

REKENKAMER ZEELAND

Bestuurlijke nota

Wonen in Zeeland

Een onderzoek naar het woonbeleid van de Provincie Zeeland

11 november 2021

Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.rekenkamerzeeland.nl

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder van het onderzoek naar het woonbeleid is mr. C.M. de Graaf.

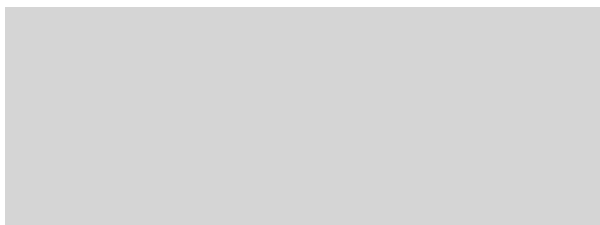
Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC namens de Rekenkamer Zeeland, drs. E. Hilhorst namens onderzoeksbureau I&O Research en drs. J. Bos van onderzoeksbureau Blaauwberg. Vanuit het bureau van de Rekenkamer Zeeland werd verdere ondersteuning verleend door 

De belangrijkste bronnen waarop een rekenkamer haar onderzoeksbevindingen baseert zijn naast data en documenten, interviewgesprekken met respondenten. Die respondenten zijn vaak al heel hun werkzame leven betrokken bij het onderwerp waarnaar onderzoek gedaan wordt. Naast cijfermatige kennis hebben zij, vaak zijn het ambtenaren, bestuurders, deskundigen en stakeholders, een relevant kwalitatief inzicht verkregen over het onderwerp. En dat inzicht is opgebouwd uit ervaring, interesse, feitenkennis en vakbekwaamheid. Als rekenkamer betrek je dergelijke inzichten maar al te graag in je analyse.

Bij het onderwerp wonen is dat niet anders. Ook nu voerden we vele goede, interessante en soms zelfs wat onthutsende gesprekken met allerlei partijen. De respondentenlijst achter in de nota van bevindingen is uitgebreid. Maar wonen kent een extra dimensie. Iedere wereldbewoner woont namelijk al heel zijn leven. En daarmee is wonen een onderwerp waar iedereen dagelijks mee te maken heeft en waar iedereen dus ook een mening over heeft. Wie kent geen mensen die op zoek zijn naar geschikte woonruimte en die niet, of slechts met grote moeite kunnen vinden? Dat maakt wonen ook een beladen en politiek onderwerp.

Met dit onderzoeksrapport verschaft de Rekenkamer de nodige inzichten en achtergronden aan Provinciale Staten op dit actuele beleidsterrein. De uitdagingen voor de Provincie zijn namelijk hoog. En de keuzes die hier ten aangaande op de Abdij gemaakt moeten worden complex, ingrijpend en van groot belang voor Zeeland. De Rekenkamer hoopt met dit onderzoek te hebben bijgedragen aan het maken van weloverwogen keuzes.

Namens het bestuur van de rekenkamer Zeeland,



mr. C.M. de Graaf

<u>1</u>	<u>INLEIDING EN LEESWIJZER</u>	<u>5</u>
1.1	Waarom dit onderzoek _____	5
1.2	Doelstelling _____	5
1.3	Onderzoeksvraag _____	6
1.4	Leeswijzer _____	7
<u>2</u>	<u>SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN</u>	<u>8</u>
2.1	Zeeuwse Woonmarkt en Woningvoorraad _____	8
2.2	De provinciale rol _____	10
2.3	Provinciaal Beleid en Instrumenten _____	12
2.4	Monitoring en Sturing _____	14
<u>3</u>	<u>TOETSING AAN HET NORMENKADER</u>	<u>16</u>
<u>4</u>	<u>ANALYSE EN CONCLUSIES</u>	<u>20</u>
4.1	Hoofdconclusie _____	20
4.2	Deelconclusies _____	20
<u>5</u>	<u>AANBEVELINGEN</u>	<u>22</u>
5.1	Hoofdaanbeveling _____	22
5.2	Deelaanbevelingen _____	22
<u>6</u>	<u>REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN</u>	<u>24</u>
<u>7</u>	<u>NAWOORD REKENKAMER ZEELAND</u>	<u>28</u>
<u>8</u>	<u>BIJLAGE 1: NOTA VAN BEVINDINGEN</u>	<u>29</u>

1 INLEIDING EN LEESWIJZER

In dit hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek, de vragen die in het onderzoek centraal staan en de manier waarop het onderzoek is aangepakt beschreven.

1.1 WAAROM DIT ONDERZOEK

Provincies hebben, samen met de gemeenten en andere organisaties verschillende taken en verantwoordelijkheden op gebied van wonen. De Provincie Zeeland kent regelingen, doelstellingen, samenwerkingsverbanden en wettelijke taken met betrekking tot de woningmarkt. Provincies kunnen door middel van het woonbeleid invulling geven aan hun rol en hebben daarvoor verschillende mogelijkheden.

De uitdagingen in Zeeland zijn wat het woonbeleid betreft groot. Enerzijds is er de demografische ontwikkeling waarbij het de vraag is of de Zeeuwse woningmarkt voldoende aan kan sluiten bij de bevolkingsontwikkeling, veranderende gezinssamenstelling, vergrijzing, ontgroening en verduurzaming. Daarnaast is er een sterke relatie tussen ‘wonen’ en het economische en vestigingsbeleid van de Provincie Zeeland. Daarbij spelen thema’s als de tijdelijke huisvesting van studenten, (arbeids)migranten en expats en de meer permanente woningbehoefte van mensen die verleid worden om (terug) naar Zeeland te komen en zich hier, al dan niet in deeltijd te vestigen.

Dan is er de invloed van het toerisme. In de populaire dorpen langs de kust, en ook steeds meer in de historische binnensteden worden woonhuizen aan de woonvoorraad onttrokken doordat ze (deels) in gebruik zijn als tweede woning, studio of B&B. En daar staat weer tegenover dat soms (semi)permanent gewoond wordt op bungalowparken, campings en in recreatiegebieden.

Tegelijkertijd wordt landelijk steeds meer het signaal afgegeven dat er veel te weinig woningen beschikbaar zijn om aan de woonvraag te kunnen voldoen. Door de politiek en in de media wordt gesproken over een behoefte aan één miljoen nieuwe woningen in 2030. Een deel van deze extra woningbehoefte zal wellicht ook in Zeeland neerslaan.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek door de Rekenkamer Zeeland, dat de huidige bestuursperiode (2019-2023) als focuspunt neemt, is tweeledig:

Gegeven de invoering van de nieuwe Omgevingswet per 1 juli 2022 wil de Rekenkamer de Zeeuwse woonmarkt, met daarbij de rol en positie van de Provincie, en in het bijzonder die van Provinciale Staten (PS) inzichtelijk maken. Bijzondere aandacht is er daarbij voor landelijke en Zeeland-specifieke ontwikkelingen en onderscheiden op de Zeeuwse woonmarkt.

In het verlengde van dit te verschaffen inzicht wil de Rekenkamer nagaan welk (beleids)instrumentarium de Provincie Zeeland ter beschikking heeft voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen. En hoe doeltreffend en doelmatig deze instrumenten ingezet worden.

De planning van dit onderzoek was erop gericht dat de uitkomsten daarvan door PS betrokken kunnen worden bij de verdere besluitvorming over de Zeeuwse Omgevingsvisie en de verdere implementatie daarvan.

Centrale vraag

Beschikt Provinciale Staten over een beleidsinstrumentarium waarmee de Provincie (in het bijzonder PS) aantoonbaar effectief sturing kan geven aan de Zeeuwse woonmarkt?

Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de onderstaande deel- of onderzoeksvragen te beantwoorden. De themagewijze onderverdeling van de onderzoeksvragen vormt de hoofdstukindeling van de nota van bevindingen.

Thema 1: Karakterisering Zeeuwse woningmarkt

1. Welke landelijke uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt en hoe vertalen die zich naar Zeeland?
2. Welke specifiek Zeeuwse uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt?
3. Hoe kenmerkt zich de Zeeuwse woonmarkt in termen van tekorten en overschotten?

Thema 2: Provinciale rol

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden, wettelijke taken en bevoegdheden van de Provincie Zeeland op het gebied van wonen?
5. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties in Zeeland op gebied van wonen?
6. In welke samenwerkingsverbanden participeert de Provincie Zeeland? En hoe vindt de samenwerking in het Zeeuwse plaats en met de andere Provincies plaats?

Thema 3: Provinciaal beleid en instrumenten

7. Hoe en in welke beleidsstukken en –documenten is het provinciaal woonbeleid beschreven? En hoe verhouden zich de doelstellingen van de Provincie Zeeland zich tot de doelstellingen van de andere overheden en organisaties? En hoe worden deze op elkaar afgestemd?
8. Welke, door PS vastgestelde beleidsdoelstellingen, instrumenten en budgetten hanteert de Provincie Zeeland op het gebied van wonen? Welke nieuwe beleidsinstrumenten zijn in de maak?
9. Zijn er beleidsinstrumenten die (nu) niet in Zeeland worden ingezet? En zo ja, waarom niet?

Thema 4: Monitoring resultaten en sturing

10. Hoe gaat GS na of de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen bereikt worden? En worden deze bereikt binnen de beschikbaar gestelde budgetten? Of kan verwacht worden dat de doelen van de Zeeuwse woonagenda kunnen worden bereikt binnen de gestelde budgetten?
11. Hoe gaat GS het effect van de ingezette beleidsinstrumenten en samenwerkingsverbanden na? En is deze inzet doeltreffend en doelmatig? Of kan van de nieuwe (toekomstige) instrumenten verwacht worden dat ze doeltreffend en doelmatig zijn?
12. Hoe wordt PS geïnformeerd over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette (en toekomstige) beleidsinstrumenten?

13. Hoe wordt PS betrokken bij het op- en bijstellen van het woonbeleid en het formuleren van de beleidsdoelstellingen?

1.4 LEESWIJZER

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen binnen en buiten de Provincie Zeeland en op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarverslagen en voortgangsrapportages. De Rekenkamer heeft het onderzoek samen met I&O Research en Blaauwberg uitgevoerd.

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is een normenkader gehanteerd. De normen in dit normenkader zijn, in lijn met de indeling van de onderzoeksvragen themagewijs gegroepeerd. Daarbij fungeren zij als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen zijn getoetst. Een deel van de onderzoeksvragen is beschrijvend van aard, toetsing van de bevindingen aan een norm is dan niet aan de orde. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek is niet in alle gevallen een voldoet/voldoet-niet antwoord gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader bij die onderzoeksvragen een onderbouwd beeld van wat al goed gaat en van wat beter kan.

In de nota van bevindingen, een bijlage van deze bestuurlijke nota is de beschrijving van het rekenkameronderzoek en van de resultaten van dat onderzoek opgenomen. In deze bestuurlijke nota is een samenvatting daarvan opgenomen, alsmede de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer op basis daarvan doet. Daarbij wordt naar de nota van bevindingen verwezen voor een gedetailleerdere onderbouwing en uitwerking van de onderzoeksbevindingen die aan deze bestuurlijke nota ten grondslag liggen.

2 SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

2.1 ZEEUWSE WOONMARKT EN WONINGVOORRAAD

Landelijke uitdagingen en ontwikkelingen

De belangrijkste uitdagingen en ontwikkelingen landelijk zijn: *het bouwen van voldoende (betaalbare) nieuwbouwwoningen en het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de huidige woningvoorraad.*

Er is een groot woningtekort in Nederland. Dit vertaalt zich voor Zeeland in een toename van vestiging van huishoudens vanuit met name de Randstad en Noord-Brabant. Dit geeft prijsopdrijvende effecten voor Zeeland. Al zijn er voor prijsopdrijving ook andere oorzaken aan te wijzen zoals de lage rentestand. De prijs van een koopwoning steeg in Zeeland tussen het eerste kwartaal van 2016 en het vierde kwartaal van 2020 met 42 procent. De stijgingen zijn echter niet zo sterk als in de andere Provincies, waar de druk op de woningmarkt nog groter is. De instroom in Zeeland uit de Randstad en de zogenaamde 'intermediaire zone' (voor Zeeland gaat het hier vaak om inwoners uit Noord-Brabant) verspreidt zich niet gelijkmatig: de binnenlandse vestiging komt vooral terecht in Schouwen-Duiveland, Tholen, Middelburg, Vlissingen en Terneuzen. Daar staat overigens ook vertrek tegenover, wat in bijvoorbeeld Terneuzen zelfs leidt tot een negatief saldo.

Onderdeel van de binnenlandse migratie is ook de huisvesting van statushouders. De Rijksoverheid geeft gemeenten per half jaar een taakstelling op dit gebied. De Zeeuwse gemeenten kregen in de eerste helft van 2021 de taakstelling om gezamenlijk 299 statushouders te huisvesten. De Zeeuwse gemeenten hebben vanuit de vluchtelingencrisis van 2015 een achterstand op hun taakstelling om statushouders te huisvesten.

Om de klimaatdoelen te halen, moeten in 2030 landelijk 1,5 miljoen woningen van het gas af en energieneutraal (een zogenaamde 0-op-de-meter-woning) zijn en in 2050 7 miljoen woningen. De landelijke doelstellingen worden zonder aanvullende maatregelen niet gehaald. De woningvoorraad in Zeeland is (gemeten in energielabels) vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. De doelstelling in Zeeland, zoals opgetekend in het Zeeuws energieakkoord, is een energieneutrale particuliere woningvoorraad in 2045.

Specifiek Zeeuwse uitdagingen en ontwikkelingen voor de woonmarkt

De Provincie Zeeland kent ook enkele specifieke uitdagingen, die in Zeeland sterker spelen dan landelijk. Het gaat hier om de kwetsbare woningvoorraad vaak in particulier eigendom, een hoog buitenlands migratiesaldo en discussie over bevolkingsgroei of -krimp op de middellange en langere termijn.

Kwetsbare woningen zijn volgens de definitie van onderzoeksbureau Stec Groep woningen die lastig energie-neutraal en/of toekomstbestendig te maken zijn, of die minder goed aansluiten op de verwachte toekomstige behoefte aan woningen. Volgens berekeningen van Stec Groep is maar liefst twee derde (64%) van de Zeeuwse woningvoorraad kwetsbaar. De Provincie Zeeland heeft relatief veel van deze woningen als gevolg van de wederopbouw naar de Tweede-Wereldoorlog en de Watersnoodramp van 1953. Zeeland kent ook relatief veel kleinere woningen in particulier bezit. Van de kwetsbare voorraad is 61 procent in particuliere koop, 29 procent is een corporatiewoning en de overige 10 procent betreft particuliere huur. Binnen de kwetsbare woningvoorraad onderscheidt

Stec groep de *risicovolle woningen*: de minst presterende woningen binnen deze voorraad hebben het hoogste risico op leegstand en achteruitgang. In Zeeland gaat het indicatief om zo'n 5.600 woningen. Deze zijn verspreid over alle regio's, maar er zijn sterke verschillen: Ongeveer 40% staat in Zeeuws-Vlaanderen, 30% op Walcheren en 17% op de Bevelanden.

In de periode 2011-2015 daalde de bevolking in Zeeland. Sinds 2016 is er sprake van (lichte) bevolkingsgroei. In 2020 groeide de bevolking Zeeland met 0,5%. De bevolkingsontwikkeling kent verschillende componenten. Het geboortesaldo (geboorte minus sterfte) is de laatste jaren in Zeeland negatief. Dat betekent dat de bevolking zonder instroom van buiten zou dalen. Het buitenlands migratiesaldo (immigratie minus emigratie) ligt in de afgelopen 10 jaar op *een constant hoog niveau van zo'n 1.000 tot 1.500 extra mensen per jaar door buitenlandse migratie*. De buitenlandse immigratie komt vooral terecht in Zeeuws-Vlaanderen en in Middelburg, Vlissingen en Veere (Walcheren). Zeeuws-Vlaanderen ontvangt 42 procent van de immigratie. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig uit België maar het gaat ook om arbeidsmigranten vanuit de hele wereld die werken in de grote bedrijven als Yara Sluiskil en Dow. Walcheren ontvangt 33 procent van de instroom. West-Europa (bijvoorbeeld Duitsland) maar ook overige landen (een combinatie van oud-Zeeuwen die terugkeren, expats, arbeidsmigranten en asielzoekers) vormen een belangrijke groep. Het gaat overigens om een groep die is ingeschreven in de gemeentelijke basisregistratie personen.

Uit onderzoek van de Provincie Zeeland blijkt dat er in Zeeland een lage structurele leegstand is - die wel hoger ligt dan het landelijk gemiddelde - en dat in vier gemeenten (Noord-Beveland, Sluis, Veere en Schouwen-Duiveland) tussen de 10 en 20 procent van de woningen een 'overige bewoning' kennen. Dit kan gaan om tweede-huizenbezit, toeristisch gebruik of om bewoning door arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in de gemeente verblijven. Het gaat hier dus deels om onttrekking aan de woningvoorraad (tijdelijke bewoning is geen onttrekking). De andere Zeeuwse gemeenten kennen geen opvallende 'overige bewoning', vergeleken met het landelijk gemiddelde.

Er is in Zeeland *veel discussie over de bevolkingsprognoses* en de vraag of Zeeland (op termijn) zal krimpen. Op basis van het demografische prognoses uit 2014 op basis van de Primos-methodiek is Zeeuws-Vlaanderen aangewezen als krimpgebied en zijn Walcheren en Schouwen-Duiveland aangewezen als anticipeergebied (wat betekent dat ze naar verwachting op de kortere, respectievelijk langere termijn te maken krijgen met bevolkingskrimp). In 2019 maakte de Provincie Zeeland een eigen Provinciale bevolkings- en huishoudensprognose. Deze komt duidelijk hoger uit dan de Primos-prognose (met name doordat buitenlandse migratie in de Primos-prognose zeer beperkt wordt meegenomen). De Provinciale prognose voorspelt voor alle regio's groei en voor Schouwen-Duiveland en Zeeuws-Vlaanderen een stabilisatie. Ook de actuele Provinciale prognose wordt door veel geïnterviewden niet (h)erkend. Zij zien een toename van de vraag, die niet past bij het aanbod en die ook niet aansluit bij de prognoses. Zij zien dat mensen die zich in Zeeland willen vestigen of binnen Zeeland willen verhuizen geen woning kunnen vinden. De juistheid van de prognoses, het absolute karakter en de relevantie van een langetermijnvisie op 2040 voor de problemen van vandaag spelen een terugkerende rol in de discussie. Veel geïnterviewden (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars) geven aan dat de prognoses belangrijk zijn, maar dat ook recente ontwikkelingen (actuele cijfers over vraag en aanbod en zoekgedrag) en invloeden van gebieden rondom Zeeland (druk op de woningmarkt in de Randstad met daardoor 'overloop' naar Zeeland, de invloed van corona op thuiswerken en daarmee op de verhuisbehoefte) een plek moeten krijgen in de vertaling van de prognoses naar de regionale woningbouwafspraken. Zij vragen om

zowel een langetermijnvisie als een kortere termijnplanning, een element uit adaptief programmeren.

Tekorten en overschotten Zeeuwse woonmarkt

Confrontatie van de Provinciale prognose 2019 aan de huidige woningvoorraad laat zien hoe groot de tekorten en overschotten in specifieke segmenten zijn. Dit is een kwalitatieve woningbehoefteraming. De opgave voor Zeeland volgens de kwalitatieve woningbehoefteraming uit 2019 is: Het huisvesten van 11.5000 extra huishoudens tot 2040, waarbij de huishoudensgroei voor een belangrijk deel bestaat uit de 65- en 80- plus een- en tweepersoonshuishoudens. De vraag concentreert zich in de steden en in goed bereikbare kernen met voorzieningen. Tegelijk met de toename van huishoudens ontstaat er een overschot aan grondgebonden sociale-huurwoningen die niet levensloopbestendig zijn. Daar zal op termijn geen vraag meer naar zijn. Er ontstaat een sterke behoefte aan nultredenwoningen/ appartementen in de koopsector, in de vrije huursector en in de sociale huursector.

2.2 DE PROVINCIALE ROL

Verantwoordelijkheden, wettelijke taken en bevoegdheden van de Provincie Zeeland

De Provincie is verantwoordelijk “voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau.”¹ De provinciale verantwoordelijkheid op de woningmarkt is in wettelijke zin onderdeel van het bredere vraagstuk van ruimtelijke opgaven, zoals verwoord in de Wro (Wet ruimtelijke ordening, per 1 juli 2022 naar verwachting Omgevingswet). De Rekenkamer hanteert in dit rapport drie rollen van de Provincie op de Zeeuwse woningmarkt:

1. De *formele rol* vanuit de Wro: kaderstellend en toetsend. Bijvoorbeeld het toetsen van gemeentelijke plannen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro Artikel 3.1.6).
2. De *informele rol*: leggen van verbinding (partijen bij elkaar brengen in bijvoorbeeld de woonregio's, onder de Zeeuwse Woonagenda en in de Provinciale Commissie Wonen), fungeren als kennismakelaar (onderzoeken en prognoses) en faciliteren (zoals bij de aanvraag voor Rijksgelden en organiseren van overleg).
3. De *projectmatige rol (subsidies)*: de Provincie Zeeland is uiteraard geen projectontwikkelaar, maar initieert wel subsidieprojecten, zoals de PIW (de Provinciale Impuls Wonen).

De *formele rol* wordt door de Provincie Zeeland beperkt ingevuld (ook in de Omgevingsverordening). Wonen is niet benoemd als provinciaal belang, behalve als het gaat om vrijkomende agrarische bebouwing en het voorkomen van permanente bewoning van recreatiecomplexen. De invulling van de formele rol wordt niet erg positief gewaardeerd door externe stakeholders. Om de opgaven op de woningmarkt (die volgens de geïnterviewden door de huidige wooncrisis en de toenemende aandacht voor de energietransitie alleen maar zwaarder zijn geworden) effectief te kunnen aanpakken, pleiten betrokkenen (gemeenten, corporaties, marktpartijen) voor een Provincie die een

¹ I&O Research, *Verkenning rollen op de woningmarkt*, 3 maart 2020

stevigere rol pakt in de Omgevingsverordening en in de begroting. Ook vragen zij om lokaal en regionaal maatwerk in de Omgevingsplannen, de regionale woonagenda's en de uitvoeringsagenda's (inclusief benodigde middelen) om de opgaven op het gebied van energietransitie, natuur, bedrijvigheid én wonen in samenhang aan te pakken. Overigens zijn houding en rolopvatting van de Provincie aan het veranderen. Dit komt aan de orde in Hoofdstuk 4.

De Provincie zet in deze bestuursperiode veel sterker in op haar *informele rol* van verbinden, aanjagen en kennisdelen. Al langer maakt de Provincie diverse monitors op het gebied van Wonen en worden toegepaste onderzoeken uitgevoerd (zoals de KWOZ, het Kwalitatief Woningmarktonderzoek Zeeland). Meer recent is de Zeeuwse Woonagenda een belangrijk voorbeeld. Ook de inspanningen van de Provincie in het kader van de regels omtrent en de aanvragen voor het Volkshuisvestingsfonds zijn vaker genoemd als een sterk voorbeeld van hoe de Provincie haar rol invult. Die (sterkere) informele rol wordt in het veld zeer gewaardeerd. De interviews geven echter ook een beeld van een ontbrekende samenhang tussen de verschillende overleggen. Het is voor betrokkenen buiten het Provinciehuis vaak niet duidelijk wat waar en door wie wordt voorbereid. Ook is niet altijd duidelijk welke provinciale afdelingen of programma's betrokken zijn en hoe zaken uit de verschillende overleggen ambtelijk of bestuurlijk worden teruggekoppeld. Mogelijk speelt hierbij een rol dat er tot op heden geen duidelijk vastgesteld provinciaal beleidsdoel is op het gebied van Wonen (hierover meer in Hoofdstuk 4). Betrokkenen vragen om een uitbreiding van instrumenten die de Provincie inzet, samenhangend met het doel van de Zeeuwse Woonagenda, om de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda te ondersteunen (ook hierover meer in Hoofdstuk 4).

Over de *derde rol* van de Provincie – eigen *subsidieregelingen* – wordt verschillend gedacht. De meest in het oog springende regeling (PIW, Provinciale Impuls Wonen) is als regeling succesvol, maar de vraag wordt wel gesteld of een bijdrage aan een gebiedsgerichte aanpak niet effectiever is dan een pandgerichte regeling. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

Wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties

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 gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen.

Samenwerking en samenwerkingsverbanden

Voor het Zeeuwse Woonbeleid zijn de volgende samenwerkingsverbanden en overleggen waarin de Provincie deelneemt relevant:

1. Ambtelijk contactpersonenoverleg wonen: Provincie en gemeenten;
2. Plantoetsingsoverleg: bilateraal ambtelijk overleg Provincie en gemeente over ruimtelijke plannen;
3. Provinciale Commissie Wonen (PCW): gedeputeerde en stakeholders;
4. Overleg Zeeuwse Overheden (OZO): bestuurlijk overleg Provincie, waterschap en gemeenten, thema wonen en voorzieningen (en relatie met VZG);

5. Economic Board Zeeland;
6. IPO Taskforce en Werkgroep Wonen.

De samenwerkingsverbanden en overlegvormen worden op zichzelf door de geïnterviewden positief gewaardeerd als platform voor kennisuitwisseling. De samenhang tussen de overleggen lijkt op basis van de informatie uit de interviews nog niet optimaal georganiseerd. Overleg met andere Provincies vindt plaats in IPO-verband. Er zijn geen gezamenlijke initiatieven met andere Provincies op het gebied van wonen, buiten de staande lobby in IPO-verband.

2.3 PROVINCIAAL BELEID EN INSTRUMENTEN

Provinciaal woonbeleid in ontwikkeling

In de huidige Begroting, de vigerende *Omgevingsverordening 2018* en het vigerende *Omgevingsplan 2018* is het thema Wonen geen expliciet thema of onderdeel. De huidige Omgevingsverordening 2018 biedt juridisch niet de basis voor de Provincie om actief te sturen op een evenwichtige woningmarkt. Daarmee laat de Provincie een belangrijk instrument ongebruikt. In de huidige bestuursperiode ontwikkelt de Provincie Zeeland nadrukkelijk woonbeleid, samen met de regionale partners. Dit is gestart met het Coalitieakkoord en is verbreed naar de *Zeeuwse Woonagenda*. Ook in het voorontwerp van de *Omgevingsvisie Zeeland* (5 januari 2021) is veel aandacht voor het thema wonen. De Zeeuwse Woonagenda wordt breed gedragen in Zeeland als kader en visie en markeert de omslag in het denken en handelen van de Provincie. Van “op de rem” staan naar ontwikkel- en opgavegericht sturen. Dat vertaalt zich beleidsmatig in het voorontwerp van de Omgevingsvisie en in de ontwikkeling van nieuw instrumentarium.

Beleidsdoelstellingen, instrumenten en budgetten Provincie Zeeland

De Provincie heeft een eigen bevolkings- en huishoudensprognose die beter aansluit bij de lokale omstandigheden dan de landelijke prognose-modellen. De monitoring en de onderzoeken van het KWOZ (Kwalitatief Onderzoek Woningmarkt Zeeland) geven inzicht in de opgave tot 2040 en in de ontwikkelingen op de woningmarkt in relatie tot die opgave. Op basis van het KWOZ en de bevolkingsprognose zijn conform het Omgevingsplan Regionale Woningmarktafspraken gemaakt door de gemeenten die samenwerken in vijf regio's. De regionale woningbouwafspraken die onderdeel zijn van het landelijke afwegingskader Ladder voor duurzame verstedelijking zijn beleidsarm, niet voor iedere regio actueel en ongelijksoortig per regio.² De beleidsdoelstellingen in onder andere de Zeeuwse Woonagenda (kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040) vragen om een Provincie die een stevigere rol neemt. Hiervoor is actualisering van de Omgevingsverordening nodig en is het van belang dat de regionale woningbouwafspraken met een grotere frequentie worden geactualiseerd en een beleidsrijker invulling krijgen. De regionale woningbouwafspraken van Schouwen-Duiveland kunnen hierin als voorbeeld dienen.

De wijze waarop de Provincie Zeeland de Laddertoets uitvoert (toetsen op aantallen in plaats van op gewenste typen, toetsen op 100 procent van de harde plancapaciteit, prognose als harde bovengrens

² Wellicht ten overvloede goed om te vermelden dat rol, beleid en invulling van en door gemeenten geen deel uitmaakt van dit onderzoek.

zonder bandbreedte of marge) stuit op weerstand bij gemeenten, regio's, corporaties en ontwikkelaars. Het sturen op 100 procent van de harde plancapaciteit is echter conform jurisprudentie. In Terneuzen en Sluis is vanuit het verleden meer dan 130 procent van de woningbehoefte vastgelegd in harde bestemmingsplannen. De Provincie heeft hiervoor de Beleidsnotitie *Ruimte voor Woonkwaliteit* vastgesteld, op basis waarvan de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen op korte termijn meer ruimte krijgen voor het juridisch-planologisch mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw mogelijk kunnen maken ondanks plancapaciteitsoverschot in de woning-marktregio, met afspraken over planaanpassing en reductie op langere termijn.

De Provincie Zeeland heeft eigen subsidies (sinds 2013 de PIW voor de sloop van leegstaande panden en in 2021 en wellicht in 2022 de HELP voor het transformeren van bestaand vastgoed naar woningen). Voor de subsidies zijn budgetten ingesteld. Hierover wordt PS periodiek geïnformeerd. Het Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam ondersteunt gemeenten met kennis en capaciteit.

In het kader van de Zeeuwse Woonagenda worden nieuwe instrumenten ontwikkeld en worden bestaande instrumenten omgebogen. Er vindt over de hele linie een omslag plaats naar het in beeld brengen van de gebiedsgerichte opgave. Om de realisatie van de opgave te ondersteunen, kijkt de Provincie ook naar het ontwikkelen van gebiedsgerichte (subsidie)instrumenten. Dit sluit aan bij de behoefte zoals die naar voren kwam in de interviews.

Mogelijke aanvullende beleidsinstrumenten

De vier Provincies die in dit onderzoek betrokken zijn (Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Fryslân) hebben in hun provinciale verordening ruimte c.q. Omgevingsverordening en stevigere omschrijving van de provinciale rol op het gebied van wonen en stedelijke ontwikkeling opgenomen dan de Provincie Zeeland nu in de Omgevingsverordening Zeeland 2018 doet. Actuele regionale woningbouwafspraken zijn een voorwaarde voor het in procedure brengen van nieuwe bestemmingsplannen. Sommige Provincies kunnen in de plaats treden van gemeenten als er geen actuele vastgestelde regionale afspraken zijn. De vier Provincies hanteren een norm van 130 procent van de behoefte als maat voor de (harde plus zachte) plancapaciteit van gemeenten. Ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied krijgen voorrang (in de Provincie Fryslân zijn de aantallen woningen die gemeenten realiseren in bestaand stedelijk gebied vrij), voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied sturen Provincies via plankaarten of een provinciale adviescommissie of een verstedelijkingsstrategie: waar zijn ontwikkelingen gewenst, rekening houdend met andere ruimtelijke opgaven?

De Provincies ondersteunen gemeenten met ambtelijke capaciteit (via cofinanciering, vliegende brigades, de inhuur van bureaus of anderszins) vanuit de breed gedeelde ervaring dat gemeenten, en zeker de kleinere gemeenten, onvoldoende tijd en gespecialiseerde kennis hebben om de huidige complexe opgaven op de woningmarkt te kunnen realiseren.

Zo ontstaat een beeld van Provincies die steviger sturen op beleidsdoelen, actuele afspraken en monitoring/realisatie van de beleidsdoelen dan op dit moment in de Provincie Zeeland het geval is.

Realisatie beleidsdoelstellingen

Er is veel informatie beschikbaar over de Zeeuwse woningmarkt (zie hoofdstuk 2) en de Provincie heeft een aantal eigen monitoren die ontwikkelingen op het gebied van wonen en bevolkingsontwikkeling beschrijven. Uit de diverse monitors kan een beeld geconstrueerd worden van de opgave en de realisatie. In 2019 is het beleidsdoel (evenwicht in 2040) niet dichterbij gekomen. De Planmonitor Wonen wordt door de gemeenten niet optimaal ingevuld waardoor sturingsinformatie over de verwachte realisatie ontbreekt.

Effectmeting

Het effect van afzonderlijke instrumenten op het overkoepelende beleidsdoel wordt door GS niet in beeld gebracht. Voorbeelden zijn de PIW en de inzet op flexibel bouwen, die in zichzelf succesvol zijn maar waarvan de bijdrage aan het hogere beleidsdoel (kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de woningmarkt in 2040) niet duidelijk is.

Veel respondenten pleiten voor meer gebiedsgerichte instrumenten. Gemeenten, regio's en corporaties geven aan dat het hen ontbreekt aan voldoende middelen om de complexe problemen op de woningmarkt het hoofd te bieden. Ook landelijk wordt het gebrek aan gemeentelijke middelen en ambtelijke capaciteit erkend als een van de grootste struikelblokken in het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt. Vanuit die kennis kan het zinvol zijn om juist daarop instrumenten te ontwikkelen. De voorbeelden van andere Provincies (zie paragraaf 4.3) laten zien hoe zij op dit punt instrumenten inzetten.

De externe stakeholders vragen ook om minder stringente toetsing maar meer adaptief programmeren. Zij bedoelen hiermee dat de prognoses minder absoluut zijn in de laddertoets en dat er meer ruimte is voor actuele ontwikkeling en/of bandbreedtes. De eisen die gemeenten stellen aan nieuwbouwprojecten maken het lastig voor corporaties, bouwers en ontwikkelaars om plannen te ontwikkelen die zowel betaalbaar zijn voor de toekomstige bewoners als rendabel zijn voor de onderneming. De respondenten vragen om meer ruimte om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen om daarmee het bouwtempo (dat volgens hen nu te laag zou zijn om de doelstelling van evenwicht te behalen) op te kunnen voeren.

De (uitwerking van) Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie kunnen fungeren als momentum om zowel de Omgevingsverordening als de Begroting en de provinciale instrumenten met elkaar in lijn te brengen.

Informatie voor PS

De informatiestroom van GS naar PS volgt de normale bestuurlijke routes. 'Wonen' is geen apart onderdeel is in de Begroting Zeeland 2021, maar binnen het programma *Woonplaats Zeeland* is een onderdeel: *Ruimtelijke kwaliteit versterken: Wonen*. Er zijn acties benoemd. Maar er is geen doelindicator op het gebied van wonen en geen budget. Er zijn ook geen trendindicatoren op het gebied van wonen. Er is wel een doelstelling: Een passende duurzame woning en een prettige woonomgeving. Het lijkt logisch om deze doelstelling in 2022 te actualiseren naar de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda.

Het ontbreken een onderdeel Wonen in de P&C-cyclus met de 3W's (Wat wil de Provincie bereiken, Wat gaat de Provincie daarvoor doen en Welke middelen stelt de Provincie daarvoor beschikbaar) maakt het voor PS moeilijker om te sturen. De huidige sturing vindt plaats op middeleninzet vanuit de PIW maar de vraag is wat de bijdrage daarvan is aan het overkoepelende beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de woningmarkt in 2040. Als Wonen onderdeel wordt van de P&C-cyclus, kunnen deze of andere monitors een rol krijgen in de sturing door PS, in aansluiting op de provinciale doelen op het beleidsterrein Wonen. Nu zijn ze uitsluitend ter kennisgeving.

Betrokkenheid PS

Informatie aan PS loopt via de gebruikelijke bestuurlijke en politieke lijnen, in eerste instantie bij de coalitievorming en het opstellen van het coalitieakkoord en vervolgens via de jaarlijkse begrotingsbesprekingen in GS en PS. Provinciale Staten bepaalt als volksvertegenwoordiging haar eigen agenda. PS is derhalve ook zelf aan zet om GS te bevragen en tot afspraken te komen over de betrokkenheid bij en de informatievoorziening over het woondossier, als zij dat wenselijk acht. Ondanks de omslag naar wonen als een belangrijk thema op de provinciale agenda wordt het gesprek tussen PS en GS over wonen nog beperkt gevoerd.

De informatie uit de monitoring wordt ter kennisgeving aan PS aangeboden. Daaruit kan opgemaakt worden wat de opgave is en hoe het staat met de realisatie. Leden van PS hebben aangegeven dat ze meer inzicht nodig hebben in de aard en omvang van de opgave die er is om het beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040 te realiseren, welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn en welke passen bij de rol van de Provincie. Dit Rekenkameronderzoek beoogt daar een bijdrage aan te leveren. De komst van de Omgevingsvisie en de Zeeuwse Woonagenda bieden goede aanknopingspunten om Wonen een prominenter plek in het debat, de Omgevingsvisie en de Begroting te geven.

Zeeuwse Woonmarkt en Woningvoorraad

Norm 1 <i>De Provincie Zeeland heeft zicht op de ontwikkelingen en opgaven op de Zeeuwse woningmarkt.</i>	Score 	Toelichting De Provincie heeft veel onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen op de Zeeuwse woningmarkt. Er is veel informatie en inzicht beschikbaar. Wat ontbreekt in de monitorinformatie zijn actuele marktcijfers (zoals ontwikkelingen in vraag- en aanbod, prijsontwikkeling en zoekgedrag van huishoudens). Een belangrijke vraag in de toepassing van de prognoses is hoe zich ontwikkelingen op de lange termijn verhouden tot ontwikkelingen in de meer nabije toekomst en hoe je daar (bijvoorbeeld in de woningbouwprogrammering, door adaptief te programmeren) rekening mee kunt houden. Dit hangt ook samen met de aanname in het KWOZ dat de toevoeging van nieuwe woningen '100 procent raak' zijn. Daar is nog verbeterpotentieel.
Norm 2 <i>De Provincie Zeeland heeft zicht op de bovenregionale en regionale ontwikkelingen op de Zeeuwse woonmarkt en betreft deze in haar woonbeleid.</i>	Score 	Toelichting Het landelijke perspectief (druk op de woningmarkt, druk vanuit omliggende gebieden) ontbrak deels in de onderzoeken. Onderzoek in opdracht van de PCW heeft hierover in 2021 inzicht toegevoegd. Met name de binnenlandse en buitenlandse migratie zijn steeds beter in beeld. Dit inzicht kan betrokken worden in de komende bevolkings- en huishoudensprognose.

