



Rapport

VERKENNING ROLLEN OP DE WONINGMARKT

Rolverdeling tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2020/022

Datum

3 maart 2020

Opdrachtgever

Kathrin Becker, ministerie van BZK

Auteurs

Ester Hilhorst (I&O Research)
Aitze van den Bos (KAW)

Onderzoekers/interviewers

Ester Hilhorst, Jasper de Jong, Mireille Koomen en Amar Mathurin (I&O Research)
Aitze van den Bos, Marcel Tankink en Niels van Schaik (KAW)

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

Afkortingenlijst.....	5
1. Managementsamenvatting	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Is er overeenstemming over de opgave?	7
1.3 Hoe is de interbestuurlijke rolverdeling en de eigen rolinvulling?	8
1.4 Zijn de overheden voldoende geëquipeerd om het doel te bereiken?.....	10
1.5 Aanbevelingen	12
2. Inleiding	15
2.1 Aanleiding	15
2.2 Onderzoeksvragen.....	15
2.3 Aanpak verkenning	15
2.4 Leeswijzer	17
3. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van het Rijk op de woningmarkt	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Formele rollen en instrumenten van het Rijk	19
3.3 Eigen rolopvatting Rijksoverheid	21
3.4 Ervaren rolopvatting Rijksoverheid door provincies en gemeenten	26
4. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van de provincie.....	32
4.1 Inleiding.....	32
4.2 Formele rollen en instrumenten van de provincie op de woningmarkt.....	32
4.3 Eigen rolopvatting provincie.....	34
4.4 Ervaren rolopvatting provincie door Rijk en gemeenten	36
4.5 Special: meten en monitoren	38
5. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van de gemeente.....	40
5.1 Inleiding.....	40
5.2 Formele rollen en instrumenten van de gemeente op de woningmarkt	40
5.3 Eigen rolopvatting gemeenten.....	41
5.4 Ervaren rolopvatting door Rijk en provincies	43
5.5 Special: de positie van regio's.....	44
5.6 Special: de positie van corporaties	45
6. Conclusies en aanbevelingen	48
6.1 Inleiding.....	48
6.2 Overeenstemming over het doel.....	48
6.3 Interbestuurlijke rolverdeling en eigen rolinvulling.....	50



6.4	Overheden voldoende geëquipeerd om het doel te bereiken.....	51
6.5	Aanbevelingen	53
Bijlage 1.	Lijst met geïnterviewden, naar organisatie en functie.....	56
Bijlage 2.	Gespreksprotocol interviews	58



Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
Wetten en regels	
RO	Ruimtelijke ordening
BARRO	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
OW	Omgevingswet
Wonw	Woningwet
Wro/Bro	Wet ruimtelijke ordening / Besluit ruimtelijke ordening
CHW	Crisis- en Herstelwet
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
ATAD	Anti-Tax Avoidance Directive
Beleidsnota's en overlegorganen	
VINEX	Vierde Nota Extra Ruimtelijke ordening
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
BO MIRT	Bestuurlijk Overleg MIRT
SBO MIRT	Strategisch Bestuurlijk Overleg MIRT
Ministeries, adviescolleges en planbureaus	
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DG	Directoraat-Generaal
VRM	Voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Cra	College van Rijksadviseurs
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RPD	Voormalige Rijksplanologische Dienst
Regio's	
MRA	Metropoolregio Amsterdam
SGE	Stedelijk Gebied Eindhoven
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
Koepelorganisaties en bestuursorganen	
IPO	Inter Provinciaal Overleg
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Aedes	Vereniging voor woningcorporaties in Nederland
GS	Gedeputeerde Staten van de provincie
PS	Provinciale Staten van de provincie
Regelingen en overige termen	
CPO	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
WOM	Wijkontwikkelingsmaatschappij
DAEB-woning	Sociale huurwoningen met een huurprijs tot aan de liberalisatiegrens
PPS	Publiek-private samenwerking
OV	Openbaar vervoer
Fte	Letterlijk: full time equivalent. Maat voor het aantal medewerkers



1

HOOFDSTUK

Managementsamenvatting



1. Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

In opdracht van de directie Woningmarkt van het DG Bestuur, Ruimte en Wonen, van BZK, hebben I&O Research en KAW verkend hoe het Rijk, provincies en gemeenten in de praktijk hun rol invullen op het vlak van woningproductie c.q. het voorzien in voldoende woningbouwlocaties. Dit is gedaan aan de hand van 36 ambtelijke interviews over 14 casussen verspreid over Nederland, met in totaal 57 betrokkenen (6 bij de Rijksoverheid, 20 bij provincies en 31 bij gemeenten of regio's). Het bestuurlijke perspectief is niet onderzocht. De interviews vonden plaats in de periode van 14 november 2019 tot 23 januari 2020.

Deze verkenning geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Is er overeenstemming over de opgave op de woningmarkt en hoe waarschijnlijk is het dat het geformuleerde doel gehaald wordt?
2. Hoe is de interbestuurlijke rolverdeling, hoe is de eigen rolinvulling en in welke mate draagt de huidige werkwijze bij aan het behalen van het doel? Zal de Omgevingswet hier verandering in brengen?
3. Zijn de verschillende overheidslagen voldoende geëquipeerd om het vastgestelde doel te bereiken? Welke belemmeringen en succesfactoren ervaren de overheden (kennis, capaciteit, middelen en instrumenten) om het doel te bereiken?

1.2 Is er overeenstemming over de opgave?

Opgave urgent maar niet verankerd in formele instrumenten van Rijk en provincie

De urgentie van het beleidsveld Wonen en van het tekort aan woningen wordt bij alle bestuurslagen erkend. De Rijksoverheid heeft Wonen tot op heden echter niet formeel benoemd tot nationaal belang in het RO-instrumentarium. Het staat wel in de Grondwet en ook in de ontwerp-NOVI. Daarnaast heeft niet iedere provincie Wonen opgenomen in de Verordening ruimte, waardoor de formele instrumenten van de provincie niet optimaal ingezet (zouden) kunnen worden. Het Rijk stuurt hoofdzakelijk via de Nationale Woonagenda (een informeel instrument). Daarnaast heeft het Rijk met een aantal regio's Woondeals gesloten (dus bestuurlijke afspraken gemaakt) voor de regiospecifieke opgave. De Woondeals zijn door de betreffende provincie medeondertekend. Deze afspraken/deals zijn niet landsdekkend.

Inhoudelijk op hoofdlijnen overeenstemming, behoefte aan overall ruimtelijke visie

Alle overheden zijn het eens dat er veel woningen gebouwd moet worden. Een substantieel deel van deze woningen moet in de categorie betaalbaar (huur en koop) vallen en bij voorkeur worden gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied en/of bij infrastructurele knooppunten. Daarnaast moet nieuwbouw, maar ook bestaande bouw, voldoen aan de nieuwe eisen van klimaatadaptatie en energietransitie. Er is geen overeenstemming over de focus van de Rijksoverheid op het realiseren van *aantallen nieuwe* woningen. Voor provincies en gemeenten ligt de focus op een kwalitatief en kwantitatief evenwicht tussen vraag en aanbod van woningen en daarmee ook op de werking van de lokale woningmarkt (behouden betaalbaarheid en beschikbaarheid van de huidige voorraad). Daarnaast focussen provincies en gemeente zich op de transformatie van de huidige voorraad. Er is bij veel geïnterviewden behoefte aan een overall ruimtelijke visie van de Rijksoverheid, die volgens hen nu ontbreekt. In de Randstad is er grote twijfel over de haalbaarheid, betaalbaarheid en wenselijkheid (vanuit leefbaarheid) van de woningbouwopgave. In de brede ring om de Randstad zien overheden juist kansen voor woningbouw. In de perifere krimpregio's gaat het bij de overall ruimtelijke visie meer om de vraag hoe om te gaan met krimp in relatie tot leefbaarheid, niet om spreiding van woningen naar die gebieden.



Ten aanzien van de woningbouwopgave geven geïnterviewden vanuit alle overheidslagen aan dat:

- de afstemming tussen ontwikkeling van infrastructuur en ontwikkeling van woningen sterker zou moeten worden, niet alleen inhoudelijk maar ook qua inzet van middelen;
- het bouwen voor eigen behoefte in sommige regio's niet uitvoerbaar zal blijken;
- het bouwen voor eigen behoefte in de gebieden met een grote opgave zal leiden tot ongewenste neveneffecten op het gebied van leefbaarheid en een spanningsveld opleveren met bereikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid of andere belangen.

De huidige systematiek van toedelen van woningbouwopgaven naar gemeenten leidt niet automatisch tot een goede ruimtelijke ordening. Provincies verbijzonderen de regionale huishoudensprognoses van ABF/CBS op basis van eigen uitgangspunten naar nieuwe regionale prognoses die vervolgens worden toebedeeld aan gemeenten. De vraag die uit deze verkenning naar voren komt is of je met deze systematiek bouwt op de plekken waar je wilt dat gebouwd gaat worden. Niet alleen vanuit de (financiële) haalbaarheid maar ook vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zou een deel van de opgave beter landelijk gespreid of geclusterd kunnen worden of buiten de toch al volle Randstadregio's gebouwd kunnen worden. Deze overall ruimtelijke visie zou de integrale opgave van wonen, werken, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en energietransitie in beeld moeten brengen en daarbij (deels) landelijke keuzes omvatten.

Haalbaarheid (kwalitatieve) doelstellingen wordt betwist

Veel betrokkenen, op alle schaalniveaus, betwisten de haalbaarheid van het doel. Als het doel wordt gedefinieerd als het behalen van de beoogde woningproductie van 75.000 per jaar met de specifieke vereisten van betaalbaarheid en toekomstbestendigheid, dan is dat - op een aantal regio's/gemeenten na - volgens hen (nog) niet in zicht. Dit ondanks het feit dat zowel in 2018 als in 2019 minimaal 75.000 woningen zijn toegevoegd aan de woningvoorraad. Diverse geïnterviewden vinden de (regionale) opgave te groot en te complex. Daarbij is het aandeel sociaal/betaalbaar (met minder opbrengsten) een complicerende factor. De haalbaarheid van bouwen voor de regionale behoefte wordt ook betwist. In sommige gebieden zou onvoldoende ruimte nabij (OV)knooppunten zijn, zou de beoogde verdichting leiden tot aantasting van de ruimtelijke kwaliteit, zouden de kosten te hoog zijn of zouden de betrokken partijen onvoldoende (financiële) middelen hebben om de opgave te realiseren. Om deze redenen verwachten diverse betrokkenen dat het in hun regio of provincie steeds lastiger zal worden de gewenste woningen op de gewenste plekken te realiseren.

1.3 Hoe is de interbestuurlijke rolverdeling en de eigen rolinvulling?

Heldere visie op de rolverdeling

In het huidige stelsel hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het Rijk is systeem- en procesverantwoordelijk en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende woningen (resultaatverantwoordelijk). De provincie maakt bovenregionale afwegingen. Betrokkenen herkennen zichzelf en de andere overheidslagen in deze rolverdeling maar veel gemeenten geven aan dat zij onvoldoende geëquipeerd zijn voor hun rol. In diverse interviews, ook bij de Rijksoverheid, is aan de orde gekomen dat er een partij ontbreekt die regie heeft.

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
Verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt . Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen.	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau .	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen .

Er zijn weinig formele instrumenten voor Rijk en provincie en ze worden beperkt ingezet

De Rijksoverheid heeft zich in het verleden teruggetrokken uit het ruimtelijk domein. De rol van provincies is niet scherp geformuleerd en de invulling hiervan verschilt per provincie en per periode, qua conjunctuur en/of politieke kleur van PS/GS. De beperkte formele instrumenten die de provincie hebben, worden nauwelijks ingezet. Sinds de vorming van de Woondeals lijken de provincies hier vaker dan voorheen (en met succes) door het Rijk op aangesproken te worden, waarna een provincie bijvoorbeeld goedkeuring onthoudt aan een regionaal woningbouwprogramma. Gemeenten stellen ruimtelijke plannen vast en maken afspraken met (markt)partijen over het realiseren van de gewenste woningen.

Doelstellingen en ontwikkelingen niet afdwingbaar tussen de bestuurslagen en richting marktpartijen

Het huidige stelsel heeft twee essentiële kenmerken die spanning opleveren om een nationale (maar ook een provinciale of gemeentelijke) doelstelling te realiseren. Allereerst is het stelsel nu zo ingericht dat de (rijks)doelstelling niet afdwingbaar is. Dat wil zeggen dat het behalen van de doelstelling afhankelijk is van de motivatie van gemeenten en/of provincies om passende ruimtelijke plannen vast te stellen en van de medewerking van (markt)partijen om de gewenste woningen daadwerkelijk te realiseren. Een tweede kenmerk van het huidige stelsel is dat het primair is gericht op het beheer van de woningmarkt en op het behoud van het landschap in plaats van op ontwikkeling: woningbouw is toegestaan mits het voldoet aan een keur aan criteria.

Rijk en provincie reageren op dit spanningsveld met het ontwikkelen van veel niet-juridisch instrumentarium, primair gericht op het wegnemen van obstakels in kennis en capaciteit, op het vormen van regio's waarin gemeenten elkaar motiveren en op het introduceren van financiële prikkels. De rol van regio's is hierin opvallend aangezien zij formeel geen partij zijn en niet gebaseerd zijn op de WGR. Bovendien vallen niet alle bestuurlijke regio's samen met functionele woningmarktregio's. Voor de informele instrumenten (stimuleren, faciliteren) ontbreekt het bij diverse provincies aan capaciteit, bestuurlijke traditie, financiële middelen en/of politiek mandaat.

Ten slotte is een ruimtelijk plan met een maatschappelijk gewenste opgave dat ontstaan is via de formele en informele bestuurlijke rolverdeling niet automatisch een plan dat door marktpartijen opgepakt en uitgevoerd gaan worden. Marktpartijen maken een eigen afweging op basis van rendement. Gemeenten proberen hier afspraken over te maken met marktpartijen maar slagen hier niet altijd in. Het ontbreekt ze aan financiële middelen of formele instrumenten om realisatie dichterbij te brengen.

Omgevingswet en NOVI te algemeen

Het Rijk is zoals gezegd systeem- en procesverantwoordelijk maar formeel niet inhoudelijk betrokken. Veel geïnterviewden geven aan dat zij onvoldoende bekend zijn met de Omgevingswet om te kunnen beoordelen of de opgave op de woningmarkt gemakkelijker te realiseren zal zijn als de wet is ingevoerd. Veel geïnterviewden hebben het gevoel dat er weinig zal veranderen omdat gemeenten al

verantwoordelijk zijn, omdat er geen nieuwe instrumenten komen en omdat er naar het oordeel van de geïnterviewden weinig sturing uitgaat van de NOVI. Verschillende geïnterviewden (van provincie en gemeente) geven aan dat zij het algemene karakter van de NOVI, zonder regionale verbijzondering, een gemiste kans vinden. Overigens is in de concept-NOVI Wonen wel opgenomen als nationaal belang, maar dat is weinig bekend bij geïnterviewden van provincie en gemeenten. Enkele geïnterviewden geven aan dat een regionale uitvoeringsagenda een vorm zou kunnen zijn waarin de verschillende overheden op een eigentijdse manier samenwerken.

1.4 Zijn de overheden voldoende geëquipeerd om het doel te bereiken?

Uit de interviews komt het beeld naar voren van drie overheidslagen die elk zelfstandig te weinig capaciteit, financiële middelen en instrumenten hebben om het doel te bereiken.

Bevoegdheden bij het Rijk versnipperd

Diverse ministeries maken beleid met een ruimtelijke component. Financiële middelen voor ruimtelijke opgaven komen vaak vanuit verschillende departementen of ministeries. De middelen zijn in tijdsfase niet altijd op elkaar afgestemd terwijl bijvoorbeeld de beschikbaarheid van infrastructuur randvoorwaardelijk is voor woningbouw. Geïnterviewden bij het Rijk, provincies en gemeenten geven aan dat het bereiken van afstemming hierover lastig is. De ruimtelijke implicaties van klimaatadaptatie en energietransitie zijn nog onvoldoende duidelijk en zijn niet gekoppeld aan de woningbouwopgave. Wijzigingen die het Rijk doorvoert in de Woningwet en de Huisvestingswet (inclusief financieel instrumentarium en rol van de corporaties bij het bouwen van betaalbare woningen) zorgen er volgens geïnterviewden voor dat het moeilijker wordt om betaalbare woningen te realiseren. Het Rijk zet met name informele instrumenten in om de woningbouwdoelstelling te realiseren. De Woondeals en het Expertteam Woningbouw zijn een aantal keer benoemd als instrumenten die de opgave versnellen.

Instrumenten en financiële middelen provincie beperkt, Verordening ruimte cruciaal

Naast een duidelijke rol ontbreken bijbehorende instrumenten en financiële middelen voor de provincie. Allereerst hebben sommige provincies minder ambtelijke capaciteit voor Wonen dan een middelgrote gemeente. Een aantal provincies heeft specifieke regionale of provinciale (subsidie)programma's, zoals het Programma Steengoed Benutten, Transformatiesubsidies en de CPO-regeling waarbij groepen mensen die samen willen bouwen ondersteund worden. Deze programma's worden door medewerkers van provincie en gemeente als ondersteunend en succesvol omschreven. Desondanks geven zowel geïnterviewden bij gemeenten als provincie aan dat er méér nodig is voor het realiseren van de opgave maar dat daarvoor de financiële middelen ontbreken.

Niet iedere provincie heeft Wonen in de Verordening ruimte benoemd als provinciaal belang. Daarmee kunnen de overige formele instrumenten (proactieve of reactieve aanwijzing, beroep) niet meer succesvol ingezet worden. Provincies die hun Verordening ruimte goed inzetten, zonder te sturen op het plafond van woningproductie (contingenten) maar te sturen op de beschikbaarheid van voldoende locaties (plancapaciteit van 130%) om het gewenste aantal woningen te kunnen realiseren, lijken er beter in te slagen om gemeenten en regio's op één lijn te krijgen. Zij stellen kaders en geven ruimte waardoor het niet nodig is om formele instrumenten daadwerkelijk in te zetten. In regio's waarin de provincie zich niet beperkt tot het faciliteren van het regionaal overleg, maar heikele kwesties agendeert en helpt beslechten, keuzes afdwingt die het regionaal belang voorop stellen, en een uitvoeringsorganisatie ondersteunt, lijkt de besluitvorming effectiever. De Ladder van duurzame verstedelijking helpt bij het maken van de (boven)regionale afweging.

Er ontbreken eenduidige definities, werkwijzen en systemen voor een goede regionale prognose, monitoring en uitwisselbare data. Dit zorgt er enerzijds voor dat de discussie blijft hangen op het niveau van definities en dat de slag naar afstemming uitblijft. Anderzijds zorgt dit ervoor dat iedere gemeente en regio het eigen wiel uitvindt, wat ervoor zorgt dat er onnodig capaciteit naar monitoring gaat. In provincies waar de woningbouwopgave gekoppeld is aan een (volgens gemeenten en regio's) adequate planning, programma's en monitoring (zowel kwalitatief als kwantitatief en met input van marktpartijen) en waar gewerkt wordt met adaptief programmeren, ervaren de betrokkenen meer grip op de uitvoering en realisatie. Helderheid voor betrokkenen over programma en planning, over taakverdeling, over financiële inbreng en opbrengst zorgt ervoor dat het onderlinge overleg zich kan richten op de uitvoering.

