



Woningbouwopgave

Noord-Brabant

Rapport van bevindingen
Maart 2025

Inhoudsopgave

1	Problemen op de woningmarkt.....	4
1.1	Aanleiding onderzoek: situatie rond wonen urgent.....	4
1.2	Ook in Noord-Brabant situatie rond wonen urgent.....	6
1.3	Provinciale rol bij de woningbouwopgave.....	7
1.3.1	Provincie heeft vooral ruimtelijke en coördinerende rol.....	9
1.3.2	Samenwerking en taken andere partijen.....	9
1.3.3	Belangrijkere rol provincie beoogd met nieuw wetsvoorstel.....	11
2	Provinciale doelen en afspraken wonen.....	13
2.1	Verschillende naast elkaar bestaande afspraken en doelen.....	13
2.1.1	Afspraken en doelen sluiten op hoofdlijnen op elkaar aan.....	13
2.1.2	Doelen en afspraken op hoofdlijnen.....	15
2.1.3	Verschillen in periodes en kwantitatieve doelen (aantallen) bemoeilijkt overzicht.....	20
2.2	Doelen gebaseerd op (onder andere) demografische prognoses.....	24
2.2.1	Afspraken en doelen onderbouwd met demografische ramingen.....	24
2.3	Gevoeligheden in ten grondslag liggende prognoses niet inzichtelijk.....	25
2.4	Randvoorwaarden benoemd bij doelen en afspraken.....	26
2.4.1	Bij afspraken rekening gehouden met aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen.....	26
2.4.2	Provincie benoemt randvoorwaarden niet overal consequent.....	27
2.5	Provincie kiest in beleid voor integrale benadering.....	28
3	Stand van zaken realisatie doelen en afspraken wonen.....	29
3.1	Aanvulling monitoring woningbouwdoelen/afspraken nodig.....	29
3.1.1	Niet voor alle doelen/afspraken worden realisatie en lange termijn trends gemonitord.....	29
3.1.2	Provinciale monitor behoeft aanpassing / aanvulling voor voorziene landelijke monitor.....	29
3.1.3	Provincie faciliteert gemeenten bij monitor.....	30
3.2	Kwantitatieve doelen erg ambitieus.....	31
3.2.1	Groei woningvoorraad 2022 en 2023: redelijk in lijn met ambities.....	31
3.2.2	Halen doelen onder druk door nog onvoldoende invulling randvoorwaarden.....	33
3.2.3	Herijking: gevolgen voor/van beoogde aantallen onduidelijk.....	34
3.2.4	Minimaal 2/3 via binnenstedelijke inbreiding op koers.....	35
3.2.5	Inzicht in betaalbaarheid en verduurzaming van woningen blijft achter.....	37
3.2.6	Discussie over benodigde plancapaciteit.....	37
3.2.7	Bouwindicator: optimistische interpretatie van realisatie.....	42
4	Belemmeringen en mogelijke oplossingen.....	44
4.1	Zoveel partijen, zoveel belemmeringen.....	44
4.2	Belemmeringen in alle fasen van het woningbouwproces.....	46
4.2.1	Schaarste aan en beperkte grip op locaties.....	46
4.2.2	Onvoldoende financiële middelen voor onrendabele toppen.....	50
4.2.3	Gemiddeld lange procedures.....	54
4.2.4	Wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving.....	60
4.2.5	Tekort aan personele capaciteit.....	62
4.2.6	Overige belemmeringen.....	65
4.2.7	Weging.....	66

4.3	Provincie heeft beeld van belangrijkste belemmeringen doelrealisatie	67
5	Invulling provinciale rol in de praktijk	69
5.1	Provinciale instrumenten om de woningbouwopgave te realiseren	69
5.2	Inzet van ruimtelijke instrumenten afgestemd op samenwerking en beleid.....	70
5.2.1	Ruimtelijk beleid focust op inbreiding, buitenstedelijk bouwen alleen onder voorwaarden	72
5.2.2	Gemeenten bepalen concrete woningbouwlocaties	73
5.2.3	Provincie kiest vooral voor overleg, harde ruimtelijke instrumenten weinig nodig geacht.....	77
5.3	Provincie kiest in coördinerende rol (nog) voor zachte sturing op afspraken	79
5.3.1	Veel overleggen rondom regionale woondeals, twijfel over doelmatigheid daarvan.....	79
5.3.2	In toekomst mogelijk stevigere sturing van de provincie	81
5.4	Provincie zet ruim in op ondersteuning en stimulering	82
5.4.1	Provincie draagt bij aan kennis(deling)	82
5.4.2	Provincie zet verschillende financiële instrumenten in	84
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek	89
	Bijlage 2 Geanalyseerde documenten	92
	Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners	94
	Bijlage 4 Samenhang en nadere toelichting beleid/afspraken	95
	Bijlage 5 Provinciale instrumenten i.k.v. ruimtelijk beleid	99

1 Problemen op de woningmarkt

1.1 Aanleiding onderzoek: situatie rond wonen urgent

Wonen wordt gezien als een basisbehoefte. Het is een maatschappelijk belangrijk thema, dat de laatste jaren (weer) volop en breed in de belangstelling staat. Nederlanders maken zich druk over de situatie op de woningmarkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een peiling uit augustus 2023 waar op de vraag over welke onderwerpen de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 vooral zouden moeten gaan, de woningmarkt het meest gegeven antwoord was (45% van de respondenten).¹ Binnen de politiek en bij overheden wordt de urgentie rondom het onderwerp wonen gedeeld en staat het hoog op de agenda. Zo was 'zorgen voor een woning voor iedereen' één van de prioriteiten in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV. De bouwambities die daaruit volgden, zijn in 2022 door het vorige kabinet vertaald naar het landelijk Programma Woningbouw. Deze bouwambities zijn vervolgens omarmd door de provincies (zie verder paragraaf 1.2). Uitgaande van de afspraken die de provincie Noord-Brabant met het vorige kabinet heeft gemaakt, heeft de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar het ingezette beleid door de provincie. Ook voor het nieuwe kabinet behoort wonen en huisvesting wederom tot één van de hoogste prioriteiten.² In het hoofdlijnenakkoord staat dat de ambitie groot is voor het beschikbaar zijn van voldoende woningen; het huidige kabinet-Schoof wil een grote impuls geven aan woningbouw.

De woningmarkt staat in de belangstelling omdat deze onder druk staat. Er zijn momenteel verschillende problemen en uitdagingen³; er wordt zelfs gesproken van een woning- / huisvestingscrisis:

- Er is een woningtekort. In juli 2024 werd het tekort op 401.000 woningen geschat, wat gelijk staat aan 4,9% van het huidige aantal woningen in Nederland. Het woningtekort is de afgelopen jaren sterk toegenomen (met een tijdelijke daling in coronatijd, zie figuur 1.2) en zal de komende jaren naar verwachting blijven toenemen. Hoewel er regionale verschillen zijn, is momenteel in geen enkele regio in Nederland meer sprake van een overschot.
- Hoge huizenprijzen. Voor starters en mensen met een laag- of middeninkomen is het door de hoge huizenprijzen moeilijk om een woning te kopen. Deze worden mede veroorzaakt door bijvoorbeeld het prijsopdrijvende effect van het vele financieel kapitaal⁴ dat beschikbaar is voor een beperkt aantal beschikbare woningen en lange tijd gunstige rente(ontwikkelingen).
- Sociale huurwoningen hebben lange wachtlijsten en private huurwoningen zijn schaars en vaak duur.

¹ I&O Research. 26 augustus 2023.

<https://www.ipsos-publiek.nl/wp-content/uploads/2023/08/io-zetelpeiling-augustus-2023.pdf>.

² HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van Coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024.

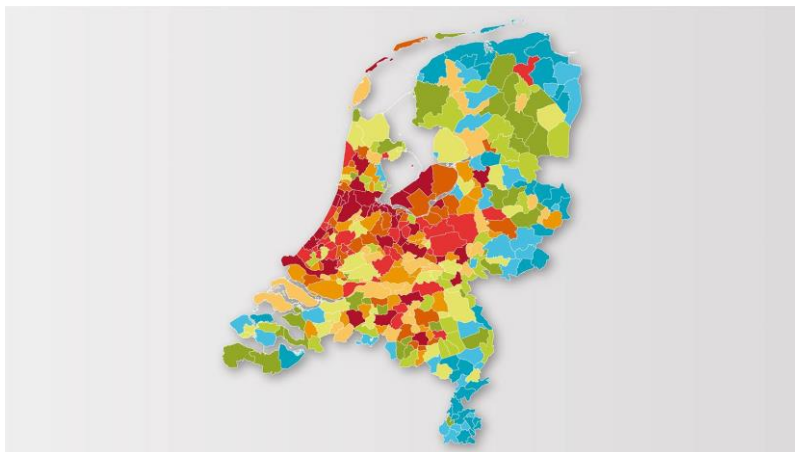
³ <https://www.dnb.nl/actuele-economische-vraagstukken/woningmarkt/>, <https://nos.nl/collectie/13960/artikel/2497415-schreeuwend-tekort-aan-woningen-en-hoge-huizenprijzen-hoe-is-het-zo-gekomen> (11 november 2023) en op basis van evaluatie woningtekort door ABF Research (12 juli 2024) i.o.v. de Rijksoverheid, <https://nos.nl/artikel/2528531-woningtekort-weer-opgelopen-ruim-400-000-huishoudens-zoeken-eigen-plek> (12 juli 2024) en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuwbouw-moet-opgekrak-tot-bijna-200000-jaar> (12 juli 2024).

Uit een enquête van Vereniging Eigen Huis blijkt de top 5 woonzorgen te bestaan uit: de stijgende huizenprijzen, het tekort aan woningen, hogere belastingen voor huiseigenaren, stijgende erfbelasting en hogere energielasten (Eigen Huis Magazine, oktober/november 2024).

⁴ Denk aan startersleningen. Economisch Statistische Berichten, nummer 48095, 19 mei 2022, jaargang 107, Regie op Wonen.

Onderstaande figuur geeft via de zogenoemde hittekaart een landelijk beeld van de druk op de koopwoningmarkt begin 2024.⁵ Een hoge score (donkerrode kleur) op de hittekaart kenmerkt zich door hoge prijzen en/of veel woningverkopten, maar ook een sterke (verwachte) huishoudensgroei. De relatieve woningdruk nam het meest toe in de regio rondom Deventer en in het noordwesten van Brabant.

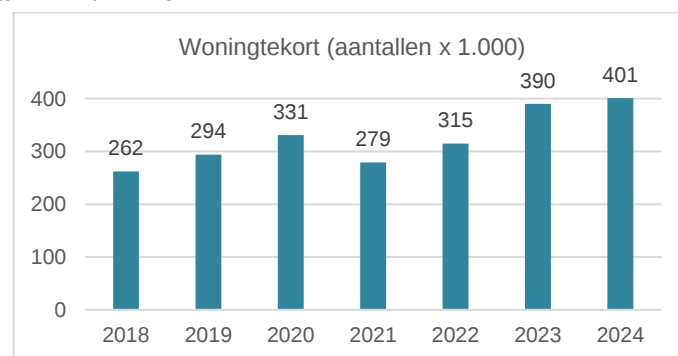
Figuur 1.1 Hittekaart Woningmarkt 2024 Score van laagste naar hoogste: 
Op basis van het aantal woningtransacties en de gemiddelde koopsom in 2023 en de huishoudensprognose tot 2032



Bron: BPD | Bouwfonds Gebiedsontwikkeling, maart 2024

In figuur 1.2 wordt de ontwikkeling van het woningtekort in de afgelopen jaren weergegeven. Bij deze aantallen geldt dat de daadwerkelijke woningbehoefte en woningtekort kunnen afwijken van deze geraamde aantallen. Het in kaart brengen ('inschatten') van de woningbehoefte en de ramingen voor het woningtekort zijn met onzekerheden omgeven, zoals geldt voor alle ramingen.⁶

Figuur 1.2 Ontwikkeling (geschatte) woningtekort Nederland, 2018-2024



Bron: ABF Research (12 juli 2024). Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer⁷

⁵ <https://www.bpd.nl/actueel/persberichten/hittekaart-woningmarkt-2024/> (maart 2024).

⁶ Bij ramingen wordt vaak op basis van bepaalde gegevens, bijvoorbeeld historische/ervaringsgegevens, en aannames/veronderstellingen over (toekomstige) ontwikkelingen een uitspraak gedaan over vermoedelijke (toekomstige) aantallen en/of ontwikkelingen. Door onder andere onverwachte gebeurtenissen en veronderstellingen die niet bewaarheid worden, kunnen de daadwerkelijke aantallen (soms flink) afwijken van de geraamde aantallen.

⁷ O.b.v. <https://nos.nl/artikel/2528531-woningtekort-weer-opgelopen-ruim-400-000-huishoudens-zoeken-eigen-plek>, 12 juli 2024.

Bovenop de eerder genoemde problemen op de woningmarkt, geldt bijvoorbeeld ook dat recent verschillende berichten erop wijzen dat het realiseren van nieuwe woningen in de praktijk nog (steeds) erg moeizaam verloopt. Zo is er al meerdere kwartalen op rij een daling van het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen.⁸ Ook vergunningverlening rond de transformatie van bestaande woningen (zoals splitsing) blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig te verlopen. In 2023 werden bruto ruim 88.000 nieuwe woningen gerealiseerd, terwijl er uitgaande van het streven van het Rijk ruim 100.000 woningen bij hadden moeten komen.⁹ En begin 2024 leek de woningbouw tot wel 50% terug te gaan vallen, door onder andere stijgende rente en bouwkosten en eisen in verband met betaalbaarheid.¹⁰ Ook bijvoorbeeld juridische procedures kunnen het beschikbaar komen van bouwlocaties vertragen of zelfs tegenhouden. Zie verder hoofdstuk 4.

1.2 Ook in Noord-Brabant situatie rond wonen urgent

In 2022/2023 hebben alle provincies, samen met verschillende andere betrokken partijen op het gebied van wonen, afspraken gemaakt met het Rijk. In zogeheten woondeals is vastgelegd hoeveel woningen er per regio moeten worden gerealiseerd. De afspraken omvatten ruim 900.000 nieuwe woningen voor Nederland als geheel, te bouwen in de periode 2022 tot en met 2030. Twee op de drie nieuwe huizen moet vallen in de categorie betaalbaar. Met de provinciale woningbouwafspraken omarmen de provincies de bouwambities van het vorige kabinet, die ook zijn vastgelegd in het Programma Woningbouw. In 2023 is deze woningbouwopgave verhoogd naar 981.000 woningen.¹¹ Verder was het de bedoeling dat de woondeals eind 2024 cijfermatig zouden worden herijkt.

Kijkend naar de provincie Noord-Brabant geldt dat de totale woningbouwopgave groot is (zie figuur 1.3 voor de verschillen in woningtekorten in Nederland). Zoals vastgelegd in de Brabantse regionale woondeals (maart 2023) is het doel om in de provincie Noord-Brabant in de periode 2022 tot en met 2030 ruim 130.000 woningen te bouwen. Zie verder hoofdstuk 2.

⁸ <https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5402121/bouw-bouwvergunningen-nieuwbouw-woningen-huizen> (okt. 2024) en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuwbouw-moet-opgekrikt-tot-bijna-200000-jaar> (juli 2024).

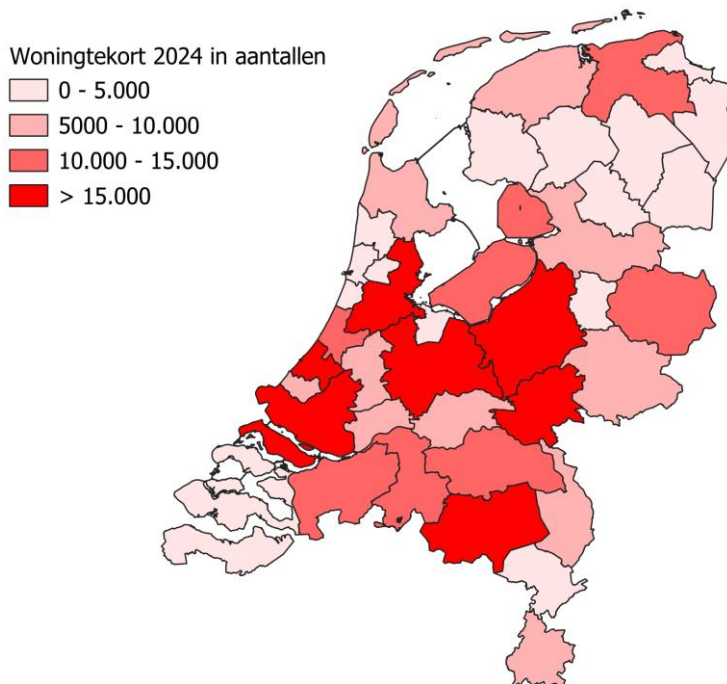
⁹ Het Rijk streeft naar een woningtekort van 2%. Het idee is dat bij dat percentage de woningmarkt niet meer overspannen is. Een woningtekort van 0% kan kwalijke gevolgen hebben (zoals regionale overschotten, leegstand, verloedering en mogelijke daling van waarden woningen). Bron: NOS, 12 juli 2024 (zie link voetnoot 3). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, juni 2024 (rekening houdend met sloop ± 79.000 woningen). Het CBS meldde begin december 2024 dat de woningvoorraad in 2023 met 79.000 huizen is gegroeid en dat dat een aanzienlijk lager aantal was dan in 2022 (99.000) en 2021 (97.500).

¹⁰ <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10513351/rampjaar-woningbouw-likt-aanstaande> en

<https://www.iajo.com/kompas/erwin-van-der-krabben-woningbouw-vraagt-onorthodoxe-maatregelen/>.

¹¹ <https://datawonen.nl/programma-woningbouw.aspx>.

Figuur 1.3 Woningtekort Nederland 2024 per COROP-regio¹²



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op gegevens van Primos Woningvoorraad - 2024 - COROP-gebieden.

De rekenkamer acht een onderzoek naar wonen van belang, omdat het een maatschappelijk zeer relevant thema is dat wordt geconfronteerd met grote uitdagingen en veel ontwikkelingen. Wat zijn de doelen en afspraken van de provincie Noord-Brabant met betrekking tot de woningbouwopgave? Wat zijn de (beïnvloedings)mogelijkheden van de provincie bij deze opgave? Maakt ze effectief gebruik van deze mogelijkheden om de doelen en afspraken te realiseren en welke belemmeringen spelen een rol bij de realisatie? In de volgende hoofdstukken beantwoorden we deze vragen, met als doel Provinciale Staten (PS) hier inzicht in te geven. In bijlage 1 wordt een toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek.

1.3 Provinciale rol bij de woningbouwopgave

In de Nederlandse Grondwet is bepaald dat het bevorderen van voldoende woongelegenheid 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.¹³ Dit betekent dat de overheid een inspanningsverplichting heeft tot het voeren van goed beleid, maar dat voldoende woongelegenheid geen hard criterium is. Met andere woorden, het artikel in de Grondwet betekent niet dat burgers recht hebben op een woning.¹⁴

¹² De COROP-indeling, ontwikkeld rond 1970 door de Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma, verdeelt Nederland in 40 functionele arbeidsmarktregio's voor statistisch onderzoek, met respect voor provinciegrenzen.

¹³ Artikel 22 lid 2.

¹⁴ <https://www.jsvu.nl/nl/juncto/artikelen/2021-12-23-de-zorgplicht-uit-artikel-22-van-de-grondwet>.

Bij de zorg voor voldoende woongelegenheden zijn de verschillende overheden (Rijk, provincies en gemeenten) en andere bij dit thema betrokken partijen gezamenlijk aan zet en hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze gezamenlijkheid betekent dat de betrokken partijen van elkaar afhankelijk zijn in het maken en realiseren van plannen. Goede afstemming en samenwerking is dan ook noodzakelijk. De betrokkenheid van de vele partijen maakt het krijgen van een overzicht van wie welke rol heeft voor niet direct betrokkenen lastig.

Nederland kent een stelsel waarbij het volkshuisvestingsbeleid sterk wordt bepaald door lokale keuzes. In eerste aanleg is het de taak van de gemeenten om de bouw ruimtelijk mogelijk te maken in omgevingsplannen.¹⁵ In het omgevingsplan is vastgelegd waar woningen op bepaalde locaties zijn toegestaan en aan welke regels te bouwen woningen moeten voldoen. Hoewel dit een taak van gemeenten is, kunnen het Rijk en de provincies hier (bijvoorbeeld door regelgeving) wel op sturen. Verder hebben provincies vooral een regie/coördinerende rol (op bovengemeentelijk en provinciaal niveau). Voor de daadwerkelijke bouw van woningen is de overheid vooral afhankelijk van andere partijen. Het zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars/marktpartijen, beleggers en particulieren/zelfbouwers die samen met bouwbedrijven de plannen uitvoeren en (nieuwe) woningen bouwen of transformeren. In onderstaande figuur wordt op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de belangrijkste partijen en hun rol bij de woningbouwopgave.

Figuur 1.4 Op hoofdlijnen overzicht verschillende partijen bij wonen



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van documentanalyse. * RO = ruimtelijke ordening

In de onderstaande paragrafen wordt verder ingegaan op de vastgelegde verantwoordelijkheden van verschillende partijen bij de woningbouwopgave.

¹⁵ Woningwet en Omgevingswet.

1.3.1 Provincie heeft vooral ruimtelijke en coördinerende rol

Provincies dragen de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening op provinciaal niveau. Hiermee kan de provincie de contouren vastleggen van waar wel of niet gebouwd mag worden. Zo kan de provincie bijvoorbeeld vastleggen waar het accent ligt op natuur, op landbouw of wat verstaan wordt onder het stedelijke gebied. Ook draagt de provincie zorg voor de bevordering en ondersteuning van stedelijke vernieuwing. Daarnaast hebben provincies een (gebiedsgerichte) coördinerende rol bij de uitoefening van taken door gemeenten.¹⁶ Vanuit deze rol heeft de provincie de coördinatie van de (ruimtelijke) doorvertaling van de provinciale woningbouwopgave in regionaal verband met de gemeenten; de regionale woondeals. De provincie vervult daarmee een coördinerende en sturende rol bij de woningbouwopgave, waarbij zij samenwerkt met gemeenten, het Rijk en andere belanghebbenden. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel 'Versterking regie volkshuisvesting' dat nog door de Tweede en Eerste Kamer moet.¹⁷ Hiermee wordt onder andere beoogd de provincie meer regie te geven (zie paragraaf 5.3.2). De rekenkamer ziet dit als een versterking/aanscherping van de coördinerende en sturende rol ten aanzien van de woningbouw.

De provincie heeft verschillende 'harde' instrumenten waarmee ze direct kan sturen op wonen: stellen van kaders/regels via haar ruimtelijk beleid (zie bijlage 5). Daarnaast heeft ze verschillende andere instrumenten die ze kan inzetten, zoals (bestuurlijke) afspraken maken, inbreng financiële middelen, capaciteit en kennis en faciliteren van overleg tussen partijen.

1.3.2 Samenwerking en taken andere partijen

Naast provincies hebben ook het Rijk, gemeenten en woningcorporaties wettelijke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van wonen (zie figuur 1.4).¹⁸ In deze paragraaf worden de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van deze partijen beschreven. De paragraaf wordt afgesloten met de partijen die woningbouwplannen uitvoeren.

