, wordt niet gedefinieerd in de Wro, maar wordt door de betreffende provincie of het Rijk zelf vastgesteld. Wanneer er in het kader van een plan een conflict ontstaat tussen een lagere en een hogere overheid over de juridische status van deze belangen, kan dit worden uitgevochten bij de Raad van State.

Aanwijzing

In art. 3.8 lid 6 Wro, is de zogenaamde reactieve aanwijzing geregeld. Een dergelijke aanwijzing kan het inwerking treden van een gemeentelijk bestemmingsplan of projectbesluit voorkomen. Van deze bevoegdheid kan Gedeputeerde Staten alleen gebruik maken als zij

een zienswijze tegen het bestemmingsplan of het projectbesluit hebben ingediend en deze zienswijze niet of niet volledig is overgenomen.

Met een aanwijzing kan men het gemeentelijke bestemmingsplan op een bepaald conflicterend punt dus buiten werking stellen. Dit kan zowel proactief (vooraf door het dwingen een ontwerpbestemmingsplan op te stellen), actief als reactief (achteraf). Het Rijk kan door middel van een aanwijzing ook de provincie dwingen tot het geven van een aanwijzing aan een gemeente.

3.1.3 Stimuleren bouwproductie (versnellen, transformatie)

- Medefinanciering van bijvoorbeeld project Q-matching (Pilots versnellen bouwplannen).
- Organiseren bijeenkomsten en stimuleringsprogramma's (zoals bijvoorbeeld Citydeal).
- Netwerk Zuidelijke Randstad.
- Stimuleren binnenstedelijk bouwen & Actieprogramma Slim Ruimtegebruik.

3.1.4 Rol als "mediator"

De provincie is ook bij verscheidene 'problemen' actief. Zij schuift letterlijk aan tafel om met name (vastgelopen) stedelijke ontwikkelingen vlot te trekken (vooral processturing).

3.2 Sociale sector

Zoals hiervoor aangegeven (zie 3.1.1) stuurde de provincie Zuid-Holland in het kader van de regionale woonvisies eerst op "voldoende sociale woningbouw" (de huidige generatie woonvisies) en in haar nieuwe beleid op "een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid" (de komende generatie woonvisies). Dit is in de brief als volgt nader toegelicht: "Net als voorheen vragen wij u om inzichtelijk te maken hoe u met woningbouwplannen en woonbeleid zorg draagt voor een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid in de regio. Een belangrijk instrument hiervoor zijn de prestatieafspraken die gemeenten maken met woningcorporaties over voorraadontwikkeling door huurprijsbeleid, sloop, nieuwbouw, verkoop en aankoop. Wij wijzen nadrukkelijk op de passages in de toelichting betreffende passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid van het Rijk. In uw woonvisie dient de effectiviteit van (indien van toepassing) de huisvestingsverordening, het effect van prestatieafspraken, als ook de woonvraag van arbeidsmigranten, van mensen die zorg ontvangen en verlenen en van vergunninghouders te worden behandeld."

Andere instrumenten die de provincie heeft voor sturing op de sociale huursector zijn gerelateerd aan de woonruimteverdeling. Opgesomd gaat het om:

- Het bevorderen van de afstemming van lokale huisvestingsverordeningen met andere gemeenten;
- Op verzoek van gemeenten een woningmarktregio aanwijzen voor een regionale huisvestingsverordening dan wel regionale afstemming van verordeningen;
- Een toezichthoudende rol op gemeenten t.a.v. lokale/regionale huisvestingsverordening;
- Een toezichthoudende rol op gemeenten wat betreft de voortgang van de taakstellingen huisvesting vergunninghouders (met als sanctie de indeplaatstelling);
- Op zijn eventuele verzoek een advies aan de Minister over de huisvestingsmogelijkheden in de regio van de in het kader van de Rotterdamwet geweerde woningzoekenden.

In deze opdracht is niet onderzocht hoe de provincie Zuid-Holland deze instrumenten toepast.

3.3 Regio's in de praktijk

Verschillende regiogrenzen

Uit de weergave van de sturing ten aanzien van sociale huursector (paragraaf 2.3) blijkt dat er vanuit de verschillende wetten bovenlokale/regionale afstemming wenselijk wordt geacht en wordt bevorderd. Dit geldt voor woonvisies, woningmarktregio's voor corporaties en huisvestingsverordeningen (en woonruimteverdelingssystemen van corporaties). De begrenzing van een regio wordt echter niet voorgeschreven. Gemeenten hebben in principe de vrijheid om binnen elk wettelijk kader hun regio-indeling te kiezen.



In de praktijk is er natuurlijk wel sprake van enige samenhang. Toch is ook het gevolg dat er in de provincie Zuid-Holland verschillende regio-indelingen bestaan die relevant zijn voor de samenwerking tussen gemeenten, en tussen gemeenten en corporaties (zie figuur).

Een aantal voorbeelden:

- In Midden Holland is sprake van twee woonruimteverdelingssystemen.
- De regio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden maakt onderdeel uit van het woonruimteverdelingssysteem Woongaard, dat daarnaast actief is in Gelderland.
- Haaglanden, de regio Rotterdam en Holland Midden vormen één (grote) woningmarktregio (werkgebied corporaties). Dit betekent dat in het gebied werkzame corporaties in principe nieuwbouw kunnen plegen in alle gemeenten binnen dit gebied.
- Drechtsteden, Hoeksche Waard en Goeree/Overflakkee vormen eveneens één woningmarktregio (werkgebied corporaties). Daar geldt hetzelfde.

Ook binnen de provinciale woonvisieregio's is soms sprake van subregio's (o.a. regio Rotterdam, regio Midden Holland, regio Holland Rijnland). Deze zijn niet zichtbaar in de figuur.

Deze verschillende regio-indelingen kunnen zowel knelpunten als kansen opleveren voor het opstellen van regionale woonvisies. Het belangrijkste is of de acht provinciale regio's hun regio als relevante woningmarktregio ervaren.

Regionale woonvisie en prestatieafspraken

Ondanks dat de Woningwet de gemeente centraal stelt, zijn er ook regio's in Zuid-Holland die de regio vooral centraal stellen. Zo gaat de gemeente Dordrecht tegenwoordig enkel uit van de *regionale* woonvisie (dus geen lokale woonvisie). Prestatieafspraken zijn er zowel regionaal (overkoepelend) als op gemeentelijk niveau (lokale uitwerking). Het regionale niveau is dus leidend. Ook gemeenten en corporaties in de regio Haaglanden hebben een lange traditie van regionale samenwerking. Regionale prestatieafspraken vormen daar eveneens het vertrekpunt voor lokale prestatieafspraken.

