



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Contact:  
K.P. Spannenburg  
070 - 441 80 82  
kp.spannenburg@pzh.nl

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Aan Provinciale Staten

Datum  
22 februari 2017

Ons kenmerk

PZH-2017-581207592

Bijlagen  
1

Onderwerp  
Toelichting belangrijkste wijzigingen binnen het  
beleidsveld wonen met de in werking treding Actualisatie  
2016 VRM

Geachte Statenleden,

In de vergadering van uw Commissie Ruimte en Leefomgeving (R&L) van 18 januari 2017 is bij de behandeling van agendapunt 5.c "Stand van zaken woondossier Zuid-Holland" gesteld dat het goed is nog eenmaal in de breedte te spreken over de mogelijkheden van het instrument regionale woonvisies. Met name in die situaties waarin onderdelen van de regionale woonvisie extra aandacht, analyse of ingrijpen van de provincie vragen. Dit gesprek is geagendeerd voor de vergadering van de Commissie R&L van 8 maart 2017.

Ten behoeve van dit gesprek gaan wij in deze brief in op de, met de inwerkingtreding van de Actualisatie 2016 van de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en de belangrijkste doorgevoerde wijzigingen binnen het beleidsveld wonen. Ook wordt u geïnformeerd over initiatieven die regio's en / of samenwerkende gemeente ontplooiën om tot meer woningbouw te komen. Graag brengen we onder uw aandacht dat deze brief is bedoeld als een niet-uitputtend achtergronddocument.

### *Regionale woonvisies – stapsgewijs kwalitatiever*

In de door provinciale staten in 2014 vastgestelde VRM vormt voor het beleidsveld wonen een regionale woonvisie het belangrijkste sturingsinstrument om te voorzien in de kwalitatieve (woonmilieus en sociaal) en kwantitatieve (aantal) behoefte aan woningen en woonmilieus. Gemeenten stellen ter uitvoering van de VRM op provinciaal verzoek in regionaal verband woonvisies vast. Hierin bepalen gemeenten de gewenste gezamenlijke ontwikkelrichting voor woningbouw en woonkwaliteiten in een regio.

Vanwege de vaststelling van het Programma ruimte in 2014, is aan de regio's verzocht om per juli 2015 een geactualiseerde regionale woonvisie te maken. Over aanvaarding daarvan is eind 2015 een besluit genomen dat ook in de Commissie Ruimte & Leefomgeving is besproken. Gedeputeerde Staten hebben de huidige regionale woonvisies aanvaard tot 1 juli 2017, mits per 1 juli 2016 een monitoring werd opgeleverd. Die monitoring van de regionale woonvisies is in oktober in de Commissie Ruimte & Leefomgeving behandeld. In het

Programma ruimte is vastgelegd dat de provincie aan de regio's vraagt om de regionale woonvisie eens per jaar te monitoren (meest recent: juli 2016) en eens per drie jaar te actualiseren op basis van nieuw woningbehoefteonderzoek.

Aan de regio's is gevraagd om, naar aanleiding van de meest recente bevolkingsprognose en woningbehoefteraming (2016), vóór juli 2017 de regionale woonvisies te actualiseren. Bij deze actualisering zet de provincie samen met gemeenten en regio's daarnaast in op een kwalitatieve doorontwikkeling van de huidige regionale woonvisies. Aan de regio's is ook gevraagd na te denken over een meer integrale uitwerking; bijvoorbeeld in relatie tot de transformatie van kantoren. Dit is echter geen vereiste vanuit de Verordening. In de paragraaf "*Wonen / regionale woonvisies - stapsgewijs integraler*" wordt nader ingegaan op de integralere uitwerking van de woonvisies.

Met de, via de Actualisering 2016 in de VRM doorgevoerde aanpassingen, zal in de nieuwe regionale woonvisies minder dan voorheen de nadruk worden gelegd op de cijfermatige, kwantitatieve benadering en meer nadruk gelegd worden op een kwalitatieve benadering. De woningmarktverkenning en duiding daarvan dient als uitgangspunt voor gesprek. Het is een van de informatiebronnen in de gesprekken over vraag en aanbod in het kader van de regionale woonvisies, ook eventueel aanwezig lokaal en regionaal onderzoek kan worden benut. Zo kan beter worden afgewogen welke plannen van veel toegevoegde waarde zijn, bijvoorbeeld voor transformatie of de uitwerking van de verstedelijkingsstrategie. De Actualisering 2016 van de VRM is op 14 december 2016 vastgesteld door Provinciale Staten en op 12 januari 2017 in werking getreden.

