

Markt 11, Huis der Provincie | postbus 9090 6800 CX Arnhem | pro.gelderland.nl

Datum: 10 december 2021

Onderwerp: Oplegger adviezen december 2021

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland

CC: Provinciale Staten van Gelderland

Voor u liggen de drie laatste adviezen van de Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid:

1. De rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt
2. Regionale atlas Kracht van Oost-Nederland
3. Omgaan met ruimteclaims

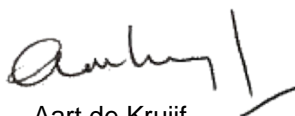
Na elf jaar ronden wij hiermee onze advisering aan de provincie Gelderland af. Ondanks een bewogen jaar hebben we met veel toewijding gewerkt aan deze adviezen die middels inspirerende dialoogsessies met externe partijen en inspiratiesessies met provinciemedewerkers en gedeputeerde Kerris tot stand zijn gekomen.

De rode draad in deze drie adviezen is het adagium 'Kijk om je heen'. Dit refereert aan het ruimtelijk domein waar een veelvoud aan ontwikkelingen, ambities en uitdagingen te zien is. Dit leidt tot het gevoel dat er oneindig veel mogelijkheden en koppelkansen zijn, maar maakt keuzes maken ook heel moeilijk. Want hoe betrek je bewoners en ondernemers in de plannen? Waar en wanneer heb je voldoende geanalyseerd om te gaan prioriteren? Hoe bepaal je welke oplossing het beste past wanneer elke situatie weer anders is? Om stappen te maken in het ruimtelijk domein is het daarom nodig om meer 'om je heen te denken': verder te kijken dan eigen verantwoordelijkheden en je te verdiepen in de belangen van anderen. In het advies omgaan met ruimteclaims diepen we deze dilemma's verder uit.

Daarnaast verwijst dit naar de (toekomstige) rol van de provincie. De provincie is een organisatie die bij uitstek gewend is om samen werken met andere overheden, organisaties en bewoners en weet dus dat ze het niet alleen kan waarmaken. Vanwege haar schaalniveau heeft de provincie echter maar beperkt direct contact met burgers. Zeker in de adviezen over de regionale atlas Kracht van Oost-Nederland en de rol van de provincie op de Gelderse woningmarkt zien we dat hier nog ruimte voor verbetering ligt. Daarom raden wij de provincie aan om haar eigen perspectief altijd te blijven verrijken met andere perspectieven. Dit in de vorm van participatie en gericht gevraagd advies, maar zeker ook in de vorm van ongevraagd advies door een opvolger van de PRO.

We danken u voor de samenwerking in de afgelopen jaren en wensen u veel succes bij het vormen van een nieuwe adviesraad.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf
Voorzitter PRO