3.4 Sturingsinformatie provincie m.b.t. regionale woonvisies

De provincie speelt een rol als het gaat om het genereren van relevante informatie aangaande de woningmarkt. Dit komt voort uit haar rol om te sturen op bovenlokale afstemming. Grofweg gaat het om ten eerste het in beeld (blijven) brengen van de problematiek (zonder problematiek is er geen beleidsinterventie noodzakelijk: "decentraal wat kan, centraal wat moet") en ten tweede monitoring van de outcome (wat komt er van beleid terecht? Is bijsturing noodzakelijk?).

3.4.1 Wat doet de provincie nu?

A: problematiek in beeld

De provincie heeft verschillende bronnen tot haar beschikking. Dat zijn algemene bronnen zoals het CBS, maar de provincie zorgt ook zelf voor het genereren van informatie op bijvoorbeeld de website "De Staat van Zuid-Holland". Tevens heeft ze de "Planmonitor Wonen" ontwikkeld (woningbouwcapaciteit kwantitatief en kwalitatief).

Informatie Provincie; heden

| Bevolking | Opgave | RO-beleid (wonen) |
|-----------------------------|--|--|
| Bevolkingsprognoses | Woningmarktverkenningen; prognoses kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte (woningmarktverkenningen) naar scenario (WBR & BP) | Bestaand stedelijk en dorpsgebied (BSD) (adres/plaats) |
| Ontwikkeling bevolking | | Woningbouw binnenstedelijk (regio/jaar) |
| Samenstelling huishoudens | Woon-Zorgopgave | Woonmilieus (adres/plaats) |
| Migratie | Outcome | Stedelijkheid (adres/plaats) |
| Potentiele beroepsbevolking | WOZ-waarde | |
| Vrije vestiging | Huisvesting statushouders (regio/gemeente/jaar/maand) | |
| | Bouwvergunningen | |

B: Monitoring outcome

Provincie heden:

- Woningproductie (opleveringen) kwantitatief
- Afgegeven bouwvergunningen
- Woningbouwplannen (via Planmonitor Wonen of soms regionale projectenlijst)

Vanuit de regio's:

Regionale woonvisies dienen eens per jaar gemonitord worden. In principe leveren de regio's deze informatie aan. Tot nu was dit, als het gaat om kwantitatieve gegevens, beperkt tot de regionale bouwprogramma's.

3.4.2 Is dit voldoende?

De provincie stuurt middels de regionale woonvisies (vanaf 2016) op zowel kwantiteit als kwaliteit en in het bijzonder op een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid. Hiermee wordt het belang van sturingsinformatie juist dan wel minimaal op deze terreinen groter. Hierbij zijn twee onderwerpen van primair belang:

1. Prognoses van de kwalitatieve woningbehoefte (woningmarktverkenningen) en daaruit voortkomende tekorten en overschotten per segment.
2. Inzicht in de beschikbaarheid van de sociale huursector.

Ad 1. Woningmarktverkenningen. Voor de (regionale) kwalitatieve woningbehoefte zorgt de provincie voor de "woningmarktverkenningen". Hierin zijn de tekorten en overschotten weergegeven per segment (prijsniveau, huur/koop en woonmilieu).

Veel provincies in Nederland zorgen voor een bevolkingsprognose die regio's kunnen gebruiken om hun regionale woonbeleid vorm te geven. Echter, niet alle provincies zorgen daarnaast voor een analyse ten aanzien van de kwalitatieve invulling daarvan (zoals Zuid-Holland dus wel doet). Zo wordt in de provincie Noord-Holland wel de prognose verplicht gesteld, maar de kwalitatieve invulling kan aan de regio's overgelaten worden (eigen onderzoek). We zien dat er in het veld veel behoefte is aan kwalitatieve inzichten (ook door marktpartijen en corporaties). De provincie Zuid-Holland stelt in haar uitvraag aan de regio's met betrekking tot het opstellen van de regionale woonvisie dat het gebruik van de woningmarktverkenningen "leidend" is voor de regio's.

Momenteel wordt er door de provincie opnieuw gekeken naar de woningmarktverkenningen, mede omdat er twijfel bestond over de herkenbaarheid van de uitkomsten. Ook RIGO is gevraagd om kort naar de woningmarktverkenningen te kijken (zie kader 3).

Kader 3. Aandachtspunten bij woningmarktverkenningen (volgens RIGO)

Proces: er dient goed nagedacht te worden wat onder 'leidend' wordt verstaan. Is het een verplichting of kan een regio ook eigen onderzoek gebruiken? Bij navraag bij de regio Drechtsteden kwam naar voren dat men gekozen heeft voor eigen onderzoek, omdat vooral de corporaties betrokken wilden worden bij de aannames en definities die gebruikt worden in dergelijk kwalitatief onderzoek.

Inhoud: het is (in deze variant) een 'vraaggestuurde' (ofwel consumentgerichte) kwalitatieve invulling van de woningbehoefte. De kwantitatieve behoefte is demografisch bepaald en staat vast. Dat is op zich al een keuze. Daarbij geldt het volgende:

- De vraag is in de praktijk lang niet altijd hard. Zo is bekend dat senioren wel zeggen te willen verhuizen, maar het zelden doen. Puur afgaan op de vraag is dus niet heel realistisch. Dit staat overigens ook in de rapportage van ABF.
- Het model koppelt vraag en potentieel aanbod uit de voorraad binnen een regio op een beperkt aantal kenmerken (zoals woningtype en prijs). In theorie wordt hierdoor de bestaande voorraad optimaal benut om in de vraag te voorzien. In de praktijk komt daar veel meer bij kijken (bijvoorbeeld locatie) voordat sprake is van een 'match'.
- Bovenstaande twee punten kunnen leiden tot een overschatting van het voor starters toegankelijke aanbod uit de voorraad (zoals goedkope appartementen en rijtjeshuizen) en tevens tot een overschatting van de vraag van doorstromers (zoals luxe eengezinshuizen en seniorenappartementen).
- De woonwensen, gemeten in 2015, worden tot 2030 constant verondersteld, maar hoeven dat niet te zijn.
- Het resulterende bouwprogramma houdt geen rekening met restricties in het aanbod, zoals ruimtelijk beleid. Dit staat overigens ook helder in de rapportage.