Opgave te complex voor gemeenten

Gemeenten hebben volgens bijna alle geïnterviewden een gebrek aan capaciteit (fte en expertise) om de complexe doelstelling te realiseren. Dit speelt bij veel gemeenten maar sterker bij kleinere- en krimpgemeenten. Betrokkenen geven aan dat complexe (binnenstedelijke c.q. krimp-) doelen niet kunnen worden gerealiseerd zonder extra middelen en instrumentarium vanuit het Rijk. Het Rijk ondersteunt bepaalde regio's in de vorm van de recent gesloten Woondeals, die enerzijds gewaardeerd worden maar die tegelijkertijd als te kortdurend en te beperkt worden omschreven. Gemeenten in Woondeal-regio's geven aan dat zij onvoldoende financiële middelen hebben om de onrendabele top weg te nemen van nieuwbouwprojecten met betaalbare woningen. Zij horen van marktpartijen dat de plannen met alle vereisten niet voldoende renderend te realiseren zijn.

Gemeenten willen via landelijke wetgeving méér instrumenten in handen krijgen om de werking van de woningmarkt, inclusief de bestaande woningen, te reguleren. Deze instrumenten zouden regionaal gedifferentieerd kunnen zijn. Het gaat hier om:

- noodknop middenhuur/aanpassen woonwaarderingsstelsel;
- oprekken termijn flexwonen naar 15 jaar (inmiddels bekrachtigd);
- aanvullende regels Airbnb c.q. bewoningsplicht (zeker in toeristisch aantrekkelijke gebieden);
- regels voor goed verhuurderschap;
- aanpassen bouwbesluit met daarin aspecten van duurzaamheid;
- sloopheffing;
- bouwplicht;
- meer bevoegdheden voor corporaties om betaalbare woningen te bouwen, vanuit de redenatie van marktfalen, zowel in krimpgebieden als in gebieden met hoge grondprijzen;
- meer mogelijkheden voor corporaties om te komen tot 'ruilverkaveling' van bezit ter bevordering van een gebiedsgerichte aanpak.

Gemeenten realiseren uiteindelijk zelf geen woningen. Dat doen (markt)partijen. In nagenoeg alle interviews is de inperking van de investeringscapaciteit bij corporaties door fiscale regelingen (verhuurderheffing, overdrachtsbelasting bij 'ruilverkaveling' corporatiebezit) en de inperking van de rol van de corporaties (uitsluitend DAEB-woningen) genoemd als belangrijk knelpunt bij het oplossen van de tekorten aan betaalbare woningen. Er zijn volgens de betrokkenen onvoldoende marktpartijen die deze woningen willen bouwen. Specifiek voor krimpregio's is benoemd dat de financiële middelen voor de transformatieopgave van de huidige voorraad ontoereikend zijn en dat corporaties, met ruimere middelen en bevoegdheden, een belangrijke aanjager zouden kunnen worden voor gebiedsgerichte transformatieopgaven waarbij particulieren aan kunnen sluiten.

Het (financiële) risico van niet-rendabele maar wel maatschappelijk gewenste plannen ligt primair bij gemeenten, wat hen kan weerhouden om tot uitvoering van beleid te komen. Al met al komt uit deze

verkenning een beeld naar voren van een decentralisatie met een te lichte stelselwijziging (met te weinig formele rollen, instrumenten en financiële middelen voor provincies en gemeenten) om de huidige complexe opgave te kunnen realiseren.

Rol van de regio diffuus

Formeel is de regio geen partij in de interbestuurlijke samenwerking. Toch sturen het Rijk en de provincies op sterke regionale samenwerking. Het bestuurlijke landschap met het Rijk, provincie, regionaal samenwerkende gemeenten (licht en zwaardere samenwerking) en individuele gemeenten is hybride en per provincie verschillend. In sommige regio's werkt dat prima, in andere werkt het minder goed en is het regionaal overleg een verplichte jaarlijkse 'oploop'. Er zijn verschillen tussen regio's met een hoge woningmarktdruk en met een lagere. In de drukke regio's is prijsbeheersing bijvoorbeeld een enorme opgave – vooral om in de eigen (gedifferentieerde) vraag te voorzien. Als goede afstemming ontbreekt, is de kans op het niet realiseren aanmerkelijk groter. Waar inhoudelijk en bestuurlijk overeenstemming is over de woningbouwopgave (zowel kwalitatief als kwantitatief), waar de provincie een sterke rol speelt en waar de regio's een duidelijk mandaat hebben, lijken de gemeenten eerder tot uitvoering te komen. Zowel initiatiefnemende (centrum) gemeenten als sterke regio's en provincies worden genoemd als succesfactor. De vraag is of regiovorming als zodanig een succesfactor is.

1.5 Aanbevelingen

Uit de verkenning blijkt dat er veel goed gaat. Alle bestuurslagen onderkennen de urgentie van de woningbouwopgave, er is op hoofdlijnen overeenstemming over het doel, de woningproductie is in 2018 en 2019 gehaald en er is een heldere visie op de rolverdeling. De complexiteit van de opgave op de woningmarkt vraagt echter om meer regie van het Rijk en de provincies. Uit de verkenning komen verschillende aspecten naar voren die op kortere of langere termijn de interbestuurlijke samenwerking en het realiseren van het doel kunnen bevorderen.

1. Formuleer als Rijksoverheid een overall ruimtelijk visie over waar je wat wilt realiseren. Zorg voor een ruimtelijke afweging en integratie van infrastructuur, wonen, leefbaarheid en klimaat in de vorm van een nieuwe Nota Leefomgeving of een NOVI met meer bovenregionale keuzes. Richt daarvoor een herkenbare organisatie-eenheid in. Duidelijkheid vanuit de Rijksoverheid en de provincies geven een sturende werking. Dit kan ook betekenen dat een deel van de woningbouwopgave gerealiseerd wordt buiten de regio's waar nu de (autonome) behoefte is geprognosticeerd. Zorg voor afstemming van inspanningen en financiële middelen bij ministeries. Focus daarbij niet alleen op nieuwbouw maar ook op de relatie met de bestaande voorraad (betaalbaarheid, beschikbaarheid/toegankelijkheid en kwaliteit). Dit vanuit de notie dat de vastgestelde omvang van de nieuwbouwopgave gebaseerd is op de aanname dat de bestaande voorraad betaalbaar, beschikbaar en toegankelijk blijft en dat ook de bestaande voorraad wordt aangepast aan de klimaat- en energiedoelen.
2. Versterk de interbestuurlijke rolverdeling door beschikbare formele instrumenten in te zetten en door Wonen formeel te benoemen tot provinciaal belang (in Verordening Ruimte) en nationaal belang (in NOVI zoals nu in concept-NOVI). De huidige rolinvulling heeft veel informele aspecten met een focus op faciliteren, stimuleren en aanjagen. De informele instrumenten worden gewaardeerd maar komen ook deels voort uit een ervaren gebrek aan regie en aan formele instrumenten. Gemeenten zijn nu (financieel) verantwoordelijk voor het laten realiseren van een maatschappelijke opgave die marktpartijen niet integraal willen realiseren. Gemeenten vragen dringend om aanvullende financiële middelen en om aanvullende instrumenten om de werking van de woningmarkt zodanig te kunnen beïnvloeden dat de maatschappelijke opgave wel gerealiseerd kan worden. De manier waarop de

provincies regionale prognoses maken, meten en monitoren is divers. Uniformering binnen en tussen regio's en gemeenten kan bijdragen aan betere sturingsinformatie en meer efficiency. De provincie kan hierin het voortouw nemen.

3. Het huidige bestuurlijke landschap is hybride en vraagt veel afstemming en overleg. Gemeenten hebben te weinig capaciteit, financiële middelen en/of instrumenten om de complexe woningbouwopgave te realiseren. Dit geldt sterk voor kleinere gemeenten en krimpgemeenten. In een vroegtijdig stadium samenwerken met marktpartijen en woningcorporaties om de opgave te definiëren en om commitment te realiseren kan de effectiviteit vergroten. De vraag is of dit voor iedere gemeente afzonderlijk haalbaar is. Deze verkenning heeft geen blauwdruk opgeleverd voor regionale samenwerking. De geschetste problematiek binnen het bestuurlijk landschap kan aanleiding zijn om te verkennen in hoeverre een zekere vorm van geformaliseerde regionale samenwerking of schaalvergroting kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid.

2

HOOFDSTUK

Inleiding



2. Inleiding

2.1 Aanleiding

In opdracht van de directie Woningmarkt van het DG Bestuur, Ruimte en Wonen, van BZK hebben I&O Research en KAW verkend hoe Rijk, provincies en gemeenten in de praktijk hun rol invullen op het vlak van woningproductie c.q. het voorzien in voldoende woningbouwlocaties. Deze verkenning is een van de vier onderdelen van een verkenningstraject van BZK dat inzichtelijk moet maken hoe de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten op het terrein van de woningmarkt in de praktijk werkt, in welke mate wettelijke mogelijkheden worden benut en of er eventueel aandachtspunten in de rolverdeling zijn die de gezamenlijke effectiviteit kunnen verhogen. De focus van deze verkenning ligt op de rol van de overheid. Knelpunten als bouwcapaciteit, de stikstofdiscussie, PFAS en relaties met andere actoren en bouwkosten zijn geen onderwerp van deze verkenning.

2.2 Onderzoeksvragen

Deze verkenning geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Is er overeenstemming over de opgave op de woningmarkt en hoe waarschijnlijk is het dat het doel gehaald worden?
2. Hoe is de interbestuurlijke rolverdeling, hoe is de eigen rolinvulling en in welke mate draagt de huidige werkwijze bij aan het behalen van het doel? Zal de Omgevingswet hier verandering in brengen?
3. Zijn de verschillende overheidslagen voldoende geëquipeerd om het vastgestelde doel te bereiken? Welke belemmeringen en succesfactoren ervaren de overheden (kennis, capaciteit, middelen en instrumenten) om het doel te bereiken?

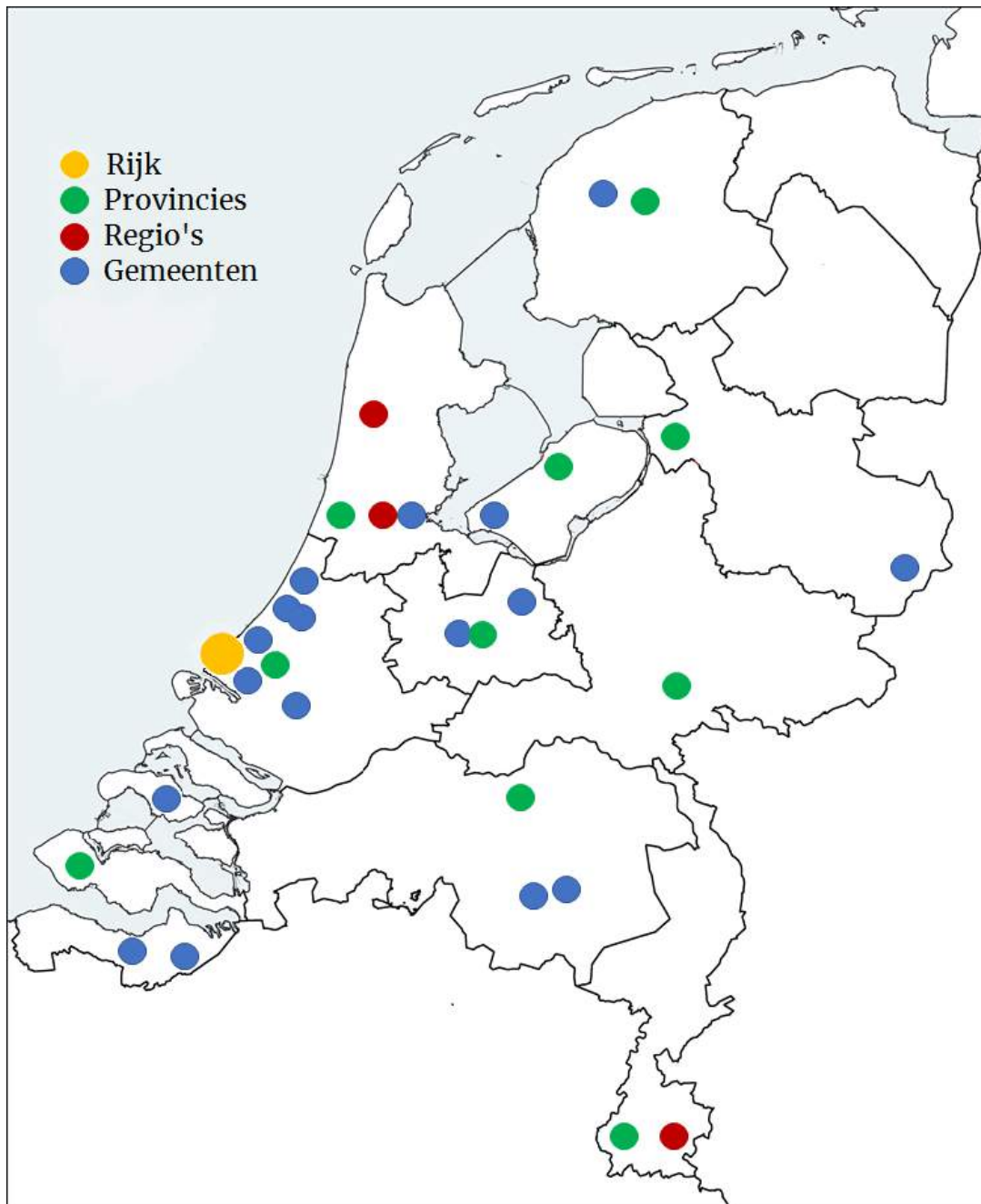
2.3 Aanpak verkenning

De opdrachtgever heeft 14 gebieden/regio's geselecteerd die gezamenlijk een beeld geven van de dynamiek op de woningmarkt: het is een combinatie van regionale en lokale opgaven, verschillende grondposities, in negen provincies, met een woningmarkt die gespannen of meer ontspannen is of te kampen heeft met (dreigende) krimp. Hierbij zijn schaarstegebieden en krimpgebieden oververtegenwoordigd. De casussen zijn geselecteerd met de verwachting dat er leerpunten voor heel Nederland uit naar voren komen.

In afstemming met de opdrachtgever zijn per gebied de relevante gesprekspartners (naar schaalniveau: Rijk, provincie, regio en/of gemeente(n)) benoemd. Deze zijn door I&O Research benaderd met het verzoek om een interview met een direct betrokken ambtenaar. In totaal zijn 35 interviews met ambtenaren uitgevoerd. Een overzicht van organisaties en functie van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. In figuur 2.1 zijn de gerealiseerde interviews aangeduid.

Figuur 2.1

Overzicht gerealiseerde interviews naar overheidslaag



De interviews zijn grotendeels bij de geïnterviewden op locatie afgenomen door duo-interviewers van I&O Research en KAW. In de periode van 14 november 2019 tot 23 januari 2020 zijn 36 interviews met in totaal 56 personen gehouden:

- 5 met medewerkers van Rijksoverheid (in totaal 6 personen);
- 12 met medewerkers van provincie (in totaal 20 personen);
- 19 met medewerkers van gemeenten of regio's (in totaal 31 personen).

De interviews vonden plaats aan de hand van een gespreksprotocol, dat opgenomen is in bijlage 2.

De focus van de interviews lag vooral op de (wederzijds) ervaren rollen van het Rijk, de provincie, de regio en de gemeenten binnen het gebied of de regio. De interviews bevatten persoonlijke beleidsopvattingen. Niet iedere geïnterviewde is bekend met alle rollen en instrumenten van de andere overheden. Wanneer geïnterviewden in het gesprek verwezen naar beleidsdocumenten (beleidsvisies, bestuurlijke afspraken, resultaten van monitoring et cetera), zijn die betrokken in de verkenning.

2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 beschrijft voor de Rijksoverheid de formele rollen en de (ervaren) rolopvatting op de woningmarkt. Hoofdstuk 4 beschrijft die rollen voor de provincies en hoofdstuk 5 voor de gemeenten. Hoofdstuk 6 bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen en de aanbevelingen die daaruit voortkomen. Het rapport startte met de managementsamenvatting en sluit af met twee bijlagen (lijst geïnterviewde personen en gespreksprotocol).

3

HOOFDSTUK

Formele rollen en rolopvatting van de Rijksoverheid op de woningmarkt



3. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van het Rijk op de woningmarkt

In het huidige stelsel hebben het Rijk, de provincies en gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt. Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen. De Omgevingswet is het sluitstuk van de decentralisatie van RO en wonen. Onder druk van de toenemende woningtekorten lijkt het Rijk meer regie te nemen. Het Rijk probeert met informele instrumenten als de Nationale Woonagenda, de Woondeals en het Expertteam de woningproductie te versnellen. Het huidig stelsel maakt dat een nationale doelstelling om 75.000 woningen per jaar te realiseren niet afdwingbaar is. Gemeenten en provincies benoemen de noodzaak van een systeemwijziging met een bredere (overall) ruimtelijke visie van het Rijk op verstedelijking. Het gaat dan niet alleen om extra woningen maar ook om behoud van leefbaarheid en betaalbaarheid en de benodigde energie- en klimaattransitie. Provincies en gemeenten pleiten daarnaast voor een structurele financiële impuls in de woningmarkt en passende (mogelijk regionaal gedifferentieerde) instrumenten voor gemeenten.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de formele rollen en instrumenten van de Rijksoverheid op de woningmarkt. In paragraaf 3.3 staat de eigen rolopvatting zoals naar voren is gekomen uit de interviews en in paragraaf 3.4 de rolopvatting zoals die wordt ervaren door de betrokkenen bij de provincies, de regio's en de gemeenten, ook op basis van de interviews. Met 'rol' wordt in deze verkenning primair bedoeld de verantwoordelijkheid die een overheidslaag draagt. Uiteraard wordt deze rol gefaciliteerd met bevoegdheden en instrumenten.

3.2 Formele rollen en instrumenten van het Rijk

Op basis van informatie van de Rijksoverheid zelf, de Randstedelijke Rekenkamer en Rekenkamer Oost-Nederland kunnen de formele rollen omschreven worden. In het huidige stelsel hebben het Rijk, de provincies en gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een deel van het wettelijk kader voor de ruimtelijke inrichting ligt vast in de Wro en Bro. Ook ligt vast welke bestuurslaag welke instrumenten kan gebruiken. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten zijn nader onder te verdelen over de drie centrale beleidsdoelen ten aanzien van de woningmarkt:

- Toegankelijkheid: zorgen dat er voldoende woningen zijn die aan de behoefte voldoen;
- Betaalbaarheid: zorgen dat een deel van deze woningen betaalbaar zijn voor de te bedienen doelgroepen;
- Kwaliteit: zorgen dat deze woningen op het vlak van techniek, energie, milieu, leefbaarheid et cetera voldoen aan gestelde criteria.

De uitwerking naar bevoegdheden en instrumenten kan per beleidsdoel verschillen. De verantwoordelijkheden per overheidslaag zijn echter gelijk.

Een gecompriemd model van deze rollen ziet er als volgt uit:

Figuur 3.1

Verantwoordelijkheden per overheidslaag

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
Verantwoordelijk voor het stelsel van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt . Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen.	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau .	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen .

Het Rijk is dus vooral systeem- en procesverantwoordelijk, zet financiële middelen en regelingen in en stelt kaders van procedurele en inhoudelijke aard. De provincie integreert vooral het woningmarktbeleid dat gemeenten willen voeren met het beleid van andere (regio-) gemeenten en andere ruimtelijke opgaven in de regio van de gemeente. Hierin maakt de provincie afdwingbare afwegingen. Het Rijk en de provincie nemen geen initiatief in het ontwikkelen van woningbouw. Er is ook geen (ruimtelijk) rijks- of provinciaal instrumentarium voor actieve ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties. Er is wel een mogelijkheid tot aanwijzing, maar deze wordt in de praktijk zelden toegepast. De regierol met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen ligt bij zowel de provincies als gemeenten. De gedachte hiërarchie is dat op deze niveaus het beste zicht is op de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven. Deze regierol van provincie en gemeente betreft dus vooral *afstemming en afweging* van woningbouwplannen en -initiatieven op regionaal dan wel lokaal niveau. Het *feitelijk initiatief voor woningbouw* ligt uitsluitend bij de gemeenten (decentraal) en is door hogere overheden niet afdwingbaar (wel beïnvloedbaar).