Rijk verantwoordelijk voor (realisatie) nationaal beleid, regelgeving en ondersteuning

Het Rijk voert de regie over verdeling van rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van wonen en is verantwoordelijk voor nationaal beleid en regelgeving. Daarbij zijn drie pijlers te onderscheiden:

- Regulering
 - bijvoorbeeld de Woningwet (regelgeving voor de sociale huursector), de Huisvestingswet (regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en samenstelling van de woningvoorraad) en de Omgevingswet.

¹⁶ Omgevingswet, artikel 2.18.

¹⁷ Stand van zaken 16 december 2024. Het betreft de wijziging van de Omgevingswet, de Woningwet, de Huisvestingswet 2014 en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. Met name de wijzigingen van de Omgevingswet en de Huisvestingswet 2014 zijn relevant voor de provincie.

¹⁸ Ook waterschappen spelen een rol in de planvorming voor woningbouw. Gemeenten moeten bij het opstellen van een omgevingsplan rekening houden met de gevolgen voor watersystemen en daarbij het waterbelang zorgvuldig meewegen. Waterschappen dienen hierbij betrokken te worden. Daarnaast kunnen waterschappen regels stellen voor activiteiten die impact hebben op het watersysteem, zoals klimaatbestendig bouwen of een vergunningsplicht voor bebouwing nabij waterkeringen.

- Belasting
 - bijvoorbeeld BTW, eigenwoningforfait, overdrachtsbelasting en verhuurdersheffing.
- Stimulering
 - bijvoorbeeld huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek en subsidiemaatregelen.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is ook verantwoordelijk voor de realisatie van de nationale opgave, waaraan invulling wordt gegeven door middel van de bestuurlijke woningbouwafspraken met de provincies die vervolgens zijn doorvertaald in regionale woondeals. Het Rijk dient daarbij te zorgen voor ondersteuning van de uitvoering van de opgave via de inzet van (financiële) instrumenten.¹⁹ Mede door de ontstane woningcrisis zien we vanuit het Rijk (steeds) meer aandacht voor wonen.

Gemeenten dienen te voorzien in woningbehoefte; bouw ruimtelijk mogelijk maken

Gemeenten zijn als eerste bestuursorgaan verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving. Gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering en de uitvoering van woningbouwprogramma's. Zij hebben dus een voorname rol als het gaat om woonbeleid. De ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving leggen gemeenten vast in hun omgevingsvisie. Daarnaast stellen gemeenten een woonvisie vast, waarin het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor de komende jaren is vastgelegd.

Een belangrijke taak van de gemeenten is het vaststellen van het omgevingsplan.²⁰ Het omgevingsplan bevat algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Uit de bouw- en gebruiksregels van het omgevingsplan blijkt of een woning op een bepaalde locatie is toegestaan. Ook kunnen gemeenten regels stellen waaraan de te bouwen woningen moeten voldoen. De ruimtelijke bouwregels regelen bijvoorbeeld bouwhoogte, oppervlakte, het type bewoning, geluidswaarden etc. Daarnaast is het omgevingsplan een instrument voor gemeenten om te kunnen sturen op de betaalbaarheid van woningen door bijvoorbeeld regels te stellen over de prijssegmentering van woningbouw en de termijn van instandhouding van deze woningen.

Gemeenten kunnen ook een huisvestingsverordening opstellen en daarmee sturen op de woonruimteverdeling. In deze verordening kunnen gemeenten namelijk woonruimte aanwijzen waarvoor een huisvestingsvergunning moet worden aangevraagd. Met een huisvestingsverordening kunnen gemeenten bijvoorbeeld de mate van urgentie van woningzoekenden bepalen en regels voor de splitsing van woonruimten en (tijdelijke) verhuur vastleggen. Bij het vaststellen van een huisvestingsverordening moet een gemeente Gedeputeerde Staten (GS) om advies vragen. De provincie kan vanuit haar coördinerende rol aanbevelingen doen. Overeenkomstig artikel 3 van de Huisvestingswet kunnen GS daarnaast - op verzoek van één of meer gemeenten - een woningmarktregio aanwijzen. Door middel van een gemeenschappelijke regeling kan dan door de betrokken gemeente(n) één huisvestingsverordening voor deze regio worden vastgesteld.

¹⁹ Rollen en verantwoordelijkheden van de woondeals.

²⁰ De voormalige bestemmingsplannen (voor ingang van de Omgevingswet).

Een andere taak van gemeenten is om jaarlijks prestatieafspraken te maken met woningcorporaties. Dit komt in de volgende paragraaf aan bod.

Woningcorporaties verantwoordelijk voor bouw sociale huur

Woningcorporaties moeten zorgen voor huurwoningen voor mensen met lagere inkomens (sociale huur). Op basis van de Woningwet wordt van woningcorporaties verlangd dat zij naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Gemeenten en huurdersorganisaties maken daarvoor prestatieafspraken met de woningcorporaties.

Een onafhankelijke toezichthouder (de Autoriteit Woningcorporaties) houdt toezicht op de woningcorporaties. Alleen onder strikte voorwaarden is staatssteun aan woningcorporaties toegestaan.

Planuitvoering: corporaties, ontwikkelaars, beleggers, particulieren, bouwbedrijven

Het zijn, zoals reeds opgemerkt, de woningcorporaties, projectontwikkelaars/marktpartijen, beleggers en particulieren/zelfbouwers die samen met bouwbedrijven de woningbouwplannen uitvoeren en (nieuwe) woningen (laten) bouwen of transformeren.

1.3.3 Belangrijkere rol provincie beoogd met nieuw wetsvoorstel

De rekenkamer constateert dat de provincies bij het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting als belangrijke spelers worden beschouwd. Met het wetsvoorstel wordt namelijk beoogd om het Rijk en de provincies meer regie en de bijbehorende instrumenten te geven. De coördinerende rol van de provincies blijft in het wetsvoorstel behouden, en ze krijgen een centrale rol bij de regie op de woningbouwopgave. Deze regierol is echter niet nieuw, aangezien de provincie deze rol ook al vervult rondom de regionale woondeals. Wel wordt de toezichthoudende taak op de gemeenten vergroot. Met dit wetsvoorstel blijven de bestaande instrumenten voor de provincie beschikbaar en worden de instrumenten op enkele aspecten uitgebreid. Door de introductie van provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's wordt het voor de provincie namelijk makkelijker om te sturen op volkshuisvesting, zoals betaalbare woningbouw en het bouwen voor aandachtsgroepen. De rekenkamer merkt echter op dat dit met de huidige instrumenten die de provincie ter beschikking heeft ook al mogelijk is.

De belangrijkste veranderingen voor de provincie die in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn:

- Volkshuisvesting wordt opgenomen in de Omgevingswet. Hierdoor moet er in de Omgevingsvisie aandacht worden geschonken aan wonen. De instrumenten uit de Omgevingswet konden al door de provincie worden ingezet en dit wordt door deze toevoeging geëxpliciteerd.
- Verplichte provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. Deze programma's dienen te worden opgesteld naar aanleiding van de actuele woonbehoefte en beleid om de benodigde woningen te realiseren. Daarbij dient ook te worden ingegaan op door het Rijk bepaalde aandachtsgroepen.
- Instructieregels van het Rijk voor betaalbare woningbouw. Op zowel provinciaal als gemeentelijk

niveau dient 2/3 van de te realiseren woningbouw betaalbaar te zijn.

- Mogelijkheid voor provincies om instructies te geven voor gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. De provincie kan dit doen door middel van instructieregels en instructies, bijvoorbeeld wanneer het beleid onvoldoende maatregelen bevat in verhouding tot regionale afspraken. Deze mogelijkheid komt bovenop de bestaande mogelijkheden van de provincie zoals instructies voor het omgevingsplan.
- Provincies kunnen woningbouwregio's aanwijzen. Een woningbouwregio omvat de verzameling van gemeenten die voor de woningbouwopgave uit oogpunt van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad als een eenheid wordt aangemerkt.

Met de regionale woondeals is al een eerste aanzet gegeven tot de (invulling van de) uitgebreidere rol van de provincie. De regionale woondeals kunnen als voorloper van de volkshuisvestingsprogramma's worden gezien en richten zich ook al op voldoende betaalbare woningbouw. Volgens een ambtelijk betrokkene is er momenteel echter nog onduidelijkheid over de samenhang tussen volkshuisvestingsprogramma's en woondeals. Zijn de volkshuisvestingsprogramma's een vervanging van de woondeals of zullen de woondeals een uitvoeringsinstrument zijn van het provinciaal volkshuisvestingsprogramma of zal de samenhang anders zijn?

2 Provinciale doelen en afspraken wonen

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de doelen en afspraken van de provincie Noord-Brabant op het gebied van wonen. Deze doelen en afspraken vloeien voort uit tal van (nationale) beleidskaders en afspraken die gericht zijn op het versnellen van de woningbouw en het verbeteren van de kwaliteit van de woningmarkt in de provincie. We beschrijven op hoofdlijnen de genoemde doelen en afspraken en gaan in op de interne consistentie, onderbouwing, onzekerheden in onderliggende ramingen, belangrijke randvoorwaarden uit aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen en de integrale benadering die de provincie beoogd.

2.1 Verschillende naast elkaar bestaande afspraken en doelen

2.1.1 Afspraken en doelen sluiten op hoofdlijnen op elkaar aan

Zoals reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, heeft het sterk toegenomen woningtekort in Nederland in 2022 geleid tot bouwambities die zijn vastgelegd in het landelijk Programma Woningbouw. Deze ambities zijn omarmd door de provincies die elk in verhouding tot de bevolkings- en huishoudensgroei in hun provincie de benodigde woningbouw voor hun rekening willen nemen; ofwel een 'fair share' in de nationale woningbouwopgave. De provincie Noord-Brabant heeft in dat kader met andere partijen afspraken vastgelegd voor de korte, middellange en lange termijn.

Het betreft een aantal naast elkaar bestaande afspraken en doelen. Als eerste:

- Bestuurlijke afspraken woningbouw 2022-2030 (oktober 2022). Dit betreffen afspraken tussen de provincie en het Rijk over de woningbouwopgave voor de provincie als geheel.
- Vier regionale woondeals (maart 2023). Dit betreffen afspraken tussen de provincie, het Rijk, gemeenten en woningcorporaties over de woningbouwopgave 2022-2030 per Brabantse regio. Ze zijn een regionale doorvertaling van voornoemde bestuurlijke afspraken en vormen tezamen de totale provinciale woningbouwopgave.²¹

Naast deze afspraken heeft de provincie de Brabantse woningbouwopgave opgenomen in het verstedelijkingsbeleid dat in diverse documenten is vastgelegd. Belangrijk daarbij zijn de Verstedelijkingsstrategie Brabant 2040 en het daarop gebaseerde Ontwikkelperspectief Stedelijk Brabant 2040 (oktober 2023). Deze richten zich op de lange termijn. Naast wonen worden in deze documenten ook andere belangrijke thema's zoals klimaatverandering, energie, (drink)water, infrastructuur en mobiliteit behandeld als randvoorwaarden voor verstedelijking. Deze visiedocumenten bevatten afspraken tussen de provincie (GS), het Rijk, waterschappen en gemeenten/Brabantse stedelijke regio's, gericht op de periode tot 2040.²²

²¹ Ze zijn tevens een doorvertaling van de Nationale Prestatieafspraken (voor woningcorporaties) die in juni 2022 door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Woonbond en Aedes zijn ondertekend. De afspraken die recent zijn gemaakt tijdens de Woontop van 11 december 2024 bevatten geen wijzigingen m.b.t. de kwantitatieve woningbouwopgave; de nadruk ligt op daadwerkelijke realisatie en waar mogelijk versnelling.

²² Als onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI/NOVEX) en de Brabantse Omgevingsvisie werken deze partners langjarig samen aan de realisatie van het ontwikkelperspectief voor de stedelijke opgaven van Brabant.

Voor het ontwikkelperspectief is door de samenwerkende overheden een gezamenlijke uitvoeringsagenda NOVEX Stedelijk Brabant (versie 1.0) opgesteld (17 oktober 2024).²³ Deze (bestuurlijke) samenwerkings-overeenkomst bevat uitvoeringsafspraken en heeft als doel om gericht samen te werken aan de realisatie van de complexe stedelijke opgaven in Brabant via strategische en integrale planvorming. Het bevat daarmee op hoofdlijnen afspraken over de integrale ruimtelijke afweging van nieuwe grootschalige woningbouwlocaties.

Het verstedelijkingsbeleid is door PS van Noord-Brabant vastgelegd in het beleidskader Wonen en Werken (mei 2024). Dit kader omvat het beleid voor de woningbouwopgave. Het is opgesteld in samenhang met de eerder genoemde afspraken en vormt een uitwerking van het beleid voor wonen en werken zoals vastgelegd in de Brabantse Omgevingsvisie.²⁴ Met het beleidskader wordt het voorgaande provinciale beleid (de Structuurvisie Ruimtelijke ordening) op hoofdlijnen voortgezet. Het beleidskader richt zich voor de woningbouwopgave op de middellange termijn: de periode 2023 tot 2035. Daarnaast stipt het de lange termijn aan: de periode 2023 tot 2050.

Terwijl het beleidskader de doelen en beleidskeuzes voor de woningbouwopgave voor de periode 2023 tot 2035 vastlegt, vertaalt de bijbehorende uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027 (GS, oktober 2024) deze naar concrete werkzaamheden en acties voor de huidige bestuursperiode. De uitvoeringsagenda richt zich op de korte termijn.

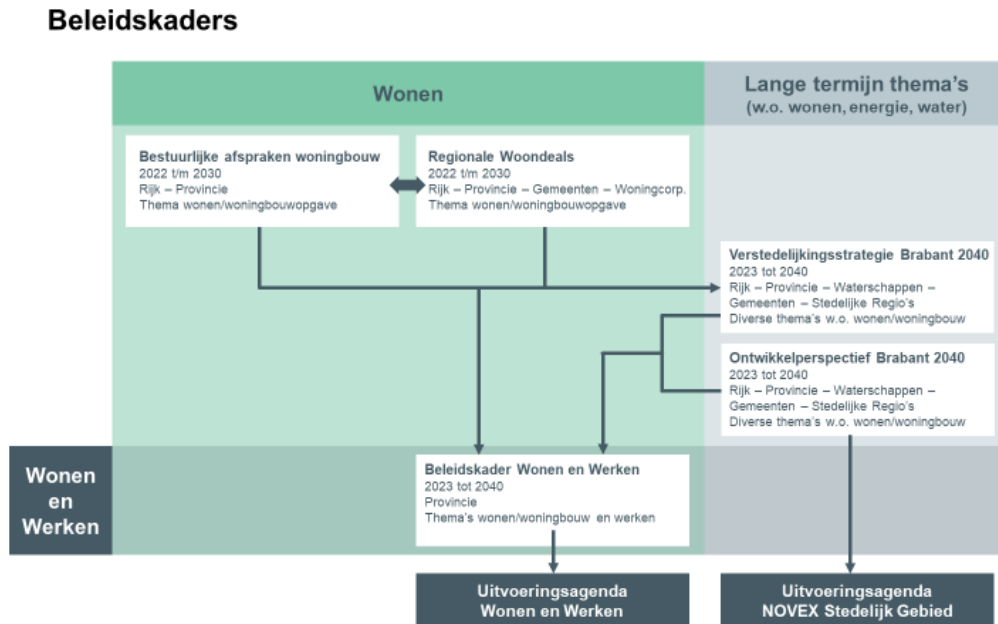
In onderstaande figuur 2.1 is de samenhang tussen bovengenoemde kaders weergegeven. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de samenhang tussen het omgevings- en verstedelijkingsbeleid.

Stedelijk Brabant is door het Rijk aangewezen als NOVEX-gebied. Het ontwikkelperspectief is een uitwerking daarvan.

²³ Brabantbrede Stuurgroep NOVEX Stedelijk gebied, Uitvoeringsagenda NOVEX Stedelijk Brabant versie 1.0 Afspraken voor een toekomstbestendige verstedelijking van het NOVEX-gebied Stedelijk Brabant, 17 oktober 2024.

²⁴ Daarnaast ook met onder andere de afspraken uit het Bestuursakkoord 2023-2027 (september 2023).

Figuur 2.1 Samenhang belangrijkste kaders



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van in de figuur genoemde documenten

De rekenkamer constateert dat bovengenoemde afspraken, visies en beleidsdocumenten voor de woningbouwopgave op hoofdlijnen op elkaar aansluiten en elkaar aanvullen. De doelen van de provincie Noord-Brabant sluiten (daarmee) ook aan op de landelijke uitgangspunten en ambities en bij de in hoofdstuk 1 beschreven urgentie en uitdagingen. In onderstaande paragraaf 2.1.2 gaan we op hoofdlijnen in op de doelen en afspraken.

2.1.2 Doelen en afspraken op hoofdlijnen

Met het hierboven genoemde beleidskader, de uitvoeringsagenda's en afspraken als basis, wil de provincie invulling geven aan haar ambities voor woningbouw: meer woningen realiseren, op de juiste locaties, met een sneller bouwtempo (via bijvoorbeeld flexwoningen) en betaalbaar voor een brede doelgroep. Bij de kwalitatieve woningbouwopgave staan betaalbaarheid en diversiteit aan woningtypes met het oog op aandachtsgroepen, zoals ouderen en arbeidsmigranten, centraal.

In lijn met landelijke ambities en zoals al geruime tijd verankerd in het provinciale beleid streeft de provincie hiermee naar voldoende en voldoende betaalbare woningen die aansluiten op de veranderende woningbehoefte met als uitgangspunt zorgvuldig ruimtegebruik (binnenstedelijke uitbreiding en transformatie van vastgoed). Voor de nieuwe stedelijke ontwikkelingen geldt de verplichting om de landelijke ladder voor duurzame verstedelijking te volgen, zoals vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze verplichting volgt rechtstreeks uit nationale wetgeving en is overgenomen in de Omgevingsverordening Noord-Brabant, zonder aanvullende eisen van de provincie.

In het vervolg van deze paragraaf wordt met het oog op leesbaarheid vooral uitgegaan van het provinciale beleidskader Wonen en Werken. Dit omdat het beleidskader door Provinciale Staten is vastgesteld, het, zoals aangegeven vanuit de ambtelijke organisatie, de focus van de provincie en provinciale belangen omvat en zelfbindend is voor de provincie. Verder sluiten de doelen en afspraken, zoals eerder opgemerkt, op hoofdlijnen op elkaar aan. In paragraaf 2.1.3 gaan we in op enkele opvallende verschillen daarin.

Gemiddeld netto 13.500 woningen per jaar erbij, op weg naar 1% woningtekort in 2035

Uit de meest recente bevolkings- en woningbehoefteprognose (2023) van Noord-Brabant blijkt een actueel woningtekort van ongeveer 3,3%, oftewel circa 40.000 woningen, en een verwachte groei van het aantal huishoudens. Om zowel de groei van het aantal huishoudens bij te houden als het huidige woningtekort geleidelijk terug te dringen, heeft de provincie voor de periode 2023 tot 2035 een bouwopgave van gemiddeld netto 13.500 woningen per jaar vastgesteld in het beleidskader Wonen en Werken. De eerste jaren zijn volgens dit kader meer woningen nodig vanwege een sterkere groei van het aantal huishoudens, waarna de behoefte richting 2035 afneemt door toenemende vergrijzing. In 2035 moet de woningvoorraad netto met circa 165.000 woningen zijn toegenomen, waardoor het woningtekort naar verwachting rond de 1% uitkomt.

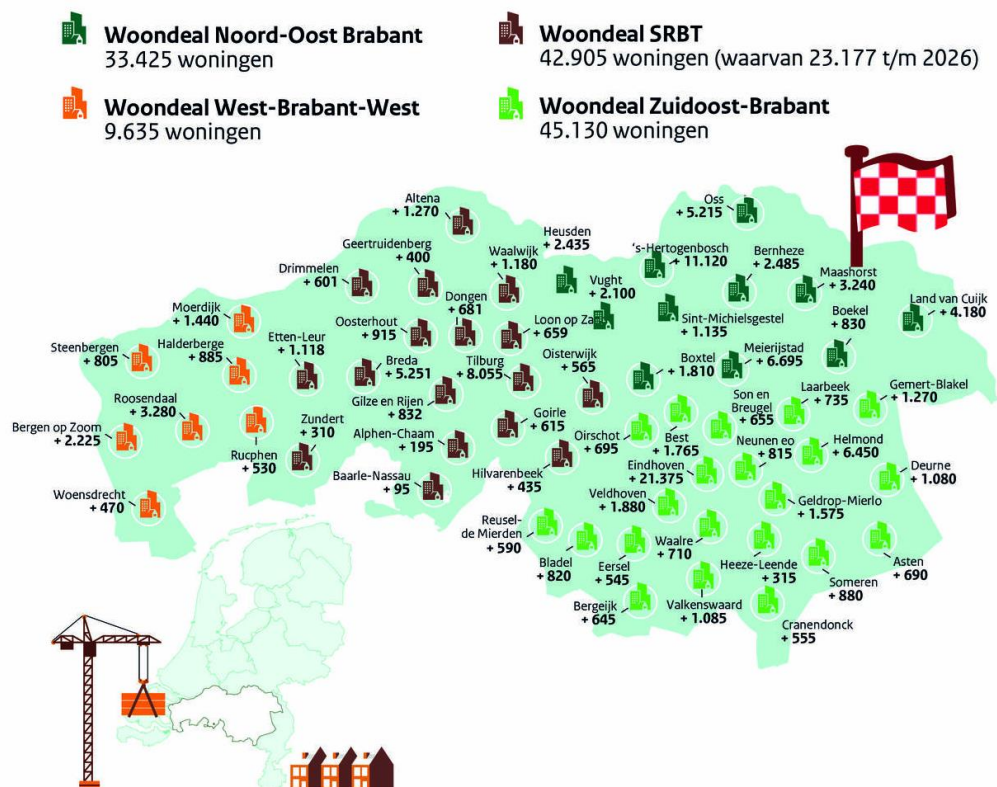
In gesprek met de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat een woningtekort van 1% geen doel op zich is, maar wel als richtinggevend uitgangspunt dient in het vaststellen van de 'regionale cijfers'. De rekenkamer merkt op dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een streefwaarde van 2% hanteert voor het woningtekort, omdat dit wordt gezien als een gezonde en evenwichtige marktsituatie. Een tekort van 0% zou betekenen dat er direct een woning beschikbaar is voor elke woningzoekende, maar kan leiden tot ongewenste effecten zoals dalende woningprijzen en leegstand.²⁵

Er wordt bij de woningbouwopgave onderscheid gemaakt in bruto en netto groei van de woningvoorraad. Bruto groei betreft het aantal woningen dat in een bepaalde periode wordt toegevoegd. Het gaat dan zowel om nieuwbouw als om overige toevoegingen, zoals transformaties van bijvoorbeeld kantoorgebouwen naar woningen of woningen die worden gesplitst. Er wordt geen rekening gehouden met woningen die in dezelfde periode worden gesloopt of op andere wijze worden onttrokken aan de woningmarkt. Netto groei is de toename van de woningvoorraad na aftrek van het aantal woningen dat in dezelfde periode wordt gesloopt, of op een andere manier uit de voorraad is verdwenen. Het geeft het daadwerkelijke effect op de woningvoorraad weer, dus het verschil tussen de toevoegingen (zoals nieuwbouw) en de afnamen (zoals sloop). De genoemde kwantitatieve doelen uit het beleidskader Wonen en Werken betreffen netto groei van de woningvoorraad: in de periode 2023 tot 2035 ligt de beoogde netto toename van de voorraad op circa 165.000 woningen en in de periode 2023 tot 2050 op 265.000.