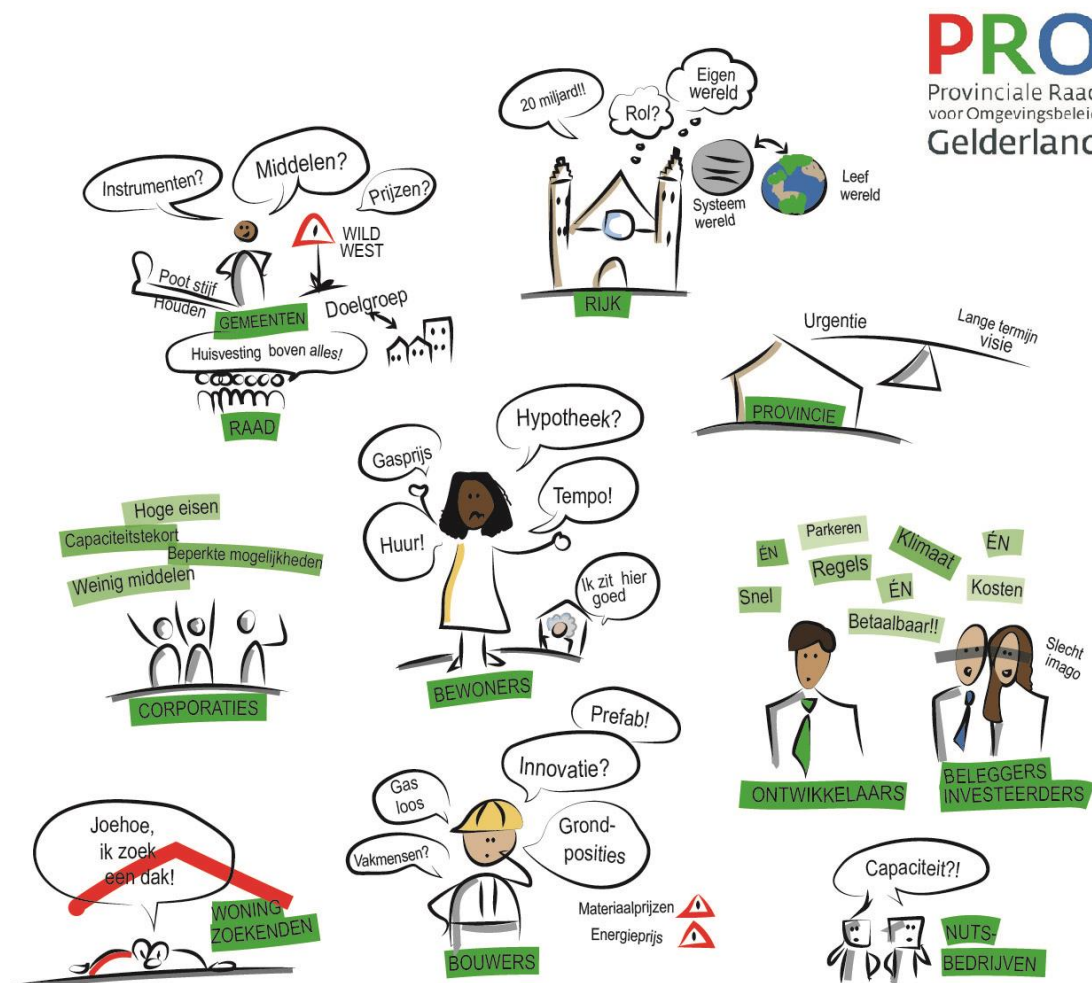
Denise de Blok
Secretaris PRO

Datum: 10 december 2021

Onderwerp: Advies op de provinciale rol op de Gelderse woningmarkt

Aan Gedeputeerde Staten van Gelderland,
CC: Provinciale Staten van Gelderland

Waar in de laatste decennia het Rijk een stap terug heeft genomen en gemeenten meer hebben overgelaten aan de markt wat betreft wonen, zien we momenteel een tegenovergestelde beweging. En niet voor niets: er is een groot tekort aan passende woonruimte, de huizenprijzen stijgen exorbitant en het aantal ambities met betrekking tot duurzame energie, klimaatadaptatie en leefbaarheid neemt toe. Om iedereen in Nederland van passende woonruimte te voorzien, blijkt inzet van de overheid hard nodig.



Afbeelding 1: uitdagingen op de Gelderse woningmarkt. Ontwerp Peter Jos de Jong, uitvoering Denise de Blok.

Ook de provincie zet sinds enkele jaren actiever in op het thema wonen, onder andere door middel van het Actieplan Wonen. Dat roept de vraag op: **welke rol kan de provincie het beste vervullen op de woningmarkt?** Dit advies schetst het speelveld waarbinnen de rol van de provincie bepaald wordt en bevat zes aanbevelingen. Het is tot stand gekomen door interne reflecties van een kernteam van PRO-leden en een inspiratiesessie met Henk van Rhijn, Martijn Vellekoop en Wim van Veelen die werken aan de uitvoering van het Actieplan Wonen en gedeputeerde Peter Kerris, portefeuillehouder wonen. De opbouw van het advies is als volgt:

1. Huidige rol en inzet
2. Speelveld
3. Aanbevelingen

1. Huidige rol en inzet

De provincie Gelderland vervult verschillende rollen op het vlak van wonen:

1. De provincie is verantwoordelijk voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling en bepaalt waar woningen en andere functies als bedrijventerreinen en natuur komen. Hierbij hoort integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid. Dit doet ze vanuit de Wet Ruimtelijke Ordening (binnenkort vanuit de Omgevingswet).
2. De provincie is vergunningverlener vanuit de Wet Natuurbescherming en de Waterwet (binnenkort vanuit de Omgevingswet). Ze stuurt daarvoor stevig op wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld als het gaat om de invloed van bouwwerkzaamheden op beschermde diersoorten, waterkwaliteit en stikstofemissie.
3. De provincie Gelderland kiest momenteel een stimulerende, aanjagende rol als het gaat om woningbouw. Ze zet daarvoor actief in op het oplossen van knelpunten op de woningmarkt. Deze rolvrijheid volgt uit Artikel 124 van de Grondwet.

