

ONDERZOEKSOPZET

Wonen

Flevoland
Noord-Holland
Utrecht
Zuid-Holland

| maart 2019



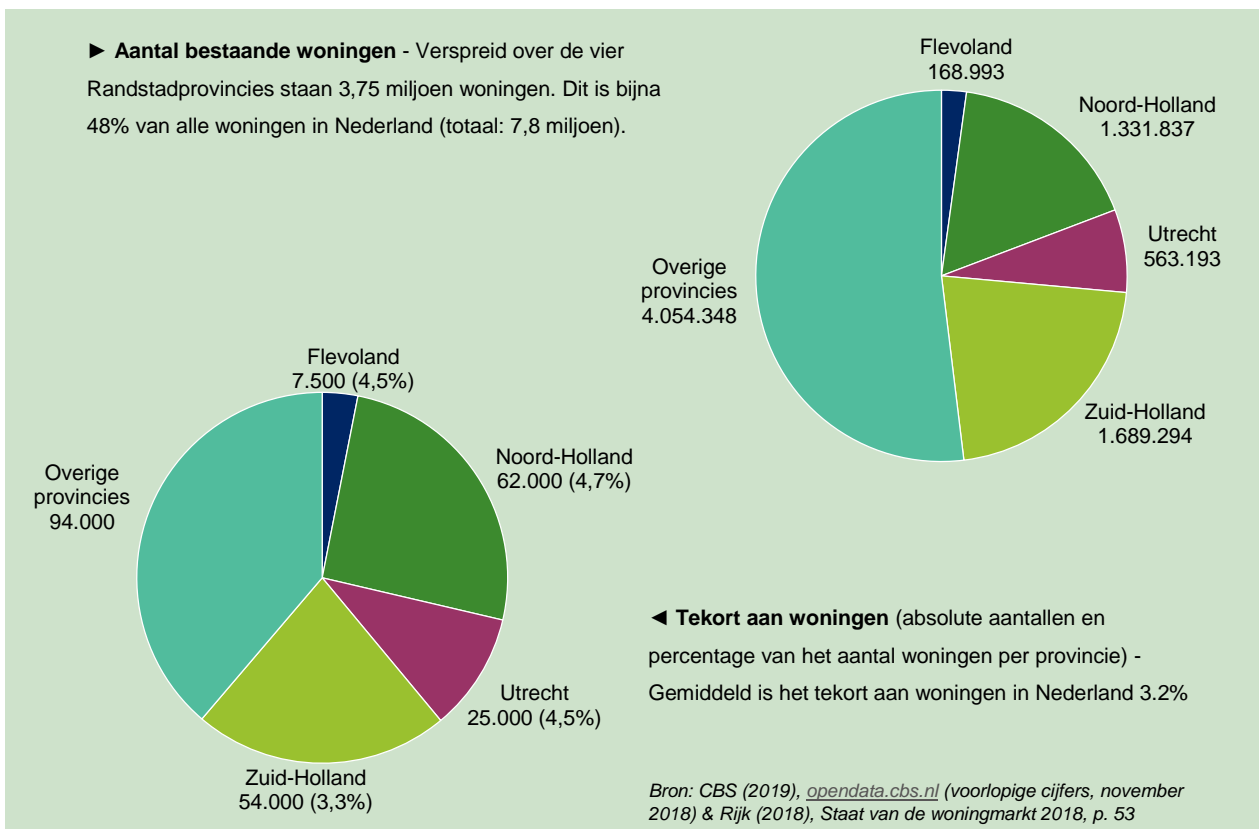
| Inhoudsopgave |

Aanleiding en achtergrond.....	3
Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	5
Afbakening.....	5
Werkwijze	6
Beoordelingskader.....	7
Organisatie, rapportage, planning en procedure	7
Slotopmerkingen.....	8

Aanleiding en achtergrond

In Nederland staan ruim 7,8 miljoen woningen. Bijna de helft daarvan is te vinden in de vier Randstadprovincies.¹ Over de woningmarkt wordt veel geschreven. Waar het een paar jaar geleden ging over een overschot en moeilijk verkoopbare woningen, gaat de berichtgeving nu vooral over het oplopende woningtekort. Gevolgen van het tekort aan woningen zijn onder andere snel duurder en schaarser wordende koopwoningen, stijgende huurprijzen en oplopende wachttijden voor sociale huurwoningen.²