De provinciale rol

Norm 3 <i>De Provincie Zeeland heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen duidelijk beschreven in de Omgevingsverordening.</i>	Score 	Toelichting In de huidige Omgevingsverordening is wonen niet als provinciaal belang geformuleerd, enkel op het gebied van Vrijkomende Agrarische Bebouwing en bewoning van recreatiecomplexen. De huidige formele rol van de Provincie draagt niet bij aan het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt. Met de komst van de
---	---	---

		Omgevingsvisie en een nieuwe verordening zal daar naar verwachting verandering in komen.
Norm 4 <i>De Provincie Zeeland geeft een consistente invulling aan haar formele en informele rol op het gebied van wonen.</i>	Score 	Toelichting De informele rol van de Provincie wordt positief gewaardeerd. Er zijn veel monitors, onderzoeken en overleggen, die helpen om de woonambities te realiseren. De lobby richting Den Haag wordt zichtbaar opgepakt. De samenhang (ook tussen ambtelijke inspanningen en bestuurlijke vaststelling/doelstellingen) wordt wel enigszins gemist in het veld. De Zeeuwse Woonagenda, met een overkoepelende beleidsdoelstelling, kan hierin verbetering brengen, mits het een passende doorvertaling krijgt in zowel de Omgevingsverordening als in instrumenten. Dit komt aan bod in hoofdstuk 4.

Provinciaal Beleid en Instrumenten

Norm 5 <i>De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen duidelijk in haar beleid geformuleerd.</i>	Score 	Toelichting Het beleid krijgt nog vorm, met name in de Omgevingsvisie en aan de hand van de Zeeuwse Woonagenda. De provinciale verordening is daarmee ook toe aan actualisatie.
Norm 6 <i>De Provincie Zeeland heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van wonen te realiseren.</i>	Score 	Toelichting Positieve aspecten zijn de informele rol van de Provincie, die onder ander heeft geleid tot een breed gedragen Zeeuwse Woonagenda die een vertaalslag krijgt in de Omgevingsvisie. Verbeterpotentieel is er in de wijze waarop de Provincie bestemmingsplannen toetst en in de rolneming zoals die in de Omgevingsverordening is vastgelegd.
Norm 7 <i>De regionale afstemming op het gebied van (de programmering van) wonen is door de Provincie Zeeland aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.</i>	Score 	Toelichting Er zijn weliswaar regionale afspraken, maar die zijn voor verbetering vatbaar. Ze zijn nog te beleidsarm en maken nog geen onderdeel uit van integrale afwegingen in ruimtelijke ordening (gebiedsgerichte aanpak). De periodiciteit van actualiseren en de wijze waarop de Provincie via

		monitoring stuurt op die actualisering kan steviger.
Norm 8 <i>De Provincie Zeeland heeft, waar mogelijk, ruimte gecreëerd om bij te sturen op het gebied van wonen en heeft dit gedaan indien ontwikkelingen daarom vroegen.</i>	Score 	Toelichting Vanuit het verleden hebben gemeenten en regio's (te) veel harde plancapaciteit. Jurisprudentie noodzaakt de Provincie om te sturen op 100 procent van de harde plancapaciteit. Voor gemeenten waar dit knelt, is de Beleidsnotitie Ruimte voor Woonkwaliteit opgesteld. In de andere regio's is het niet noodzakelijk om te sturen op 100 procent van de harde en/of zachte plancapaciteit. Om de gewenste ontwikkeling te versnellen, kan de Provincie er ook voor kiezen om te sturen op 130 procent van de plancapaciteit. Bijsturen kan ook door gemeenten te ondersteunen bij het de- en herprogrammeren van harde bestemmingsplannen. Hier is ruimte voor verbetering.

Monitoring en Sturing

Norm 9 <i>De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen gerealiseerd. Dit betekent in ieder geval dat vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen.</i>	Score 	Toelichting We beoordelen deze norm op oranje, met een kanttekening. Er zijn stappen gezet in beleid, maar die moeten nog tot uiting komen in resultaten. Er zijn cijfers over 2019, maar dat is een te korte periode om een oordeel op te kunnen baseren.
Norm 10 <i>De rolverdeling tussen GS en PS op dit beleidsterrein is een logische die volgt uit hogere wet- en regelgeving en die aansluit bij de gangbare werkwijze van de Provincie Zeeland.</i>	Score 	Toelichting Er is in bestuurlijke zin niks op de rolverdeling aan te merken, maar PS geeft aan zelf meer het debat over het woonbeleid te willen voeren en zoekt naar sturingsmogelijkheden. Hoofdstukken 4 en 5 bevatten aanknopingspunten hiervoor. Voor het invullen van die ambitie is PS zelf aan zet.
Norm 11 <i>Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.</i>	Score 	Toelichting Omdat Wonen niet als apart onderdeel in de Begroting staat, is ook de informatievoorziening via de P&C-cyclus daar niet op ingericht. Er zijn

		geen expliciete afspraken gemaakt over de informatievoorziening. De huidige informatie (monitors en onderzoeken) gaan ter informatie naar PS.
Norm 12 <i>De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.</i>	Score X	Toelichting Deze norm is niet te beoordelen omdat hierover geen afspraken zijn gemaakt. Wel is duidelijk dat er veel informatie voor PS beschikbaar is (de onderzoeken, de regionale afspraken, et cetera), maar dat vraagt om meer bundeling, overzicht en duiding in samenhang met de beleidsdoelstellingen. Om het ingezette beleid in het kader van de Zeeuwse Woonagenda goed te kunnen monitoren, zijn betere afspraken met PS nodig.
Norm 13 <i>PS worden in de gelegenheid gesteld te sturen op de provinciale doelen en middeleninzet.</i>	Score 	Toelichting PS kan sturen op doel en middelen, want ze gaat over haar eigen agenda en heeft budgetrecht. De door PS gewenste PIW-regeling is door GS ingesteld. Er is ruimte voor verbetering. Wonen staat niet apart in de Begroting. De Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie bieden hier goede aanknopingspunten voor. GS en PS zijn daarvoor samen aan zet.

4 ANALYSE EN CONCLUSIES

4.1 HOOFDCONCLUSIE

Inzet Provincie is in ontwikkeling

De scores op het normenkader, die gebaseerd zijn op de onderzoeksbevindingen tonen een gemengd beeld van het woonbeleid van de Provincie Zeeland. Voornaamste oorzaak daarvoor is dat er weliswaar al stappen zijn gezet met bijvoorbeeld de totstandkoming van de Zeeuwse Woonagenda, maar dat het beleidsinstrumentarium nog volop in ontwikkeling is. Ook in het Voorontwerp Zeeuwse Omgevingsvisie is veel aandacht voor het thema wonen, maar dat is nog geen beleid en daarmee ook nog niet in uitvoering. Tegelijk dient de actievare en veranderende rol van de Provincie in het woonbeleid zich aan als een voorbode van een effectiever woonbeleid van de Provincie.

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag moet daarom zijn dat Provinciale Staten nu nog onvoldoende in staat is om effectief sturing te kunnen geven aan de Zeeuwse woonmarkt, maar dat er verbetering in aantocht lijkt.

De onderbouwing van deze hoofdconclusie komt voort uit de onderstaande deelconclusies. In de deelconclusies zijn de voornaamste onderzoeksbevindingen verrat. We verwijzen per deelconclusie steeds naar de belangrijkste paragraaf in deze bestuurlijke nota.

4.2 DEELCONCLUSIES

1. Wonen is nog geen onderdeel van de omgevingsverordening en de begroting (2.3)

In de vigerende omgevingsverordening is Wonen niet benoemd als provinciaal belang. Ook in de begroting is Wonen geen thema met doelen, budgetten en realisaties. Dit zorgt ervoor dat PS weinig instrumenten heeft om te sturen. Met name in het Voorontwerp Zeeuwse Omgevingsvisie is een inhaalslag zichtbaar. Die zal vorm moeten krijgen richting de sturende rol van PS.

2. Harde plancapaciteit in niet gerealiseerde bestemmingsplannen zet een rem op ontwikkeling woningen waar vraag naar is (2.3)

Ongerealiseerde, vaak oude bestemmingsplannen slokken een deel van de beschikbare harde plancapaciteit in het Zeeuwse op. Daarmee beperken zij de mogelijkheden om nieuwe woningen te realiseren in het Zeeuwse. Woningen waar blijkend uit actueel marktonderzoek zeker vraag naar is. De Provincie kan vanuit haar rol ondersteunen bij het her- of deprogrammeren van bestemmingsplannen.

3. Nieuwe rolopvatting Provincie en Zeeuwse Woonagenda alom geprezen (2.2)

De Provincie zet in deze bestuursperiode veel sterker in op de informele rol van verbinden, aanjagen en kennisdelen. De Zeeuwse Woonagenda en de lobby- en faciliterende inspanningen van de Provincie in het kader van het Volkshuisvestingsfonds zijn daarvan belangrijke voorbeelden. Die (sterkere) informele rol wordt in het veld gewaardeerd.

4. Veel informatie beschikbaar door actieve inzet op onderzoek (2.4)

Er is via door de Provincie uitgezet onderzoek veel informatie beschikbaar over de Zeeuwse woningmarkt. Al langer maakt de Provincie diverse monitors op het gebied van Wonen en worden toegepaste onderzoeken uitgevoerd (zoals de KWOZ). De Provincie heeft een aantal eigen monitoren die ontwikkelingen op het gebied van wonen en bevolkingsontwikkeling beschrijven. De provinciale prognose, die passender is dan de landelijke prognose voor de Zeeuwse situatie, kan verbeterd worden door buitenlandse migratie en actuele ontwikkelingen nog scherper mee te nemen.

5. PIW is kleinschalig en niet gebiedsgericht (2.3)

Het beleidsinstrument PIW blijkt effectief te zijn op lokaal niveau. De waardering voor het instrument is verschillend. De regeling is op zichzelf een succes. Maar afgezet tegen de forse opgaven op de Zeeuwse woonmarkt is het de vraag of dit de meest effectieve manier om echt verschil te kunnen maken.

6. Gemeenten zijn in hun eentje niet klaar voor complexe woningbouwopgaven (2.2 en 2.3)

Als gevolg van de beperkte schaalgrote van de Zeeuwse gemeenten blijkt de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en kwaliteit niet altijd voldoende te zijn om goed invulling te kunnen geven aan de diverse beleidsverantwoordelijkheden op lokaal niveau. Er ligt mogelijk een rol voor de provincie om gemeenten daarin te ondersteunen.

7. Regionale Woningbouwafspraken onderling verschillend (2.3)

De provincie maakt woningbouwafspraken met de vijf regio's. Deze afspraken zijn beleidsarm, per regio in aard en opzet verschillend en de periodiciteit/actualisering ervan is niet afgestemd op de provinciale cyclus van prognoses en woningbouwprogrammering. Daarmee zijn de afspraken nu nog te vrijblijvend.

8. Overleggen zijn niet altijd functioneel (2.2)

Er zit nu nog niet veel samenhang in de overlegtafels op de Zeeuwse woonmarkt. Dat komt vooral tot uiting in de positie en werking van het PCW. In potentie is dat een krachtig overleg, waar zowel overheden als marktpartijen als de corporaties zijn aangesloten. Maar de PCW is op dit moment onvoldoende functioneel in haar agendavoering en de borging van het orgaan in de Omgevingsverordening is niet conform de huidige praktijk.

5 AANBEVELINGEN

5.1 HOOFDAANBEVELING

Om als Provincie Zeeland een significante bijdrage aan de realisatie van de ambities en doelstellingen uit de Zeeuwse woonagenda te kunnen leveren is een stevigere rolopvatting van de Provincie Zeeland, gekoppeld aan meer instrumenten nodig. GS zou daartoe van PS de opdracht en de middelen moeten krijgen.

De hoofdaanbeveling van de Rekenkamer sluit aan bij de, in het vorige hoofdstuk geformuleerde hoofdconclusie en luidt als volgt:

Verstevig als Provinciale Staten de rol van de Provincie op de woonmarkt door aan de hand van de Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie, de instrumenten daarvoor te laten ontwikkelen. De ondergenoemde deelaanbevelingen dienen daarbij als handvat.

5.2 DEELAANBEVELINGEN

Aansluitend bij de deelconclusies van de Rekenkamer zijn de deelaanbevelingen een operationalisering van de hoofdaanbeveling.

1. Benoem het thema Wonen

Kom tot een nieuwe Provinciale omgevingsverordening als uitwerking van de nieuwe Omgevingsvisie en waarin het woonbeleid, in samenhang met het overige ruimtelijk beleid een wezenlijk onderdeel uitmaakt. Doe dat gebiedsgericht en integraal. Benoem het thema Wonen (met doelen, budgetten en resultaten) ook expliciet in de Begroting.

2. Zet samen met de gemeenten in op sanering onbenutte plancapaciteit

Bied de Zeeuwse gemeenten juridische, andere beleidsdeskundige en financiële hulp bij het saneren van vastzittende plancapaciteit in oude bestemmingsplannen zodat plancapaciteit voor nieuwbouw beschikbaar komt. Overweeg om gemeenten te ondersteunen bij het her- of deprogrammeren van (naar de huidige inzichten) ongewenste harde bestemmingsplannen met bouwtitels.

3. Ga door op de ingeslagen weg als het gaat om de veranderde Provinciale rolopvatting

De bredere rolopvatting van de Provincie wordt gewaardeerd en lijkt effectief te zijn. Vooral de meer informele rol van verbinden, aanjagen en kennisdelen voorziet in een behoefte.

4. Handhaaf de inzet op onderzoek en monitoring

Het onderzoek naar de woningmarkt en demografie is ingewikkeld, zeker in een regio als Zeeland, met alle bovenregionale en internationale invloeden. Dat behoeft blijvend aandacht.

5. Ontwikkel de huidige PIW tot een krachtig gebiedsgericht instrument

Het huidige PIW is een instrument met een te beperkte effectiviteit. Om effectvol te kunnen zijn zou dit tot een meer robuust en gebiedsgericht instrument omgebouwd kunnen worden.

6. Ondersteun de gemeenten

Onderzoek met de gemeentes welke rol de Provincie kan spelen in het versterken van de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit op gebied van lokaal woonbeleid. Voorbeelden uit andere Provincies kunnen daarbij gehanteerd worden.

7. Kom tot uniforme woningmarktafspraken

Maak in samenhang met de Zeeuwse Woonagenda uniforme afspraken over de vorm en periodiciteit van de regionale woningbouwafspraken. Regel via de Omgevingsverordening dat actuele regionale woningbouwafspraken randvoorwaardelijk zijn voor het goedkeuren van nieuwe bestemmingsplannen.

8. Kom tot een krachtiger Zeeuws woningmarktoverleg

Kom tot een overlegvorm over de Zeeuwse woonmarkt de betrokkenheid van alle relevante organisaties en overheden is geborgd. Voor de hand is het om daarbij aan te sluiten bij het OZO. Herzie de Omgevingsverordening voor de PCW.

Rekenkamer Zeeland
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

Onderwerp

Onderzoek woonbeleid van
de Provincie Zeeland

Zaaknummer

60166

Behandeld door

Verzonden

Middelburg, 9 november 2021

Geachte voorzitter,

Graag maken we gebruik van de mogelijkheid om onze bestuurlijke reactie te geven op het door u uitgevoerde onderzoek naar het provinciale woonbeleid.

Wij willen u complimenteren met de uitgebreide beschrijving en analyse van het woonbeleid in Zeeland. Het is belangrijk dat het woonbeleid in Zeeland in de Nota van bevindingen wordt geplaatst in de context van de landelijke woonproblematiek, waarbij de afwijkende situatie in Zeeland goed wordt gekenschetst. De discussie over het woonbeleid wordt, ook in Provinciale Staten, te vaak gedomineerd door de Randstedelijke problematiek en de nieuwsberichten daarover. In dat verband is het ook goed dat het woonbeleid van enkele andere provincies is beschreven. Dit geeft een beeld van de verschillen die in Nederland bestaan en de wijze waarop provincies hun rol in het woonbeleid invullen.

Wij zien in het rapport een ondersteuning voor de door GS gekozen ontwikkelrichting van het woonbeleid. De Rekenkamer constateert dat dit positief wordt gewaardeerd door de partners in het veld. De toetsing aan het normenkader en de conclusies en aanbevelingen uit het rapport laten zien dat we goede stappen hebben gezet. Het rapport spoort ons aan om de actievare en veranderende rol van de Provincie in het woonbeleid voort te zetten om zo te komen tot een effectiever woonbeleid van de Provincie.

Een deel van de aanbevelingen van de Rekenkamer hebben al invulling gekregen in de Zeeuwse Woonagenda. De woonagenda vormt de gezamenlijke leidraad van Zeeuwse gemeenten en provincie om de woonopgaven aan te pakken. Hierin zijn een aantal actielijnen opgenomen, die overeenkomen met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Op 15 oktober jongstleden heeft de Gezamenlijke Commissie Ruimte en Economie gesproken over de Zeeuwse Woonagenda. De Rekenkamer adviseert Provinciale Staten om de rol van de Provincie op de woningmarkt aan de hand van de Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie te verstevigen en de instrumenten daarvoor te laten ontwikkelen.

De deelconclusies onderschrijven wij. De aanbevelingen nemen wij over, of hebben wij reeds invulling aan gegeven. Op enkele aanbevelingen willen wij graag een nadere reactie geven. Deze geven wij hieronder weer.

1. Benoem het thema Wonen

De Rekenkamer heeft als aanbeveling om het thema wonen te benoemen in de nieuwe Provinciale omgevingsverordening en eveneens expliciet in de begroting.

Op rijksniveau is er veel gaande rondom rollen en taken in de ruimtelijke ordening. Hierover zal pas duidelijkheid ontstaan na het aantreden van een nieuw kabinet. Het is verstandig om dit eerst af te wachten, en niet nu in een verordening rollen en taken voor provincie en gemeenten vast te leggen. Op dit moment is er in Zeeland de Woonagenda, waarin afspraken over het woonbeleid zijn gemaakt. Deze zijn bestuurlijk vastgesteld door de gemeenten en de provincie, en zijn de basis voor een goede samenwerking. In de nieuwe ontwerp-Omgevingsvisie is de verbinding met de doelen uit de Woonagenda gemaakt.

Opname in de provinciale verordening heeft naar onze mening alleen meerwaarde als dit leidt tot verheldering en zorgt voor ondersteuning van de afspraken in de Woonagenda. Een verordening met een sterk normatief of directief karakter past niet bij de samenwerking die geleid heeft tot de Woonagenda. Daarom is in de Woonagenda hierover het volgende opgenomen: *“De provincie zal in lijn met haar taak enerzijds en in lijn met de samen overeengekomen inhoud van de woonagenda anderzijds zorgen voor borging van afspraken en belangen in de Omgevingsverordening Zeeland. Aan de hand van de woonagenda zal worden gekeken of en zo ja hoe herziening van de verordening nodig en nuttig is, om de ambities die in de woonagenda centraal staan beter te borgen”*.

In de begroting komt wonen tot uitdrukking in de beleidsdoelstelling ‘ruimtelijke kwaliteit versterken: wonen’, dat onderdeel uitmaakt van het programma ‘Woonplaats Zeeland’. Hiermee is het onderwerp wonen in samenhang gebracht met het bredere veld van de ruimtelijke ordening, zoals o.a. woonomgeving en recreatie. Dit sluit aan bij de integrale en programmatische aanpak die de provincie heeft aangenomen. Voor de begroting 2022 sluit de tekst voor wonen al aan op de Woonagenda en de actielijnen daarin. De Woonagenda wordt in 2022 verder uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, samen met de gemeenten. Op basis van dat uitvoeringsprogramma kunnen ook in de begroting de doelen, acties en budgetten nader worden ingevuld, waardoor de begroting als sturingsinstrument voor PS verbeterd. Dit is mogelijk vanaf de begroting 2023.

2. Zet samen met de gemeenten in op sanering onbenutte plancapaciteit

Deze aanbeveling onderschrijven wij, waarbij het goed is te melden dat hierop al actie is ondernomen binnen de actielijn ‘Adaptief Programmeren’ van de Zeeuwse Woonagenda. Het Expertteam Woningbouw heeft in opdracht van provincie en gemeenten onderzocht op welke manier de overtollige plancapaciteit kan worden weggenomen. Ook is bureau Rho in dit kader aan de slag gegaan om te inventariseren welke plancapaciteit al dan niet bedoeld onbenut is voor de bestemming wonen en detailhandel. Deze informatie helpt gemeenten om te weten hoe en waar er ingegrepen kan worden, om daarmee sterker aan het stuur te staan bij het eigen woonbeleid.

6. Ontwikkel de huidige PIW tot een krachtig gebiedsgericht instrument

De PIW zal inhoudelijk worden geëvalueerd. Dit is onderdeel van de actielijn Financiële arrangementen uit de Woonagenda. Hierbij wordt ook de regeling gebiedsgerichte aanpak betrokken, die al in ontwikkeling is. Voor deze regeling, maar ook voor de regeling voor hergebruik leegstaande panden is o.a. gebruik gemaakt van voorbeelden van de provincie Gelderland.

Onderdeel van de actielijn Financiële arrangementen is tevens de vraag hoe een duurzame financiering van deze instrumenten gerealiseerd kan worden, zowel vanuit de provincie als vanuit de andere partners in de Woonagenda en het Rijk.

7. Kom tot uniforme woningmarktafspraken

In de Zeeuwse Woonagenda zijn bouwstenen voor de regionale woningmarktafspraken opgenomen, evenals een afspraak dat er de komende jaren gewerkt toe wordt gewerkt aan de harmonisering van de woencyclus voor heel Zeeland.

In de Woonagenda is tevens gesteld dat gemeenten in een regio met woningmarktafspraken waarin de benoemde bouwstenen terugkomen, door kunnen met plannen die zijn opgenomen in het regionale woningbouwprogramma. Daarnaast maken deze gemeenten aanspraak op (financiële) regelingen die worden ontwikkeld in het kader van deze woonagenda.

8. Kom tot een krachtiger Zeeuws woningmarktoverleg

Een goede overlegstructuur rond het gezamenlijke woonbeleid is van groot belang, zeker gezien de grote dynamiek op de woningmarkt. Het onderzoek van de Rekenkamer is een goede aanleiding om de samenhang van de bestaande overlegstructuur te verbeteren. Het OZO heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke overlegstructuur voor de Zeeuwse overheden. De PCW is een belangrijk platform waar alle partijen die betrokken zijn bij het woonbeleid en de uitvoering vertegenwoordigd zijn. Bij de totstandkoming van de Woonagenda zijn zowel het OZO als de PCW betrokken geweest. Voor de verdere uitwerking van de Woonagenda zal die samenwerking worden voortgezet en verdiept. Daarnaast zullen de conclusies van het onderzoek besproken worden in de PCW, waarbij ook de plaats van de PCW binnen het Zeeuwse woningmarktoverleg beter kan worden vormgegeven.

Wij vertrouwen erop dat u onze reactie verwerkt bij dit onderzoek en wensen u succes met de verdere afronding van het advies.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

U wordt verzocht om in uw correspondentie steeds het zaaknummer te vermelden.

De rekenkamer Zeeland bedankt GS voor de bestuurlijke reactie bij dit onderzoeksrapport. GS deelt de onderzoeksbevindingen en conclusies van de Rekenkamer, de aanbevelingen neemt ze over.

Dank gaat ook uit naar de ambtelijke organisatie voor de open en constructieve samenwerking gedurende de uitvoering van het onderzoek. En voor het gedegen ambtelijk wederhoor dat plaatsvond op de onderzoeksbevindingen.

De behandeling van het onderzoeksrapport in de Statencommissie en Statenvergadering, en de dialoog tussen PS en GS over dit onderwerp zien we met belangstelling tegemoet.

REKENKAMER ZEELAND

Nota van Bevindingen

Wonen in Zeeland

Een onderzoek naar het woonbeleid van de Provincie Zeeland

11 november 2021

Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om de rol van Provinciale Staten binnen het dualisme op provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers. Voor meer informatie: www.rekenkamerzeeland.nl

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en T. Groenendijk-de Vos MA.

Portefeuillehouder van het onderzoek naar risico's bij samenwerking is mr. C.M. de Graaf.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit: drs. A. Maas QC namens de Rekenkamer Zeeland, drs. E. Hilhorst namens onderzoeksbureau I&O Research en drs. J. Bos van onderzoeksbureau Blaauwberg. Vanuit het bureau van de Rekenkamer Zeeland werd verdere ondersteuning verleend door

1.	<u>INLEIDING.....</u>	<u>- 3 -</u>
1.1	Aanleiding.....	- 3 -
1.2	Doelstelling.....	- 4 -
1.3	Scope en afbakening	- 4 -
1.4	Vraagstelling en normenkader	- 4 -
	<i>Thema 1: Karakterisering Zeeuwse woningmarkt</i>	<i>- 4 -</i>
	<i>Thema 2: Provinciale rol.....</i>	<i>- 5 -</i>
	<i>Thema 3: Provinciaal beleid en instrumenten.....</i>	<i>- 5 -</i>
	<i>Thema 4: Monitoring resultaten en sturing</i>	<i>- 5 -</i>
1.5	Normenkader	- 6 -
	<i>Thema 1: Zeeuwse woonmarkt en woningvoorraad.....</i>	<i>- 7 -</i>
	<i>Thema 2: Provinciale rol.....</i>	<i>- 7 -</i>
	<i>Thema 3: Provinciaal beleid en instrumenten.....</i>	<i>- 7 -</i>
	<i>Thema 4: Monitoring resultaten en sturing</i>	<i>- 7 -</i>
1.6	Onderzoeksaanpak.....	- 7 -
1.7	Leeswijzer	- 8 -
2.	<u>ZEEUWSE WOONMARKT EN WONINGVOORRAAD.....</u>	<u>- 9 -</u>
2.1	Landelijke uitdagingen en ontwikkelingen.....	- 9 -
2.2	Specifiek Zeeuwse uitdagingen	- 14 -
2.3	Karakteristiek Zeeuwse woningmarkt in termen van tekorten en overschotten	- 22 -
2.4	Resumé	- 24 -
2.5	Toetsing aan het normenkader	- 26 -
3.	<u>DE PROVINCIALE ROL</u>	<u>- 27 -</u>
3.1	Verantwoordelijkheid, wettelijke taken en bevoegdheden Provincie op de woningmarkt in relatie tot andere spelers	- 27 -
3.2	Invulling provinciale rol op de woningmarkt door GS en PS Provincie Zeeland	- 32 -
3.3	Samenwerking met gemeenten en andere stakeholders	- 35 -
3.4	Resumé	- 40 -
3.5	Toetsing aan het normenkader	- 42 -

REKENKAMER ZEELAND

4.	PROVINCIAAL BELEID EN INSTRUMENTEN	- 43 -
4.1	Woonbeleid: Coalitieakkoord, Begroting, Zeeuwse Woonagenda en Ruimtelijk beleid.....	- 43 -
4.2	Beleidsinstrumenten, budgetten en doelstellingen	- 47 -
4.3	Rollen, beleid en instrumenten van andere provincies	- 54 -
4.4	Resumé	- 62 -
4.5	Toetsing aan het normenkader	- 64 -
5.	MONITORING EN STURING	- 65 -
5.1	Monitoring.....	- 65 -
5.2	Effecten (Toekomstige) Instrumenten	- 68 -
5.3	Informatie aan en Betrokkenheid van Provinciale Staten.....	- 69 -
5.4	Resumé	- 70 -
5.5	Toetsing aan het normenkader	- 72 -
BIJLAGE 1	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	- 74 -
BIJLAGE 2	RESPONDENTEN	- 77 -

1. INLEIDING

Provincies hebben, samen met de gemeenten en andere organisaties verschillende taken en verantwoordelijkheden op gebied van wonen. De Provincie Zeeland kent regelingen, doelstellingen, samenwerkingsverbanden en wettelijke taken met betrekking tot de woningmarkt. Provincies kunnen door middel van het woonbeleid een eigen invulling geven aan hun rol en hebben daarvoor verschillende mogelijkheden.

De uitdagingen in Zeeland zijn wat het woonbeleid betreft groot. Enerzijds is er de demografische ontwikkeling waarbij het de vraag is of de Zeeuwse woningmarkt voldoende aan kan sluiten bij de bevolkingsontwikkeling, veranderende gezinssamenstelling, vergrijzing en ontgroening en verduurzaming. Daarnaast is er een sterke relatie tussen ‘wonen’ en het economische en vestigingsbeleid van de Provincie Zeeland. Daarbij spelen thema’s als de tijdelijke huisvesting van studenten, (arbeids)migranten en expats en de meer permanente woningbehoefte van mensen die verleid worden om (terug) naar Zeeland te komen en zich hier, al dan niet in deeltijd te vestigen.

Dan is er de invloed van het toerisme. In de populaire dorpen langs de kust, en ook steeds meer in de historische binnensteden worden woonhuizen aan de woonvoorraad onttrokken doordat ze (deels) in gebruik zijn als tweede woning, studio of B&B. En daar staat weer tegenover dat soms (semi)permanent gewoond wordt op bungalowparken, campings en in recreatiegebieden.

Tegelijkertijd wordt landelijk steeds meer het signaal afgegeven dat er veel te weinig woningen beschikbaar zijn om aan de woonvraag te kunnen voldoen. Door de politiek en in de media wordt gesproken over een behoefte aan één miljoen nieuwe woningen in 2030. Een deel van deze extra woningbehoefte zal wellicht ook in Zeeland neerslaan.

1.1 AANLEIDING

Het onderwerp ‘wonen’ werd breed genoemd in de inventarisatieronde die de Rekenkamer Zeeland onder de diverse Statenfracties deed. En ook de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland gaf aan dit een relevant onderzoeksthema te vinden. Het woonbeleid wordt als een: “moeilijk grijpbaar” beleid beschouwd. Zo worden er door Gedeputeerde Staten (GS) wel informatiebijeenkomsten gehouden, maar het gevoel ontbreekt bij de Programmaraad dat Provinciale Staten (PS) in de volle breedte in positie worden gebracht door GS.

Thema’s, invalshoeken en aandachtspunten die de Programmaraad aan de Rekenkamer meegaf voor dit onderzoek zijn onder meer: levensloopbestendigheid, de effectiviteit en effectmeting van de ingezette instrumenten en welke belemmerende factoren er zijn in het Zeeuwse. Ook ontbreekt het PS volgens de Programmaraad aan goed inzicht in de aantallen woningen die door arbeidsmigranten en toeristen (langdurig) bezet worden gehouden.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek door de Rekenkamer Zeeland, dat de huidige bestuursperiode (2019-2023) als focuspunt neemt, is tweeledig:

Gegeven de invoering van de nieuwe Omgevingswet per 1 juli 2022 wil de Rekenkamer de Zeeuwse woonmarkt, met daarbij de rol en positie van de Provincie, en in het bijzonder die van PS inzichtelijk maken. Bijzondere aandacht is er daarbij voor landelijke en Zeeland-specifieke ontwikkelingen en onderscheiden op de Zeeuwse woonmarkt.

In het verlengde van dit te verschaffen inzicht wil de Rekenkamer nagaan welk (beleids)instrumentarium de Provincie Zeeland ter beschikking heeft voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen. En hoe doeltreffend en doelmatig deze instrumenten ingezet worden.

De planning van dit onderzoek is erop gericht dat de uitkomsten daarvan door PS betrokken kunnen worden bij de verdere besluitvorming over de Zeeuwse Omgevingsvisie en de verdere implementatie daarvan.

1.3 SCOPE EN AFBAKENING

De focus van het onderzoek betreft de actuele rol en positie van GS en PS en het huidige en thans in de maak zijnde beleid van de Provincie Zeeland op gebied van wonen. Vertrekpunt voor het onderzoek is daarom de huidige collegeperiode. Maar daar waar beleid en beleidsinstrumentarium al langer door de Provincie Zeeland wordt ingezet, is hier ook naar gekeken.

De rol van andere betrokken partijen wordt weliswaar in beeld gebracht om een oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van de provinciale inzet te kunnen geven, maar deze wordt niet meegenomen in het onderzoek.

1.4 VRAAGSTELLING EN NORMENKADER

Centrale vraag

Beschikt Provinciale Staten over een beleidsinstrumentarium waarmee de Provincie (in het bijzonder PS) aantoonbaar effectief sturing kan geven aan de Zeeuwse woonmarkt?

Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om allereerst de onderstaande deel- of onderzoeksvragen te beantwoorden. De themagewijze onderverdeling van de onderzoeksvragen vormt de hoofdstukindeling van de nota van bevindingen.

THEMA 1: KARAKTERISERING ZEEUWSE WONINGMARKT

1. Welke landelijke uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt en hoe vertalen die zich naar Zeeland?
2. Welke specifiek Zeeuwse uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt?
3. Hoe kenmerkt zich de Zeeuwse woonmarkt in termen van tekorten en overschotten?

REKENKAMER ZEELAND

THEMA 2: PROVINCIALE ROL

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden, wettelijke taken en bevoegdheden van de Provincie Zeeland op het gebied van wonen?
5. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties in Zeeland op gebied van wonen? Hoe verhoudt de rolinvulling van de provincie Zeeland zich tot andere provincies en wat zijn de leerpunten?
6. In welke samenwerkingsverbanden participeert de Provincie Zeeland? En hoe vindt de samenwerking in het Zeeuwse plaats en met de andere Provincies plaats?

THEMA 3: PROVINCIAAL BELEID EN INSTRUMENTEN

7. Hoe en in welke beleidsstukken en –documenten is het provinciaal woonbeleid beschreven? En hoe verhouden zich de doelstellingen van de Provincie Zeeland zich tot de doelstellingen van de andere overheden en organisaties? En hoe worden deze op elkaar afgestemd?
8. Welke, door PS vastgestelde beleidsdoelstellingen, instrumenten en budgetten hanteert de Provincie Zeeland op het gebied van wonen? Welke nieuwe beleidsinstrumenten zijn in de maak?
9. Zijn er beleidsinstrumenten die (nu) niet in Zeeland worden ingezet? En zo ja, waarom niet?

THEMA 4: MONITORING RESULTATEN EN STURING

10. Hoe gaat GS na of de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen bereikt worden? En worden deze bereikt binnen de beschikbaar gestelde budgetten? Of kan verwacht worden dat de doelen van de Zeeuwse woonagenda kunnen worden bereikt binnen de gestelde budgetten?
11. Hoe gaat GS het effect van de ingezette beleidsinstrumenten en samenwerkingsverbanden na? En is deze inzet doeltreffend en doelmatig? Of kan van de nieuwe (toekomstige) instrumenten verwacht worden dat ze doeltreffend en doelmatig zijn?
12. Hoe wordt PS geïnformeerd over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette (en toekomstige) beleidsinstrumenten?
13. Hoe wordt PS betrokken bij het op- en bijstellen van het woonbeleid en het formuleren van de beleidsdoelstellingen?

Figuur 1.1 De rol van de Zeeuwse Woonagenda in dit onderzoek

Zeer relevant voor dit onderzoek is de Zeeuwse Woonagenda. De Zeeuwse Woonagenda is een gezamenlijke strategie van de Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland op het gebied van Wonen. De Zeeuwse Woonagenda is in 2021 in alle besturen van gemeenten en Provincie vastgesteld. De doelstelling is: *“In 2040 hebben we in Zeeland een toekomstbestendige woningvoorraad die in kwaliteit en kwantiteit aansluit bij de vraag.”* Er zijn drie ambities geformuleerd: een toekomstbestendige woningvoorraad, kwalitatief complementaire woningbouw (‘100% raak’) en innovatie en flexibele woonvormen (voor specifieke doelgroepen).

1. Toekomstbestendig maken van de huidige woningvoorraad

“De grootste opgave ligt in de versterking van de bestaande woningvoorraad. (...) Het gaat daarbij om verduurzaming en het levensloopgeschikt maken van de woningvoorraad en (...) het op peil houden van de leefbaarheid in wijken en dorpen. In delen van Zeeland gaat het daarnaast om het onttrekken van woningen die niet toekomstbestendig (te maken) zijn, om ruimte te maken voor passende nieuwbouw.”

2. Nieuwbouw die 100% raak is: focus op kwaliteit in woningtypen en locaties

“Bij nieuwbouw gaat het veel meer om kwaliteit en minder dan vroeger om kwantiteit. Het gaat om het toevoegen van de juiste woningen aan de voorraad op de juiste plekken, complementair aan de bestaande voorraad.”

3. Inspelen op de behoefte aan specifieke segmenten op woningmarkt

“Naast de behoefte aan ‘reguliere woningen’ wordt een behoefte gesignaleerd aan specifieke type woningen zoals flexwonen, huisvesting van arbeidsmigranten en passende woonvormen voor oudere huishoudens, al dan niet met zorgindicatie.”

Bron: Zeeuwse Woonagenda

De Zeeuwse Woonagenda krijgt een vertaalslag in de Omgevingsvisie en in verschillende instrumenten. In dit onderzoek relateert de Rekenkamer de huidige rolname, instrumenten, middelen, monitoring en overlegvormen ook aan de Zeeuwse Woonagenda. Daarmee zal de Zeeuwse Woonagenda onderdeel zijn van de beantwoording van de onderzoeksvraag: Beschikt Provinciale Staten over een beleidsinstrumentarium waarmee de Provincie (in het bijzonder PS) aantoonbaar effectief sturing kan geven aan de Zeeuwse woonmarkt?

1.5 NORMENKADER

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is een normenkader gehanteerd. De normen in dit normenkader zijn, in lijn met de indeling van de onderzoeksvragen themagewijs gegroepeerd. Daarbij fungeren zij als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen zijn getoetst. Een deel van de onderzoeksvragen is beschrijvend van aard, toetsing van de bevindingen aan een norm is dan niet aan de orde. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek is niet in alle gevallen een voldoet/voldoet-niet antwoord gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader bij die onderzoeksvragen een onderbouwd beeld van wat al goed gaat en van wat beter kan.