Figuur 3.2

Formele rol Rijksoverheid op de woningmarkt met bijbehorend instrumentarium



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2019): Infographic Bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt

Uit figuur 3.2 blijkt dat de rijksdoelstelling voor de woningmarkt is vastgelegd in de SVIR, dat het Rijk beschikt over bevoegdheden en reguleringsinstrumenten die zijn vastgelegd in de WRO/BRO, de

Woningwet (en BBSH met spelregels voor corporaties) en de Huisvestingswet en dat het Rijk beschikt over instrumenten op fiscaal en stimuleringsvlak.

Formele instrumenten

Naast bovengenoemde wetten kunnen de Crisis- en Herstelwet en de Leegstandswet mede van invloed zijn op het volume van de woningmarkt. De Rijksoverheid beschikt daarnaast over instrumenten als de huurprijswetgeving, huurtoeslag, het woningwaarderingstelsel en fiscale behandeling van het eigenwoningbezit en de rijksinvloed op energielasten om de werking van de woningmarkt te beïnvloeden.

Niet-juridische instrumenten

De belangrijkste niet-juridische instrumenten vallen in twee categorieën: kennisontwikkeling, kennisverspreiding en netwerkvorming enerzijds en specifieke beleidsontwikkeling en (financiële) stimulering in de vorm van Regiodeals en Woondeals (zie volgende paragrafen) anderzijds.

3.3 Eigen rolopvatting Rijksoverheid

Rolinfilling op hoofdlijnen van het Rijk op RO en wonen

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' is voor de overheid. Aan deze grondwettelijke verplichting is in de afgelopen decennia op verschillende wijzen uitvoering gegeven. Op hoofdlijnen is de Rijksinzet begonnen met het stellen van kaders voor de technische basiskwaliteit van de woningbouwproductie (Woningwet 1901). Vanaf de jaren '30 in de vorige eeuw tot omstreeks de jaren '70 heeft het beleid zich met name gericht op verruiming van de woningvoorraad (toegankelijkheid). In de jaren '80 en '90 verschoof de inzet vooral naar de zorg voor doelgroepen (sociale huur, jongeren, ouderen, mindervaliden et cetera). Het belangrijkste instrumentarium in deze periode, naast wet en regelgeving, betrof vooral omvangrijke financiële ondersteuning (zoals woninggebonden subsidies voor sociale huur en koopwoningen) en de aanwijzing van locaties voor grootschalige woningbouwproductie (VINEX). In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012, zie ook verderop in deze paragraaf) kiest het Rijk voor een selectieve inzet op veertien nationale belangen en laat de behartiging van de overige belangen aan provincie en gemeente. Het thema Wonen behoort niet tot de nationale belangen¹ zoals die tot nu toe benoemd zijn in de BARRO². Met het oplossen van de acute woningmarktnoden, de afname van rijksmiddelen, de introductie van marktdenken, de verzelfstandiging van corporaties en de integratie van het woningmarktvragestuk met leefbaarheidsdoelen binnen de bestaande woningvoorraad ontstond vanaf midden jaren '90 een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar provinciaal en gemeentelijk niveau. Daar hoorde ook bij het 'bruteren' van lopende financiële ondersteuning aan corporaties en het beëindigen van objectsubsidies in de woningbouw. Na de crisis op de woningmarkt tussen 2008 en 2014 is er in afgelopen jaren een krachtig herstel in de vraag naar woningen, die leidt tot tekorten op de woningmarkt. De tekorten en bijbehorende prijsstijgingen op de woningmarkt vragen om een heroriëntatie op de inzet van het Rijk.

In 2019 is er volgens de geïnterviewden bij het Rijk een kentering zichtbaar: er zijn grote (kwalitatieve en kwantitatieve) tekorten op de woningmarkt, er is een enorme transformatieopgave voor de bestaande voorraad (van het gas af, duurzaam, circulair), de binnenstedelijke opgave is enorm complex en de stikstofdiscussie laat zien dat er grenzen zijn aan groei. Van onderop, dus vanuit gemeenten en regio's ontstond de vraag richting het Rijk om te ondersteunen, financieel en met instrumenten. Het

¹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/algemene-regels/besluit-algemene/> d.d. 5-12-2019

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-391.html>

Regeerakkoord Rutte III is door de geïnterviewden bij de Rijksoverheid genoemd als kentering in de rolopvatting van het Rijk. Het Regeerakkoord markeert volgens hen de kentering van decentralisatie naar meer inzet vanuit het Rijk. In het Regeerakkoord (Vertrouwen in de toekomst) is Wonen als een van de paragrafen opgenomen³. *“De economische crisis na 2008 heeft grote impact gehad op de woningmarkt, de woningbouw en de capaciteit van de bouwsector. Nu de economie sterk aantrekt, is de vraag naar woningen weer enorm toegenomen. Er zijn meer woningen nodig van goede kwaliteit, passend bij de financiële mogelijkheden en hedendaagse wensen van mensen. We geven prioriteit aan middenhuurwoningen in de vrije sector. Woningmarktbeleid vergt samenwerking met medeoverheden, corporaties en private partijen. Voor komende periode is het doel om meer nieuwe koop- en huurwoningen te bouwen, voldoende koop- en huuraanbod voor specifieke groepen te realiseren en flinke stappen te zetten voor de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.”* En vervolgens: *“Met de nieuwe Omgevingswet krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheden, meer instrumenten en meer vrijheidsgraden in het ruimtelijk beleid en het woonbeleid. Dat biedt mogelijkheden tot regionaal en lokaal maatwerk om te sturen op omvang, samenstelling en kwaliteit van de woningbouwproductie”.* Via de Woningbouwimpuls⁴ zet het Rijk in op meer sturing op de woningmarkt. De Rijksoverheid geeft aan deze nieuwe ontwikkeling invulling met nieuwe, vooral niet-juridische of informele, instrumenten (Woondeals, Nationale Woonagenda) en met financiële middelen.

Formele instrumenten

Door de geïnterviewden bij de Rijksoverheid zijn enkele formele instrumenten toegelicht: de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de NOVI (Nationale Omgevingsvisie) en de wetgevende bevoegdheid ten aanzien van de werking van de woningmarkt.

1. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Het Rijk heeft beschreven hoe Nederland er in 2040 uit moet zien in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012), met als ondertitel: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. In dit beeld zijn opgenomen:

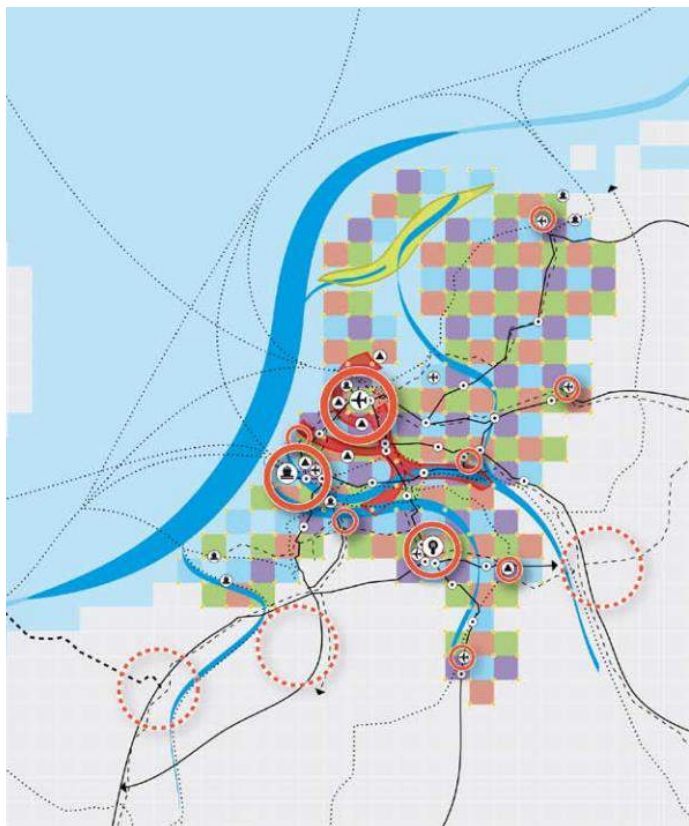
- concurrerend: de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren (weergegeven als een rode cirkel);
- bereikbaar: de hoofdverbindingen, ook met omliggende landen (weergegeven als lijnen: weg- water- en spoorverbindingen);
- leefbaar en veilig, overig Nederland: veilige en gezonde woon-werkomgeving, voldoende zoetwater in droge perioden, behoud van biodiversiteit en energietransitie (weergegeven als een lappendeken).

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

⁴ Brief minister 8 nov 2019 aan Tweede Kamer

Figuur 3.3

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland in 2040



Binnen deze kaders zijn gemeenten verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende woningen, passend bij de lokale behoefte.

De integrale strategie voor verstedelijking is vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie en heeft onder andere betrekking op klimaatadaptatie en verduurzaming, duurzame verstedelijking (door zoveel mogelijk binnenstedelijk bouwen en bouwen nabij OV-knooppunten) en bevordering van de vitaliteit van het landelijk gebied.

2. NOVI

De Nationale Omgevingsvisie⁵ (ontwerp-visie van augustus 2019) gaat uit van landelijke strategische keuzes en gebiedsgericht maatwerk. Wonen ("zorg dragen voor een woningvoorraad die aansluit bij de woonbehoeften") is in de concept-NOVI opgenomen als één van de nationale belangen en opgaven. Specifiek voor woningbouw is geformuleerd: *"Woningbouw in gezonde en groene steden: Onze steden blijven groeien. Voor 2030 moeten er 1 miljoen woningen zijn bijgebouwd op plaatsen waar de vraag groot is. We bouwen zoveel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied, zodat we open ruimtes en groen tussen steden behouden. De nieuwe woningen moeten betaalbaar en goed bereikbaar zijn. Dat vergt grote investeringen in mobiliteit; vooral in openbaar vervoer en veilige fiets- en wandelpaden. Met deze aanpak van verstedelijking verbeteren we eveneens de leefomgevingskwaliteit in de stad. Hiermee zorgen we voor schonere lucht, meer groen, meer wateropvang in de stad en een goede verbinding met een omgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten"*. Dit biedt de mogelijkheid voor het Rijk om, meer dan in de huidige Wro, regie te voeren of (uiteindelijk) in de plaats te treden van lagere overheden.

3. Werking van de woningmarkt

Behalve een ruimtelijk instrumentarium heeft het Rijk ook een formeel instrumentarium ten aanzien van de werking van de woningmarkt. Het Rijk heeft een wetgevende taak en heeft (financiële) instrumenten om de werking van de woningmarkt te reguleren. Deze liggen in de Woningwet 2019 en de

⁵ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>

Huisvestingwet 2014 die in 2020 wordt herzien. Het Rijk heeft recent bijvoorbeeld de Verhuurderheffing ingevoerd⁶, de regels voor middenhuur veranderd⁷ en de termijn voor flexwonen opgerekt naar 15 jaar⁸.

Informele of niet-juridische instrumenten

Zoals benoemd maakt het Rijk zich zorgen over de woningmarkt, terwijl het thema Wonen in de huidige wetgeving⁹ niet als een nationaal belang is omschreven. Om te kunnen sturen en faciliteren heeft het Rijk diverse instrumenten ontwikkeld die geen basis hebben in de Woningwet, Huisvestingwet of de Omgevingswet. De geïnterviewden bij het Rijk benoemden de Nationale Woonagenda, de Woondeals, de Woningbouwimpuls, het Dashboard Verstedelijkingsstrategie, het expertteam, versnellingskamers en pilots en ten slotte afstemming tussen ministeries om middelen effectief in te zetten. Hieronder worden deze instrumenten toegelicht.

1. Nationale Woonagenda

In de Nationale Woonagenda 2018-2021¹⁰ is de opgave geformuleerd om tot 2025 jaarlijks 75.000 woningen te realiseren in Nederland als geheel. Het gaat hier om nieuwbouw, transformatie van (maatschappelijk) vastgoed naar wooneenheden, tijdelijke woningen en woningsplitsing. De Nationale Woonagenda is ondertekend door Aedes, Bouwend Nederland, IVBN, NEPROM, NVB-Bouw, NVM, Vastgoed Belang, Vereniging Eigen Huis, de Woonbond en de minister van BZK. VNG (koepel van gemeenten) en IPO (koepel van provincies) hebben de Nationale Woonagenda niet medeondertekend. Ze waren daartoe wel uitgenodigd^{11,12}. In 2018 en 2019 zijn de aantallen gehaald¹³.

2. Woondeals

Vanuit het regeerakkoord (samenwerking met medeoverheden, regionaal en lokaal maatwerk met het oog op meer nieuwbouw, verduurzaming en met prioriteit voor middenhuur) zijn de zogenaamde Woondeals met regio's tot stand gekomen. Er zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, de gemeenten (regio's) en de provincies over de te realiseren aantallen woningen en over bijvoorbeeld pilots en Rijksmiddelen. Het Rijk maakt geen landsdekkende regionale afspraken die optellen tot 75.000 woningen per jaar, maar afspraken met regio's met de grootste woningbouwopgave. Gezien de urgentie van de bouwopgave was het naar het oordeel van het Rijk nodig dat er meer regie werd genomen. Vanuit de formele rolverdeling kan de provincie die rol in veel regio's pakken, maar dat gebeurt niet overall. Op basis van het regeerakkoord heeft het Rijk het initiatief genomen in de regio's met de meest grote en langdurige opgaven. Het gaat om de MRA (Metropool Regio Amsterdam), Zuidelijke Randstad, SGE (Stedelijk Gebied Eindhoven), Stad Groningen en regio Utrecht. Een aanvullende reden voor het Rijk om actiever te worden in regio's met een urgente opgave, is dat het Rijk vanuit haar wetgevende bevoegdheid instrumenten kan beïnvloeden. Volgens de geïnterviewden bij het Rijk kwam vanuit de regio's de oproep aan het Rijk om de werking van de woningmarkt te verbeteren.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/verhuurderheffing>

⁷ <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/middenhuur>

⁸ <https://www.woningmarktbeleid.nl/onderwerpen/flexwonen>

⁹ Barro, *overigens is wonen wel als nationaal belang opgenomen in de concept-NOVI*

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/05/23/nationale-woonagenda-2018-2021>

¹¹ <https://vng.nl/nieuws/vng-geen-medeondertekenaar-nationale-woonagenda>

¹² <https://nieuws.ipo.nl/ipo-onderschrijft-themas-nationale-woonagenda/>

¹³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/28/piek-in-aantal-opgeleverde-nieuwbouwwoningen-a3988486> en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/23/doelstelling-nieuwe-woningen-in-2018-gehaald>

3. Woningbouwimpuls

Op Prinsjesdag 2019 heeft het kabinet een maatregelenpakket aangekondigd om verschillende aspecten van het woningtekort aan te pakken. In een brief aan de Tweede Kamer¹⁴ schetst minister Van Veldhoven de kaders en uitvoering van de Rijksbijdrage van € 1 miljard voor de bouw van betaalbare woningen en een vermindering in de verhuurderheffing van € 1 miljard met daarbij een vrijstelling in de verhuurderheffing¹⁵ voor de bouw van flexibele en tijdelijke woningen. Doel is het sneller realiseren van betaalbare woningen voor starters, mensen met een laag- en middeninkomen en diverse kwetsbare groepen die zoeken naar een geschikte en betaalbare woning in stedelijke regio's. De woningbouwimpuls is volgens de minister een logisch vervolg op de Nationale Woonagenda en de Woondeals. De woningbouwimpuls is bedoeld als aanvulling op het bestaande instrumentarium om de woningbouw te versnellen.

Figuur 3.4

Tools versnellen woningbouwlocaties



Bron: Ministerie BZK (2019) - Kamerbrief Woningbouwimpuls

4. Dashboard Verstedelijkingsstrategie

Het CRa (College van Rijksadviseurs) heeft in oktober 2018 het Dashboard Verstedelijkingsstrategie opgeleverd en toegepast voor de MRA-regio¹⁶. Het CRa zegt hierover in de inleiding: "Met de oplopende druk op de woningmarkt is onder ruimtelijk professionals het debat losgebarsten over waar we moeten gaan verstedelijken. Dit gaat dan vaak over binnen of buiten de stad bouwen – een vrij eenzijdige manier om grip te krijgen op de woningbouwopgave. Voor locatiekeuze is een veelzijdiger afwegingskader nodig. (...) Daarnaast is het Dashboard een instrument dat regio's kan helpen integrale afwegingen te maken in hun verstedelijkingsstrategie". Het Rijk heeft de intentie om het Dashboard toe te passen in de MRA, Zuidelijke Randstad, provincie Utrecht, vijf Brabantse steden, regio Groningen/Assen, regio Zwolle en Arnhem/Nijmegen/Foodvalley. In de meeste regio's is het nog in de opstartfase. Bij de MRA zijn de uitgangspunten van de verstedelijkingsstrategie vastgesteld in de Woondeal, bijvoorbeeld: woningen bouwen aan (OV-)knooppunten. Door het Dashboard toe te passen in andere regio's dan de MRA, wordt het dashboard ook doorontwikkeld.

5. Expertteam woningbouw, versnellingskamers en pilots

In de interviews is zijdelings aan de orde gekomen dat de Rijksoverheid via het Expertteam woningbouw¹⁷, versnellingskamers, kennisdelen en pilots wil komen tot versnelling van de

¹⁴ <https://www.woningmarktbeleid.nl/documenten/publicaties/2019/11/08/kamerbrief-over-woningbouwimpuls>

¹⁵ Bij Krimpgebieden groter dan 2,5% is het mogelijk dat corporaties in dat gebied een korting op die verhuurdersheffing te krijgen (voorbeeld Noordoost Groningen)

¹⁶ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/dashboard-verstedelijking>

¹⁷ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw>

woningbouwopgave. Het Expertteam Woningbouw helpt gemeenten en provincies bij woningbouwplannen die stagneren. Ook corporaties en projectontwikkelaars kunnen contact opnemen met het expertteam. Het Expertteam woningbouw heeft onder andere een versnellingskamer¹⁸ flexwonen en pilots in het kader van de Woondeal georganiseerd. Geïnterviewden werkzaam bij de Rijksoverheid geven aan dat er de laatste tijd extra mensen zijn aangetrokken om een achterstand in capaciteit op het gebied van RO en Wonen op te heffen.

6. Afstemming tussen ministeries om middelen effectief in te zetten

In sommige regio's zijn, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV in samenwerking met het ministerie van BZK, zogenaamde Regiodeals¹⁹ gesloten. Daarin worden met regio's afspraken gemaakt over thema's zoals werken, wonen, onderwijs, veiligheid en landbouw met als doel versterking van de brede welvaart en leefbaarheid in de regio's. Het zijn gebiedsgerichte programma's waarin ook 'integrale wijkvernieuwing' een plaats kan krijgen. Voorbeelden hiervan zijn het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en de Regiodeal Brainport/Eindhoven waarin ook aandacht is voor wijkvernieuwing. Woondeals en Regiodeals zijn qua opgave en aanpak vaak aanvullend op elkaar.

Naast Woondeals en Regiodeals bestaat er al langere tijd het MIRT, waarmee het ministerie van I&W, in afstemming met het ministerie van BZK, uitvoering geeft aan de SVIR Nederland in 2040. In dit programma staan de afspraken over investeringen in betere wegen, spoor- en waterwegen. Deze projecten worden (voor een deel) betaald uit het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Recent (november 2019) hebben beide ministeries nieuwe afspraken gemaakt over bereikbaarheid (wegen en OV) en daar ook voor de regio Utrecht het thema Wonen in betrokken.