Uit de Staat van de Woningmarkt 2018 van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat de gemiddelde koopprijs van een woning in Nederland inmiddels weer hoger ligt dan het niveau van voor de crisis. Wat hierbij opvalt zijn de verschillen tussen de provincies. In het tweede kwartaal van 2018 is het namelijk zo dat alleen in de vier Randstadprovincies de gemiddelde koopprijs boven het niveau van voor de crisis ligt. In de andere provincies is daar (nog) geen sprake van.³ Uit het rapport blijkt ook dat het tekort aan woningen in Nederland verder is opgelopen. In 2017 is het tekort vastgesteld op bijna 250.000 woningen. Ook hier is sprake van verschillen tussen de provincies in Nederland, zo zijn de tekorten aan woningen procentueel het grootst in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.⁴ Door het tekort aan woningen is het op veel plekken voor mensen moeilijk om een huis te vinden dat past bij hun wensen en mogelijkheden.⁵ Om het woningtekort op te lossen zullen er op korte termijn meer woningen gebouwd moeten worden. Het versnellen van de woningbouwproductie blijkt echter nog niet zo eenvoudig te zijn.



¹ CBS (2019), opendata.cbs.nl (voorlopige cijfers, november 2018)

² CBS (2018), www.cbs.nl; Pararius (2018), www.pararius.nl; NRC (2018), www.nrc.nl & RTL nieuws (2018), www.rtlnieuws.nl

³ Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 9

⁴ Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 53

⁵ Rijk e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2012, p. 1

Bij het realiseren van extra woningen gaat het niet alleen om de aantallen. Het is namelijk van belang dat nieuwe en bestaande woningen (het aanbod) aansluiten bij de wensen van huishoudens die een woning zoeken, op dit moment maar ook in de toekomst (de vraag). De woningmarktsituatie is in elke regio anders en elke regio heeft daarmee dus zijn eigen woningbouwopgave.⁶ Bovendien zijn er nog altijd regio's waar geen sprake is van een tekort maar van een overschot aan woningbouwplannen in relatie tot de woningbehoefte.⁷ In deze regio's zullen keuzes gemaakt moeten worden wat waar gebouwd gaat worden.

Rol provincie

In de Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' is voor de overheid.⁸ Het Rijk, de provincies en gemeenten hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staat dat de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad de doelstelling van het Rijk is voor heel Nederland als het gaat om de woningmarkt. Over de rol van de provincies is aangegeven dat de provincies, rekening houdend met het rijksbeleid, de regie voeren over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. Voor wonen houdt dit onder andere in dat de programmering van verstedelijking een taak is van de provincies en (samenwerkende) gemeenten. Als de samenwerking tussen gemeenten uitblijft is het aan de provincies om er voor te zorgen dat deze alsnog tot stand komt.⁹

De regierol met betrekking tot het bouwen van nieuwe woningen ligt bij zowel de provincies als gemeenten. De gedachte hierachter is dat op dit niveau het beste zicht is op de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte aan woningen en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven. Het is van belang dat er wordt gebouwd wat nodig is, dat er niet te veel van hetzelfde wordt gebouwd en dat er evenwicht is in de plannen. Daarnaast kunnen decentrale overheden andere maatschappelijke doelen combineren op de best passende locatie, binnen- dan wel buitenstedelijk.¹⁰ Voorbeelden van te combineren maatschappelijke doelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de energietransitie, ouderenzorg en mobiliteit.

Op het gebied van wonen zijn veel partijen betrokken en is sprake van een veelheid aan belangen. De provincies bouwen zelf geen woningen. Het zijn woningcorporaties en projectontwikkelaars die samen met bouwbedrijven nieuwe woningen realiseren. Het is aan de gemeenten om de bouw ruimtelijk mogelijk maken.

Invulling rol provincie

De wijze waarop de provincies invulling geven aan hun regierol is niet wettelijk bepaald. Provincies kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en kunnen daarvoor verschillende instrumenten inzetten. Zo is de provinciale ruimtelijke verordening een belangrijk juridisch instrument waarin onder andere regels voor bestemmingsplannen opgenomen kunnen worden. Het bevorderen en faciliteren van intergemeentelijk overleg om woningbouwprogramma's af te stemmen is een voorbeeld van een bestuurlijk instrument. Een subsidieregeling gericht op het verduurzamen van woningen is een voorbeeld van een financieel instrument.