Bedenk voorts dat de uitkomsten worden beïnvloed door tal van aannames. Vandaar ook dat er zo veel scenario's denkbaar zijn.

Op termijn van dertien jaar (tot 2030) kunnen kleine veranderingen in de aannames toch tot aanzienlijke verschillen in uitkomsten leiden. Het is dus niet zo vreemd dat uitkomsten afwijken van eerdere berekeningen.

Ad 2. Met betrekking tot de sociale huursector is al geconstateerd dat meer informatie nodig is om inzicht te krijgen in de opgave. De tekorten en overschotten naar prijsklasse, zoals die voortkomen uit de woningmarktverkenningen, lijken onvoldoende. Hierbij wordt uitgegaan van een statische woningvoorraad, terwijl in feite de tekorten en overschotten kunnen veranderen door andere zaken dan nieuwbouw: sloop, verkoop, liberalisering en huurverhoging. Ook kan de benutting van de sociale voorraad veranderen door ontwikkelingen in het scheefwonen (door de EU-inkomensgrens en de crisisjaren is de goedkope scheefheid⁸ verminderd), doorstroming en tijdelijke huurcontracten. Mogelijk wordt een deel van de groei

⁸ Een bewoner met een te hoog inkomen in verhouding tot de (huur)prijs van de woning.

van de doelgroep veroorzaakt door ouderen die met pensioen gaan en daardoor een inkomensdaling meemaken, maar reeds wonen in een (grotendeels) afbetaalde koopwoning.

In de sociale huursector gaat het daarom niet alleen om de omvang van de corporatiedoelgroep in relatie tot de omvang van de sociale huursector. Belangrijk is het meten van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de woningzoekenden die daarvoor in aanmerking komen en op zoek zijn naar een sociale huurwoning. De druk op de sociale huursector wordt nu in de bestaande woonruimteverdeelsystemen op een verschillende manier gemeten: inschrijfduur, zoektijd, slaagkans, etc. Bovendien verschillen de definities van dergelijke begrippen tussen de gebieden.

Zie verder ook hoofdstuk 4 waar wij alvast een aanbeveling doen wat wel en niet te meten.

4 Conclusies en advies instrumentarium

4.1 Algemeen

De vraagstelling van deze scan luid: Wat zijn de sturingsmogelijkheden van de provincie Zuid-Holland op de woningmarkt en in het bijzonder op een passend aanbod voor de doelgroep voor de sociale huursector? Hieronder vatten wij deze samen en geven daarbij ons advies.

4.1.1 Rollen van de provincie

Er wordt door benaderde partijen in het veld (o.a. door corporaties en marktpartijen) een duidelijke rol gezien voor de provincie ten aanzien van kwantitatieve en kwalitatieve sturing. Het gaat om sturing op zowel de omvang van de woningvoorraad als de differentiatie van de woningvoorraad. Dat betekent dat ook sturing wordt verwacht op het woningtekort in zijn algemeen en op tekorten in andere delen van de woningmarkt dan alleen de sociale huursector. Met name het tekort aan vrije sector huur c.q. middeldure huurwoningen wordt daarbij expliciet genoemd.

Van de provincie wordt daarnaast verwacht dat zij zich expliciet richt op de bovenregionale afstemming. Wat is het totaalbeeld? En wat is de positie van de verschillende regio's ten opzichte van elkaar?

In het kader van de regionale afstemming van het woonbeleid is behoefte aan een partij die boven de partijen staat die zich bezighouden met de afstemming van lokaal en regionaal woonbeleid. Tot 2015 had in sommige regio's de WGR+-regio's (stadsregio's) die rol, daarom lijkt de rol van de provincie nu van groter belang.

Partijen geven aan dat zij behoefte hebben aan een partij die bovenal gericht is op samenwerking met en ondersteuning van de regionale samenwerking. Daarbij gaat het met name om het faciliteren (sturingsinformatie, inhoudelijke kennis, kennis over regelgeving), in gesprek gaan en beïnvloeden. Waar de samenwerking tussen partijen in ernstiger mate schort, zou de provincie mediation kunnen plegen en in het uiterste geval een hard sturingsmiddel kunnen inzetten. De vergelijking met een vader- of moederrol kan worden gemaakt: respecteren, meedenken en stimuleren, maar zo nodig corrigeren.

Daaruit volgt als aandachtspunt dat de provincie (zeer) terughoudend zou moeten omgaan met het inzetten van de harde instrumenten waarover zij beschikt. De inzet van harde instrumenten kan de verhoudingen verstoren. Tegelijkertijd wordt ook geconstateerd dat de provincie alleen daadwerkelijk invloed heeft als zij, wanneer dat nodig is, ook kan corrigeren.

4.1.2 Problematiek in beeld is essentieel

Essentieel is dat de problematiek op het gebied van wonen goed in beeld dient te zijn. Aangezien de uitvoering van het woonbeleid op lokaal niveau ligt, dient de provincie inzicht te hebben in wat er wel (vanzelf) en wat niet goed gaat (bijsturing).

Helaas lijkt dat voor vooral voor de problematiek in de sociale huursector nu nog niet het geval. Althans, er wordt op essentiële punten verschillend over de problematiek gedacht. Het gaat dan vooral om de vraag of er voldoende geschikte woningen zijn voor de doelgroep (nu en in de toekomst). Maar ook lijkt over de kwalitatieve opgave in het algemeen nog geen overeenstemming, zoals blijkt uit de gesprekken. Dit zijn belangrijke aandachtspunten voor de provincie, aangezien overeenstemming essentieel is voor samenwerking.

Kwalitatieve opgave

De kwalitatieve opgave wordt door de provincie op regionaal niveau in beeld gebracht aan de hand van de zogenaamde woningmarktverkenningen. Daarnaast zijn regio's, gemeenten, corporaties en bouwende partijen ook zelf actief als het gaat om onderzoek. Marktpartijen wijzen er bijvoorbeeld op dat de actuele vraag niet altijd in beeld komt. Anderzijds is er overeenstemming dat goed onderzoek vanuit de provincie wenselijk blijft, al blijven prognoses altijd onzeker. Het is wel aan te bevelen om met verschillende partijen overeenstemming te krijgen aangaande de belangrijkste inzichten over de kwantitatieve en kwalitatieve opgave in de regio's. De provincie zet momenteel in op deze overeenstemming en verdieping op de woningmarktverkenningen hetgeen volgens ons dus zeer gewenst is.