De toetsing aan het normenkader is opgenomen aan het eind van elk hoofdstuk. De toetsing aan het normenkader is *niet* voorgelegd aan de Provincie in het kader van het ambtelijk wederhoor, maar bevat het eigen oordeel van de Rekenkamer.

De rekenkamer hanteert de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:¹

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel
-  : er wordt in het geheel voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
-  : er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk
-  : de prestatie is ondermaats en verbeteringen zijn dringend nodig.

¹ De kleurcodering is een onderzoekstechnisch instrument dat de rekenkamer gebruikt om de uitkomst van de analyse visueel samen te vatten. Deze kleurcodering komt niet voort uit wet- en regelgeving of provinciaal beleid.

REKENKAMER ZEELAND

THEMA 1: ZEEUWSE WOONMARKT EN WONINGVOORRAAD

1.	De Provincie Zeeland heeft zicht op de ontwikkelingen en opgaven op de Zeeuwse woningmarkt.
2.	De Provincie Zeeland heeft zicht op de bovenregionale en regionale ontwikkelingen op de Zeeuwse woonmarkt en betreft deze in haar woonbeleid.

THEMA 2: PROVINCIALE ROL

3.	De Provincie Zeeland heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen ten opzichte van de opgave waarvoor zij gesteld is, duidelijk beschreven in de Omgevingsverordening.
4.	De Provincie Zeeland geeft een consistente invulling aan haar formele en informele rol op het gebied van wonen.

THEMA 3: PROVINCIAAL BELEID EN INSTRUMENTEN

5.	De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen duidelijk in haar beleid geformuleerd.
6.	De Provincie Zeeland heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van wonen te realiseren.
7.	De regionale afstemming op het gebied van (de programmering van) wonen is door de Provincie Zeeland aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.
8.	De Provincie Zeeland heeft, waar mogelijk, ruimte gecreëerd om bij te sturen op het gebied van wonen en heeft dit gedaan indien ontwikkelingen daarom vroegen.

THEMA 4: MONITORING RESULTATEN EN STURING

9.	De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen gerealiseerd. Dit betekent in ieder geval dat vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen.
10.	De rolverdeling tussen GS en PS op dit beleidsterrein is een logische die volgt uit hogere wet- en regelgeving en die aansluit bij de gangbare werkwijze van de Provincie Zeeland.
11.	Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.
12.	De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.
13.	PS worden in de gelegenheid gesteld te sturen op de provinciale doelen en middeleninzet.

1.6 ONDERZOEKSAANPAK

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen binnen en buiten de Provincie Zeeland en op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarverslagen en voortgangsrapportages. De Rekenkamer heeft het onderzoek samen met I&O Research en Blaauwberg uitgevoerd.

1.7 LEESWIJZER

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met betrokkenen binnen en buiten de Provincie Zeeland en op literatuuronderzoek van relevante documenten zoals beleidsstukken, begrotingen, jaarverslagen en voortgangsrapportages. De Rekenkamer heeft het onderzoek samen met I&O Research en Blaauwberg uitgevoerd.

Deze nota van bevindingen is een bijlage van de bestuurlijke nota en bevat een beschrijving van het rekenkameronderzoek en van de resultaten van onderzoek. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer op basis daarvan doet, zijn verwoord in de bestuurlijke nota.

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is een normenkader gehanteerd. De normen in dit normenkader zijn, in lijn met de indeling van de onderzoeksvragen themagewijs gegroepeerd. Daarbij fungeren zij als de meetlat waaraan de bevindingen bij de diverse onderzoeksvragen zijn getoetst. Een deel van de onderzoeksvragen is beschrijvend van aard, toetsing van de bevindingen aan een norm is dan niet aan de orde. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek is niet in alle gevallen een voldoet/voldoet-niet antwoord gegeven wanneer de bevinding wordt afgezet tegen de norm. Wel geeft toetsing aan het normenkader bij die onderzoeksvragen een onderbouwd beeld van wat al goed gaat en van wat beter kan.

De hoofdstuk- en paragraafonderverdeling van deze nota van bevindingen volgt themagewijs de onderverdeling van de verschillende deelvragen. Ieder hoofdstuk eindigt met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader en met een resumé. De resumes vormen de verbindende schakel met de bestuurlijke nota.

2. ZEEUWSE WOONMARKT EN WONINGVOORRAAD

Dit hoofdstuk geeft per paragraaf antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen die inzicht geven in de Zeeuwse woningmarkt en woningvoorraad:

1. Welke landelijke uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt en hoe vertalen die zich naar Zeeland?
2. Welke specifiek Zeeuwse uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt?
3. Hoe kenmerkt zich de Zeeuwse woonmarkt in termen van tekorten en overschotten?

In het Resumé (paragraaf 2.4) staat de korte beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

2.1 LANDELIJKE UITDAGINGEN EN ONTWIKKELINGEN

Nederland kent twee grote uitdagingen op de woningmarkt:²

1. het bouwen van voldoende (betaalbare) nieuwbouwwoningen;
2. het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de huidige woningvoorraad.

In deze paragraaf komen beide uitdagingen en de ontwikkelingen daarbij aan de orde.

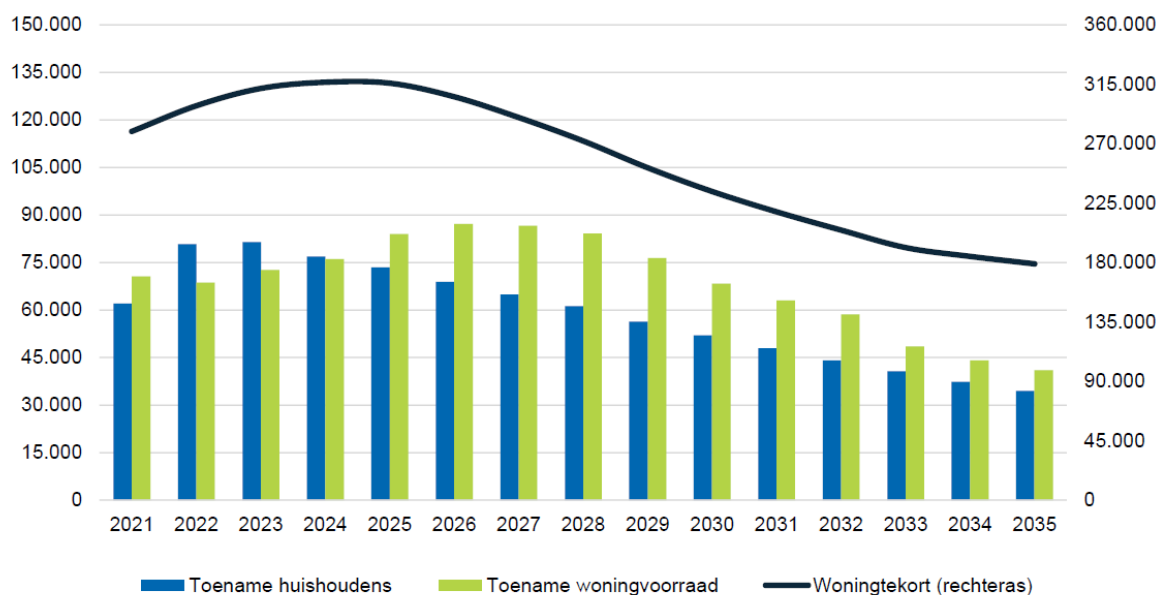
2.1.1 Het bouwen van voldoende (betaalbare) woningen

ABF Research berekent in opdracht van het ministerie van BZK het woningtekort. Het woningtekort staat volop in de belangstelling. Voor 2021 wordt het nationale woningtekort geraamd op 279 duizend woningen. Dat is 3,5% ten opzichte van de woningvoorraad. Over het land verspreid zijn er grote verschillen. In sommige woningmarktregio's kan het tekort oplopen tot ruim 5%. Het woningtekort is geen 'hard' gegeven, omdat dit niet geregistreerd wordt. Het is een schatting op basis van onder andere bevolkings- en huishoudensprognoses (PRIMOS), woningbouwprognoses, woonvormen en leegstandsontwikkeling. ABF Research berekende in 2020 een woningtekort van 331.000 woningen. In de Primos-prognose 2021 wordt voorzien dat het tekort een jaar eerder piekt, in 2024, en lager, op 316.700 woningen (berekening 2020: een piek in 2025 met een tekort van 419.000 woningen). In beide berekeningen is er ook na 2035 een omvangrijk structureel tekort aan woningen. De reden dat de berekening van 2021 fors lager uitvalt dan die van 2020 komt door de ontwikkelingen als gevolg van corona (een hoger sterftecijfer en minder migratie wat resulteert in een lagere bevolkingsprognose) in combinatie met een hogere woningbouwproductie dan in 2020 geraamd.

² <https://www.woningmarktbeleid.nl/>

REKENKAMER ZEELAND

Figuur 2.1 Verwachte landelijke jaarlijkse toename huishoudens en woningvoorraad en verwachte landelijke ontwikkeling woningtekort (rechteras) 2021-2030 op basis van PRIMOS-prognoses



Bron: ABF Research 2021

De belangrijkste oorzaken voor dit woningtekort liggen volgens diverse studies³ in een combinatie van:

- In de afgelopen jaren is de bevolkingsgroei structureel onderschat.⁴ De prognoses tussen 1996 en 2014 waren op enkele uitzonderingen na structureel te laag. Met name de omvang van de buitenlandse migratie is onderschat. Daarnaast is onderschat wat de zogenaamde huishoudensverdunning (minder mensen in een huishouden als gevolg van het toenemend aantal scheidingen, het uitstellen van gezinsvorming en het langer zelfstandig thuiswonen door ouderen) betekent voor het benodigde aantal woningen.
- Na de crisis van 2008 en de daaropvolgende faillissementen in de bouwsector bleek de woningproductie langdurig achter bij de verwachtingen 2008.⁵
- In 2013 is Wet verhuurderheffing ingevoerd. De heffing geldt voor verhuurders met meer dan tien voor verhuur bestemde woningen. Uit de evaluatie van 2020 bleek dat woningcorporaties een steeds groter deel van hun huuropbrengsten nodig hebben om de verhuurderheffing te betalen, in 2018 was het aandeel opgelopen tot ruim 10 procent.⁶ Hierdoor is de productie van sociale huurwoningen en de herstructurering van bestaande corporatiewoningen onder druk komen te staan.⁷

³ <https://www.youtube.com/watch?v=-S5lopCV0Ro&t=460s>

⁴ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/de-beperkte-houdbaarheid-van-huishoudensprognoses/>

⁵ <https://www.ad.nl/economie/massaontslag-door-faillissementsgolf-bouwsector~ad411d43/>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/29/aanbiedingsbrief-bij-rapportage-verhuurderheffing-2020-en-evaluatie-heffingsverminderingen>

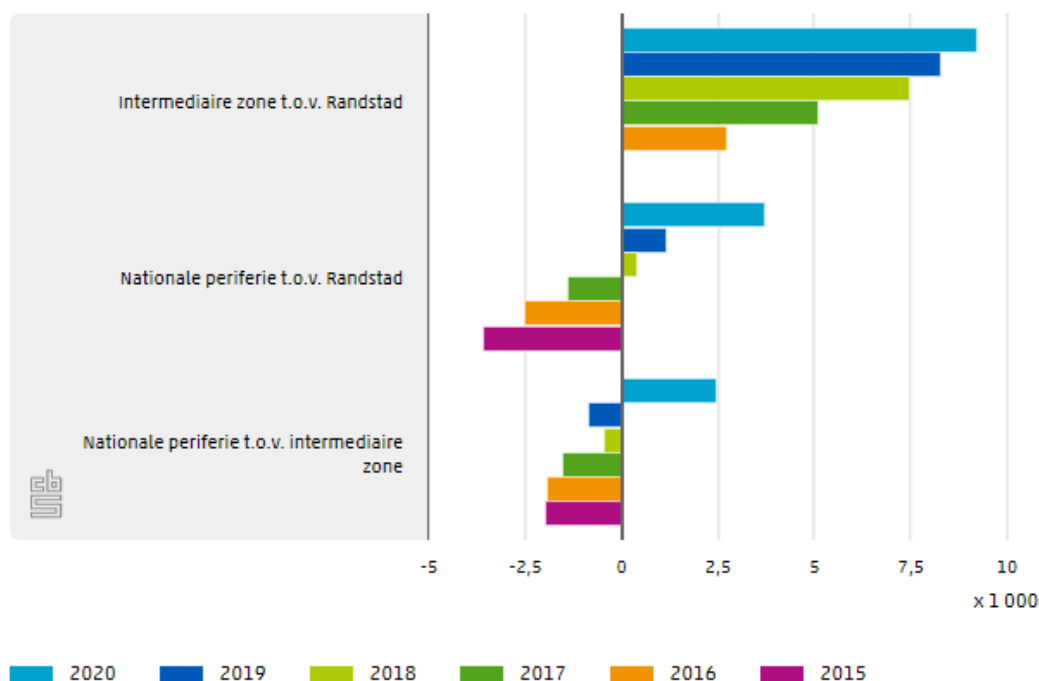
⁷ <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-n/johan-conijn-corporaties-hebben-miljarden-extra-nodig.html>

REKENKAMER ZEELAND

- De huidige lage rente, de hoge huren en de onzekere aandelenkoersen maken dat huishoudens en beleggers zeer bereid zijn om te investeren in vastgoed.⁸

De woningtekorten zijn het grootst in de Randstad. Dat heeft gevolgen voor verhuisbewegingen. Sinds 2016 vertrekken er jaarlijks méér mensen uit de Randstad naar de gebieden daaromheen dat er in omgekeerde richting verhuizen. Sinds 2018 merkt ook de periferie van Nederland (waaronder Zeeland) dat de bevolking toeneemt door instroom uit de Randstad en sinds 2020 ook uit de intermediaire zone (zoals uit Noord-Brabant).

Figuur 2.2 Saldo verhuizingen, maanden april t/m december (Zeeland is onderdeel Nationale periferie)



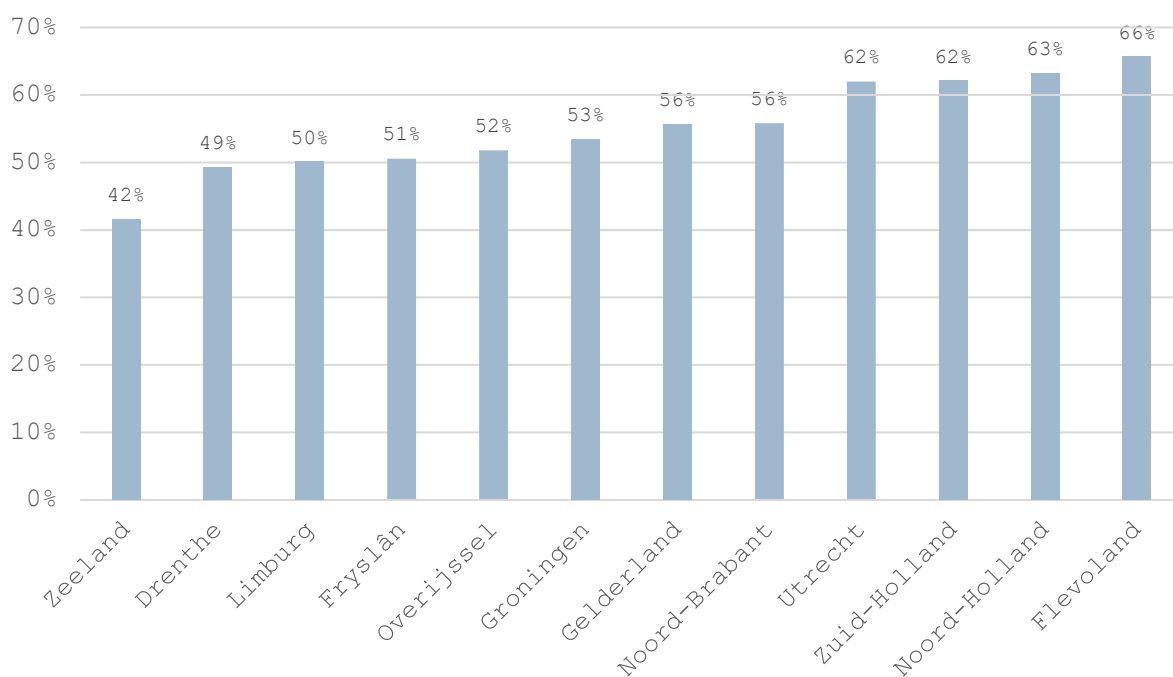
Bron: CBS

De effecten voor Zeeland in termen van prijsstijgingen zijn duidelijk zichtbaar: de prijs van een koopwoning steeg in Zeeland tussen het eerste kwartaal van 2016 en het vierde kwartaal van 2020 met 42 procent. De stijgingen zijn echter niet zo sterk als in de andere Provincies.

⁸ <https://www.nu.nl/economie/6121454/particuliere-beleggers-kochten-in-tien-jaar-kwart-huizen-in-grote-steden-op.html>

REKENKAMER ZEELAND

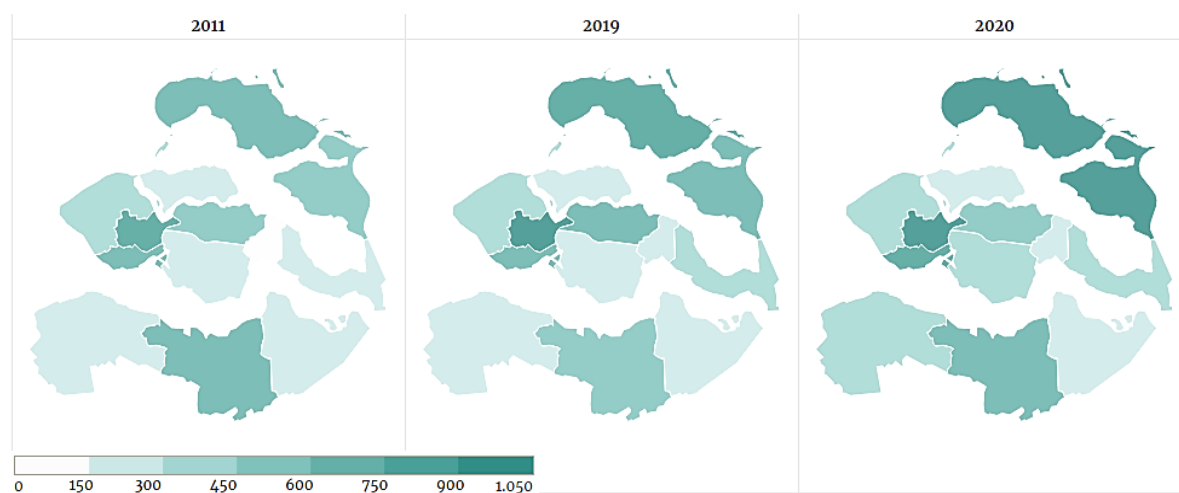
Figuur 2.3 Relatieve stijging koopsom woning in de periode Q1 2016 - Q4 2020 (peildatum mei 2021)



Bron: Kadaster

De instroom in Zeeland uit de Randstad en de zogenaamde 'intermediaire zone' (voor Zeeland gaat het hier vaak om inwoners uit Noord-Brabant en Zuid-Holland) verspreidt zich niet gelijkmatig: de binnenlandse migratie komt vooral terecht in Schouwen-Duiveland, Tholen, Middelburg, Vlissingen en Terneuzen (figuur 2.4).

Figuur 2.4 Instroom vanuit gemeenten in Nederland 2011, 2019 en 2020 (absolute aantallen)



Bron: BRP-data Zeeuwse gemeenten, uitvraag maart 2021 t.b.v. PCW

REKENKAMER ZEELAND

Onderdeel van de binnenlandse migratie is de huisvesting van statushouders⁹. De Rijksoverheid stelt ieder halfjaar op basis van de bevolkingsaantallen per gemeente vast hoeveel statushouders er gehuisvest moeten worden. Door de vluchtelingencrisis van 2015 liepen de aantallen te huisvesten statushouders enorm op, wat heeft geleid tot achterstanden in de taakstelling. De vluchtelingencrisis droeg ook bij aan de groei van de binnenlandse migratie (doorstroming vanuit AZC) en buitenlandse migratie (gezinshereniging). De Zeeuwse gemeenten kregen in de eerste helft van 2021 de taakstelling om gezamenlijk 299 statushouders te huisvesten. Het varieerde van zes in Noord-Beveland tot 42 in Terneuzen. De Zeeuwse gemeenten hebben eind 2020 hun achterstand in de huisvesting van deze groepen verkleind.¹⁰ Statushouders komen vaak in eerste instantie in sociale huurwoningen terecht.

2.1.2 Het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad

Naast nieuwbouw, kent Nederland een grote uitdaging als het gaat om het duurzaam en toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad. Als onderdeel van het Klimaatakkoord zijn binnen de Sectortafel Gebouwde Omgeving afspraken gemaakt om uiterlijk in 2030 1,5 miljoen woningen van het gas af te halen en tegelijkertijd energieneutraal te zijn (geen gasaansluiting, geen stroomafname), de zogenaamde 0-op-de-meterwoning. In 2050 moet dit zijn verhoogd naar 7 miljoen woningen.¹¹ Om particuliere woningeigenaren en bijvoorbeeld corporaties te stimuleren om hun woningen te verduurzamen, is per 1-1-2015 het verplichte energielabel ingevoerd. De RVO en Milieu Centraal geven in opdracht van de Rijksoverheid voorlichting aan bedrijven en particulieren en de RVO verstrekt subsidies voor het maken van duurzame keuzes. Uit de 0-op-de-meter-monitor blijkt dat er medio 2020 in totaal bijna 12.000 0-op-de-meter-woningen in Nederland zijn.¹² In het huidige tempo en zonder aanvullende maatregelen wordt de landelijke doelstelling van 1,5 miljoen woningen in 2030 niet gehaald.

De opgave in Zeeland is (gemeten in energielabels) vergelijkbaar met Nederland. In het derde kwartaal van 2020 had 32 procent van de Zeeuwse woningvoorraad een energielabel D of lager, waarvan 6 procent energielabel G. Een kwart van de woningvoorraad (28 procent) heeft een energielabel C¹³.

In 2017 tekenden 25 partijen, waaronder de Provincie en de gemeenten het Zeeuws Energie Akkoord (ZEA) om samen te werken aan energiebesparing en renovatie in de particuliere woningbouw¹⁴. Het Zeeuws Energieakkoord is een samenwerkingsplatform waarin maatschappelijke instellingen, overheden, bedrijven en burgers samenwerken aan het ontwikkelen en uitvoeren van de RES Zeeland. aan het Zeeuws Energieakkoord. Zij geven uitvoering aan het landelijk Klimaatakkoord voor een energie- en klimaatneutraal

⁹ Een statushouder heeft de hele asielpcedure doorlopen en heeft vervolgens een verblijfsvergunning gekregen voor vijf jaar. Elke gemeente in Nederland moet verplicht jaarlijks een aantal statushouders huisvesten. Dit aantal is gebaseerd op het inwoneraantal per gemeente.

¹⁰ www.ad.nl/zeeland/zeeland-verkleint-achterstand-van-huisvesting-statushouders-fors~a46b24fe3/

¹¹ <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>

¹² Woningen met een energielabel A hebben een zeer laag energiegebruik (A+++ is energieneutraal), woningen met label G een zeer hoog energiegebruik.

¹³ Volgens gegevens op waarstaatjegemeente.nl

¹⁴ <https://www.zeeuwsenergieakkoord.nl/res-10/bibliotheek>: zie Sector Gebouwde omgeving; RES Bouwsteen gebouwde omgeving

REKENKAMER ZEELAND

Zeeland in 2050. Begin 2020 is de RES 1.0 gepubliceerd en in oktober 2020 hebben alle Zeeuwse overheden deze vastgesteld¹⁵.

De Zeeuwse Afspraak uit 2017 luidt: in 2045 is de hele particuliere woningvoorraad energieneutraal, met tussenliggende doelen verlaging van het netto energieverbruik met: 5% in 2020; 19% in 2025; 34% in 2030 en 74% in 2040. Uit de toelichting blijkt dat de doelstelling is geoperationaliseerd als: iedere particuliere woning in 2045 van het gas af en voorzien van een duurzame energievoorzieningen zoals aansluiten op een te ontwikkelen warmtenet, hybride warmtepomp of aquathermie (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Regionale Energiestrategie Zeeland



Bron: <https://www.zeeuwsenergieakkoord.nl/organisatie/over-het-zea>

Voor het toekomstbestendig maken van de huidige voorraad gaat het niet alleen om duurzaamheidseisen maar ook om bijvoorbeeld de levensloopbestendigheid. Hierover staat meer in paragraaf 2.3.

2.2 SPECIFIEK ZEEUWSE UITDAGINGEN

In deze paragraaf komen drie uitdagingen aan bod zoals die naar voren komen uit de onderzoeken die de Provincie Zeeland heeft gedaan en die aansluiten bij de aandachtspunten die de Programmaraad aan dit onderzoek heeft meegegeven. Het gaat om aspecten die binnen de landelijke context opvallend zijn:

- De kwetsbare woningvoorraad.
- Een hoog buitenlands migratiesaldo.
- Discussie over krimp en groei voor de langere en de kortere termijn en regionale verschillen daarin.

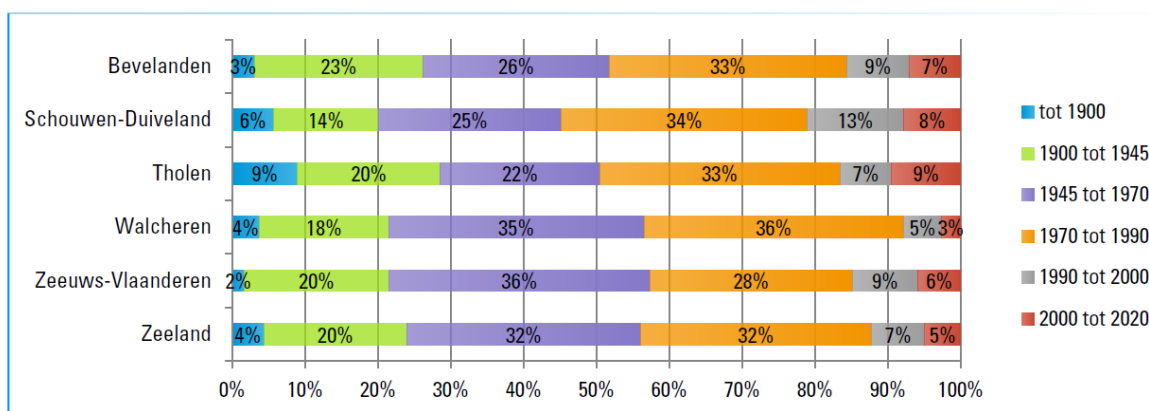
¹⁵ <https://www.zeeuwsenergieakkoord.nl/res-10/res-10>

REKENKAMER ZEELAND

2.2.1 De kwetsbare woningvoorraad

Een specifieke uitdaging in Zeeland is de kwetsbare woningvoorraad: die zijn in de definitie van Stec Groep de woningen die verouderd zijn en lastig energie-neutraal en/of toekomstbestendig te maken, of die minder goed aansluiten op de verwachte toekomstige behoefte aan woningen. Volgens berekeningen van Stec Groep is maar liefst twee derde (64%) van de Zeeuwse woningvoorraad kwetsbaar. Het gaat vaak om de woningen die tussen 1940 en 1990 zijn gebouwd maar ook om woningen uit andere bouwperiodes. Onderstaande figuur laat dat per regio zien.

Figuur 2.5 Verdeling bouwperiode kwetsbare woningvoorraad



Bron: Stec Groep, KWOZ 2019

Stec Groep concludeert dat er tussen de regio's zichtbare verschillen zijn in de verdeling van de kwetsbare voorraad naar bouwperiode. Uiteraard hangt deze verdeling ook mede samen met de samenstelling van de totale voorraad:

- Op *Walcheren* valt volgens Stec Groep de sterke vertegenwoordiging van de naoorlogse bouwperiodes in de kwetsbare voorraad op (71% tegenover 64% op Provincieniveau). Dit komt mede door de relatief veel aanwezige gestapelde bouw in Vlissingen en Middelburg.
- De verdeling van de kwetsbare voorraad naar bouwperiodes wijkt op de *Bevelanden* en in *Zeeuws-Vlaanderen* relatief beperkt af van de provinciale verdeling.
- Op *Tholen* valt het relatief grote aandeel kwetsbare woningen op dat is gebouwd na 2000. Deze woningen scoren goed op energiestaat en vaak ook op WOZ-waarde, maar liggen bijvoorbeeld in minder sterke buurten en sluiten minder goed aan op de toekomstige behoefte. Dit zijn niet de woningen die als eerste aandacht verdienen, maar wel woningen waar op de (middel)lange termijn risico's kunnen ontstaan (waardedaling).
- Ook op *Schouwen-Duiveland* zijn relatief veel kwetsbare woningen (moeilijk energiezuinig en/of toekomstbestendig te maken) van na 1990. In deze regio is 21% van de kwetsbare woningvoorraad gebouwd na 1990.

Met name woningen die gebouwd zijn tussen 1940 en 1970 zijn verouderd en lastig energie-neutraal en/of toekomstbestendig te maken. De Provincie Zeeland heeft relatief veel van deze woningen als gevolg van de wederopbouw na de Tweede-Wereldoorlog en de Watersnoodramp van 1953. Zeeland kent ook relatief

REKENKAMER ZEELAND

veel kleinere woningen in particulier bezit. Van de kwetsbare voorraad is 61 procent in particuliere koop, 29 procent is een corporatiewoning en de overige 10 procent betreft particuliere huur.

Stec Groep heeft binnen de kwetsbare woningvoorraad een onderscheid gemaakt tussen woningtypes en locaties waar naar verwachting overschotten ontstaan. Stec Groep noemt dit de risicovolle woningen: de minst presterende woningen binnen deze voorraad hebben het hoogste risico op leegstand en achteruitgang. In Zeeland gaat het indicatief om zo'n 5.600 woningen. Deze zijn verspreid over alle regio's, maar er zijn sterke verschillen: Ongeveer 40% staat in Zeeuws-Vlaanderen, 30% op Walcheren en 17% op de Bevelanden. Tholen en Schouwen-Duiveland vertegenwoordigen een relatief beperkt aandeel in de kwetsbare overschotten. Qua soort en type woning gaat het vooral om kleine reguliere grondgebonden sociale huurwoningen, (middel)dure ruime reguliere grondgebonden koopwoningen en kleine goedkope appartementen zonder lift in de huur.

Stec Groep concludeert op basis van een inventarisatie van TNO uit 2016 dat 20 procent van de Zeeuwse woningvoorraad een nultredenwoning is (en daarmee 'levensloopgeschikt') en dat 60 procent aanpasbaar is naar een nultredenwoning, bijvoorbeeld door een traplift te installeren. Er zijn verschillen per regio maar die zijn niet opvallend.

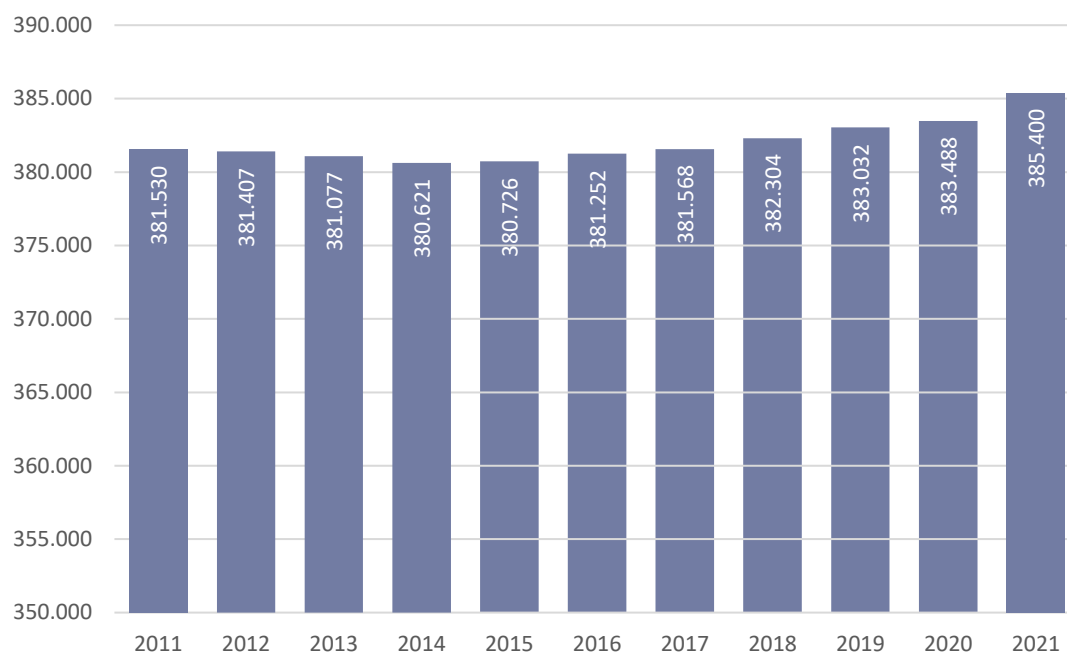
2.2.2 Een hoog buitenlands migratiesaldo

In de periode 2011-2015 daalde de bevolking in Zeeland. Sinds 2016 is er sprake van (lichte) bevolkingsgroei. In 2020 groeide de bevolking Zeeland met 0,5% (figuur 2.6).

De bevolkingsontwikkeling kent verschillende componenten. Het geboortesaldo (geboorte minus sterfte) is de laatste jaren in Zeeland negatief. Dat betekent dat de bevolking zonder instroom van buiten zou dalen. Het buitenlands migratiesaldo (immigratie minus emigratie) ligt in de afgelopen 10 jaar op een constant hoog niveau van zo'n 1.000 tot 1.500 extra mensen door buitenlandse migratie per jaar. Het binnenlandse migratiesaldo (vestiging uit een gemeente buiten Zeeland minus vertrek naar een gemeente buiten Zeeland) neemt sinds 2013 toe en bereikte in 2020 een piek van bijna 1.200 (figuur 2.7).

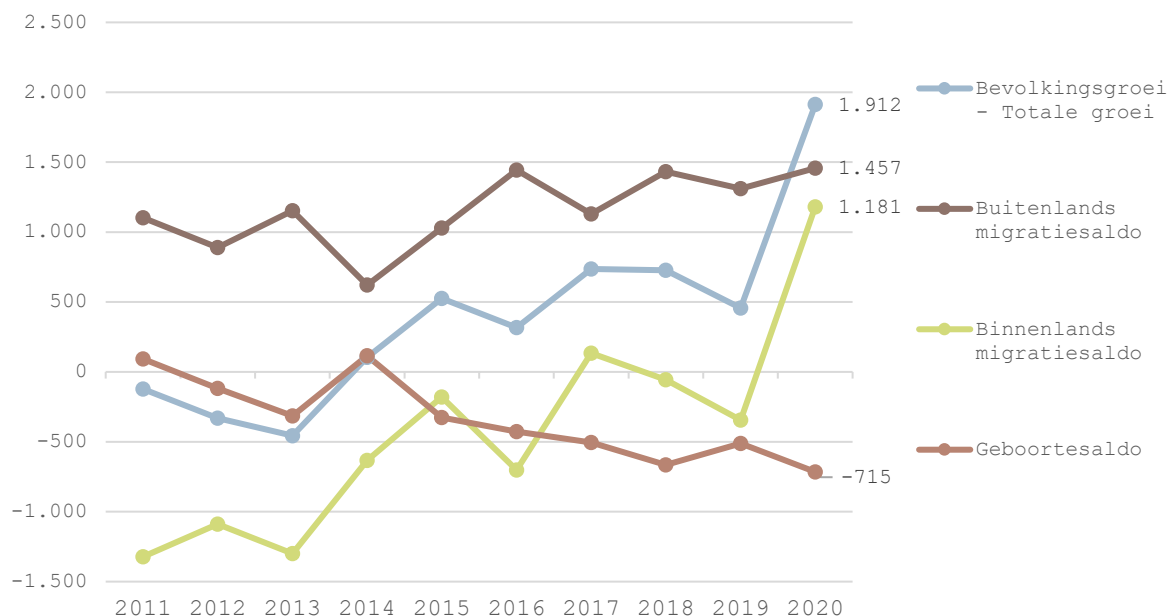
REKENKAMER ZEELAND

Figuur 2.6 Bevolkingsontwikkeling Zeeland 2011-2021



Bron: CBS. Peildatum: 1 januari, 2011-2020

Figuur 2.7 Saldo bevolkingsontwikkeling Zeeland 2011-2020



Bron: CBS

De buitenlandse immigratie komt vooral terecht in Zeeuws-Vlaanderen en in Middelburg, Vlissingen en Veere (Walcheren). Zeeuws-Vlaanderen ontvangt 42 procent van de immigratie. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig uit België maar het gaat ook om arbeidsmigranten vanuit de hele wereld die werken in de

REKENKAMER ZEELAND

grote bedrijven als Yara Sluiskil, en Dow. Walcheren ontvangt 33 procent van de instroom. West-Europa (bijvoorbeeld Duitsland) maar ook overige landen (een combinatie van oud-Zeeuwen die terugkeren, expats, arbeidsmigranten en asielzoekers) vormen een belangrijke groep (figuur 2.8).