Een van de redenen voor het Rijk om meer regie te nemen via de Woondeals, is volgens de geïnterviewden bij het Rijk dat de woningbouwopgave nauw samenhangt met bereikbaarheid, duurzame stedelijke ontwikkeling en wijkvernieuwing. Afstemming tussen MIRT, Regiodeals en Woondeals kan volgens de geïnterviewden leiden tot een effectievere inzet van middelen. De monitoring en evaluatie van de Woondeals is onderdeel van de agenda van het BO en SBO MIRT. Het SBO MIRT beperkt zich echter tot de fysieke opgave van de woondeals, en bespreekt niet de *werking van de woningmarkt dan wel de ordening tussen de overheidslagen*.

3.4 Ervaren rolopvatting Rijksoverheid door provincies en gemeenten

Rol Rijksoverheid op de woningmarkt: Lange periode van decentralisatie op RO en wonen

Uit de interviews met betrokkenen bij provincie en gemeente komt een beeld naar voren van een Rijksoverheid die sinds een langere periode heeft gewerkt aan decentralisatie van taken, ook op het gebied van ruimtelijke ordening en woningbouw. Na de VINEX, met daarin concreet aangewezen woningbouwlocaties gekoppeld aan de Locatiesubsidieregeling, heeft de Rijksoverheid zich teruggetrokken uit het ruimtelijk domein. Dit is onder andere zichtbaar in de splitsing en inkrimping van het ministerie van VROM en de Rijksplanologische Dienst. Het gevoel was dat Nederland 'af' was, dat sommige regio's met bevolkingskrimp te maken zouden krijgen en dat het Rijk geen grote rol zou hoeven spelen op het gebied van woningbouw en ruimtelijke ordening. De Omgevingswet die naar verwachting per 1-1-2021 in werking treedt, is volgens geïnterviewden het sluitstuk van deze decentralisatie. Bij die decentralisatie zijn de taken en rollen en instrumenten voor provincies en gemeenten naar het oordeel van veel geïnterviewden op diverse schaalniveaus niet scherp gedefinieerd, ofwel het Rijk heeft volgens hen die decentralisatie niet ingekaderd in 'systeemwijzigingen' binnen de rolverdeling tussen Rijk,

¹⁸ <https://flexwonen.nl/versnellingskamers-flexwonen-van-start/>

¹⁹ <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/regio-deals>

provincie en gemeente. Geïnterviewden bij provincies en gemeenten geven aan dat het ontbreekt aan een rijksdienst voor ruimtelijke vraagstukken, een landelijke ruimtelijke visie en instrumenten en middelen om ontwikkelingen af te dwingen. Het huidige stelsel laat volgens geïnterviewden ruimte aan zowel een brede als een smalle taakopvatting van provincies en gemeenten. Die is volgens hen niet eenduidig en wordt verschillend ingevuld. Dit kan volgens de geïnterviewden leiden tot ad-hoc beleid, te weinig efficiency of een gebrekkige doorwerking van nationale doelen naar feitelijke uitvoering. Het ontbreken van regionaal maatwerk in het rijksbeleid zorgt er volgens diverse geïnterviewden voor dat problemen die in sommige regio's sterker voorkomen (bijvoorbeeld krimp) niet goed geadresseerd kunnen worden.

Niet alleen Ruimtelijke ordening en Wonen maar ook Volkshuisvesting is volgens de geïnterviewden gedecentraliseerd. Dit is volgens hen zichtbaar in de bruteringsoperatie met woningcorporaties, het stopzetten van de jaarlijkse rijksbijdrage voor koopwoningen (en dus geen rijksfinanciering meer richting woningmarkt) en de introductie van het stelsel van DAEB en niet-DAEB waardoor corporaties meer dan voorheen verplicht zijn om de sociale huurwoningen toe te wijzen aan de doelgroep van beleid.

Formele en juridische instrumenten

Hieronder komt aan de orde hoe geïnterviewden aankijken tegen de formele instrumenten van het Rijk: de SVIR, de NOVI en de wetgevende bevoegdheid ten aanzien van de werking van de woningmarkt.

1. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

Het instrument als zodanig is niet benoemd door geïnterviewden bij provincies en gemeenten. Wel is benoemd dat de Rijksoverheid méér regie zou mogen nemen bij de ruimtelijke ordening in de vorm van een landelijke afweging van geschikte gebieden voor woningbouw en verstedelijking en in de vorm van een strategie voor krimpgebieden. Het huidige uitgangspunt dat gemeenten binnen regio's bouwen voor de regionale behoefte leidt volgens meerdere geïnterviewden niet tot een optimale verdeling. De decentralisatie was volgens enkelen logisch in tijden van een ontspannen woningmarkt. Maar momenteel levert het in zowel de krimpgebieden als de gebieden met een gespannen woningmarkt problemen op. Meerdere geïnterviewden die werkzaam zijn bij een provincie, regio of gemeente hebben aangegeven dat ze een bredere (overall) ruimtelijke visie en de bijbehorende regie van het Rijk op verstedelijking (of krimp) missen. Zij geven aan dat:

- de afstemming tussen ontwikkeling van infrastructuur en ontwikkeling van woningen sterker zou moeten worden, niet alleen inhoudelijk maar ook qua inzet van middelen;
- het bouwen voor eigen behoefte in sommige regio's niet uitvoerbaar zal blijken;
- het bouwen voor eigen behoefte in de gebieden met een grote opgave zal leiden tot ongewenste neveneffecten op het gebied van leefbaarheid en een spanningsveld opleveren met bereikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid of andere belangen;
- in de SVIR te weinig aandacht wordt besteed aan krimpgebieden.

2. Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

In ieder interview is gevraagd welke gevolgen de Omgevingswet heeft of zou kunnen hebben voor de woningbouwopgave. Opvallend is dat veel geïnterviewden aangeven dat ze dat niet goed kunnen inschatten. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de invoering van de Omgevingswet 'een project van een collega' is. De meeste geïnterviewden verwachten dat de Omgevingswet weinig zal veranderen aan de huidige rolverdeling omdat de gemeenten al verantwoordelijk zijn en er geen nieuwe instrumenten komen. Men ziet het als het (juridische) sluitstuk van de decentralisatie. Van de NOVI gaat volgens verschillende geïnterviewden geen sturende werking uit. Een geïnterviewde omschrijft het als een journalistiek stuk in plaats van een beleidsnota. Een andere geïnterviewde geeft aan dat de

omgevingsagenda en een POVI (binnen de systematiek van de Omgevingswet) kansen kunnen bieden voor eigentijdse gebiedsgerichte ruimtelijke samenwerking tussen de overheden zonder dat de planologische 'gereedchapskist' groter wordt.

Ook hier geven diverse geïnterviewden aan dat ze een bredere (overall) ruimtelijke visie en de bijbehorende regie van het Rijk op verstedelijking (of krimp) missen. De focus in de bouwopgave ligt met name in stedelijke gebieden, waar de ruimte al intensief wordt gebruikt en het bouwen van grote aantallen woningen geen eenvoudige opgave is. Dikwijls leidt dat tot complexe ontwikkellocaties die vanuit de exploitatie kostbaar zijn. Dit bemoeilijkt de wens om een substantieel deel van de woningproductie in het segment sociaal of goedkope koop te bouwen. Geïnterviewden uit de Randstad en de regio's daar omheen (met hoge druk en met minder hoge druk) pleiten ervoor om als aanvulling op de (binnen)stedelijke ontwikkelingen ook ruimtelijke mogelijkheden te bieden voor de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties buiten het Randstedelijk gebied. Enkele geïnterviewden vragen zich af of de NOVI en de Omgevingswet voldoende sturen op de samenleving van de toekomst: bouwen we nu op de plekken waarvan we over 40 jaar willen dat daar gebouwd is? De ruimte wordt schaarser, de bouwkosten worden hoger, het afwegen van belangen wordt steeds moeilijker. De overall ruimtelijk visie zou de integrale opgave van wonen, werken, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en energietransitie in beeld moeten brengen en daarbij (deels) landelijke keuzes moeten maken. De decentralisatie is volgens diverse geïnterviewden te ver doorgevoerd.

3. Werking van de woningmarkt

Invloed van het Rijk op de werking van de woningmarkt is volgens de geïnterviewden bij provincies en gemeenten onmisbaar om de woningbouwproductie te versnellen en tegelijkertijd ongewenste neveneffecten (leefbaarheid, betaalbaarheid) tegen te gaan. Zowel als het gaat om de investeringscapaciteit van corporaties (meest genoemd: terugdraaien van de verhuurderheffing) als om tools voor gemeenten op de woningmarkt zouden veel geïnterviewden graag grotere stappen van het Rijk zien.

Het Bouwbesluit is volgens enkele geïnterviewden te summier. Het biedt te weinig kaders voor afdwingbaarheid van aanvullende kwaliteitseisen van bijvoorbeeld aardgasvrij, duurzaam of circulair bouwen. Hierdoor komen wethouders/gemeentelijke projectleiders volgens hen in een spagaat als ontwikkelaars vanwege de 'onrendabele top' niet aan alle eisen tegemoet kunnen of willen komen.

Binnen de Woondeals wordt op verzoek van de gemeenten momenteel gekeken naar mogelijkheden op het gebied van:

- Investeringscapaciteit corporaties onder invloed van fiscale regelingen (verhuurderheffing, overdrachtsbelasting bij 'ruilverkaveling' corporatiebezit);
- Generieke wetgeving op de woningmarkt en de mogelijkheid om gemeenten hier meer tools te bieden. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten behoefte hebben aan diverse instrumenten. Genoemd zijn: een noodknop middenhuur/aanpassen, betaalbaarheid/woonwaarderingstelsel, oprekken termijn flexwonen naar 15 jaar (inmiddels bekrachtigd), aanvullende regels Airbnb, bewoningsplicht (zeker in toeristisch aantrekkelijke gebieden), goed verhuurderschap, sloopheffing, bouwplicht voor ontwikkelaars, aanpassen bouwbesluit met daarin aspecten van duurzaamheid.

Informele en niet-juridische instrumenten

Hieronder komt aan de orde hoe geïnterviewden bij provincies en gemeenten aankijken tegen de informele, niet-juridische instrumenten van het Rijk: Nationale Woonagenda, de Woondeals, de

Woningbouwimpuls, het Dashboard Verstedelijkingsstrategie, het expertteam, versnellingskamers en pilots en ten slotte afstemming tussen ministeries om middelen effectief in te zetten.

1. Nationale Woonagenda

De Nationale Woonagenda is in de interviews met provincies en gemeenten niet benoemd.

2. Woondeals

Betrokkenen bij gemeenten en provincies geven aan dat de Woondeals voor hen het vehikel zijn om bij het Rijk aan tafel te komen voor verandering van generieke wetgeving op de woningmarkt, zoals het agenderen van het afschaffen van de verhuurderheffing (hierboven besproken), voor kennis en expertise (komt hierna aan de orde), voor afstemming tussen beleidsmatige en financiële inspanningen van verschillende ministeries (Regiodeals, BO MIRT) en dat de financiële middelen meer dan welkom zijn. Gemeenten met een Woondeal zijn daar positief over.

Het Rijk is volgens geïnterviewden in een gat gesprongen waar de provincies ook in hadden kunnen springen, ware het niet dat de provincies geen invloed hebben op de werking van de woningmarkt.

Betrokkenen zien enkele effecten van de Woondeals:

- versterking van de rol van de provincies (doordat gemeenten en provincie door de Woondeals op één lijn zitten, is de formulering in de provinciale Verordening ruimte niet meer relevant voor het kunnen inzetten van formele instrumenten zoals proactieve aanwijzing of onthouden van goedkeuring aan regionale woningbouwprogrammering);
- verbetering van het interbestuurlijk samenspel tussen gemeenten en provincies;
- verbetering van de gemeenschappelijke focus in de regio en tussen regiogemeenten en provincie;
- omslag van focus op overleg naar focus op uitvoering;
- verbeteren van de mogelijkheid om bij de Rijksoverheid aan tafel te komen.

Gemeenten en regio's zonder Woondeal, zoals krimpgebieden met een grote transformatieopgave, willen ook graag aan tafel met het Rijk om de ruimtelijke opgaven te bespreken maar geven aan dat dat hen niet lukt.

De afspraken in de Woondeals worden omschreven als intenties. Of zoals een geïnterviewde het omschrijft: *"we gaan de aantallen realiseren, we weten alleen niet wanneer"*. Of: *"we proberen de uitvoering dichterbij te brengen"*. Een deel van de geïnterviewden vindt dat de focus vanuit het Rijk te veel op woningproductie ligt. Transformatie in bestaand stedelijk gebied en in krimpgebieden krijgt volgens hen nauwelijks aandacht (geen deals en geen middelen), terwijl de opgave groot en belangrijk is vanuit het oogpunt van leefbaarheid en duurzaamheid/klimaattransitie. De financiële prikkel in de Woondeal wordt door betrokkenen omschreven als welkom maar te weinig en niet structureel genoeg. De gemeenten, regio's en provincies zonder Woondeal geven aan dat ook zij een sterke behoefte hebben aan ondersteuning in de vorm van geld en wettelijke instrumenten bij het realiseren van de doelen, omdat het anders volgens hen niet lukt. Of zoals één van hen het formuleerde: *"Niets doen kost meer, maar dat is bij niemand in beeld"*.

3. Woningbouwimpuls

In enkele interviews is de woningbouwimpuls besproken. De geïnterviewden zijn positief over de beweging maar omschrijven de impuls als 'een druppel op de gloeiende plaat'. Geïnterviewden in zowel schaarstegebieden als krimpgebieden als gebieden met relatieve ontspanning op de woningmarkt geven aan dat er méér geld nodig is. Diverse betrokkenen pleiten voor een structurele en substantiële financiële impuls voor ieder gebied.

4. Dashboard Verstedelijkingsstrategie

In geen van de interviews bij provincies, regio's en gemeenten is het Dashboard Verstedelijkingsstrategie benoemd. Het instrument lijkt (nog) niet bekend of is niet bekend bij de mensen die geïnterviewd zijn vanuit hun betrokkenheid bij de woonopgave. Het dashboard zou kunnen helpen om regio-overstijgende keuzes te maken. Diverse geïnterviewden van gemeenten, regio's en provincies lijken open te staan voor de gedachte om de woningbouwopgave te spreiden over een groter gebied, dus ook buiten de eigen regio.

5. Expertteam woningbouw, versnellingskamers en pilots

De inzet van het Rijk wordt nu vooral (positief) ervaren in de vorm van kennisontwikkeling, kennisoverdracht, netwerkvorming en incidentele vereenvoudiging van de regelgeving. Het expertteam is enkele malen (in positieve zin) benoemd. De versnellingskamer is niet benoemd, wel de mogelijkheid om deel te nemen aan pilots.

6. Afstemming tussen ministeries om middelen effectief in te zetten

Ook hier kan worden opgemerkt dat veel geïnterviewden bij provincies en gemeenten een bredere (overall) ruimtelijke visie en de bijbehorende regie van het Rijk op verstedelijking (of krimp) missen. De afspraken in de Woondeals overlappen met de Regiodeals. Inhoudelijke onderlinge afstemming dan wel een goede ontvlechting maken de stuurbaarheid van deze opgaven overzichtelijker en eenvoudiger. Benoemd is dat in de monitoring van de afspraken geen duidelijk onderscheid gemaakt is tussen procesresultaten en productieresultaat.

4

HOOFDSTUK

Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van de provincie op de woningmarkt

4. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van de provincie

Provincies zijn verantwoordelijk voor zorgvuldig ruimtegebruik. Op basis van huishoudens- en bevolkingsprognoses zorgt de provincie voor regionale afstemming van gemeentelijke woningbouwprogramma's. De provincie toetst gemeentelijke ruimtelijke plannen aan de regionale woningbouwprogramma's en aan de Ladder van duurzame verstedelijking (met een voorkeur voor bouwen binnen stedelijk gebied). De provincie monitort plancapaciteit (ruimte) en opgeleverde woningen (realisatie). Provincies kiezen voor voorkantsturing door middel van agenderen, stimuleren en mede mogelijk maken. De provincie zet daarbij met name informele instrumenten in. De formele instrumenten (Verordening ruimte, proactieve aanwijzing, zienswijzen, reactieve aanwijzing en beroep) worden in de brede context van de bestuurlijke verhouding door provincies zelden ingezet en worden gezien als laatste redmiddel. Provincies zien zichzelf als kenniscentrum, verbinder en ondersteuner. Ten aanzien van de woningbouwproductie en bouwen buiten bestaand stedelijk gebied is er, onder voorwaarden, een (voorzichtige) omslag zichtbaar van nee, tenzij naar ja, mits. Gemeenten en het Rijk ervaren deze omslag nog niet of beperkt. De regierol wordt ten dele ingevuld en verschilt per situatie en de mate van regionale samenwerking. Een aantal geïnterviewden verwacht een grotere rol van de provincies, bijvoorbeeld op het gebied van regie (dwingend waar nodig, vrijer waar het kan), (financiële) ondersteuning en monitoring. Bij de regionale monitoring en landelijke prognoses vanuit de provincies worden veel kanttekeningen geplaatst door met name gemeenten.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de formele rollen en instrumenten van de provincie op de woningmarkt (paragraaf 4.2), op de rol zoals de provincies die zelf ervaren (paragraaf 4.3) en op de rol van de provincie zoals de andere overheden die ervaren (paragraaf 4.4). Dit hoofdstuk sluit af met een 'special' over meten en monitoren (paragraaf 4.5).

4.2 Formele rollen en instrumenten van de provincie op de woningmarkt

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woonegelegenheid 'voorwerp van zorg' is voor de overheid. Het Rijk, de provincies en gemeenten hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De provincies zijn vanuit de Wro verantwoordelijk voor zorgvuldig ruimtegebruik.