²⁵ Algemene Rekenkamer. Aanpak woningtekort. 23 juni 2022, blz. 28.

Kijkend naar de vier Brabantse regio's ziet het totaalplaatje voor het beoogde aantal bruto toe te voegen woningen tot en met 2030 er uit als in onderstaande figuur. Het betreffen de aantallen uit de vier regionale woondeals: Zuidoost-Brabant (ZOB), West-Brabant-West (WBW), Noordoost-Brabant (NOB) en Stedelijke Regio Breda-Tilburg (SRBT).

Figuur 2.2 Regionale woondeals Noord-Brabant 2022 tot en met 2030 (bruto aantallen)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/woondeals/alle-woondeals/noord-brabant>

Betaalbaarheid: 2/3 in betaalbare segment, 30% sociale huurwoningen

Betaalbaarheid van woningen is een belangrijk thema bij de woningbouwopgave. Bij de groei van de woningvoorraad wordt gestreefd naar 30% sociale huurwoningen en in totaal 2/3 woningen in het betaalbare segment. Voor de periode 2023 tot 2035 betekent dit:

- sociale huurwoningen: 49.500 (gemiddeld 4.125 per jaar);
- middeldure huur en betaalbare koopwoningen: 60.500 (gemiddeld 5.000 per jaar).

Zorgvuldig ruimtegebruik: focus op inbreiding en transformatie. Minimale uitbreiding

Zoals al eerder genoemd, is zorgvuldig ruimtegebruik een belangrijk uitgangspunt voor de woningbouwopgave. Om dit te waarborgen richt de provincie zich op de volgende uitgangspunten²⁶:

- Focus op het realiseren van gemiddeld minimaal 2/3 van de woningbouw via binnenstedelijke inbreiding en de transformatie van leegstaand kantoor-, winkel- en ander vastgoed binnen steden en dorpen.²⁷ Bestaande ruimte in dorpen en steden wordt zoveel mogelijk benut.
- Minimale (nieuwe stedelijke) uitbreiding; ruimte aan de randen van steden en dorpen mag alleen worden benut als binnenstedelijke ontwikkeling niet mogelijk is.

Vanwege de urgente woningbouwopgave biedt de provincie ruimte om te bouwen aan de randen van dorpen en steden.²⁸ Om te borgen dat dit tot een minimum wordt beperkt, staat de provincie enkel onder strikte voorwaarden nieuwe woningen in het buitengebied toe. Concreet betekent dit dat in de 12 grootste steden van Brabant²⁹ een schaa sprong plaatsvindt naar meer stedelijke en hoogstedelijke milieus. Het karakter van de dorpen en het landschap van Brabant blijft daarbij onveranderd; hier vindt geen verschuiving naar een stedelijker milieu plaats.³⁰

Sinds 2010 is gemiddeld genomen in Brabant 71% van de woningbouw binnenstedelijk gerealiseerd (in steden en dorpen). Zowel uit de praktijk (zie paragraaf 3.2.4) als uit diverse recente onderzoeksgegevens blijkt dat er nog voldoende mogelijkheden zijn om binnenstedelijk te blijven bouwen (Ruimte zat in de stad, NOVEX Stedelijk Brabant, Beter benutten bestaande voorraad). In een gesprek met de rekenkamer geeft de provincie aan dat zij niet strikt stuurt op het behalen van 2/3 binnenstedelijk bouwen. Het is een richtinggevend getal dat voortkomt uit praktijkervaringen. De provincie ziet bovendien nog veel binnenstedelijke potentie, hetgeen ook blijkt uit diverse onderzoeken. Hoewel er zeker nog uitbreidingslocaties nodig zijn, verwacht de provincie niet dat dit in grotere mate zal gebeuren dan in de afgelopen jaren. Daarbij geldt wel dat partijen met (veel) grondposities in het buitengebied een belang hebben en daarmee juist wel een voorkeur voor woningbouw op uitbreidingslocaties.

In hun recente opiniestuk 'Mooie kans om wijken te verbeteren'³¹ benadrukt BrabantAdvies het belang van inbreiding bij stedelijke ontwikkeling. Inbreiding draagt niet alleen bij aan het oplossen van klimaat en sociale uitdagingen, maar is vaak ook kostenefficiënt. BrabantAdvies pleit er dan ook voor dat de provincie deze koers voortzet en zich niet laat beïnvloeden door politieke druk voor snelle resultaten.

De provincie vindt het ook essentieel om de (bestaande) woningvoorraad te verduurzamen en aan te passen aan de behoeften van specifieke doelgroepen. De provincie focust hierbij niet alleen op

²⁶ Dit is vastgelegd in het beleidskader Wonen en Werken, maar bijv. ook in de Omgevingsverordening Noord-Brabant. In de bestuurlijke afspraken met het Rijk en de woondeals komt de specificatie 'minimaal 2/3' niet expliciet naar voren.

²⁷ Uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027, blz. 57.

²⁸ Beleidskader Wonen en Werken Noord-Brabant. Nota van inspraak. GS Noord-Brabant, 23 januari 2024, § 2.3.2.

²⁹ Het betreft de B5 (Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch en Tilburg) en M7 (Bergen op Zoom, Meierijstad, Oosterhout, Oss, Roosendaal, Uden en Waalwijk) gemeenten.

³⁰ Beleidskader Wonen en Werken Noord-Brabant. Nota van inspraak. GS Noord-Brabant, 23 januari 2024, § 2.4.5.

³¹ Brabants Dagblad, 14 november 2024.

nieuwbouw, want bijna 80% van de in 2050 benodigde woningen in Brabant is al aanwezig. Dit betekent dat de meeste woningen die nodig zijn voor de toekomst al bestaan en dat de opgave vooral ook ligt in het aanpassen en verbeteren van bestaande (verouderde) woningen om te voldoen aan de veranderende vraag en duurzaamheidsdoelstellingen. Voor de transformatie en verduurzaming van (verouderde) woon- en werklocaties wil de provincie niet op de stoel van de gemeenten zitten (zie ook paragraaf 5.2.2).

De rekenkamer constateert dat bovenstaande uitgangspunten van de provincie goed aansluiten bij die van het Rijk.³² Bij een ontwikkeling in buitenstedelijk gebied geldt een motiveringsplicht voor bouwen.³³ Tegelijkertijd is de provincie zich ervan bewust dat niet alle benodigde woningbouw op inbreidingslocaties kan worden gerealiseerd, en er ook uitbreidingslocaties nodig zijn voor een voldoende en voldoende gedifferentieerd (plan)aanbod van woningen en woonmilieus. Uitbreiding van stedelijk gebied is toegestaan, als dat nodig is vanuit ruimteschaarste of om kwaliteitsoverwegingen.³⁴

Het streven naar gemiddeld 2/3 binnenstedelijke woningbouw geeft richting aan gemeenten en ontwikkelaars. Het benadrukt zorgvuldig ruimtegebruik en stimuleert het optimaal benutten van bestaande locaties, zoals braakliggende terreinen of verouderde bedrijventerreinen.

Provincie stuurt op voldoende harde plancapaciteit

De rekenkamer constateert dat het sturen op voldoende harde plancapaciteit een belangrijk uitgangspunt is voor de provincie. Door er van jaar op jaar steeds voor te zorgen dat er voor de eerstkomende 5 jaar voldoende harde woningbouwplannen zijn, kan de voortgang van de woningbouw worden gewaarborgd, aldus de provincie in het beleidskader.³⁵ Harde plannen zijn daarbij gedefinieerd als 'onherroepelijke plannen' of 'vastgestelde bouwplannen'.

- Onherroepelijke plannen zijn plannen die volledig zijn goedgekeurd en waarin alle bezwaartermijnen voorbij zijn. Er is dus geen mogelijkheid meer om deze plannen juridisch aan te vechten.
- Vastgestelde plannen zijn plannen die door de gemeenteraad zijn goedgekeurd maar waar soms nog bezwaar tegen kan worden gemaakt. Ze hebben een sterke juridische status, maar zijn nog niet helemaal onherroepelijk.

Zachte plannen zijn woningbouwplannen die nog in voorbereiding zijn: van eerste ontwerpen, plannen in verdere planologische voorbereiding, tot gebieden die nog niet voor woningbouw bestemd zijn maar mogelijk in de toekomst geschikt worden geacht.

³² Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Rijk vooralsnog een voorkeur heeft om de woningen binnenstedelijk te bouwen. De huidige minister van VRO stelt de ladder voor duurzame verstedelijking namelijk ter discussie, omdat die volgens haar de woningbouw belemmert. Ze wil ook voorkomen dat provincies en gemeenten nieuwe regels opstellen voor buitenstedelijk bouwen. Bron: <https://romagazine.nl/artikel/amp/28443/keijzer-wil-obstakels-woningbouw-wegnemen-dit-zei-ze-nog-meer>.

³³ Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In de instructieregel Ladder voor duurzame verstedelijking is voor zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand in lijn daarmee opgenomen dat bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte aan is en of de ontwikkeling binnen het stedelijk gebied kan.

³⁴ Beleidskader Wonen en Werken, blz. 39.

³⁵ Beleidskader Wonen en Werken, blz. 27.

De rekenkamer constateert dat het begrip 'harde plannen' in de definitie van de provincie en de woondeals gaat over 'hardheid' in bestuurlijke en juridische zin. Dit omvat nog niet 'hardheid' in bedrijfseconomische en organisatorische zin, die nodig is om een plan daadwerkelijk tot uitvoering te laten komen.

In gesprek met de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat ze geen concreet streefcijfer hanteert voor 'voldoende harde plannen'. Volgens de provincie is het niet nodig om nu al alle plannen voor 2030 definitief vast te leggen, omdat de situatie in de toekomst kan veranderen. Met dit uitgangspunt hanteert de provincie een benadering waarin zorgvuldig ruimtegebruik betekent dat er in de woningbouwplanning ruimte wordt opgehouden om in te spelen op onzekere toekomstscenario's, veranderende vraag en onverwachte inbreidings- en transformatiekansen in stedelijke gebieden. Om deze redenen wil de provincie voor de middellange en lange termijn terughoudend zijn met het vastleggen van toekomstige plannen, vooral wat betreft uitbreidingslocaties, zo is aangegeven vanuit de ambtelijke organisatie.

In de regionale woondeals ligt de focus op de realisatie van bestaande (woningbouw)plannen. De rekenkamer merkt op dat deze een meer concrete eis stellen voor harde plannen (100% harde plancapaciteit voor de komende drie jaar).³⁶ De provincie laat open hoeveel harde plannen nodig zijn om de woningbouwdoelstellingen te waarborgen. Hoewel de provincie deze keuze motiveert zoals hiervoor omschreven (ruimte houden om in te kunnen spelen op veranderingen in de loop van de tijd), kan het gebrek aan specificiteit leiden tot onzekerheid over de haalbaarheid van de woningbouwambities omdat onduidelijk blijft waarom gemeenten met minder dan 100% harde plancapaciteit de gestelde doelen zouden kunnen realiseren. Zie ook paragraaf 3.2.6.

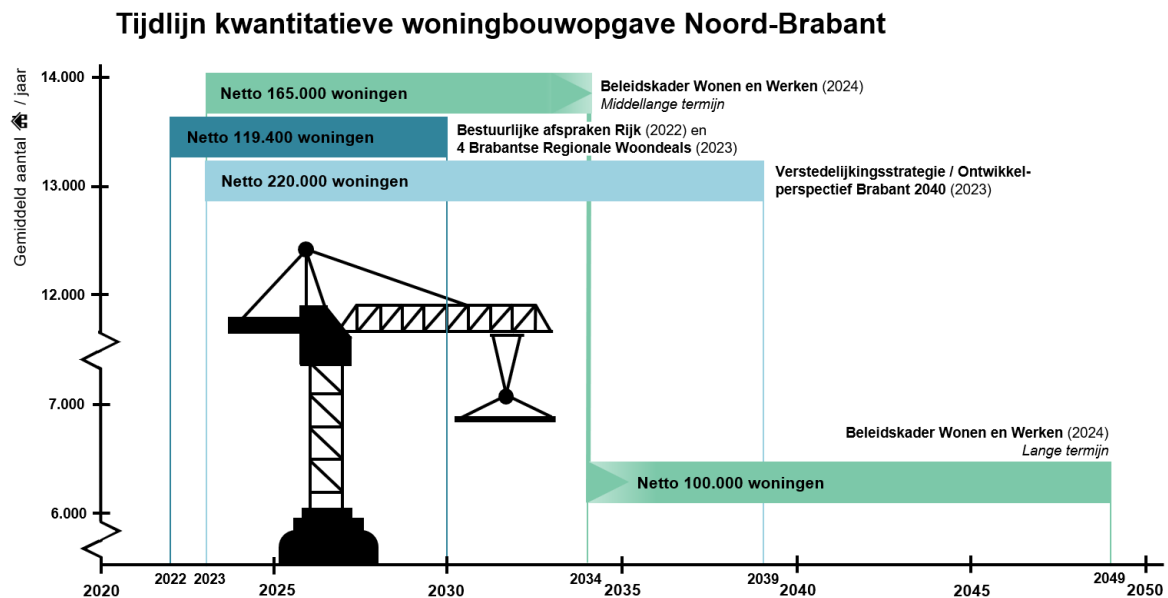
Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in het kader van de herijking van de regionale woondeals momenteel gezamenlijk wordt onderzocht wat precies onder harde plannen moet worden verstaan en of een eenduidige definitie kan worden vastgesteld. Daarnaast wordt besproken welk percentage harde plancapaciteit, over een bepaalde periode, als toereikend wordt beschouwd.

2.1.3 Verschillen in periodes en kwantitatieve doelen (aantallen) bemoeilijkt overzicht

Hoewel de verschillende kaders met doelen inhoudelijk op hoofdlijnen op elkaar aansluiten, constateert de rekenkamer dat de verschillen in de operationalisering het overzicht bemoeilijken. Een belangrijk voorbeeld betreft de aantallen en periodes die worden gehanteerd. In onderstaande figuur 2.3 zijn de belangrijkste kwantitatieve doelen van de provincie Noord-Brabant uit de verschillende afspraken en het beleidskader via een tijdlijn weergegeven. De figuur laat zien dat de looptijden en aantallen van de woningbouwopgave verschillen tussen de verschillende afspraken en beleidskaders. Omgerekend naar aantallen per jaar (y-as) blijven die verschillen bestaan.

³⁶ Een uitzondering daarop is de regionale woondeal West-Brabant-West waarin wordt gesproken van vijf jaar.

Figuur 2.3 Kwantitatieve woningbouwopgave Noord-Brabant



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van in de figuur genoemde documenten

De verschillen in de kwantitatieve doelen bemoeilijken het verkrijgen van inzicht in de leidende provinciale kwantitatieve doelen en realisatie daarvan. Waar moet van uit worden gegaan, wat wordt precies (wanneer) nagestreefd? Zo wordt in het beleidskader Wonen en Werken wel de link gelegd met de door de provincie eerder gemaakte afspraken, waarbij gesteld wordt dat deze worden ondersteund door het beleidskader en richting geven aan de uitvoering daarvan. Echter het aantal te realiseren woningen dat daarbij wordt genoemd gaat uit van het bruto aantal woningen (ruim 130.000) met een looptijd tot en met 2030, terwijl de doelstelling van het beleidskader gaat over de realisatie van het netto aantal woningen (165.000 woningen) tot 2035. Een toelichting op het verband/de verhouding tussen deze aantallen ontbreekt in het beleidskader. Na het nodige zoekwerk blijkt dat deze wel wordt gegeven op de provinciale website bij de actualisering 2023 van de bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant. Tussen 2023 en 2050 dient de woningvoorraad toe te nemen met zo'n 265.000 woningen (beleidskader). Een groot deel van die groei – bijna 165.000 woningen – zal voor 2035 moeten worden gerealiseerd (beleidskader). En zo'n 120.000 woningen al voor 2031 (bestuurlijke afspraken met het Rijk).³⁷ De rekenkamer merkt hierbij op dat de verhouding hierbij nog niet helemaal duidelijk is, want een deel van de 120.000 moet al in 2022 gerealiseerd worden in plaats van tussen 2023 en 2031. Wat wel kan worden opgemaakt, is dat met de woondeals (periode 2022 tot en met 2030/2035) een belangrijke stap wordt gezet voor de realisatie van de woningbouwopgave uit het beleidskader Wonen en Werken (netto groei woningvoorraad met 165.000 woningen in 2035) en de indicatieve opgave uit de Verstedelijkingsstrategie en het Ontwikkelperspectief Stedelijk Brabant 2040 (netto groei 220.000 woningen in 2040).

³⁷ <https://bevolkingsprognose.brabant.nl/hoofdstuk/ontwikkeling-van-de-brabantse-woningvoorraad>.

Wat verder opvalt is dat zowel het bestuurlijk afsprakenkader als de regionale woondeals spreken over een looptijd van 2022 tot en met 2030, terwijl ze pas gesloten zijn in respectievelijk het najaar van 2022 en het voorjaar van 2023. De rekenkamer merkt hierbij eveneens op dat de som van het beoogde aantal woningen van de vier regionale woondeals tezamen (bruto 131.095) iets hoger ligt dan het beoogde aantal van bruto 130.600 voor de gehele provincie uit het bestuurlijk afsprakenkader met het Rijk. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat dit het gevolg is van de wens van bepaalde gemeenten die zelf meer woningen erbij wilden ('bijplussen').

Wat betreft de planningsperiode heeft het Rijk gekozen voor een periode tot en met 2030 voor de bestuurlijke afspraken met de provincies en de regionale woondeals. De provincie Noord-Brabant hanteert in haar beleidskader Wonen en Werken een termijn tot 2035.³⁸ Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aangegeven dat de provincie de voorkeur geeft aan een iets langere periode, een periode die meer aansluit bij de planningshorizon van 10 jaar waar voor de woningbouw in de praktijk vaak mee wordt gewerkt.

Beleidskader bindend voor provincie, bijdragende afspraken 'slechts' inspanningsverplichting

De complexiteit komt ook terug in de verschillende verplichtingen die aan de afspraken zijn gekoppeld. Zo is wat in het beleidskader Wonen en Werken is vastgelegd bindend voor de provincie, terwijl de bestuurlijke afspraken met het Rijk en de afspraken uit de regionale woondeals inspanningsverplichtingen zijn; de provincie en andere medeondertekenaars worden hier niet formeel op afgerekend. De Verstedelijkingsstrategie Brabant 2040 biedt een langetermijnvisie en heeft ook niet dezelfde mate van bindende verplichtingen voor de provincie als het provinciale beleidskader.

De rekenkamer constateert dat doordat de woondeals een belangrijke stap zijn voor realisatie van de doelen die bindend zijn voor de provincie, dit verschil in 'hardheid' risico's/extra uitdagingen met zich meebrengt voor de sturing door de provincie en realisatie van de provinciale doelen.

Haast aan de voorkant leidt tot noodzakelijke 'verbeteracties'

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat veel procesafspraken in de regionale woondeals nog niet zijn uitgewerkt en in de uitvoeringsagenda's steeds verder in de tijd verschuiven. Dit komt, zo wordt daarbij gesteld, doordat de planning van het Rijk nooit realistisch is geweest en er geen uitgewerkt ontwerp of proces aan ten grondslag lag. In rap tempo (gehaast) zijn Rijksprogramma's en woondeals geschreven die op lokaal niveau moesten worden uitgevoerd. Ook zie je daardoor nu verschillen tussen provincies in de aanpak, met uiteenlopende redenerlijnen en focus, zo wordt daarbij gesteld. De provincies proberen hierin nu meer eenduidigheid te creëren door bijvoorbeeld definities af te stemmen en monitoring uniformer te maken, zodat regio's consistent zijn in terminologie en cijfers eenduidig uitgelezen kunnen worden. Er worden nu stappen gezet die idealiter aan de voorkant gezamenlijk hadden moeten worden uitgedacht, zo wordt aangegeven door de ambtelijke organisatie.

³⁸ De rekenkamer merkt hierbij op dat in het beleidskader zowel wordt gesproken van 'tot' als 'tot en met' 2035. Deze onnauwkeurigheid in periode-aanduiding kan leiden tot vragen als: Welke periode geldt nu daadwerkelijk?

Eerder is reeds vermeld dat er momenteel wordt gewerkt aan het beter definiëren en kwantificeren van harde plancapaciteit bij de herijking van de woondeals. Wat het Rijk, de provincie en gemeenten als 'hard' planaanbod zien, is niet (per se) hetzelfde als wat een bouwer of ontwikkelaar 'hard' vindt. Voor bouwers en ontwikkelaars is een plan pas 'hard' als het bedrijfseconomisch ('business case') en organisatorisch (mensen en materialen) rond is en de schop daadwerkelijk de grond in kan. Maar dit zijn niet de enige 'verbeteracties'. Zo zijn bijvoorbeeld alleen in de woondeal West-Brabant-West specifieke aantallen woningen vastgelegd voor verschillende doelgroepen, zoals aantallen nultredenwoningen voor ouderen, woningen voor arbeidsmigranten en woningen voor dak- en thuislozen. In de andere woondeals wordt vermeld dat gemeenten hiervoor nog analyses uitvoeren, beleid ontwikkelen en instrumenten onderzoeken om aandachtsgroepen (voor zover nodig) te ondersteunen. Specifieke aantallen worden niet genoemd. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat nu met de herijking een aantal onderdelen cijfermatig beter kan worden onderbouwd, bijvoorbeeld voor seniorenwoningen. Er is nu (eind 2024) meer bekend dan op het moment dat de woondeals gesloten werden in de 'snelkookpan' die het was, zo wordt daarbij gesteld. Met de verrijking worden de eerder gemaakte procesafspraken uit de regionale woondeals verder uitgewerkt en krijgen ook de 'Woontopafspraken' (december 2024) hun doorvertaling. Naast meer algemene onderdelen van de verrijking (zoals bijvoorbeeld de betaalbaarheid) worden er accenten per regio gelegd: zo legt Midden-Brabant bijvoorbeeld meer nadruk op wonen en zorg, Noordoost op nieuwe woonvormen en Zuidoost op conceptueel bouwen. Deze 'klankkleuren' helpen om de woondeals beter af te stemmen op de specifieke behoeften, uitdagingen en prioriteiten per regio, zo is aangegeven vanuit de ambtelijke organisatie.

Het streven van het Rijk is erop gericht dat op gemeenteniveau 30% van de nieuwbouw plaatsvindt in de sociale huur.³⁹ In de regionale woondeals is deze lijn vastgelegd en ook bij de herijking en verrijking van de woondeals blijft dit het uitgangspunt. Er bestaan echter de nodige verschillen in de regionale en gemeentelijke samenstelling van de bestaande woningvoorraad en de woningbehoefte (de vraag). Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aangegeven dat om hier op in te kunnen spelen, ook een lijn denkbaar is – mits goed onderbouwd, regionaal afgestemd en opgenomen in de woningbouwafspraken van de regionale woondeals – dat sommige gemeenten wat meer en andere gemeenten wat minder sociale huur voor hun rekening nemen. Op regionale schaal moet dan wel geborgd zijn dat (ten minste) 30% van de nieuwbouw bestaat uit woningen in het sociale huursegment.