Figuur 2.8 Buitenlandse immigratie naar Zeeland naar herkomstland (2011-2020)

	Noord- Beveland	Schouwen- Duiveland	Tholen	Walcheren	Zeeuws- Vlaanderen	Zuid- Beveland	Totaal
België	0%	0%	0%	2%	23%	1%	28%
Oost-Europa	0%	1%	1%	7%	6%	6%	22%
West-Europa	0%	1%	0%	9%	4%	3%	18%
Overige landen	0%	1%	1%	10%	6%	6%	24%
onbekend	0%	0%	0%	4%	3%	0%	8%
Totaal	2%	4%	2%	33%	42%	18%	100%

Bron: BRP-data Zeeuwse gemeenten, uitvraag maart 2021 t.b.v. PCW

Zoals al bleek in figuur 2.7 is de buitenlandse migratie een belangrijke factor als het gaat om de Zeeuwse bevolkingsontwikkeling. De instroom uit België is, zeker in Zeeuws-Vlaanderen, hoog. In andere gebieden in Nederland speelt dit niet of veel minder. Het is dan ook logisch dat de Provincie Zeeland dit aspect in de provinciale prognose een groter gewicht geeft dan in de landelijke Primos-prognose. De instroom van arbeidsmigranten c.q. expats hangt samen met de economische structuur in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Beveland en Walcheren.

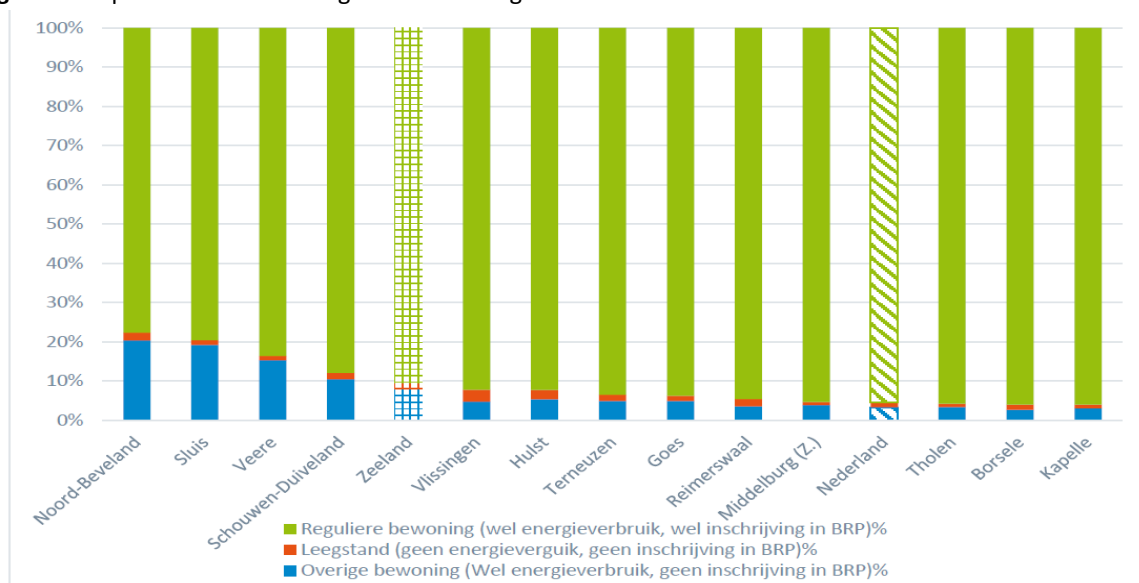
REKENKAMER ZEELAND

Figuur 2.1 Onttrekking van woningen aan de woningvoorraad?

De Programmaraad heeft zorgen geuit over de onttrekking van woningen aan de woningvoorraad door tweede-woningbezit en arbeidsmigranten. Iedereen die minimaal 4 maanden in Nederland verblijft is verplicht zich in te schrijven in de gemeentelijke basisadministratie. Dit geldt dus ook voor arbeidsmigranten (expats, seizoensarbeiders), hoewel werkgevers en uitzenders verschillend omgaan met de informatie hierover aan arbeidsmigranten. Een aantal Zeeuwse gemeenten is populair voor een tweede huis of toeristisch vastgoed. In drie gemeenten waar dit aan de orde is (Veere, Schouwen-Duiveland en Noord-Beveland), zijn in de huisvestingsverordening regels opgenomen om te voorkomen dat (nog meer) reguliere woningen worden aangekocht voor toeristisch verblijf. Een vierde gemeente waar deze problematiek speelt (Sluis) heeft hier nog geen gemeentelijk beleid op geformuleerd. Vanuit het verleden zijn er in deze gemeenten wel woningen in gebruik als tweede woning of als vakantiewoning. Zowel het (al jaren hoge) buitenlandse migratiesaldo als het (sinds een aantal jaar groeiende) vestigingssaldo in Zeeland zijn mensen die zich hebben ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Daarmee gaat het dus niet om onttrekking van een woning aan de woningvoorraad. Of zoals een aantal geïnterviewden het noemden: het zijn de nieuwe Zeeuwen.

Om de omvang van leegstand, tweede-woningbezit en niet-reguliere huisvesting van arbeidsmigranten in beeld te brengen, heeft de Provincie Zeeland in 2020 onderzocht om hoeveel woningen het gaat. De woningen waar geen huishoudens en geen bedrijven zijn ingeschreven (de administratieve leegstand) zijn op adresniveau gekoppeld aan het energiegebruik. Dit onderzoek liet zien dat 1% van de woningen geen energieverbruik en geen inschrijving heeft dus daadwerkelijk leegstaat. In vier gemeenten (Noord-Beveland, Sluis, Veere en Schouwen-Duiveland) kennen tussen de 10 en 20 procent van de woningen een 'overige bewoning' (figuur 2.9).

Figuur 2.9 Opbouw van de woningvoorraad naar gebruik



Bron: CBS, bewerkt door Provincie Zeeland t.b.v. Monitor Woningvoorraad Zeeland tot 2020

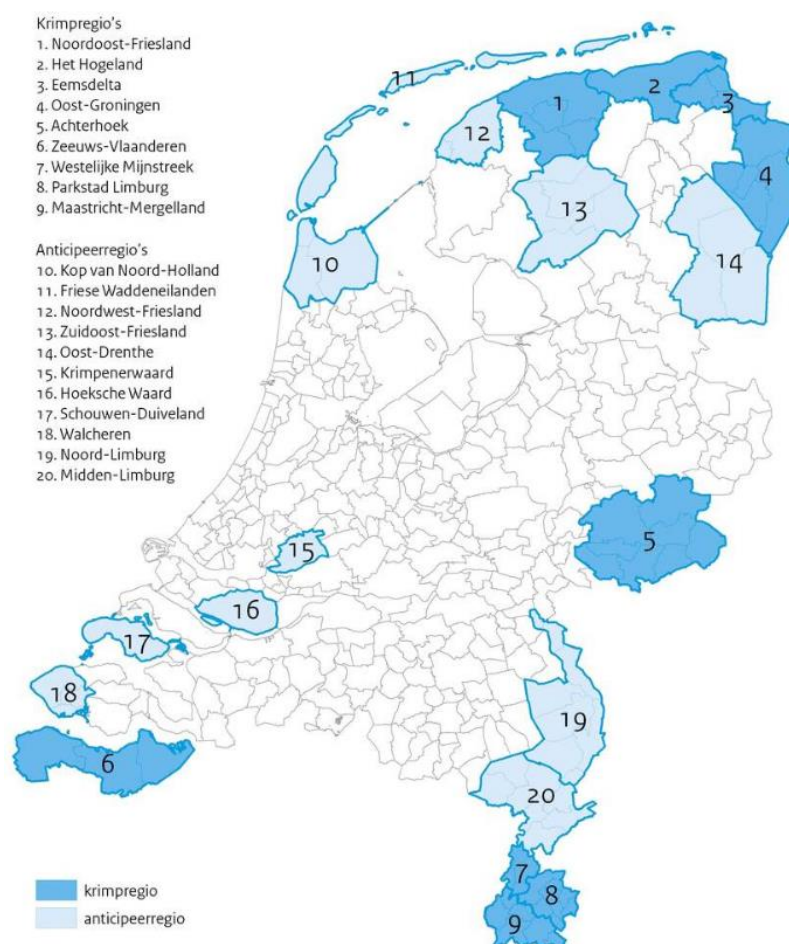
Die 'overige bewoning' kan zijn: toeristische bewoning/tweede woning, huisvesting van arbeidsmigranten korter dan vier maanden (waardoor zij zich niet inschrijven in het BRP) of niet-ingeschreven arbeidsmigranten. In de meeste Zeeuwse gemeenten ligt de 'overige bewoning' op het niveau van het Nederlands gemiddelde. Een 'overige bewoning' is niet hetzelfde als onttrekking aan de woningvoorraad. Tijdelijke bewoning door arbeidsmigranten is ook bewoning. Het permanente gebruik van een woning als vakantiewoning of tweede woning is wel een onttrekking aan de woningvoorraad. Het onderzoek maakt niet duidelijk hoe groot beide componenten zijn in het 'overige bewoning'.

REKENKAMER ZEELAND

2.2.3 Krimp of groei?

Nederland kent negen krimpgebieden en elf anticipeergebieden. Dit zijn regio's die door de Rijksoverheid (op grond van de Primos-prognose uit 2014) te maken hebben met bevolkingsdaling en met huishoudensdaling.¹⁶ Of regio's die daar tot 2040 mee te maken krijgen (figuur 2.10).

Figuur 2.10 Krimpgebieden en Anticipeergebieden per 1 januari 2019 op basis van Primos-prognose 2014



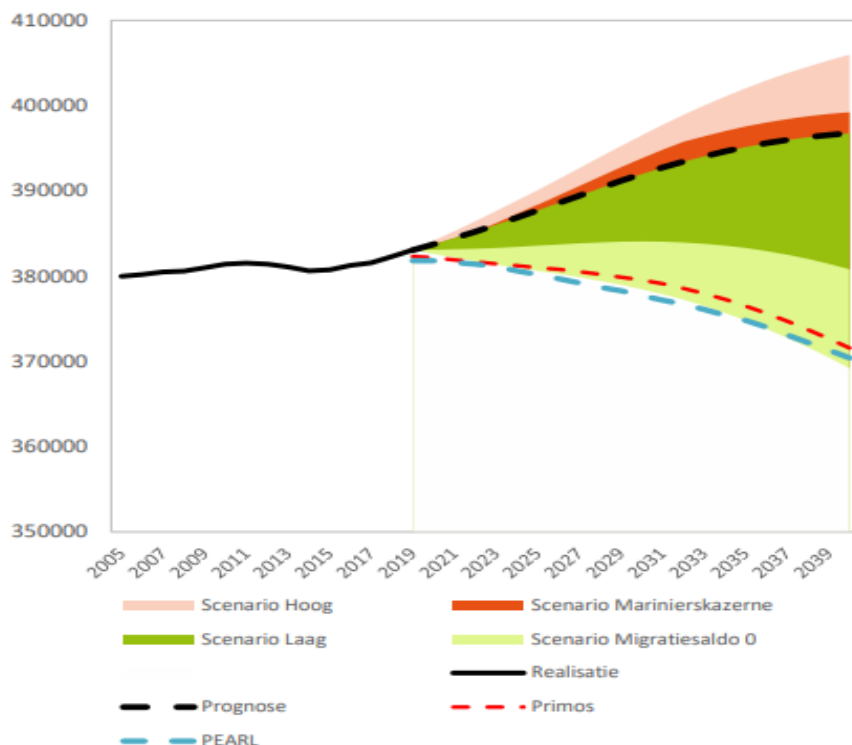
Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

Op basis van de Primos-prognose uit 2014 is Zeeuws-Vlaanderen aangewezen als krimpgebied en zijn Walcheren en Schouwen-Duiveland aangewezen als anticipeergebied. In 2019 maakte de Provincie Zeeland een eigen bevolkings- en huishoudensprognose. Deze komt duidelijk hoger uit dan de Primos-prognose (figuur 2.11).

¹⁶ ABF Research maakt sinds begin jaren '80 iedere twee jaar een landelijke bevolkingsprognose in opdracht van het ministerie van BZK. De methodiek van ABF Research heet Primos.

REKENKAMER ZEELAND

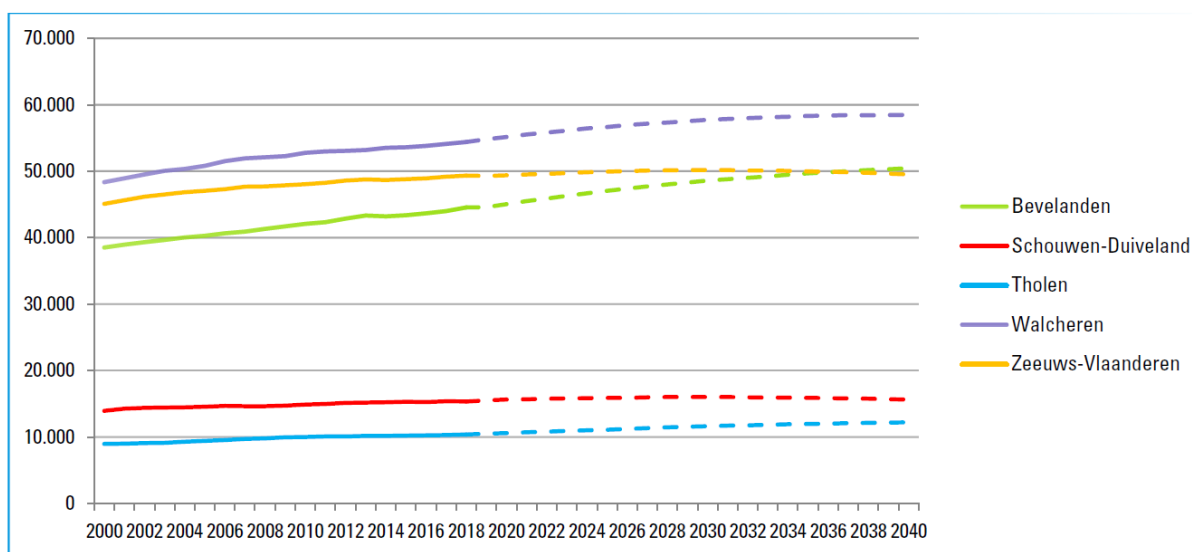
Figuur 2.11 Provinciale Zeeuwse prognose 2019-2040



Bron: Provincie Zeeland Prognose 2019

De Provinciale bevolkings- en huishoudensprognose 2019 heeft een verdeling naar gemeenten en regio's. Hieruit blijkt dat alle regio's groeien en dat Schouwen-Duiveland en Zeeuws-Vlaanderen stabiliseren (figuur 2.12). De verwachte groei voor de meeste gemeenten is een trendbreuk met voorgaande prognoses.

Figuur 2.12 Provinciale Zeeuwse prognose 2019-2040, uitgesplitst naar regio



Bron: Provinciale prognose (2019), CBS (2018), bewerking Stec Groep (2019).

Uit de interviews voor dit Rekenkameronderzoek blijkt dat er veel discussie is over de (huidige) prognoses. Het perspectief van mogelijke krimp (wat overigens volgens de laatste prognose niet meer aan de orde is) of stabilisatie wordt door niemand (h)erkend. De regio's die volgens de prognose zullen stabiliseren (Zeeuws-Vlaanderen en Schouwen-Duiveland) zien een grote vraag naar woningen, waar niet aan kan worden voldaan binnen het huidige aanbod. Ook andere regio's zien een grotere vraag naar woningen dan er aanbod is. Zij zien dat mensen die zich in Zeeland willen vestigen of binnen Zeeland willen verhuizen geen woning kunnen vinden. De actuele ontwikkelingen (vraag en aanbod, prijsstijgingen en zoekgedrag van huishoudens) laten een ander perspectief zien dan de prognoses. De juistheid van de prognoses en de relevantie van een langetermijnvisie op 2040 voor de problemen van vandaag spelen een terugkerende rol in de discussie over de prognoses en bij het maken van afspraken over (regionale) woningbouwplannen en -aantallen. Veel geïnterviewden (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars) geven aan dat de prognoses belangrijk zijn, maar dat ook recente ontwikkelingen (actuele cijfers over vraag en aanbod en zoekgedrag) en invloeden van gebieden rondom Zeeland (druk op de woningmarkt in de Randstad met daardoor 'overloop' naar Zeeland, de invloed van corona op thuiswerken en daarmee op de verhuisbehoefte) een plek moeten krijgen in de vertaling van de prognoses naar de regionale woningbouwafspraken. Zij vragen om zowel een langetermijnvisie als een kortetermijnplanning, een element uit adaptief programmeren¹⁷. De Rekenkamer komt later in dit onderzoek terug op het gebruik van prognoses als basis voor de woningbouwontwikkeling.

2.3 KARAKTERISTIEK ZEEUWSE WONINGMARKT IN TERMEN VAN TEKORTEN EN OVERSCHOTTEN

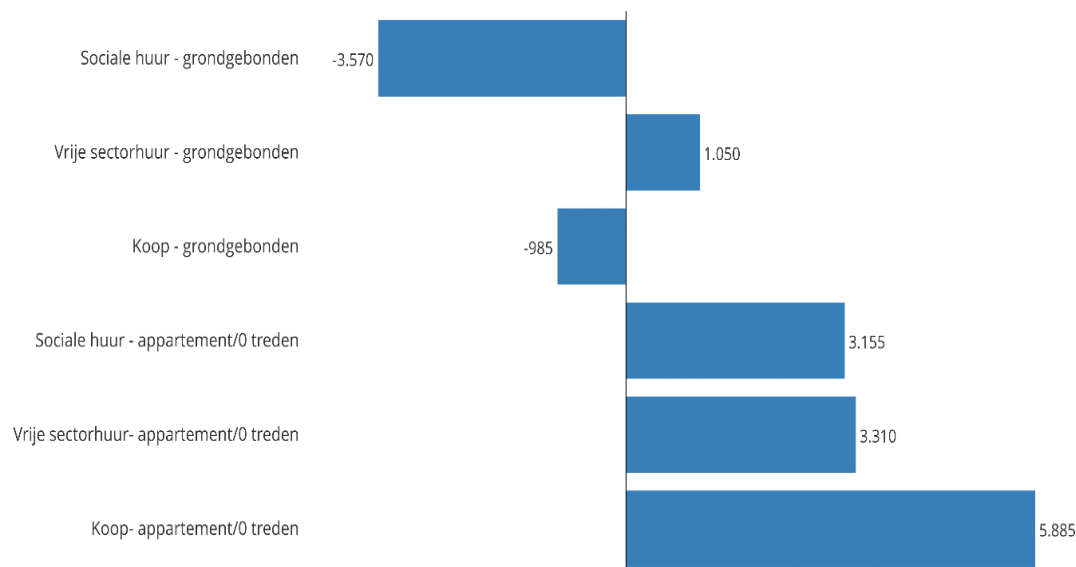
Op basis van de provinciale prognose 2019 en de huidige woningvoorraad heeft Stec Groep in 2019 in opdracht van de Provincie Zeeland het Kwalitatief Woononderzoek Zeeland (KWOZ) uitgevoerd. Het is de intentie van de Provincie Zeeland om dit onderzoek iedere drie jaar te actualiseren op basis van de dan geldende gegevens, waaronder een actuele demografisch prognose.. Uit het onderzoek uit 2019 is door confrontatie van (toekomstige) vraag aan de huidige voorraad berekend hoe groot de tekorten en overschotten in specifieke segmenten zijn (figuur 2.13).

¹⁷ Adaptief programmeren omvat meer dan alleen visie en planning, daar hoort ook een gerichte nieuwe benadering bij van bestaande en toekomstige bestemmingsplannen, het hanteren van flexibiliteit in de programmering, omvormen en uitfasen van bestaande bestemmingsplannen.

REKENKAMER ZEELAND

Figuur 2.13 Behoefte per woningtype in Zeeland (kwalitatieve woningbehoefteraming), 2019-2029

Afgerond op vijftallen.



Gemaakt met Localfocus

Bron: KWOZ 2019, Stec Groep

De kwalitatieve woningbehoefteraming maakt volgens Stec groep duidelijk wat de opgave is:

- Tot 2040 komen er in totaal circa 11.550 huishoudens bij in Zeeland. De huishoudensgroei zit primair in de 65- en 80- plus huishoudens. Op Tholen en de Bevelanden groeit de groep gezinnen de komende jaren ook.
- De vraag naar extra woningen concentreert zich in steden en in goed bereikbare kernen met voorzieningen. Daarbuiten is de vraag naar woningen wisselend.
- Er ontstaat een overschot aan grondgebonden sociale-huurwoningen die niet levensloopbestendig zijn.
- Er ontstaat een sterke behoefte aan nultredenwoningen/appartementen in de koopsector, in de vrije huursector en in de sociale huursector. Het gaat hier ook om levensloopbestendige woningen.

De typen woningen waar op termijn tekorten en overschotten zullen ontstaan, worden over het algemeen wel herkend door de geïnterviewden. In de huidige vastgestelde bestemmingsplannen zijn relatief veel grondgebonden eengezinswoningen opgenomen. De boodschap van het KWOZ is dat er veel meer moet worden gebouwd (en verbouwd) voor groepen die tot nu toe onvoldoende bediend worden door de huidige projecten in de bestemmingsplannen. En dan gaat het met name om oudere één- en tweepersoonshuishoudens, op wiens woonbehoefte de huidige plannen beperkt inspelen. De marktpartijen zien momenteel een grote vraag naar grondgebonden eengezinswoningen, waarvan op dit moment weinig aanbod is. Ook zij geven aan dat het bouwen van appartementen voor ouderen kan zorgen voor het op gang komen van de doorstroming, waardoor eengezinswoningen beschikbaar komen voor gezinnen die zich in Zeeland willen vestigen of die binnen Zeeland willen verhuizen.

2.4 RESUMÉ

Dit hoofdstuk ging in op drie onderzoeksvragen die hieronder kort beantwoord worden.

1. Welke landelijke uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt en hoe vertalen die zich naar Zeeland?

De belangrijkste uitdagingen en ontwikkelingen landelijk zijn: *het bouwen van voldoende (betaalbare) nieuwbouwwoningen en het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de huidige woningvoorraad.*

Er is een groot woningtekort in Nederland. Dit vertaalt zich voor Zeeland in een toename van vestiging van huishoudens vanuit met name de Randstad en Noord-Brabant. Dit geeft prijsopdrijvende effecten voor Zeeland. Al zijn er voor prijsopdrijving ook andere oorzaken aan te wijzen zoals de lage rentestand. De prijs van een koopwoning steeg in Zeeland tussen het eerste kwartaal van 2016 en het vierde kwartaal van 2020 met 42 procent. De stijgingen zijn echter niet zo sterk als in de andere Provincies, waar de druk op de woningmarkt nog groter is. De instroom in Zeeland uit de Randstad en de zogenaamde 'intermediaire zone' (voor Zeeland gaat het hier vaak om inwoners uit Noord-Brabant) verspreidt zich niet gelijkmatig: de binnenlandse vestiging komt vooral terecht in Schouwen-Duiveland, Tholen, Middelburg, Vlissingen en Terneuzen. Daar staat overigens ook vertrek tegenover, wat in bijvoorbeeld Terneuzen zelfs leidt tot een negatief saldo.

Onderdeel van de binnenlandse migratie is ook de huisvesting van statushouders. De Rijksoverheid geeft gemeenten per half jaar een taakstelling op dit gebied. De Zeeuwse gemeenten kregen in de eerste helft van 2021 de taakstelling om gezamenlijk 299 statushouders te huisvesten. De Zeeuwse gemeenten hebben vanuit de vluchtelingencrisis van 2015 een achterstand op hun taakstelling om statushouders te huisvesten.

Om de klimaatdoelen te halen, moeten in 2030 landelijk 1,5 miljoen woningen van het gas af en energieneutraal (een zogenaamde 0-op-de-meter-woning) zijn en in 2050 7 miljoen woningen. De landelijke doelstellingen worden zonder aanvullende maatregelen niet gehaald. De woningvoorraad in Zeeland is (gemeten in energielabels) vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. De doelstelling in Zeeland, zoals opgetekend in het Zeeuws energieakkoord, is een energieneutrale particuliere woningvoorraad in 2045.

2. Welke specifiek Zeeuwse uitdagingen en ontwikkelingen zijn er voor de woonmarkt?

De Provincie Zeeland kent ook enkele specifieke uitdagingen, die in Zeeland sterker spelen dan landelijk. Het gaat hier om de kwetsbare woningvoorraad vaak in particulier eigendom, een hoog buitenslands migratiesaldo en discussie over bevolkingsgroei of -krimp op de middellange en langere termijn.

Kwetsbare woningen zijn volgens de definitie van onderzoeksbureau Stec Groep woningen die lastig energie-neutraal en/of toekomstbestendig te maken zijn, of die minder goed aansluiten op de verwachte toekomstige behoefte aan woningen. Volgens berekeningen van Stec Groep is maar liefst twee derde (64%) van de Zeeuwse woningvoorraad kwetsbaar. De Provincie Zeeland heeft relatief veel van deze woningen als gevolg van de wederopbouw naar de Tweede-Wereldoorlog en de Watersnoodramp van 1953. Zeeland kent ook relatief veel kleinere woningen in particulier bezit. Van de kwetsbare voorraad is 61 procent in particuliere koop, 29 procent is een corporatiewoning en de overige 10 procent betreft particuliere huur. Binnen de kwetsbare woningvoorraad onderscheidt Stec groep de *risicovolle woningen*: de minst presterende woningen binnen deze voorraad hebben het hoogste risico op leegstand en achteruitgang. In

REKENKAMER ZEELAND

Zeeland gaat het indicatief om zo'n 5.600 woningen. Deze zijn verspreid over alle regio's, maar er zijn sterke verschillen: Ongeveer 40% staat in Zeeuws-Vlaanderen, 30% op Walcheren en 17% op de Bevelanden.

In de periode 2011-2015 daalde de bevolking in Zeeland. Sinds 2016 is er sprake van (lichte) bevolkingsgroei. In 2020 groeide de bevolking Zeeland met 0,5%. De bevolkingsontwikkeling kent verschillende componenten. Het geboortesaldo (geboorte minus sterfte) is de laatste jaren in Zeeland negatief. Dat betekent dat de bevolking zonder instroom van buiten zou dalen. Het buitenlands migratiesaldo (immigratie minus emigratie) ligt in de afgelopen 10 jaar op *een constant hoog niveau van zo'n 1.000 tot 1.500 extra mensen per jaar door buitenlandse migratie*. De buitenlandse immigratie komt vooral terecht in Zeeuws-Vlaanderen en in Middelburg, Vlissingen en Veere (Walcheren). Zeeuws-Vlaanderen ontvangt 42 procent van de immigratie. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig uit België maar het gaat ook om arbeidsmigranten vanuit de hele wereld die werken in de grote bedrijven als Yara Sluiskil en Dow. Walcheren ontvangt 33 procent van de instroom. West-Europa (bijvoorbeeld Duitsland) maar ook overige landen (een combinatie van oud-Zeeuwen die terugkeren, expats, arbeidsmigranten en asielzoekers) vormen een belangrijke groep. Het gaat overigens om een groep die is ingeschreven in de gemeentelijke basisregistratie personen.

Uit onderzoek van de Provincie Zeeland blijkt dat er in Zeeland een lage structurele leegstand is - die wel hoger ligt dan het landelijk gemiddelde - en dat in vier gemeenten (Noord-Beveland, Sluis, Veere en Schouwen-Duiveland) tussen de 10 en 20 procent van de woningen een 'overige bewoning' kennen. Dit kan gaan om tweede-huizenbezit, toeristisch gebruik of om bewoning door arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in de gemeente verblijven. Het gaat hier dus deels om onttrekking aan de woningvoorraad (tijdelijke bewoning is geen onttrekking). De andere Zeeuwse gemeenten kennen geen opvallende 'overige bewoning', vergeleken met het landelijk gemiddelde.

Er is in Zeeland *veel discussie over de bevolkingsprognoses* en de vraag of Zeeland (op termijn) zal krimpen. Op basis van het demografische prognoses uit 2014 op basis van de Primos-methodiek is Zeeuws-Vlaanderen aangewezen als krimpgebied en zijn Walcheren en Schouwen-Duiveland aangewezen als anticipeergebied (wat betekent dat ze naar verwachting op de kortere, respectievelijk langere termijn te maken krijgen met bevolkingskrimp). In 2019 maakte de Provincie Zeeland een eigen Provinciale bevolkings- en huishoudensprognose. Deze komt duidelijk hoger uit dan de Primos-prognose (met name doordat buitenlandse migratie in de Primos-prognose zeer beperkt wordt meegenomen). De Provinciale prognose voorspelt voor alle regio's groei en voor Schouwen-Duiveland en Zeeuws-Vlaanderen een stabilisatie. Ook de actuele Provinciale prognose wordt door veel geïnterviewden niet (h)erkend. Zij zien een toename van de vraag, die niet past bij het aanbod en die ook niet aansluit bij de prognoses. Zij zien dat mensen die zich in Zeeland willen vestigen of binnen Zeeland willen verhuizen geen woning kunnen vinden. De juistheid van de prognoses, het absolute karakter en de relevantie van een langetermijnvisie op 2040 voor de problemen van vandaag spelen een terugkerende rol in de discussie. Veel geïnterviewden (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars) geven aan dat de prognoses belangrijk zijn, maar dat ook recente ontwikkelingen (actuele cijfers over vraag en aanbod en zoekgedrag) en invloeden van gebieden rondom Zeeland (druk op de woningmarkt in de Randstad met daardoor 'overloop' naar Zeeland, de invloed van corona op thuiswerken en daarmee op de verhuisbehoefte) een plek moeten krijgen in de vertaling van de

REKENKAMER ZEELAND

prognoses naar de regionale woningbouwafspraken. Zij vragen om zowel een langetermijnvisie als een kortere termijnplanning, een element uit adaptief programmeren.

3. Hoe kenmerkt zich de Zeeuwse woonmarkt in termen van tekorten en overschotten?

Confrontatie van de Provinciale prognose 2019 aan de huidige woningvoorraad laat zien hoe groot de tekorten en overschotten in specifieke segmenten zijn. Dit is een kwalitatieve woningbehoefteraming. De opgave voor Zeeland volgens de kwalitatieve woningbehoefteraming uit 2019 is: Het huisvesten van 11.5000 extra huishoudens tot 2040, waarbij de huishoudensgroei voor een belangrijk deel bestaat uit de 65- en 80- plus een- en tweepersoonshuishoudens. De vraag concentreert zich in de steden en in goed bereikbare kernen met voorzieningen. Tegelijk met de toename van huishoudens ontstaat er een overschot aan grondgebonden sociale-huurwoningen die niet levensloopbestendig zijn. Daar zal op termijn geen vraag meer naar zijn. Er ontstaat een sterke behoefte aan nultredenwoningen/ appartementen in de koopsector, in de vrije huursector en in de sociale huursector.

2.5 TOETSING AAN HET NORMENKADER

Norm 1	Score	Toelichting
<i>De Provincie Zeeland heeft zicht op de ontwikkelingen en opgaven op de Zeeuwse woningmarkt.</i>		De Provincie heeft veel onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen op de Zeeuwse woningmarkt. Er is veel informatie en inzicht beschikbaar. Wat ontbreekt in de monitorinformatie zijn actuele marktcijfers (zoals ontwikkelingen in vraag- en aanbod, prijsontwikkeling en zoekgedrag van huishoudens). Een belangrijke vraag in de toepassing van de prognoses is hoe zich ontwikkelingen op de lange termijn verhouden tot ontwikkelingen in de meer nabije toekomst en hoe je daar (bijvoorbeeld in de woningbouwprogrammering, door adaptief te programmeren) rekening mee kunt houden. Dit hangt ook samen met de aannahme in het KWOZ dat de toevoeging van nieuwe woningen '100 procent raak' zijn. Daar is nog verbeterpotentieel.
Norm 2	Score	Toelichting
<i>De Provincie Zeeland heeft zicht op de bovenregionale en regionale ontwikkelingen op de Zeeuwse woonmarkt en betreft deze in haar woonbeleid.</i>		Het landelijke perspectief (druk op de woningmarkt, druk vanuit omliggende gebieden) ontbrak deels in de onderzoeken. Onderzoek in opdracht van de PCW heeft hierover in 2021 inzicht toegevoegd. Met name de binnenlandse en buitenlandse migratie zijn steeds beter in beeld. Dit inzicht kan betrokken worden in de komende bevolkings- en huishoudensprognose.

3. DE PROVINCIALE ROL

Dit hoofdstuk geeft antwoord op drie onderzoeksvragen die ingaan op de provinciale rol op de woningmarkt:

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden, wettelijke taken en bevoegdheden van de Provincie Zeeland op het gebied van wonen?
5. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties in Zeeland op gebied van wonen?
6. In welke samenwerkingsverbanden participeert de Provincie Zeeland? En hoe vindt de samenwerking in het Zeeuwse plaats en met de andere Provincies plaats?

Paragraaf 3.1 beschrijft de provinciale rol vanuit de wettelijke context (en geeft daarmee ook antwoord op onderzoeksvraag 5), paragraaf 3.2 de wijze waarop de Provincie Zeeland die rol invult. Paragraaf 3.3 behandelt de samenwerkingsverbanden. In het Resumé (paragraaf 3.4) staat de korte beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

3.1 VERANTWOORDELIJKHEID, WETTELIJKE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN PROVINCIE OP DE WONINGMARKT IN RELATIE TOT ANDERE SPELERS

De woningmarkt betreft primair het (ver)bouwen, kopen, verkopen, huren en verhuren van woningen. Dat gebeurt doorgaans door marktpartijen zoals corporaties, ontwikkelaars, particuliere bouwers, makelaars, huurders en kopers. De gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat er voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen zijn. Daarop sturen de gemeenten door middel van ruimtelijke plannen (bestemmingsplan/omgevingsplan en woningbouwprogrammeringsafspraken met corporaties en ontwikkelaars). De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het gehele systeem van wetten en regels. Van belang daarbij is de invoering van de Omgevingswet, die naar verwachting per 1 juli 2022 in werking treedt. De Provincie is als middenbestuur verantwoordelijk voor de regionale afstemming van het gemeentelijke (woon)beleid (tabel 3.1). De provinciale verantwoordelijkheid op de woningmarkt is in wettelijke zin onderdeel van het bredere vraagstuk van ruimtelijke opgaven, zoals verwoord in de Wro (Wet ruimtelijke ordening, per 1 juli 2022 naar verwachting Omgevingswet).

Tabel 3.1 Verantwoordelijkheden overheden in het woonbeleid op basis van de Wro

RIJK	PROVINCIES	GEMEENTEN
<i>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.</i>	<i>Verantwoordelijk voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau.</i>	<i>Verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen.</i>

Bron: I&O Research, *Verkenning rollen op de woningmarkt*, 3 maart 2020

REKENKAMER ZEELAND

Het rapport *Verkenning rollen op de woningmarkt* (I&O Research, 3 maart 2020) concludeert: “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 Provincies hebben, worden nauwelijks ingezet. Sinds de vorming van de Woondeals [voor een aantal grootstedelijke gebieden in 2018] 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.”

Bij de rollen die de drie overheidslagen Rijk, Provincie en Gemeente hebben, zijn er verschillende instrumenten die zij kunnen inzetten. In onderstaande infographic van Rekenkamer Oost zijn die schematisch weergegeven (figuur 3.1).

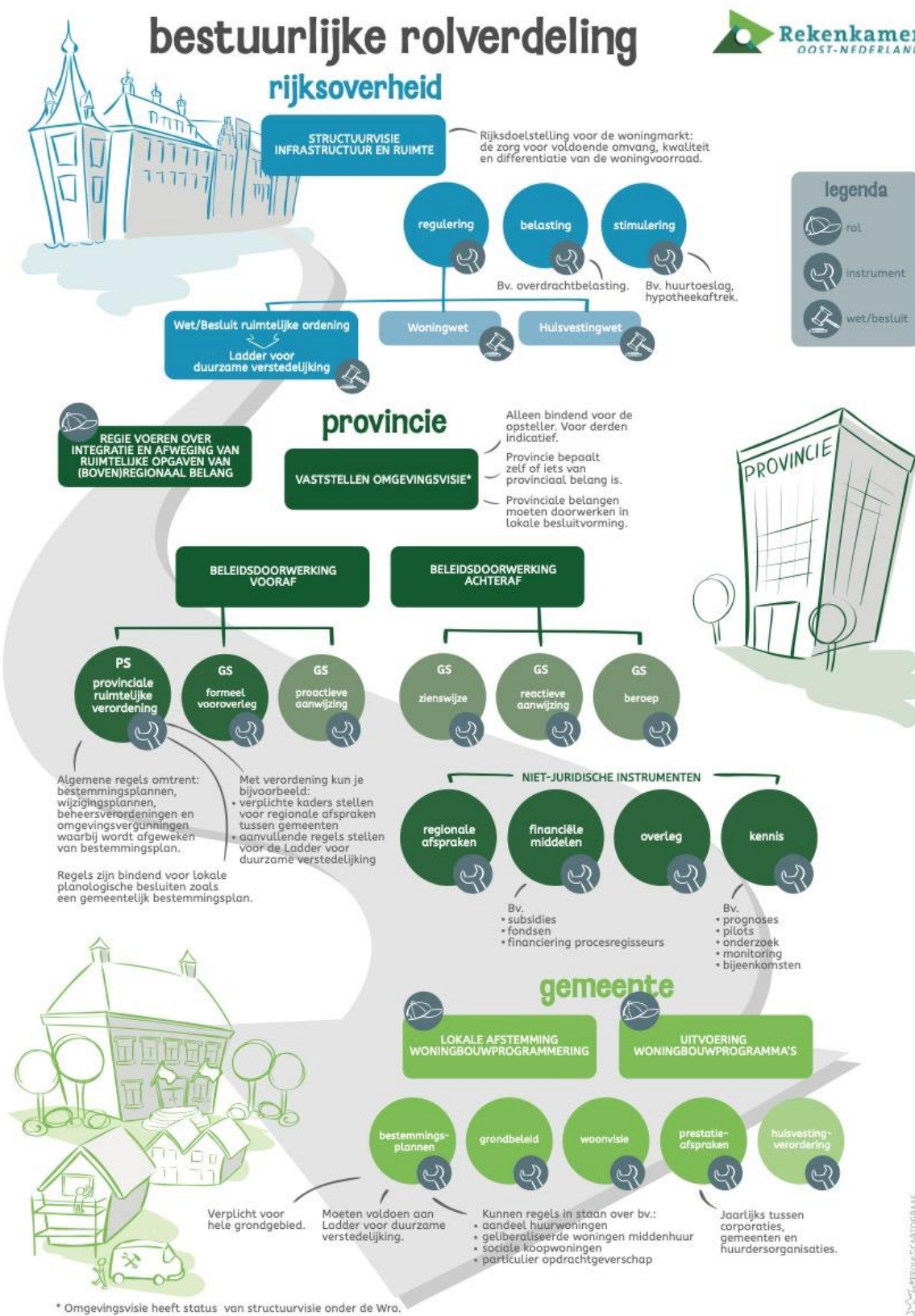
In de infographic in figuur 3.1 wordt de rol van de Provincies benoemt als: “regie voeren over integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang.” Om die rol in te vullen heeft een Provincie twee soorten instrumenten. Ten eerste in de regelgeving: vaststellen van een omgevingsvisie en mogelijkheden om in de *beleidsdoorwerking vooraf en achteraf* te sturen of in te grijpen (bijvoorbeeld met een proactieve aanwijzing of een zienswijze). Ten tweede heeft een Provincie een aantal *niet-juridische instrumenten* ter beschikking. Dan gaat het om zaken als het initiëren en faciliteren van regionale afspraken, subsidies en het laten uitvoeren van onderzoek.