Inzicht opgave sociale huursector

De sturing op wonen en de sociale huursector ligt momenteel vooral op het lokale niveau. Omdat de woningmarkt niet lokaal, maar gemeente-overstijgend is, is regionale afstemming daarnaast van grote betekenis. Keuzes van de ene gemeente hebben invloed op buur- en regiogemeenten. De vraag of sociale huurwoningen voldoende beschikbaar zijn, is daarbij een belangrijk vraagstuk, maar niet het enige. Behalve 'beschikbaarheid' zijn ook 'betaalbaarheid' (gematigde huurprijzen/woonlasten) en 'kwaliteit' (duurzaamheid, senioren geschikt, leefbare wijken) belangrijke doelen, die om een lokale en regionale afweging vragen. De middelen kunnen immers maar één keer worden uitgegeven. Bovendien is beschikbaarheid een genuanceerd vraagstuk. Niet alle huishoudens uit de doelgroep doen immers een beroep op een sociale huurwoning. Ook de mogelijkheden om sociale huurwoningen beter te benutten (bevorderen doorstroming, inzet van tijdelijke huurcontracten, etc.) verschillen. Kortom, het is belangrijk dat de (genuanceerde) analyse lokaal en regionaal wordt gemaakt. Voor de provincie is van belang dat zij kan nagaan dat deze analyse en de daarop gebaseerde afspraken zorgvuldig en in goed overleg tussen alle betrokken partijen worden gemaakt. Het is belangrijk dat de provincie - indien men kiest om meer te sturen op de sociale sector - zicht heeft op een aantal cruciale indicatoren voor de behoefte, om het gesprek te kunnen voeren. We komen hier in paragraaf 4.3 op terug.

4.2 Instrumentarium sturing op samenstelling woningvoorraad

4.2.1 Regionale woonvisie (afsprakenkader)

De provincie zet momenteel sterk in op regionale afstemming aan de hand van de regionale woonvisie. Dit instrument sluit goed aan op de ingezette sturingsfilosofie van de provincie (en het Rijk) en wordt ook door andere provincies ingezet.

Het instrument heeft momenteel vooral een sturende werking als het gaat om het voorkomen van overaanbod (indien een plan bijvoorbeeld niet voldoet aan trede 1 van de ladder; onvoldoende behoefte). Het geeft echter weinig directe sturing op het oplossen van kwantitatieve tekorten die er momenteel in veel regio's wel zijn. Bij een woningtekort leunt de uitvoering van het bouwprogramma immers op de planontwikkeling op lokaal niveau. Hierbij zijn factoren als voldoende plancapaciteit, de marktsituatie, de financiële situatie van corporaties, de economische situatie (hypotheekrente) en lokaal grondbeleid van belang.

Als het gaat om sturing op kwalitatieve tekorten is het instrument middels de in 2016 geïntroduceerde kwalitatieve invalshoek volgens ons wel meer sturend dan voorheen. (Ook andere provincies zoals Noord-Holland hebben hiervoor gekozen). Wel dienen we op te merken dat, aangezien deze herziening nog maar net is ingezet, we hierover alleen theoretisch kunnen oordelen.

De toepassing van de regionale woonvisie (en de ladder) betekent dat indien er in een bepaald segment geen regionaal tekort is (zoals opgenomen in het bouwprogramma) er door een gemeente minder snel in dit segment gebouwd kan worden. De provincie zal sturen middels de eerste trede van de ladder voor duurzame verstedelijking (Bro). De gemeente zal daarom sneller proberen te kiezen voor een ander segment waaraan wel een tekort is (ook d.m.v. herprogrammering). Hiermee wordt dus indirect gestuurd op het kwalitatieve bouwprogramma, al blijft het uiteraard juist bij de segmenten waar zich tekorten voordoen, te gaan om de onderlinge (niet afdwingbare) afspraken of beleidsvoornemens. De woningproductie an sich (bouwplannen) is middels het huidige instrument niet direct vanuit de provincie op te leggen.

Als het gaat om eventuele wijzigingen binnen de bestaande woningvoorraad als gevolg van herstructurering en transformatie (sloop van sociale huur) lijkt de woonvisie en de hieraan gekoppelde ladder voor duurzame verstedelijking niet geschikt als direct sturingsinstrument op de korte termijn. De ladder heeft immers betrekking op nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De ladder is wel sturend indien er onvoldoende behoefte is aangetoond met betrekking tot nieuw te bouwen woningen op een vervangingslocatie.

Echter, op de wat langere termijn, nadat de samenstelling van de bestaande voorraad verandert (als gevolg van sloop, maar ook liberalisering, verkoop of huur(prijs)beleid, etc.) zal dit invloed hebben op (nieuwe) prognoses aangaande woningtekorten, zoals gemaakt in het kader van de woningmarktverkenningen. In die zin is er indirect (en op later moment) wel sprake van bijsturing via een update van de regionale woonvisie. Het is hierbij volgens ons ook van belang om te zorgen voor actuele cijfers die ten grondslag liggen aan de regionale woonvisies (een tussentijdse cijfermatige update van de behoefte).

Subregio's: Het is nu aan de gemeenten onderling om te bepalen waar de kwalitatieve behoefte gerealiseerd wordt binnen de regio. Er zijn inhoudelijke argumenten te bedenken dat een regio niet altijd als één woningmarktgebied gezien kan worden waardoor er in een deel van een regio tekorten ontstaan en op ander plaatsen juist veel gebouwd. Het is te overwegen dat de provincie in die gevallen nadenkt over het opsplitsen van de regio's als het gaat om de gevraagde regionale afstemming m.b.t. vraag en aanbod. Hiermee bedoelen we niet het uitvragen van bijvoorbeeld twee aparte regionale woonvisies, maar wel dat er in de woonvisies een onderscheid wordt gemaakt bij de analyse van vraag en aanbod. Voorwaarde is wel dat er dan gegevens over woningbouwopgave (zoals bijvoorbeeld de woningmarktverkenningen) op sub regionaal niveau beschikbaar komen (mede t.b.v. toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking).