De rekenkamer constateert dat het ontbreken van duidelijke definities en streefwaarden, zoals voor harde plancapaciteit en doelgroepen, het moeilijk maakt om te monitoren of de uitvoering van het provinciale beleid/de woondeals op koers ligt. Verbeteracties zijn noodzakelijk om grip te krijgen op de haalbaarheid van de ambities en om effectief te kunnen bijsturen. Daarnaast hebben Provinciale Staten (en gemeenteraden) niet kaderstellend kunnen spreken over de regionale woondeals. PS zijn door de gehaaste werkwijze van het Rijk onvoldoende in positie kunnen worden gebracht om politieke kaders mee

³⁹ Het doel van de Nationale Woon- en Bouwagenda is het bevorderen van de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van het woningaanbod in Nederland. In het bestuurlijk afsprakenkader met het Rijk heeft Brabant, onder randvoorwaarden, afspraken gemaakt over de realisatie van bruto ruim 130.000 woningen tot en met 2030, waarvan 30% sociale huur en in totaal 2/3 in het betaalbare segment.

te geven. Ze zijn alleen achteraf geïnformeerd. Dit komt het democratische proces niet ten goede. De provincie geeft aan dat dit daarom punt van aandacht is bij de verrijkingen. Vanuit de ambtelijke organisaties van de provincie en gemeenten is er al regelmatig aandacht voor gevraagd bij het Rijk, maar dit heeft nog niet tot de benodigde aanpassingen geleid in het proces, zo wordt daarbij gesteld. Dit is ook nu weer mede ingegeven door de korte doorlooptijd tussen duidelijke uitgangspunten van het Rijk en de datum waarop de woondeals bekrachtigd dienen te zijn ten opzichte van de reguliere politieke besluitvormingsprocessen.

2.2 Doelen gebaseerd op (onder andere) demografische prognoses

2.2.1 Afspraken en doelen onderbouwd met demografische ramingen

Noord-Brabant besteedt veel aandacht aan het verzamelen van gegevens over de woningbehoefte en heeft dan ook veel cijfers beschikbaar. De provincie werkt met een model⁴⁰ dat eerst de belangrijkste demografische ontwikkelingen in beeld brengt en vervolgens de daaruit voortvloeiende woningbehoefte bepaalt. Deze berekeningen worden uitgevoerd op gemeenteniveau, waarbij de totale provinciale woningbehoefte eenvoudigweg de optelsom is van de gemeentelijke cijfers. Het model baseert zich hierbij op diverse aannames.

De provincie Noord-Brabant gebruikt hiervoor het model 'Primos-interactief', een variant van het landelijke Primos-model van ABF Research. Het verschil zit onder andere in hoe het model wordt toegepast: terwijl het landelijke model ook (verwachte) bouwplannen invoert om te zien of er een woningtekort is, gebruikt Noord-Brabant het model juist om te berekenen hoeveel nieuwe woningen (bouwplannen) nodig zijn op basis van de verwachte groei van het aantal inwoners en huishoudens.

Daarnaast voert Noord-Brabant beleidsmatige keuzes in het model door, zoals de (gewenste) concentratie van verstedelijking en de (gewenste) verdeling van woningbouw over verschillende locaties. Ook factoren zoals buitenlandse migratie en de opvangtaak voor arbeidsmigranten en statushouders worden meegenomen in de bevolkingsprognoses en dus in de berekende woningbehoefte. Hierdoor verschillen de uitkomsten van het Brabantse model op lokaal, gemeentelijk niveau soms wezenlijk van de landelijke resultaten, maar op provinciaal niveau zijn de uitkomsten heel goed vergelijkbaar. Buitenlandse migratie speelt een belangrijke rol bij de toekomstige bevolkingsgroei. Binnen de belangrijkste demografische ontwikkelingen fluctueert de omvang ervan het meest en is daardoor lastiger te voorspellen. De rekenkamer constateert dat landelijk de beleidsmatige sturing op migratie volop in de aandacht staat, met als doel meer grip te krijgen op deze demografische factor. Een goed voorbeeld betreft de instelling van een staatscommissie die onderzoek heeft gedaan naar demografische ontwikkelingen tot 2050.⁴¹ Daarin komen de verschillende scenario's aan bod, mede afhankelijk van beleidsmatige keuzes die kunnen worden gemaakt. De provincie Noord-Brabant werkt zelf ook met scenario's (zie volgende paragraaf).

⁴⁰ Het gaat om het zogenaamde IPB-Primos-model. Kenmerkend voor dit model is de koppeling met toekomstige, nationale ontwikkelingen, die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verwacht.

⁴¹ Gematigde groei; Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag, januari 2024.

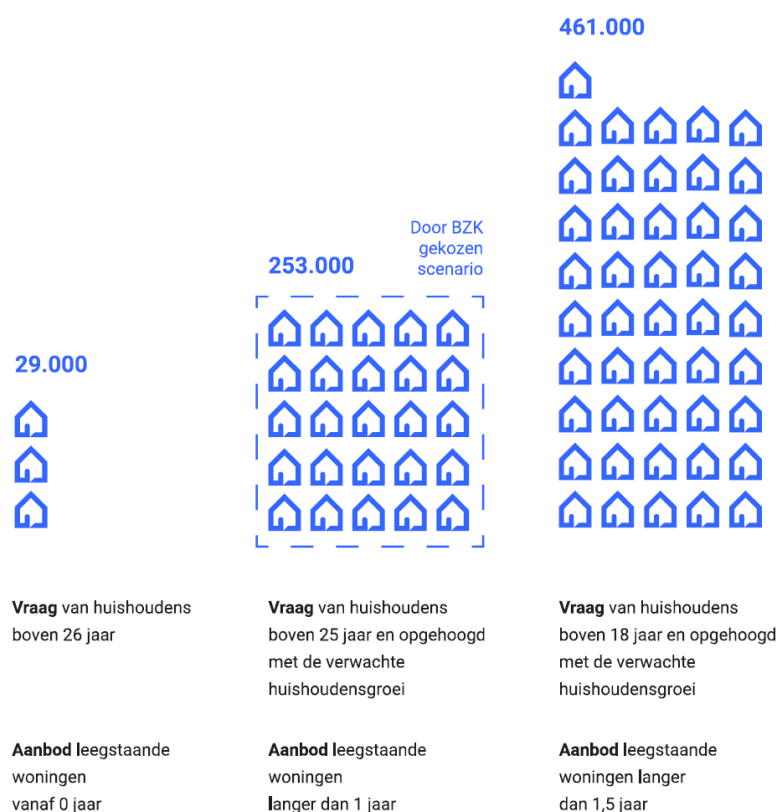
Door de eigen aanpak probeert Noord-Brabant de woningbouwbehoefte af te stemmen op zowel de specifieke demografische ontwikkelingen binnen de provincie als op de eigen beleidsvoorkeuren. Doordat de provincie rekening houdt met regionale verschillen, kan ze bovendien flexibeler inspelen op de vraag in specifieke gebieden én actief sturen waar de ontwikkeling plaatsvindt. Dit met de kanttekening dat prognoses altijd omgeven blijven door onzekerheden, waarmee rekening moeten worden gehouden in het beleid.

2.3 Gevoeligheden in ten grondslag liggende prognoses niet inzichtelijk

In het beleidskader, de bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant actualisering 2023 en de Monitor bevolking en wonen van de provincie worden de gevoeligheden in de prognoses die ten grondslag liggen aan de afspraken en doelen voor onder andere de benodigde groei van de woningvoorraad niet (expliciet) benoemd. Ook de scenario's waar de provincie mee werkt, worden niet gepubliceerd vanwege de grote hoeveelheid verschillende cijfers die al beschikbaar zijn, zo is vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven.⁴² De rekenkamer constateert dat dit de mogelijkheden beperkt om helder te krijgen hoe 'hard' de aantallen zijn en welke invloed de onzekerheden rondom de genoemde aantallen kunnen hebben. De Algemene Rekenkamer wees er in 2022 bijvoorbeeld op dat het woningtekort dat landelijk wordt berekend met het landelijke Primos-model, gebaseerd is op aannames die grote impact kunnen hebben op het woningtekortgetal. Als er bijvoorbeeld voor een andere leeftijdsgrens dan 25 jaar wordt gekozen bij de aannames rondom de woonvraag, of van een andere definitie van wanneer een woning beschikbaar is, leidt dat tot fors andere uitkomsten van de berekening van het tekortcijfer. Zie onderstaande figuur.

⁴² Op de 'prognosewebsite' van de provincie (bevolkingsprognose.brabant.nl) kan wel worden doorgelinkt naar een globale toelichting op het gebruikte prognosemodel.

Figuur 2.4 Omvang statistisch woningtekort 2017 bij verschillende definities vraag en aanbod
Aannames sterk bepalend voor omvang statistisch woningtekort



Bron: Algemene Rekenkamer, Aanpak woningtekort, 2022

Een door de rekenkamer geïnterviewde derde partij geeft aan dat de terughoudendheid van de provincie om de wijze van ramen (met daarbij horende aannames) inzichtelijk te maken, het lastig maakt om de prognoses volledig te doorgronden en de planningszekerheid te beoordelen.

2.4 Randvoorwaarden benoemd bij doelen en afspraken

2.4.1 Bij afspraken rekening gehouden met aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen

In de bestuurlijke afspraken met het Rijk heeft de provincie een aantal (noodzakelijke) randvoorwaarden benoemd waaraan moet worden voldaan om de doelen voor de woningbouwopgave succesvol te kunnen realiseren.⁴³ Indien deze randvoorwaarden niet of onvoldoende worden vervuld, zal dit gevolgen hebben voor de haalbaarheid van de gemaakte afspraken met het Rijk. De meest kritische succesfactoren zijn:

- Voldoende ondersteuning vanuit het Rijk.
- Voldoende personele capaciteit bij gemeenten.

⁴³ Bijlage 2 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022.

- Voldoende financiële middelen beschikbaar.
- Aanpassing wet- en regelgeving zodat provincie voldoende instrumenten krijgt om effectief te sturen en procedures Wet Natuurbescherming worden vereenvoudigd en doorlooptijden verkort.
- Continuïteit in de bouwstroom, wat onder andere stabiele beleidskaders vereist.
- Integrale aanpak van ruimtelijke, mobiliteits- en milieuvraagstukken.

De provincie heeft met de laatst genoemde voorwaarde bij de vaststelling van de afspraken en doelen rekening gehouden met aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen. Ook in de vier Brabantse regionale woondeals en het provinciale beleidskader worden deze als randvoorwaarden genoemd, bijvoorbeeld energie, stikstof, mobiliteit, geluid en/of water (en bodem sturend). De provincie toont zich hiermee bewust dat bepaald aanpalend beleid randvoorwaardelijk is voor de realisatie van de woningbouwopgave en dat een integrale aanpak noodzakelijk is (zie ook paragraaf 2.5).

2.4.2 Provincie benoemt randvoorwaarden niet overal consequent

De rekenkamer constateert dat bovengenoemde randvoorwaarden die de provincie stelt voor het realiseren van de bestuurlijke afspraken met het Rijk niet (allemaal) als dusdanig / specifiek / expliciet in het beleidskader Wonen en Werken worden vermeld, terwijl deze uiteraard ook daarvoor gelden. Het beleidskader is met andere woorden minder expliciet over kritische succesfactoren dan het bestuurlijk afsprakenkader en de regionale woondeals, terwijl het beleidskader leidend is voor de provincie.

In het beleidskader wordt in algemene zin wel gesteld dat Brabant onder randvoorwaarden de bestuurlijke afspraken met het Rijk heeft gemaakt voor de realisatie van woningen tot en met 2030. Ook worden de volgende risico's vermeld:

- Doordat er veel investeringen nodig zijn op thema's die randvoorwaardelijk zijn voor een duurzame verstedelijking, zoals in het energienetwerk of mobiliteit, kan bijvoorbeeld het tempo van woningbouw (...) in het geding komen. Dat geeft spanning om dan de integrale sturing los te laten. Voor uitwerking van de integrale verstedelijkingsstrategie is sprake van afhankelijkheid van meerdere beleidsprogramma's.
- Niet voldoende middelen en capaciteit beschikbaar om alle ambities, kwantitatief en kwalitatief, waar te maken. Het beleidskader kent een hoog ambitieniveau. Voor de financiering is het deels afhankelijk van het Rijk.
- Door onder andere arbeidstekorten, corona, de energiecrisis en netwerkschaarste stijgen de bouwprices, waardoor de ambities uit dit kader onder druk staan.

Enkele randvoorwaarden die wel bij het bestuurlijk afsprakenkader zijn geformuleerd, maar niet in het beleidskader worden genoemd, zijn bijvoorbeeld: stabiele beleidskaders en vereenvoudiging procedures Wet Natuurbescherming en verkorting doorlooptijden.

2.5 Provincie kiest in beleid voor integrale benadering

Zoals reeds eerder opgemerkt hanteert de provincie in het beleid een integrale aanpak, door verschillende opgaven te combineren en zo meerwaarde te creëren.⁴⁴ De provincie heeft een integrale benadering ook als kritische succesfactor voor de woningbouw geformuleerd. In lijn met deze punten ziet de provincie er bij nieuwe woningbouwontwikkelingen (woningbouw- en omgevingsplannen) op toe dat steeds een integrale benadering wordt gevolgd. Ze toetst de plannen, via veelal vroegtijdig overleg met gemeenten, aan het provinciaal beleid en de regionale afspraken (zie ook paragraaf 5.2.3). De provincie kijkt daarbij vanuit drie invalshoeken, die zij de diep, rond en breed aanpak noemt:

- Diep: Aandacht voor de geschiedenis, randvoorwaarden en toekomst van een gebied.
- Rond: Combinatie van opgaven om een balans tussen mens, milieu en economie te bereiken.
- Breed: Het betrekken van meerdere partijen en gezichtspunten.

Deze aanpak is vastgelegd in de Brabantse Omgevingsvisie.

De woningbouwopgave dient in de plannen daarmee in samenhang met de andere opgaven te zijn uitgewerkt, zoals m.b.t. energie, mobiliteit en klimaat. Vanuit de Verstedelijkingsstrategie en het Ontwikkelperspectief Stedelijk Brabant worden vijf integrale ontwikkelprincipes gebruikt:

- Bodem en watersysteem als basis voor de verstedelijking.
- Landschap en natuur groeien mee met verstedelijking.
- Nieuwe woningen versterken bestaande stad en dorp.
- Mobiliteitstransitie maatwerk voor stad en dorp.
- Kwalitatieve werkgebieden als randvoorwaarde voor een circulaire economie.

In de praktijk is de veelheid aan opgaven niet altijd makkelijk waar te maken. Sectorale regelgeving kan belemmerend werken bij de woningbouw (zie hoofdstuk 4). Bij de druk op de aantallen te bouwen woningen, kunnen andere aspecten uit beeld raken. Zo pleit BrabantAdvies in een recent opiniestuk⁴⁵ dat de bouw moet bijdragen aan verschillende andere uitdagingen, zoals waterveiligheid en duurzaamheid. Het is zaak om te bouwen voor de toekomst en dit niet los te laten vanwege de druk op de kwantitatieve woningbouwopgave, zo wordt aangegeven.

⁴⁴ Omgevingsvisie. De kwaliteit van Brabant Visie op de Brabantse leefomgeving, blz. 27 en Omgevingsverordening Noord-Brabant, blz. 144-145.

⁴⁵ Mooie kans om wijken te verbeteren. Brabants Dagblad, 14 november 2024.

3 Stand van zaken realisatie doelen en afspraken wonen

3.1 Aanvulling monitoring woningbouwdoelen/afspraken nodig

3.1.1 Niet voor alle doelen/afspraken worden realisatie en lange termijn trends gemonitord

De provincie heeft al jaren een uitgebreide monitor 'bevolking en wonen' op basis waarvan ze voortgangsrapportages en kwartaalbeelden opstelt. De monitor omvat verschillende indicatoren die inzicht geven in de ontwikkelingen op het gebied van bevolking(sgroei), woningbouw en planaanbod in Noord-Brabant. Daarbij kijkt de provincie naar meerdere niveaus: gemeentelijk, regionaal, provinciaal en wordt ook gekeken naar de verdeling tussen stedelijke en landelijke gebieden. De rekenkamer constateert dat de provincie hiermee de voortgang van de woningbouw nauwgezet monitort. De provincie gebruikt de gegevens uit de monitor en overlegt op ambtelijk en bestuurlijk niveau om continu inzicht te hebben in de voortgang van de afspraken uit de regionale woondeals. Dit maakt het mogelijk om vroegtijdig te signaleren wanneer de woningbouw of uitvoering vertraging oploopt. In dergelijke gevallen spreekt de provincie gemeenten aan, wordt gezamenlijk onderzocht wat onderliggende oorzaken zijn en worden daarop gerichte acties ondernomen. In paragraaf 5.4 gaan we hier uitgebreider op in.

In de monitor rapporteert de provincie bijvoorbeeld over de bouwindicator (wat er daadwerkelijk is/wordt gebouwd) en over de plancapaciteitsindicator (de beschikbaarheid van woningbouwplannen). De bouwindicator is gebaseerd op meerdere jaren en omvat ook twee jaren met verwachte groei. Hierdoor is het lastiger inzicht te krijgen in de daadwerkelijke realisatie en de realisatie per jaar. Aangezien de doelen uit de regionale woondeals gelden voor de periode 2022 tot en met 2030 en die uit het beleidskader voor 2023 tot 2035 is er momenteel (eind 2024) nog weinig data om iets te kunnen zeggen over de realisatie van de doelen in 2030 of 2034. Bovendien wordt niet in alle nagestreefde onderdelen met betrekking tot de woningbouwopgaven (uit beleidskader en regionale woondeals) inzicht gegeven. Zo wordt er geen systematisch inzicht gegeven in het aantal gerealiseerde betaalbare woningen, duurzaamheid en woningen voor doel- en aandachtsgroepen. Op dit moment zijn over deze onderdelen nog geen gegevens beschikbaar; ze worden niet gemonitord. De provincie geeft aan dat er op dit moment – juist ook omdat het Rijk hier veel aandacht voor vraagt - met name vanuit het CBS en het Kadaster tal van 'datasets' in ontwikkeling zijn, gericht op gegevens over deze onderdelen. De beoogde doelen/afspraken uit het beleidskader en de regionale woondeals waarover wel informatie beschikbaar is, worden echter over het algemeen niet herkenbaar/zichtbaar afgezet tegen de realisatie of sluiten er niet (geheel) op aan. Dit en het ontbreken van inzicht op onderdelen belemmert zowel het inzicht in de voortgang en mate van doelrealisatie als meer gerichte bijsturing op diverse onderdelen rond de woningbouwopgaven. In paragraaf 3.2.5 lichten we dit toe.

3.1.2 Provinciale monitor behoeft aanpassing / aanvulling voor voorziene landelijke monitor

Om de voortgang van woningbouwprojecten en de oplevering van woningen eenduidig te monitoren, zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt tussen de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie

van VRO.⁴⁶ Er wordt gewerkt aan het opzetten van een Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (LMVW). In 2022 werd een eerste versie van de 'Basisset eenduidige definities en indicatoren' (Basisset 1.0) vastgesteld, waarmee gemeenten moeten rapporteren over hun woningbouwplannen. In mei 2024 is een versie 2.0 vastgesteld om beter aan te sluiten bij de woondeals en andere ontwikkelingen in de volkshuisvestelijke opgave.

De rekenkamer merkt op dat de Basisset 2.0 vier nieuwe indicatoren bevat waarmee duidelijk wordt of plannen zijn uitgevoerd of vervallen, hoeveel tijdelijke woningen zijn gebouwd en hoeveel woningen geschikt zijn voor ouderen. Deze aanvullingen sluiten aan bij de afspraken in de woondeals en maken het eenvoudiger om de voortgang te volgen. De rekenkamer constateert dat de huidige Brabantse monitor moet worden aangepast om aan de Basisset 2.0 te voldoen.

In een gesprek met de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat de landelijke monitor echter op dit moment in feite alleen nog maar op papier bestaat. De provincie heeft daarbij benadrukt dat de monitor te gedetailleerd is en werkt op een te klein schaalniveau, soms zelfs op het niveau van individuele plannen met slechts 1 of 2 woningen. Dit maakt het bijhouden ervan zeer arbeidsintensief voor gemeenten, die vaak al kampen met capaciteitsproblemen. Volgens de provincie is het al een aanzienlijke prestatie als er op gemeentelijk niveau goed inzicht is in de planontwikkelingen en is dit ook voldoende. Een dergelijk inzicht laat zich doorvertalen naar het regionale, provinciale en landelijke niveau, wat betreft het aantal harde en zachte plannen, betaalbaarheid, enzovoort.

3.1.3 Provincie faciliteert gemeenten bij monitor

Landelijk is afgesproken dat gemeenten de voortgang van hun woningbouwplannen bijhouden via een eigen, regionaal of provinciaal registratiesysteem. Provincies dienen de tweejaarlijkse uitvraag van woningbouwgegevens bij gemeenten te coördineren en moeten de gegevens volgens uniforme definities aan de centrale databeheerder aanleveren.⁴⁷ De provincie geeft aan dat de landelijke monitor nauw aansluit op de monitoringssystematiek in Brabant en naar verwachting in de loop van 2025 operationeel zal zijn.⁴⁸ Tegenover de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat Noord-Brabant al een goed functionerend systeem heeft, waar op kan worden voortgebouwd. Jaarlijks ontvangt de provincie van alle gemeenten een geactualiseerde matrix met een terugblik op het voorgaande jaar, het woningbouwplanaanbod, nieuwe plannen, wijzigingen in de hardheid van plannen en alle bijbehorende kwalificaties. Deze aanpak wordt ondersteund door zachte sturing van de provincie op het gebied van uniforme monitoring. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de voortgang in alle vier de regio's op vergelijkbare wijze wordt gemonitord en bijgestuurd.⁴⁹

⁴⁶ Brief VNG aan leden, 12 september 2024 Landelijke monitor voortgang woningbouw (Kenmerk U202400423) en Informatiebrief Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (VNG, IPO, VRO).

⁴⁷ Informatiebrief Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw, 2 september 2024.

⁴⁸ Uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027 (oktober 2024).

⁴⁹ Beantwoording provincie schriftelijke vragen rekenkamer.

De provincie werkt momenteel aan verdere verbetering van het proces en systeem voor gegevensaanlevering door gemeenten te ondersteunen met een gebruiksvriendelijke en toegankelijke softwareomgeving. Deze omgeving moet het verzamelen en bijhouden van de benodigde gegevens vergemakkelijken en biedt mogelijkheden om een breed scala aan gegevens over woningbouwplanning en -productie te visualiseren.⁵⁰ In gesprek met de rekenkamer heeft een gemeente aangegeven dat zij ook financieel ondersteund zijn door de provincie om de overstap naar dit uniforme systeem te kunnen maken.