De derde rol vult de provincie Gelderland in middels het Actieplan Wonen. Dit is een uitvoeringsplan dat inzet op sneller, betaalbaarder en flexibeler wonen. Het Actieplan Wonen volgt uit de Koers Ruimte voor goed wonen (2018) en focust op ingrepen op de korte en middellange termijn. Het maakt gebruik van drie instrumenten: financiering, voorzien van capaciteit en kennisdeling/ netwerkvorming. In de anderhalf jaar dat het Actieplan nu loopt, is er al zichtbaar wat bereikt. Zo heeft de provincie bijgedragen aan de versnelling van de bouw van 26.000 woningen in Gelderland, is er een biedboek middenhuur gemaakt door ontwikkelaars, corporaties en beleggers en zijn er al 41 herbestemmingsprojecten gestart. We zien hier een grote bevlogenheid bij de provincie en zijn onder de indruk van het geboekte resultaat!

2. Speelveld

De provincie Gelderland bevindt zich in een speelveld waarbinnen ze haar rol en inzet op de woningmarkt kan bepalen. Hieronder noemen we vier overwegingen die tezamen dit speelveld vormen.

A. Meer of minder inzet?

Kijkend naar het Actieplan Wonen concluderen we dat de provincie zich faciliterend opstelt tegenover andere partijen die actief zijn op de woningmarkt. Een sterk eigen signatuur heeft de provincie niet. Kan dat niet meer? Of juist minder? Voor beiden valt wat te zeggen:

- **Meer:** om écht impact te kunnen maken zou de provincie een prominentere positie kunnen innemen. Enkele wilde ideeën van individuele PRO-leden zijn het aanwijzen van locaties waar zonder veel tegenspraak van de provincie nieuwe dorpen/ wijken ontwikkeld kunnen worden en het opzetten van een provinciaal grondbedrijf.
- **Minder:** de wettelijke taak van de provincie op het gebied van wonen is beperkt. Het ontbreekt de provincie aan de bevoegdheid en instrumenten om écht impact te maken. Maak het speelveld daarom niet nog complexer en laat de sturing en middelen bij de partijen die daarvoor (publiek)rechtelijk primair verantwoordelijk zijn.

B. Wonen als sociaal fenomeen

Een dak boven het hoofd is een eerste levensbehoefte. Mensen hechten veel waarde aan hun woning en woonomgeving. Bij zaken die aan deze levensbehoefte raken komen veel emoties kijken. Rouw bij het verlaten van de plek waar zoveel herinneringen zijn gemaakt¹. Angst of het ooit gaat lukken een woning te vinden voordat de huidige huurtermijn afloopt². Maar ook blijdschap en geluk als de nieuwe woning blijkt te passen als een jas³. Knelpunten op de woningmarkt leiden mede daarom tot sociale problemen. Denk maar aan lang thuiswonende kinderen, ex-partners die ongewenst nog onder één dak wonen, doorstroom die stukt bij ouderen en alle sentimenten rondom de plaatsing van statushouders. Wij pleiten er dan ook voor om de aanpak van de woningmarkt te benaderen vanuit het sociaal domein en de leefwereld van de bewoners hierin centraal te zetten.

C. De rol van de grondmarkt

De woningmarkt is innig verweven met de grondmarkt. Bij het aankopen van grond om woningen op te bouwen, krijgt de grondeigenaar hiervoor vaak de residuele waarde. Dit betreft het financiële residu van de verwachte verkoopwaarde van de woningen minus de verwachte bouw- en bijkomende kosten. De verwachte verkoopwaarde wordt o.a. bepaald aan de hand van woningwaardes in het omliggend gebied. Deze zijn de laatste jaren sterk gestegen, waardoor ook de residuele waarde en daarmee de grondprijs bij woningbouw zijn gestegen.

Dit heeft verschillende gevolgen. Aan de ene kant verkleint het de onrendabele toppen bij grondaankopen; de hogere verwachte opbrengsten compenseren voor hoge bouw- en bijkomende kosten, waardoor de gemeente minder tot niet hoeft bij te leggen op gewenste ontwikkelingen. Aan de andere kant verdwijnt een groot deel van de grondprijsstijging als winst in de zakken van grondeigenaren, aangezien de kosten voor het in bezit hebben van grond niet sterk zijn veranderd. De uiteindelijke huizenkoper of -huurder is hier uiteindelijk de dupe van.