⁶ Rli (2018), Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit, pp. 2 en 3 & Rijk e.a. (2018), Nationale woonagenda 2018-2012, p. 1

⁷ Rijk (2018), Staat van de woningmarkt 2018, p. 43

⁸ Grondwet, art. 22, lid 2

⁹ Vanwege de complexiteit van de verstedelijkingsopgave in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad maakt de programmering van de verstedelijking voor deze gebieden ook onderdeel uit van afspraken tussen het Rijk en decentrale overheden over ruimtelijke projecten en programma's. De afspraken worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Bron: Rijk (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, pp. 10, 11 en 33 & Rijk (2019), www.rijksoverheid.nl

¹⁰ Rijk (2017), Brief: Staat van de woningmarkt 2017, p. 3

De situatie op de woningmarkt verandert continu en is nu bijvoorbeeld anders dan vijf jaar geleden. Deze veranderingen kunnen van invloed zijn op de instrumenten die de provincies inzetten. Instrumenten kunnen enerzijds inspelen op de veranderingen, bijvoorbeeld een programma om woningbouwplannen te versnellen. Anderzijds kunnen instrumenten ook ingezet worden die meer anticyclisch werken en lange termijn doelen dienen.

De Programmaraad heeft in een eerder stadium gesproken over het thema wonen en de Rekenkamer geadviseerd om hier onderzoek naar uit te gaan voeren.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

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

Centrale onderzoeksvraag

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in drie onderzoeksvragen:

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

Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De regierol van de provincies op het gebied van wonen. De Rekenkamer focust hierbij vooral op de inzet die de provincies plegen om te komen tot een balans van vraag en aanbod op de woningmarkt. Hierbij heeft de balans zowel betrekking op de huidige situatie op de woningmarkt (korte termijn) als op verwachte ontwikkelingen op de woningmarkt in de toekomst (lange termijn).
- De Rekenkamer richt zich op de provinciale instrumenten op het gebied van wonen. Hierbij wordt de werking / de uitvoering van de instrumenten in de praktijk onderzocht. De provincies kunnen hun regierol op verschillende manieren invullen. Daartoe kunnen de provincies diverse instrumenten inzetten. Voorbeelden van instrumenten zijn regionaal overleg, woningmarktonderzoek en een expertteam. Ook kunnen provincies een instrument op verschillende manieren gebruiken. De ruimtelijke verordening is hiervan een voorbeeld, de ene provincie zal daarin meer regels opnemen dan een andere provincie.
- Een vergelijking tussen de provincies waar dat mogelijk is. Het is van belang om rekening te houden met het feit dat woningmarkten regionaal zijn. Wat een oplossing in een bepaalde regio is hoeft geen oplossing te zijn in een andere regio.
- Het vigerend beleid. Bij de uitvoering zal alleen gekeken worden naar instrumenten die al langere tijd worden ingezet. Van instrumenten die pas kort geleden zijn geïntroduceerd zal de werking / uitvoering in de meeste gevallen niet goed onderzocht kunnen worden. Wel kan een oordeel gegeven worden over de opzet van het instrument.

- De informatievoorziening aan PS in de periode 2016-2018.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het exact uitdrukken van de effectiviteit van het provinciale beleid. Vanwege de verwevenheid met andere partijen op het woondossier en externe economische factoren is het moeilijk aan te tonen hoe effectief één partij binnen het geheel is.
- Het verifiëren van prognoses op gebied van wonen, zoals woningbouwbehoeftes.
- De oorzaken van de tekorten aan woningen en verklaringen waarom het tekort aan woningen in de ene provincie hoger is dan in de andere provincie.
- De toezichthoudende rol van de provincie bij eventuele huisvestingsverordeningen en de huisvesting van statushouders.

Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de centrale onderzoeksvraag en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden.

Vraag 1: Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?

Bij de beantwoording van deze vraag kijkt de Rekenkamer naar de manier waarop de provincies hun woonbeleid hebben vormgegeven. Hierbij komen onder andere aan bod:

- in welke documenten het provinciale woonbeleid is vastgelegd;
- wat de hoofddoelen van het woonbeleid zijn;
- wat de invulling van de provinciale rol is, en
- welke instrumenten de provincie inzet.