3.2 Kwantitatieve doelen erg ambitieus

3.2.1 Groei woningvoorraad 2022 en 2023: redelijk in lijn met ambities

Uitgaande van doelen 2022 en 2023 regionale woondeals: groei ruim voldoende

In 2022 en 2023 zijn de beoogde aantallen nieuwe woningen, zoals afgesproken in de vier Brabantse regionale woondeals, ruimschoots gehaald (zie onderstaande tabel). Hierbij gelden twee kanttekeningen:

1. Aangezien de uitvoering van woningbouwplannen vaak meerdere jaren in beslag neemt, zijn de behaalde resultaten grotendeels te danken aan plannen die al vóór de woondeals waren opgesteld.
2. Toen de woondeals werden gesloten, was 2022 al voorbij.

Tabel 3.1 Mate van realisatie bruto groei woningvoorraad 2022 en 2023 regionale woondeals⁵¹

Regio	Woondeal* 2022	Bruto groei** 2022	Woondeal 2023	Bruto groei 2023	Voortgang 2022-2023 (%)
West-Brabant-West	980	1.377 (+40,5%)	1.085	1.511 (+39,3%)	+39,9%
SRBT	5.470	5.523 (+ 1,0%)	3.330	4.409 (+32,4%)	+12,9%
Noordoost	2.720	3.820 (+40,4%)	4.430	4.058 (- 8,4%)	+10,2%
Zuidoost	4.230	5.172 (+22,3%)	3.515	4.602 (+30,9%)	+26,2%
Totaal	13.400	15.892 (+18,6%)	12.360	14.580 (+18,0%)	+18,3%

* Oorspronkelijke woondeals van 9 maart 2023 (bruto).

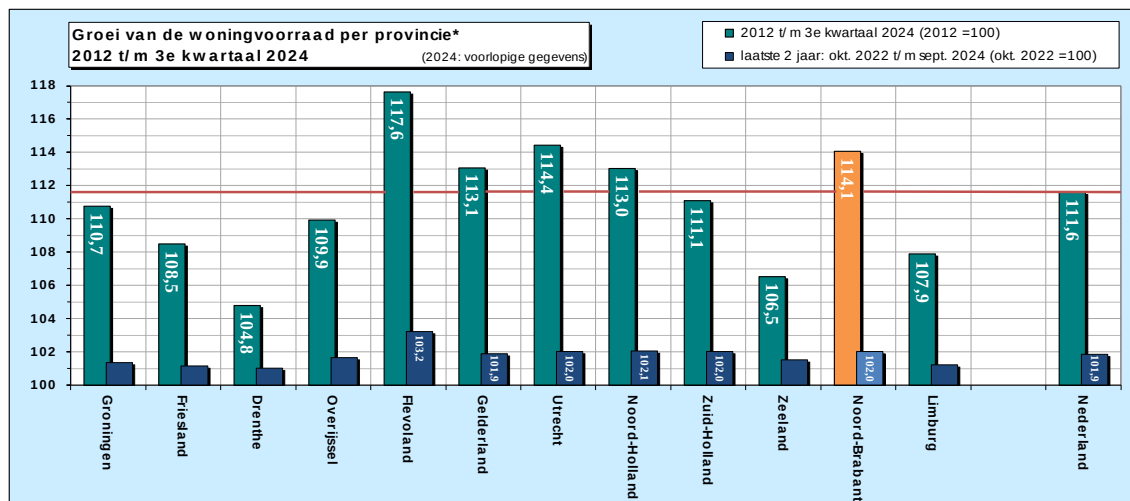
** Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, december 2024 (Tabblad Woningvoorraad (BAG)-2012-2024: nieuwbouw + overige toevoegingen)

Onderstaande figuur 3.1 toont de groei van de woningvoorraad in Nederland per provincie in de periode van 2012 tot en met het derde kwartaal van 2024, waarbij de groei van de laatste twee jaar apart is weergegeven. Uit de figuur blijkt dat Noord-Brabant in de afgelopen jaren een bovengemiddelde groei van de woningvoorraad heeft gerealiseerd. De provincie presteert beter dan het landelijk gemiddelde, met alleen Flevoland en Utrecht die een snellere groei laten zien. Dat provincies met een groot woningtekort, zoals Flevoland en Utrecht, een snelle groei van de woningvoorraad laten zien ligt in de lijn der verwachting. De relatie tussen woningtekort en bouwsnelheid is echter niet altijd eenduidig; Noord- en Zuid-Holland hebben grotere tekorten dan Noord-Brabant, maar hebben een tragere groei.

⁵⁰ <https://www.shintolabs.nl/products/woningbouwmonitor/>.

⁵¹ Tussen haakjes staat de procentuele toename van de bruto woningvoorraad in vergelijking met de oorspronkelijke doelstellingen uit de woondeals voor 2022 en 2023. De kolom met de voortgang voor de jaren 2022-2023 geeft het gemiddelde procentuele groei over deze twee jaren, waarmee de algemene voortgang van de bruto woningvoorraad in de regio's zichtbaar wordt.

Figuur 3.1 Groei woningvoorraad per provincie, 2012 tot en met 3^e kwartaal 2024

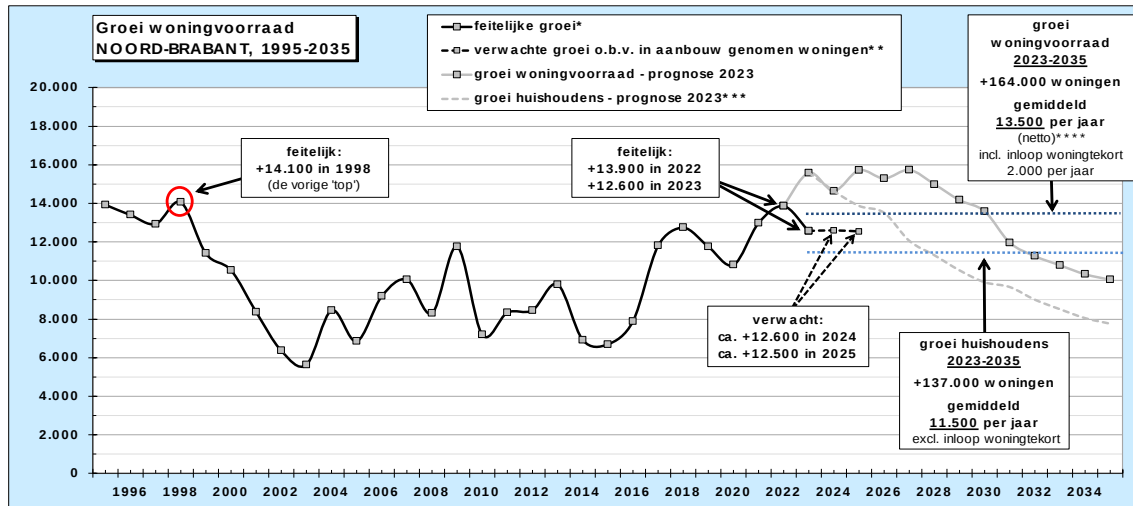


Bron: Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, december 2024 (tabblad groei voorraad (provincies)).

Groei onvoldoende om ambities voor 2023-2025 uit beleidskader geheel te realiseren

Als wordt gekeken naar de netto groei van de woningvoorraad zoals beoogd in het provinciale beleidskader Wonen en Werken, blijkt dat deze voor 2022 is gerealiseerd. De groei was 13.900 en lag daarmee boven het beoogde gemiddeld aantal van 13.500 woningen per jaar. Dit beoogde aantal is in 2023 niet gehaald (12.563), en naar verwachting zal dit ook in 2024 en 2025 niet worden bereikt (verwachte groei circa 12.600 en 12.500). Als deze trend zich voortzet, betekent dat een vertraging van één jaar. De doelen zullen dan ultimo 2035 in plaats van ultimo 2034 worden behaald. Voor de jaren 2023 tot en met 2025 liggen deze aantallen ook onder de prognoses van de benodigde groei voor deze jaren van 15.000 à 16.000. De groei van de woningvoorraad ligt wel boven het gemiddelde voor de huishoudensgroei, maar op het woningtekort wordt daarmee minder ingelopen dan beoogd. Onderstaande figuur 3.2 geeft inzicht in de (verwachte) ontwikkeling van de woningvoorraad in Noord-Brabant voor de periode 1995-2035. Daarbij merkt de rekenkamer op dat in deze figuur een aantal van 164.000 woningen wordt genoemd voor de periode 2023-2035, hetgeen afwijkt van het aantal genoemd in het beleidskader (165.000).

Figuur 3.2 Groei woningvoorraad Noord-Brabant, realisatie 1995-2023, verwacht 2024 en 2025 en prognose 2026-2035



Bron: Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, december 2024 (tabblad groei voorraad Noord-Brabant)

3.2.2 Halen doelen onder druk door nog onvoldoende invulling randvoorwaarden

De provincie benadrukt dat enkele noodzakelijke randvoorwaarden die zijn geformuleerd bij de tussen het Rijk en de provincie in oktober 2022 gemaakte bestuurlijke afspraken rondom woningbouw nog onvoldoende ingevuld zijn, ondanks het feit dat deze al herhaaldelijk bij het Rijk onder de aandacht zijn gebracht. Dit wordt bevestigd door de VNG.⁵² De VNG gaf najaar 2024 aan dat gemeenten hun zorgen uiten: Rijk pakt belemmeringen woningbouw niet aan.⁵³ Wel is er enige beweging zichtbaar vanuit het Rijk, zoals de € 5 miljard die voor wonen beschikbaar wordt gesteld en de € 2,5 miljard voor mobiliteit specifiek gericht op het ontsluiten van woningbouwlocaties. Er is echter nog veel onduidelijkheid over de criteria die voor (aanwending van) deze middelen gelden. Tijdens de Woontop (december 2024) is door het Rijk aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2025 hierover meer duidelijkheid zal worden gegeven. Een bijkomende zorg, zo stelt de provincie, is dat het Rijk blijft werken met incidentele middelen, terwijl structurele financiering en voorzienbaarheid juist essentieel zijn voor de realisatie van de grote woningbouwopgave en een stabiele en voorspelbare woningbouwplanning.

De provincie heeft in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat doordat nog onvoldoende invulling is gegeven aan de kritische succesfactoren/noodzakelijke randvoorwaarden de uitvoerbaarheid van gemaakte afspraken blijvend onder druk staat.

- Voldoende ondersteuning vanuit het Rijk: zoals hiervoor opgemerkt worden er stappen gezet, maar is er nog veel onduidelijk over de aanwending van extra middelen.
- Voldoende personele capaciteit bij gemeenten: er komt een derde tranche flexpoolregeling die gemeenten ondersteunt, maar het aantrekken en vasthouden van personeel blijft voor gemeenten

⁵² Position paper van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), opgesteld voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), oktober 2024.

⁵³ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-hekelt-gebrek-aanpak-belemmeringen-woningbouw> (21 oktober 2024).

lastig. Dit wordt ook bevestigd in de gevoerde gesprekken met de provincie, gemeenten, corporaties en ontwikkelaars.

- Voldoende financiële middelen beschikbaar: zie 1^e bullet.
- Aanpassing wet- en regelgeving: er ligt een wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, maar dat is nog niet door de Tweede en Eerste Kamer. Vanuit het ministerie van VRO werd najaar 2024 aangegeven dat 1 juli 2025 haalbaar is.⁵⁴ Doorlooptijden procedures Wet Natuurbescherming e.d. zijn nog niet verkort.
- Stabiele beleidskaders. Er is geen sprake van stabiele beleidskaders: beoogde jaarlijkse herijkingen en ambities van het Rijk die veranderen of ter discussie staan (zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), de Wet betaalbare huur, Ladder duurzame verstedelijking en 'water en bodem sturend').
- Integrale aanpak van ruimtelijke, mobiliteits- en milieuvraagstukken: in de uitvoeringsagenda NOVEX Stedelijk Brabant van oktober 2024 wordt gesteld dat de realisatie van de woningbouwprogrammering nog niet gekoppeld is aan de benodigde randvoorwaardelijke projecten op het gebied van mobiliteitsnetwerken, groenblauwe opgaven, energietransitie etc. Deze koppeling staat voor 2025 op het programma.

De rekenkamer constateert dat bovengenoemde achterblijvende ontwikkelingen kunnen leiden tot vertraging in de woningbouwprogrammering en realisatie en ze daarmee van invloed kunnen zijn op de haalbaarheid van de doelen. De provincie heeft in de gevoerde gesprekken met de rekenkamer aangegeven dat ze, ondanks deze achterblijvende ontwikkelingen, de doelen voor 2030 wel haalbaar acht. Ook de gemeenten die de rekenkamer heeft gesproken bevestigen de haalbaarheid van hun opgaven. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de belemmeringen die samenhangen met de randvoorwaarden en op mogelijke oplossingen.

3.2.3 Herijking: gevolgen voor/van beoogde aantallen onduidelijk

Naar wens van het Rijk is in de bestuurlijke afspraken en de regionale woondeals opgenomen dat deze jaarlijks worden herijkt. Jaarlijks de aantallen heroverwegen geeft echt onrust, zo wordt gesteld in meerdere gesprekken die de rekenkamer voerde. In de huidige afspraken staan reeds de hoofdlijnen en de koers voor de woningbouwopgave. Deze geven focus en zijn richtinggevend, en daarmee moeten de partijen aan de slag, zo geven meerdere gesprekspartners aan. Het Rijk lijkt nu ook te overwegen wat minder frequent te herijken, zo wordt gesteld.

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de situatie rondom de regionale woondeals zich in een complexe fase bevindt, gekenmerkt door een soort vacuüm tussen oude en nieuwe ministeriële ambities. Dit brengt onzekerheden met zich mee die ongemak en frustratie creëren bij de betrokken partijen, die duidelijkheid missen over de richting waarin ze hun inspanningen moeten sturen en het tijdpad. Zo is er bijvoorbeeld naast elkaar sprake van herijking van de woningbouwafspraken in de regionale woondeals en

⁵⁴ Brabantse Dag van het Wonen 14 november 2024 (georganiseerd door de provincie Noord-Brabant).

een Woontop die op 11 december 2024 op initiatief van de minister van VRO plaatsvond met als doel om bindende afspraken te maken om de woningbouwproductie structureel te verhogen. De laatste informatie die de rekenkamer heeft ontvangen en kunnen meenemen in het onderzoek (begin december 2024) is dat de deadline van 2024 voor herijkte woondeals niet gehaald gaat worden. De deadline is inmiddels aangepast. De herijking is opgedeeld in twee delen: een cijfermatige herijking, die nu gepland staat voor het eerste kwartaal van 2025, en een verrijking die zich richt op kwalitatieve en uitwerkingsafspraken binnen de woondeals en die, zo wordt nu beoogd, in juni 2025 samen met de cijfermatige herijking, ter vaststelling zal voorliggen in de BO-woondeals⁵⁵. Basis voor de cijfermatige herijking zijn de aantallen uit het provinciale beleidskader. Vanuit sommige regio's wordt nog een extra ambitie toegevoegd, bijvoorbeeld vanuit de Beethoven-afspraken in Zuidoost-Brabant (17.000 woningen en 2.280 studenteneenheden bovenop de eerder afgesproken woningen uit de betreffende regionale woondeal). Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aangegeven dat het realiseren van de extra woningbouw vanuit de Beethoven-afspraken echt een enorme opgave is; het is al een hele uitdaging om de bestaande provinciale prognose überhaupt te halen, laat staan met de Beethoven-afspraken erbij. Deze afspraken over extra woningbouw, die onderdeel uitmaken van het 'Project Beethoven', vragen om een beduidend hoger bouwtempo op de korte termijn, gericht op het versneld inlopen van het woningtekort in de Metropoolregio Eindhoven (MRE) (het naar voren halen van een deel van het woningbouwprogramma). Hoewel de provincie hier in principe positief tegenover staat, ziet zij dit – gelet op het bouwtempo van de laatste jaren en de verwachtingen de komende tijd (bijvoorbeeld op basis van het aantal feitelijk in aanbouw genomen woningen) wel als een wat minder realistische benadering. Ze benadrukt dat het belangrijk is om eerst het tempo van realisatie van de bestaande plannen op orde te krijgen en dat het heel mooi zou zijn als er daarna ook nog een 'plusje' bovenop kan komen. Het is vooral van belang te voorkomen dat er door de (te) hoge ambities juist minder woningen worden gebouwd, zo wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven.

3.2.4 Minimaal 2/3 via binnenstedelijke inbreiding op koers

In gesprek met de rekenkamer geeft de provincie aan dat gemeenten over het algemeen goed vorm en inhoud geven aan zorgvuldig ruimtegebruik, waardoor de (benodigde) sturingsrol vanuit de provincie beperkt is. Het is volgens de provincie belangrijk dat gemeenten oog hebben en houden voor ontwikkelingen binnen hun steden en dorpen, omdat dat echt bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit.

De rekenkamer constateert dat in de periode 2010-2023 71% van de nieuwbouw op inbreidingslocaties plaatsvond.⁵⁶ Gemeenten vinden jaarlijks nieuwe locaties voor herontwikkeling door te blijven zoeken naar geschikte plekken. Hiervoor werden ook leegstaande kantoren, kloosters, scholen, oude gemeentewerven, boerenbond, brandweerkazernes, etc. hergebruikt. Op basis van de meest recente gegevens (december 2024) is ook voor de periode 2024 tot en met 2033 circa 71% van de geplande woningbouw in Noord-Brabant voorzien op inbreidingslocaties (zie onderstaande tabel 3.2). Dit betekent dat, mits deze

⁵⁵ Dit is een bestuurlijk overleg over de woondeals tussen de minister van VRO, de Brabantse verantwoordelijk gedeputeerde en de voorzitters uit elk van de woondealregio's.

⁵⁶ Monitor bevolking en wonen, december 2024 (Tabblad: planaanbod inbreiden-figuren).

plancapaciteit daadwerkelijk wordt gerealiseerd, het richtinggevend uitgangspunt van minimaal 2/3 (circa 70%) inbreiding Brabantbreed ook de komende periode zal worden gehaald.

Tabel 3.2. Plancapaciteit op inbreidings- en uitbreidingslocaties 2024 tot en met 2033 provincie Noord-Brabant

	plancapaciteit (absoluut)			plancapaciteit (procentueel)		
	inbreiden	uitbreiden	totaal	inbreiden	uitbreiden	totaal
NOORD-BRABANT	154.200	61.700	215.900	71,4%	28,6%	100%
REGIONALE WOONDEALS						
WEST-BRABANT-WEST	13.000	8.800	21.800	59,6%	40,4%	100%
STEDELIJKE REGIO BREDA-TILBURG (SRBT)	46.300	18.800	65.100	71,1%	28,9%	100%
NOORDOOST-BRABANT	28.550	20.600	49.150	58,1%	41,9%	100%
ZUID-OOST-BRABANT	66.400	13.500	79.900	83,1%	16,9%	100%
STEDELIJK/LANDELIJK						
STEDELIJK CONCENTRATIEGEBIED	133.250	40.400	173.600	76,7%	23,3%	100%
- grote steden	86.300	13.100	99.400	86,8%	13,2%	100%
- middelgrote steden	25.350	14.700	40.050	63,3%	36,7%	100%
- overig stedelijk concentratiegebied	21.550	12.600	34.150	63,1%	36,9%	100%
LANDELIJKE GEBIED	20.950	21.300	42.300	49,6%	50,4%	100%

Bron: Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, december 2024 (tabblad Planaanbod I-U – regionaal).

De rekenkamer merkt hierbij op dat het hoge inbreidingspercentage vooral is toe te schrijven aan de grote steden (86,8%). In landelijk gebied ligt het percentage op 49,6%, wat aangeeft dat in deze gebieden vaker wordt uitgeweken naar uitbreidingslocaties. Hierbij kan worden opgemerkt dat (grote) steden ook meer binnenstedelijk gebied hebben om te bouwen. Kijken we naar de regio's dan zorgt met name Zuidoost-Brabant en SRBT voor het hoge percentage. Vooralsnog lijkt de focus op inbreiding geen belemmering voor de realisatie van de woningbouwopgave. De komende jaren zal moeten blijken of de nadruk op binnenstedelijk bouwen het aantal te realiseren woningen mogelijk beperkt. Op basis van de plancapaciteit voor 2024-2028 is dit echter niet de verwachting (73% van het geplande aantal woningen op inbreidingslocaties).

De rekenkamer merkt op dat uitbreidingslocaties niet per se in strijd zijn met het provinciale beleid. Gezien de urgente woningbouwopgave erkent de provincie immers de noodzaak om ruimte aan de randen van dorpen en steden te benutten voor woningbouw (zie paragraaf 2.1.2). Wel kunnen deze uitbreidingen potentieel op gespannen voet staan met de intentie om verdere verstedelijking te beperken en het karakter van het Brabantse landschap te behouden.

In de PlanMER Beleidskader Wonen en Werken (12 september 2022, p. 197) wordt het opvallend genoemd dat het percentage woningbouw op inbreidingslocaties in het landelijke gebied is teruggelopen, van ruim 60% eind jaren '10 naar zo'n 53% van het totale planaanbod in 2022. De opstellers van het planMER kunnen hiervoor geen eenduidige verklaring geven: "Dat kan te maken hebben met nationale kaders als de Ladder Duurzame verstedelijking en de provinciale kaders die onvoldoende effectief sturen op de gewenste beleidsdoelen. Of anders gezegd, de afwijkmogelijkheden lijken in die gevallen te vaak en te gemakkelijk gebruikt te worden."

3.2.5 Inzicht in betaalbaarheid en verduurzaming van woningen blijft achter

De kwartaalmonitor van de provincie laat zien dat Noord-Brabant op gemeenteniveau een overzicht heeft van het planmatige aanbod (de plancapaciteit voor de periode 2024-2028) en dus ook op regionaal en provinciaal schaalniveau. Dit omvat huur- en koopwoningen in verschillende categorieën, van sociale huur tot duurdere koopwoningen, en nultredenwoningen die speciaal zijn ontworpen voor toegankelijkheid. De plancapaciteit geeft daarmee inzicht in de betaalbaarheid van woningen die in de verwachte pijplijn zitten. Voor 2024-2028 geldt voor Noord-Brabant dat 70% van de plannen binnen het betaalbare segment valt, 28% betreft sociale huur. Als dit daadwerkelijk wordt gerealiseerd, wordt daarmee voldaan aan de doelstelling van 2/3 in het betaalbare segment, net niet aan de 30% sociale huur. In de Handreiking kwalitatief herprogrammeren⁵⁷ wordt aangegeven dat drie van de vier regio's voldoende betaalbare woningen in hun woningbouwprogrammeringen hebben (> 70%). Alleen de regio SRBT zit met 64% net onder de beoogde 67%. Twee van de vier regio's hebben ook voldoende sociale huurwoningen in hun programmering opgenomen. SRBT (25%) en West-Brabant-West (17%) voldoen niet. Kijkend op gemeenteniveau, blijkt echter dat veel gemeenten niet voldoen. Kwalitatief herprogrammeren wordt daarom noodzakelijk geacht.