Voorstellen om de sturing op met name de sociale huursector te versterken:

- De provincie kan haar beleid ten aanzien van de sociale huur meer specificeren. Concreet gaat het bijvoorbeeld over niet alleen voldoende huisvestingsmogelijkheden, maar ook om voldoende gespreid en met voldoende aanbod voor de verschillende inkomensgroepen (in het kader van passend toewijzen). Dit dient dan ook in de uitvraag aan de regio's voor het opstellen van regionale woonvisies te worden gespecificeerd.
- Consequent provinciaal beleid voeren. Binnen een regio is het maatwerk en een iteratief proces om lokale woonvisies en de regionale woonvisie bij elkaar te laten aansluiten. Elke gemeente beslist in principe zelf wanneer het een nieuwe lokale woonvisie opstelt. Deze dynamiek betekent dat regionale afstemming gebaat is bij een redelijk consequent beleid. Het is de praktijk lastig voor een regio om snel bij te sturen.
- Te overwegen valt dit nog wat sterker aan te zetten en t.a.v. de regionale woonvisie aan gemeenten te vragen regio brede afspraken te maken over de ontwikkeling van de sociale voorraad op lokaal niveau, die randvoorwaardelijk zijn voor lokale woonvisies

en prestatieafspraken. Idealiter zouden dergelijke afspraken samen met de corporaties en de huurders dienen te worden gemaakt.

- Criteria voor aanvaarding van de regionale woonvisie uitbreiden en preciseren, verder gaand dan alleen een afgestemd bouwprogramma. Waarborgen voor een zorgvuldige analyse van de (toekomstige) behoefte aan sociale huur, waarbij ook de ontwikkelingen in de woningvoorraad worden betrokken en het concrete aanbod van sociale huurwoningen (in verband met de slaagkansen). Tevens waarborgen dat corporaties, huurders en marktpartijen worden betrokken in het opstellen van de regionale woonvisie.
- Verkennen in hoeverre het wenselijk is dat de provincie afspraken in de regionale woonvisie medeondertekent. Daarmee wordt zij partij in de afspraken en kan vanuit die positie andere partijen beter aanspreken indien afspraken niet worden nagekomen.
- Rol van de provincie verder aanscherpen als achtervang. Indien gemeenten er bijvoorbeeld niet uitkomen, kan de provincie aangeven een actieve rol nemen bij het opstellen van de regionale woonvisie, zoals ook in Noord-Holland gebeurt. Overwegen om hier iets over op te nemen in de verordening ruimte.
- Duidelijke rol nemen in het proces van het opstellen van de regionale woonvisie. Deze rol dient aan te sluiten bij de uitvraag en aanvaarding: bewaking van de criteria voor aanvaarding, waaronder een zorgvuldige analyse van de behoefte en spreiding aan sociale huurwoningen en het maken van voldoende harde afspraken hierover.
- Verbeteren van de jaarlijkse monitoring. Het gaat hier niet alleen om woningbouwplannen en een woningbouwprogramma, maar ook over de voortgang c.q. het nakomen van andere afspraken, waaronder die over de ontwikkeling en spreiding van de sociale voorraad. Laat regio's daarover rapporteren. Hierbij kan gedacht worden om aan regio's te vragen dat het onderwerp "passend aanbod doelgroepen" jaarlijks op de agenda komt om de voortgang te bespreken. Vervolgens kan de provincie op de hoogte gehouden worden aan de hand van het verslag van dit afstemmingsoverleg. Monitoring hoeft niet altijd om gestandaardiseerde cijfers te gaan.
- Verbeteren van sturingsinformatie (zie ook paragraaf 4.3).

4.2.2 Normatieve sturing op sociale sector

Het is volgens ons een politieke keuze om aanvullend op het bestaande instrumentarium te kiezen voor hardere normatieve sturing op specifiek de sociale sector. Het gaat hier om bijvoorbeeld het benoemen van een percentage sociaal in de nieuwbouw. Op planniveau werd dit in het verleden in Nederland gedaan (vanuit het Rijk). De provincie heeft dit bij haar uitvraag bij de vorige regionale woonvisies gevraagd (op regioniveau). Er spelen volgens ons een aantal aspecten een rol die van belang zijn bij een dergelijke keuze:

1. Is het naar verwachting effectief?
2. Sluit dit aan op de sturingsfilosofie?
3. Is het wel mogelijk (korte en lange termijn)?

De effectiviteit is naar verwachting alleen groot wanneer het gaat om een grote nieuwbouwstroom. Echter, ook dan geldt dat enkel sturen op nieuwbouw te beperkt is, aangezien we juist constateren dat voldoende huisvestingsmogelijkheden voor de doelgroep juist ook met het beleid ten aanzien van de bestaande voorraad heeft te maken.

Het beleid van zowel het Rijk als de provincie is juist om meer beleidsvrijheid te geven aan gemeenten. Dit proces wordt met de komst van de Omgevingsvisie zelfs verder doorgezet. De provincie heeft juist een faciliterende rol op bovengemeentelijk niveau. Het direct sturen op gemeente of zelfs planniveau staat hier ver vanaf.

Het instrumentarium om bijvoorbeeld een percentage per gemeente voor te schrijven, ontbreekt op dit moment. Hiermee dient het stelsel grondig veranderd worden. Dat is een traject van de lange adem.

Het voorschrijven van een percentage sociaal op planniveau is volgens ons via de huidige wetgeving juist wel eenvoudiger mogelijk (er kan ook gedacht worden aan middeldure huur). Gemeenten kunnen dat zelf nu ook al. In principe lijkt het mogelijk om dit via de RO-wetgeving ook vanuit de provincie voor te schrijven.

Het gaat dan, zoals gezegd, om sturing op planniveau hetgeen niet in overeenstemming is met het idee om als provincie te sturen op juist bovenlokaal niveau.

Het is daarnaast van groot belang te beseffen dat in de tijd dat het Rijk of de provincie een aandeel sociaal per plan voorschreef, daar ook financiële middelen tegenover stonden. We zien nu dat juist de realiseerbaarheid van plannen een gemeentelijke aangelegenheid is. Alleen al om die reden lijkt het logisch dat momenteel alleen de gemeente het besluit voor een dergelijke norm kan nemen.