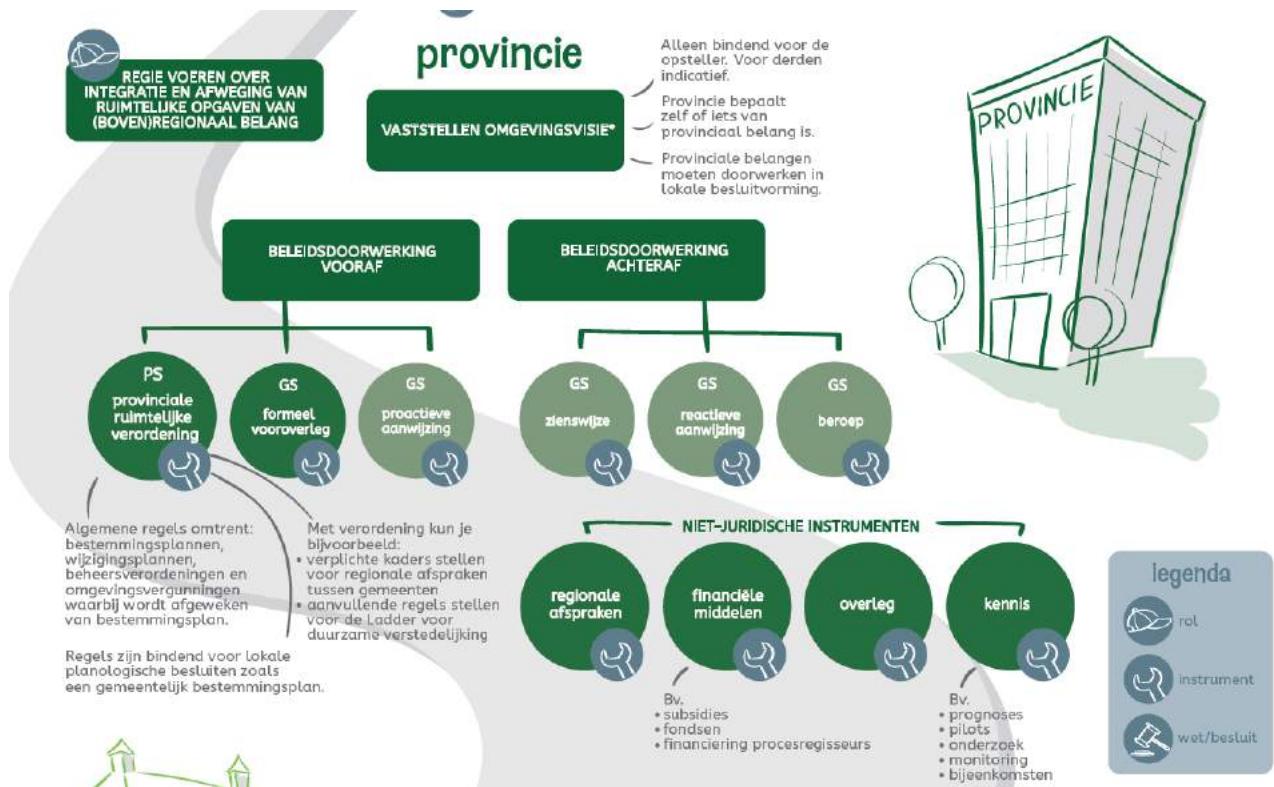
Zorgvuldig ruimtegebruik: samenhang met andere gewenste ontwikkelingen en met behoud landschap

De provincie heeft niet alleen een rol op de woningmarkt maar ook op andere (ruimtelijke) beleidsterreinen. Voorbeelden zijn het stimuleren of behouden van werkgelegenheid en ruimte voor economische activiteiten, het behoud van landschap en groene ruimte rondom steden, de waterhuishouding, de bereikbaarheid (infrastructuur, ov-knooppunten), duurzaamheid (inpassing windmolens, biomassacentrales en zonnevelden, aanpassen van de bestaande woningvoorraad, aardgasvrij bouwen) en zorg. De Ladder voor duurzame verstedelijking verplicht gemeenten om plannen voor verstedelijking (waaronder woningbouw) te onderbouwen vanuit een regionale behoefte. Als deze regionale behoefte aantoonbaar is, moet eerst worden gekeken naar de mogelijkheden in bestaand stedelijk gebied (inbreiding, ook via herstructurering en transformatie). Pas wanneer in bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden zijn om de behoefte op te vangen, kan een uitbreidingslocatie worden ontwikkeld. De provincie beoordeelt gemeentelijke ruimtelijke plannen op basis van deze ladder (de zogenaamde 'laddertoets').

De formele rol van de provincie op de woningmarkt is het voeren van regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Let wel: het gaat hier om het mogelijk maken van ontwikkeling via instrumenten van de ruimtelijke ordening²⁰ en niet om het daadwerkelijk realiseren van woningen. De wijze waarop de provincies invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. De provincies hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking. Schematisch is dit weergegeven in onderstaand deel van de infographic van Rekenkamer Oost-Nederland (figuur 4.1).

Figuur 4.1

Formele rol provincie op de woningmarkt met bijbehorend instrumentarium



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2019): Infographic Bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt

Woningmarkt als provinciaal belang

De provincie stelt in haar Omgevingsvisie vast wat het provinciale belang is als het gaat om de woningmarkt. In de provinciale ruimtelijke verordening legt de provincie vast op welke manier het provinciale belang doorwerkt in lokale planologische besluiten zoals bestemmingsplannen, kan de provincie kaders stellen voor regionale afspraken tussen gemeenten en legt de provincie vast hoe de provincie bestemmingsplannen toetst aan de Ladder van duurzame verstedelijking.

Formele instrumenten

Vanuit haar bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening kan de provincie zelf initiatief nemen ('beleidsdoorwerking vooraf') voor het mogelijk maken van een gewenste ontwikkeling van provinciaal belang door een zogenaamde proactieve aanwijzing te doen richting een gemeente. Dit betekent dat de provincie aan een gemeente de opdracht geeft om een bepaalde bestemming mogelijk te maken in een bepaald gebied. De provincie kan ook 'achteraf' ervoor zorgen dat het provinciale belang voldoende tot uitdrukking komt. Dit betekent dat de provincie reageert op een concept-omgevingsplan

²⁰ Zoals vastgelegd in Wro/Bro (vanaf 1-1-2021 in de Omgevingswet)

van een gemeente door middel van een zienswijze, een reactieve aanwijzing of een beroep. Daarmee vraagt een provincie (of geeft een provincie zelfs opdracht) aan een gemeente om een concept-omgevingsplan aan te passen aan de wensen van de provincie. Uiteindelijk kan een provincie goedkeuring onthouden aan omgevingsplannen en eventueel grenscorrecties of een bestuurlijke herindeling afdwingen om het provinciale belang te realiseren. Op de (werking van de) woningmarkt zelf heeft de provincie geen instrumenten.

Niet-juridische instrumenten

Naast formele instrumenten uit de Wro/Bro heeft de provincie niet-juridische instrumenten tot haar beschikking. Deze zijn: het maken van regionale afspraken, toewijzen van financiële middelen, overleg en kennis. Met deze instrumenten kan een provincie ontwikkelingen stimuleren.

Toekomstige ontwikkelingen wet- en regelgeving

Per 1-1-2021 is de Omgevingswet van kracht. Deze wet vervangt de huidige wetten en regels op het gebied van de ruimtelijke ordening. Provincies moeten per 1-1-2021 een provinciale omgevingsvisie hebben vastgesteld (nu: Streekplan). Provincies (maar ook Waterschappen) kunnen via een projectbesluit het omgevingsplan aanpassen vanwege een provinciaal belang (c.q. waterschapsbelang).

4.3 Eigen rolopvatting provincie

Woningmarkt als provinciaal belang

Alle provincies hebben provinciaal woonbeleid vastgesteld en dit ook opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie (of Streekplan). Met uitzondering van de provincie Flevoland en Zeeland hebben ze het provinciale belang ook opgenomen in de provinciale ruimtelijke verordening. Daarmee kunnen de provincies het provinciaal woonbeleid laten doorwerken in lokale (bestemmings)plannen. Het provinciale belang op de woningmarkt kent verschillende formuleringen en afbakeningen. Uit de interviews komt de volgende bandbreedte naar voren: *(kwalitatief of kwantitatief) evenwicht tussen vraag en aanbod op de (regionale) woningmarkt.*

Provincies stellen ook specifiek woonbeleid vast, met daarin variërend per provincie:

- Afweging verstedelijking versus bescherming waardevolle landschappen;
- Betaalbaarheid woningvoorraad;
- Transformatie- en verduurzamingsopgave bestaande woningvoorraad (duurzaam/circulair/van het gas af/klimaatadaptatie);
- Beschikbaarheid van huisvesting voor speciale doelgroepen zoals statushouders, arbeidsmigranten en mensen met een zorgbehoefte;
- Stimuleren innovatieve woonconcepten (CPO, Flexwonen etc.);
- Verduurzamen bestaande woningvoorraad;
- Vitale binnensteden/transformatie vrijkomend maatschappelijk vastgoed tot woningen;
- Regionale afstemming woningproductie;
- Een goede woonkwaliteit.

Het specifieke provinciale beleid kan aantallen woningen per type bevatten. De locatiekeuze is doorgaans geen onderdeel van provinciaal beleid.

De meeste provincies (met uitzondering van de provincie Flevoland en Zeeland) geven in de interviews aan dat ze regie voeren op de woningmarkt. Daarbij is een omslag zichtbaar van regie voeren op *het tegengaan van overproductie van woningen en het behouden van landschap* naar woningbouwproductie

stimuleren en woningen buiten bestaand stedelijk gebied (onder voorwaarden) toestaan. Provincies met een tekort aan woningen sturen vaker dan voorheen aan op 130 procent (bestemmings-)plancapaciteit voor nieuwe woningen vanuit de ervaring dat niet alle plannen tot uitvoering zullen komen in de beoogde periode. In krimpgebieden vindt een omslag plaats naar het afschalen van ongewenste plancapaciteit.

Formele instrumenten

De formele instrumenten (proactieve aanwijzing, zienswijzen, reactieve aanwijzing en beroep) die de provincie kan inzetten, worden in de praktijk zelden en alleen als uiterst redmiddel ingezet. De provincies ervaren deze instrumenten als te zwaar. Er zijn provincies die in specifieke situaties richting gemeenten benoemen dat ze de formele instrumenten *zouden kunnen inzetten*, als stok achter de deur. De provinciale ruimtelijke verordening wordt ingezet als een juridisch vangnet voor de bestuurlijke afspraken en geeft de waarborg dat de opgetelde gemeentelijke plannen passen binnen de regionale afspraken. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het inzetten van de formele instrumenten de bestuurlijke verhoudingen onder druk kan zetten. Daarbij is er geen garantie dat de gewenste ontwikkeling na het inzetten van een formeel instrument ook daadwerkelijk tot stand komt. Sterker nog: er bestaat de vrees dat er onvoldoende steun zou zijn (bijvoorbeeld in de Tweede Kamer of bij de minister) voor het inzetten van een formeel instrument, waardoor een provincie teruggefloten kan worden.

Informele instrumenten

De provincies in deze verkenning kiezen veelal voor afstemming aan de voorkant, door middel van partnerschap, stimuleren, faciliteren en kennisdelen. De informele instrumenten worden op verschillende manieren aangeduid. Er zijn drie clusters van instrumenten:

Figuur 4.2

Type informele instrumenten die de provincies inzetten: agenderen, stimuleren en mede mogelijk maken ('kennis-handen-centen')



Provincies agenderen de opgave op de woningmarkt (en in sommige gebieden de specifieke transformatieopgave als gevolg van krimp) en houden het onder de aandacht door middel van regionale bevolkings- en huishoudensprognoses, regionale woningbouwafspraken en de monitoring daarvan. Ze

omschrijven zichzelf als kennisinstelling. Ze ontwikkelen (al dan niet op verzoek van gemeenten) kennis op deelterreinen (particulier opdrachtgeverschap, transformatie maatschappelijk vastgoed, vakantieparken et cetera) en algemene kennis door middel van bijvoorbeeld woningmarktanalyses. De informatie stellen ze ter beschikking aan de gemeente. De meeste provincies sturen via bevolkings- en huishoudensprognoses op de inhoud (kwalitatief en kwantitatief) van de regionale woningbouwprogramma's. Provincies zien zichzelf daarnaast als verbinder/ondersteuner van gemeenten op het gebied van de uitvoering. Met handreikingen, inzet van netwerken, procesmiddelen en soms ook capaciteit ('handjes') voor specifieke opgaven proberen provincies de uitvoering te stimuleren en te versnellen. In sommige gevallen maken provincies ontwikkelingen mede mogelijk door middel van partnerschappen (bijvoorbeeld PPS), cofinanciering van de onrendabele top van projecten en subsidies voor bepaalde programma's. In krimpgebieden kan het gaan om slooppremies voor verkrotte woningen, in schaarstegebieden kan het gaan om subsidie voor het transformeren van (maatschappelijk) vastgoed tot woningen. Vooral in (rijkere) provincies met een regionale ontwikkelingsmaatschappij komt dit vaker voor.

Naast bovengenoemde informele instrumenten zijn er ook provincies die Woon- en/of Regiodeals medeondertekend hebben. Binnen die deals hebben ze soms specifieke rollen (bijvoorbeeld monitoring).

4.4 Ervaren rolopvatting provincie door Rijk en gemeenten

In deze paragraaf komt aan de orde hoe betrokkenen bij het Rijk en de gemeenten aankijken tegen de formele en informele rol die de provincie heeft en inneemt op de woningmarkt.

Woningmarkt als provinciaal belang

Tijdens de economische crisis was er volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het Rijk en gemeenten weinig belangstelling of noodzaak voor provinciaal woonbeleid. Tegenwoordig zien zij dat provincies Wonen vaker als een provinciaal belang benoemen. Geïnterviewden zien een duidelijke omslag, door de grote woningtekorten en de complexe (transformatie- en nieuwbouw) opgave die ook door provincies als belangrijk worden ervaren en die in de nieuwe coalitieakkoorden ook méér prioriteit hebben gekregen dan in voorgaande akkoorden. Ze zijn ook deelgenoot geworden bij Regio- en Woondeals. Diverse geïnterviewden ervaren niet dat de provincies sturen op het realiseren van voldoende aantallen woningen, eerder op het voorkomen van een overaanbod. De omslag die provincies zeggen te hebben gemaakt (van sturen op maximale aantallen woningen naar stimuleren en sturen op kwaliteit), wordt (nog) niet herkend door alle betrokkenen bij Rijk en gemeenten. Geïnterviewden bij gemeenten zouden willen dat provincies zich samen met het Rijk méér zouden bezighouden met de randvoorwaarden voor het realiseren van woningen: goede bereikbaarheid en OV-verbindingen. Er zijn geïnterviewden die aangeven dat de opeenvolgende frequentie van verkiezingen (iedere vier jaar kan zowel landelijk als provinciaal als gemeentelijk het beleid veranderen) de continuïteit onder druk zetten. Rijk en provincie zouden volgens hen bij uitstek de lange termijn moeten bewaken en daarmee een grotere en stabielere rol moeten spelen.

Formele instrumenten

Volgens diverse geïnterviewden bij Rijk en gemeenten is de formele rol van de provincie niet groot en ook niet duidelijk of scherp vastgelegd. Bij de decentralisatie van RO en Wonen is aan provincies als afwegingskader de Ladder van duurzame verstedelijking meegegeven. De provincies hebben vergeleken met andere beleidsterreinen weinig instrumenten of capaciteit ingezet op wonen. Niet iedere provincie heeft Wonen als provinciaal belang benoemd in de Verordening ruimte. Behalve het vooroverleg worden de formele RO-instrumenten (zienswijze, beroep, proactieve of reactieve aanwijzing) ingezet. De meeste provincies sturen volgens betrokkenen bij het Rijk en de gemeenten via bevolkings- en

huishoudensprognoses op de inhoud van de regionale woningbouwprogramma's. In enkele interviews kwam naar voren dat een provincie succesvol heeft geïntervenieerd bij de vaststelling van een regionaal woningbouwprogramma omdat twee gemeenten daarin niet voldeden aan de bestuurlijke afspraken over sociale huurwoningen. Het gevolg is dat deze gemeenten op basis van hun gemeentelijke woningbouwprogramma geen toestemming krijgen voor omgevingsplanwijzigingen totdat het regionale woningbouwprogramma in lijn is met de eerder gemaakte afspraken. Een heel zwaar middel is een Inpassingsplan (proactieve aanwijzing). Dat kan zowel het Rijk als de provincie doen. Dit wordt ook door betrokkenen bij het Rijk als de gemeenten als een uiterst redmiddel gezien, dat in de praktijk (liever) niet wordt ingezet. Het inzetten van formele instrumenten is volgens sommige geïnterviewden (deels) afhankelijk van de politieke signatuur van de provincie.

Een geïnterviewde heeft ervaren dat het ontbreken van Wonen als provinciaal belang in de Verordening ruimte leidt tot succesvolle civielrechtelijke procedures: bestuursrechtelijk staat het de gemeente vrij om ander beleid te maken en ruimtelijke plannen te wijzigen (voorzienbaarheid), civielrechtelijk is de gemeente gehouden aan de gemaakte uitvoeringsafspraken met marktpartijen omdat de beleidswijziging niet van bovenaf afgedwongen is (geen verticale werking van beleid). Het risico op claims ligt daarmee uitsluitend bij de gemeente.

Informele instrumenten

De rol die de provincies oppakken verschilt, maar zit vaak in het overleg/partnerschap. De regierol op het terrein van woning(bouw)beleid is niet in alle provincies even groot en wordt in verschillende provincies zeker niet maximaal ingevuld. De omvang van de regierol is volgens geïnterviewden bij het Rijk en de gemeenten mede afhankelijk van de politiek-bestuurlijke context (de politieke kleur van PS/GS en het krachtenveld met middelgrote gemeenten die doorgaans méér capaciteit hebben dan de provincie op het gebied van wonen). Daarnaast is de rol die de provincie inneemt mede afhankelijk van de mate van regionale samenwerking. De informele instrumenten die de provincie inzet worden over het algemeen gewaardeerd door gemeenten maar worden (naar het oordeel van gemeenten) niet overal even sterk ingezet. De ontwikkeling die geïnterviewden zien bij de provincie is:

- Imago: voorheen vertragend/op de rem/strak sturen op contingenten, nu (iets) meer loslaten en erop koersen dat gemeenten, als het gaat om harde en zachte plannen voor woningbouw, een plancapaciteit hebben van 130 procent van de woningen die ze willen bouwen (vanuit de ervaring dat in de praktijk niet alles (tijdig) wordt gerealiseerd);
- Houding: meer aandacht voor het oplossen van knelpunten en meer samenwerking met andere overheden;
- Inhoud: voorheen uitsluitend sturen op aantallen, nu zoeken naar ruimte voor bouwen voor een speciale doelgroep/niches.

Een aantal geïnterviewden bij zowel het Rijk als de gemeenten verwacht meer van de provincie:

- Vaker opstellen als scheidsrechter, afdwinger van besluiten en toezichthouder bij (regionale) woningbouwprogramma's. De medeondertekening van de Woondeals heeft er naar het oordeel van sommige geïnterviewden voor gezorgd dat provincie een extra instrument in handen heeft om als scheidsrechter te kunnen optreden en minder een 'tandeloze tijger' is;
- Bijdragen aan de onrendabele top bij binnenstedelijke transformatiegebieden;
- Betere en actuelere monitoring;
- Meer middelen verstrekken bij de ingewikkelde opdracht bij de uitvoering van huisvesting van statushouders, woonwagenbewoners, arbeidsmigranten en specifieke doelgroepen met een ambulante zorgbehoefte;
- Bijdragen aan oplossen infrastructuurle knelpunten;

- Minder micromanagen op specifieke locaties waar gemeenten vanuit de lokale democratie zeggenschap hebben. Gemeenten met kleinere bouwplannen met gering bovenlokaal belang ervaren soms gedetailleerde bemoeienis van de provincie;
- Minder focussen op tegengaan overcapaciteit voor bouwplannen.

4.5 Special: meten en monitoren

Een belangrijke taak die provincies voor zichzelf zien, is het maken van regionale bevolkings- en huishoudensprognoses, die samen met de regio's vertalen naar regionale woningbouwprogramma's, daarop toetsen bij nieuwe omgevingsplannen en de voortgang monitoren van het aantal gerealiseerde woningen. Deze rol wordt door geïnterviewden bij Rijk en gemeenten onderkend en gewaardeerd. Er worden diverse kanttekeningen geplaatst bij de landelijke prognosemodellen die de provincies gebruiken en de regionale monitoring:

Genoemde kanttekeningen bij de landelijke prognoses

- De landelijke prognosemodellen hebben geen goede voorspellende waarde voor groeigemeenten;
- De landelijke prognosemodellen houden onvoldoende rekening met immigratie;
- De aantallen in de landelijke prognoses zijn te absoluut. Er is behoefte aan bandbreedtes;
- Landelijke prognosemodellen houden geen rekening met lokaal beleid op speciale doelgroepen (bijvoorbeeld kenniswerkers rondom een universiteit);
- Het hanteren van meerdere prognosemodellen is moeilijk uitlegbaar aan de gemeenteraad.

De landelijke prognosemodellen zijn input voor de provinciale en regionale prognoses. Op provinciaal en regionaal niveau worden verfijningen aangebracht die bovengenoemde bezwaren verminderen maar niet opheffen.