Hoewel de provincie inzicht heeft in het planmatige aanbod, monitort zij de realisatie van betaalbaarheid en verduurzaming niet systematisch. In een gesprek met de rekenkamer gaf de provincie aan dat mutaties in de bestaande woningvoorraad (die veel groter zijn dan de nieuwbouw) minstens zo belangrijk zijn. In de bestaande woningvoorraad gebeurt er veel op het gebied van eigendom, betaalbaarheid en duurzaamheid (zoals energielabels, zonnepanelen en zorgaanpassingen), waarop de provincie momenteel geen zicht heeft. Deze mutaties nuanceren ook de waarde van het nauwkeurig monitoren van nieuwbouw, aldus de provincie. Ook geeft de provincie geen inzicht in het aantal gerealiseerde woningen voor doel- en aandachtsgroepen, ondanks dat deze ook specifieke aandacht krijgen in het beleid en de regionale woondeals.⁵⁸ Deze gegevens worden ook niet verzameld (gemonitord). Momenteel loopt er op rijksniveau een discussie om, samen met het CBS en het Kadaster, meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van betaalbaarheid en andere kwaliteitsindicatoren van de bestaande woningvoorraad. De provincie geeft aan dat er naar aanleiding daarvan, met name vanuit het CBS en het Kadaster, tal van 'datasets' in ontwikkeling zijn.

3.2.6 Discussie over benodigde plancapaciteit

Gemeenten moeten voldoende plannen maken voor woningbouw om aan de woningvraag te voldoen. Dit wordt plancapaciteit genoemd en vormt een belangrijk onderdeel van het totale proces om van initiatief naar de realisatie van een woning te komen. Dit totale proces is weergegeven in figuur 3.3 hieronder. Het duurt op dit moment gemiddeld tien jaar om het gehele proces te doorlopen.⁵⁹ Het ministerie van VRO erkent dat deze doorlooptijd te lang is voor woningzoekenden en streeft naar versnelling, met name in de

⁵⁷ Stec Groep, 11 november 2024.

⁵⁸ In de Handreiking kwalitatief herprogrammeren (Stec Groep, 11 november 2024) wordt dit bevestigd: inzicht in de opgave voor aandachtsgroepen ontbreekt vaak.

⁵⁹ Programma Woningbouw. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Programma 2022-2026, 11 maart 2022.

plan- en besluitvormingsfase.⁶⁰ De rekenkamer merkt op dat de bandbreedte voor de doorlooptijd zoals opgenomen in de figuur van het ministerie van VRO zeer breed is, zowel per stap als voor het doorlopen van het hele proces.

Figuur 3.3 Woningbouw in 5 stappen



Bron: Programma Woningbouw. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Programma 2022-2026, 11 maart 2022

Zoals reeds in hoofdstuk 2 gemeld, wordt binnen plancapaciteit onderscheid gemaakt tussen zachte en harde plannen. Zachte plannen (stap 1 en stap 2 in de figuur hierboven) zijn nog niet vastgesteld en bieden daardoor weinig zekerheid in bestuurlijke en juridische zin. Een vastgesteld of onherroepelijk omgevingsplan⁶¹ (stap 3) wordt door het Rijk, de provincie Noord-Brabant en gemeenten beschouwd als 'hard', omdat dit onder de juiste voorwaarden juridische zekerheid biedt. Dit betekent dat er, bestuurlijk en juridisch gezien, gebouwd zou kunnen worden. De provincie Noord-Brabant geeft voor het realiseren van de woningbouwopgave veel aandacht aan de harde plancapaciteit.

De rekenkamer merkt op dat wat de provincie 'harde plancapaciteit' noemt een belangrijke stap is in het gehele proces, maar dat dit tegelijkertijd nog is omgeven met de nodige onzekerheden en risico's rondom de vervolgstappen. Voor bouwers en ontwikkelaars is een plan pas 'hard' zodra de schop daadwerkelijk de grond in kan (stap 5), omdat bestuurlijke en juridische zekerheid niet altijd betekent dat er daadwerkelijk gebouwd kan worden.⁶² Ook de 'harde plancapaciteit' zoals de provincie die ziet, heeft nogal eens te maken met vertragingen, vooral in binnenstedelijk gebied. Dit wordt vaak veroorzaakt door locatie-specifieke problemen, zoals bezwaarprocedures, de aanwezigheid van beschermde flora en fauna, financiële haalbaarheid of onwelwillende grondeigenaren.⁶³ De volgorde van de genoemde problemen is

⁶⁰ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/versnellen-woningbouw>

⁶¹ Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening.

⁶² Verslag reality check stakeholders, blz. 5. Bijlage 4 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022.

⁶³ <https://www.ruimteenwonen.nl/artikelen/bouwen-niet-verboden>.

willekeurig en niet gebaseerd op frequentie of impact; elk van deze factoren kan in specifieke gevallen bouwvertragingen veroorzaken (in hoofdstuk 4 staan we hier uitgebreider bij stil). In een gesprek is door een gebiedsontwikkelaar aangegeven dat ontwikkelaars bij plancapaciteit, net als bij de 'pijplijn' in de energietransitie, werken met percentages per fase waarbij plannen worden gewogen op basis van de mate van zekerheid.

De rekenkamer constateert dat er – naast verschillende interpretaties – geen consensus bestaat tussen de partijen in de 'keten' voor woningbouw over de wenselijke omvang van de 'harde plancapaciteit' om de beoogde aantallen woningen te realiseren. Ontwikkelaars benadrukken dat in de praktijk lang niet alle plannen (zacht en hard bij elkaar opgeteld) doorgaan of ze lopen vertraging op.⁶⁴ Om dit op te vangen, is extra plancapaciteit nodig. Het Rijk hanteert hiervoor een vuistregel van 130% plancapaciteit. Bouwers en ontwikkelaars hebben tijdens een reality check, geïnitieerd door de provincie, aangegeven dat wat hen betreft nog meer extra plancapaciteit noodzakelijk is (circa 150%). *“De nadruk dient daarbij te liggen op haalbare en realistische woningbouwplannen in plaats van (toekomstige) lastige plannen.”*⁶⁵ De provincie is van mening dat 150% plancapaciteit niet nodig is, tenzij later blijkt dat een te groot deel van de huidige plannen niet haalbaar is.⁶⁶

In een gesprek met de rekenkamer verduidelijkt de provincie haar standpunt dat ook 130% plancapaciteit niet per se noodzakelijk is (zie ook paragraaf 2.1.2). Hoewel veel plannen vertraging oplopen, worden de meeste uiteindelijk wel uitgevoerd, zo wordt gesteld. Volgens de provincie is het voldoende als gemeenten voor de eerstkomende jaren voldoende harde plancapaciteit hebben, die aansluit bij de geraamde behoefte aan woningen. Meer nieuwe plannen maken heeft volgens de provincie niet zoveel zin, aangezien ook die nieuwe plannen in de uitvoering met dezelfde (externe) belemmeringen/problemen te maken krijgen die voor vertraging zorgen. Een gemeente kan een lage plancapaciteit hebben, maar zolang dit jaarlijks leidt tot voldoende realisaties, vindt de provincie dat acceptabel. De provincie ziet plancapaciteit als een indicator die inzicht biedt in de toekomstige bouwmogelijkheden, maar benadrukt in het gesprek dat een voldoende aantal plannen niet automatisch garandeert dat er daadwerkelijk gebouwd wordt. De rekenkamer merkt op dat het verschil van inzicht tussen Rijk/provincie en ontwikkelaars/bouwers niet zit in de onzekerheid rondom realisatie, maar in de vraag hoe ruim de plancapaciteit moet zijn om mogelijke tegenvallers op te vangen. Overigens geeft de meest actuele provinciale prognose (november 2023) een plancapaciteit van 135% voor de komende 5-jaarsperiode. Noord-Brabant voldoet daarmee aan de vuistregel van het Rijk van 130%.⁶⁷ Voor de 10-jaarsperiode is de plancapaciteit 124%.

⁶⁴ Desirée Uitzetter, voorzitter van de NEPROM en directeur gebiedsontwikkeling bij projectontwikkelaar BPD in vaktijdschrift ROM 9, september 2020.

⁶⁵ Verslag reality check stakeholders, blz. 5. Bijlage 4 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022

⁶⁶ Verslag reality check stakeholders, blz. 9. Bijlage 4 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022.

⁶⁷ In de Handreiking kwalitatief herprogrammeren (Stec Groep, 11 november 2024) wordt aangegeven dat er in totaal 216.500 woningen zijn opgenomen in harde en zacht plancapaciteit. Dat staat gelijk aan ongeveer 130% van de opgave. Rekening houdend met planuitval en vertragingen zijn dit voldoende plannen om de woningbouwopgave (165.000) te realiseren, zo wordt gesteld.

Het gros van de Nederlandse gemeenten delen grotendeels de visie van de provincie Noord-Brabant op plancapaciteit. Uit een onderzoek van Stec Groep (2021)⁶⁸ waarbij ongeveer honderd gemeenten zijn bevestigd, komt naar voren dat twee derde van de gemeenten een tekort aan harde plancapaciteit niet als beperkende factor bij het bouwen van woningen ziet. Plannen die niet tot uitvoering komen, zien de gemeenten wel als beperkende factor: de plannen liggen er, maar komen niet altijd van de grond. De oplossing van de woningnood is volgens de gemeenten niet om almaar meer plannen op te stellen, maar er moet vooral een versnelling van de bouwproductie komen. Gemeenten werden ook gevraagd naar wat ze doen om de beschikbaarheid van woningen te vergroten. Acht op de tien gemeenten gaf aan in te zetten op het uitbreiden van de plancapaciteit. De onderzoekers gaven aan het 'frappant' te vinden dat gemeenten met een ruime meerderheid aangeven dat een gebrek aan plannen geen obstakel is, en vervolgens met een nog grotere meerderheid inzetten op nieuwe en/of uitgebreide plannen. Dit gemengde beeld – plancapaciteit is geen grote belemmering, maar ruim plannen is wel belangrijk – kwam terug in de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met enkele gemeenten.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van zowel de verwachte woningbouwopgave als de beschikbare plancapaciteit voor de periodes 2024-2028 en 2024-2033. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen totale plancapaciteit en harde plancapaciteit, waarbij ook specifieke aandacht wordt besteed aan de capaciteit voor betaalbare woningen en sociale huur. Deze cijfers bieden inzicht in de mate waarin de geplande bouwprojecten tegemoetkomen aan de geprognosticeerde woningbouwopgave in Noord-Brabant. De rekenkamer merkt hierbij op dat het aandeel harde plannen zowel bestaat uit onherroepelijke plannen, maar deels ook uit plannen die alleen zijn vastgesteld. Er dient bij onderstaande aandelen harde plannen dus rekening te worden gehouden dat deze weliswaar door de gemeenteraad zijn goedgekeurd, maar nog niet allemaal onherroepelijk zijn. Dit geeft dus nog onzekerheid over de mate van hardheid van het plan. Er kan soms immers nog bezwaar tegen worden gemaakt (juridisch aanvechtbaar).

Tabel 3.3 Woningbouwopgave en plancapaciteit provincie Noord-Brabant

Periode	Woningbouwopgave*	Plancapaciteit Totaal (%)	Harde plancapaciteit Totaal (%)	Plancapaciteit betaalbaar (%)	Plancapaciteit Sociale huur (%)
2024-2028	85.975	115.720 (135%)	56.745 (66%)	81.625 (71%)	32.850 (28%)
2024-2033	154.325	191.555 (124%)	64.510 (42%)	Geen gegevens	Geen gegevens

Bron: Monitor bevolking en wonen, december 2024. * Berekend op basis van de bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2023 (de netto opgave), plus de te verwachte sloop (berekend o.b.v. de gemiddelde sloop over de periode 2014 t/m 2023).

De totale plancapaciteit die het planaanbod afzet tegen de benodigde capaciteit – berekend vanuit de meest actuele provinciale prognose (november 2023) – staat voor de komende vijf jaar op 135%, waarvan 66% is opgenomen in 'harde plannen'. De provincie wil daarom vooral sturen op de realisatie van

⁶⁸ Gemeenten over woningbouwopgave: geen locaties aanwijzen alstublieft en plancapaciteit is niet zo'n groot probleem - Stadszaken.nl.

woningbouwplannen en minder op het maken van (nog meer) plannen. Voor voortgang van de woningbouw is het essentieel dat er voor de korte termijn voldoende harde plannen zijn. Door er steeds voor te zorgen dat er voor de eerstkomende 5 jaar (ruim) voldoende (harde) plannen zijn, kan de voortgang van de woningbouw worden gewaarborgd, aldus de provincie.⁶⁹

Met uitzondering van de regionale woondeal West-Brabant-West is in alle woondeals vastgelegd dat gemeenten moeten zorgen voor 100% harde plancapaciteit voor de komende drie jaar. Dit houdt in dat de plancapaciteit minimaal gelijk moet zijn aan het aantal te bouwen woningen in die periode. In de woondeal West-Brabant-West is afgesproken dat gemeenten voldoende harde plancapaciteit moeten hebben voor vijf jaar, zodat zij hun woningbouwdoelstellingen kunnen realiseren. De rekenkamer interpreteert dit als een vereiste van 100% harde plancapaciteit voor de komende vijf jaar.

De regionale woondeals worden niet rechtstreeks gemonitord binnen de provinciale monitor bevolking en wonen, al zijn er wel de nodige gegevens in opgenomen op het schaalniveau van de woondealregio's. De provincie monitort de (harde) plancapaciteit voor de vijfjaarsperiode 2024-2028. Door deze plancapaciteit te vergelijken met de woningbouwtoezeggingen van de regio's voor dezelfde periode, ontstaat inzicht in de mate waarin deze toezeggingen door harde plannen worden ondersteund (zie onderstaande tabel). Dit geeft een beeld van het aandeel van de benodigde woningbouw dat al in harde plannen is vastgelegd. Uit de tabel blijkt dat West-Brabant-West (73,6%) niet aan haar eis voor 100% harde plancapaciteit voldoet. Doordat de monitoring zich beperkt tot een periode van vijf jaar, blijft onduidelijk of de regio's SRBT en Zuidoost hun termijndoelen, die gericht zijn op drie jaar, halen. In de regio Noordoost is de woningbouwopgave voor de jaren 2027 tot en met 2030 samengevoegd, waardoor een analyse voor de periode 2024-2028 niet mogelijk is. Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aangegeven dat gemeenten over het algemeen voldoende plannen hebben voor woningbouw. De provincie hoeft gemeenten niet "achter de vordden te zitten" om ervoor te zorgen dat ze genoeg plannen hebben; dat is meestal wel op orde, zo wordt daarbij gesteld. Er zijn wel gemeenten die het aandeel harde plannen de komende jaren nog (wat) zullen moeten ophogen. Dit wordt ook aangegeven in de Handreiking kwalitatief herprogrammeren. De provincie geeft aan dat ze daarover in gesprek zijn met de betreffende gemeenten, 1-op-1 maar soms ook in (sub)regionaal verband.

Tabel 3.4 Woningbouwopgave 2024-2028, uit de regionale woondeals en harde plancapaciteit (%)

Periode 2024-2028	West-Brabant-West	SRBT	Zuidoost*
Woningbouwopgave	5.665	24.865	26.610
Harde plancapaciteit	4.170 (73,6%)	19.030 (76,5)	20.450 (76,9%)

Bron woningbouwopgave: Regionale woondeals West-Brabant-West, SRBT en Zuidoost. * De bruto nieuwbouwopgave voor regio Zuidoost 2022-2030 (45.130), blijkt niet uit de optelling van de regionale opgave per jaar (Tabel 1b): 44.305 (verschil van 825 woningen). Bron harde plancapaciteit: Monitor bevolking en wonen., december 2024.

De rekenkamer merkt op dat in algemene zin het sturen op plancapaciteit kwetsbaar is: er zijn nog vele hobbels te nemen alvorens de bouw van een woning kan starten, laat staan opgeleverd kan worden.

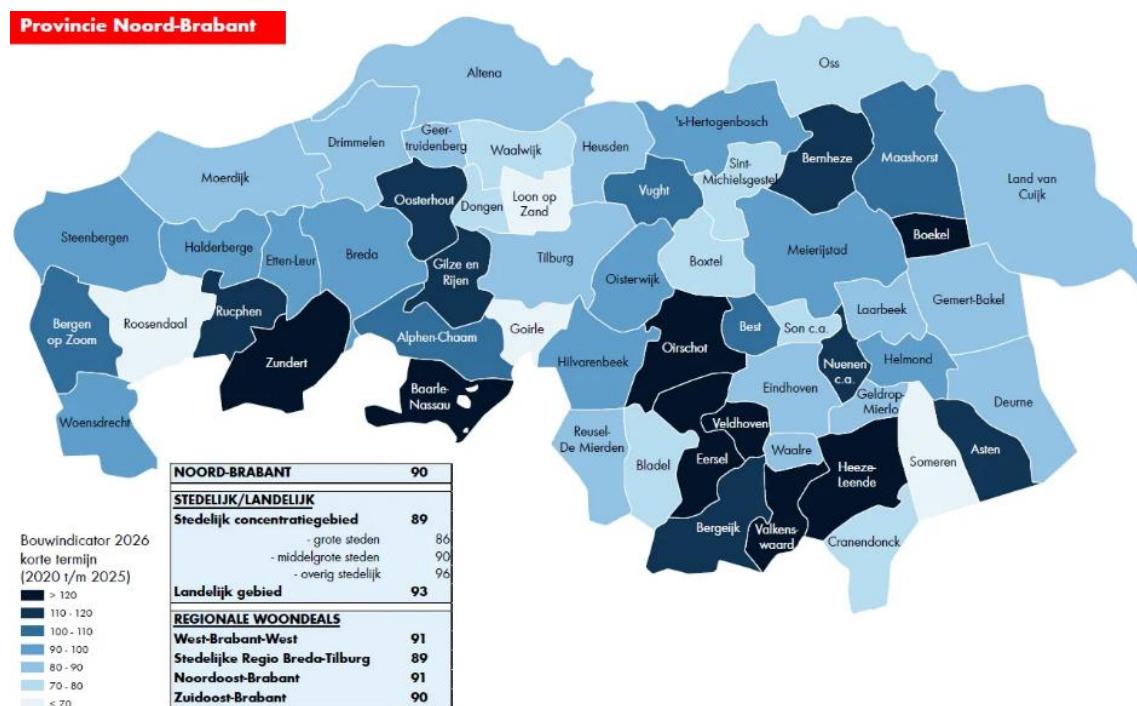
⁶⁹ Voortgangsrapportage Wonen 2022/2023. 24 oktober 2023, blz. 28.

3.2.7 Bouwindicator: optimistische interpretatie van realisatie

Een andere belangrijke indicator voor de provincie Noord-Brabant is de zogenaamde bouwindicator. Plancapaciteit geeft een beeld van wat gepland is aan woningbouw, terwijl de bouwindicator inzicht biedt in wat (naar verwachting) daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De provincie ontvangt maandelijks zogenaamde gereedmeldingen van het CBS, waarmee zij een actueel beeld heeft van wat er feitelijk per gemeente is gebouwd. Dit kan worden vergeleken met de provinciale prognoses, en het verschil daarin komt tot uitdrukking in de bouwindicator. Door zicht te hebben op het aantal woningen dat momenteel in aanbouw is, kan de provincie ook 1 à 2 jaar vooruitkijken, want woningen die vandaag in aanbouw zijn, komen normaliter volgend jaar of het jaar erop gereed. De rekenkamer merkt hierbij op dat het echter niet 100% zeker is dat in aanbouw zijnde woningen ook daadwerkelijk (binnen twee jaar) worden gerealiseerd, een aannemer kan bijvoorbeeld failliet gaan, de bouw kan langer duren door personeels- of materieel tekort, etc.

Onderstaande figuur visualiseert de bouwindicator-korte termijn, met een uitsplitsing naar gemeenten, stedelijke en landelijke gebieden en de vier regionale woondeals. Een bouwindicator boven de 100% betekent dat de woningvoorraad sneller is gegroeid dan volgens de prognose nodig is, terwijl een waarde onder de 100% aangeeft dat de groei achterblijft bij de prognose. Voor de periode 2020-2025 is de bouwindicator gemiddeld 90%, wat betekent dat de toename van de woningvoorraad lager ligt dan de beoogde groei. Dit met de hierboven gemaakte kanttekening dat een deel nog betrekking heeft op in aanbouw zijnde woningen.

Figuur 3.4 Bouwindicatoren 2020 tot en met 2025 (toename woningvoorraad als % van de beoogde groei)



Bron: Kwartaalbeeld Woningmarkt Noord-Brabant, december 2024

De provincie gebruikt de bouwindicator om waar nodig gemeenten te wijzen op hun prestaties als deze achterblijven bij de prognoses. Wanneer de provincie op basis van deze en andere indicatoren risico's signaleert bij specifieke gemeenten, wordt door planbegeleiders vanuit het Team Wonen het gesprek aangegaan met de betreffende gemeente(n), soms ook in regionaal verband. Binnen het Team Wonen zijn er specifieke aanspreekpunten per regio. Zie verder paragraaf 5.4.

4 Belemmeringen en mogelijke oplossingen

Recente berichten wijzen erop dat het realiseren van nieuwe woningen in de praktijk niet eenvoudig blijkt.⁷⁰ Het beeld dat voor Noord-Brabant oprijst uit hoofdstuk 3 is dat de realisatie van de woningbouwopgave niet onhaalbaar is, maar wel erg uitdagend, gelet op de vele randvoorwaarden en mogelijke belemmeringen die er zijn. Om een nog scherper beeld te krijgen van de situatie, gaan we in dit hoofdstuk dieper in op belemmeringen die de woningbouw parten (kunnen) spelen, de oplossingen die daarvoor zijn gevonden of genoemd en hoe externe partijen kijken naar de rol van de provincie daarbij. De rekenkamer heeft daarvoor informatie van externe partijen verzameld uit verschillende bronnen, zoals position papers en onderzoeken van betrokken partijen op landelijk niveau en gesprekken met diezelfde partijen over de specifieke stand van zaken en ontwikkelingen in Noord-Brabant.

4.1 Zoveel partijen, zoveel belemmeringen

De rekenkamer heeft als eerste een brede inventarisatie gemaakt van belemmeringen in de realisatie van de woningbouwopgave die door verschillende betrokken partijen worden genoemd. Hiervoor zijn 24 position papers geanalyseerd die voorafgaand aan het Eerste Kamerdebat over Wonen en Bouwen op 23 april 2024 zijn ingediend.⁷¹ Deze position papers geven een kernachtige omschrijving van wat de betrokken partijen zien als belangrijkste aandachtspunten en vraagstukken.

De papers zijn door de rekenkamer geclusterd naar zes groepen: onderzoekers, lokale overheden, woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars, investeerders en belangengroepen, zie tabel 4.1 hieronder. Zo komt een breed scala aan partijen in de woningbouwketen aan bod, elk met eigen perspectieven, rollen en belangen. De belemmeringen die deze partijen noemen, zijn door de rekenkamer in 8 categorieën geclusterd. Onderstaande tabel geeft aan welke belemmeringen door welke partijen het meest zijn genoemd. De scores in de tabel laten zien hoeveel van 100 fictieve punten een partij zou geven aan een belemmeringscategorie, gebaseerd op hoe vaak deze wordt genoemd in de position papers, zodat elke rij in de tabel tot 100 optelt. De scores zijn gewogen voor het aantal actoren per groep en het aantal belemmeringen per categorie. De kleuren corresponderen met de verdeling van punten per partij: hoe donkerder blauw, hoe vaker genoemd door de betreffende partij; wit betekent dat deze belemmering niet door deze partij is genoemd in de position papers.