Voor de beantwoording van deze vraag zullen we in de eerste plaats gebruik maken van beleidsdocumenten, zoals provinciale structuurvisies, ruimtelijke verordeningen, begrotingen en jaarstukken. Daarnaast zullen we aanvullende interviews houden met medewerkers van de provincie.

Vraag 2: Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?

De beantwoording van deze vraag vormt het zwaartepunt van het onderzoek. De instrumenten die bij onderzoeksvraag 1 in beeld zijn gebracht en betrekking hebben op de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt worden op hun werking / uitvoering onderzocht. Hierbij wordt voor zover mogelijk de koppeling gemaakt tussen het instrument en de provinciale doelen. De beantwoording van deze onderzoeksvraag maakt inzichtelijk hoe de uitvoering van het woonbeleid verloopt.

De manier waarop de werking / uitvoering van een instrument wordt onderzocht is afhankelijk van het type instrument. Zo zal het instrument ruimtelijke verordening om een andere werkwijze vragen dan bijvoorbeeld het instrument expertteam. Een ruimtelijke verordening bevat regels waaraan gemeenten zich moeten houden, hierbij kan getoetst worden of deze een logische juridische vertaling zijn van het omschreven woonbeleid. Bij een expertteam dat gemeenten van kennis voorziet kan de toegevoegde waarde van de gegeven adviezen getoetst worden. De Rekenkamer zal afhankelijk van het type instrument een geschikte werkwijze hanteren. Het werken met casestudies behoort hierbij ook tot de mogelijkheden.

Voor de beantwoording van deze vraag zullen onder andere documenten zoals verantwoordingsrapportages en evaluaties bestudeerd worden en interviews gehouden worden met medewerkers van de provincies. Ook zullen (groeps)interviews worden gehouden met medewerkers van gemeenten en andere betrokkenen.

Vraag 3: Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Bij de beantwoording van deze vraag zal inzichtelijk gemaakt worden welke afspraken er gemaakt zijn over de informatievoorziening omtrent wonen aan PS. Daarnaast wordt de informatievoorziening aan PS beoordeeld.

Voor de beantwoording van deze vraag zullen we gebruik maken van begrotingen, jaarstukken en documenten in het stateninformatiesysteem. Indien nodig zullen we ook voor dit onderdeel aanvullende interviews houden met medewerkers van de provincie.

Beoordelingskader

Om tot bevindingen te kunnen komen wordt een beoordelingskader gehanteerd. In Tabel 1 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen. De Randstedelijke Rekenkamer zal dit voorlopige beoordelingskader bespreken met ambtelijk betrokkenen. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader definitief gemaakt.

Tabel 1 Voorlopige beoordelingskader

Onderzoeksvragen	Criteria
1. Hoe heeft de provincie het woonbeleid vormgegeven?	1. De provincie heeft haar doelen, invulling van haar rol en de inzet van instrumenten op het gebied van wonen in haar beleid opgenomen.
2. Hoe verloopt de uitvoering van het woonbeleid?	2. De instrumenten die de provincie inzet ten aanzien van wonen werken zoals door de provincie beoogd.
3. Is de informatie aan PS toereikend om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?	3. Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen. 4. De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, begrijpelijk en volgens afspraak.

Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- mr. Majella de Vries (onderzoeker)
- dr. Annalies Teernstra (onderzoeker)
- Maarten Franken MSc (projectleider)

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 2 is een planning op hoofdlijnen opgenomen voor het opstellen van het rapport.

Tabel 2 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	Maart t/m juli	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Augustus / september	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	Oktober	Bestuurlijke nota
Publicatie en behandeling	In vierde kwartaal	Eindrapport, 5-minutenversie en presentatie

De Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal bij de provincie worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. Deze nota bevat de conclusies en aanbevelingen. De Bestuurlijke nota zal worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor vindt over de resultaten van het onderzoek eventueel een gesprek plaats met de verantwoordelijk gedeputeerde. De Bestuurlijke nota, de reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in het vierde kwartaal van 2019 te publiceren.

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat de Rekenkamer inzage heeft in alle relevante stukken waarover de provincie beschikt.

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

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