In aanvulling op de infographic over de bestuurlijke rolverdeling op de woningmarkt heeft de Provincie ook een financieel toezichthoudende rol op gemeenten. Die toezichthoudende rol betreft de gehele financiële positie van gemeenten, waarin (risicovolle) grondposities en (over)programmering in woningbouwplannen een belangrijke rol kunnen spelen¹⁸. Bekend is dat verschillende Zeeuwse gemeenten in het verleden een actief grondbeleid hebben gevoerd, waarbij financieel risicovolle grondexploitaties in combinatie met overprogrammering hebben geleid tot financiële problemen en/of tot harde bestemmingsplannen die niet tot uitvoering komen. Bij de Artikel-12-aanvraag van Vlissingen in 2015 is door de Raad voor financiële verhoudingen (nu ROB) een aantekening gemaakt over het provinciaal toezicht en de regierol ten aanzien van de woningbouw: “Wat betreft het provinciaal toezicht merkt de Raad nog op dat van de provincie als toezichthouder (...) eerder en meer dwingend optreden had mogen worden verwacht. Voor wat betreft de toekomst gaat de Raad ervan uit dat de provincie zijn regierol ten aanzien van de woningbouw oppakt en samen met de gemeenten op Walcheren komt tot een meer realistische programmering van de bouwvolumes.”

Dit onderzoek richt zich primair op die regierol ten aanzien van de woningbouw. Het financiële toezicht zelf valt buiten de scope van dit onderzoek. De ontstane situatie van overprogrammering in een aantal gemeenten is wel een belangrijk aspect van de Zeeuwse woningmarkt.

¹⁸ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/07/09/grond-geld-en-gemeenten>

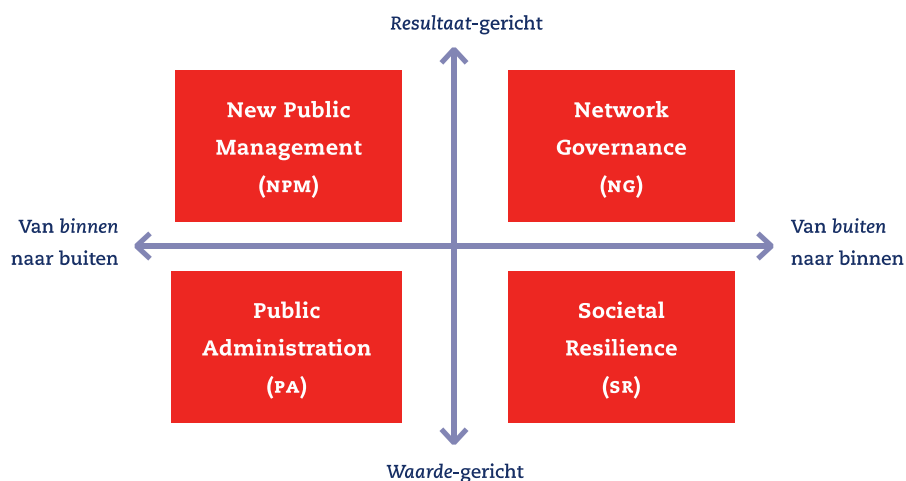
Figuur 3.1 Infographic Bestuurlijke Rolverdeling op de Woningmarkt



REKENKAMER ZEELAND

De Rekenkamer voegt een sturingsperspectief toe op de bestuurlijke rolverdeling van figuur 3.1. Dit sturingsperspectief is een veelgebruikt model binnen de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (figuur 3.2). Dat gaat uit twee assen: de as 'intern – extern (van binnen naar buiten)' en de as 'resultaatgericht-waardengericht'.

Figuur 3.2 Vier sturingsperspectieven



Bron: NSOB, Effectief sturen met multi-level governance, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen, 2018.

Dat leidt tot vier sturingsmechanismen:

- De *presterende* overheid (new public management)
- De *rechtmatige* overheid (public administration)
- De *netwerkende* overheid (network governance)
- De *responsieve* overheid (social resilience)

Alle vier de perspectieven zijn nodig. De mate waarin een overheid ze inzet hangt af van een aantal factoren, waaronder politieke en inhoudelijke, en kan per beleidsdomein verschillen. Bij de vier perspectieven hoort een andere manier van werken, die zich laat weergeven aan de hand van sturingsvragen (figuur 3.3).

REKENKAMER ZEELAND

Figuur 3.3 Sturingsvragen bij de vier perspectieven

Checkvragen De Presterende Overheid • Hoe meten we of het goed gaat? • Hoe wordt er afgerekend? • Wat kost de inzet? Wie betaalt de inzet? • Wie plukt de vruchten van inzet? • Wat zijn de prikkels? • Wanneer is het af? • Wie borgt de kwaliteit? • Hoe meten anderen of het goed gaat en hoe kunnen we samen meten of het samen goed gaat? • Hoe worden anderen afgerekend en hoe is dat te combineren? • Wat kost het anderen aan inzet en wat levert het hen op? • Welke doelen zijn er nog meer en worden die bereikt?	Checkvragen De Netwerkende Overheid • Wie moet ik betrekken vanuit de eigen organisatie om de verbinding te houden? • Hoe gaan we in dit netwerk met elkaar om? • Wat spreken we af? • Hoe gaan personen in het netwerk met de eigen organisaties om? • Wat spreken we af over het terugleggen van resultaten in de eigen organisaties? • Zijn de goede partijen betrokken? • Hoe verankeren we gezamenlijk de resultaten? • Hoe vieren we gezamenlijk resultaat?
Checkvragen De Rechtmatige Overheid • Hoe kan ik nieuw gedrag rechtmatig maken? • Hoe is democratische controle belegd? • Hoe kan ik democratie in een nieuwe vorm versterken? • Wie legt aan wie democratische verantwoording af? • Kan verantwoording afleggen ook collectief? • Wie geeft politieke sturing? • Wat is het doel? Wie stelt het doel vast? • Is rechtsgelijkheid geborgd? • Wat is een fair rollenspel?	Checkvragen De Responsieve overheid • Op welke initiatieven kan ik me richten? • Waar kan ik meebewegen en waar is meer sturing nodig? • Waarom is het nodig? • Moet ik met alles meebewegen? • Wat als er niets gebeurt? • Wat als het 'gewoon' aan de mensen ligt? • Hoeveel ruimte is nodig om dit goed te kunnen doen? • Hoe maak ik formele en/of informele ruimte? • Welke begrenzingen zijn nuttig of nodig?

Bron: NSOB, Effectief sturen met multi-level governance, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen, 2018.

Het inzetten van juridische en niet-juridische instrumenten laten een andere gedaante van de Provincie zien. Op basis van dit sturingsmodel en de infographic van Rekenkamer Oost-Nederland hanteert de Rekenkamer in dit rapport één *opdracht*, namelijk “regie voeren over integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang” waarbij de Provincie drie rollen vervult op de Zeeuwse woningmarkt:

1. De *formele rol* vanuit de Wro (de rechtmatige overheid): kaderstellend en toetsend. Bijvoorbeeld het toetsen van gemeentelijke plannen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro Artikel 3.1.6).
2. De *informele rol* (de netwerkende en responsieve overheid): leggen van verbinding (partijen bij elkaar brengen in bijvoorbeeld de woonregio's, onder de Zeeuwse Woonagenda en in de Provinciale

REKENKAMER ZEELAND

Commissie Wonen), fungeren als kennismakelaar (onderzoeken en prognoses) en faciliteren (zoals bij de aanvraag voor Rijksgelden en organiseren van overleg).

3. De *projectmatige rol* (de presterende overheid): de Provincie Zeeland is uiteraard geen projectontwikkelaar, maar initieert wel subsidieprojecten, zoals de PIW (de Provinciale Impuls Wonen).

De volgende paragraaf behandelt de manier waarop de Provincie Zeeland deze drie rollen invult. Hoofdstuk 4 gaat nader in op het beleid en de specifieke beleidsinstrumenten die ze daarvoor inzet en wil gaan inzetten.

3.2 INVULLING PROVINCIALE ROL OP DE WONINGMARKT DOOR GS EN PS PROVINCIE ZEELAND

3.2.1 De formele rol

In de vorige collegeperiode concentreerde de Provincie Zeeland zich vooral op haar formele rol van kaders stellen en toetsen op het gebied van wonen. De Provincie stelt kaders vast voor gemeentelijke plannen en toetste die gemeentelijke plannen aan de provinciale kaders. PS leggen in de Provinciale Verordening Ruimte (sinds 2018: Omgevingsverordening Zeeland) vast wat het provinciale belang is. Voor wonen gaat het om:

- Het beperkt toestaan van kleinschalige woningbouwlocaties in landelijk gebied (afdeling 2.3 wonen, artikel 2.7 wonen);
- Het voorkomen van permanente bewoning van tot verblijfsrecreatie bestemde complexen (artikel 2.13).

‘Kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de Zeeuwse woningmarkt’ (het doel uit de Zeeuwse Woonagenda) is (nog) niet geformuleerd als provinciaal belang. Dit betekent dat de Provincie wel in overleg tot afstemming met gemeenten kan komen maar dat de Provincie in juridische procedures de door haar gewenste afstemming (nog) niet kan afdwingen. Het college van GS kan haar formele juridische instrumenten uit de Wro (vooroverleg, proactieve aanwijzing, zienswijze, reactieve aanwijzing en beroep) wel inzetten richting gemeenten, maar bij toetsing bij de rechter kan de Provincie zich niet beroepen op provinciaal belang. De Provincie Zeeland kan dus niet formeel ingrijpen als het gaat om ‘kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de Zeeuwse woningmarkt’. In de huidige situatie zet de Provincie daar haar informele rol in.

Formeel ingrijpen door een Provincie is iets dat in Nederland nog niet vaak gebeurt. De formele mogelijkheden van een Provincie fungeren vooral als ‘stok achter de deur’ (zie figuur 3.4 voor een citaat uit een recent onderzoek hierover). Ook voor deze ‘stok achter de deur’ is het noodzakelijk het provinciale belang is vastgelegd in de Omgevingsverordening. In paragraaf 4.3 (benchmark met andere Provincies) staan recente voorbeelden van formeel ingrijpen door een Provincie.

Figuur 3.4 “Formeel ingrijpen door Provincies komt weinig voor, maar invloed is groot”

“Als Provincie heeft u een aantal wettelijke kerntaken waarop u verplicht bent te acteren. Eén van deze kerntaken is duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Afwegingen over woningbouw zijn hiervan onderdeel. De provinciale rol komt formeel tot uiting in haar kaderstellende en toetsende rol bij het bestemmingsplan. De provinciale verordening is daarbij het belangrijkste wetgevende kader van waaruit provinciale belangen kunnen worden geborgd. In de provinciale verordening zijn doorgaans instructieregels opgesteld waar nieuwe woningbouwontwikkelingen aan moeten voldoen.”

“Voor alle Provincies geldt dat er maar beperkt zienswijzen worden ingediend op plannen van gemeenten. Ook andere instrumenten zoals reactieve aanwijzingen zijn de afgelopen jaren landelijk slechts een enkele keer gebruikt. Inpassingsplannen zijn in het geheel niet benut voor het blokkeren van woningbouw.”

“Provincies gebruiken hun formele toetsende invloed echter veelvuldig als stok achter de deur. Dit heeft in de praktijk het karakter van het meedenken met plannen van gemeenten, en het aan de voorkant signaleren van mogelijke kwantitatieve en/of kwalitatieve knelpunten die strijdig zijn met provinciaal belang.”

Bron: Stec Groep, *Naar een nieuwe ‘woon’-werkwijze*, 2020.

De formele invulling van de rol op de woningmarkt door de Provincie Zeeland is een lichte of beperkte invulling. Deze invulling van de formele rol wordt niet erg positief gewaardeerd door externe stakeholders. Om de opgaven op de woningmarkt (die volgens de geïnterviewden door de huidige wooncrisis en de toenemende aandacht voor de energietransitie alleen maar zwaarder zijn geworden) effectief te kunnen aanpakken, pleiten betrokkenen (gemeenten, corporaties, marktpartijen) voor een Provincie die een stevigere rol pakt in de Omgevingsverordening en in de begroting. De Provincie Zeeland zet met de (voorgenomen) Zeeuwse Woonagenda een koerswijziging in door een gezamenlijke beleidsdoelstelling (evenwicht in 2040) vast te stellen. Om de koerswijziging effectief te laten zijn, is doorwerking in zowel de Omgevingsverordening (juridische borging) als in beleid (begroting) en instrumenten (faciliteren) noodzakelijk, zo blijkt uit de interviews en de literatuur. Om de provinciale koerswijziging op het woonbeleid beter uit de verf te laten komen, is een breed gedragen suggestie uit de interviews om de kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoefte niet op zich te laten staan, maar als integraal onderdeel van de ruimtelijke afweging te zien. Oftewel: integreer de kaders van de opgaven die er in de verschillende Zeeuwse regio's liggen (energietransitie, natuur, bedrijvigheid én wonen) en kom tot lokaal en regionaal maatwerk in de Omgevingsplannen, de regionale woonagenda's en de uitvoeringsagenda's (inclusief benodigde middelen).

3.2.2 De informele rol

De tweede rol van de Provincie Zeeland is de meer informele rol van verbinden, aanjagen en kennisdelen. De informele rol van de Provincie heeft de afgelopen jaren veel meer invulling gekregen dan voorheen. Het gaat om zaken als:

- Het verstrekken van (monitoring)informatie over demografische en woningmarktontwikkelingen (zoals de KWOZ-serie).
- Het ondersteunen van kennis en expertise bij gemeenten.
- Het bij elkaar brengen van gemeenten en andere partijen (zoals bij de Zeeuwse Woonagenda en in de regionale woningmarktafspraken).

REKENKAMER ZEELAND

- De lobby richting de Rijksoverheid (bijvoorbeeld voor aanpassing van de voorwaarden voor aanvragen uit het Volkshuisvestingsfonds,) in IPO-verband.
- Het inhuren van capaciteit voor specifieke vraagstukken.
- Het ondersteunen van gemeenten bij het indienen van een aanvraag voor het Volkshuisvestingsfonds in mei 2021.

Figuur 3.5 Aanvraag Volkshuisvestingsfonds

In maart 2021 heeft het Ministerie van BZK de Regeling Volkshuisvestingsfonds ingesteld en een loket geopend voor gemeenten om een aanvraag in te dienen. De ingrepen dienen de woonkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid te verbeteren. Bij de beoordeling van toekenning wordt er ook gekeken naar de mate waarin het plan onderdeel uitmaakt van een integraal programma om wijken leefbaarder te maken. Ook vanuit Zeeland zijn aanvragen gedaan, met ondersteuning van de Provincie. In totaal was € 450 miljoen beschikbaar. De Zeeuwse aanvragen zijn overigens afgewezen.

Geïnterviewden geven aan deze rol van de Provincie sterk te waarderen. Dat wordt breed gedragen en gezien. Zij geven ook aan mogelijkheden te zien om deze informele rol verder te ontwikkelen. Zij vragen om een uitbreiding van instrumenten die de Provincie inzet, samenhangend met het doel van de Zeeuwse Woonagenda, om de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda te ondersteunen (ook hierover meer in Hoofdstuk 4). Een aantal suggesties uit de interviews (ook uit andere Provincies):

- Aanjager zijn van duurzaamheidsinitiatieven. De grote opgave in het verduurzamen van de bestaand woningvoorraad vraagt om innovatie en voorloperinitiatieven. Om van te leren, maar ook om een *‘waar één schaap over de dam is’* effect te creëren. Goed voorbeeld doet immers goed volgen. Dat kan bijvoorbeeld door een (klein) project van een corporatie van subsidiemiddelen te voorzien om stap extra te zetten in bijvoorbeeld circulair bouwen (zoals sneller bouwen, materiaal, modulair, flexibel, nieuwe materiaaltoepassingen). Dan kan vervolgens ook de markt daarvan leren.
- Een ambtenarenpool (een soort ‘vliegende brigade’) om gemeenten bij te staan in het vormgeven en uitvoeren van woningbouwplannen. Het gaat dan om specialistische functies als grondaankopers, projectleiders, et cetera - functies die vooral kleinere gemeenten niet het hele jaar fulltime nodig hebben en waarvoor krapte op de arbeidsmarkt heerst.
- Krapte op de arbeidsmarkt in de techniek en bouw aanpakken. Niet alleen voor gemeenten is het lastig om voor de grote opgaven in het ruimtelijk en woningmarktdomein de personele capaciteit op orde te houden, dat geldt nog sterker voor vakmensen in de bouw. Er is al jaren sprake van krapte op de technische arbeidsmarkt en die krapte lijkt alleen maar toe te nemen. Een bijdrage aan een ‘Kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de Zeeuwse woningmarkt’ kan daarom liggen in een extra inzet op onderwijs-arbeidsmarktbeleid.
- Inzetten op kennisontwikkeling en ‘living labs’. Een mogelijk onverwachte bijdrage geldt ook voor een ander aspect. De opgave op de woningmarkt is groot, zoals ook beschreven in de Zeeuwse Woonagenda. Op thema’s als verduurzaming, levensloopbestendigheid, domotica, flexibel bouwen vergt dat ook technologische en procesinnovaties. De ervaring in de bouwsector leert dat er veel innovaties worden gedaan, maar dat die niet altijd hun weg naar brede toepassingen vinden. In de

toepassing zou Zeeland kunnen zoeken naar mogelijkheden voor ‘living labs’, met bijvoorbeeld de Hogeschool Zeeland.

3.2.3 Projectmatige rol: eigen projecten en subsidies

De Provincie heeft ook eigen (subsidie)projecten en beleidsinstrumenten. In dit onderzoek zijn de Provinciale Impuls Wonen (PIW), de subsidieregeling Herstructureren Leegstaande Panden (HELP), het Dashboard Ladderruimte, de bevolkingsprognoses en andere onderzoeken, de Bouwtitelbank en het Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam (ZSC) naar voren gekomen. Deze worden uitgebreider beschreven in hoofdstuk 4 over het provinciale beleid en de instrumenten.

Over deze rol van de Provincie bestaat onder respondenten verschil van inzicht. Dat heeft vooral te maken met de verwachtingen die er zijn ten aanzien van subsidieregelingen. Het PIW is als regeling een succes (het budget wordt uitgenut met veel aanvragen en die worden ook uitgevoerd), maar de vraag is of deze vorm van pandgerichte subsidieregelingen de meest effectieve bijdrage is aan de vraagstukken op de woningmarkt. Een aantal respondenten spreekt in dit verband over ‘acupunctuur’: het heeft impact, maar het is tegelijk een incidentele aanpak. Voor kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040 is volgens veel geïnterviewden een groter budget nodig waarmee met name de herstructureren en de energietransitie van bestaande wijken een significante impuls kan krijgen.

Het is het verschil tussen de vragen: doen we de goede dingen (effectiviteit) en doen we de dingen goed (doelmatigheid)? Om in het voorbeeld van de PIW te blijven: daar is de doelmatigheid in orde, maar de vraag is of er op een andere manier (met bijvoorbeeld een meer gebiedsgerichte en integrale aanpak) betere effecten bereikt hadden kunnen worden.

3.3 SAMENWERKING MET GEMEENTEN EN ANDERE STAKEHOLDERS

De rollen die de Provincie vervult in de woningmarkt (en met name de informele rol), komen ook tot uiting in de overlegvormen en samenwerkingsverbanden met gemeenten en andere stakeholders.

Voor het Zeeuwse Woonbeleid zijn de volgende samenwerkingsverbanden en overleggen waarin de Provincie deelneemt relevant:

1. Ambtelijk contactpersonenoverleg wonen: Provincie en gemeenten.
2. Plantoetsingsoverleg: bilateraal ambtelijk overleg Provincie en gemeente over ruimtelijke plannen.
3. Provinciale Commissie Wonen (PCW): gedeputeerde en bestuurlijke stakeholders.
4. Overleg Zeeuwse Overheden (OZO): bestuurlijk overleg Provincie, waterschap en gemeenten, thema wonen en voorzieningen (en relatie met VZG).
5. Economic Board Zeeland.
6. IPO Taskforce en Werkgroep Wonen.

3.3.1 Contactpersonenoverleg Wonen

Het Contactpersonenoverleg wonen (overleg met meest betrokken provinciale collega's en een of twee woonambtenaren van elk van de dertien gemeenten) is vier keer per jaar. Zaken als subsidies, beleidswijzigingen en actuele ontwikkelingen bepalen de agenda. In 2020/2021 hebben daarnaast meerdere intensieve thema-overlegdagen plaatsgevonden met gemeenten om de Woonagenda op te

REKENKAMER ZEELAND

stellen: het Regionaal Projectoverleg Zeeuwse Woonagenda. Vanuit het Contactpersonenoverleg Wonen worden ook indien gewenst (tijdelijke) werkgroepen opgezet met afvaardiging van verschillende gemeenten over actuele onderwerpen, zoals bijvoorbeeld Flexwonen of de uitvoering van onderzoek zoals het KWOZ. Vanuit het Contactpersonenoverleg Wonen vindt ook op regionaal niveau overleg plaats tussen de betreffende gemeenten en de Provincie over de Regionale Woningmarktafspraken.

Uit de interviews komt een beeld naar voren van een nuttig overleginstrument als het gaat om kennisuitwisseling. Van doorwerking in beleid of bestuurlijke inbedding lijkt op basis van de interviews in mindere mate sprake te zijn.

3.3.2 Plantoetsingsoverleg

Iedere zes weken is er bilateraal ambtelijk overleg tussen de gemeenten (medewerker RO, soms tevens medewerker woonbeleid of recreatief beleid of tevens afdelingshoofd) en de medewerkers regionale samenwerking (vroeger bestemmingsplantoetsers) van de Provincie. In dit overleg worden voorgenomen bestemmingsplannen van gemeenten besproken en vooraf getoetst aan beleid en kaders. Dit is een vorm van extra advies aan gemeenten, voorkomt verrassingen en zorgt er mede voor dat GS geen zienswijze hoeft in te dienen. Bestemmingsplannen met woningen worden getoetst aan de regionale woonafspraken, de Ladder voor duurzame verstedelijking en de provinciale verordening. Het toetsen van woningen is vooral getalsmatig en minder op de gewenste kwaliteit of woningtypen. De Provincie toetst hiermee aan de voorkant dat er, naar provinciale kaders, niet te veel gebouwd wordt.

3.3.3 PCW: Provinciale Commissie Wonen

De PCW is opgericht in 2000, ter vervanging van de in 1985 ingestelde PCV (Provinciale Commissie Volkshuisvesting). Naast de Gedeputeerde en betrokken ambtenaren van de Provincie bestaat de commissie uit een aantal bestuurlijke vertegenwoordigers van organisaties in Zeeland die betrokken zijn bij het woonbeleid. De commissie komt vier keer per jaar bij elkaar en fungeert nu vooral als platform om kennis te delen.

De rol en de taak van de PCW zijn niet geformaliseerd in de Provinciale Verordening Ruimte, zoals in het Instellingsbesluit wel is voorzien. Uit het Instellingsbesluit valt op te maken dat de PCW gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan GS en PS over zaken die te maken hebben met Volkshuisvesting, Wonen en Stedelijke Vernieuwing. Externe partijen die deelnemen aan de PCW zijn:

- Drie vertegenwoordigers van de Zeeuwse gemeenten (Oosterschelderegio, Zeeuws-Vlaanderen en Walcheren).
- Een vertegenwoordiger van de Zeeuwse woningcorporaties.
- Een vertegenwoordiger van de Zeeuwse makelaardij.
- Een vertegenwoordiger van de Zeeuwse bouwondernemers (Bouwend Zeeland).
- Een vertegenwoordiger van de Provinciale Woon Advies Commissie (VAC).
- Een vertegenwoordiger uit de zorgsector.

Een aantal organisaties genoemd in het Instellingsbesluit bestaat inmiddels niet meer (Scoop, Inspecteur Volkshuisvesting). De leden van het PCW nemen deel aan het overleg zonder last of ruggenspraak. De

REKENKAMER ZEELAND

agenda wordt breder verspreid onder (diverse) gemeenten en andere stakeholders maar niet op integrale wijze. De adviezen die de PCW uitbrengt zijn openbaar.

Een overzicht van de uitgebrachte adviezen door de PCW:

1. Knelpunten- en stimuleringsregeling Woningbouw (datum document: 13-12-2000).
2. Advies verdeling investeringsbudget stedelijke vernieuwing 2000 - 2005 en middelen stads- en dorpsvernieuwing 2000 – 2001 (datum document: 22-08-2001).
3. Investeringsbudget 2000-2005; advies nieuwe programma gemeenten definitief investeringsbudget verlenen (datum document: 29-10-2001).
4. Advies Thema wonen en zorg d.m.v. onderzoeksrapport Deconcentratie vanuit zorginstellingen en ruimtelijke knelpunten zorginstellingen (datum document: 25-11-2001).
5. Advies Monitoring woningbouw en bevolking 1990 – 2000 (datum document: 25-11-2001).
6. Leefmilieuverordening Binnenstad-Noord en Zuid-Goes (datum document: 09-05-2003).
7. Voorgenomen advies: invloed corona op bevolkingsprognose 2022 (voorzien najaar 2021).

Op 19 januari 2015 bracht de inmiddels opgeheven PCO (Provinciale Commissie Omgevingsbeleid) een advies uit over de PIW.

In de praktijk is de PCW weinig bekend, zo blijkt uit de interviews. De wijze van vertegenwoordiging, de onbekendheid van de agenda en het feit dat er al vijftien jaar geen advies is opgesteld door de PCW dragen hieraan bij.

3.3.4 OZO: Overleg Zeeuwse Overheden

Het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) is een samenwerkingsverband waarin alle vijftien Zeeuwse overheden vertegenwoordigd zijn. Met de oprichting van het OZO spraken de dertien Zeeuwse gemeenten, Provincie Zeeland en Waterschap Scheldstroom af om de onderlinge samenwerking verder te intensiveren om beter in te kunnen spelen op de grote en complexe regionale opgaven zoals die voortkomen uit het Interbestuurlijk Programma van de VNG.¹⁹ Er is een bestuurlijke kerngroep (dagelijks bestuur), dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de overleggen, de doorvertaling van het Interbestuurlijk Programma (IBP), aansturing van lobby en het Regiobureau, afstemming met partners en het actualiseren van de gezamenlijke strategische agenda.

Het Interbestuurlijke programma heeft een Zeeuwse vertaalslag gekregen in acht thema's, waarvan Wonen & Voorzieningen er één is. Het thema-overleg Wonen en Voorzieningen richt zich op de voor Zeeland belangrijke onderwerpen als wonen, onderwijs, sport en cultuur. Het vergroten van de leefbaarheid in Zeeland bij veranderende bevolking vormt de overkoepelende doelstelling. Binnen deze doelstelling werkt Zeeland samen aan een passende woningvoorraad, een goed aanbod van onderwijs, cultuur en sport. Naast volkshuisvesting komen ook ruimtelijke thema's aan bod zoals: monumentenbeheer en –onderhoud en archeologie.

¹⁹ <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/interbestuurlijk-programma>

REKENKAMER ZEELAND

Sommige zaken worden ambtelijk voorbereid, met ondersteuning van het Regiobureau. In de ambtelijke voorbereiding zijn niet alle gemeenten betrokken, maar een overzichtelijke afvaardiging op basis van aanmelding en interesse.

3.3.5 Economic Board Zeeland

De Economic Board Zeeland brengt bedrijven, economische clusters, kennisinstellingen, beroepsonderwijs en overheden (gemeenten, Provincie en Rijk) samen rond de tafel. Kennis wordt gebundeld, netwerken verbonden en bestuurskracht versterkt. De gezamenlijke ambitie is economische groei door innovatie en samenwerking aan te jagen. Daarbij ligt de focus op de sectoren en thema's die passen bij Zeeland/ Land in Zee: havens & logistiek, industrie, vrije tijdseconomie, agro/aqua & food en energie & water. Daarnaast zal ook aandacht uitgaan naar het vestigingsklimaat. De Economic Board Zeeland ondersteunt de Provincie Zeeland bij het opzetten van projecten of het bieden van gelegenheid tot het vormen van samenwerkingsverbanden in het kader van de Regiodeal Zeeland en het daaraan gekoppelde investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling 2.0. De Economic Board heeft meegedacht bij de invulling van de Regiodeal.

Figuur 3.6 “Regiodeals Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen: Rijk en regio investeren in Zeeland”

Regiodeal Zeeland (Zeeland in Stroomversnelling 2.0)

“Met een impuls van 35 miljoen euro geven Rijk en regio samen invulling aan verschillende Zeeuwse ambities.”

In oktober 2015 besluit de Tweede Kamer dat Zeeland een commissie nodig heeft voor behoud van werkgelegenheid en nieuwe banen in de provincie. De Zeeuwse economie kreeg in de jaren daarvoor veel harde klappen. Zo gingen er honderden banen verloren door faillissementen van Zalco en Thermphos, de sluiting van Philip Morris en bezuinigingen in de zorg. Ook de splitsing van energiebedrijf Delta ging honderden Zeeuwse banen kosten. De commissie moest de kansen en bedreigingen voor de Zeeuwse economie op een rij zetten. En de commissie moest onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de structuur van de Zeeuwse economie te versterken.

Voor de Kwaliteitsimpuls Wonen en Leefbaarheid kwam binnen de Regiodeal € 5 miljoen beschikbaar. Binnen dat programma zijn tot nu toe de volgende zaken uitgevoerd:

- Energieadvies particuliere woningen via Energiek Zeeland (€ 560.000). Naar aanleiding hiervan sloten 66 particuliere huishoudens een lening af voor energiebesparing;
- Training bouwers en installateurs in duurzame maatregelen (€ 122.000), hier komt nog een vervolg op van ca. € 200.000.
- Rentekorting voor Zeeland via het Warmtefonds (€ 700.000).
- De nieuwe regeling Hergebruik Leegstaande Panden voor wonen (HELP) is opengesteld om het woningaanbod te vergroten (€ 1.000.000).

In ontwikkeling:

- Gebiedsgerichte aanpak wonen (circa € 2 miljoen)

Regiodeal Zeeuws-Vlaanderen

In februari 2020 selecteerde het kabinet het voorstel van de regio Zeeuws-Vlaanderen als een van de 14 voorstellen om uit te werken tot een Regio Deal Zeeuws Vlaanderen.

Wonen maakt hier geen specifiek onderdeel vanuit.

De Regio Deal Zeeuws-Vlaanderen zet in op een zelfredzame en toekomstbestendige regio. Dat doet de deal langs vier lijnen met een integrale aanpak in de grensstreek: ten eerste zet de deal in op het versterken van de identiteit en participatie van de inwoners van Zeeuws-Vlaanderen door bewoners te betrekken bij het inrichten van de leefomgeving. Ten tweede wordt de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeterd met en door inwoners, en zet de Deal in op natuurinclusieve landbouw. Ten derde experimenteert de regio met nieuwe manieren om voorzieningen in een dunbevolkt gebied in stand te houden, zoals digitale toegang tot juridische hulpverlening en zorginstellingen, waarbij ook over de landsgrenzen heen wordt gekeken. Tot slot komt er een Expat Center dat bijdraagt aan een ‘zachte landing’ in Zeeuws-Vlaanderen voor werknemers uit het buitenland en een verbetering van woon-werkvervoer voor werknemers in het North Sea Port District.”

3.3.6 Interprovinciaal Overleg (IPO) Taskforce Wonen

Er is een tijdelijke taskforce wonen vanuit IPO bestaande uit een selectie van gedeputeerden. Beleidsadviseurs Wonen van de Provincie Zeeland nemen deel aan het ambtelijk deel van de Taskforce Wonen.²⁰ Verder is er een bestuurlijk IPO-overleg, waaraan alle portefeuillehouders wonen in deelnemen, en een ambtelijke IPO-werkgroep Wonen. Daarnaast is de IPO-werkgroep Bevolking, over bevolkingsprognose en woningbouwontwikkeling relevant.

3.3.7 Waardering voor de samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden en overlegvormen worden op zichzelf door de geïnterviewden positief gewaardeerd als platform voor kennisuitwisseling. De samenhang tussen de overleggen lijkt op basis van de informatie uit de interviews nog niet optimaal georganiseerd. Zo zijn niet alle samenwerkingsverbanden en overlegvormen bekend bij geïnterviewden die het overleg vanuit hun functie wel zouden moeten (kunnen) kennen. Er lijkt sprake van een beperkte samenhang tussen het Plantoetsingsoverleg en het Contactpersonenoverleg Wonen en ook lijken niet altijd alle relevante ambtelijke beleidsterreinen daarbij afdoende vertegenwoordigd te zijn. De rol van de Economic Board Zeeland bij de Regiodeal (die ook subsidies bevat voor woningeigenaren of partijen die leegstaande panden willen transformeren tot woningen) is in de interviews niet benoemd. Geïnterviewden die niet deelnemen aan de PCW, worden niet actief geïnformeerd over wat daar plaatsvindt, noch door de Provincie, noch door de leden van de PCW die namens een sector of gebied deelnemen. Het is een aantal geïnterviewden van gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) niet duidelijk hoe de samenhang is tussen ambtelijke overleggen als bijvoorbeeld het Contactpersonenoverleg en bestuurlijke overleggen als het OZO. Ook is het voor gemeenten (ambtelijk) niet altijd duidelijk wie het aanspraakpunt is bij de Provincie: is dat op thema of op regio of op afdeling georganiseerd?

²⁰ <https://www.ipo.nl/thema-s/ruimtelijke-ontwikkeling-water-en-wonen/wonen/>

3.4 RESUMÉ

Hieronder staat kort de beantwoording van de drie onderzoeksvragen van het tweede onderzoeksthema.

4. Wat zijn de verantwoordelijkheden, wettelijke taken en bevoegdheden van de Provincie Zeeland op het gebied van wonen?

De Provincie is verantwoordelijk “voor de integratie, afstemming en afweging van gemeentelijk woonbeleid in het geheel aan ruimtelijke opgaven op provinciaal en/of regionaal niveau.”²¹ De provinciale verantwoordelijk op de woningmarkt is in wettelijke zin onderdeel van het bredere vraagstuk van ruimtelijke opgaven, zoals verwoord in de Wro (Wet ruimtelijke ordening, per 1 juli 2022 naar verwachting Omgevingswet). De Rekenkamer hanteert in dit rapport drie rollen van de Provincie op de Zeeuwse woningmarkt:

1. De *formele rol* vanuit de Wro: kaderstellend en toetsend. Bijvoorbeeld het toetsen van gemeentelijke plannen aan de Ladder voor duurzame verstedelijking (Bro Artikel 3.1.6).
2. De *informele rol*: leggen van verbinding (partijen bij elkaar brengen in bijvoorbeeld de woonregio's, onder de Zeeuwse Woonagenda en in de Provinciale Commissie Wonen), fungeren als kennismakelaar (onderzoeken en prognoses) en faciliteren (zoals bij de aanvraag voor Rijksgelden en organiseren van overleg).
3. De *projectmatige rol (subsidies)*: de Provincie Zeeland is uiteraard geen projectontwikkelaar, maar initieert wel subsidieprojecten, zoals de PIW (de Provinciale Impuls Wonen).

De *formele rol* wordt door de Provincie Zeeland beperkt ingevuld (ook in de Omgevingsverordening). Wonen is niet benoemd als provinciaal belang, behalve als het gaat om vrijkomende agrarische bebouwing en het voorkomen van permanente bewoning van recreatiecomplexen. De invulling van de formele rol wordt niet erg positief gewaardeerd door externe stakeholders. Om de opgaven op de woningmarkt (die volgens de geïnterviewden door de huidige wooncrisis en de toenemende aandacht voor de energietransitie alleen maar zwaarder zijn geworden) effectief te kunnen aanpakken, pleiten betrokkenen (gemeenten, corporaties, marktpartijen) voor een Provincie die een stevigere rol pakt in de Omgevingsverordening en in de begroting. Ook vragen zij om lokaal en regionaal maatwerk in de Omgevingsplannen, de regionale woonagenda's en de uitvoeringsagenda's (inclusief benodigde middelen) om de opgaven op het gebied van energietransitie, natuur, bedrijvigheid én wonen in samenhang aan te pakken. Overigens zijn houding en rolopvatting van de Provincie aan het veranderen. Dit komt aan de orde in Hoofdstuk 4.