4.3 Sturingsinformatie dient verbeterd te worden

4.3.1 Problematiek in beeld; Kwalitatieve situatie woningmarkt

Het verbeteren van de woningmarktinformatie achten wij van groot belang, omdat:

1. Zoals hiervoor aangegeven, kunnen cijfers over de opgave vragen oproepen. Er is niet altijd overeenstemming over de omvang van de problematiek. Er wordt verschillend gedacht over de (regionale) opgave mede omdat verschillende partijen (corporaties, marktpartijen, gemeenten en regio's) soms ook een eigen analyse hanteren. De provincie lijkt momenteel over onvoldoende gegevens te beschikken om andere visies en cijfers aangaande de kwalitatieve problematiek goed te pareren.
2. Hieraan gerelateerd: in de huidige prognose cijfers van de provincie is de actuele vraag onvoldoende meegenomen. Dit speelt ook bij andere provincies. Ofwel in de praktijk zien partijen bijvoorbeeld dat de actuele kwalitatieve vraag iets anders laat zien dan de prognose mede als gevolg van de actuele marktsituatie.

Voorstellen t.a.v. sociale huursector:

In de sociale huursector gaat het om het meten van de beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de woningzoekenden die daarvoor in aanmerking komen en op zoek zijn naar een sociale huurwoning. De druk op de sociale huursector wordt nu in de bestaande woonruimteverdeelsystemen op een verschillende manier gemeten: middels inschrijfduur, zoektijd, slaagkans, etc. Bovendien verschillen de definities van dergelijke begrippen tussen de gebieden. Voor het bovenregionale inzicht in de problematiek is het van belang dat er vergelijkbare gegevens voorhanden komen. Dit is echter een behoorlijk grote operatie. Aedes laat momenteel onderzoeken of het mogelijk en haalbaar is tot landelijk vergelijkbare gegevens te komen.

Een alternatieve op korte termijn meer haalbare benadering om de kansen van woningzoekenden in beeld te krijgen, is het volgen van de ontwikkeling van het aantal (actieve) woningzoekenden in relatie tot het aantal verhueringen per jaar. Mogelijk spelen hier overigens ook definitieverschillen een rol, met name ten aanzien van 'actieve' woningzoekenden, wat de bovenregionale vergelijking belemmert. Ook de mate waarin het gemeenten lukt om de taakstelling voor huisvesting van vergunninghouders te realiseren, is een indicator, hoewel daaraan ook andere aspecten verbonden zijn. Natuurlijk houdt de provincie dit gezien haar toezichthoudende taak al bij, maar het al dan niet behalen van deze taakstelling kan ook

worden gezien als een van de indicatoren voor een actueel vraagtekort in de sociale huursector. Zowel het monitoren van slaagkansen als van de huisvesting van vergunninghouders legt een relatie tussen de toezichtstaken in het kader van de Huisvestingswet en de sturing van de provincie op de sociale huursector in het kader van de regionale woonvisie.

Fluctuaties in het aantal verhuringen hangen, behalve met de mutatiegraad, ook samen met ontwikkelingen in de woningvoorraad van sociale huurwoningen. De mutatiegraad is moeilijk te beïnvloeden. Gemeenten en corporaties hebben meer grip op de ontwikkelingen in de voorraad, onder andere via prestatieafspraken en de scheiding van DAEB/niet-DAEB. De kansen van woningzoekenden op een sociale huurwoning worden niet alleen beïnvloed door nieuwbouw (extra te verhuren woningen), maar evenzeer door sloop, verkoop en liberalisatie (minder aanbod).

De ontwikkelingen in de voorraad sociale huur kunnen zowel terugkijkend (outcome) als vooruitkijkend (prognose) gemonitord worden. Zo zijn de voornemens van corporaties voor nieuwbouw, sloop, verkoop en liberalisering opgenomen in de dPi (5 jaar, wordt jaarlijks geactualiseerd). Ook de indicatieve bestedingsruimte (IBW) die de minister vanaf 2016 jaarlijks openbaar maakt ten aanzien van de individuele corporaties geeft een indicatie. Hoewel corporaties in overleg met hun gemeente(n) en huurdersorganisaties keuzes moeten maken tussen inzet op beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit, biedt de bestedingsruimte wel een indicatie of een corporatie de mogelijkheid heeft om te kunnen kiezen voor uitbreiding van de voorraad.

Voor een verdiepingsslag kan worden nagegaan hoe de bestedingsruimte van de corporaties zich verhoudt tot de investeringsopgaven. Hoe pakt dit uit op (sub)regionaal niveau? En hoe verschilt dit tussen de regio's onderling? Dit kan een handvat bieden om met partijen in gesprek te gaan over de inzet van corporaties buiten gemeenten waarin ze nu werkzaam zijn

In aansluiting op ons advies beleid en uitvraag voor de regionale woonvisie ten aanzien van de sociale voorraad verder te specificeren naar spreiding en huursegmenten, is ook op deze punten aanvullende sturingsinformatie gewenst.

Methodiek genereren sturingsinformatie

Globaal zijn er twee manieren als het gaat om het genereren van informatie.

1. Door de provincie zelf (laten) genereren van sturingsinformatie;

Voordelen: dit idee sluit aan op een faciliterende overheid. We zien ook dat hieraan in het veld behoefte is. Daarnaast is dit indirect sturend, denk aan het gebruik van definities. Ook biedt dit meer waarborging voor het beschikbaar komen van informatie die het mogelijk maakt regio's met elkaar te vergelijken (bovenregionale informatie).

Nadelen: De informatie kan juist ook te veel als sturend ervaren worden (van bovenaf). Ook kan men het idee krijgen dat een provinciale studie onvoldoende rekening houdt met de specifieke lokale situatie.

2. Decentraal door de samenwerkende gemeenten laten genereren (Bottom up).

Voordelen: De provincie kan niet alle gegevens zelf genereren. Dit gaat dan met name om gegevens die betrekking hebben op de sociale sector. Hierbij valt met name te denken aan de dPi's, de indicatieve bestedingsruimte en de slaagkansen (of aantal verhuringen). De partijen zijn zelf betrokken bij het verzamelen van gegevens. Conclusies die daaruit getrokken worden zullen dan ook minder snel ter discussie staan.

Nadelen: In de praktijk is informatie vaak op onderdelen niet vergelijkbaar en dient men te vertrouwen op de juistheid van de gegevens.

Aan het decentraal verzamelen van informatie zitten nadelen. Anderzijds signaleren we dat het op korte termijn niet altijd haalbaar om alle gegevens zelf te genereren. Aan het door gemeenten laten verzamelen van informatie zitten ook voordelen; het stimuleert immers het gebruik van deze informatie bij het opstellen of jaarlijks monitoren van de regionale woonvisie.