De basis voor de aanvaarding van een regionale woonvisie blijft het doorlopen van de eerste trede van de Ladder voor duurzame verstedelijking: gemeenten geven in regionaal verband een onderbouwing van de woningbehoefte en stemmen daarop woningbouwplannen af. De provincie vraagt in de regionale woonvisies:

1. een realistisch kwalitatief en kwantitatief onderbouwd woningbouwprogramma;
2. een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid;
3. een kader voor de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking in bestemmingsplannen.

In gesprek met de regio's constateren wij dat alle regio's op dit moment – zoals door de provincie op basis van de VRM gevraagd – bezig zijn met het inhoudelijk- en besluitvormingsproces om ons voor 1 juli een geactualiseerde regionale woonvisie te kunnen aanbieden. Daarbij wordt de door de provincie gewenste kwalitatieve doorontwikkeling betrokken. Gezien de proceduretijd voor de besluitvorming in de regio's, zal naar verwachting dit gedeelte beeld van de ontwikkelingsrichting niet volledig verwerkt kunnen zijn voor de actualisering van 1 juli 2017. Komende maanden bepalen we dan ook in overleg met elke regio wat meegenomen kan worden voor 1 juli 2017. We hebben de regio's gevraagd minimaal het bijgestelde woningbouwprogramma en eventuele doorvertaling van trends en andere analyses of beleidskeuzes in de regionale woonvisie per 1 juli 2017 naar ons toe sturen.

#### *Sturing op het sociale segment*

Tot halverwege 2014 stuurde de Provinciale Structuurvisie (PSV) op het op peil houden van de woningvoorraad voor lage inkomens door voor de totale woningbouwproductie als uitgangspunt een aandeel van 30% sociale woningbouw per regio voor te schrijven. Binnen de regio kon dit variëren, afhankelijk van de bestaande voorraad en de vraagontwikkeling.

Sturing via nieuwbouw heeft kwantitatief echter een beperkt bereik. Veranderingen in de bestaande woningvoorraad vinden in hoge mate plaats door andere factoren. Daarom is in de VRM gekozen voor sturing via regionale woonvisies via het element "een passend aanbod voor de doelgroepen van het huurbeleid".

In de (geactualiseerde) regionale woonvisies dient een beschrijving opgenomen te zijn van gemeentelijk en (indien van toepassing) regionaal beleid met betrekking tot de woningvoorraad onder de liberalisatiegrens, waarbij door middel van een concreet programma van maatregelen wordt onderbouwd hoe deze voorraad wordt afgestemd op de omvang van de doelgroepen van het Rijks huurbeleid in de regio.

De focus ligt op strategisch voorraadbeheer (combinatie van nieuwbouw, sloop / nieuwbouw, herstructurering, aankoop / verkoop en huurprijsbeleid), in de wetenschap dat per gemeente en per corporatie de mogelijkheden voor beïnvloeding van de voorraad verschillen. Op deze wijze wordt door de gemeenten afgestemd hoe in de regio met woningbouwplannen én woonbeleid wordt gezorgd voor een passend aanbod 'sociale woningbouw'.

#### *Rollen*

De Woningwet 2015 biedt de spelregels voor sociale huisvesting en geeft de gemeenten een actieve rol. De gemeente kan in haar (lokale) woonvisie of volkshuisvestingsbeleid thema's benoemen waarop de woningcorporatie volgens haar dient te presteren. Woningcorporaties concentreren zich op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. De bijdrage van de woningcorporatie(s) aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid wordt vastgelegd in prestatieafspraken tussen gemeente, bewonersorganisatie en de woningcorporatie. Voor een goede redelijke bijdrage van corporaties is een afstemming van de lokale woonvisie op de visie van regiogemeenten nodig, omdat corporaties veelal in meerdere gemeenten werkzaam zijn.