De Provincie zet in deze bestuursperiode veel sterker in op haar *informele rol* van verbinden, aanjagen en kennisdelen. Al langer maakt de Provincie diverse monitors op het gebied van Wonen en worden toegepaste onderzoeken uitgevoerd (zoals de KWOZ, het Kwalitatief Woningmarktonderzoek Zeeland). Meer recent is de Zeeuwse Woonagenda een belangrijk voorbeeld. Ook de inspanningen van de Provincie in het kader van de regels omtrent en de aanvragen voor het Volkshuisvestingsfonds zijn vaker genoemd als een sterk voorbeeld van hoe de Provincie haar rol invult. Die (sterkere) informele rol wordt in het veld zeer gewaardeerd. De interviews geven echter ook een beeld van een ontbrekende samenhang tussen de

²¹ I&O Research, *Verkenning rollen op de woningmarkt*, 3 maart 2020

REKENKAMER ZEELAND

verschillende overleggen. Het is voor betrokkenen buiten het Provinciehuis vaak niet duidelijk wat waar en door wie wordt voorbereid. Ook is niet altijd duidelijk welke provinciale afdelingen of programma's betrokken zijn en hoe zaken uit de verschillende overleggen ambtelijk of bestuurlijk worden teruggekoppeld. Mogelijk speelt hierbij een rol dat er tot op heden geen duidelijk vastgesteld provinciaal beleidsdoel is op het gebied van Wonen (hierover meer in Hoofdstuk 4). Betrokkenen vragen om een uitbreiding van instrumenten die de Provincie inzet, samenhangend met het doel van de Zeeuwse Woonagenda, om de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda te ondersteunen (ook hierover meer in Hoofdstuk 4).

Over de *derde rol* van de Provincie – eigen *subsidieregelingen* – wordt verschillend gedacht. De meest in het oog springende regeling (PIW, Provinciale Impuls Wonen) is als regeling succesvol, maar de vraag wordt wel gesteld of een bijdrage aan een gebiedsgerichte aanpak niet effectiever is dan een pandgerichte regeling. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

5. Wat zijn de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere overheden en organisaties in Zeeland op gebied van wonen?

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 gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende woningen binnen de gemeentegrenzen. De gemeente stuurt via ruimtelijke plannen. De realisatie gebeurt door (markt)partijen.

6. In welke samenwerkingsverbanden participeert de Provincie Zeeland? En hoe vindt de samenwerking in het Zeeuwse plaats en hoe verloopt de samenwerking met de andere Provincies?

Voor het Zeeuwse Woonbeleid zijn de volgende samenwerkingsverbanden en overleggen waarin de Provincie deelneemt relevant:

1. Ambtelijk contactpersonenoverleg wonen: Provincie en gemeenten;
2. Plantoetsingsoverleg: bilateraal ambtelijk overleg Provincie en gemeente over ruimtelijke plannen;
3. Provinciale Commissie Wonen (PCW): gedeputeerde en stakeholders;
4. Overleg Zeeuwse Overheden (OZO): bestuurlijk overleg Provincie, waterschap en gemeenten, thema wonen en voorzieningen (en relatie met VZG);
5. Economic Board Zeeland;
6. IPO Taskforce en Werkgroep Wonen.

De samenwerkingsverbanden en overlegvormen worden op zichzelf door de geïnterviewden positief gewaardeerd als platform voor kennisuitwisseling. De samenhang tussen de overleggen lijkt op basis van de informatie uit de interviews nog niet optimaal georganiseerd. Overleg met andere Provincies vindt plaats in IPO-verband. Er zijn geen gezamenlijke initiatieven met andere Provincies op het gebied van wonen, buiten de staande lobby in IPO-verband.

3.5 TOETSING AAN HET NORMENKADER

Norm 3 <i>De Provincie Zeeland heeft de invulling van haar rol op het gebied van wonen duidelijk beschreven in de Omgevingsverordening.</i>	Score ●	Toelichting In de huidige Omgevingsverordening is wonen niet als provinciaal belang geformuleerd, enkel op het gebied van Vrijkomende Agrarische Bebouwing en bewoning van recreatiecomplexen. De huidige formele rol van de Provincie draagt niet bij aan het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt. Met de komst van de Omgevingsvisie en een nieuwe verordening zal daar naar verwachting verandering in komen.
Norm 4 <i>De Provincie Zeeland geeft een consistente invulling aan haar formele en informele rol op het gebied van wonen.</i>	Score ●	Toelichting De informele rol van de Provincie wordt positief gewaardeerd. Er zijn veel monitors, onderzoeken en overleggen, die helpen om de woonambities te realiseren. De lobby richting Den Haag wordt zichtbaar opgepakt. De samenhang (ook tussen ambtelijke inspanningen en bestuurlijke vaststelling/doelstellingen) wordt wel enigszins gemist in het veld. De Zeeuwse Woonagenda, met een overkoepelende beleidsdoelstelling, kan hierin verbetering brengen, mits het een passende doorvertaling krijgt in zowel de Omgevingsverordening als in instrumenten. Dit komt aan bod in hoofdstuk 4.

4. PROVINCIAAL BELEID EN INSTRUMENTEN

Dit hoofdstuk geeft antwoord op drie onderzoeksvragen rondom het thema Beleid en Instrumenten:

7. Hoe en in welke beleidsstukken en –documenten is het provinciaal woonbeleid beschreven? En hoe verhouden zich de doelstellingen van de Provincie Zeeland zich tot de doelstellingen van de andere overheden en organisaties? En hoe worden deze op elkaar afgestemd?
8. Welke, door PS vastgestelde beleidsdoelstellingen, instrumenten en budgetten hanteert de Provincie Zeeland op het gebied van wonen? Welke nieuwe beleidsinstrumenten zijn in de maak?
9. Zijn er beleidsinstrumenten die (nu) niet in Zeeland worden ingezet? En zo ja, waarom niet?

Iedere onderzoeksvraag komt aan de orde in een eigen paragraaf. In het Resumé (paragraaf 4.4) staat de korte beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

4.1 WOONBELEID: COALITIEAKKOORD, BEGROTING, ZEEUWSE WOONAGENDA EN RUIMTELIJK BELEID

Het Woonbeleid komt terug in het Coalitieakkoord, in de Begroting, in de Zeeuwse Woonagenda en in Ruimtelijk beleid. Deze onderdelen komen in deze paragraaf aan de orde.

4.1.1 Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2019-2023 is een omslag zichtbaar naar een Provincie die actiever wil sturen op de woningmarkt.

Figuur 4.1 Coalitieakkoord Provincie Zeeland 2019-2023 “Samen verschil maken”

Het in “Samen Verschil Maken” aangekondigde beleid is in grote lijnen een voortzetting van het beleid van de afgelopen jaren, al zal er nóg meer aandacht zijn voor de grote opgaven waarvoor Zeeland zich gesteld ziet: energietransitie, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit, de zichtbaarheid van Zeeland naar buiten en de klimaatverandering. *Daarnaast zet het nieuwe college onder meer in op wonen (het samen met de gemeenten zorgen voor goede afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt bijvoorbeeld), het stimuleren van de regionale (kennis)economie, landbouw en visserij, natuurbescherming en -beleving, leefbaarheid, (Provincie)grensoverschrijdende samenwerking, en cultuur en sport.*

Bron: Coalitieakkoord 2019-2023 Samen Verschil Maken

4.1.2 Begroting

Een relevant kaderstellend document is de jaarlijkse begroting van de Provincie Zeeland waarin beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en financiële middelen voor de uitvoering van het (ruimtelijk) beleid worden vastgesteld. De Begroting kent geen specifieke doelstellingen op het gebied van Wonen.

4.1.3 De Zeeuwse Woonagenda

Dat er een inhaalslag plaatsvindt als het gaat om het beschreven beleid van de Provincie is niet alleen zichtbaar in het Coalitieakkoord maar ook in de Zeeuwse Woonagenda, die voor een belangrijk deel op initiatief van de provincie tot stand is gekomen via het Regionaal Projectoverleg Zeeuwse Woonagenda,

REKENKAMER ZEELAND

onderdeel van het Contactpersonenoverleg Wonen (zie paragraaf 3.3). De Zeeuwse Woonagenda is een gezamenlijke strategie van de Zeeuwse gemeenten en de Provincie Zeeland.

De Zeeuwse Woonagenda beoogt de gedeelde opgaven die in Zeeland spelen op het gebied van wonen aan te pakken. De Zeeuwse Woonagenda krijgt een vertaling in de Zeeuwse Omgevingsvisie (zie hierna).

De doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda is: *“In 2040 hebben we in Zeeland een toekomstbestendige woningvoorraad die in kwaliteit en kwantiteit aansluit bij de vraag.”* Via een integrale aanpak van strategisch voorraadbeheer zijn er drie ambities geformuleerd: een toekomstbestendige woningvoorraad, kwalitatief complementaire woningbouw en innovatie en flexibele woonvormen (zie figuur 4.2).

Figuur 4.2 De drie grote opgaven in de Zeeuwse Woonagenda

1. Toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad “De grootste opgave ligt in de versterking van de bestaande woningvoorraad. ... Het gaat daarbij om verduurzaming en het levensloopgeschikt maken van de woningvoorraad en ... het op peil houden van de leefbaarheid in wijken en dorpen. In delen van Zeeland gaat het daarnaast om het onttrekken van woningen die niet toekomstbestendig (te maken) zijn, om ruimte te maken voor passende nieuwbouw.”
2. Nieuwbouw die 100% raak is: focus op kwaliteit in woningtypen en locaties “Bij nieuwbouw gaat het veel meer om kwaliteit en minder dan vroeger om kwantiteit. Het gaat om het toevoegen van de juist woningen aan de voorraad op de juiste plekken, complementair aan de bestaande voorraad.”
3. Inspelen op de behoefte aan specifieke segmenten op woningmarkt “Naast de behoefte aan ‘reguliere woningen’ wordt een behoefte gesignaleerd aan specifieke type woningen zoals flexwonen, huisvesting van arbeidsmigranten en passende woonvormen voor oudere huishoudens, al dan niet met zorgindicatie.”

De Zeeuwse Woonagenda markeert voor de Provincie een omslagpunt in het beleid. Geïnterviewden op het Provinciehuis en daarbuiten zien de Zeeuwse Woonagenda als een belangrijke stap. Uit de interviews komt een beeld naar voren van een Provincie die tot voor een paar jaar vooral “op de rem” stond. De achtergrond hiervan ligt in de grote voorraad ‘harde en zachte’ bestemmingsplannen van de gemeenten. Dit bracht bij een aantal gemeenten risicovolle grondposities met zich mee. Vanaf 2011 wordt in Zeeland gewerkt aan regionale woningmarktafspraken, om planning en behoefte beter op elkaar af te stemmen. Ook stimuleert de Provincie Zeeland gemeenten om harde en zachte plancapaciteit af te bouwen.

De Zeeuwse Woonagenda wordt in Zeeland breed geaccepteerd als kader en visie, zo blijkt uit de interviews. Discussie ontstaat er als het gaat om de uitwerking: bijvoorbeeld over verschillen per regio, over ladderruimte en hoe die te interpreteren in relatie tot de doelstelling ‘100% raak’, of over fasering van plannen of over de invulling van de benodigde instrumenten om de doelen te kunnen bereiken.

4.1.4 Ruimtelijk beleid: Omgevingsplan, Omgevingswet, Omgevingsverordening en Omgevingsvisie

Het Omgevingsplan Zeeland 2018 is het provinciaal beleidsplan voor de volle breedte van de fysieke leefomgeving. Het plan bevat beleid over economie, ruimte, mobiliteit, natuur, cultuur, water en milieu. Voortzetting van het voorgaande beleid was het uitgangspunt. Nieuw beleid is er onder meer voor de inrichting van de kustzone, energietransitie en klimaat-adaptatie. Het beleid is meer op hoofdlijnen beschreven en bouwt voort op de visie Zeeland 2040. Wonen is geen expliciet onderdeel.

REKENKAMER ZEELAND

Op 1 juli 2022, zo is nu de bedoeling van de wetgever, zal de nieuwe Omgevingswet in werking treden. In de Omgevingswet worden alle bestaande wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving samengevoegd. In de bijbehorende Omgevingsvisie (de opvolger van het Omgevingsplan Zeeland 2018) legt de Provincie haar doelen en ambities voor de lange termijn vast. De Omgevingsvisie is een politiek strategisch instrument voor de koersbepaling van de Provincie tot 2050. De Zeeuwse Omgevingsvisie vormt een kader voor de gemeentelijke Omgevingsvisies, die tussen 2021 en 2024 van kracht worden. De planning is erop gericht om de definitieve Omgevingsvisie Zeeland in het (late) najaar van 2021 door Provinciale Staten (PS) te laten vaststellen. De Zeeuwse Omgevingsvisie bevat doelen met bijbehorende acties op het gebied van Wonen (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Doelen en acties op het gebied van wonen in het voorontwerp van de Omgevingsvisie Zeeland

Subdoel 1. Toekomstbestendig maken van de bestaande woningvoorraad; CO2-neutraal en levensloopbestendig.	Actie 1.1. Stimuleren onderhoud, renovatie en sloop van koop- en huurwoningen Actie 1.2. Gebiedsgerichte aanpak
Subdoel 2. Nieuwbouw passend bij de huidige en toekomstige behoefte en minimaal 50% circulair: focus op kwaliteit in woningtypen en locaties.	Actie 2.1. Adaptief programmeren Actie 2.2. Complementair bouwen van nieuwe woningen
Subdoel 3. Inspelen op de behoefte aan specifieke segmenten op woningmarkt.	Actie 3.1. Hergebruik lege panden voor wonen Actie 3.2. Uitbouw flexibele schil
Subdoel 4. Acties die bijdragen aan subdoelen 1 t/m 3.	Actie 4.1. Regionale woningmarktafspraken Actie 4.2. Evaluatie drie regelingen voor woningbouw in landelijk gebied om ruimtelijke kwaliteitsverbetering landelijk gebied te bekostigen. Overig: In de bouwsteen Arbeidsmarkt is een actie rond de huisvesting van internationale werknemers opgenomen.

Van belang is om op te merken dat het Omgevingsplan 2018 en de toekomstige Omgevingsvisie alleen de Provincie Zeeland zelf binden. De juridische doorwerking naar gemeenten, burgers en bedrijven vindt plaats via de Omgevingsverordening. De Omgevingsverordening bevat provinciale regels over de fysieke leefomgeving die voor iedereen gelden. Dit zijn drie soorten regels:

- voor burgers en bedrijven over vergunningplichten;
- voor de overheid om vergunningaanvragen te beoordelen;
- instructies over hoe gemeenten en waterschappen hun taken en bevoegdheden op woongebied moeten uitoefenen.

Om het gewenste beleid op het gebied van Wonen ook daadwerkelijk door te laten werken naar andere overheden, is een stevigere Omgevingsverordening noodzakelijk (zie paragraaf 3.2). In dit Rekenkameronderzoek is niet gebleken dat aanpassing van de Omgevingsverordening wordt overwogen. De wens van de coalitie om samen met gemeenten te zorgen voor goede afstemming van vraag en aanbod op de woningmarkt heeft de Provincie (nog) niet geformaliseerd door het op te nemen als provinciaal belang in de Omgevingsverordening.

REKENKAMER ZEELAND

Onderstaande figuur bevat enkele betekenisvolle citaten uit het voorontwerp Omgevingsvisie Zeeland die samenhangen met de koers die de Provincie Zeeland voor ogen heeft (figuur 4.4).

Figuur 4.4 Citaten uit het voorontwerp van de Omgevingsvisie Zeeland

Over verduurzaming levensloopbestendig maken van de woningvoorraad “De Zeeuwse gemeenten en de Provincie werken aan een Zeeuwse Woonagenda, waarbinnen gezamenlijk wordt opgetrokken om de woningvoorraad toekomstbestendig te maken en te houden. De regiogelden van het rijk worden ingezet voor het saneren of vervangen van woningen waar geen behoefte aan is, het stimuleren van verduurzaming van de woningvoorraad, het realiseren van een flexibele schil en de ondersteuning van gemeenten bij de realisatie van woningbouw die voorziet in een behoefte op de juiste plaats. Provincie en gemeenten stellen de kaders vast waarbinnen de afspraken worden uitgevoerd.
Over kwantitatieve en kwalitatieve mismatch “In principe heeft Zeeland op dit moment genoeg woningen en woningbouwplannen om het aantal huishoudens nu en in de toekomst te huisvesten. In de meeste regio’s zijn meer dan voldoende woningbouwplannen om de uitbreidingsbehoefte op te vangen. Het betreft hier echter een kwantitatieve match, maar niet per se een kwalitatieve match. Een woning is dus wel te vinden, maar niet altijd de juiste woning op de juiste plek.”
Over onttrekking “Er worden jaarlijks nauwelijks particuliere woningen onttrokken aan de woningmarkt door sloop, functieverandering of samenvoeging. (...) Bij woningcorporaties ligt het slooptempo hoger; corporatiewoningen worden gemiddeld na 100 jaar vervangen. Door overheidsmaatregelen hebben woningcorporaties echter minder te besteden aan de uitvoering van het strategisch voorraadbeheer.”
Over arbeidsmigratie en wonen “De groeiende economie en de afnemende beroepsbevolking zorgen voor een toename van internationale werknemers die hier tijdelijk komen wonen. Deze doelgroep is divers van aard en kent ook verschillende woonwensen, die niet altijd binnen de huidige woningvoorraad zijn te vervullen.”
Over tweede woningen “Deeltijdwonen is het bezit van tweede woningen van mensen die hun hoofdverblijf elders hebben en speelt vooral aan de kustgebieden. Een deeltijdwoning heeft altijd betrekking op een reguliere woning met een woonbestemming, maar kan in deeltijd gebruikt worden. (...) We willen de kansen die ‘deeltijdwonen’ biedt voor Zeeland graag benutten. De uitdaging is om de nadelen (leefbaarheid, betaalbaarheid) te beperken. (...) Helderheid omtrent gebruiksmogelijkheden biedt de noodzakelijke duidelijkheid voor (toekomstige) eigenaren. Een adequate registratie en monitoring biedt bovendien de mogelijkheid om onttrekkingen aan de reguliere woningvoorraad voor deeltijdwonen ten goede te laten komen aan de ‘ladderruimte’ voor woningbouw.”
Over vrijkomende agrarische bebouwing “Op het Zeeuwse platteland wordt de komende jaren een toename verwacht van het aantal agrarische ondernemers dat gaat stoppen. (...) Het toevoegen van woningen in het buitengebied (of: buiten bestaand stedelijk gebied) is daarom bij de volgende situaties mogelijk gemaakt: • ‘Rood-voor-rood’: Het verbeteren, uitbreiden of verplaatsen van bestaande bebouwing, zoals bestaande burger- of bedrijfswoningen. • ‘Ruimte-voor-Ruimte’: Hierbij wordt het mogelijk gemaakt om de sloop van VAB’s te bekostigen met een bouwrecht voor een woning in het landelijk gebied per 500 m² te slopen schuur of 0,5 ha glastuinbouw. • ‘Rood-voor-groen’: Het gaat hierbij om het mogelijk maken van woningbouw in het landelijk gebied in de vorm van landgoederen/buitenplaatsen. Bovenstaande regelingen zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening.”

REKENKAMER ZEELAND

Het provinciale beleid dat (naar aanleiding van de doelstellingen van de Zeeuwse Woonagenda) in de Omgevingsvisie vorm krijgt is nog steeds voorzichtig naar de mening van veel geïnterviewden. Er zijn echter ook geïnterviewden bij gemeenten die vinden dat de Provincie te veel naar zich toe trekt, namelijk de wijze waarop binnen het bestaand stedelijk gebied omgegaan wordt met nieuwe en bestaande woningen. Dat zou niet aan de Provincie zijn maar aan gemeenten. Veel geïnterviewden zien kansen door een grotere nadruk op een integraal ontwikkel- en opgavegericht beleid. Dit sluit volgens hen beter aan bij de grote opgaven die er zijn op de Zeeuwse woningmarkt.

4.2 BELEIDSINSTRUMENTEN, BUDGETTEN EN DOELSTELLINGEN

In het vorige hoofdstuk kwamen de juridische instrumenten van de Provincie aan bod zoals die volgen uit de Wro. Deze paragraaf gaat over de beleidsinstrumenten die de Provincie uit eigen beweging inzet.

Figuur 4.5 Beleidsinstrumenten van de Provincie Zeeland op het gebied van wonen

Vigerende instrumenten	Instrumenten in ontwikkeling
1. Provinciale bevolkings- en huishoudensprognose 2. Monitoring en KWOZ (Kwalitatief Woningmarkt Onderzoek Zeeland) 3. Regionale Woningmarktafspraken 4. Provinciaal Dashboard Ladderruimte 5. PIW (Provinciale Impuls Wonen) 6. ZSC (Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam) 7. Subsidie Herstructurering Leegstaande panden (HELP) 8. Beleidsnotitie Ruimte voor Woonkwaliteit 9. Energiebespaarlening Zeeland via het Warmtefonds	10. Instrumenten te ontwikkelen vanuit Zeeuwse Woonagenda: • Gebiedsgerichte aanpak bestaand vastgoed • Financiële arrangementen (o.a. PIW nieuwe stijl) • Adaptief Programmeren • Complementair bouwen • Flexibele schil

4.2.1 Provinciale bevolkings- en huishoudensprognose

In 2019 maakte de Provincie een eigen bevolkingsprognose omdat de systematiek van de landelijke PEARL- en Primos-prognoses niet de juiste voorspellende waarde bleken te hebben voor Zeeland.²² Ten opzichte van de vorige prognose (Primos 2015) hebben de volgende zaken extra aandacht gekregen:

- De hogere bevolkingsgroei van Zeeland dan was voorspeld.
- De instroom van mensen uit België in Zeeuws-Vlaanderen (was geen onderdeel van de Primos-prognose).
- De migratiestromen die door de Zeeuwse azc's worden veroorzaakt.
- De arbeidsmigranten in met name Reimerswaal, Terneuzen en Vlissingen.
- De hogere binnenlandse migratiesaldi dan voorspeld in alle gemeenten behalve Terneuzen.

De prognose is per gemeente berekend op basis van een trend in de afgelopen twintig jaar waarvan verwacht wordt dat deze het meest representatief is richting de toekomst.

Waar zowel de PEARL- als de Primos-prognose voor Zeeland een bevolkingsdaling vanaf 2019 voorspelt, is er met de specifiek Zeeuwse aannames sprake van een bevolkingsgroei tot 2040. Tegen 2040 zou de

²² PBL en CBS maakten in 2016 en 2019 een regionale bevolkings- en huishoudensprognose op basis van de PEARL-methode.

bevolkingsgroep afvlakken. In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat de uitkomsten van de prognoses tot veel discussie leiden.

4.2.2 Monitoring en KWOZ (Kwalitatief Woningmarkt Onderzoek Zeeland)

De Provincie voert jaarlijks diverse monitors uit (zie paragraaf 5.1). Deze openbaar toegankelijke monitors bieden veel inzicht in de Zeeuwse woningmarkt en hoe die zich ontwikkelt. Het Kwalitatief Woningmarkt Onderzoek en uitkomsten daarvan zijn al beschreven in paragraaf 2.3. Het KWOZ biedt inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve opgave op de Zeeuwse woningmarkt om te komen tot evenwicht in 2040. De Monitor Woningvoorraadontwikkeling bevat informatie over de ontwikkeling van de woningvoorraad in relatie tot de doelstelling van (kwantitatief) evenwicht in 2040.

4.2.3 Regionale Woningbouwafspraken

In het Omgevingsplan wordt sinds 2011 vastgesteld dat gemeenten regionale woonafspraken moeten maken. In de (partiële) herziening van 2011 van het toenmalige omgevingsplan is de volgende tekst opgenomen:

"Daarom wordt met een regionale woningbouwprogrammering gewerkt die van onderop tot stand komt. Gemeenten geven samen inhoud aan zo'n regionaal woningbouwprogramma met vrijheid en verantwoordelijkheid voor omvang, samenstelling en spreiding. Per regio wordt een vertrek kader opgesteld dat dient als referentie voor de regionale woningbouwprogramma's. Het vertrek kader streeft naar getalsmatige realisme en geeft de samenhang tussen kwaliteit en kwantiteit, nieuwbouw en de opgave in de bestaande voorraad. De provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose en het woningmarktonderzoek worden daarvoor als basis gebruikt."

De vigerende regionale woningbouwafspraken zijn:

- Tholen: Woningbouwplanning Tholen 2020-2029. Binnenkort volgt de vaststelling van de nieuwe regionale woningmarktafspraken in de vorm van een woningbouwplanning. Tholen heeft de meest 'basic' versie van de woningbouwafspraken in Zeeland.
- Walcheren: Regionale woningmarktafspraken Walcheren 2016-2025, actualisatie 2018.
- Schouwen-Duiveland: Woningmarktafspraken Schouwen-Duiveland 2014-2023, actualisatie 2021.
- Zeeuws-Vlaanderen: Woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen 2016-2025.
- De Bevelanden: Regionale Woningmarktafspraken De Bevelanden 2020 -2030.

De Regionale woningbouwafspraken verschillen qua vorm en periodiciteit per regio. Niet alle regionale afspraken zijn (op dit moment) op basis van de meest recente bevolkingsprognose en andere onderzoeken die de Provincie Zeeland heeft laten uitvoeren. Al met al zijn de huidige regionale afspraken in veel gevallen beleidsarm en deels verouderd. Het is de ambitie van de Provincie Zeeland om op basis van afspraken uit de Zeeuwse Woonagenda tot meer uniforme afspraken te komen met meer aandacht voor de bestaande voorraad, instrumenten en herstructurering. De huidige woningmarktafspraken in Schouwen-Duiveland zijn de eerste afspraken waar de conclusies uit het KWOZ, de notitie Ruimte voor kwaliteit en de doelen uit de Woonagenda integraal verwerkt zijn. Deze aanpak kan als voorbeeld dienen voor de andere regio's.

4.2.4 Dashboard Ladderruimte

In de praktijk toetst de Provincie Zeeland bestemmingsplannen van gemeenten met behulp van de Ladder voor duurzame verstedelijking aan:

1. De huidige vastgestelde bestemmingsplannen: hoeveel bouwtitels voor woningen bevatten die? In het verleden ging de Provincie hierbij uit van 130% van de woningbouwbehoefte als toegestane planvoorraad (harde en zachte bestemmingsplannen). Nu stuurt de Provincie conform jurisprudentie op 100% van de plancapaciteit (harde plannen).
2. De Regionale Woningmarktafspraken: hoeveel woningen kunnen toegevoegd worden op basis van de prognoses, de huidige voorraad, de vastgestelde bestemmingsplannen en de regionale afstemming daarvan? Een toetsing op de typen toe te voegen woningen vindt niet plaats, uitsluitend op aantallen. De beleidsnotitie Ruimte voor woonkwaliteit biedt een aantal gemeente de mogelijkheid om extra woningen toe te voegen op basis van een kwalitatieve mismatch (zie 4.2.8), ondanks overschrijding van harde plancapaciteit.
3. Op grond van de Ladder voor duurzame verstedelijking geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied een verzwaarde motiveringsplicht die eruit bestaat dat gemotiveerd moet worden waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de betreffende behoefte kan worden voorzien.

Het toetsingskader voor de Ladder voor duurzame verstedelijking is door de Provincie Zeeland geoperationaliseerd in het openbare Dashboard Ladderruimte.²³ In het Dashboard zijn de meest actuele gegevens opgenomen om de regionale ladderruimte te bepalen. Het Dashboard biedt inzicht in de woningbouwopgave, plancapaciteit, aandeel woningtypes, ladderruimte, ladderruimte incl. reservering, enz. voor heel Zeeland of per regio. De Provincie stuurt op 100% van de behoefte in (harde) plancapaciteit. De zachte plancapaciteit maakt geen onderdeel uit van de provinciale Laddertoets. Volgens de Bro 3.1.6 ('Laddertoets') moeten gemeenten de behoefte aantonen voordat ze aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling beginnen. Jurisprudentie heeft uiteindelijk bepaald dat het hierbij gaat om een afweging tussen harde plancapaciteit en de behoefteraming; de harde plancapaciteit mag de behoefte niet overstijgen (=100%). De Kamerbrief van de Minister over versnelling van de Woningbouwopgave (6 november 2020), waarin zij afspraken maakt met Provincies om te sturen op 130 procent van de plancapaciteit heeft betrekking op een combinatie van harde en zachte plancapaciteit.

Figuur 4.6 Ladderruimte: harde en zachte plannen

Ladderruimte: De ruimte die een regio/gemeente heeft om de kwantitatieve behoefte van nieuwe woningbouwplannen te kunnen onderbouwen voor de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. De ladderruimte kan berekend worden door van de 'woningbouwopgave' de 'harde plancapaciteit' af te trekken. Voor de laddertoets wordt alleen naar deze maatstaf gekeken.

Ladderruimte incl. voor ladderruimte gereserveerde plannen: De ladderruimte waarbij rekening is gehouden met de 'zachte plancapaciteit gereserveerd voor ladderruimte'. Het laat zien hoeveel ruimte er is voor nieuwe woningbouwplannen wanneer rekening wordt gehouden met zachte plannen die ook door 'moeten' gaan.

²³ provinciezeeland.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b1e33fd90f7c470895ff9b6141c2f4f1

REKENKAMER ZEELAND

Dit betekent voor Terneuzen en Sluis, waar vanuit het verleden meer dan 130 procent van de toekomstige woningbehoefte is vastgelegd in bestemmingsplannen: harde plancapaciteit), dat er geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn. Via de Beleidsnotitie ruimte voor Woonkwaliteit biedt de Provincie onder voorwaarden aanvullende mogelijkheden. In de andere Zeeuwse regio's is deze overcapaciteit niet aan de orde, daar is nog ladderruimte (op basis van harde plancapaciteit). In De Bevelanden en Tholen kunnen ook als de zachte plannen meegeteld worden in de laddertoets nog nieuwe woningbouwplannen worden ontwikkeld.

Gemeenten, corporaties en ontwikkelaars hebben moeite met de manier waarop de Provincie ruimtelijke plannen toetst, hoewel zij ook een kentering zien. Zij geven aan dat de Provincie er strikt in zit door de prognoses als plafond te nemen (er is geen bandbreedte of marge). Gemeenten, corporaties en ontwikkelaars willen graag meer mogelijkheden om nieuwe plannen toe te voegen. Het sturen op 130 procent van de totale plancapaciteit (harde en zachte plannen) voor alle Zeeuwse gemeenten, het inbouwen van een marge in de prognoses, in combinatie met het stimuleren van het deprogrammeren van bestemmingsplannen die niet meer voldoen aan de huidige behoefte (maar die wel 'ladderruimte vasthouden'), zou het voor de overige Zeeuwse regio's mogelijk maken om bouwplannen te kunnen honoreren en daarmee de gewenste ontwikkeling te kunnen versnellen.

Voor corporaties speelt mee dat (tijdelijke) overcapaciteit noodzakelijk is om bestaande huurders te herhuisvesten voordat hun complex gesloopt en herontwikkeld wordt. Corporaties geven aan dat de provinciale kaders dit soms onmogelijk maken. Corporaties geven ook aan dat de huidige kaders in combinatie met de financiële mogelijkheden het nu te moeilijk maken om bestaande woningen te verduurzamen. De oplossing die zij bepleiten is om nu wat extra (ladder)ruimte toe te laten en eventueel later verouderde woningen uit de markt te halen.

Volgens een aantal gemeenten is de afbakening van 'bestaand stedelijk gebied' in de praktijk niet helder (zie kader hieronder). Tot 2018 was er bij de Provinciale Verordening Ruimte een kaart met een rode contour die de grens van het stedelijk gebied markeerde. Sinds de Omgevingsverordening 2018 is die rode contour vervangen door een definitie van stedelijk gebied, met de intentie om meer maatwerk per locatie te kunnen leveren. Ondanks de intentie van de Omgevingsverordening Zeeland wordt de afbakening van wat 'bestaand stedelijk gebied' is volgens enkele geïnterviewden door de Provincie stringent toegepast, wat een rem zou veroorzaken op het vaststellen van bestemmingsplannen en daarmee op het ontwikkelen van voor de gemeente en de Provincie als geheel gewenste woningen.

Figuur 4.7 (Bestaand) stedelijk gebied

Op diverse plaatsen in de Omgevingsverordening wordt het begrip '(bestaand) stedelijk gebied' gehanteerd. Voor de begripsbepaling is aangesloten bij de begripsbepaling in artikel 1.1.1 onder h. van het Besluit ruimtelijke ordening. De definitie in de Omgevingsverordening luidt: in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen

Bron: Omgevingsverordening Zeeland 2021

4.2.5 Provinciale Impuls Wonen

De Provinciale Impuls Wonen (PIW) is ingesteld op verzoek van PS, als subsidie-instrument om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren. PIW richt zich op verbetering van bestaande woningen aan de onderkant van de woningmarkt, dus het laag kwalitatieve deel. Leegstaande en verpauperde woningen hebben immers een negatief effect op het leefklimaat. Met de PIW beoogt de Provincie dit te verbeteren. Effecten van de PIW zijn verduurzaming, doorstroming en het vrijmaken van Ladderruimte. Oorspronkelijk was de bedoeling dat de gemeenten hier ook financieel in zouden gaan participeren.

In 2013 heeft de eerste ronde (€ 3,5 mln.) van de PIW plaatsgevonden. Daarna volgden in de zeven daaropvolgende jaren nog negen rondes (telkens € 1 mln.), waarvan twee in 2016 én twee in 2020. Iedere ronde is geëvalueerd en verbeterpunten zijn vastgelegd en uitgevoerd in iedere volgende ronde. In 2015 heeft de PCO (Provinciale Commissie Omgevingsbeleid) hierover ook adviezen uitgebracht. In 2020 vonden de negende en tiende ronde plaats. Er is een evaluatie opgesteld met voorstellen voor aanpassingen voor de elfde ronde in 2021.

In de uitvoering vindt een goed overleg met gemeenten plaats. De gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zijn het meest actief (soms sturen zij via zogenaamde verkrottingslijsten op actief benaderen van eigenaren van woningen die voor PIW-subsidie in aanmerking zouden kunnen komen). Woningen buiten Zeeuws-Vlaanderen komen vanwege de WOZ-waarde minder gemakkelijk in aanmerking voor PIW-subsidie.

De PIW leidt in de interviews tot veel verschillende reacties. Van: “goed om op de particuliere markt aanjaaggeld te hebben, dat zou veel breder moeten, zodat je burgers echt kan aanzetten tot investeren in verduurzaming van hun woning” tot “zonder de PIW waren die woningen ook wel opgeknapt.” Enkele respondenten geven aan dat de PIW indirect leidt tot het vlottrekken van bouwplannen die niet van de grond kwamen, waardoor er een olievlekwerking uitgaat van de PIW.

Maar respondenten vragen zich ook af of een pandgerichte aanpak de meest effectieve bijdrage van de Provincie aan de woningmarkt is. Veel respondenten zien meer in een gebiedsgerichte aanpak, waarbij met de regio's de opgaven bepaald worden, waar vervolgens passend instrumentarium en budgetten bij wordt gezocht. De Provincie kan dan maatwerk leveren.

In verschillende interviews komt naar voren dat een provinciale Impuls juist ook nog een stap verder zou kunnen gaan: een sloopfonds of een echt grootschalig arrangement voor verduurzaming van de woningvoorraad, om de bestaande particuliere woningvoorraad naar ten minste label B te brengen: “een PZEM voor de woningmarkt”. Dat zou veel verder gaan dan een subsidieregeling. Het gaat dan naast subsidies om het beschikbaar stellen van kennis, het helpen bij financieringsarrangementen, kanaliseren van het aanbod, collectief inkopen van materiaal en arbeid, et cetera.

Over de budgetten en realisatie wordt PS actief geïnformeerd.

4.2.6 Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam (ZSC)

In 2016, bij het nieuwe Grondbeleid, wilden PS ook stimuleren binnen de bebouwde kom. De Provincie Zeeland verbeterde in het landelijk gebied al jarenlang actief de verkavelingsstructuur. Maar intussen veranderde er in stedelijk gebied ook veel op het gebied van woningbouw, detailhandel en duurzaamheid. Allerlei vraagstukken komen daar bij elkaar en de ontwikkeling stagneerde soms. Samen met RVO heeft de afdeling Grondbeleid toen een instrument ontwikkeld om gemeenten te stimuleren en ondersteunen om in het bestaand stedelijk gebied integrale plannen te versnellen. De gemeenten kunnen via het Zeeuws

REKENKAMER ZEELAND

Stedelijk Coördinatieteam (ZSC) een beroep doen op zestig deskundigen bij RVO, Platform31 en TU Delft via het RVO Expertteam Woningbouw. De aanpak en voorbeeldprojecten zijn beschreven door RVO.²⁴ Er is een flyer voor gemeenten en woningcorporaties en er staat informatie op de provinciale website.²⁵ Er is geen regulier overleg met gemeenten over dit instrument. Het werkt vraaggericht. Gemeenten met een concrete vraag kunnen terecht bij het ZSC. Gemeenten vullen een intakeformulier in, waarna het expertteam aan de slag gaat. Zij kunnen vervolgens aansluiten bij landelijke pilots, gebruik maken van beschikbare onderzoeken of programma's.

Het beleidsdoel van het ZSC is vrijwillige integrale stedelijke gebiedsontwikkeling. Inmiddels heeft een aantal gemeenten gebruik gemaakt van het ZSC, bijvoorbeeld Terneuzen dat een advies ontving over de integrale aanpak van de Raadsliedenbuurt.²⁶ De aanpak wordt door de gemeente Terneuzen verbreed naar de gehele binnenstad. Het ZSC dient als voorbeeld in de uitwerking van de instrumenten van de Zeeuwse Woonagenda. In de interviews met gemeenten en regio's is het ZSC niet naar voren gekomen als een instrument van de Provincie. Het instrument is daarom redelijk onbekend.