De keuze voor 1 of 2 is mede afhankelijk van de middelen die de provincie op het gebied van informatieverzameling en beheer wil vrijmaken, maar ook van in hoeverre regio's 'vertrouwen' hebben in de analyses die gemaakt worden. Omdat we zien dat dit laatste punt soms niet het geval is, strekt het tot de aanbeveling regio's (maar zeker ook corporaties en marktpartijen) sowieso te betrekken bij dergelijk onderzoek. Het is voor ons als opstellers van dit rapport lastig om de keuzes alvast te maken. Wij adviseren minimaal het volgende in beeld te brengen:

| <i>Onderwerp</i> | <i>Provincie</i> | <i>Regionaal</i> |
|--|---|---|
| Prognose (huishoudens) | Door provincie | |
| Kwalitatieve overschotten en tekorten (liefst jaarlijks) | Indien door provincie: Betrekken gemeenten, corporaties en marktpartijen bij opzet onderzoek. | Indien eigen onderzoek regio: Als provincie betrekken bij opzet onderzoek. (b.v. medeopdrachtgeverschap/medefinanciering). |
| Slaagkansen of aantal verhuringen (Minimaal nodig). Liefst ook: dPi's en IBW-gegevens. | Niet zelf doen, wel coördineren zodat informatie beschikbaar komt. | Te achterhalen via de regio's. Laat regio's ieder jaar de balans opmaken. |
| Inzicht in actuele markt: gemiddelde huur- en koopprijzen inclusief ontwikkeling. Bron: b.v. NVM, Funda en Pararius bestanden, en/of WOZ-ontwikkeling. | Faciliterend vanuit de provincie. Mogelijk voor de aanschaf van bestanden samenwerken met marktpartijen? (is voor hen waardevolle informatie) | |
| Plancapaciteit in beeld (kwalitatief) | Door provincie coördineren (zie 4.3.2) | Gemeenten geven ieder jaar de nieuwbouw en sloopplannen door. |

4.3.2 Plancapaciteit beter in beeld

Voor een juiste sturing en zeker ook bij de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking is inzicht in de plancapaciteit van wezenlijk belang. Hierbij is het belangrijk om minimaal ten aanzien van de harde plannen de kwalitatieve invulling te kunnen achterhalen. De opzet van de planmonitor voldoet wel aan de eisen, maar in de praktijk blijkt dat slechts de helft van de regio's dit middel gebruikt en daarvan vult lang niet elke gemeente de monitor goed in. De andere helft van de gemeenten levert veel minder goede informatie die veel nabewerking nodig heeft en waardoor een provinciaal totaalbeeld heel lastig is. Verder is het van essentieel belang dat ook sloopplannen worden geïnventariseerd.

Wij achten het van groot belang dat het invullen van de monitor (door alle gemeenten) sterk verbetert. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen. Hiervoor kan de provincie Noord-Holland mogelijk als voorbeeld dienen.

4.4 Financiële stimulansen

Het inzetten van middelen door de provincie kan de bouw van sociale huurwoningen bevorderen. Dit kan een stimulans zijn voor gemeenten die moeite hebben plannen financieel rond te krijgen dan wel daartoe minder geneigd zijn. De provincie gebruikt dit middel nu ook al om andere doelen van het provinciaal beleid te bevorderen (bijv. transformatie). Een financiële bijdrage door de provincie kan op verschillende manieren worden vormgegeven (niet uitputtend):

- Subsidie op het (her)ontwikkelen van woningbouwplannen (of transformatie) met sociale huurwoningen.
- Het bovenstaande beperken tot gemeenten die over een ondermaat aan sociale huur beschikken.

Indien er in het kader van de kabinetsformatie rijksbudgetten beschikbaar komen ter stimulering van investeringen (bijvoorbeeld verduurzaming of middeldure huur) en de provincie een rol krijgt in de verdeling hiervan, zou zij deze zodanig kunnen inzetten dat de in regionale woonvisies gemaakte afspraken ter bevordering van sociale huur worden gestimuleerd.

Indien in bepaalde gemeenten de middelen van de lokaal werkzame corporaties tekort schieten, kan de provincie bevorderen dat andere corporaties (in de regio) zich in die gemeente inzetten, dan wel dat verevening tussen (in die regio werkzame) corporaties plaatsvindt.

Positief is, zoals eerder aangegeven, dat het Rijk per 2017 voor corporaties een korting op de Verhuurdersheffing invoert die is verbonden aan de productie van goedkope sociale huurwoningen (onder de lage aftoppingsgrens). De korting bedraagt € 10.000 per woning. In de zogenaamde 'schaarstegebieden' en in Rotterdam-Zuid gelden hogere kortingen per woning.

4.5 Inzet harde instrumenten (terughoudend zijn)

De wetgever geeft de provincie (en het Rijk) de mogelijkheid om in te grijpen. Samengevat komt dit neer op het nemen van een voorbereidingsbesluit. Hiermee wordt een ontwikkeling tijdelijk stopgezet (zoals sloop). Altijd in afwachting van een omgevingsplan, maar ook ten behoeve van de aanpassing van de Verordening Ruimte. Daarnaast kan de provincie ook zelf plannen maken (een inpassingsplan). Hiertoe dient sprake te zijn van een provinciaal belang.

Dergelijke instrumenten hebben een lokaal effect. Inzet van dergelijke instrumenten voor een bovenlokaal of zelf regionaal probleem (de woningmarkt) lijkt daarmee niet in overeenstemming. Het past daarmee ook niet bij de sturingsfilosofie om juist te sturen op bovenlokaal niveau. Wij denken dat de provincie daar terughoudend mee dient te zijn. Uiteraard is het wel een instrument dat op dit moment (korte termijn) voorhanden is en de provincie als stok achter de deur heeft. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Doeltreffendheid: wordt het instrument ingezet voor een gerechtvaardigd doel?
- Is het instrument geschikt; ofwel kan het gerechtvaardigde doel bereikt worden door het ingezette instrument?
- Wordt voldaan aan het vereiste van subsidiariteit; kan het gerechtvaardigde doel niet met andere middelen worden bereikt, die minder "zwaar" zijn
- Wordt voldaan aan het vereiste van proportionaliteit; is er sprake van evenredigheid tussen het gerechtvaardigde doel en de aangetaste belangen?