Kanttekeningen bij de regionale monitoring

- De definities zijn niet eenduidig. Belangrijke indicatoren als harde plancapaciteit, zachte plancapaciteit en gerealiseerde woning/start bouw worden verschillend geïnterpreteerd;
- De beschikbaarheid van gegevens is vertraagd. Monitoring geeft altijd een beeld van het verleden;
- Marktinformatie en informatie over (gewenste) kwaliteit van de woningvoorraad ontbreekt vaak;
- De informatie in de monitors bieden niet altijd de benodigde informatie voor een laddertoets c.q. juridische procedure;
- Gemeenten, regio's en provincies ontwikkelen individueel software om te kunnen monitoren;
- Systemen sluiten niet op elkaar aan;
- Het is tijdrovend en afhankelijk van projectleiders om de juiste gegevens boven tafel te krijgen;
- Niet alle betrokkenen kunnen of willen transparant zijn, de informatie kan gevoelig zijn;
- De monitoringgegevens zijn hierdoor van mindere kwaliteit.

In een aantal interviews is de systematiek van adaptief programmeren²¹ benoemd als een goede ontwikkeling.

²¹ <https://www.platform31.nl/nieuws/leerkring-adaptief-programmeren-voor-provincies-en-gemeenten>

5

HOOFDSTUK

Formele rollen en rolopvatting van de gemeente op de woningmarkt



5. Formele rollen en (ervaren) rolopvatting van de gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. Dit doet zij door beleid te maken, de woningbouwprogrammering af te stemmen met (markt)partijen en dit te vertalen naar bestemmingsplannen. Corporaties en marktpartijen realiseren binnen de kaders van de ruimtelijke plannen woningen in de door de gemeente aangewezen gebieden en in de door de gemeente gewenste vorm en kwaliteit. Wonen staat hoog op de agenda bij gemeenten. Gemeenten omschrijven zichzelf als de trekker van het ontwikkelproces. Dit doen zij door te onderhandelen, te lobbyen, te meten en te monitoren en zelf instrumenten te ontwikkelen. Het behalen van de beoogde woningbouwproductie is bij de meeste gemeenten (nog) niet in zicht. De gemeenten ervaren het als een inspanningsverplichting. De gemeenten geven aan capaciteitsproblemen te hebben. Ook de complexiteit van de opgave is een belemmering. Dit geldt sterk voor kleinere gemeenten en voor krimpgemeenten. Daarnaast ervaren gemeenten zonder Woondeal een tekort aan aandacht, ondersteuning of (financiële) middelen vanuit het Rijk. Provincies en het Rijk erkennen de complexiteit, de capaciteitsproblemen en het gebrek aan financiële middelen bij gemeenten. De rol van regio wordt zowel positief (meer snelheid en betere verdeling) als negatief (democratische legitimatie, complexe besluitvorming, inzet ambtelijke capaciteit en aansluiting woningmarktregio) ervaren. De rol van woningcorporaties is de laatste jaren kleiner geworden. Maatregelen als de verhuurderheffing hebben volgens de geïnterviewden de slagkracht van de corporaties verminderd, wat de bouwproductie van betaalbare woningen heeft beïnvloed.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de formele rollen en instrumenten van de gemeente op de woningmarkt (paragraaf 5.2), op de rol zoals de gemeenten die zelf ervaren (paragraaf 5.3) en op de rol van de gemeenten zoals de andere overheden die ervaren (paragraaf 5.4). Dit hoofdstuk sluit af met een 'special' over de positie van regio's (paragraaf 5.5) en een 'special' over de positie van corporaties (paragraaf 5.6).

5.2 Formele rollen en instrumenten van de gemeente op de woningmarkt

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' is voor de overheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende woningen en bedrijvenlocaties in de gemeente. Het bestemmingsplan (vanaf 1-1-2021 omgevingsplan) is daarvoor het belangrijkste instrument. De formele rol en formele instrumenten zijn schematisch weergegeven in onderstaand deel van de infographic van Rekenkamer Oost-Nederland (figuur 5.1).

Formele rol

De formele rol van de gemeente is de lokale afstemming van de woningbouwprogrammering en uitvoering geven aan de woningbouwprogramma's. Dit betekent *niet* dat gemeenten zelf woningen bouwen.

Formele instrumenten

De gemeente heeft vanuit de Wro een belangrijke taak in het maken van bestemmingsplannen (omgevingsplannen) op basis waarvan het mogelijk wordt om woningen te bouwen. Op basis van de Woningwet heeft de gemeente via prestatieafspraken met corporaties en huurdersorganisaties invloed op de ontwikkeling van de sociale huurvoorraad (nieuwbouw, verkoop, transformatie). Als de gemeente de

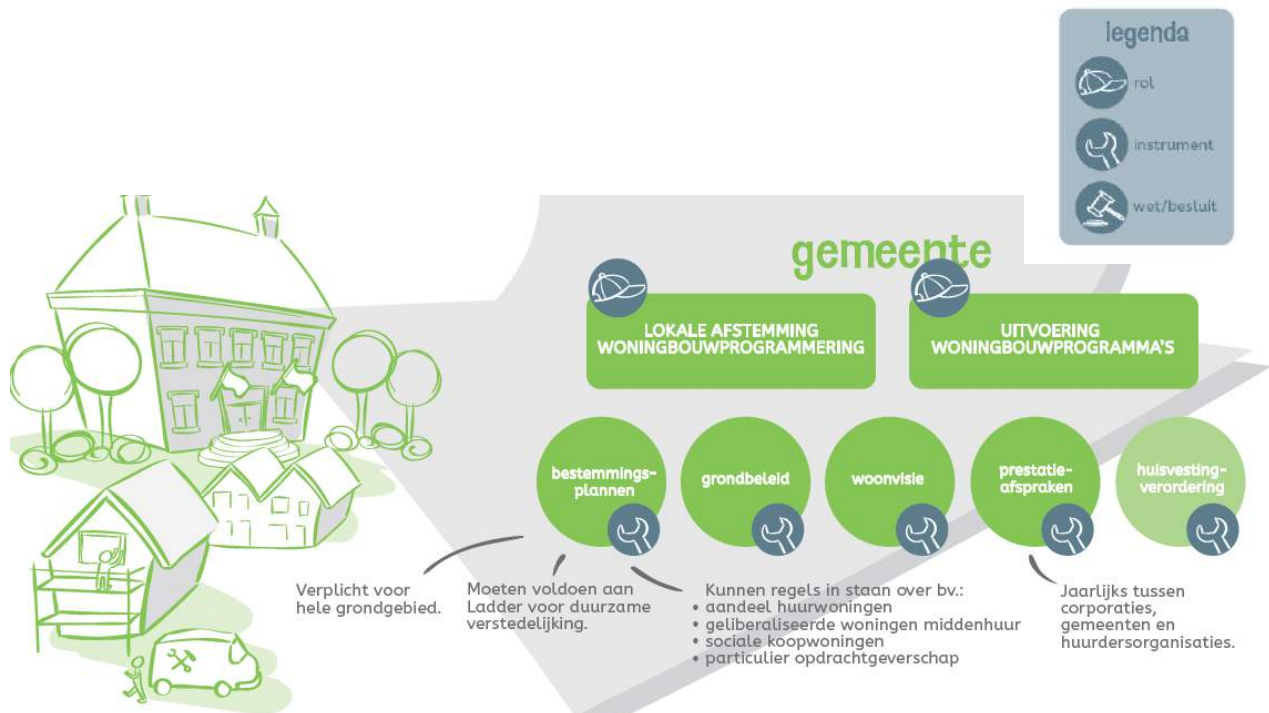
grond zelf in eigendom heeft, kan ze via haar grondbeleid méér sturen dan wanneer de grond in handen is van bijvoorbeeld een projectontwikkelaar.

Informele instrumenten

In tegenstelling tot bij provincies benoemt de infographic geen informele instrumenten van de gemeente op de woningmarkt. Die zijn er uiteraard wel en komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Figuur 5.1

Formele rol gemeenten op de woningmarkt met bijbehorend instrumentarium



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland (2019): Infographic Bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt

5.3 Eigen rolopvatting gemeenten

Uit de interviews komt een beeld naar voren van een rolopvatting en instrumenten die grotendeels aansluit bij bovenstaande infographic van Rekenkamer Oost-Nederland. De geïnterviewden benoemen méér instrumenten (formeel en informeel) dan die zijn opgenomen in de infographic. Ze omschrijven hun rol voornamelijk als: initiëren, mogelijk maken, faciliteren, prioriteren et cetera.

Eigen rolopvatting

Bij alle geïnterviewde gemeenten is Wonen één van de belangrijkste beleidsonderwerpen. Het hoofddoel voor veel gemeenten is voldoende betaalbare woningen in een inclusieve stad. Alle gemeenten ervaren een grote druk op de woningmarkt, vooral in het betaalbare segment en een grote opgave als het gaat om het verduurzamen van de bestaande voorraad. Gemeenten in krimpgebieden geven aan dat de opgave bij hen ook groot is en dat er ook bij hen een tekort is aan betaalbare woningen die verhuisketens (van ouderen) op gang brengen, zodat er eengezinswoningen beschikbaar komen voor starters. Verschillende gemeenten benadrukken het belang van de afstemming tussen de (aanpak van de) bestaande voorraad en de toevoeging van woningen. Dit moet complementair aan elkaar plaatsvinden. Gemeenten maken een vertaalslag van de lokale woningbehoefte naar de daadwerkelijke

bouw van woningen. Ze zijn de trekker van het ontwikkelproces maar niet de daadwerkelijke bouwer. In toenemende mate is de benodigde grond in handen van ontwikkelaars en niet van gemeenten zelf. Gemeenten stellen kaders (waar moet een woningbouwprogramma aan voldoen) en toetsen (voldoet het plan van een corporatie of ontwikkelaar aan de kaders van het beleid en aan de bestemmingsplannen). Als het doel wordt gedefinieerd als het behalen van de beoogde woningproductie van 75.000 per jaar, dan is dat - op een aantal regio's/gemeenten na - volgens diverse geïnterviewden (nog) niet in zicht. Diverse geïnterviewden vinden de (regionale) opgave te groot en betwijfelen de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid op de kortere of de langere termijn. Een geïnterviewde beschrijft het doel als: "*de realisatie dichterbij brengen*". Een ander zegt dat de aantallen wel gehaald zullen worden, maar dat niet zeker is wanneer, wat feitelijk betekent dat zij verwachten dat in hun regio de doelstelling niet (jaarlijks) gehaald zal worden (of althans: niet de gewenste woningen op de gewenste plek in het gewenste jaar). De gemeente Amsterdam bijvoorbeeld bouwt in 2018 en 2019 méér woningen dan geraamd maar maakt zich zorgen om de betaalbare woningen, waarvan de productie achterblijft²².

Formele instrumenten

Gemeenten maken lokaal beleid op het gebied van Wonen en Ruimtelijke ordening. Hiervoor hebben zij instrumenten uit de Wro (straks: Omgevingswet). In de Structuurvisie (straks: Omgevingsvisie) kijkt de gemeente een langere periode (zo'n 20 jaar) vooruit op het gebied van ruimtelijke ordening. Op basis hiervan stelt de gemeente ruimtelijke plannen, woningbouwprogramma's en een woonvisie vast. Een woonvisie is het instrument van gemeenten om de prestatieplannen van corporaties te toetsen en daarmee sturing te geven aan de inzet en prestaties van woningcorporaties. Daarnaast kan een gemeente kaderstellende of richtinggevende visies ontwikkelen op bijvoorbeeld binnenstedelijk bouwen, hoogbouw, woon-zorgcombinaties, duurzaamheidsbeleid et cetera. Ook wijzen gemeenten toekomstige uitleggebieden aan (zachte plannen) in overleg met provincie en regiogemeenten.

Gemeenten stellen bestemmingsplannen op waarmee gewenste ontwikkelingen mogelijk worden. In de bestemmingsplannen kunnen ze aspecten uit het woonbeleid opnemen, zoals het aandeel (sociale) huurwoningen, aardgasvrij bouwen, klimaatadaptatie, parkeernormen et cetera. De ruimtelijke plannen zijn de basis voor corporaties en marktpartijen om woningen te realiseren in door de gemeente aangewezen gebieden, in de door de gemeente gewenste vorm en kwaliteit. Gemeenten geven dus aan corporaties en ontwikkelaars een ontwikkelkader mee en toetsen daaraan bij de vergunningaanvraag. De mate waarin dit kader aan ontwikkelende partijen wordt meegegeven verschilt per gemeente.

Aanvullende formele instrumenten die gemeenten noemen in de interviews:

- Huisvestingsverordening (voorwaarden voor de toewijzing van schaarse huurwoningen, bewoningsplicht, doorverkoopbeperkingen, maximale grens koopwoningen);
- Urgentieverordening (wie kan in aanmerking komen voor voorrang bij de toewijzing van schaarse huurwoningen);
- Experimentaanvragen via de Crisis- en Herstelwet of via de Woondeals. De ervaringen die de betrokkenen hebben met Crisis- en Herstelwet zijn niet onverdeeld positief. De knelpunten zijn niet verder uitgediept in de interviews.

Informele instrumenten

De infographic van Rekenkamer Oost-Nederland (zie paragraaf 5.2) bevat geen informele instrumenten voor gemeenten. Uit de interviews komen wel informele instrumenten van gemeenten naar voren:

- Onderhandelen: trajecten duren lang, er is een juridisch spanningsveld met grondeigenaren, speculanten en ontwikkelaars. Het gemeentelijke beleid bevat voor ontwikkelaars complexe

²² <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/ontwikkeling/bouwen/bouw-nieuwe-woningen-volle-gang/>

voorwaarden die verder gaan dan het Bouwbesluit. Dit brengt gemeenten/wethouders in de positie van onderhandelaar;

- Lobbyen: gemeenten (al dan niet in regionaal verband) pleiten voor aanleg van infrastructuur (bijvoorbeeld via BO MIRT), voor aanpassing van wettelijke instrumenten (bijvoorbeeld via Woondeals), nemen deel aan experimenten in het kader van de Omgevingswet of de Woondeals, met het oog op het beïnvloeden van besluiten van provincie en Rijk. Sommige gemeenten 'schaken op meerdere borden';
- Meten en monitoring: sommige gemeenten maken eigen huishoudens- en bevolkingsprognoses, verschillende gemeenten monitoren zelf de woningbouwproductie. Hiervoor ontwikkelen ze eigen systemen. In sommige gemeenten staat de monitoring in de kinderschoenen, in andere gemeenten is een vaste systematiek ontwikkeld. Bij nieuwbouw is overprogrammering niet ongebruikelijk en volgens gemeenten zelfs wenselijk, omdat er altijd sprake is van vertragingen en planaanpassing, wat tot planuitval van nieuwbouwprojecten kan leiden;
- Gemeenten ontwikkelen eigen instrumenten, bijvoorbeeld een Toetsingskader voor ontwikkelinitiatieven, bijvoorbeeld op basis van het aandeel sociale huur en andere gemeentespecifieke vereisten;
- Sommige gemeenten en regio's werken met een eigen expertteam of aanjaagteam.

Veel gemeenten geven aan dat ze te weinig capaciteit hebben om de complexe opgaven te realiseren. Eén van de grootste belemmeringen voor gemeenten is dat het zorgdragen voor voldoende woonruimte niet het enige belang is voor een gemeente. Uitgangspunten van leefbaarheid, bereikbaarheid, betaalbaarheid en energie/klimaat zorgen voor vertraging van (grootschalige) bouwplannen doordat het moeilijk is om alle uitgangspunten met elkaar te verenigen. De grotere gemeenten geven aan dat dit nog sterker speelt voor kleinere gemeenten maar ook voor henzelf ("*het piept en het kraakt*"). Kleinere gemeenten hebben het gevoel dat ze niet in aanmerking komen voor Woondeals, ondersteuning, versnellingskamers et cetera. Een goede band opbouwen met het Rijk kost een wethouder tijd. Het kost veel tijd en energie (en onderzoek/advies) om op de agenda van het Rijk te komen. Alleen de gemeenten die daarin goed kunnen lobbyen (al dan niet via de politieke lijn) en de juiste wegen weten te bewandelen, komen op de agenda en weten middelen en instrumentarium los te krijgen. Een gemeente omschreef dit als een constante strijd die veel capaciteit vraagt, zonder garantie dat middelen en aandacht op de plekken terecht komt die ook de grootste noodzaak kennen. Deze gemeente geeft aan dat er heldere kaders ontbreken waar pilots aan moeten voldoen, en het voelt alsof men het project 'sexy' moet maken om aandacht te krijgen en op de agenda te komen/blijven.

5.4 Ervaren rolopvatting door Rijk en provincies

In deze paragraaf staat hoe betrokkenen bij Rijk en provincies aankijken tegen de rol die de gemeenten hebben en innemen op de woningmarkt.

Ervaren rol

De geïnterviewden van het Rijk en de provincies benadrukken dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor regie op de woningbouw/ volkshuisvesting in hun gebied. Gemeenten zorgen voor afstemming tussen aanbod van en vraag naar woningen (ook kwalitatief) en maken hierover in het kader van het gemeentelijk woonplan o.a. prestatieafspraken met corporaties en ontwikkelaars. Ze zien bij de meeste gemeenten dat Wonen prominent op de bestuurlijke agenda staat. Ook zien ze dat bij de gemeenten de wil aanwezig is om beleid te maken en woningen te realiseren. De mate waarin gemeenten kaders stellen is mede afhankelijk van politieke samenstelling van het College/gemeenteraad. De mate van pro-

activiteit, als trekker van het ontwikkelproces, is mede afhankelijk van de gemeentelijke grondpositie (gemeenten die de grond zelf in handen hebben, kunnen meer sturen en initiëren).

Formele en informele instrumenten

Diverse geïnterviewden bij zowel Rijk als provincie geven aan dat gemeenten onvoldoende ambtelijke capaciteit en financiële middelen hebben om de complexe trajecten voortvarend aan te pakken. Dit speelt zeker bij kleinere gemeenten, maar ook bij grotere gemeenten. Een enkele gemeente heeft volgens de geïnterviewden bij andere overheidslagen de (bewuste of onbewuste) neiging om voortdurend nieuwe plannen te ontwikkelen en te weinig oog te hebben voor het daadwerkelijk (laten) uitvoeren van die plannen. Dit geldt zeker niet voor alle gemeenten; de algemene constatering is dat de beleidsmatige uitgangspunten en de marktsituatie dermate complex zijn dat het voor gemeenten heel ingewikkeld is om met de huidige instrumenten en middelen te zorgen dat er tijdig de gewenste woningen worden gebouwd. De bouwopgave is voor een gemiddelde gemeente te omvangrijk en te complex, naar de observatie van veel geïnterviewden. Kleinere gemeenten en krimpgemeenten ervaren vooral problemen in capaciteit (fte en expertise), maar ook voor grotere gemeenten is het lastig om de juiste mensen aan te trekken en vast te houden in de krappe arbeidsmarkt voor deze functies.

5.5 Special: de positie van regio's

Regio's vormen in enkele provincies een tussenniveau om kwantitatieve en kwalitatieve afspraken te maken over de woningbouwopgave. Het voordeel dat genoemd wordt *bij goed functioneren van de regionale samenwerking* is dat er sneller afstemming wordt gevonden tussen de gemeenten, en er daarmee een betere verdeling ontstaat van lasten en lusten tussen de gemeenten. De regio vormt echter vaak ook een 'democratisch gat', waarbij de politiek van de deelnemende gemeenten soms het gevoel heeft buitenspel te staan. Die politieke afwezigheid heeft daarmee voor- (snelheid) en nadelen (democratische legitimatie). Of zoals een geïnterviewde het verwoordt: "*er zijn inmiddels allerlei visies en rapporten (...). Voor raadsleden en bestuurders is het niet meer te volgen*".