4.2.7 Subsidie Herstructurering Leegstaande Panden (HELP)

Vanuit de Regiodeal Zeeuws-Vlaanderen is een subsidie ingesteld voor de herstructurering van leegstaande panden (HELP). Aan het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2013 is in 2021 het Hoofdstuk 22 toegevoegd met de bijzondere bepalingen voor het verstrekken van de subsidie. De subsidieregeling Hergebruik Leegstaande Panden voor wonen heeft het doel om lege gebouwen met een bijzonder karakter of die in slechte staat zijn opnieuw te gebruiken. Daarmee wordt bijgedragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Lege gebouwen kunnen ruimte bieden aan de veranderende woonwensen van mensen. De aandacht ligt hierbij op de aanpak en verbetering van de bebouwde omgeving die er al is. Het gaat dan om het toevoegen van de juiste woningen op de juiste plek. Duurzaamheid is daarbij een logische voorwaarde. Aanvragen konden via het digitale aanvraagformulier Hergebruik Leegstaande Panden voor Wonen van 1 april tot en met 31 mei 2021 worden ingediend. Diverse geïnterviewden kenden deze regeling niet of dachten dat het nog in ontwikkeling was. Desalniettemin zijn er ruim 60 aanvragen geweest voor een voorgesprek en 40 aanvragen voor subsidie, waardoor het beschikbare bedrag ruimschoots is overtroffen door de gevraagde subsidies.

4.2.8 Beleidsnotitie Ruimte voor Woonkwaliteit

In mei 2020 heeft Provincie Zeeland de Beleidsnotitie *Ruimte voor Woonkwaliteit* vastgesteld, met als ondertitel: *Beleidsnotitie voor het mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw ondanks plancapaciteitsoverschot in de woning-marktregio Zeeuws-Vlaanderen*. De aanpak bestaat uit een aantal mogelijke acties die per gemeente kunnen verschillen. Het gaat om:

1. Het voorkomen van overcapaciteit

²⁴ www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2020/10/a3-Gebiedsontwikkeling-Wonen-pag3-def-gecomprimeerd.pdf

²⁵ www.zeeland.nl/ruimte/grondbeleid.

²⁶ [www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/rijksdienst-voor-ondernemend-nederland-\(rvo\)/het-expertteam-woningbouw-helpt-ons-plannen.17184999.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/rijksdienst-voor-ondernemend-nederland-(rvo)/het-expertteam-woningbouw-helpt-ons-plannen.17184999.lynkx)

REKENKAMER ZEELAND

2. Actueel overzicht van vraag en aanbod
3. Kwalitatieve confrontatie aanbod en vraag
4. Deskundigheid binnenhalen
5. Gesprekken met ontwikkelaars en grondeigenaren
6. Deprogrammeren
7. Relatie met bestaande voorraad leggen.

De gemeenten Sluis, Terneuzen en Hulst hebben hiervoor uitwerkingsplannen gemaakt. Deze uitwerkingsplannen maken het mogelijk om, daar waar de kwalitatieve behoefte daar om vraagt, extra woningen toe te voegen boven de 100 procent harde plancapaciteit ondanks plancapaciteitsoverschot in de woning-marktregio, met afspraken over planaanpassing en reductie op langere termijn.

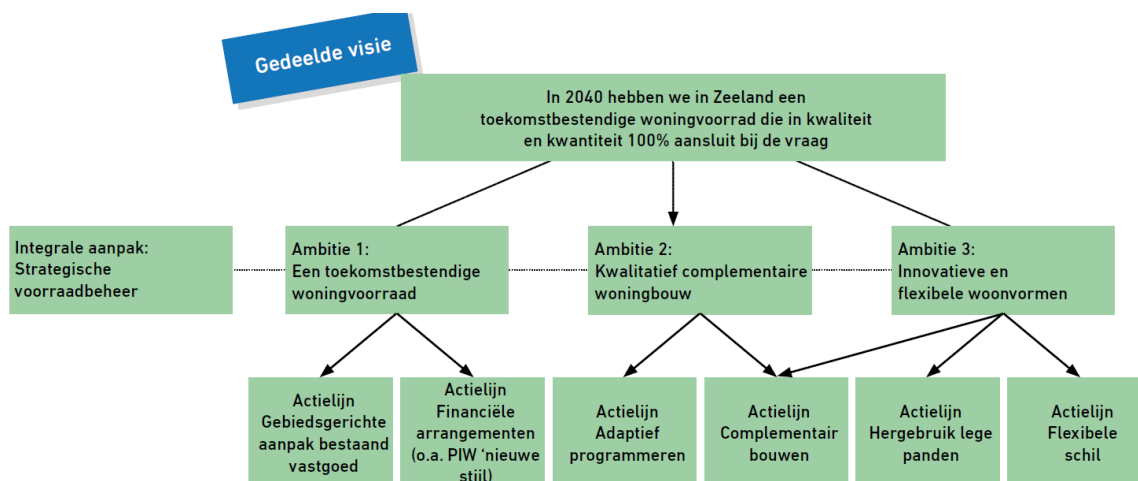
4.2.9 Energiebespaarlening Zeeland via het Warmtefonds

Door een financiële bijdrage uit de Regio Deal Zeeland is de Energiebespaarlening vanaf 15 november 2020 met een aantrekkelijk rentetarief beschikbaar voor woningeigenaren en VvE's in Zeeland die energiebesparende investeringen in of aan hun eigen huis willen laten uitvoeren. De hoogte van het rentetarief is afhankelijk van het leenbedrag. De energiebespaarlening is ondergebracht bij het Nationaal Warmtefonds.

4.2.10 Nieuw te ontwikkelen instrumenten n.a.v. Zeeuwse Woonagenda

De uitwerking van de Zeeuwse Woonagenda vindt plaats in zes actielijnen (figuur 4.6).

Figuur 4.6 De zes actielijnen uit de Zeeuwse Woonagenda



Deze actielijnen moeten nog vorm krijgen in beleidsinstrumenten. Daarbij is de Zeeuwse Woonagenda een zaak van veel partijen, dus dat hoeven niet allemaal provinciale instrumenten te zijn. De Actielijn Gebiedsgerichte aanpak bestaand vastgoed heeft relatie met de Regiodeal Zeeland (zie paragraaf 3.3). De Actielijn Hergebruik Leegstaande panden is in het kader van de Regiodeal in 2021 uitgewerkt (zie eerder in deze paragraaf). Voor de uitwerking van de Actielijn Flexibele schil is aansluiting gezocht bij de werkwijze van het Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam (ZSC), zie eerder in deze paragraaf. Verder zal uiteraard gebruik

REKENKAMER ZEELAND

gemaakt worden van instrumenten die het rijk beschikbaar heeft en wordt de eigen kennis en inzichten van gemeenten en provincie benut.

De bouwtitelbank is in 2019 in de provinciale begroting opgenomen, maar die bleek juridisch niet haalbaar. Momenteel ligt het voorstel voor om de in de begroting gereserveerde middelen aan te wenden voor het 'lostrekken' van moeilijk te ontwikkelen locaties of transformaties, volgens een gebiedsgerichte aanpak.

In de interviews geven betrokkenen aan dat zij instrumenten missen die gebiedsgerichte opgaven ondersteunen. Een gebiedsgerichte aanpak is bij de Provincie ook in ontwikkeling, te financieren vanuit de regiodeal. Vanuit de respondenten komen een aantal suggesties, zoals het subsidiëren van de 'onrendabele top' op circulair bouwen bij nieuwbouw. Met de huidige stand van de bouwtechniek, de prijzen van de materialen en de krapte op de arbeidsmarkt, is dat nodig om massa te kunnen maken. Corporaties kunnen die onrendabele top nu moeilijk terugverdienen via de huren. Ook vragen gemeenten om gebiedsgerichte subsidies om gewenste (herstructurerings)ontwikkelingen mogelijk te maken. De in ontwikkeling zijnde instrumenten in het kader van de Zeeuwse Woonagenda komen tegemoet aan de wensen die de geïnterviewden hebben geuit.

Wat opvalt (in het licht van de omvang van de harde bestemmingsplannen die in het verleden zijn vastgelegd en die nog niet tot ontwikkeling zijn gekomen en vermoedelijk deels ook niet tot ontwikkeling zullen komen) is dat er geen instrumenten zijn om gemeenten te ondersteunen om bestemmingsplannen te de- of herprogrammeren. Dit staat inmiddels wel op de agenda in de Actielijn Adaptief programmeren. Wel zijn in het verleden de gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, via workshops en masterclasses geïnformeerd over de mogelijkheden voor het terugbrengen van de planvoorraad en de bijbehorende juridische stappen. Helaas is de toepassing daarvan beperkt gebleven.

4.3 ROLLEN, BELEID EN INSTRUMENTEN VAN ANDERE PROVINCIES

Voor dit onderzoek zijn ook enkele andere Provincies benaderd. Deze paragraaf zet op een rij hoe in vier Provincies (Gelderland, Fryslân, Noord-Holland en Zuid-Holland) de rol, het beleid en de instrumenten er daar uitzien. De voorbeelden kunnen inspirerend zijn voor het Zeeuwse woonbeleid en de rol van de Provincie. Alle vier de provincies kennen krimp- of anticipeergebieden. In de interviews is specifiek ingegaan op deze gebieden. Wel is de directe onderlinge vergelijkbaarheid beperkt, vanwege verschillen in met name de demografische ontwikkelingen en de financiële posities van de Provincies.

4.3.1 Provincie Gelderland

Formele rol in de Omgevingsverordening Provincie Gelderland

In de Omgevingsverordening van de Provincie is het volgende opgenomen:

Artikel 2.1 (regionale woonagenda)

1. Per regio stellen de gemeentebesturen een regionale woonagenda op.
2. Gedeputeerde Staten stellen de regionale woonagenda vast, als de agenda in overeenstemming is met de regionale opgave en het meest recente provinciale beleid.

REKENKAMER ZEELAND

3. Als nog geen regionale woonagenda is vastgesteld of een noodzakelijke actualisatie van de vigerende regionale woonagenda nog niet heeft plaatsgevonden, beoordelen Gedeputeerde Staten, totdat die regionale woonagenda is vastgesteld of na actualisering opnieuw is vastgesteld een bestemmingsplan dat nieuwe woningen mogelijk maakt aan de volgende criteria:
 - a. er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking.
 - b. de ontwikkeling past binnen het meest recente provinciale beleid.
 - c. er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling.

Artikel 2.2 (instructieregel bestemmingsplan doorwerking regionale woonagenda)

1. Een bestemmingsplan maakt nieuwe woningen alleen mogelijk als die ontwikkeling past binnen een door Gedeputeerde Staten vastgestelde regionale woonagenda.
2. Als een ontwikkeling niet past binnen de vigerende regionale woonagenda, kan een bestemmingsplan vooruitlopend op de eerstvolgende actualisatie van de regionale woonagenda nieuwe woningen toch mogelijk maken onder de volgende voorwaarden:
 - a. Er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking.
 - b. De ontwikkeling past binnen het meest recente provinciale beleid.
 - c. Er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling.
 - d. Gedeputeerde Staten stemmen in met deze ontwikkeling.

Beleid (Coalitieakkoord Gelderland)

“De Provincie is de overheid met regie en zeggenschap over de verdeling van de schaarse ruimte. De Provincie is de verbindende schakel tussen de overheden – het Rijk, de waterschappen en de Gelderse gemeenten – en andere partners: inwoners, woningcorporaties, ontwikkelaars. De Provincie kan reguleren en faciliteren, maar ook stimuleren. Samen met de Gelderse regio's, gemeenten, woningcorporaties, investeerders en ontwikkelaars geven we richting aan de verstedelijking van Gelderland. Met name voor starters wordt het steeds moeilijker om aan een huis te komen. Maar ook jonge gezinnen die naar passende woonruimte zoeken of ouderen die kleiner willen gaan wonen komen er niet tussen. Door samen om een opgave heen te gaan staan wordt een compleet beeld gevormd. De Provincie treedt hierin op als primus inter pares: de eerste onder gelijken.”

Instrumenten (Actieplan Wonen)

Het Actieplan Wonen bevat veel instrumenten om de betaalbaarheid en beschikbaarheid van woningen te stimuleren. Hiervoor is 32 miljoen euro beschikbaar voor de huidige collegeperiode.

Figuur 4.7 Twee Gelderse voorbeelden van instrumenten waarmee woningbouw mogelijk wordt gemaakt en voorzienbaarheid (deprogrammeren van verouderde bestemmingsplannen) wordt gecreëerd

1. Adaptief programmeren, contingenten en ladderruimte (Actieplan Wonen Gelderland)

De Provincie Gelderland toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking. De toetsingscriteria zijn: is 50% van de nieuwbouw binnenstedelijk en zijn eerst de mogelijkheden voor binnenstedelijk bouwen benut? Voldoet het plan aan de kwaliteitseisen en is de behoefte aangetoond? Hierbij is 130% van de Ladderruimte altijd toegestaan en met een goede onderbouwing kan het ook meer dan 130% zijn. Omdat de ervaring is dat 30% van de plannen uiteindelijk niet tot uitvoering komt, is de Ladderruimte geen absoluut

toetsingscriterium. De ervaring is ook dat toetsen op 100% van de Ladderruimte zorgt voor stagnatie van plannen en uitvoering. De Provincie kijkt naar (actuele) behoefte en ontwikkelt samen met de gemeenten een verstedelijkingsstrategie: waar mag buiten de bebouwde kom gebouwd worden en waar niet.

2. Her- en deprogrammeren van harde bestemmingsplannen (Actieplan Wonen Gelderland)

Er zijn in de Provincie vastgestelde bestemmingsplannen die niet meer passen bij de actuele behoefte. Deze plannen vertegenwoordigen wel ‘Ladderruimte’. Samen met RVO stelt de Provincie expertise ter beschikking. De juridische experts van RVO adviseren over het creëren van voorzienbaarheid om het risico van planschade bij her- of deprogrammeren van bestemmingsplannen te minimaliseren. Eventueel is ook mediation of financiële ondersteuning door de Provincie mogelijk. De juridische experts betrekken het provinciale beleid, het regionale beleid en de contracten die er zijn tussen projectontwikkelaars en gemeenten in het advies.

4.3.2 Provincie Fryslân

Formele rol (Verordening Romte Provincie Fryslân)

In de Omgevingsverordening van de Provincie is het volgende opgenomen:

1. Een ruimtelijk plan kan mogelijkheden voor woningbouw bevatten indien de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw in overeenstemming zijn met een woonplan, dat de schriftelijke instemming van Gedeputeerde Staten heeft.
2. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan een woningbouwproject bevatten dat niet is opgenomen in een woonplan, indien:
 - a. het woningbouwproject niet meer dan 3 woningen bevat dan wel, voor zover gelegen binnen het bestaand stedelijk gebied, niet meer dan 11 woningen bevat, en
 - b. in de plantoelichting is gemotiveerd dat en op welke wijze overschrijding van het woningbouwprogramma van het woonplan kan worden voorkomen door uitwisseling of fasering van projecten.

NB Artikel 3.1.2 en 3.2 bevatten mogelijkheden voor afwijking van bovenstaande.

Beleid (Bestuursakkoord Fryslân)

“Leefbaar wonen. Een belangrijk aspect van leefbaarheid wordt gevormd door iemands directe leefomgeving en woning. Op die leefomgeving hebben we als Provincie zeker invloed. De hoeveelheid en kwaliteit van woningen vormt grotendeels een verantwoordelijkheid van partijen als woningcorporaties en gemeenten. Wel hebben we een rol in de ruimtelijke verdeling van die woningen over Fryslân. We ondersteunen gemeenten in het maken van regionale afspraken over woningbouwaantallen. Binnen de regio verdelen de gemeenten de woningbouwruimte en bepalen waar gebouwd wordt en voor welke doelgroep. Daarbij is ons uitgangspunt: inbreiding vóór uitbreiding. Daarom stellen we geen grenzen aan projecten op inbreidingslocaties, onder de voorwaarde dat we met de gemeenten tot goede afspraken komen over uitbreiding van stad of dorp. Ten slotte ondersteunen we andere organisaties en overheden met bevolkingsprognoses bij het maken van keuzes.”

REKENKAMER ZEELAND

De Provincie heeft een Uitvoeringsagenda Wonen 2021-2023 vastgesteld. De verschillende onderzoeken in het kader van deze Uitvoeringsagenda kunnen bekostigd worden uit de reguliere middelen voor onderzoek. In Fryslân zijn de financiële middelen beperkt. De Uitvoeringsagenda Wonen vraagt om extra middelen voor:

- Instellen Friese Herstructureringsaanpak/-fonds.
- Cofinanciering van projecten uit het Volkshuisvestingsfonds.
- Cofinanciering Rijksregeling Flexpools.
- Instellen nieuwe regeling herbestemming/transformatie/sloop.

Dit wordt via de reguliere P&C-cyclus voorgelegd aan PS.

Instrument: Wijze van toetsen aan de Ladderruimte

Elke drie jaar maakt de Provincie een herijking van de prognose. De prognose wijkt af van de systematiek van de Primos-prognose maar gaat uit van daadwerkelijke migratie, met een grotere weging van de laatste vijf jaar in het voorspellen van een trend. Uit deze prognose volgt een woningbehoefte. Bij het toetsen van bestemmingsplannen zijn de kaders: maximaal 130% van de behoefte volgens de prognose, waarvan maximaal 60% bestaat uit uitbreiding (buiten bestaand stedelijk gebied). Voor binnenstedelijke plannen zijn er geen beperkingen in de aantallen c.q. is er geen toetsing op aantallen. Voorwaarde voor alle plannen is wel dat ze regionaal zijn afgestemd in het Woonplan.

4.3.3 Provincie Noord-Holland

Formele rol (Omgevingsverordening Noord-Holland 2020)

In de Omgevingsverordening van de Provincie is het volgende opgenomen:

Artikel 2.12 Woningbouw

1. De afspraken als bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, en artikel 6.10, eerste lid, van de verordening over de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van woningbouwlocaties, bestaan uit regionale afspraken en woonakkoorden.
2. Regionale afspraken: a. betreffen in ieder geval de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren woningbouwlocaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente; b. zijn gebaseerd op de door de Provincie vastgestelde bevolkingsprognose; c. zijn onderwerp van monitoring; d. kunnen worden bijgesteld wanneer daar aanleiding voor is; en e. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.
3. Woonakkoorden: a. bevatten de uitgangspunten van het regionaal woonbeleid; b. zijn in overeenstemming met het provinciale woonbeleid; c. bevatten een overzicht en een kaart van de woningbouwplannen in landelijk gebied; d. bevatten een afspraak vanaf welke omvang binnenstedelijke woningbouwontwikkelingen in de betreffende Woonakkoord-regio regionaal afgestemd dienen te worden; e. gelden voor minimaal 5 jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen; en f. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio en door Gedeputeerde Staten.

Artikel 2.33 Taken en bevoegdheden

REKENKAMER ZEELAND

1. De adviescommissie adviseert over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot ruimtelijke kwaliteit, inclusief de locatieafweging en de ruimtelijke inpassing.
2. De adviescommissie brengt gevraagd advies uit aan colleges van burgemeester en wethouders, dagelijks besturen van waterschappen en Gedeputeerde Staten.

In de artikelen 2.34 t/m 2.38 volgen nog diverse specificaties.

De rol die de Provincie neemt bij nieuwbouw, is weergegeven in onderstaande infographic (figuur 4.8).

Figuur 4.8 Infographic Provincie Noord-Holland: provinciale rol bij nieuwbouw van woningen



Beleid en instrumenten (Woonagenda 2020-2025)

De Provincie Noord-Holland wil dat er de komende jaren veel betaalbare en duurzame woningen beschikbaar komen. Zij gaat gemeenten met raad en daad helpen om de flinke ambitie op het gebied van wonen waar te maken. Dat staat in de definitieve Woonagenda die is vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten. De Provincie zet zit in op de volgende doelen en instrumenten:

- Sneller meer woningen bouwen. Samen met afzonderlijke gemeenten, Metropoolregio Amsterdam en Bouwend Nederland zet de Provincie zich in om knelpunten weg te nemen en tot productie te komen via het uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen en versnellen woningbouw en de Samenwerkingsagenda. Omdat het een van grootste knelpunten de ambtelijke capaciteit bij gemeenten is (vooral kwantitatief, soms ook kwalitatief) om de complexe gebiedsontwikkelingen te versnellen, ondersteunt de MRA/Provincie vanaf 2018 via een flexibele schil en de inhuur van bureaus.

REKENKAMER ZEELAND

Samen met de gemeente wordt onderzocht welke capaciteit nodig is om bepaalde projecten te kunnen versnellen. In veel gevallen is er behoefte aan planeconomen, projectleiders, planjuristen, verkeerskundigen. Gemeenten doen een aanvraag voor de flexibele schil en huren zelf de capaciteit in. De MRA/Provincie zorgt voor 50% cofinanciering, in sommige gevallen zelfs 75% cofinanciering. Als er planeconomen nodig zijn worden die vanuit de MRA direct ingezet bij gemeenten. De Provincie (het kernteam versnellen) kijkt bij deze projecten mee en via reguliere voortgangsoverleggen adviseert de Provincie ook inhoudelijk. Voor kleinere gemeenten is er een aparte regeling. Via die regeling levert de Provincie voor maximaal €200.000 per jaar per gemeente cofinanciering.

- Regionale afspraken wonen. De Provincie richt zich op bouwprojecten waar behoefte aan is. Vooral op de steden omdat daar de meeste mensen nu eenmaal graag wonen. Echter, de stad moet wel leefbaar en aantrekkelijk blijven, zodanig dat de 'lucht niet uit de stad gehaald wordt'. Gemeenten maken regionale afspraken over woningbouw, die passen binnen de woningbehoefte en mogelijkheden. Hierbij moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt wat de beste plek is om te gaan bouwen. Hierbij wordt onder andere ook rekening gehouden met bereikbaarheid, werkgelegenheid, gezondheid, waterberging, natuur, ruimte.
- Regionale actieprogramma's wonen. De Provincie en de Noord-Hollandse gemeenten hebben per regio uitgangspunten en acties afgesproken op het gebied van nieuwe woningbouw en bestaande bouw, waaronder betaalbaarheid, bouwen bij OV-knooppunten, duurzaamheid en voorzieningen. Deze afspraken staan in de regionale actieprogramma's. De actieprogramma's voor de periode 2016 – 2020 van elke regio staan rechts op deze pagina. Voor de regio's bestaat de mogelijkheid om voor projecten uit het actieprogramma subsidie aan te vragen via de uitvoeringsregeling woonakkoorden.
- Duurzaamheid. De Provincie wil dat woningen in 2050 energieneutraal zijn. Om dat te bereiken stimuleert de Provincie gemeenten om bij nieuwbouwwoningen af te stappen van aardgasverwarming en over te stappen op duurzame alternatieven. Noord-Hollandse gemeenten hebben hiervoor een intentieverklaring ondertekend. De Provincie ondersteunt gemeenten daarbij via experts vanuit het Servicepunt Duurzame Energie.
- Huisvesting statushouders. De huisvesting van 'statushouders' (vluchtelingen met een verblijfsvergunning) is een wettelijke taak van de gemeenten. Het Rijk bepaalt elk half jaar het aantal verblijfsgerechtigden dat een gemeente moet huisvesten. Het is belangrijk dat zij woonruimte krijgen om snel te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Via Interbestuurlijk Toezicht controleert de Provincie of gemeenten voldoen aan hun plicht om woningen toe te wijzen aan deze groep.

Monitoring (Monitor Woningbouw Noord-Holland)

De Provincie Noord-Holland volgt de ontwikkelingen rondom woningbouw via de jaarlijkse Monitor Woningbouw (openbaar) en de Monitor Plancapaciteit. De Provincie Noord-Holland hanteert richting gemeenten de eis om voor 130 procent van de woningbehoefte (harde en zachte) plancapaciteit te ontwikkelen. Alle gemeenten in Noord-Holland actualiseren op een deels besloten website elk jaar hun voorraad woningbouwplannen. Het gaat hierbij niet alleen om het aantal woningen, maar ook de

REKENKAMER ZEELAND

kwalitatieve aspecten (zoals koop/huur, grondgebonden/gestapeld en prijzen), het verwachte jaar van oplevering en de knelpunten. Het levert zowel voor de gemeenten zelf als voor onze Provincie sturingsinformatie op, bijvoorbeeld in de omvang van de plancapaciteit en het aandeel van de plannen dat hard is. De informatie uit de Monitor Plancapaciteit vormt ook de basis voor het gesprek met gemeenten en regio's over mogelijkheden om de woningbouw te versnellen. Jaarlijks neemt de Provincie de uitkomsten van de Monitor Plancapaciteit op in de Monitor Woningbouw.

4.3.4 Provincie Zuid-Holland

Formele rol (Omgevingsverordening Zuid-Holland)

In de Omgevingsverordening van de Provincie is het volgende opgenomen:

Artikel 6.10 Stedelijke ontwikkelingen

1. Een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende eisen:
 - a. de toelichting van het bestemmingsplan gaat in op de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking overeenkomstig artikel 3.1.6, tweede, derde en vierde lid van het Besluit ruimtelijke ordening;
 - b. indien in de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stads- en dorpsgebied kan worden voorzien en voor zover daarvoor een locatie groter dan 3 hectare nodig is, wordt gebruik gemaakt van locaties die zijn opgenomen in het Programma ruimte.
2. Gedeputeerde staten kunnen bij de aanvaarding van een regionale visie aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen. In de toelichting van het bestemmingsplan kan in dat geval worden verwezen naar de regionale visie bij de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening.
3. Gedeputeerde staten kunnen een regionale visie voor wonen of bedrijventerreinen vaststellen. Een bestemmingsplan bevat geen bestemmingen die in strijd zijn met de door gedeputeerde staten vastgestelde regionale visie.

Rolopvatting

De rolopvatting van de Provincie op de woningmarkt verschilt per opgave. De Provincie werkt vanuit het NSOB-sturingsmodel en weegt per opgave af welke rol passend is.

Beleid en instrumenten

De Provincie Zuid-Holland hanteert drie beleidslijnen:

1. *Versnellen woningbouw*. Instrumenten: vliegende brigade, subsidieregeling en gebiedsontwikkeling. De eerste twee instrumenten zitten in de fase van bestemmingsplanontwikkeling, de tweede ook in de uitvoering/ontwikkelingsfase van plannen om wensen ten aanzien van de leefomgeving mogelijk te maken. De Provincie hanteert een grens van 130% plancapaciteit op basis van de behoefte voor het

REKENKAMER ZEELAND

uitgeven van bouwtitels. Dit vanuit de wetenschap dat een deel (ongeveer 30%) van de plannen uiteindelijk niet tot ontwikkeling zal komen. Vanuit het verleden zijn er verschillende harde bestemmingsplannen die niet tot uitvoer komen. Op deze plannen liggen wel bouwtitels. De Provincie kijkt nu naar mogelijkheden voor versnelling of er volgt na 5 jaar een saneringsbesluit. Dit haalt de lucht uit de programmering. Er zijn regionale subsidies beschikbaar voor gebieden met de grootste woningdruk om knelpunten (bereikbaarheid, woonmilieus) op te lossen.

2. *Juiste woning op de juiste plek.* Instrumenten: prognoses, monitoring, overleg, afspraken per regio over aantallen en typen te bouwen woningen en bewaking van de voortgang daarop. Een van de instrumenten hier is afspraken over spreiden van sociale huur over de regio rondom Rotterdam. Er is ook een subsidieregeling beschikbaar: Businesscase Sociale huur. De kaders voor de spreiding van sociale huur zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening. Waar nodig zet de Provincie een proactieve aanwijzing in als instrument. De Provincie stelt eigen prognoses (Woningbehoefteraming) vast, het ene jaar een kwantitatieve raming, het andere jaar een kwalitatieve raming.
3. *Huisvesting voor doelgroepen.* Dit zijn al langer de arbeidsmigranten en sociale huur. Daar zijn bijgekomen: Dak- en thuislozen, ouderen, starters (betaalbaarheid). Een instrument hiervoor kan zijn: hoe omgaan met flexwoningen, kennisdeling. De lijst met doelgroepen groeit door politieke wensen. In opdracht van de Provincie Zuid-Holland heeft Platform31 een stoomcursus ontwikkeld van 2 uur over betaalbaar wonen, als vorm van ondersteunen van expertise. Vooral voor kleinere gemeenten is kennisoverdracht heel belangrijk.

De Provincie Zuid-Holland heeft 29 miljoen beschikbaar gesteld aan subsidies voor deze collegeperiode (voorheen 2 à 3 miljoen) om de gewenste versnelling en het bedienen van de doelgroepen te stimuleren. Voorbeelden van subsidies:

- Businesscase sociale huurwoning.
- Regionale subsidies voor regio's met de grootste woningdruk om knelpunten op te lossen.
- Expertise: vliegende brigade.

4.3.5 Leerpunten uit de rolopvatting, beleid en instrumenten van andere Provincies

De vier Provincies die in dit onderzoek betrokken zijn (Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Fryslân) hebben in hun Provinciale verordening ruimte c.q. Omgevingsverordening en stevigere omschrijving van de provinciale rol op het gebied van wonen en stedelijke ontwikkeling opgenomen dan de Provincie Zeeland nu in de Omgevingsverordening Zeeland 2018 doet. Nieuwe ontwikkelingen moeten voldoen aan (actuele) regionale afspraken. Sommige Provincies kunnen in de plaats treden van gemeenten als er geen actuele vastgestelde regionale afspraken zijn. De vier Provincies hanteren een norm van 130 procent van de behoefte als maat voor de plancapaciteit van gemeenten. Het gaat hier om een combinatie van harde en zachte plannen. Voor de Provincie Zeeland is dit niet mogelijk omdat in de meeste Zeeuwse regio's de harde plannen al meer dan 100 procent van de behoefte omvatten.

Ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied krijgen voorrang (in de Provincie Fryslân zijn de aantallen woningen die gemeenten realiseren in bestaand stedelijk gebied vrij), voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied sturen Provincies via plankaarten of een provinciale adviescommissie of een

REKENKAMER ZEELAND

verstedelijingsstrategie: waar zijn ontwikkelingen gewenst, rekening houdend met andere ruimtelijke opgaven?

De Provincies ondersteunen gemeenten met ambtelijke capaciteit (via cofinanciering, vliegende brigades, de inhuur van bureaus of anderszins) vanuit de breed gedeelde ervaring dat gemeenten - en zeker de kleinere gemeenten - onvoldoende tijd en gespecialiseerde kennis hebben om de huidige complexe opgaven op de woningmarkt te kunnen realiseren.

4.4 RESUMÉ

Hieronder staat kort de beantwoording van de drie onderzoeksvragen van het derde onderzoeksthema.

7. Hoe en in welke beleidsstukken en –documenten is het provinciaal woonbeleid beschreven? En hoe verhouden zich de doelstellingen van de Provincie Zeeland zich tot de doelstellingen van de andere overheden en organisaties? En hoe worden deze op elkaar afgestemd?

In de huidige Begroting, de vigerende *Omgevingsverordening 2018* en het vigerende *Omgevingsplan 2018* is het thema Wonen geen expliciet thema of onderdeel. De huidige *Omgevingsverordening 2018* biedt juridisch niet de basis voor de Provincie om actief te sturen op een evenwichtige woningmarkt. Daarmee laat de Provincie een belangrijk instrument ongebruikt. In de huidige bestuursperiode ontwikkelt de Provincie Zeeland nadrukkelijk woonbeleid, samen met de regionale partners. Dit is gestart met het Coalitieakkoord en is verbreed naar de *Zeeuwse Woonagenda*. Ook in het voorontwerp van de *Omgevingsvisie Zeeland* (5 januari 2021) is veel aandacht voor het thema wonen. De *Zeeuwse Woonagenda* wordt breed gedragen in Zeeland als kader en visie en markeert de omslag in het denken en handelen van de Provincie. Van “op de rem” staan naar ontwikkel- en opgavegericht sturen. Dat vertaalt zich beleidsmatig in het voorontwerp van de *Omgevingsvisie* en in de ontwikkeling van nieuw instrumentarium.

8. Welke, door PS vastgestelde beleidsdoelstellingen, instrumenten en budgetten hanteert de Provincie Zeeland op het gebied van wonen? Welke nieuwe beleidsinstrumenten zijn in de maak?

De Provincie heeft een eigen bevolkings- en huishoudensprognose die beter aansluit bij de lokale omstandigheden dan de landelijke prognose-modellen. De monitoring en de onderzoeken van het KWOZ (Kwalitatief Onderzoek Woningmarkt Zeeland) geven inzicht in de opgave tot 2040 en in de ontwikkelingen op de woningmarkt in relatie tot die opgave. Op basis van het KWOZ en de bevolkingsprognose zijn conform het *Omgevingsplan Regionale Woningmarktafspraken* gemaakt door de gemeenten die samenwerken in vijf regio's. De regionale woningbouwafspraken die onderdeel zijn van het landelijke afwegingskader Ladder voor duurzame verstedelijking zijn beleidsarm, niet voor iedere regio actueel en ongelijksoortig per regio.²⁷ De beleidsdoelstellingen in onder andere de *Zeeuwse Woonagenda* (kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040) vragen om een Provincie die een stevigere rol neemt. Hiervoor is actualisering van de *Omgevingsverordening* nodig en is het van belang dat de regionale

²⁷ Wellicht ten overvloede goed om te vermelden dat rol, beleid en invulling van en door gemeenten geen deel uitmaakt van dit onderzoek.

REKENKAMER ZEELAND

woningbouwafspraken met een grotere frequentie worden geactualiseerd en een beleidsrijker invulling krijgen. De regionale woningbouwafspraken van Schouwen-Duiveland kunnen hierin als voorbeeld dienen.

De wijze waarop de Provincie Zeeland de Laddertoets uitvoert (toetsen op aantallen in plaats van op gewenste typen, toetsen op 100 procent van de harde plancapaciteit, prognose als harde bovengrens zonder bandbreedte of marge) stuit op weerstand bij gemeenten, regio's, corporaties en ontwikkelaars. Het sturen op 100 procent van de harde plancapaciteit is echter conform jurisprudentie. In Terneuzen en Sluis is vanuit het verleden meer dan 130 procent van de woningbehoefte vastgelegd in harde bestemmingsplannen. De Provincie heeft hiervoor de Beleidsnotitie *Ruimte voor Woonkwaliteit* vastgesteld, op basis waarvan de gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen op korte termijn meer ruimte krijgen voor het juridisch-planologisch mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw mogelijk kunnen maken ondanks plancapaciteitsoverschot in de woning-marktregio, met afspraken over planaanpassing en reductie op langere termijn.

De Provincie Zeeland heeft eigen subsidies (sinds 2013 de PIW voor de sloop van leegstaande panden en in 2021 en wellicht in 2022 de HELP voor het transformeren van bestaand vastgoed naar woningen). Voor de subsidies zijn budgetten ingesteld. Hierover wordt PS periodiek geïnformeerd. Het Zeeuws Stedelijk Coördinatieteam ondersteunt gemeenten met kennis en capaciteit.

In het kader van de Zeeuwse Woonagenda worden nieuwe instrumenten ontwikkeld en worden bestaande instrumenten omgebogen. Er vindt over de hele linie een omslag plaats naar het in beeld brengen van de gebiedsgerichte opgave. Om de realisatie van de opgave te ondersteunen, kijkt de Provincie ook naar het ontwikkelen van gebiedsgerichte (subsidie)instrumenten. Dit sluit aan bij de behoefte zoals die naar voren kwam in de interviews.

9. Zijn er beleidsinstrumenten die (nu) niet in Zeeland worden ingezet? En zo ja, waarom niet?

De vier Provincies die in dit onderzoek betrokken zijn (Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Fryslân) hebben in hun provinciale verordening ruimte c.q. Omgevingsverordening en stevigere omschrijving van de provinciale rol op het gebied van wonen en stedelijke ontwikkeling opgenomen dan de Provincie Zeeland nu in de Omgevingsverordening Zeeland 2018 doet. Actuele regionale woningbouwafspraken zijn een voorwaarde voor het in procedure brengen van nieuwe bestemmingsplannen. Sommige Provincies kunnen in de plaats treden van gemeenten als er geen actuele vastgestelde regionale afspraken zijn. De vier Provincies hanteren een norm van 130 procent van de behoefte als maat voor de (harde plus zachte) plancapaciteit van gemeenten. Ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied krijgen voorrang (in de Provincie Fryslân zijn de aantallen woningen die gemeenten realiseren in bestaand stedelijk gebied vrij), voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied sturen Provincies via plankaarten of een provinciale adviescommissie of een verstedelijkingsstrategie: waar zijn ontwikkelingen gewenst, rekening houdend met andere ruimtelijke opgaven?

De Provincies ondersteunen gemeenten met ambtelijke capaciteit (via cofinanciering, vliegende brigades, de inhuur van bureaus of anderszins) vanuit de breed gedeelde ervaring dat gemeenten, en zeker de kleinere gemeenten, onvoldoende tijd en gespecialiseerde kennis hebben om de huidige complexe opgaven op de woningmarkt te kunnen realiseren.

Zo ontstaat een beeld van Provincies die steviger sturen op beleidsdoelen, actuele afspraken en monitoring/realisatie van de beleidsdoelen dan op dit moment in de Provincie Zeeland het geval is.

4.5 TOETSING AAN HET NORMENKADER

Norm 5 <i>De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen duidelijk in haar beleid geformuleerd.</i>	Score 	Toelichting Het beleid krijgt nog vorm, met name in de Omgevingsvisie en aan de hand van de Zeeuwse Woonagenda. De provinciale verordening is daarmee ook toe aan actualisatie.
Norm 6 <i>De Provincie Zeeland heeft zich aantoonbaar ingespannen om haar doelen op het gebied van wonen te realiseren.</i>	Score 	Toelichting Positieve aspecten zijn de informele rol van de Provincie, die onder ander heeft geleid tot een breed gedragen Zeeuwse Woonagenda die een vertaalslag krijgt in de Omgevingsvisie. Verbeterpotentieel is er in de wijze waarop de Provincie bestemmingsplannen toetst en in de rolneming zoals die in de Omgevingsverordening is vastgelegd.
Norm 7 <i>De regionale afstemming op het gebied van (de programmering van) wonen is door de Provincie Zeeland aantoonbaar gestimuleerd en bewaakt.</i>	Score 	Toelichting Er zijn weliswaar regionale afspraken, maar die zijn voor verbetering vatbaar. Ze zijn nog te beleidsarm en maken nog geen onderdeel uit van integrale afwegingen in ruimtelijke ordening (gebiedsgerichte aanpak). De periodiciteit van actualiseren en de wijze waarop de Provincie via monitoring stuurt op die actualisering kan steviger.
Norm 8 <i>De Provincie Zeeland heeft, waar mogelijk, ruimte gecreëerd om bij te sturen op het gebied van wonen en heeft dit gedaan indien ontwikkelingen daarom vroegen.</i>	Score 	Toelichting Vanuit het verleden hebben gemeenten en regio's (te) veel harde plancapaciteit. Jurisprudentie noodzaakt de Provincie om te sturen op 100 procent van de harde plancapaciteit. Voor gemeenten waar dit knelt, is de Beleidsnotitie Ruimte voor Woonkwaliteit opgesteld. In de andere regio's is het niet noodzakelijk om te sturen op 100 procent van de harde en/of zachte plancapaciteit. Om de gewenste ontwikkeling te versnellen, kan de Provincie er ook voor kiezen om te sturen op 130 procent van de plancapaciteit. Bijsturen kan ook door gemeenten te ondersteunen bij het de- en herprogrammeren van harde bestemmingsplannen. Hier is ruimte voor verbetering.