⁷⁰ Bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/vng-hekelt-gebrek-aanpak-belemmeringen-woningbouw> (21 oktober 2024), <https://www.rtl.nl/nieuws/economie/artikel/5402121/bouw-bouwvergunningen-nieuwbouw-woningen-huizen> (14 oktober 2024), <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2024/08/arno-visser-nog-meer-regulering-woningmarkt-is-niet-de-oplossing-1428528/> (28 augustus 2024) en Rabo & Co, RaboResearch, Waarom lukt het maar niet om genoeg huizen te bouwen? (najaar 2024).

⁷¹ Daarvan zijn er 8 van onderzoekers, 3 van lokale overheden (IPO, VNG en Netwerk Stedelijk Nederland), 3 van bouwers en ontwikkelaars (Bouwend Nederland, NEPROM en Modulair Nederland), 3 van 'woningcorporaties' (Autoriteit woningcorporaties, Vereniging van woningcorporaties Aedes en Waarborgfonds Sociale Woningbouw), 2 van investeerders en 4 van belangengroepen (Nederlandse Vereniging van Makerlaars en Taxateurs/NVM, Vereniging Eigen Huis, Woonbond en Platform Woonopgave).

Tabel 4.1 Frequentie categorie door partijen genoemde belemmeringen (hoe donkerder blauw, hoe vaker genoemd door betreffende partij)

Partij \ Categorie	Financiële middelen	Grondbeleid en locaties	Procedures	Demografie en mismatch vraag-aanbod	Beleid	Infrastructuur en rand-voorwaarden	Samenwerking	Personeel
Totaal	17	20	16	8	13	9	6	11
Onderzoekers	10	17	14	13	14	11	4	17
Lokale overheid	10	18	18	5	9	18		24
Bouwers en ontwikkelaars	15	8	36	5	12		8	24
Woningcorporaties	40	50		10				
Investeerders	19	16	16	6	16	16	11	
Belangengroepen	9	21	11	9	27	11	14	

Bron: Zuidelijke Rekenkamer o.b.v position papers Eerste Kamerdebat Wonen en Bouwen in Nederland, 23 april 2024

De tabel laat zien dat iedere partij een andere combinatie van belemmeringen benadrukt en hieraan een ‘verschillend gewicht toekent’. Dit is begrijpelijk gezien de diverse invalshoeken en belangen. De rekenkamer merkt op dat het voor een effectieve aanpak echter wel van belang is dat tussen de verschillende partijen eenduidigheid ontstaat over het geheel, het gewicht van die belemmeringen en welke dan het ‘eerst’ worden aangepakt en door wie. Daarbij geldt dat het tot stand komen van woningbouw een proces is dat in een keten plaatsvindt (zie figuur 3.3), één belemmering oplossen zorgt niet automatisch voor realisatie van woningen als verderop in de keten zich een andere belemmering voordoet. De aanpak van belemmeringen dient dan ook in samenhang te worden gezien en te worden opgepakt.⁷² In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de rolverdeling tussen partijen, met bijzondere aandacht voor de formele en mogelijke rol van de provincie. In dit hoofdstuk richten we ons, zoals gezegd, vooral op een bespreking van de genoemde belemmeringen en (mogelijke) oplossingen.

Tabel 4.1 laat zien dat de belemmeringen die door de meeste partijen relatief veel worden genoemd, zijn:

- grondbeleid, onvoldoende bouwlocaties en hoge grondprijzen;
- financiële factoren, zoals financiële middelen, financiële haalbaarheid en kostenstijgingen;
- lange procedures;
- wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving;
- tekort aan personeel.

In onderstaande paragrafen gaan we nader in op deze meest genoemde belemmeringen. Daarbij besteden we aandacht aan de in literatuur en door betrokken partijen in gesprekken genoemde (mogelijke)

⁷² Rijksoverheid, IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024).

oplossingen – met voorbeelden uit de Brabantse praktijk – en welke rol zij daarbij zien voor de provincie. De genoemde oplossingen richten zich veelal op de inzet van extra en structurele financiële middelen, actiever grondbeleid, continuïteit in beleid, standaardisering, parallel werken, betere (publiek-private) samenwerking en partijen vroeg in proces bij elkaar brengen.

4.2 Belemmeringen in alle fasen van het woningbouwproces

Op basis van onze analyse van de position papers en de gesprekken die de rekenkamer voerde met betrokken partijen constateren we dat er in alle stappen van het woningbouwproces belemmeringen zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld zowel bij het zoeken naar een geschikte locatie (zie stap 1 in figuur 3.3), het maken van een plan (stap 2), het bouw- en woonrijp maken (stap 4) en de daadwerkelijke bouw (stap 5) financiële uitdagingen en is bij stap 1 tot en met 4 vaker sprake van langdurige procedures.

4.2.1 Schaarste aan en beperkte grip op locaties

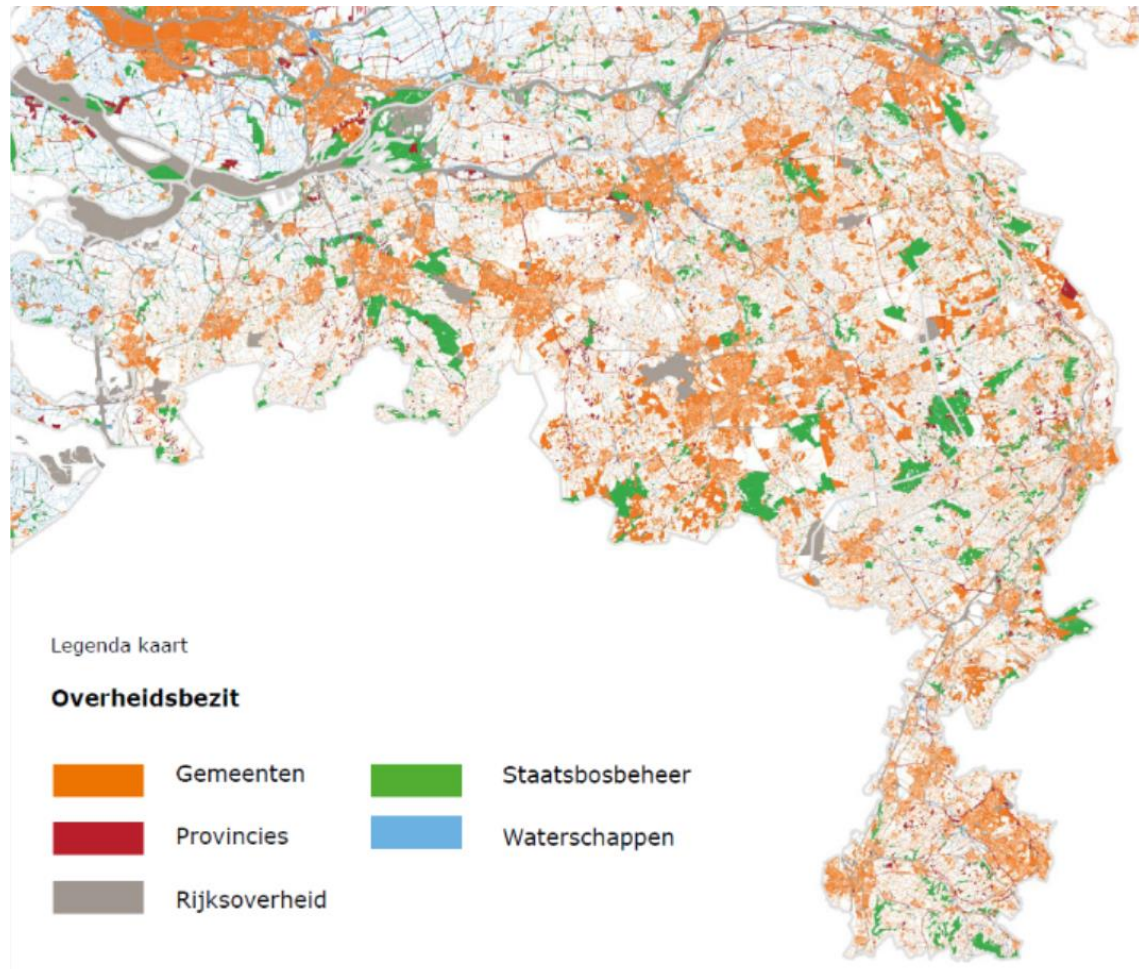
Een eerste belangrijke stap in het woningbouwproces (zie stap 1 in figuur 3.3) is het vinden van een geschikte locatie. Het eigendom en beheer van grond is daarbij een belangrijke sturingsvariabele. Wie de grond heeft, op de juiste plek en die indien nodig van bestemming kan veranderen, heeft veel invloed op het gebruik daarvan. Voor woningbouw moet een forse hoeveelheid grond zowel op binnenstedelijke als buitenstedelijke locaties permanent van functie veranderen om aan de regionale woondeals te voldoen.⁷³ Vrije ruimte, grond die nog van bestemming naar bouwgrond kan veranderen, wordt in Nederland echter steeds schaarser en is niet alleen nodig voor extra woningen, maar ook voor bijvoorbeeld duurzame energieopwekking, waterberging, recreatie, voedselteelt en extra natuur voor onder andere het klimaat. Hierdoor is er sprake van druk op, ofwel 'een gevecht om' de ruimte. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat onvoldoende bouwlocaties voor woningbouw als knelpunt wordt genoemd in position papers van nagenoeg alle onderscheiden groepen. Daar komt voor het realiseren van de huidige woningbouwopgave nog een beperking bij dat overheden en woningcorporaties in het algemeen weinig bouwgrond meer in bezit hebben en dus meer afhankelijk zijn van private partijen/grondeigenaren in het kopen of gebruiken daarvan, zo is in meerdere gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven.⁷⁴ Dit resulteert vaak ook in hogere grondprijzen (voor corporaties).⁷⁵ Figuur 4.1 laat het plaatje zien voor grondbezit door overheden voor 2017, met de kanttekening dat het op korte termijn niet mogelijk is gebleken recentere kaarten te vinden. Uit de figuur blijkt dat gemeenten in Noord-Brabant nog wel enige gronden in eigendom hebben. Rijk, provincies en waterschappen nauwelijks.

⁷³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verkenning actief grondbeleid. 9 juli 2021.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-wie-is-de-grond-in-nederland-b5ac8934/?referrer=https://www.google.com/> en <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/deze-grote-eigenaren-bezitten-onze-schaarse-grond-v406063/> (november 2020) en IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024).

⁷⁵ Eind 2014 hadden woningcorporaties nog veel eigen grond. In 2015 maakte de nieuwe Woningwet daar een einde aan. Corporaties mochten grond voor sociale woningbouw nog maar 5 jaar in bezit hebben. Daardoor kochten corporaties minder grond aan én moesten ze veel grond verplicht verkopen. Dat betekende afscheid van flexibiliteit en van snelheid voor de bouw van sociale huurwoningen. Want voor grond zijn corporaties sindsdien aangewezen op projectontwikkelaars en gemeenten. <https://aedes.nl/over-aedes/hoe-zit-het-met-grond>.

Figuur 4.1 Grondbezit Noord-Brabant en Limburg



Bron: Maatschappelijke-kansen-grondbezit-overheden, Wageningen University & Research, juni 2017

Overheden hebben wel een belangrijke invloed op de bestemming en daarmee het mogelijke gebruik en de waarde van grond. De overheid bepaalt namelijk uiteindelijk (via omgevingsplannen) wat er met de grond gebeurt. Bij beperkt bezit van eigen bouwgrond en beperkte financiële mogelijkheden om grond aan te kopen, moeten overheden rekening houden met grondspeculatie door private partijen. Bij de aankondiging of het vermoeden dat een omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) voor een gebied zal worden gewijzigd, kopen investeerders vaak grond op in de verwachting deze later met winst te verkopen. Ook deze speculatie leidt tot stijgende grondprijzen, zo wordt gesteld in zowel verschillende position papers die de rekenkamer heeft geanalyseerd als in een van de gesprekken die we met betrokken partijen voerden. Dit punt wordt bevestigd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond (juni 2024).

Woningbouw en kwalitatieve eisen aan woningbouw (zoals type woningen, betaalbaarheid, omliggende voorzieningen) kunnen sneller worden gerealiseerd wanneer gemeenten zelf over grondposities beschikken, zo stelt de provincie en een gemeente waarmee de rekenkamer gesprekken heeft gevoerd.

Dit wordt bevestigd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in hun position paper. Twee onderzoekers merken in hun position papers op dat gemeenten onvoldoende gebruikmaken van hun instrumentarium, waaronder onteigening. Een ander instrument is het vestigen van een voorkeursrecht. Gemeenten en provincies kunnen dit instrument inzetten. Indien grond is belast met voorkeursrecht en de eigenaar van de grond zou tot verkoop van zijn grond willen overgaan, dan heeft de overheid het eerste recht van koop. Overheden krijgen daarmee meer regie en een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Uit de documentanalyse van de rekenkamer en de gesprekken die ze voerde blijkt (echter) dat gemeenten terughoudend zijn met grondaankopen vanwege financiële risico's of omdat ze financieel niet in staat zijn om gronden te verwerven. Er wordt daarbij gesproken van steeds minder actief grondbeleid (voor woningbouw) door gemeenten.⁷⁶

Oplossingen naar voren gebracht in gesprekken met en documenten van externe partijen

- Meer regie en duidelijke keuzes ruimtelijke opgaven door overheden met voldoende ruimte voor woningbouw

Met het oog op het 'gevecht om ruimte' is in gesprekken tegenover de rekenkamer door een gebiedsontwikkelaar, een woningbouwdeskundige, een gemeente en investeerders aangegeven dat de landelijke en provinciale overheid meer regie moet nemen en duidelijkheid moet geven over keuzes in de ruimtelijke opgaven. Dit wordt bevestigd in documenten die de rekenkamer heeft bestudeerd⁷⁷ en wordt in een document aangevuld met de notie dat er daarbij afdoende ruimte voor de woningbouwopgave moet zijn, want zonder locaties geen woningen. Een gemeente gaf daarbij aan dat de provincie duidelijk haar prioriteiten moet aangeven richting gemeenten, maar wederzijds ook moet worden aangegeven welke ondersteuning geboden kan worden c.q. nodig is om aan de eisen te voldoen.

Investeerders spraken tegenover de rekenkamer van zoekende provincies die soms aarzelen om verantwoordelijkheid te nemen en door te pakken bij gemeenten met andere belangen dan de bredere provinciale visie. Uit de door de rekenkamer uitgevoerde documentanalyse komt naar voren dat de voornoemde keuzes kunnen worden versterkt door afdwingbare kwantitatieve woningbouwdoelstellingen in volkshuisvestingsprogramma's, goede monitoring daarop en waar nodig bijsturing.

- Meer grip door overheid op grond en grondprijs onder andere door meer actief grondbeleid

Uit de documentanalyse en gesprekken van de rekenkamer met een woningbouwdeskundige, een gemeente en investeerders blijkt dat meerdere partijen van mening zijn dat de overheid sterkere grip moet krijgen op grond en de prijs daarvan. Voor meer grip op de grondmarkt wordt door voornoemde gesprekspartners en de Vereniging Eigen Huis in hun position paper gesproken van een meer actief (gemeentelijk en provinciaal) grondbeleid. De VNG en het IPO spreken in hun position papers van respectievelijk slagvaardiger grondbeleid en een vernieuwing van het grondbeleid. Uit de documentanalyse van de rekenkamer blijkt verder dat uit onderzoek naar voren is gekomen dat met meer actief grondbeleid beter gestuurd kan worden op publieke doelen zoals betaalbare woningen en het in enige mate ook leidt tot meer bouwproductie.⁷⁸ Zoals reeds eerder gemeld is in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven dat de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave sneller kan worden gerealiseerd wanneer gemeenten zelf over grondposities beschikken.

⁷⁶ Als gevolg van verliezen na de financiële crisis van 2008 en aangescherpte regels naar aanleiding daarvan zijn gemeenten terughoudend geworden bij het verwerven van grondposities. Dit wordt ook aangegeven in Deloitte. Grond voor transitie. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen. 10 juni 2021.

⁷⁷ IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024) en Volkskrant, Van wie is de grond (november 2020). Zie eerdere voetnoot voor de link naar het artikel.

⁷⁸ Deloitte. Actief grondbeleid en woningbouwproductie, juni 2021 (onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

In een gesprek met een woningbouwdeskundige, een gemeente, de provincie en investeerders is tegenover de rekenkamer aangegeven dat zij op dit gebied ook een (ondersteunende) rol voor de provincie zien. Door (voor grootschalige ontwikkelingen) proactief grondposities in te nemen, zelf gronden te verwerven en in te brengen al dan niet via inzet van het provinciaal Ontwikkelbedrijf of samen met gemeenten te investeren in grondverwerving, kan de provincie de snelheid van bepaalde plannen verhogen en meer invloed uitoefenen op de voorbereidende stappen en op de invulling van bouwlocaties door bijvoorbeeld betaalbaarheidseisen te stellen aan plannen, zo wordt daarbij gesteld. In de gesprekken van de rekenkamer met een corporatie en investeerders is aangegeven dat de provincie nog zoekende lijkt te zijn naar een manier om meer invloed uit te oefenen bij de woningbouwopgave, zonder teveel verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken. Toch zijn er al goede ervaringen mee opgedaan. Onder het volgende kopje worden hier voorbeelden van gegeven. Een actievere provinciale rol in het grondbeleid kan kansen bieden voor de woningbouwopgave, geven verschillende gesprekspartners aan. Met de voorgestelde Wet Versterking regie volkshuisvesting zou de provincie ook een bredere regierol kunnen vervullen.

Uit de door de rekenkamer uitgevoerde documentanalyse komen nog de volgende punten naar voren:

- Om waardestijgingen van grond af te romen wordt aanbevolen om landelijk een combinatie van nieuwe instrumenten in te zetten: een taxatierichtlijn, aanpassing van de inbrengwaarde, een planbatenheffing generieke inkomsten uit waardevermeerderingen en, indien mogelijk, het belasten van grond.
- Gezien de huidige financiële situatie van veel gemeenten wordt aanbevolen een Rijksgrondfaciliteit in te zetten om gemeenten te helpen om grondposities te financieren en risico's te beperken.

Succesvolle voorbeelden actief grondbeleid genoemd in gesprekken met externe partijen en/of de provincie

1. Gebiedsontwikkeling Fellenoord, Eindhoven. Hier heeft de provincie samen met de gemeente een ontwikkelentiteit opgericht waarin de provincie voor 50% aandeelhouder is.
2. Gebiedsontwikkeling 't Zoet, Breda. Hiervoor heeft de provincie met de gemeente gezamenlijk grond verworven onder andere om nieuwe woningbouw mogelijk te maken binnen de herontwikkeling van het voormalige terrein van een suikerfabriek in de spoorzone.
3. Gebiedsontwikkeling Kastanjeweg-Oost, Uden. Ook bij deze ontwikkeling heeft de provincie samen met de gemeente grond verworven ten behoeve van de herontwikkeling.
4. Gebiedsontwikkeling De Els, Waalwijk. Hierbij verstrekt de provincie middelen ten behoeve van de groenblauw opgave en wordt verkend of middels een verwerving of financiering de haalbaarheid van de grondexploitatie kan verbeteren.

Bij bovenstaande voorbeelden heeft de provincie haar Ontwikkelbedrijf ingezet. Een ander voorbeeld is dat de provincie via de inzet van haar eigen ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte voor de Ruimte voor Ruimte-regeling posities bij gemeenten heeft verworven om grotere bouwkvavels uit te geven.

De rekenkamer constateert dat in algemene zin de overheid beperkt grip heeft op grond, omdat veel grond niet (meer) in overheidshanden is. De genoemde voorbeelden laten zien dat de provincie kan bijdragen door richtinggevendere keuzes in het gebruik van ruimte en net als bij bijvoorbeeld natuur meer actief instappen in het verwerven van grondposities al dan niet via het provinciaal Ontwikkelbedrijf, waarbij goede afstemming met gemeenten en contact met grondeigenaren, nu veelal private partijen, van belang is. Ze kan dan vervolgens ook meer invloed uitoefenen op de invulling van de woningbouwplannen, bijvoorbeeld door betaalbaarheidseisen te stellen.

4.2.2 Onvoldoende financiële middelen voor onrendabele toppen

De tweede veelgenoemde belemmering in de door de rekenkamer geanalyseerde position papers is de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen. Deze middelen zijn nodig omdat de huidige woningbouwambities en economische omstandigheden aan twee kanten de 'business case' voor woningbouw ongunstiger maken:

- Aan de inkomstenkant drukken de ambities om vooral betaalbare woningen te bouwen (met een belangrijk aandeel sociale woningbouw) de opbrengsten van degenen die de bouw moeten realiseren. Dit leidt voor belangrijke partijen als woningcorporaties, private ontwikkelaars en beleggers / investeerders tot lagere directe rendementen (van verhuur) en indirecte rendementen (van verkoop).
- Aan de uitgavenkant wordt de woningbouw geconfronteerd met kostenstijgingen, zoals hogere rentes, stijgende grondprijzen en fors opgelopen materiaal- en bouwkosten. Daarnaast worden kwaliteitseisen gesteld aan nieuwbouwprojecten die de bouwkosten kunnen verhogen. Denk bijvoorbeeld aan eisen rondom duurzaamheid, parkeernormen⁷⁹ en veiligheid.

Bovenstaande ontwikkelingen aan de inkomsten- en uitgavenkant leiden tot zogenaamde 'onrendabele toppen', die doorwerken in de keten van woningbouw. Figuur 4.2 visualiseert deze doorwerking.

Figuur 4.2 Onrendabele toppen in de woningbouwketen

Onrendabele toppen op verschillende plekken in de keten

De opbrengsten van een partij zijn de kosten van de volgende partij in de keten



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van webinar over wonen: <https://www.youtube.com/watch?v=BkCRbb78BB0>

De combinatie van bovengenoemde factoren leidt tot een tekort aan financiële middelen voor de noodzakelijke investeringen in woningbouw en vergroot de zogenaamde onrendabele toppen. Het zet de financiële haalbaarheid van woningbouwprojecten onder druk. Voornoemde elementen werden in nagenoeg alle gesprekken die de rekenkamer voerde benoemd als knelpunt en kwamen als dusdanig ook in verschillende door de rekenkamer bestudeerde documenten en artikelen naar voren. Dat de ambitie van 2/3 betaalbare woningen de businesscase onder druk zet, blijkt ook uit de reacties vanuit zowel de bouwsector als pensioenfondsen/investeerders in aanloop naar de Woontop georganiseerd door de

⁷⁹ Dit is ook door een gebiedsontwikkelaar in een gesprek genoemd: "het creëren van parkeerplaatsen in binnenstedelijk gebied is financieel ingewikkeld omdat er vaak geen directe opbrengst tegenover staat".

minister van VRO op 11 december 2024. Bindende afspraken over het structureel verhogen van de woningbouwproductie en vooral het financieren van meer betaalbare woningen, lijken hen te ver te gaan.⁸⁰

Het tekort aan financiële middelen kent verschillende aspecten:

1. De *omvang* van de beschikbare middelen. De middelen die de Rijksoverheid ter beschikking heeft zijn volgens onder andere de bouwende partijen onvoldoende om het totaal aan onrendabele toppen af te dekken. Gemeenten en corporaties kampen met financiële onzekerheid en onvoldoende investeringsvermogen om dit op te vangen, zo blijkt uit de documentanalyse en gesprekken die de rekenkamer voerde.
2. Het uitblijven van *structurele* financiële middelen van het Rijk, in plaats van ad hoc middelen zoals de Stimuleringsregeling Flexwonen, de Woningbouwimpuls en de Stimuleringsregeling Zorggeschikte woningen, wordt gezien als een belangrijke belemmering. Woningbouw vraagt om langdurige financiële zekerheid. Daarnaast is vanuit gemeenten en de provincie richting de rekenkamer aangegeven dat subsidies van het Rijk vaak verdeeld worden op basis van inwoneraantallen, waardoor kleinere gemeenten niet in aanmerking komen. Dit wordt gezien als een extra obstakel voor deze gemeenten.