In deze verkenning zijn verschillende vormen van regionale samenwerkingen de revue gepasseerd (van zeer licht tot geformaliseerd en ondersteund door een professionele uitvoeringsorganisatie zoals de MRA-regio). Tot 2015 waren er de zogenaamde WGR-plus-regio's²³, waarin sprake was van besluitvorming bij meerderheid. Door de afschaffing van de WGR-plus-regeling is er nu een lichtere vorm van regionale samenwerking. Besluiten kunnen alleen met instemming van alle colleges of gemeenteraden in de regio genomen worden. Uit de interviews komt naar voren dat dit de besluitvorming lastiger maakt dan voorheen. Er ontstaan gemeentelijke biedingen en onderhandelingen. Overigens zijn er ook gemeenten die wel positief zijn over de lichtere samenwerking in de regio. Een blauwdruk voor de ideale vorm van regionale samenwerking is niet naar voren gekomen uit deze verkenning. Wel is duidelijk dat er één partij moet opstaan die alle neuzen dezelfde kant op krijgt. Dit kan de Rijksoverheid zijn (met de Woondeal), de provincie of een (centrum)gemeente. Zodra de afspraken helder zijn en gedragen worden, lijken de regio's een omslag te kunnen maken van praten naar uitvoeren.

Betrokkenen bij gemeenten ervaren een groeiend knelpunt in de ambtelijke (gemeentelijke) inzet op regionale samenwerking. Ambtenaren dienen meerdere bestuurders en meerdere leidinggevenden. Het beter stroomlijnen van de regionale samenwerking kan de slagkracht vergroten. Dit vereist het overhevelen van gemeentelijke taken (en besluitvorming daarover) naar regio's.

Een andere belemmering bij regionale samenwerking is dat bestuurlijke regio's niet altijd aansluiten bij woningmarktregio's. Dit versterkt de praktijk dat gemeenten (naast de regionale samenwerking)

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/intergemeentelijke-samenwerking>

rechtstreekse contacten hebben met provincie en/of het Rijk. Ze schaken op meerdere borden en zoeken tijdelijke coalities. Een aantal regio's heeft eigen instrumenten voor meten en monitoren van de plancapaciteit en de realisatie van woningen (naast de provinciale instrumenten). Deze instrumenten worden in sommige regio's samen met de marktpartijen ontwikkeld en geactualiseerd.

5.6 Special: de positie van corporaties

Corporaties zijn van oudsher een belangrijke speler bij het voorzien in voldoende sociale huurwoningen in Nederland. Sinds de wijziging van de Woningwet 2015 mogen corporaties alleen sociale huurwoningen bouwen voor de laagste inkomensgroepen en specifieke doelgroepen (de doelgroep van beleid, ofwel DAEB) en geen commerciële bouwinitiatieven meer ontwikkelen (niet-DAEB). Hiervoor zijn inkomensgrenzen, de passendheidstoets en diverse heffingen en belastingen ingevoerd. Dat heeft invloed op de bouwproductie, zoals blijkt uit onderstaande figuur.

Figuur 5.2

Aantal gerealiseerde (dVi) en gepland (dPi) nieuwbouwwoningen en de realisatiegraad, 2015-2018



Bron: Aedes-benchmark 2019²⁴

Uit de figuur blijkt dat de realisatiegraad van nieuwbouwwoningen door corporaties in vier jaar tijd van 75 procent naar 58 procent is gedaald. Ook in absolute aantallen is het aantal nieuwbouwwoningen van corporaties gedaald. Uit onderzoek van corporatiekoepel Aedes²⁵ blijkt dat de stijgende bouwkosten de grootste belemmering zijn. Daarnaast zijn er volgens Aedes onvoldoende bouwlocaties en geven gemeenten niet altijd genoeg prioriteit aan sociale huurwoningen. Projecten voor sociale huurwoningen zijn ook niet altijd financieel haalbaar. De gegevens die corporaties hebben aangeleverd betreffen de in 2018 gerealiseerde woningen, waarvoor de planvorming, vergunningverlening en prijsafspraken veelal in de twee tot drie jaar daarvoor hebben plaatsgevonden.

²⁴ https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/620ffd480af237f1/original/Aedes-benchmark_2019_online.pdf

²⁵ https://dkvwg750av2j6.cloudfront.net/m/620ffd480af237f1/original/Aedes-benchmark_2019_online.pdf

Op 31 jan 2020 heeft de Minister de 'Staat van de corporatiesector' naar de Tweede Kamer toegezonden. Een conclusie daarin is dat de corporatiesector (breed) voldoende financiële middelen heeft om de gewenste plannen en projecten te realiseren. Uit de interviews ontstaat een ander beeld. Bijna alle geïnterviewden bij gemeenten en provincies geven aan dat de verhuurderheffing een flinke slag heeft toegebracht aan de investeringscapaciteit van corporaties, waarbij de recent ingevoerde vennootschapsbelasting en de ATAD-regeling voor corporaties dit hebben versterkt. Daartegenover staat dat er naar het oordeel van geïnterviewden beperkte bedragen worden 'teruggegeven' in de vorm van subsidies en kortingen op de heffing. Veel geïnterviewden noemen dit een waardevolle bijdrage maar netto is er volgens hen een tekort: het teruggeven of verminderen van de heffing gaat niet in mindering op het totaal, dus corporaties zonder korting ontvangen een hogere aanslag. Ook heeft het in kleine delen herverdelen van het geld, vaak tijdelijk, niet het multiplier-effect dat het zou hebben als dit bedrag bij de corporaties was gelaten. In nagenoeg alle interviews kwam het afschaffen van de verhuurderheffing aan de orde als knelpunt. Er zijn suggesties gedaan om de corporatiesector samen met het Rijk een herverdelingsmodel te laten ontwikkelen, waarbij draagkrachtiger corporaties zonder grote transformatieopgave deze investeringen kunnen inzetten in gebieden waar dit wel nodig is. Of om de verhuurderheffing niet in de schatkist te laten vloeien maar via het ministerie van BZK in z'n geheel in te zetten op de woningmarkt. Een aantal geïnterviewden pleit (in de interviews maar ook officieel) voor totale opheffing van de verhuurderheffing omdat het geld volgens hen hard nodig is voor de transformatie- en krimp-opgave.

Uit de interviews komt ook naar voren dat er een groot verschil is tussen corporaties, zowel in omvang en courantheid van het bezit als naar financiële draagkracht. Niet elke corporatie is even draagkrachtig om de gevraagde opgave voor haar rekening te nemen. Samenvoegen van corporaties zou een deel van de oplossing kunnen bieden, zoals de fusie van 24 corporaties in Rotterdam tot vier grote corporaties en enkele kleinere laat zien, aldus een geïnterviewde. Het instrument WOM²⁶ dat in het leven geroepen is om corporaties bij wijkontwikkeling de lusten en lasten te laten verdelen, wordt in de praktijk nauwelijks ingezet. Het instrument heeft volgens geïnterviewden te veel haken en ogen.

²⁶ <https://www.rvo.nl/initiatieven/krimpinstrumenten/wijkontwikkelingsmaatschappij-wom>

6

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen



6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Het hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen:

- Is er overeenstemming over het doel en hoe waarschijnlijk is het dat het geformuleerde doel gehaald wordt? (paragraaf 6.2)
- Hoe is de interbestuurlijke rolverdeling, hoe is de eigen rolinvulling en in welke mate draagt de huidige werkwijze bij aan het behalen van het doel? Zal de Omgevingswet hier verandering in brengen? (paragraaf 6.3)
- Zijn de verschillende overheidslagen voldoende geëquipeerd om het vastgestelde doel te bereiken? Welke belemmeringen en succesfactoren ervaren de overheden (kennis, capaciteit, middelen en instrumenten) om het doel te bereiken? (paragraaf 6.4)

Per onderzoeksvraag zijn enkele normen geformuleerd²⁷ op basis waarvan de betreffende onderzoeksvraag beduid kan worden. Beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats aan de hand van de bevindingen zoals die naar voren komen uit de interviews. Op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn aanbevelingen geformuleerd (paragraaf 6.7).

6.2 Overeenstemming over het doel

Normenkader:

- De opgave is voldoende urgent bij alle partijen en verankerd in de formele instrumenten van Rijk, provincie en gemeenten;
- De doelen van Rijk, provincies en gemeenten (en regio's) komen inhoudelijk overeen;
- De doelen zijn realistisch en haalbaar.

Opgave urgent maar niet verankerd in formele instrumenten van Rijk en provincie

De urgentie van het beleidsveld Wonen en van het tekort aan woningen wordt bij alle bestuurslagen erkend. De Rijksoverheid heeft Wonen tot op heden echter niet formeel benoemd tot nationaal belang in het RO-instrumentarium. Het staat wel in de Grondwet en ook in de ontwerp-NOVI. Daarnaast heeft niet iedere provincie Wonen opgenomen in de Verordening ruimte, waardoor de formele instrumenten van de provincie niet optimaal ingezet (zouden) kunnen worden. Het Rijk stuurt hoofdzakelijk via de Nationale Woonagenda (een informeel instrument). Daarnaast heeft het Rijk met een aantal regio's Woondeals gesloten (dus bestuurlijke afspraken gemaakt) voor de regiospecifieke opgave. De Woondeals zijn door de betreffende provincie medeondertekend. Deze afspraken/deals zijn niet landsdekkend.

Inhoudelijk op hoofdlijnen overeenstemming, behoefte aan overall ruimtelijke visie

Alle overheden zijn het eens dat er veel woningen gebouwd moet worden. Een substantieel deel van deze woningen moet in de categorie betaalbaar (huur en koop) vallen en bij voorkeur worden gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied en/of bij infrastructurele knooppunten. Daarnaast moet nieuwbouw, maar ook bestaande bouw, voldoen aan de nieuwe eisen van klimaatadaptatie en energietransitie. Er is geen overeenstemming over de focus van de Rijksoverheid op het realiseren van *aantallen* nieuwe woningen. Voor provincies en gemeenten ligt de focus op een kwalitatief en kwantitatief evenwicht tussen vraag en aanbod van woningen en daarmee ook op de werking van de lokale woningmarkt (behouden betaalbaarheid en beschikbaarheid van de huidige voorraad). Daarnaast focussen provincies en gemeente

²⁷ Vrij naar: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62908/het-huis-van-effectieve-interbestuurlijke-verhoudingen-hiemstra.pdf>

zich op de transformatie van de huidige voorraad. Er is in alle regio's behoefte aan een overall ruimtelijke visie van de Rijksoverheid, die volgens hen nu ontbreekt. In de Randstad is er grote twijfel over de haalbaarheid, betaalbaarheid en wenselijkheid (vanuit leefbaarheid) van de woningbouwopgave. In de brede ring om de Randstad zien overheden juist kansen voor woningbouw. In de perifere krimpregio's gaat het bij de overall ruimtelijke visie meer om de vraag hoe om te gaan met krimp in relatie tot leefbaarheid, niet om spreiding van woningen naar die gebieden.

Ten aanzien van de woningbouwopgave geven geïnterviewden van alle overheidslagen aan dat:

- de afstemming tussen ontwikkeling van infrastructuur en ontwikkeling van woningen sterker zou moeten worden, niet alleen inhoudelijk maar ook qua inzet van middelen;
- het bouwen voor eigen behoefte in sommige regio's niet uitvoerbaar zal blijken;
- het bouwen voor eigen behoefte in de gebieden met een grote opgave zal leiden tot ongewenste neveneffecten op het gebied van leefbaarheid en een spanningsveld opleveren met bereikbaarheid, betaalbaarheid, duurzaamheid of andere belangen.

De huidige systematiek van toedelen van woningbouwopgaven naar gemeenten leidt niet automatisch tot een goede ruimtelijke ordening. Provincies verbijzonderen de regionale huishoudensprognoses van ABF/CBS op basis van eigen uitgangspunten naar nieuwe regionale prognoses die vervolgens worden toebedeeld aan gemeenten. De vraag die uit deze verkenning naar voren komt is of je met deze systematiek bouwt op de plekken waar je wilt dat gebouwd gaat worden. Niet alleen vanuit de (financiële) haalbaarheid maar ook vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening zou een deel van de opgave beter landelijk gespreid of geclusterd kunnen worden of buiten de toch al volle Randstadregio's gebouwd kunnen worden. Deze overall ruimtelijke visie zou de integrale opgave van wonen, werken, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en energietransitie in beeld moeten brengen en daarbij (deels) landelijke keuzes omvatten.

Haalbaarheid (kwalitatieve) doelstellingen wordt betwist

Veel betrokkenen, op alle schaalniveaus, betwisten de haalbaarheid van het doel. Als het doel wordt gedefinieerd als het behalen van de beoogde woningproductie van 75.000 per jaar met de specifieke vereisten van betaalbaarheid en toekomstbestendigheid, dan is dat - op een aantal regio's/gemeenten na - volgens hen (nog) niet in zicht. Dit ondanks het feit dat zowel in 2018 als in 2019 minimaal 75.000 woningen zijn toegevoegd aan de woningvoorraad. Diverse geïnterviewden vinden de (regionale) opgave te groot en te complex. Daarbij is het aandeel sociaal/betaalbaar (met minder opbrengsten) een complicerende factor. De haalbaarheid van bouwen voor de regionale behoefte wordt ook betwist. In sommige gebieden zou onvoldoende ruimte nabij (OV)knooppunten zijn, zou de beoogde verdichting leiden tot aantasting van de ruimtelijke kwaliteit, zouden de kosten te hoog zijn of zouden de betrokken partijen onvoldoende (financiële) middelen hebben om de opgave te realiseren. Om deze redenen verwachten diverse betrokkenen dat het in hun regio of provincie steeds lastiger zal worden de gewenste woningen op de gewenste plekken te realiseren.

6.3 Interbestuurlijke rolverdeling en eigen rolinvulling

Normenkader:

- Er is een heldere visie op de rolverdeling van de verschillende bestuurslagen;
- Er zijn concrete verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarop de bestuurslagen elkaar (kunnen) aanspreken;
- Er gaat een sturende werking uit van de rolverdeling op de realisatie van het doel;
- Vooruitblik Omgevingswet: zou de interbestuurlijke rolverdeling veranderen als gevolg van de invoering van de Omgevingswet?

Heldere visie op de rolverdeling

In het huidige stelsel hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het Rijk is systeem- en procesverantwoordelijk en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende woningen (resultaatverantwoordelijk). De provincie maakt bovenregionale afwegingen. Betrokkenen herkennen zichzelf en de andere overheidslagen in deze rolverdeling maar veel gemeenten geven aan dat zij onvoldoende geëquipeerd zijn voor hun rol. In diverse interviews, ook bij de Rijksoverheid, is aan de orde gekomen dat er een partij ontbreekt die regie heeft.

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
Verantwoordelijk voor het systeem van wetten en regels, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende partijen op de woningmarkt . Het gaat daarbij om (de Wet) ruimtelijke ordening, landelijke wetgeving en financiële regelingen voor de woningmarkt en landelijke regelingen ten aanzien van de kwaliteit van woningen.	Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau .	Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen.

Er zijn weinig formele instrumenten voor Rijk en provincie en ze worden beperkt ingezet

De Rijksoverheid heeft zich in het verleden teruggetrokken uit het ruimtelijk domein. De rol van provincies is niet scherp geformuleerd en de invulling hiervan verschilt per provincie en per periode, qua conjunctuur en/of politieke kleur van PS/GS. De beperkte formele instrumenten die de provincie hebben, worden nauwelijks ingezet. Sinds de vorming van de Woondeals lijken de provincies hier vaker dan voorheen (en met succes) door het Rijk op aangesproken te worden, waarna een provincie bijvoorbeeld goedkeuring onthoudt aan een regionaal woningbouwprogramma. Gemeenten stellen ruimtelijke plannen vast en maken afspraken met (markt)partijen over het realiseren van de gewenste woningen.

Doelstellingen en ontwikkelingen niet afdwingbaar tussen de bestuurslagen en richting marktpartijen

Het huidige stelsel heeft twee essentiële kenmerken die spanning opleveren om een nationale (maar ook een provinciale of gemeentelijke) doelstelling te realiseren. Allereerst is het stelsel nu zo ingericht dat de (rijks)doelstelling niet afdwingbaar is. Dat wil zeggen dat het behalen van de doelstelling afhankelijk is van de motivatie van gemeenten en/of provincies om passende ruimtelijke plannen vast te stellen en van de medewerking van (markt)partijen om de gewenste woningen daadwerkelijk te realiseren. Een tweede kenmerk van het huidige stelsel is dat het primair is gericht op het beheer van de woningmarkt en op het behoud van het landschap in plaats van op ontwikkeling: woningbouw is toegestaan mits het voldoet aan een keur aan criteria.

Rijk en provincie reageren op dit spanningsveld met het ontwikkelen van veel niet-juridisch instrumentarium, primair gericht op het wegnemen van obstakels in kennis en capaciteit, op het vormen van regio's waarin gemeenten elkaar motiveren en op het introduceren van financiële prikkels. De rol van regio's is hierin opvallend aangezien zij formeel geen partij zijn en niet gebaseerd zijn op de WGR. Bovendien vallen niet alle bestuurlijke regio's samen met functionele woningmarktregio's. Voor de informele instrumenten (stimuleren, faciliteren) ontbreekt het bij diverse provincies aan capaciteit, bestuurlijke traditie, financiële middelen en/of politiek mandaat.

Ten slotte is een ruimtelijk plan met een maatschappelijk gewenste opgave dat ontstaan is via de formele en informele bestuurlijke rolverdeling niet automatisch een plan dat door marktpartijen opgepakt en uitgevoerd gaan worden. Marktpartijen maken een eigen afweging op basis van rendement. Gemeenten proberen hier afspraken over te maken met marktpartijen maar slagen hier niet altijd in. Het ontbreekt ze aan financiële middelen of formele instrumenten om realisatie dichterbij te brengen.

Omgevingswet en NOVI te algemeen

Het Rijk is zoals gezegd systeem- en procesverantwoordelijk maar formeel niet inhoudelijk betrokken. Veel geïnterviewden geven aan dat zij onvoldoende bekend zijn met de Omgevingswet om te kunnen beoordelen of de opgave op de woningmarkt gemakkelijker te realiseren zal zijn als de wet is ingevoerd. Veel geïnterviewden hebben het gevoel dat er weinig zal veranderen omdat gemeenten al verantwoordelijk zijn, omdat er geen nieuwe instrumenten komen en omdat er naar het oordeel van de geïnterviewden weinig sturing uitgaat van de NOVI. Verschillende geïnterviewden (van provincie en gemeente) geven aan dat zij het algemene karakter van de NOVI, zonder regionale verbijzondering, een gemiste kans vinden. Overigens is in de concept-NOVI Wonen wel opgenomen als nationaal belang, maar dat is weinig bekend bij geïnterviewden van provincie en gemeenten. Enkele geïnterviewden geven aan dat een regionale uitvoeringsagenda een vorm zou kunnen zijn waarin de verschillende overheden op een eigentijdse manier samenwerken.

6.4 Overheden voldoende geëquipeerd om het doel te bereiken

Normenkader:

- Iedere overheidslaag heeft een samenhangend pakket aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Er is integratie tussen kaderstelling, toezicht en financiën;
- Er is een evenwichtige verdeling van risico's.

Uit de interviews komt het beeld naar voren van drie overheidslagen die elk zelfstandig te weinig capaciteit, financiële middelen en instrumenten hebben om het doel te bereiken.