Het is goed te beseffen dat het stimuleren van de vraagkant — bijvoorbeeld het subsidiëren van onrendabele toppen en verstrekken van startersleningen — leidt tot hogere prijzen en daarmee op de lange termijn tot meer geld dat in sommige gevallen wegvloeit richting grondeigenaren. In onze ogen zou de provincie hier alleen met goede redenen aan bij moeten dragen.

D. De rol van conjunctuur

Het woningbeleid van de provincie beweegt mee met de conjunctuur die te zien is op de woningmarkt. Bij weinig vraag stuurt de provincie op afwaarderen van woningbouwontwikkelingen door toepassing van contingenten. Bij veel vraag jaagt ze ontwikkelingen juist aan, bijvoorbeeld door middel van de acties uit het Actieplan Wonen.

De conjunctuur schommelt de laatste jaren flink en snel. Eerder gemaakte afspraken tussen de provincie en gemeenten of ontwikkelaars lopen daardoor vaak achter op de huidige situatie in de economie en op de woningmarkt. Het is de vraag hoe de provincie hiermee om kan gaan. Ze kan flexibeler omgaan met al gemaakte afspraken, maar dit kan leiden tot onduidelijkheid. Ze kan focussen op beleid en maatregelen die minder afhankelijk zijn van de conjunctuur, maar dit leidt ook tot minder mogelijkheden tot maatwerk. Beide keuzes hebben voor- en nadelen, waardoor het wat ons betreft nodig is om hier een bewuste richting in te kiezen.

¹ De Jong, P. (2021). No place like home? Residential mobility and housing preferences of older adults in the Netherlands. University of Groningen [PhD dissertation].

² Van den Eerdenbeemt, M. en De Wit, F. (28 augustus 2021). Het leven flexhuurders staat stil. 'Kinderen krijgen stellen we maar uit'. Volkskrant.

³ CBS (2021). *Monitor brede welvaart en de SDG's 2021*.

3. Aanbevelingen

Hierop volgt een zestal aanbevelingen met betrekking tot de rol en inzet van de provincie Gelderland op de woningmarkt. Het hierboven gestelde speelveld is hierin meengenomen.

1 Ontwikkel een visie op Goed Wonen

De wettelijke rol van de provincie op het gebied van wonen is beperkt. De provincie is echter wel verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkeling en het bieden van een veilige, schone leefomgeving. Vanuit deze verantwoordelijkheden past het de provincie om in te zetten op volkshuisvesting en kwaliteit van de leefomgeving van de bewoners van Gelderland. Oftewel: op Goed Wonen. Kijkend naar de Koers Ruimte voor goed wonen (2018) en het Actieplan Wonen zien we dat de provincie dit impliciet al doet. Wij adviseren de provinciale inzet op wonen expliciet te maken en te legitimeren vanuit een visie op Goed Wonen.

Een visie op Goed Wonen concretiseert de provinciale ambities op het gebied van wonen en rechtvaardigt daarmee een bepaalde rol en inzet. Een rol en inzet die goed aansluit bij de taken van de provincie en het huidige Actieplan Wonen en die Gelderland een duidelijk eigen signatuur geeft. Dit kan een actualisering zijn op de huidige Koers Ruimte voor goed wonen (2018) waarin de maatschappelijke kant van het woonvraagstuk een meer centrale rol krijgt.

2 Zet in op een rol waarin de provincie zich onderscheidt van het Rijk en gemeenten

Kijkend naar het Actieplan Wonen zien we dat de provincie Gelderland zich voornamelijk faciliterend opstelt richting andere partijen op de woningmarkt. De provincie is daarbij flexibel in aanpak en rolneming. Wij verwachten dat de provincie meer kan bereiken door te focussen op maatregelen waarmee ze zich onderscheidt van het Rijk en de gemeenten.