De provincie heeft via de woningwet 2015 geen rol. Maar via het in de VRM gekozen sturingsinstrument regionale woonvisie wordt de regionale afstemming tussen gemeenten bevorderd. Wel hebben provincies een toezichhoudende rol op grond van de Huisvestingswet (toezicht op realisatie door gemeenten van de (rijks-)taakstelling voor huisvesting van vergunninghouders).

#### *Lokale woonvisie en regionale woonvisie*

In de commissie Ruimte en Leefomgeving van januari jl. rees de vraag in hoeverre de lokale woonvisie van Rotterdam strookt met de huidige regionale woonvisie.

Het Samenwerkingsverband wonen regio Rotterdam heeft op dit moment een aanvaarde regionale woonvisie in de vorm van het in 2014 in de regio afgesproken document 'Dat spreken we af', met een looptijd tot 2020<sup>1</sup>. In samenwerkingsafspraken per subregio is daarin vastgelegd dat elke regiogemeente voorziet in de eigen-behoefte aan huisvesting van de zogenaamde EU-doelgroep<sup>2</sup>. De woonvisie Rotterdam<sup>3</sup> past binnen de huidige regionale

<sup>1</sup><http://raadsinformatie.ridderkerk.nl/document.php?m=36&fileid=19147&f=8112236f67d8a8dffe530a23256be77e&attachment=0&a=562>

<sup>2</sup> Huishoudens met een inkomen tot € 34.678 (in 2014) en momenteel € 36.165 (in 2017). NB: dit is een grotere doelgroep dan de huurtoeslaggerechtigden (rijks huurtoeslagbeleid): eenpersoonshuishoudens met een inkomen tot € 21.600 en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot maximaal € 29.400 (2014).

<sup>3</sup> De in de Rotterdamse woonvisie genoemde afname van 20.000 woningen betreft tot 2030 een afname van goedkope woningen (corporatiewoningen met een huur tot € 629 / woningen met een WOZ waarde t/m € 122.000). Goedkoop en bijbehorende doelgroep is een deel van het segment 'sociaal' als gedefinieerd in de regio. Sociaal in de regio: corporatiewoningen met een huurprijs tm € 710,-/ woningen met een WOZ-waarde tot

afspraken. Rotterdam voorziet en blijft voorzien in de eigen huisvestingsbehoefte van de EU-doelgroep. Buurgemeenten hebben in de zienswijzen op de lokale woonvisie van de gemeente Rotterdam aangegeven dat zij zien dat Rotterdam zich houdt aan de kaders van de regionale woonvisie.

Ook Rotterdam en de andere regiogemeenten werken, zoals door ons gevraagd, op dit moment aan een actualisering van de regionale woonvisie. Het samenwerkingsverband wonen regio Rotterdam heeft ons laten weten dat het op dit moment analyses van de huidige stand van zaken maakt en monitort de consequenties daarvan op onder andere de afspraken over sociale voorraad tot 2020. Het samenwerkingsverband liet ons al eerder weten dat de gemeenten in de regio Rotterdam voornemens zijn de regionale woonvisie te vernieuwen en daarmee samenhangend nieuwe woningmarktafspraken te maken.

#### *Ruimtelijk instrumentarium*

Hieronder wordt het ruimtelijk instrumentarium op hoofdlijnen beschreven. Voordat een besluit kan worden genomen over de inzet van instrumenten, dient een juridische onderbouwing plaats te vinden.

Wet- en regelgeving voor wonen is met name gericht op sturing door gemeenten. De VRM bevordert via het instrument regionale woonvisie de regionale afstemming daarbij en biedt een voordeel. Op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) van het rijk en de provinciale Verordening ruimte moet voor een stedelijke ontwikkeling de Ladder voor duurzame verstedelijking worden doorlopen. Dit moet worden onderbouwd in de toelichting bij het bestemmingsplan. De eerste trede van de Ladder houdt in dat wordt aangetoond dat er een behoefte is die zonodig regionaal wordt afgestemd. Een aanvaarde regionale woonvisie voorziet voor meerdere plannen tegelijk in deze onderbouwing.

Bij het ontbreken van een door GS aanvaarde regionale woonvisie is in het stelsel van de VRM voorzien in een terugvaloptie. Dan beoordeelt de provincie per nieuw bestemmingsplan of de eerste trede van de Ladder is doorlopen.