5. MONITORING EN STURING

Dit hoofdstuk geeft antwoord op vier onderzoeksvragen rondom het thema Monitoring en Sturing.

10. Hoe gaat GS na of de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen bereikt worden? En worden deze bereikt binnen de beschikbaar gestelde budgetten? Of kan verwacht worden dat de doelen van de Zeeuwse woonagenda kunnen worden bereikt binnen de gestelde budgetten?
11. Hoe gaat GS het effect van de ingezette beleidsinstrumenten en samenwerkingsverbanden na? En is deze inzet doeltreffend en doelmatig? Of kan van de nieuwe (toekomstige) instrumenten verwacht worden dat ze doeltreffend en doelmatig zijn?
12. Hoe wordt PS geïnformeerd over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette (en toekomstige) beleidsinstrumenten?
13. Hoe wordt PS betrokken bij het op- en bijstellen van het woonbeleid en het formuleren van de beleidsdoelstellingen?

Onderzoeksvraag 10 en 11 komen aan de orde in respectievelijk paragraaf 5.1 en paragraaf 5.2. De laatste twee onderzoeksvragen komen aan de orde in paragraaf 5.3. In het Resumé (paragraaf 5.4) staat de korte beantwoording van de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk sluit af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader.

5.1 MONITORING

De doelstellingen in de Zeeuwse Woonagenda ligt voor een (belangrijk) deel buiten de invloedssfeer van de Provincie en ook van gemeenten: de realisatie van de doelstelling is onder meer ook afhankelijk van de mate waarin de Randstedelijke gemeenten hun woningbouwtekort terugdringen, hoeveel binnenlandse verhuisbewegingen er naar Zeeland gaan komen, de omvang van de buitenlandse migratie c.q. de economische ontwikkeling, de ontwikkeling op de vastgoedmarkt en de financiële markten, de snelheid waarmee gemeenten passende bestemmingsplannen vaststellen om nieuwbouw mogelijk te maken, en de mate waarin particulieren en de in Zeeland opererende woningbouwcorporaties en ontwikkelaars hun woningbouw- en herstructureringsplannen realiseren.

De Provincie heeft zicht op de kwalitatieve en kwantitatieve onbalans in 2019 (op basis van gegevens van het KWOZ). Jaarlijks publiceert de Provincie Zeeland diverse monitors:

- Monitor Bevolking en Huishoudens
- Monitor Woningvoorraad
- Monitor Plan capaciteit en Vergunningverleningen
- Monitor Woningvoorraadontwikkeling.

Veel informatie in de monitoren komt uit openbare bronnen (bijvoorbeeld van het CBS). De verschillende monitor-onderzoeken geven onafhankelijk van elkaar en gezamenlijk een zeer gedetailleerd beeld van allerlei aspecten van de Zeeuwse woningmarkt en de ontwikkelingen daarop. De monitoren bevatten ontwikkelingen op de voor de doelstelling relevante aspecten van kwalitatief en kwantitatief evenwicht. De landelijke ontwikkelingen maken geen of beperkt onderdeel uit van de monitoring.

REKENKAMER ZEELAND

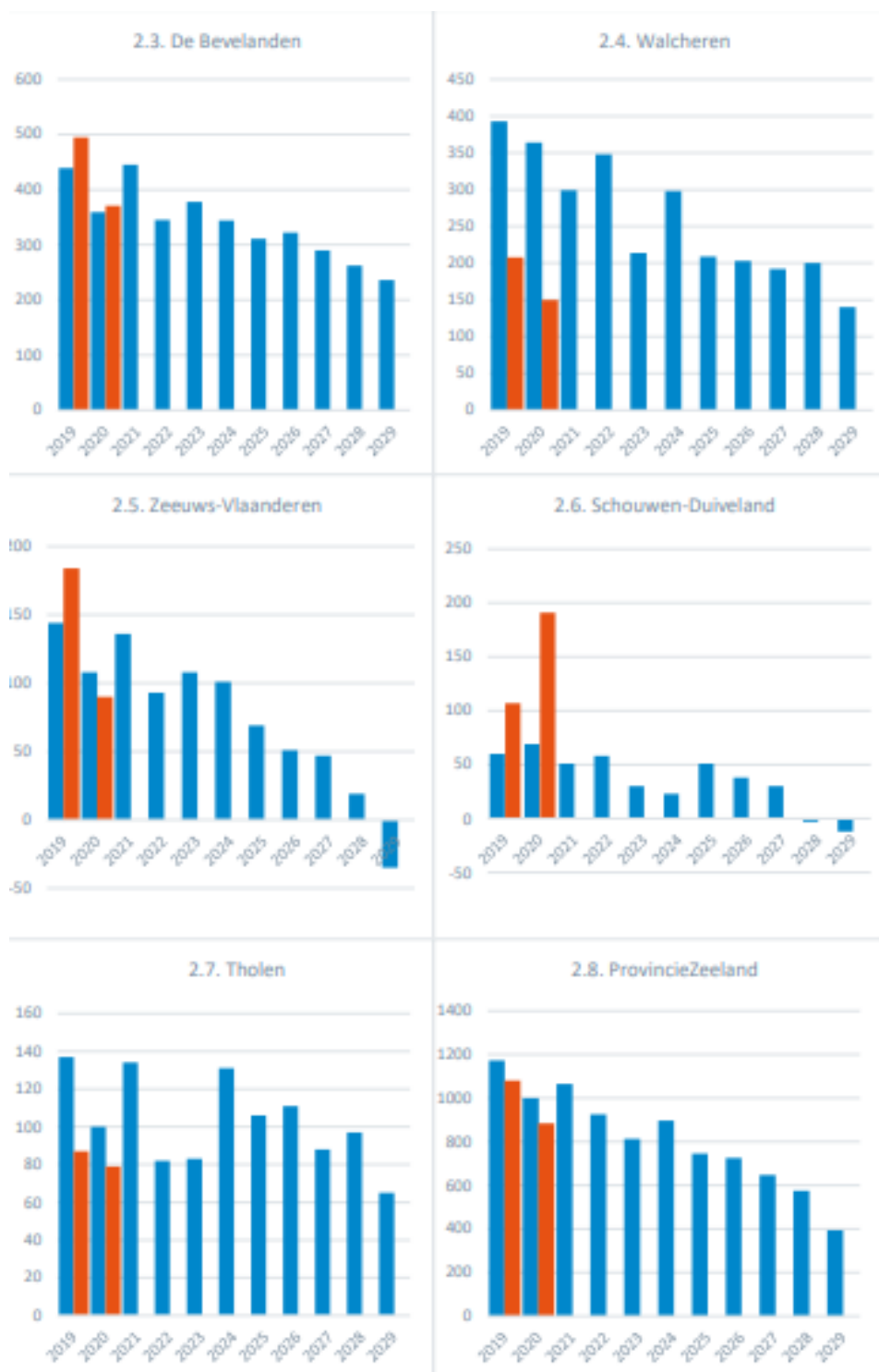
De gegevens over de plancapaciteit zijn afkomstig uit de Planmonitor Wonen, een instrument dat door meerdere Provincies wordt ingezet voor het invoeren, inzien en delen van informatie over woningbouwplannen.²⁸ De Zeeuwse gemeenten hebben de stand van zaken per 1 januari 2021 in de Planmonitor ingevoerd. De meeste gemeenten hebben hierbij enkel de harde plancapaciteit meegeteld, zachte plannen ontbreken vaak nog in de Planmonitor.

In de Monitor Plancapaciteit en Vergunningverleningen is een overzicht opgenomen van de woningbehoefte en de netto realisatie van woningen per woningmarktregio (figuur 5.1). De woningbehoefte (de behoefte aan nieuwe woningen per jaar) neemt richting 2030 af. Dit hangt samen met een afname van de geprognosticeerde bevolkingsgroei richting 2030. De Bevelanden, Schouwen-Duiveland en Zeeuws-Vlaanderen realiseerden in 2019 méér woningen dan de voorspelde woningbehoefte in 2019. In Walcheren en Tholen bleef de woningbouw achter bij de geprognosticeerde behoefte in 2019. In 2020 liep de woningproductie in heel Zeeland terug ten opzichte van 2019. Dit geldt voor alle regio's maar niet voor Schouwen-Duiveland, waar de productie duidelijk toenam.

²⁸ De volgende instanties nemen deel aan de Planmonitor Wonen: Provincie Friesland, Provincie Overijssel, Provincie Zuid-Holland, Provincie Utrecht, Provincie Zeeland, Provincie Gelderland

REKENKAMER ZEELAND

Figuur 5.1 Woningbehoefte per jaar 2019-2030 en netto realisatie woningen 2019 en 2020 per regio



Bron: Provincie Zeeland: Monitor Plan capaciteit en Vergunningverlening tot 2021

Het doel van evenwicht is in kwantitatieve zin voor Zeeland als geheel is in 2019 en 2020 niet dichterbij gekomen. Dat is zichtbaar in figuur 5.2. Er zijn 210 woningen niet gerealiseerd ('onbenut'). Omdat de bevolkingsprognose een grotere groei in de eerste jaren laat zien en een lagere groei in latere jaren, kan bij een gelijkblijvende woningbouwproductie de doelstelling wel gehaald worden.

Figuur 5.2 Woningbehoefte in relatie tot realisatie in 2019 en 2020 per Zeeuwse woningmarktregio

Regio	Woningbehoefte			Netto toevoeging		(on)benut
	2029-2029	2019	2020	2019	2020	2019-2020
De Bevelanden	3495	439	359	495	371	-68
Schouwen-Duiveland	407	60	69	107	191	-169
Tholen	1069	137	100	87	79	71
Walcheren	2720	393	364	208	150	399
Zeeuws-Vlaanderen	876	144	108	184	91	-23
Zeeland	8567	1173	1000	1081	882	210

Bron: Provincie Zeeland: Monitor Plan capaciteit en Vergunningverlening tot 2021

De onderzoeken (KWOZ) bieden inzicht in de kwalitatieve nieuwbouwopgave. Echter, door het niet-volledig invullen door gemeenten van de kwalitatieve aspecten van de nieuwbouwrealisatie (woningtype zoals opgenomen in de KWOZ) kan de voortgang in kwalitatieve zin niet worden gemonitord. Er is geen of beperkt inzicht in de herstructurering van bestaande woningen. De doelstelling uit het Zeeuws Energieakkoord dat in 2045 alle particuliere woningen energieneutraal zijn, is geen onderdeel van de monitoring.

De Provincie Zeeland ontwikkelt samen met de gemeenten een nieuwe planmonitor die gericht op de doelstellingen van de Zeeuwse Woonagenda de realisatie bijhoudt. Daarbij zal naar verwachting ook aandacht zijn voor de kwalitatieve aspecten van de woningmarkt (bijvoorbeeld woningtype, flexibel bouwen, tijdelijk wonen). Overigens kwam er ook weerstand naar voren uit de interviews tegen een uitgebreidere vorm van monitoring vanuit de vrees dat de Provincie de sturing op ontwikkelingen binnen het bestaand stedelijk gebied naar zich toetrekt. Sommige gemeenten zien dit als het gemeentelijk domein.

De monitors worden ter kennisgeving aangeboden aan PS en zijn beschikbaar op de website van de Provincie. De informatie uit de monitors is niet vertaald in kengetallen voor in de Begrotings- en Verantwoordingscyclus die aansluiten bij het beleidsdoel van de Zeeuwse Woonagenda.

5.2 EFFECTEN (TOEKOMSTIGE) INSTRUMENTEN

Het effect van afzonderlijke instrumenten op een overkoepelend beleidsdoel wordt door GS niet in beeld gebracht. Dat is zichtbaar in bijvoorbeeld de PIW. Daar kan je tellen hoeveel woningen er zijn gesloopt, samengevoegd of herbouwd. Maar de vraag is hoe effectief dat is in het licht van het grotere doel dat je wil bereiken: aanpak van de kwetsbaarheden op de Zeeuwse woonmarkt. En of je dan niet beter de PIW-middelen elders had kunnen inzetten. Bijvoorbeeld in een gebiedsgerichte aanpak, waarvan de effecten vervolgens minder direct te meten zijn.

Een ander voorbeeld is de beleidsinzet op 'flexibel bouwen'. Dat wordt nu door de Provincie ingezet vanwege de behoefte aan tijdelijke huisvesting. In de monitoring kun je meten hoeveel 'flexibele woningen' zijn gerealiseerd. Maar flexibel bouwen en tijdelijke huisvesting hoeft niet één-op-één op elkaar te passen.

REKENKAMER ZEELAND

Daarmee kan het instrument zelf – inzetten op flexibel bouwen – effectief zijn, zonder dat het bijdraagt aan het beleidsdoel (evenwicht op de woningmarkt). Juist het (gebiedsgericht) sturen op doelen en samenhang – en minder op losse beleidsinstrumenten – past bij de provinciale taak het regio-overstijgende belang te behartigen.

Veel respondenten pleiten voor meer gebiedsgerichte instrumenten. Gemeenten, regio's en corporaties geven aan dat het hen ontbreekt aan voldoende middelen om de complexe problemen op de woningmarkt het hoofd te bieden. Bij corporaties gaat het om de onrendabele top bij nieuwbouw en bij herstructurering. Bij gemeenten gaat het vaak - net als bij de Provincie - om beperkte capaciteit (uren) en om een tekort aan financiële middelen om te sturen op de verbetering van de bestaande woningvoorraad of op ruimtelijke kwaliteit van nieuwbouw. Ook door ontwikkelaars en bouwers wordt dit herkend: het duurt gemeenten vaak heel lang om bestemmingsplannen te maken en vast te stellen. Soms duurt het jaren, zeker wanneer er bezwaren tegen worden ingediend. Gemeenten geven soms zelfs aan dat ze er geen tijd voor hebben, aldus bouwers en ontwikkelaars.

Ook landelijk wordt het gebrek aan gemeentelijke middelen en ambtelijke capaciteit erkend als een van de grootste struikelblokken in het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt. Vanuit die kennis kan het zinvol zijn om juist daarop instrumenten te ontwikkelen. De voorbeelden van andere Provincies (zie paragraaf 4.3) laten zien hoe zij op dit punt instrumenten inzetten.

Veel externe stakeholders vragen ook om minder stringente toetsing en in plaats daarvan om adaptief programmeren. Zij bedoelen hiermee dat de prognoses minder absoluut zijn in de laddertoets en dat er meer ruimte is voor actuele ontwikkeling en/of bandbreedtes. De eisen die gemeenten stellen aan nieuwbouwprojecten maken het lastig voor corporaties, bouwers en ontwikkelaars om plannen te ontwikkelen die zowel betaalbaar zijn voor de toekomstige bewoners als rendabel zijn voor de onderneming. De gemeente Goes is genoemd als positief voorbeeld van een gemeente die de grondprijs in de aanbesteding beperkt meewoog in een project waarin de gemeente nadrukkelijk vroeg om betaalbare woningen. De respondenten vragen om meer ruimte om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen om daarmee het bouwtempo (dat nu te laag zou zijn om de doelstelling van evenwicht te behalen) op te kunnen voeren.

5.3 INFORMATIE AAN EN BETROKKENHEID VAN PROVINCIALE STATEN

De informatiestroom van GS naar PS volgt de normale bestuurlijke routes. Wat opvalt is dat 'Wonen' geen apart onderdeel is in de Begroting Zeeland 2021. Binnen het programma *Woonplaats Zeeland* is een onderdeel: *Ruimtelijke kwaliteit versterken: Wonen*. Er zijn acties benoemd. Er zijn ook geen doelindicator op het gebied van wonen, geen trendindicatoren en geen budget. Er is wel een doelstelling: Een passende duurzame woning en een prettige woonomgeving. Het lijkt logisch om deze doelstelling in 2022 te actualiseren naar de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda.

Het ontbreken een onderdeel Wonen in de P&C-cyclus met de 3W's (Wat wil de Provincie bereiken, Wat gaat de Provincie daarvoor doen en Welke middelen stelt de Provincie daarvoor beschikbaar) maakt het voor PS moeilijker om te sturen. De huidige sturing vindt plaats op middeleninzet vanuit de PIW maar de vraag is wat de bijdrage daarvan is aan het overkoepelende beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de woningmarkt in 2040. Als Wonen onderdeel wordt van de P&C-cyclus, kunnen de huidige

REKENKAMER ZEELAND

monitors wellicht een rol krijgen in de sturing door PS, in aansluiting op de beleidsdoelen die de Provincie heeft op het beleidsterrein Wonen. Nu zijn ze uitsluitend ter kennisgeving.

Leden van PS geven aan dat ze beperkt de ruimte nemen en krijgen om te sturen op het gebied van Wonen. De huidige sturing vanuit PS vindt plaats door het beschikbaar stellen van subsidiebudget voor het PIW en in het aanspreken van GS op de inspanningen om die doelen te bereiken. Ook uit het overzicht van technische vragen (art. 44-vragen) blijkt dat PS beperkt stuurt op het thema Wonen. Van de 730 art.44-vragen die PS stelden aan GS in de periode sinds 1 januari 2017 zijn er zeven die (zijdelinks) een link hebben met wonen. De technische vragen die PS stelde sinds 2017:

- CDA over bevolkingsgroei, 2021.
- PvdA over PIW, 2021.
- PvdD over permanente bewoning recreatiewoningen, 2020.
- 50Plus over wonen in Terneuzen, 2020.
- PVV over huisvesting statushouders, 2018.
- CDA over de woningmarkt, 2018.
- D66 over verplichte verhuur recreatiewoningen Cadzand Bad, 2017.

Op een totaal van 730 technische vragen ontstaat een beeld dat het beleidsterrein Wonen weinig aandacht heeft (gehad) van PS. Ook dat beeld is - net als het beleid van de Provincie - aan het kantelen. In de laatste algemene beschouwing was bij veel fracties 'wonen' een prominent thema.

Provinciale Staten bepaalt als volksvertegenwoordiging haar eigen agenda. PS is derhalve ook zelf aan zet om GS te bevragen en tot afspraken te komen over de informatievoorziening over het woondossier. Ondanks de omslag naar wonen als een belangrijk thema op de provinciale agenda wordt het gesprek met en in PS over wonen nog beperkt gevoerd. Leden van PS hebben aangegeven dat ze meer inzicht nodig hebben in de aard en omvang van de opgave die er is om het beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040 te realiseren, welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn en welke passen bij de rol van de Provincie. Dit rekenkameronderzoek beoogt daar een bijdrage aan te leveren. De komst van de Omgevingsvisie en de Zeeuwse Woonagenda bieden goede aanknopingspunten om Wonen een prominenter plek in het debat te geven.

5.4 RESUMÉ

Hieronder staat kort de beantwoording van de vier onderzoeksvragen van het vierde onderzoeksthema.

10. Hoe gaat GS na of de beleidsdoelstellingen op gebied van wonen bereikt worden?

Er is veel informatie beschikbaar over de Zeeuwse woningmarkt (zie hoofdstuk 2) en de Provincie heeft een aantal eigen monitoren die ontwikkelingen op het gebied van wonen en bevolkingsontwikkeling beschrijven. Uit de diverse monitors kan een beeld geconstrueerd worden van de opgave en de realisatie. In 2019 is het beleidsdoel (evenwicht in 2040) niet dichterbij gekomen. De Planmonitor Wonen wordt door de gemeenten niet optimaal ingevuld waardoor sturingsinformatie over de verwachte realisatie ontbreekt.

11. Hoe gaat GS het effect van de (toekomstige) beleidsinstrumenten en samenwerkingsverbanden na?

Het effect van afzonderlijke instrumenten op het overkoepelende beleidsdoel wordt door GS niet in beeld gebracht. Voorbeelden zijn de PIW en de inzet op flexibel bouwen, die in zichzelf succesvol zijn maar waarvan

de bijdrage aan het hogere beleidsdoel (kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de woningmarkt in 2040) niet duidelijk is.

Veel respondenten pleiten voor meer gebiedsgerichte instrumenten. Gemeenten, regio's en corporaties geven aan dat het hen ontbreekt aan voldoende middelen om de complexe problemen op de woningmarkt het hoofd te bieden. Ook landelijk wordt het gebrek aan gemeentelijke middelen en ambtelijke capaciteit erkend als een van de grootste struikelblokken in het realiseren van doelstellingen op de woningmarkt. Vanuit die kennis kan het zinvol zijn om juist daarop instrumenten te ontwikkelen. De voorbeelden van andere Provincies (zie paragraaf 4.3) laten zien hoe zij op dit punt instrumenten inzetten.

De externe stakeholders vragen ook om minder stringente toetsing maar meer adaptief programmeren. Zij bedoelen hiermee dat de prognoses minder absoluut zijn in de laddertoets en dat er meer ruimte is voor actuele ontwikkeling en/of bandbreedtes. De eisen die gemeenten stellen aan nieuwbouwprojecten maken het lastig voor corporaties, bouwers en ontwikkelaars om plannen te ontwikkelen die zowel betaalbaar zijn voor de toekomstige bewoners als rendabel zijn voor de onderneming. De respondenten vragen om meer ruimte om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen om daarmee het bouwtempo (dat volgens hen nu te laag zou zijn om de doelstelling van evenwicht te behalen) op te kunnen voeren.

De (uitwerking van) Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie kunnen fungeren als momentum om zowel de Omgevingsverordening als de Begroting en de provinciale instrumenten met elkaar in lijn te brengen.

12. Hoe wordt PS geïnformeerd over de realisatie van de beleidsdoelstellingen en over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette (en toekomstige) beleidsinstrumenten?

De informatiestroom van GS naar PS volgt de normale bestuurlijke routes. 'Wonen' is geen apart onderdeel is in de Begroting Zeeland 2021, maar binnen het programma *Woonplaats Zeeland* is een onderdeel:

Ruimtelijke kwaliteit versterken: Wonen. Er zijn acties benoemd. Maar er is geen doelindicator op het gebied van wonen en geen budget. Er zijn ook geen trendindicatoren op het gebied van wonen. Er is wel een doelstelling: Een passende duurzame woning en een prettige woonomgeving. Het lijkt logisch om deze doelstelling in 2022 te actualiseren naar de doelstelling van de Zeeuwse Woonagenda.

Het ontbreken een onderdeel Wonen in de P&C-cyclus met de 3W's (Wat wil de Provincie bereiken, Wat gaat de Provincie daarvoor doen en Welke middelen stelt de Provincie daarvoor beschikbaar) maakt het voor PS moeilijker om te sturen. De huidige sturing vindt plaats op middeleninzet vanuit de PIW maar de vraag is wat de bijdrage daarvan is aan het overkoepelende beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht op de woningmarkt in 2040. Als Wonen onderdeel wordt van de P&C-cyclus, kunnen deze of andere monitors een rol krijgen in de sturing door PS, in aansluiting op de provinciale doelen op het beleidsterrein Wonen. Nu zijn ze uitsluitend ter kennisgeving.

13. Hoe wordt PS betrokken bij het op- en bijstellen van het woonbeleid en het formuleren van de beleidsdoelstellingen?

Informatie aan PS loopt via de gebruikelijke bestuurlijke en politieke lijnen, in eerste instantie bij de coalitievorming en het opstellen van het coalitieakkoord en vervolgens via de jaarlijkse begrotingsbesprekingen in GS en PS. Provinciale Staten bepaalt als volksvertegenwoordiging haar eigen

REKENKAMER ZEELAND

agenda. PS is derhalve ook zelf aan zet om GS te bevragen en tot afspraken te komen over de betrokkenheid bij en de informatievoorziening over het woondossier, als zij dat wenselijk acht. Ondanks de omslag naar wonen als een belangrijk thema op de provinciale agenda wordt het gesprek tussen PS en GS over wonen nog beperkt gevoerd.

De informatie uit de monitoring wordt ter kennisgeving aan PS aangeboden. Daaruit kan opgemaakt worden wat de opgave is en hoe het staat met de realisatie. Leden van PS hebben aangegeven dat ze meer inzicht nodig hebben in de aard en omvang van de opgave die er is om het beleidsdoel van kwalitatief en kwantitatief evenwicht in 2040 te realiseren, welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn en welke passen bij de rol van de Provincie. Dit Rekenkameronderzoek beoogt daar een bijdrage aan te leveren. De komst van de Omgevingsvisie en de Zeeuwse Woonagenda bieden goede aanknopingspunten om Wonen een prominenter plek in het debat, de Omgevingsvisie en de Begroting te geven.

5.5 TOETSING AAN HET NORMENKADER

Norm 9 <i>De Provincie Zeeland heeft haar doelen op het gebied van wonen gerealiseerd. Dit betekent in ieder geval dat vraag en aanbod de afgelopen jaren beter met elkaar in balans zijn gekomen.</i>	Score 	Toelichting We beoordelen deze norm op oranje, met een kanttekening. Er zijn stappen gezet in beleid, maar die moeten nog tot uiting komen in resultaten. Er zijn cijfers over 2019, maar dat is een te korte periode om een oordeel op te kunnen baseren.
Norm 10 <i>De rolverdeling tussen GS en PS op dit beleidsterrein is een logische die volgt uit hogere wet- en regelgeving en die aansluit bij de gangbare werkwijze van de Provincie Zeeland.</i>	Score 	Toelichting Er is in bestuurlijke zin niets op de rolverdeling aan te merken, maar PS geeft aan zelf meer het debat over het woonbeleid te willen voeren en zoekt naar sturingsmogelijkheden. Hoofdstukken 4 en 5 bevatten aanknopingspunten hiervoor. Voor het invullen van die ambitie is PS zelf aan zet.
Norm 11 <i>Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan PS over wonen.</i>	Score 	Toelichting Omdat Wonen niet als apart onderdeel in de Begroting staat, is ook de informatievoorziening via de P&C-cyclus daar niet op ingericht. Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt over de informatievoorziening. De huidige informatie (monitors en onderzoeken) gaan ter informatie naar PS.
Norm 12	Score X	Toelichting Deze norm is niet te beoordelen omdat hierover geen afspraken zijn gemaakt. Wel is duidelijk dat er veel

REKENKAMER ZEELAND

<i>De informatievoorziening aan PS over wonen is tijdig, actueel, begrijpelijk en conform de gemaakte afspraken.</i>		informatie voor PS beschikbaar is (de onderzoeken, de regionale afspraken, et cetera), maar dat vraagt om meer bundeling, overzicht en duiding in samenhang met de beleidsdoelstellingen. Om het ingezette beleid in het kader van de Zeeuwse Woonagenda goed te kunnen monitoren, zijn betere afspraken met PS nodig.
Norm 13 <i>PS worden in de gelegenheid gesteld te sturen op de provinciale doelen en middeleninzet.</i>	Score ●	Toelichting PS kan sturen op doel en middelen, want ze gaat over haar eigen agenda en heeft budgetrecht. De door PS gewenste PIW-regeling is door GS ingesteld. Er is ruimte voor verbetering. Wonen staat niet apart in de Begroting. De Zeeuwse Woonagenda en de Omgevingsvisie bieden hier goede aanknopingspunten voor. GS en PS zijn daarvoor samen aan zet.

- Zeeuwse Woonagenda. Samen op weg naar een toekomstbestendige woningvoorraad. Februari 2021.
- Naar een nieuwe 'woon'-werkwijze. Inspiratiepaper over provinciale rol & transitiekader voor Provincie Zeeland. Stec Groep, 15 april 2020.
- Zeeuwse Omgevingsvisie 2021. Deel A. Voorontwerp voor achterbanraadpleging. Versie 05/01/2021.
- Zeeuwse Omgevingsvisie 2021. Deel B. Voorontwerp voor achterbanraadpleging. Versie 05/01/2021.
- Ruimte voor woonkwaliteit. Beleidsnotitie voor het mogelijk maken van kwalitatief gewenste woningbouw ondanks plancapaciteitsoverschot in de woning- marktregio Zeeuws-Vlaanderen. 12 mei 2020.
- Regionale woningmarktverkenningen (2012)
- Zeeland zes jaar mooier. Zes jaar Provinciale Impuls Wonen. Januari 2019.
- Evaluatieverslag Provinciale Impuls Wonen. Ronde 9 en 10. April 2020.
- Wonen in Zeeland. Analyse van de Zeeuwse woningmarkt. ZB & Provincie Zeeland. Mei 2017.
- Bevolking en huishoudens. Stand van zaken Zeeland tot 2021. Provincie Zeeland.
- Monitor Plancapaciteit en vergunningverlening. Stand van zaken Zeeland tot 2021. Provincie Zeeland.
- Woningvoorraadontwikkeling. Stand van zaken Zeeland tot 2020. Provincie Zeeland.
- Woningvoorraad Zeeland. Stand van zaken gebruik, woningtypes, eigendom, waarden tot 2020. Provincie Zeeland.
- KWOZ Zeeland 2019. Stec Groep, 10 januari 2020 (en onderliggende deelrapporten per regio).
- Evaluatieverslag DPW. Stimuleringsregeling Duurzame particuliere woningverbetering. Provincie Zeeland, 12 juli 2018.
- Advies regionale woningmarktafspraken Walcheren Expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid, Universiteit Utrecht, 8 juni 2018
- In Fact Research, Demografie en woningbehoefte in Zeeuws-Vlaanderen, Een nieuwe visie op de toekomst (publieksversie), 30 april 2020.
- De Koster Ruimtelijke Ordening, Vergelijking bevolkingsprognoses Zeeuws-Vlaanderen met werkelijke cijfers, juni 2021.
- Invloed corona op verhuismotieven Zeeland, I&O Research/KAW i.o.v. Provinciale Commissie Wonen Zeeland, mei 2021.
- Omgevingsverordening Zeeland 2018
- Woningbouwplanning Tholen 2020-2029
- Regionale woningmarktafspraken Walcheren 2016-2025, actualisatie 2018
- Woningmarktafspraken Schouwen-Duiveland 2014-2023
- Woningmarktafspraken Zeeuws-Vlaanderen 2016-2025
- Regionale Woningmarktafspraken De Bevelanden 2020 -2030
- Instellingsbesluit PCW <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR63810/1>
- Ministerie van Justitie en veiligheid, Huisvestingtaakstelling vergunninghouders 2020 Bijlage A, overzicht per gemeente
- ABF Research, juli 2021, Publicatie Vooruitzichten bevolking, huishoudens en woningmarkt 2021-2035
- Kamerbrief Regeling Volkshuisvestingsfonds en openstelling loket, Minister van BZK, 12 maart 2021
- Subsidieregeling HELP: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR237410/69>
- <https://www.woningmarktbeleid.nl/>
- <https://www.nu.nl/economie/6121454/particuliere-beleggers-kochten-in-tien-jaar-kwart-huizen-in-grote-steden-op.html>
- <https://www.youtube.com/watch?v=-S5lopCV0Ro&t=460s>

REKENKAMER ZEELAND

- <https://www.aedes.nl/artikelen/financi-n/financi-n-n/johan-conijn-corporaties-hebben-miljarden-extra-nodig.html>
- <https://www.ad.nl/economie/massaontslag-door-faillissementsgolf-bouwsector~ad411d43/>
- <https://www.pbl.nl/modellen/PEARL-Projecting-population-Events-Regional-Level>
- <https://www.abfresearch.nl/producten/prognoses/primos-bevolkingsprognose/>
- <https://www.vhmmakelaars.nl/het-energielabel>
- <https://www.zeeuwsenergieakkoord.nl/>
- <https://www.energiebespaarlening.nl/zeeland/>
- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/technieken-beheer-en-innovatie/nul-op-de-meter>
- <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/>
- <https://www.trouw.nl/economie/zo-kwam-nederland-aan-een-tekort-van-331-000-woningen~b04d8d53/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/29/aanbiedingsbrief-bij-rapportage-verhuurderheffing-2020-en-evaluatie-heffingsverminderingen>
- <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>
- www.waarstaatjegemeente.nl
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wanneer-in-brp-inschrijven>
- www.milieucentraal.nl
- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen>
- <https://energielinq.stroomversnelling.nl/nul-op-de-meter/nom-woningen-in-nederland-2020/>
- <https://www.rvo.nl/actueel/praktijkverhalen/expertteam-woningbouw-ondersteunt-gemeenten-zeeland>
- [https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/rijksdienst-voor-ondernemend-nederland-\(rvo\)/het-expertteam-woningbouw-helpt-ons-plannen.17184999.lynx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/kennispartners/rijksdienst-voor-ondernemend-nederland-(rvo)/het-expertteam-woningbouw-helpt-ons-plannen.17184999.lynx)
- <https://www.samenzeeland.nl/>
- <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/07/09/grond-geld-en-gemeenten>
- https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/de-omgevingsvisie_20160623.pdf
- <https://www.ad.nl/zeeland/zeeland-verkleint-achterstand-van-huisvesting-statushouders-fors~a46b24fe3/>
- <https://planmonitorwonen.nl/planmonitor/>
- <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/interbestuurlijk-programma>
- https://www.zeeland.nl/sites/zi-zeeland/files/mid-term-zeeland_in_stroomversnelling.pdf
- <https://www.zeeland.nl/subsidie-aanvragen/hergebruik-leegstaande-panden-voor-wonen>
- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/06/kamerbrief-over-voortgang-versnelling-woningbouw>
- https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Omgevingsvisie_en_PRV
- https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke_inrichting/Projecten/Omgevingswet/Omgevingsverordening
- <https://www.plancapaciteit.nl/static/Monitor-Woningbouw-2020.pdf>
- <https://www.plancapaciteit.nl/>
- https://www.fryslan.frl/_flysystem/assets/Uitvoeringsagenda%20Wonen.pdf
- https://www.fryslan.frl/_flysystem/media/geconsolideerde-versie-verordening-romte-fryslan-2014-versie-maart-2021.pdf
- https://probeer.fryslan.frl/_flysystem/media/bestuursakkoord-geluk-op-1-2019-2023.pdf
- Omgevingsverordening Provincie Gelderland december 2018
- www.actieplanwonen-gelderland.nl
- <https://www.gelderland.nl/Coalitieakkoord>

REKENKAMER ZEELAND

- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/expertteam-woningbouw/juridische-expertpool-planschade-jep>
- Omgevingsverordening Provincie Zuid-Holland 2019
- <https://www.zuid-holland.nl/actueel/omgevingsbeleid/>
- <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/wonen/>
<https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2018/11/28/multi-level-governance-10-antwoorden-op-de-vraag-hoedan>

Provincie Zeeland

- College GS
 - Gedeputeerde Vd. Velde
- Woonbeleid
 - Senior beleidsmedewerker wonen en demografie
 - Beleidsspecialist stedelijke planologie en wonen
 - Beleidsmedewerker wonen
 - Procesadviseur wonen
 - Procesmanager verduurzaming woningmarkt
- Grondbeleid
 - Beleidsmedewerker strategisch grondverwerving
- Interbestuurlijk en financieel toezicht
 - Vernieuwer van relatiebeheer en plantoetsing
 - Senior Beleidsmedewerker FBT en BO
 - Senior Beleidsmedewerker FBT
- Statengriffie
 - Commissiegriffier Ruimte

Gemeentes

- Schouwen-Duiveland
 - Wethouder Joppe
 - Projectleider Wonen
- Tholen
 - Wethouder Hommel
 - Beleidsmedewerker Wonen
- Goes
 - Beleidsmedewerker wonen en stedelijke vernieuwing
 - Senior projectleider bij de afdeling Stadsontwikkeling, tevens coördinator Samenwerkingsverband De Bevelanden
- Middelburg
 - Wethouder Aalberts
 - Beleidsmedewerker Wonen

Woningcorporaties

- Zeeuwland
 - Directeur
- Woonburg
 - Directeur
- Woongood
 - Directeur
- Woongood Zeeuws-Vlaanderen
 - Directeur Markt
- Bevelanden Wonen
 - Directeur

REKENKAMER ZEELAND

Projectontwikkelaars

- ZeelandWonen
 - Directeur
- AM Vastgoed
 - Directeur

Aannemers

- Fraanje BV
 - Directeur, tevens voorzitter Bouwend Zeeland en regiovoorzitter Bouwen Nederland Zuid
- Bouwbedrijf Boogert
 - Directeur

Organisaties en verbanden

- PCW, Provinciale Commissie Wonen
 - Diverse deelnemers, overheid en particulier
- OZO, Overleg Zeeuwse Overheden
 - Strategisch adviseur
 - Strategisch adviseur
- Grenzeloos Zeeuws-Vlaanderen
 - Diverse deelnemers, overheid en particulier
- HZ Kenniscentrum Zeeuwse Samenleving (Voorheen ZB Planbureau)
 - Teamleider en Senior Onderzoeker
 - Senior Onderzoeker

Andere Provincies

- Gelderland
 - Specialist woonbeleid Team Sterk Bestuur
- Fryslân
 - Senior Beleidsadviseur Wonen
 - Beleidsmedewerker wonen
- Zuid-Holland
 - Coördinator Wonen/plv. manager Bureau Beleid Ruimte, Wonen en Bodem
- Noord-Holland
 - Adviseur en teamcoördinator Wonen

Statencommissie Ruimte

- Dialoogsessie met diverse Staten- en commissieleden