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de woningmarkt en stuurt door middel van wetten, subsidies, toeslagen en kennisontwikkeling. De gemeenten scheppen de juiste voorwaarden voor woningontwikkeling en bepalen het uiteindelijke programma. De provincie vult als middenbestuur het gat dat hier tussenin valt door verder te kijken dan de gemeentegrens en met maatwerk te komen waar het Rijk enkel gestandaardiseerde maatregelen kent. Hieronder hebben wij een aantal rollen beschreven die volgens ons passend zijn:

- *De kennisdeler*: doordat de provincie nauw contact onderhoudt met de gemeenten heeft ze een overkoepelende blik en veel kennis. Dit kan de provincie actief inzetten om woningbouw te stimuleren. Momenteel doet de provincie dit al op het gebied van conceptbouw (actie 7) en flexbouw (actie 13). Wij zien verder mogelijkheden rondom het betaalbaar houden van woningen. Gemeenten hebben hier namelijk middelen voor, maar zijn hier beperkt van op de hoogte. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van een antispeculatiebeding waarmee de gemeente waarborgt dat gereguleerde betaalbare woningen niet binnen een aantal jaar alsnog buiten de regulering vallen.
- *De verbinder*: door haar gemeentegrensoverschrijdende, integrale blik ziet de provincie wat er écht nodig is en is ze in staat de juiste partijen met elkaar in contact brengen. Een goed voorbeeld hiervan is actie 9 uit het Actieplan Wonen: samenwerking voor middenhuur stimuleren. De provincie heeft woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers gevraagd te komen met een plan voor de realisatie van middenhuur. Dit heeft geresulteerd in het bidboek middenhuur waarin deze partijen aangeven hoe ze tezamen 6.000 middenhuurwoningen in Gelderland willen realiseren. Dit boek behoeft nog verdere uitwerking om uit te groeien naar een breed gedragen uitvoeringsagenda op de financiële mismatch tussen de huursector en koopsector, maar is al een grote stap in de richting van een gezamenlijke aanpak.
- *De redder in nood*: sommige ontwikkelingen op de woningmarkt zijn alleen maar toe te juichen, maar komen door financieringstekorten niet van de grond. Het herbestemmen van leegstaand vastgoed tot woningen is er zo één (actie 4a). Dit leidt niet alleen tot meer woningen, maar ook tot een toename van de kwaliteit van de leefomgeving voor de directe omgeving en in sommige gevallen waardevol gebruik van historische panden. Mits de

provincie zorgvuldig kijkt naar een rechtvaardige verdeling van inzet en middelen over de gemeenten, zien wij hier een rol waarmee de provincie veel impact kan maken door wenselijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

- *Bieder van maatwerk*: als middenbestuur is de provincie beter dan het Rijk in staat om maatwerk te leveren. Ze weet beter wat er op regionaal niveau speelt en nodig is. Wij denken dat het bieden van maatwerk nog beter ingezet kan worden. Het Actieplan Wonen is nu nog een standaard gereedschapskist waaruit partijen acties kunnen kiezen. Het zou wenselijk zijn als een gemeente, ontwikkelaar of corporatie bij de provincie kan aangeven wat zijn behoeftes is en in gesprek kan over daarbij passende acties.

Noot bij deze aanbeveling is dat de rolverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten niet in beton gegoten is. Kijkend naar het 'trainakkoord' en de reactie van minister Kajsa Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁴ op adviesrapporten over de fysieke leefomgeving, valt te verwachten dat het Rijk komende regeerperiode meer regie zal pakken op het thema wonen. We raden daarom aan periodiek te bekijken welke rol op dat moment passend is voor de provincie.

3 Toon bestuurlijk lef op het vlak van woningbouw

Voor woningbouw zijn door de provincie verstrekte vergunningen nodig voor o.a. biodiversiteit, beschermde diersoorten, waterkwaliteit en stikstof. Vooral stikstof is een urgent thema waar de provincie flink op inzet. Dat doet ze met succes, want er zijn momenteel nauwelijks woningbouwprojecten in Gelderland die vertraging oplopen door vergunningverlening rondom stikstof. Dit heeft echter wel een keerzijde: de capaciteit die de provincie inzet op stikstof gaat ten koste van capaciteit voor andere thema's. Bij de vergunningverlening rondom beschermde diersoorten zien we dat dit ertoe leidt dat projecten langer stil komen te liggen.

Om de realisatie van woningbouwplannen te versnellen — of in ieder geval niet te vertragen — raden wij aan om woningbouw provinciebreed prioriteit te geven. Draag als bestuur uit dat woningbouw binnen de provincie prioriteit heeft, ook vanuit andere beleidsvelden. Durf de keuze te maken voor woningbouw wanneer verschillende beleidsvelden met elkaar botsen en zorg ervoor dat de ambtelijke organisatie open kan staan voor oplossingen die ontwikkelende partijen aandragen.