Op dit moment hebben wij geen juridisch instrument, ofwel vanuit de verordening ofwel vanuit de wetgever, om in te grijpen, behalve het niet aanvaarden van de gehele regionale woonvisie. Nadeel hiervan is dat ook alle goede onderdelen van de regionale woonvisie vertraging oplopen in proceduretijd.

De sturingsfilosofie van de Wet ruimtelijke ordening is om de ruimtelijke normstelling te laten plaatsvinden op het niveau van het meest geschikte overheidsorgaan. De ruimtelijke problematiek of het schaalniveau van de opgave kan maken dat de provincie het meest geschikte bestuursorgaan is voor de normstelling. Hiervoor geeft de Wro de provincie de beschikking over het volgende instrumentarium:

---

€ 140.000. De Rotterdamse afname tot het jaar 2030 van (20.000) goedkope woningen gaat om -15.000 sloop van goedkope woningen (waarvan 4.000 particuliere woningen), + 5000 nieuwbouw in het goedkope segment (herhuisvesting, studenten, ouderen) en -10.000 door huurverhoging (waarvan er 6.000 goedkope woningen daarna nog in het sociale segment blijven).

- Provinciale structuurvisie;
- Provinciale verordening;
- Reactieve aanwijzing, zienswijze en beroep;
- Proactieve aanwijzing;
- Provinciaal inpassingsplan (PIP);
- Voorbereidingsbesluit.

De structuurvisie is zelfbindend en benoemt het provinciaal belang. Indien een bestemmingsplan strijdig is met de structuurvisie of de verordening kunnen GS - na voorafgaande zienswijze - een reactieve aanwijzing geven of beroep aantekenen op het vaststellingsbesluit.

De Verordening ruimte bevat regels aangaande de inhoud van bestemmingsplannen. Gemeenten moeten hun bestemmingsplannen binnen de in de verordening gestelde termijn in overeenstemming brengen met de verordening. Het is mogelijk in de verordening ook rechtstreeks werkende regels op te nemen, die van toepassing zijn zolang het bestemmingsplan nog niet is aangepast door de gemeente. De Verordening ruimte 2014 bevat alleen regels over bestemmingsplannen en geen rechtstreeks werkende regels. Niet alle onderwerpen lenen zich voor het opnemen van regels in de verordening. In het algemeen moet het gaan om onderwerpen met heldere criteria, weinig gemeentelijke beleidsvrijheid en een zwaarwegend provinciaal belang.

Het instrument van de proactieve aanwijzing houdt in dat GS een gemeenteraad opdragen om binnen bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen conform gegeven voorschriften. Er moet een provinciaal belang zijn en het moet vanuit het belang van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk zijn. Er staat geen sanctie op het niet nakomen van een proactieve aanwijzing.

Een inpassingsplan is feitelijk een door PS vast te stellen bestemmingsplan. Voordat overgegaan kan worden tot het maken van een inpassingsplan moet duidelijk zijn hoe het provinciaal belang gediend is met het opstellen hiervan.

Vooruitlopend op het vaststellen van een verordening of een inpassingsplan, of bij het geven van een proactieve aanwijzing, kunnen PS (vooruitlopend op verordening of inpassingsplan) of GS (gelijktijdig met proactieve aanwijzing) een voorbereidingsbesluit nemen. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee bouw- en aanlegactiviteiten kunnen worden geweerd die nog op grond van het geldende bestemmingsplan mogelijk zijn. In het voorbereidingsbesluit kunnen eveneens bepalingen worden opgenomen over het gebruik van gronden of de sloop van bouwwerken.