Bevoegdheden bij het Rijk versnipperd

Diverse ministeries maken beleid met een ruimtelijke component. Financiële middelen voor ruimtelijke opgaven komen vaak vanuit verschillende departementen of ministeries. De middelen zijn in tijdsfase niet altijd op elkaar afgestemd terwijl bijvoorbeeld de beschikbaarheid van infrastructuur randvoorwaardelijk is voor woningbouw. Geïnterviewden bij het Rijk, provincies en gemeenten geven aan dat het bereiken van afstemming hierover lastig is. De ruimtelijke implicaties van klimaatadaptatie en energietransitie zijn nog onvoldoende duidelijk en zijn niet gekoppeld aan de woningbouwopgave. Wijzigingen die het Rijk doorvoert in de Woningwet en de Huisvestingswet (inclusief financieel instrumentarium en rol van de corporaties bij het bouwen van betaalbare woningen) zorgen er volgens geïnterviewden voor dat het moeilijker wordt om betaalbare woningen te realiseren. Het Rijk zet met

name informele instrumenten in om de woningbouwdoelstelling te realiseren. De Woondeals en het Expertteam Woningbouw zijn een aantal keer benoemd als instrumenten die de opgave versnellen.

Instrumenten en financiële middelen provincie beperkt, Verordening ruimte cruciaal

Naast een duidelijke rol ontbreken bijbehorende instrumenten en financiële middelen voor de provincie. Allereerst hebben sommige provincies minder ambtelijke capaciteit voor Wonen dan een middelgrote gemeente. Een aantal provincies heeft specifieke regionale of provinciale (subsidie)programma's, zoals het Programma Steengoed Benutten, Transformatiesubsidies en de CPO-regeling waarbij groepen mensen die samen willen bouwen ondersteund worden. Deze programma's worden door medewerkers van provincie en gemeente als ondersteunend en succesvol omschreven. Desondanks geven zowel geïnterviewden bij gemeenten als provincie aan dat er méér nodig is voor het realiseren van de opgave maar dat daarvoor de financiële middelen ontbreken.

Niet iedere provincie heeft Wonen in de Verordening ruimte benoemd als provinciaal belang. Daarmee kunnen de overige formele instrumenten (proactieve of reactieve aanwijzing, beroep) niet meer succesvol ingezet worden. Provincies die hun Verordening ruimte goed inzetten, zonder te sturen op het plafond van woningproductie (contingenten) maar te sturen op de beschikbaarheid van voldoende locaties (plancapaciteit van 130%) om het gewenste aantal woningen te kunnen realiseren, lijken er beter in te slagen om gemeenten en regio's op één lijn te krijgen. Zij stellen kaders en geven ruimte waardoor het niet nodig is om formele instrumenten daadwerkelijk in te zetten. In regio's waarin de provincie zich niet beperkt tot het faciliteren van het regionaal overleg, maar heikele kwesties agendeert en helpt beslechten, keuzes afdwingt die het regionaal belang voorop stellen, en een uitvoeringsorganisatie ondersteunt, lijkt de besluitvorming effectiever. De Ladder van duurzame verstedelijking helpt bij het maken van de (boven)regionale afweging.

Er ontbreken eenduidige definities, werkwijzen en systemen voor een goede regionale prognose, monitoring en uitwisselbare data. Dit zorgt er enerzijds voor dat de discussie blijft hangen op het niveau van definities en dat de slag naar afstemming uitblijft. Anderzijds zorgt dit ervoor dat iedere gemeente en regio het eigen wiel uitvindt, wat ervoor zorgt dat er onnodig capaciteit naar monitoring gaat. In provincies waar de woningbouwopgave gekoppeld is aan een (volgens gemeenten en regio's) adequate planning, programma's en monitoring (zowel kwalitatief als kwantitatief en met input van marktpartijen) en waar gewerkt wordt met adaptief programmeren, ervaren de betrokkenen meer grip op de uitvoering en realisatie. Helderheid voor alle betrokkenen over programma en planning, over taakverdeling, over financiële inbreng en opbrengst zorgt ervoor dat het onderlinge overleg zich kan richten op de uitvoering.

Opgave te complex voor gemeenten

Gemeenten hebben volgens bijna alle geïnterviewden een gebrek aan capaciteit (fte en expertise) om de complexe doelstelling te realiseren. Dit speelt bij veel gemeenten maar sterker bij kleinere- en krimpgemeenten. Betrokkenen geven aan dat complexe (binnenstedelijke c.q. krimp-) doelen niet kunnen worden gerealiseerd zonder extra middelen en instrumentarium vanuit het Rijk. Het Rijk ondersteunt bepaalde regio's in de vorm van de recent gesloten Woondeals, die enerzijds gewaardeerd worden maar die tegelijkertijd als te kortdurend en te beperkt worden omschreven. Gemeenten in Woondeal-regio's geven aan dat zij onvoldoende financiële middelen hebben om de onrendabele top weg te nemen van nieuwbouwprojecten met betaalbare woningen. Zij horen van marktpartijen dat de plannen met alle vereisten niet voldoende renderend te realiseren zijn.

Gemeenten willen via landelijke wetgeving méér instrumenten in handen krijgen om de werking van de woningmarkt, inclusief de bestaande woningen, te reguleren. Deze instrumenten zouden regionaal gedifferentieerd kunnen zijn. Het gaat hier om:

- noodknop middenhuur/aanpassen woonwaarderingsstelsel;
- oprekken termijn flexwonen naar 15 jaar (inmiddels bekrachtigd);
- aanvullende regels Airbnb c.q. bewoningsplicht (zeker in toeristisch aantrekkelijke gebieden);
- regels voor goed verhuurderschap;
- aanpassen bouwbesluit met daarin aspecten van duurzaamheid;
- sloopheffing;
- bouwplicht;
- meer bevoegdheden voor corporaties om betaalbare woningen te bouwen, vanuit de redentatie van marktfalen, zowel in krimpgebieden als in gebieden met hoge grondprijzen;
- meer mogelijkheden voor corporaties om te komen tot 'ruilverkaveling' van bezit ter bevordering van een gebiedsgerichte aanpak.

Gemeenten realiseren uiteindelijk zelf geen woningen. Dat doen (markt)partijen. In nagenoeg alle interviews is de inperking van de investeringscapaciteit bij corporaties door fiscale regelingen (verhuurderheffing, overdrachtsbelasting bij 'ruilverkaveling' corporatiebezit) en de inperking van de rol van de corporaties (uitsluitend DAEB-woningen) genoemd als belangrijk knelpunt bij het oplossen van de tekorten aan betaalbare woningen. Er zijn volgens de betrokkenen onvoldoende marktpartijen die deze woningen willen bouwen. Specifiek voor krimpregio's is benoemd dat de financiële middelen voor de transformatieopgave van de huidige voorraad ontoereikend zijn en dat corporaties, met ruimere middelen en bevoegdheden, een belangrijke aanjager zouden kunnen worden voor gebiedsgerichte transformatieopgaven waarbij particulieren aan kunnen sluiten.

Het (financiële) risico van niet-rendabele maar wel maatschappelijk gewenste plannen ligt primair bij gemeenten, wat hen kan weerhouden om tot uitvoering van beleid te komen. Al met al komt uit deze verkenning een beeld naar voren van een decentralisatie met een te lichte stelselwijziging (met te weinig formele rollen, instrumenten en financiële middelen voor provincies en gemeenten) om de huidige complexe opgave te kunnen realiseren.

Rol van de regio diffuus

Formeel is de regio geen partij in de interbestuurlijke samenwerking. Toch sturen het Rijk en de provincies op sterke regionale samenwerking. Het bestuurlijke landschap met het Rijk, provincie, regionaal samenwerkende gemeenten (licht en zwaardere samenwerking) en individuele gemeenten is hybride en per provincie verschillend. In sommige regio's werkt dat prima, in andere werkt het minder goed en is het regionaal overleg een verplichte jaarlijkse 'oploop'. Er zijn verschillen tussen regio's met een hoge woningmarktdruk en met een lagere. In de drukke regio's is prijsbeheersing bijvoorbeeld een enorme opgave – vooral om in de eigen (gedifferentieerde) vraag te voorzien. Als goede afstemming ontbreekt, is de kans op het niet realiseren aanmerkelijk groter. Waar inhoudelijk en bestuurlijk overeenstemming is over de woningbouwopgave (zowel kwalitatief als kwantitatief), waar de provincie een sterke rol speelt en waar de regio's een duidelijk mandaat hebben, lijken de gemeenten eerder tot uitvoering te komen. Zowel initiatiefnemende (centrum) gemeenten als sterke regio's en provincies worden genoemd als succesfactor. De vraag is of regiovorming als zodanig een succesfactor is.

6.5 Aanbevelingen

Uit de verkenning blijkt dat er veel goed gaat. Alle bestuurslagen onderkennen de urgentie van de woningbouwopgave, er is op hoofdlijnen overeenstemming over het doel, de woningproductie is in 2018

en 2019 gehaald en er is een heldere visie op de rolverdeling. De complexiteit van de opgave op de woningmarkt vraagt echter om meer regie van het Rijk en de provincies. Uit de verkenning komen verschillende aspecten naar voren die op kortere of langere termijn de interbestuurlijke samenwerking en het realiseren van het doel kunnen bevorderen.

1. Formuleer als Rijksoverheid een overall ruimtelijk visie over waar je wat wilt realiseren. Zorg voor een ruimtelijke afweging en integratie van infrastructuur, wonen, leefbaarheid en klimaat in de vorm van een nieuwe Nota Leefomgeving of een NOVI met meer bovenregionale keuzes. Richt daarvoor een herkenbare organisatie-eenheid in. Duidelijkheid vanuit de Rijksoverheid en de provincies geven een sturende werking. Dit kan ook betekenen dat een deel van de woningbouwopgave gerealiseerd wordt buiten de regio's waar nu de (autonome) behoefte is geprognosticeerd. Zorg voor afstemming van inspanningen en financiële middelen bij ministeries. Focus daarbij niet alleen op nieuwbouw maar ook op de relatie met de bestaande voorraad (betaalbaarheid, beschikbaarheid/toegankelijkheid en kwaliteit). Dit vanuit de notie dat de vastgestelde omvang van de nieuwbouwopgave gebaseerd is op de aanname dat de bestaande voorraad betaalbaar, beschikbaar en toegankelijk blijft en dat ook de bestaande voorraad wordt aangepast aan de klimaat- en energiedoelen.
2. Versterk de interbestuurlijke rolverdeling door beschikbare formele instrumenten in te zetten en door Wonen formeel te benoemen tot provinciaal belang (in Verordening Ruimte) en nationaal belang (in NOVI zoals nu in concept-NOVI). De huidige rolinvulling heeft veel informele aspecten met een focus op faciliteren, stimuleren en aanjagen. De informele instrumenten worden gewaardeerd maar komen ook deels voort uit een ervaren gebrek aan regie en aan formele instrumenten. Gemeenten zijn nu (financieel) verantwoordelijk voor het laten realiseren van een maatschappelijke opgave die marktpartijen niet integraal willen realiseren. Gemeenten vragen dringend om aanvullende financiële middelen en om aanvullende instrumenten om de werking van de woningmarkt zodanig te kunnen beïnvloeden dat de maatschappelijke opgave wel gerealiseerd kan worden. De manier waarop de provincies regionale prognoses maken, meten en monitoren is divers. Uniformering binnen en tussen regio's en gemeenten kan bijdragen aan betere sturingsinformatie en meer efficiency. De provincie kan hierin het voortouw nemen.
3. Het huidige bestuurlijke landschap is hybride en vraagt veel afstemming en overleg. Gemeenten hebben te weinig capaciteit, financiële middelen en/of instrumenten om de complexe woningbouwopgave te realiseren. Dit geldt sterk voor kleinere gemeenten en krimpgemeenten. In een vroegtijdig stadium samenwerken met marktpartijen en woningcorporaties om de opgave te definiëren en om commitment te realiseren kan de effectiviteit vergroten. De vraag is of dit voor iedere gemeente afzonderlijk haalbaar is. Deze verkenning heeft geen blauwdruk opgeleverd voor regionale samenwerking. De geschetste problematiek binnen het bestuurlijk landschap kan aanleiding zijn om te verkennen in hoeverre een zekere vorm van geformaliseerde regionale samenwerking of schaalvergroting kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid.

1

BIJLAGE

Lijst met geïnterviewden, naar organisatie en functie

Bijlage 1. Lijst met geïnterviewden, naar organisatie en functie

Gemeenten/regio's

- Gemeente Almere (1 persoon)
- Gemeente Amersfoort (3 personen)
- Gemeente Amsterdam (2 personen)
- Gemeente Amsterdam/MRA (2 personen)
- Gemeente Den Haag (1 persoon)
- Gemeente Eindhoven (1 persoon)
- Gemeente Enschede (2 personen)
- Gemeente Katwijk (1 persoon)
- Gemeente Leiden (1 persoon)
- Gemeente Maassluis (1 persoon)
- Gemeente Noordwijk (3 personen)
- Gemeente Nuenen (2 personen)
- Gemeente Rotterdam/SvWrR (2 personen)
- Gemeente Utrecht (1 persoon)
- Regio Alkmaar (1 persoon)
- Gemeente Waadhoeke (2 personen)
- Gemeente Hulst (2 personen)
- Gemeente Schouwen-Duiveland (1 persoon)
- Gemeente Terneuzen (1 persoon)
- Regiobureau Gemeentelijk Samenwerkingsverband Parkstad Limburg (1 persoon)

Scope van de functies: projectleider, (senior) beleidsadviseur, directeur, beleidsmedewerker, programmamanager, strateeg, regiocoördinator en (programma)manager op het gebied van Wonen en/of Volkshuisvesting en/of Stedelijke Ontwikkeling/Ruimtelijke Ordening.

Provincies

- Provincie Gelderland (1 persoon)
- Provincie Noord-Brabant (2 personen)
- Provincie Overijssel (1 persoon)
- Provincie Utrecht (2 personen)
- Provincie Zuid-Holland (3 personen)
- Provincie Noord-Holland (2 personen)
- Provincie Flevoland (1 persoon)
- Provincie Fryslân (4 personen)
- Provincie Zeeland (2 personen)
- Provincie Limburg (2 personen)

Scope van de functies: (senior) beleidsadviseur, planoloog, programmamanager, regiocoördinator, teamleider/clustermanager op het gebied van Wonen, Demografie, Stedelijk Gebied/Ruimte/Verstedelijking, Binnenstedelijke Ontwikkeling, Leefomgeving, Monitoring en/of Omgevingsvisie.

Rijksoverheid

- Ministerie van BZK (6 personen)

Scope van de functies: coördinatoren Woondeals, MIRT, bevolkingsdaling en ruimtelijk beleid.

2

BIJLAGE

Gespreksprotocol interviews



Bijlage 2. Gespreksprotocol interviews

Inleiding/aanleiding

Het directoraat-generaal (DG) Bestuur, Ruimte en Wonen van BZK, specifiek directie Woningmarkt, heeft ons gevraagd om te verkennen hoe Rijk, provincies en gemeenten in de praktijk hun rol invullen op het vlak van woningbouw/voorzien in voldoende woningbouwlocaties. Dit is een van de vier onderdelen van een verkenningstraject dat inzichtelijk moet maken hoe de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten op het terrein van de woningmarkt in de praktijk werkt, in welke mate wettelijke mogelijkheden worden benut en of er eventueel aandachtspunten in de rolverdeling zijn die de gezamenlijke effectiviteit kunnen verhogen.

Het ministerie heeft gevraagd om per gebied/regio de drie spelers (Rijk, provincie en gemeente(n)) te interviewen over de rolvervulling en beweegredenen en daarbij een relatie te leggen met doelbereiking. De focus ligt daarmee op de overheid, relaties met andere actoren en bijvoorbeeld bouwkosten zijn geen onderwerp van deze verkenning.

Praktische aspecten

- Het is een open gesprek aan de hand van vier onderdelen:
 1. Beleid en afspraken
 2. Uitvoering
 3. Monitoring en bijsturing
 4. Wensen en kansen in de rollen die de actoren hebben of nemen.
- Ik maak een verslag op hoofdlijnen dat ik u voorleg ter correctie/goedkeuring.
- De verslagen zijn uitsluitend toegankelijk voor de onderzoekers van I&O Research en KAW en de opdrachtgever.
- In het rapport kunnen passages uit het interview worden gebruikt. Deze informatie zal niet herleidbaar zijn naar u.
- In de rapportage wordt een bijlage opgenomen met daarin de rol/functie van de geïnterviewde personen.
- Gaat u ermee akkoord dat ik dit verslag opneem, als hulpmiddel voor de verslaglegging? De opname beluister alleen ik en vernietig ik na verwerking van het verslag.
- N.B. Interviews met contactpersonen bij het Rijk duren 1 uur, bij provincie en gemeenten is uitloop naar 1,5 uur mogelijk, afhankelijk van het verloop van het gesprek.

0. Wederzijds voorstellen, korte introductie van de opgave (10 minuten)

(de invulling van het protocol is afhankelijk van de opgave en de gesprekspartner (van Rijk, provincie, regio of gemeente))

1. Beleid en afspraken (10 minuten)

- Welk beleidsthema heeft binnen uw organisatie de prioriteit?
- Wat is het huidige beleid van uw organisatie? Wat is vastgelegd in een beleidsnota, (college)programma, woondeal of anderszins? Zijn er bestuurlijke afspraken, met wie? Zijn deze doelen afgestemd met andere beleidsterreinen, bestuurslagen en/of buurgemeente(n)? Is er sprake van tegenstrijdige doelen? Zo ja, wat is hiervan de oorzaak?
- Wat is de vastgestelde woningbouwopgave (kwalitatief en kwantitatief) en voor welke periode?
- Hoe zou u de rol van de gemeente(n), de provincie en het Rijk omschrijven?

- In hoeverre is daar overeenstemming over? Wie voelt/voelen zich probleemeigenaar?

2. *Uitvoering (15 minuten)*

- Wat doet uw organisatie om het doel te bereiken? Vanuit welke rolopvatting?
- Wat doen de andere betrokken overheidsorganisaties (Rijk, provincie, regio, gemeente) om het doel te bereiken, vanuit welke rolopvatting? Welke verwachtingen zijn er van elkaar?
- Hoe zijn samenwerking en overleg tussen Rijk, provincie (regio) en gemeente(n) georganiseerd?
- Hoe verloopt die samenwerking volgens u? Zijn er belemmeringen in de rolverdeling? Hoe zouden die oplosbaar zijn?
- Is uw organisatie voldoende geëquipeerd (kennis, menskracht, middelen, instrumenten, wettelijke mogelijkheden) om het vastgestelde doel te bereiken? Zo nee, wat zijn de belemmeringen? Mist u kennis, menskracht, middelen, instrumenten, wettelijke mogelijkheden? Hoe/welke?
- Zijn de andere betrokken overheden voldoende geëquipeerd (kennis, menskracht, middelen, instrumenten, wettelijke mogelijkheden) om het doel te bereiken? Zo nee, wat zijn de belemmeringen? Zetten zij naar uw oordeel alle middelen in? Hoe zou naar uw oordeel de uitvoering kunnen verbeteren, wat is daar voor nodig?

3. *Monitoring en bijsturing (15 minuten)*

- Vindt er bewaking plaats van de voortgang, monitoring? Door wie? Vanuit welke rolopvatting?
- Hoe is de voortgang? Wordt de doelstelling gehaald?
- (Hoe) vindt bijsturing plaats? Door wie en vanuit welke rolopvatting?

4. *Wensen en kansen (5 minuten)*

- Hoe zouden Rijk, provincie (regio) en/of gemeente(n) hun rol anders kunnen invullen om de ambities (eerder/gemakkelijker) waar te kunnen maken? Moet hiervoor iets veranderen in de wettelijke mogelijkheden?
- Verwacht u dat de constatering ten aanzien van de rolverdeling anders zijn of worden wanneer de Omgevingswet in werking treedt? Ziet u kansen op basis van de recent verschenen NOVI?

5. *Afsluiten (5 minuten)*

- Korte samenvatting door interviewers
- Zijn er belangrijke onderwerpen die niet aan de orde zijn gekomen?
- Herhaling van de afspraken: conceptverslag ter beoordeling, graag binnen een week reactie i.v.m. de doorlooptijd van de verkenning
- Hartelijk bedankt.