4 Houd de lange termijn in het oog

Het Actieplan Wonen stuurt in hoge mate op het hier en nu, zonder te werken vanuit een langetermijnvisie. De Koers Ruimte voor goed wonen (2018) heeft een langere horizon en benoemt trends, maar ook hier missen we een echte langetermijnvisie. Wat we bij het Actieplan Wonen zien, is dat deze is gericht op de directe effecten van de maatregelen. Die zijn soms echter tegengesteld zijn aan de langetermijneffecten, zie overweging C van het speelveld. Een voorbeeld: een starterslening (actie 12) vergroot de leencapaciteit van starters, waardoor zij een woning kunnen kopen. Dit leidt echter tot hogere betalingsbereidheid en daarmee op de lange termijn tot een stijging van de prijs, óók voor starters die deze lening niet hebben ontvangen. Daarmee bereikt de provincie op de lange termijn mogelijk het tegenovergestelde van wat zij wenst.

Met de urgentie van de huidige problemen op de woningmarkt snappen we de focus op het hier en nu. Echter, om een structurele bijdrage te leveren aan een woningmarkt in balans, is het van groot belang om de lange termijn in het oog te houden. Wij adviseren daarom het Actieplan Wonen te koppelen aan een langetermijnvisie (bijvoorbeeld de visie op Goed Wonen en verstedelijkings-strategieën) en de langetermijneffecten van de maatregelen te analyseren. Op deze manier kan de provincie kijken of maatregelen op schema liggen, maar ook of het gewenste effect op de lange termijn wordt bereikt door de ingezette ontwikkeling.

5 Zet de voortgangsmetingen strategisch in

De provincie meet tweemaal per jaar de voortgang van het Actieplan Wonen. Wij raden aan in de voortgangsrapportage niet enkel te kijken naar *output* (ligt de uitvoering op schema?), maar ook naar *outcome* (bereiken we onze doelen?). Hiervoor adviseren we te kijken naar de bijdrage van het Actieplan Wonen als geheel aan de oplossing van problemen op de woningmarkt en het uitvoeren van een kosten-batenanalyse per maatregel. Op basis hiervan kan de provincie besluiten hoe verder te gaan met het Actieplan en de individuele maatregelen:

- Bekijk de voortgang van het Actieplan Wonen per focusgebied (sneller, betaalbaar, flexibel). Uit de laatste voortgangsrapportage blijkt dat er zeer goede voortgang wordt geboekt op versnellen, maar dat betaalbaarheid achterblijft. Als juist daar de grootste knelpunten zitten, onderzoek dan hoe hier meer op ingezet kan worden.
- Onderzoek waarom een bepaalde actie niet loopt en beëindig deze actie als blijkt dat deze niet aansluit bij een behoefte of conflicteert met langetermijndoelen. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen bij herprogrammeren (actie 5).
- Bekijk waarom sommige acties heel goed lopen en zet hier extra op in als blijkt dat dit echt een latente vraag vervult. Actie 4a (van leegstand naar wonen met SteenGoedBenutten) is hier een voorbeeld van.

6 Organiseer periodiek interactieve sessie om het Actieplan Wonen aan te scherpen

Gezien het belang van het thema wonen adviseren we de provincie vaker bijeenkomsten te organiseren waarbij ze met experts, ervaringsdeskundigen en belanghebbenden vanuit verschillende invalshoeken kijken naar het Actieplan Wonen. Dit als evaluatie op de resultaten en proces en om te kijken of de inzet aansluit op de langetermijnvisie van de provincie.

Tijdens de inspiratiesessie met de PRO zagen we de open houding van de betrokken provincie medewerkers en gedeputeerde. De provincie steekt zijn nek uit voor het thema wonen en is bereid te leren en ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat dit soort sessies echt kunnen leiden tot nieuwe inzichten en een versterkte rol en inzet.

Tot slot

Graag vernemen we de inzichten die u als College van GS uit dit advies haalt en hoe u hiermee aan de slag gaat. Wij staan ervoor open dit advies toe te lichten en in gesprek te gaan over het vervolg, ook in 2022 wanneer onze werkzaamheden formeel af zijn gerond.

Met vriendelijke groet,



Aart de Kruijf
Voorzitter PRO



Denise de Blok
Secretaris PRO