Het inzetten van verordening, proactieve aanwijzing of inpassingsplan (eventueel met voorbereidingsbesluit) voor het voorschrijven van een bepaald woonmilieu op een bepaalde locatie, sluit niet aan op het beleid en de sturingsfilosofie zoals verwoord in het collegeakkoord, een provincie die met uitgestoken hand samenwerkt aan praktische oplossingen en de Wro (ruimtelijke normstelling laten plaatsvinden op het niveau van het meest geschikte overheidsorgaan). In de VRM is door PS als provinciaal belang benoemd het voorzien in de maatschappelijke vraag naar woningen, waarbij ruimte wordt gelaten voor regionaal maatwerk. Daarnaast is het de vraag hoe effectief bijvoorbeeld het opleggen van een verplicht aandeel sociale woningbouw in bestemmingsplannen zou zijn. De totale

sociale voorraad bestaat voor een beperkt deel uit nieuwbouw. Sloop / nieuwbouw, omzetting en dergelijke is vaak mogelijk binnen bestaande plankaders. Ook is het toetsen van bestemmingsplannen op het aandeel sociaal niet eenvoudig; doorgaans wordt in de bestemming niet aangegeven welk woningtype gerealiseerd gaat worden. Het toetsen van de plannen zal ook extra mankracht kosten.

#### *Wonen / regionale woonvisies - stapsgewijs integraler*

In de Actualisering van de VRM is, mede ingegeven door de Omgevingswet, verder ingezet op het integraler maken van het woonbeleid. Hierbij richt de inzet zich op het realiseren van de vraag naar stedelijk wonen. Gevoed door een omslag naar een kenniseconomie waarvoor het stedelijke milieu een belangrijke succesfactor is, is er sprake van een periode van grote aantrekkingskracht van steden. Met het toevoegen van nieuwe woon- en werkmilieus op de juiste plek en met de juiste kwaliteit kan een attractief en concurrerend internationaal woon- en vestigingsklimaat in de Zuidelijke Randstad gerealiseerd worden en kan agglomeratiekracht versterkt worden.

In de Zuidelijke Randstad is een achterstand ontstaan in de realisatie van woningbouw in stedelijke gebieden. Enerzijds door het uitfasen van plannen tijdens de economische crisis en de toenemende vraag naar stedelijke woningen nu en anderzijds door belemmeringen in regelgeving en marktfalen bij herstructurering en transformatie. In dit besef hebben de partners in de Zuidelijke Randstad recentelijk een Verstedelijkingsagenda met uitvoeringsprogramma opgesteld om de uitdaging aan te gaan en de trek naar de stad te faciliteren. Deze is afgelopen november bij de Commissie Ruimte & Leefomgeving geagendeerd en in januari jl. behandeld. De verstedelijkingsagenda is de actualisatie van de verstedelijkingsstrategie Zuidvleugel die destijds is opgenomen in de PSV en als zodanig ook is vertaald in de VRM. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgangspunten van de rode draden van de VRM: 'beter te benutten wat er is', en 'het vergroten van de agglomeratiekracht'. Concreet zijn dit bijvoorbeeld de relatie van bouwen bij Hoogwaardig Openbaar Vervoer (Stedenbaan concept), uitgaan van vraag en aanbod in balans en de inzet om ruimte te bieden voor functiemenging.

In de **bijlage** treft u een overzicht van woningbouwplannen (tot 2025) op basis van de regionale woonvisies (monitoring 2016). Intussen zijn er ook al verschillende initiatieven ontstaan om de stedelijke tekorten op te vangen. De versnelling van plancapaciteit zit vooral in het goed samenwerken tussen decentrale overheden onderling en tussen gemeenten en marktpartijen en corporaties. Alleen in 2015 heeft dat al een versnelling gebracht en zijn er zo'n 6.000 woningen naar voren gehaald in de planning. Daarnaast zijn wij met elkaar in gesprek over verschillende initiatieven die extra plancapaciteit opleveren; een paar voorbeelden waarover wij in gesprek zijn over de mogelijkheden hiervan zijn 4.000 woningen extra tot 2030 in de samenwerking van 10 gemeenten in de omgeving van Leiden (Hart van Holland), en mogelijk 45.000 extra woningen in de 5 gemeenten rond de NS-lijn tussen Rotterdam en Den Haag en extra initiatieven van gemeenten als Zoetermeer en samenwerkende gemeenten in de Hoeksche Waard.



De provincie neemt, net als alle partners, bepaalde acties uit het uitvoeringsprogramma op zich. Daarnaast is een meer integrale inzet op verstedelijking de inzet in de opmaat naar het provinciale omgevingsbeleid.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

plv. voorzitter,

drs. J.H. de Baas

drs. R.A.M. van der Sande

*Bijlage (2): Inzicht in woningbouw op basis van de regionale woonvisies 2016 (tot 2025)*