Om de verhoudingen niet te verstoren, wordt ten aanzien van de inzet van sancties in het algemeen met de interventieladder gewerkt. Achtereenvolgende stappen in die ladder zijn:

- Signaleren (vroegtijdig);
- Informatie opvragen en beoordelen;
- Afspraken maken over maatregelen, aanpak, planning;
- Vooraankondiging van het juridisch instrumentarium;
- Inzet van het juridisch instrumentarium.

De inzet van het juridisch instrumentarium is dus het sluitstuk van een zorgvuldig proces en zelden worden, ook door de provincie Zuid-Holland, deze harde instrumenten daadwerkelijk ingezet.

Meer sturen van provinciale taken op het gebied van de woonruimteverdeling

Link leggen met de huisvestingsverordening. De provincie heeft een toezichthoudende rol. Verordening mag alleen als er schaarste is, en ondertussen moet aan het tegengaan van de schaarste gewerkt worden. Bij de toetsing van een nieuwe (regionaal afgestemde) Huisvestingsverordening beoordeelt de provincie of de gemeente/regio voldoende harde afspraken heeft gemaakt over de uitbreiding van de sociale huurvoorraad dan wel andere manieren om het aanbod te vergroten. Nieuwe (regionaal afgestemde) Huisvestingsverordeningen zijn overigens pas te verwachten in 2019.

4.6 De mediator rol bij regionale afstemming

Na de decentralisatie (meer beleidsvrijheid van gemeenten, welke onderling dienen af te stemmen) is er ook meer kans op problemen. De provincie kan een belangrijke rol spelen bij het oplossen van problemen.

- Problemen bij opstellen/uitvoering regionale woonvisie (bijv. problemen tussen gemeenten)
- Problemen bij individuele plannen (bijv. marktpartij en gemeente)
- Mediator functie vereist kennis en vaardigheden
- De Provincie moet naar de gesprekspartners helder zijn vanuit welke positie zij aan tafel zit. Is zij alleen een onafhankelijke mediator of hanteert zij daarbij ook eigen doelen (het provinciaal belang).

4.7 Instrumentarium verhogen kwantitatieve woningproductie

Naast het sturen op de kwaliteit is de een belangrijk aandachtspunt de verhoging van de kwantitatieve nieuwbouwproductie. Tijdens de crisis kwamen meerdere gemeenten in de problemen door een overaanbod aan bouwplannen. Veel gemeenten hebben daarom de afgelopen jaren de plancapaciteit teruggebracht. Nu de vraag op de woningmarkt in dit deel van het land weer aantrekt, blijkt het lastig te zijn om de productie weer te versnellen. Vooral in stedelijke vernieuwingsgebieden en op kleinschalige inbreidingslocaties zijn veel woningen toegevoegd. Voor de komende jaren is daar afgaande op de plancapaciteit minder ruimte beschikbaar.

De belangrijkste conclusie uit eerder onderzoek⁹ is dat het knelpunt niet altijd het gebrek aan bouwlocaties is, maar eerder dat bestaande nieuwbouwplannen (harde plancapaciteit) niet snel genoeg ten uitvoer worden gebracht. In de afgelopen crisisjaren hebben gemeenten veel plannen vertraagd, soms daartoe genoodzaakt door provincie of Rijk, soms vanwege financiële knelpunten. Nu de vraag naar woningen weer aantrekt, kunnen die plannen

⁹ Binnenstedelijk bouwen in de Zuidelijke Randstad Vergelijking van planaanbod, nieuwbouw en woningbehoefte. RIGO 2016; iov ministerie van BZK en Provincie Noord-Holland.

niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. De oplossing voor de komende jaren ligt bij het versnellen van de uitvoer van bestaande plannen. De uitdaging ligt bij het waarborgen van een continue bouwstroom in lijn met de demografische behoefteprognoses.

We signaleren dat er verschillende problemen spelen waar niet alleen voldoende plancapaciteit een rol speelt, maar ook de ontwikkelingskracht van verschillende partijen (waaronder de gemeenten). Er is soms gebrek aan kennis, mankracht of er spelen lokale problemen. Door Rijk en Provincie is al ervaring opgedaan met het inzetten Expertteams om problemen aan te pakken. De ervaringen zijn positief (zie ook de evaluatie van de expertteams Versnellen en Transformatie¹⁰).

- Het strekt tot de aanbeveling dat de provincie haar rol die zij samen met Rijk en bouwpartijen hierin heeft te continueren en zo mogelijk te vergroten.
- Gedacht kan worden om de selectie van pilots meer te richten op de sociale sector.

4.8 Lobby richting Rijk

- Meer handen en voeten geven aan regionale samenwerking wonen (o.a. betere aansluiting van Woningwet en SVIR op elkaar).
- Bevorderen van de samenwerking tussen corporaties als opgaven om financiële redenen niet kunnen worden opgepakt: inzet van corporaties in andere gemeenten (binnen de woningmarktregio) dan waarin ze nu werkzaam zijn c.q. verevening.
- Verhogen aftrek verhuurdersheffing voor nieuwbouw (goedkope) sociale huurwoningen in Zuid-Holland (regio's in Zuid-Holland ook als schaarstegebied benoemen)
- Bevorderen dat rijksbudgetten die er mogelijk in het kader van de kabinetsformatie komen voor investeringsopgaven (bijv. verduurzaming, middeldure huur) flexibel inzetbaar worden.

4.9 Instrumentarium korte termijn versus lange termijn

Korte termijn

- Beginnen met het verbeteren van de sturingsinformatie. Vooral ook om inzicht te krijgen in de problematiek op dit moment. Dit is daarna een continu proces. Maar het is ook noodzakelijk bij het gebruik van harde instrumenten. Het provinciale belang in te grijpen dient helder te zijn.
- Nagaan hoe de rol van de provincie in het proces van het opstellen van de huidige lichte regionale woonvisies kan bijdragen aan de wens van de provincie om meer te sturen op de sociale voorraad.

Langere termijn

- Verbeteren van het instrument en doorwerking in regionale woonvisies (beleid, uitvraag, criteria aanvaarding, monitoren, en "aan tafel" zitten). Zo nodig aanpassen VRM m.b.t. verplichte monitoring.

¹⁰ Beleidsprogramma woningbouwproductie; Beleidsdoorlichting artikel 2.2 begroting Wonen en Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse zaken; Berenschot & RIGO (Hans van der Reijden) 2016