Ad 1. Uit de analyse van de position papers blijkt dat verschillende partijen benadrukken dat woningcorporaties de gemaakte afspraken over sociale woningbouw niet meer kunnen waarmaken als de huren opnieuw worden verlaagd of bevroren. Woningcorporaties lopen tegen hun financiële grenzen aan. De huuropbrengsten zijn niet altijd voldoende om de kosten te dekken. De kosten zijn hoog door 1. de wettelijke taak de bestaande voorraad te verduurzamen, waarvan de kosten niet geheel in een hogere huur kunnen worden doorvertaald 2. onrendabele toppen van binnenstedelijke projecten waar corporaties vaak op zijn aangewezen en 3. de hoge fiscale lasten (vennootschapsbelasting (vpb)).⁸¹

Deze knelpunten zijn ook naar voren gebracht in gesprekken die de rekenkamer voerde met corporaties, een ontwikkelaar, gemeente en woningbouwdeskundige en in verschillende documenten die de rekenkamer heeft bestudeerd. In een gesprek met een corporatie in Noord-Brabant werd daarbij gesteld dat de afspraken tot 2030 nog wel haalbaar lijken, maar dat de investeringscapaciteit op de langere termijn (na 2030) een knelpunt zal zijn voor de sociale woningbouw. Dit wordt bevestigd in het IBO. Er worden vraagtekens gezet bij de houdbaarheid van het duurzaam verdienmodel van corporaties, waarbij de ene corporatie eerder tegen haar grenzen aan zal lopen dan de andere.

Uit de documentanalyse van de rekenkamer blijkt dat (buitenlandse) investeerders terughoudend zijn om in Nederland te investeren in vastgoed. Het investeringsklimaat is verslechterd, mede door de gestegen rente, grond- en bouwkosten en veranderingen in woon- en fiscaalbeleid. Dit alles maakt Nederland minder aantrekkelijk dan andere Europese landen en zit het rendement op betaalbare woningbouw in de

⁸⁰ <https://www.buildsight.nl/blog-bouwsector-roert-zich-in-aanloop-naar-woontop/> (4 december 2024).
<https://nos.nl/artikel/2547149-pensioenfondsen-zetten-geen-handtekening-onder-afspraken-betaalbare-woning> (5 december 2024).

⁸¹ Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) voor 2025 is een door de Tweede Kamer gevraagde afschaffing van de Vpb-plicht niet overgenomen, vanwege het ontbreken van dekking voor de financiële gevolgen van deze maatregel.

weg. In gesprekken van de rekenkamer met investeerders en een ontwikkelaar wordt daarbij gesteld dat voor investeringsbeslissingen langdurig stabiel beleid van groot belang is (zie verder paragraaf 4.2.4). Dit wordt bevestigd in verschillende door de rekenkamer bestudeerde documenten.

Een voorbeeld van de invloed van instabiel beleid en eisen aan betaalbaarheid is een project in Nuenen, dat in een gesprek door een ontwikkelaar en woningbouwdeskundige richting de rekenkamer werd genoemd. In een convenant was vastgelegd dat huizen zouden worden gebouwd voor doelgroepen die belangrijk zijn voor Eindhoven. De ontwikkelaar had al grond gekocht met het plan om dure huizen te gaan bouwen. Het project werd echter onhaalbaar, omdat de gemeente Nuenen een betaalbaarheidseis stelde.

Oplossingen naar voren gebracht in gesprekken met en documenten van externe partijen

• Meer/voldoende en structurele Rijkmiddelen, continuïteit in beleid en regelgeving

Uit de documentanalyse van de rekenkamer komt naar voren dat er verschillende maatregelen worden genoemd met het oog op het verkleinen van onrendabele toppen. Daarbij wordt gesteld dat deze wel dienen te worden genomen in combinatie met maatregelen die de grondprijzen drukken om weglekken naar grondeigenaren te voorkomen. Het betreffen maatregelen die het Rijk dient te nemen:

- Realisatiestimulans, een beloning per gerealiseerde (betaalbare) woning die gemeenten op de lange termijn zekerheid geeft over financiële steun en waarmee bijvoorbeeld projecten over de streep van financiële haalbaarheid kunnen worden getrokken. In lijn hiermee heeft het Rijk eind 2024 5x € 1 miljard ter beschikking gesteld voor de bouw van betaalbare woningen in Nederland, waaronder voor het beter benutten van bestaande woningen.
- Aangepaste regeling Woningbouwimpuls. Financiële ondersteuning van het Rijk voor bijvoorbeeld grote noodzakelijke (infrastructurele) investeringen of herstructurering om rendabele toppen bij complexe opgaven te verkleinen. In lijn hiermee heeft het Rijk eind 2024 € 2,5 miljard voor investeringen in infrastructuur voor ontsluitingen van nieuwbouwprojecten in Nederland beschikbaar gesteld. Zowel deze middelen als de realisatiestimulans betreffen incidentele middelen, waar juist structurele middelen voor de lange termijninvesteringen voor de woningbouw van essentieel belang zijn.
- Intensiever toezicht door het Rijk om bovenwettelijke kwaliteitseisen⁸² van en diversiteit tussen lokale overheden te voorkomen. Dit dient dan te leiden tot eenduidige eisen aan woningen, zodat ook meer gestandaardiseerd werken mogelijk is. Dit werkt onder andere kostprijs verlagend waardoor de business case verbetert. Hierbij wordt wel opgemerkt dat dit zeer moeilijk uitvoerbaar is.
- Zorg voor een goed investeringsklimaat voor investeerders/beleggers, een stabiele en voorspelbare markt. Continuïteit van beleid en een stabiel fiscaal klimaat zijn daarbij essentieel (omdat het lange termijn investeringen betreft). Deze punten werden ook in een gesprek van de rekenkamer met investeerders genoemd.
- Om het onrendabele verdienmodel van corporaties te verkleinen, worden genoemd: 1. verhoging huurinkomsten via bijvoorbeeld inkomensafhankelijke huurverhoging om goedkoop scheefwonen tegen te gaan en het doorberekenen van duurzaamheidsverbeteringen, 2. subsidie of aftrekpost in de vennootschapsbelasting voor verduurzaming door corporaties en 3. objectsubsidie per gerealiseerde of te bouwen sociale huurwoning of verlaging van de btw hierop.

• Goede samenwerking ketenpartners bij zoeken wegnemen financiële obstakels, w.o. aanpassen ambities

Harde plancapaciteit zegt niet altijd iets over de financiële haalbaarheid ervan. Vaak speelt de kwalitatieve

⁸² Eisen geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

samenstelling van een plan hierbij ook een rol. Als een plan financieel niet (meer) haalbaar is, moeten partijen gezamenlijk zoeken naar oplossingen om het plan 'op te harden' zodat het (weer) financieel sluitend wordt. Kan men iets met de grondprijs doen, kan de ontwikkelaar genoeg nemen met minder winst, is hogere verdichting mogelijk, is een andere kwalitatieve samenstelling mogelijk, kan een andere partij (financieel) bijdragen? Een gemeente gaf in een gesprek richting de rekenkamer aan dat hierbij goede samenwerking van belang is tussen gemeenten en corporaties en binnen versnellingstafels waar ontwikkelaars, gemeenten en corporaties samen komen om onder andere obstakels te bespreken. Een andere gemeente gaf aan dat het belangrijk is dat plannen meer 'hard' worden en ziet daarbij een mogelijke rol voor de provincie weggelegd. Wat betreft (financieel) bijdragen door een andere partij is in gesprekken van de rekenkamer met een gemeente, woningbouwdeskundige, ontwikkelaar en de provincie aangegeven dat er een meer structurele faciliteit moet komen om binnenstedelijke projecten te ondersteunen. De provincie kan daarbij ook een ondersteunende rol spelen, zo wordt gesteld: onderzoek, kennis delen, meedenken en financiële steun. De woningbouwdeskundige merkt richting rekenkamer op dat er nauwelijks meer gemeentelijke grondbedrijven zijn, behalve in de grote steden. Hij zou het zinvol vinden als het provinciaal grondbedrijf zou kijken naar het verwerven van grondposities voor woningbouw..

- **Eerder in proces duidelijkheid door gemeenten over soort woningen**

In het gesprek geeft de woningbouwdeskundige eveneens aan dat het belangrijk is dat gemeenten eerder aangeven wat voor soort woningen er op een bepaalde bestemming moeten komen. Ontwikkelaars kunnen dan meer rekening houden met welke winsten er zijn te behalen en dus wat een reële grondprijs is.

- **Kosten drukken door (landelijke) standaardisering: industrieel, conceptueel, modulair bouwen**

In gesprekken wordt door een woningbouwdeskundige, twee gemeenten en de provincie tegenover de rekenkamer industrieel, conceptueel, modulair bouwen/standaardisering genoemd als mogelijke oplossing om bouwkosten te drukken en daarmee de financiële haalbaarheid te verbeteren. Hierbij vindt de productie van bouwcomponenten en -modules in een fabriek plaats, in plaats van op de traditionele bouwplaats. Uit de analyse van de position papers blijkt dat belangengroepen, bouwers, IPO, onderzoekers en investeerders ook fabrieksmatige bouw en landelijke standaarden noemen. De provincie onderzoekt verdere mogelijkheden om standaardisatie te stimuleren, procedures efficiënt te stroomlijnen en best practices te delen. Hieronder worden twee door gesprekspartners genoemde goede voorbeelden daarvan beschreven. Overigens werden er in de gesprekken tegenover de rekenkamer ook knelpunten rondom industrieel bouwen aangestipt, waaronder opschalen en oog blijven houden voor (ruimtelijke) kwaliteit.

Succesvolle voorbeelden conceptuele bouw genoemd in gesprekken met externe partijen en/of de provincie
WoonST (Gansepoel) in Veldhoven

Woonbedrijf heeft in de wijk d'Ekker in Veldhoven 56 nieuwe sociale huurappartementen voor 1 of 2 personen gebouwd. Ze staan op de plek waar vroeger de basisschool de Gansepoel stond. Veel senioren hebben gebruikgemaakt van de voorrangsregeling voor de gelijkvloerse woningen, hierdoor kwamen er 30 sociale gezinshuurwoningen en 7 koopwoningen vrij.⁸³

Dit project is binnen 2,5 jaar gerealiseerd, van allereerste initiatief tot en met oplevering. Er zijn verschillende redenen voor de korte duur van de realisatie. Ten eerste was dit een WoonST project: een project met gestandaardiseerde sociale huurwoningen, ontwikkeld door 13 woningcorporaties en 9 gemeenten uit het Stedelijk Gebied Eindhoven (SGE). Het doel van dit project is om met lagere bouwkosten en een sneller bouwproces meer betaalbare, duurzame en sociale woningen te realiseren.⁸⁴

⁸³ Gansepoel: 56 huurappartementen klaar voor prettig wonen | BAM Wonen.

⁸⁴ WoonST - Woonstichting 'thuis.

In de wijk **Groote Hoeven in Someren** worden 22 flexwoningen gerealiseerd.⁸⁵ Het betreft modulair gebouwde huizen van twee of drie lagen, die snel, goedkoop en in grote aantallen kunnen worden gerealiseerd.

In de wijk **Brandevoort, Helmond** is architectonische diversiteit gecombineerd met gestandaardiseerde bouw. Dit werd bereikt door variatie in gevelindeling, materialisatie en kleurgebruik, wat de betaalbaarheid in de gemengde wijk borgt.⁸⁶

Succesvolle voorbeelden financiële bijdrage gemeenten genoemd in gesprekken met externe partijen

Het creëren van parkeerplaatsen in binnenstedelijke gebieden is financieel ingewikkeld omdat er vaak geen directe opbrengst tegenover staat. Gemeenten zoals **Tilburg** zijn zich hiervan bewust en overwegen gemeente-breed parkeerbeleid met verevening, waarbij opbrengsten uit het centrum worden gebruikt om tekorten in de wijken te compenseren.

Bij de transformatie van de wijk **Strijp-S in Eindhoven** zorgde de publiek-private samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en de ontwikkelaar voor gedeelde kosten en risico's, wat cruciaal was na het wegvallen van de belegger na de aanslagen van 11 september 2001. Ook bij de transformatie van het **Paleiskwartier in Den Bosch** zorgde de samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen tot gedeelde kosten en risico's.

Het provinciaal Ontwikkelbedrijf verstrekt leningen en participeert in investeringen, vooral in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, waarin wonen vaak een substantieel onderdeel is.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat extra financiële middelen nodig zijn om grootschalig en tegelijk betaalbaar te bouwen. Daarbij is er een grote afhankelijkheid van middelen van de rijksoverheid, maar de voorbeelden laten zien dat ook de provincies en gemeenten mogelijkheid hebben eigen middelen in te zetten, al dan niet in combinatie met andere publieke en/of private partijen.

4.2.3 Gemiddeld lange procedures

Zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 2.1.3 en figuur 3.3) duurt het doorlopen van het proces van woningbouw nu gemiddeld 10 jaar, waarvan 8 jaar aan planning en procedures en 2 jaar aan de daadwerkelijke bouw. Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat de volgende belemmeringen daarbij een belangrijk rol spelen (en voor vertraging kunnen zorgen):

- Sectorale regelgeving en randvoorwaarden
- Geen of onduidelijke keuzes omtrent plannen
- Verschillende onderdelen volgtijdig i.p.v. gelijktijdig aanpakken (parallel plannen)
- Beperkte beschikbaarheid projectleiders en vakmensen
- Gebrek aan standaardisering
- Samenwerking in de keten
- Bezwaar tegen plannen in combinatie met capaciteitsproblemen bij de Raad van State.

Sectorale regelgeving en randvoorwaarden

Voor de begin- en eindstappen van het woningbouwproces kan sectorale regelgeving vanuit diverse ministeries zorgen voor vertragingen, extra eisen en belemmeringen bij woningbouwprojecten. In de

⁸⁵ <https://www.rabobank.nl/over-ons/smartbuilds>.

⁸⁶ New Urbanism in Brabant: Brandevoort Helmond | BPD.

position papers is dit regelmatig als belemmering genoemd, waarbij het gaat om regels rondom bijvoorbeeld CO₂-budgetten, stikstofproblematiek, waterbeheer, geluidsproblematiek, geurcirkels, spoorvervoer van gevaarlijke stoffen in de buurt van nieuwbouwprojecten.⁸⁷ De rekenkamer merkt hierbij op dat regelgeving niet per definitie vertraging veroorzaakt. Veel regels fungeren als randvoorwaarden die, mits ze vroegtijdig en adequaat in het proces worden meegenomen, kunnen bijdragen aan voorspelbaarheid en een betere planning van woningbouwprojecten.

Twee voorbeelden waarbij sectorale regelgeving mogelijk wel tot vertraging of het realiseren van minder woningen kan leiden:

- Op 5 december 2024 besloot het kabinet de 'Delta Rhine Corridor' in uitgekleepte vorm uit te laten voeren. Het betreft een initiatief om ondergrondse buisleidingen aan te leggen tussen Rotterdam en de Duitse grens. Door het kabinetsbesluit zullen bepaalde gevaarlijke stoffen niet zoals eerder voorzien via deze buisleidingen worden getransporteerd, waardoor voor het transport ervan gebruik zal moeten blijven worden gemaakt van treinen. Daardoor zullen er treinen met gevaarlijke stoffen door Brabantse steden en dorpen blijven rijden. Door gebieden waar veel woningen kunnen en – met het oog op de woningbouwopgave – moeten worden gerealiseerd. Het Rijk had een belangrijke hobbel daarvoor kunnen wegnemen, zo wordt in een artikel door lokale overheden gesteld.⁸⁸
- Najaar 2024 heeft de provincie de mogelijkheden van extern salderen met betrekking tot stikstof beperkt. In een gemeente waarmee de rekenkamer een gesprek heeft gevoerd is aangegeven dat dit de mogelijkheden heeft beperkt om bijvoorbeeld boerderijen op te kopen om stikstofruimte te creëren voor woningbouwprojecten. Dit heeft in die gemeente geleid tot stilstand van een project van 500 woningen. Verder heeft een andere gemeente in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat vooral het uitgangspunt water en bodem sturend in de praktijk soms moeilijk haalbaar is.

Ook het ontbreken of pas laat beschikbaar zijn van de infrastructuur, zoals aansluiting op het elektriciteitsnet, het drinkwaternet en de verkeersinfrastructuur kan tot vertragingen leiden (zie ook paragraaf 4.2.6).

Geen of onduidelijke keuzes omtrent plannen

Een ontwikkelaar heeft in een gesprek richting de rekenkamer aangegeven dat het woningbouwproces wordt vertraagd doordat er vaak te veel beleidsdoelstellingen zijn en ambtenaren aan afzonderlijke doelen werken zonder keuzes te maken. Daarbij wordt aangegeven dat er vaak onduidelijkheid is over het proces en wie eindverantwoordelijk is voor de besluitvorming.

⁸⁷ In oktober 2024 heeft het Rijk ervoor gekozen om een groot deel van de provincie Noord-Brabant de status van Nationaal Park te geven: het Van Gogh Nationaal Park. De provincie wil het gebied de komende jaren flink vergroenen (ook via meer groen in woonwijken). Het betreft een Nationaal Park 'nieuwe stijl'. Dit betekent dat het landschap de rechten behoudt die het heeft. Het heeft met andere woorden geen 'planologische doorverwerking'. Zo blijven binnen dit gebied gelegen Natura 2000 gebieden, Natura 2000 gebieden, landbouwgebieden blijven landbouwgebieden, etc. Als het een Nationaal Park 'oude stijl' zou zijn geweest, dan zouden er overal belemmerende maatregelen gaan gelden waaronder voor woningbouw, maar dat is nu niet het geval.

⁸⁸ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/brabant-zeer-teleurgesteld-besluit-delta/>.

Verschillende onderdelen volgtijdig i.p.v. gelijktijdig aanpakken (parallel plannen)

Zowel in verschillende gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd voor voorliggend onderzoek als in de position papers van bouwers wordt parallel plannen genoemd om het woningbouwproces te kunnen versnellen. Bij parallel plannen worden processen niet meer volgordelijk doorlopen, maar worden ze meer parallel aan elkaar uitgevoerd. Dit betekent dat verschillende stappen in het bouwproces tegelijkertijd plaatsvinden, wat tijd bespaart. Een gemeente plaatste in het gesprek daarbij de kanttekening dat voor sommige projecten parallel plannen minder geschikt is, namelijk als de verwachte weerstand groot is en er veel juridische uitdagingen zijn.

Beperkte beschikbaarheid projectleiders en vakmensen

Uit de documentanalyse en gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat betrokken partijen in alle stappen van het woningbouwproces een tekort aan (bekwaam) uitvoeringspersoneel ervaren. Dit vertraagt het bouwproces en bemoeilijkt de realisatie van projecten. Zie verder paragraaf 4.2.5.

Gebrek aan standaardisering en vraagbundeling

Standaardisering kan zowel de vergunningsprocessen bij de gemeente als de bouwprocessen versnellen. Een corporatie heeft in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat een 'standaardwoning' sneller kan worden gebouwd omdat deze vooraf door de gemeente(n) is goedgekeurd, wat tijd bespaart op toetsing en vergunningverlening. Het woningbouwproces kan daardoor worden versneld. Door de vraag naar woningen te bundelen, kunnen daarnaast schaalvoordelen worden behaald, wat de kosten per eenheid verlaagt. Uit de rekenkameranalyse van de position papers blijkt dat een belangengroep, bouwers, IPO, onderzoekers en investeerders in dit licht fabrieksmatige bouw en landelijke standaarden noemen.

In gesprekken die de rekenkamer voerde werd aangegeven dat de overheid een leidende rol kan spelen door financiële prikkels te bieden om verschillende woningvragen te bundelen tot één grotere vraag. Dit is een voorbeeld van publiek-private samenwerking (PPS). Daarnaast werd in gesprekken gesteld dat de provincie initiatieven kan ondersteunen die gericht zijn op het delen van kennis en best practices tussen gemeenten. Dit bevordert een efficiëntere aanpak van projecten en zorgt ervoor dat gemeenten niet telkens opnieuw het wiel hoeven uit te vinden.

Samenwerking in de keten

Het succes van de gehele keten van het woningbouwproces hangt af van een goede samenwerking tussen de daarbij betrokken partijen. Gebrek aan goede samenwerking wordt in verschillende position papers als een belemmering naar voren gebracht. Op basis van de gevoerde gesprekken leidt de rekenkamer af dat vooral de samenwerking tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars een belangrijke factor is in het verklaren van vertraging of juist versnelling. De genoemde partijen hebben binnen het woningbouwproces 'in de uitvoering' ook de grootste rol, zo wordt daarbij opgemerkt. Rijk en provincies zijn met name kaderstellend.

Een woningbouwdeskundige geeft in een gesprek met de rekenkamer aan dat de overdrachtspunten in de woningbouwketen tussen de overheid, woningcorporaties, fabrikanten en projectontwikkelaars, de kwetsbare punten vormen en afstemming vergen. Deze afstemming komt volgens hem nu onvoldoende tot stand, waardoor bouwprocessen niet goed op gang komen; er mist regie op de keten. Over de versnellingstafels merkt hij op dat iedere versnellingstafel zelf oplossingen zoekt, zonder van elkaar te leren. Dat kost veel energie en creativiteit. Hij is van mening dat de provincie een positieve rol speelt in het bieden van goede informatie over vraag en aanbod in de woningbouwmarkt. In het algemeen is het van belang dat de overheid zich richt op het 'wat' (hoeveel en wat voor type woningen met welke eisen) en het 'hoe' aan de markt laat (d.w.z. ontwikkelaars en leveranciers).

Een gemeente heeft in een gesprek richting de rekenkamer aangegeven dat het belangrijk is dat gemeente en corporaties samen achter plannen gaan staan, zodat de corporatie niet alleen komt te staan bij maatschappelijke weerstand. Dit zorgt voor draagvlak in de omgeving en helpt projecten door te zetten.

Een gemeente gaf in een gesprek met de rekenkamer aan dat goede voorbeelden van samenwerking gestandaardiseerd en uitgerold zouden moeten worden naar andere gemeenten. De provincie zou kunnen helpen door deze voorbeelden te verzamelen en te delen, zo wordt gesteld. De provincie organiseert bijeenkomsten waar marktpartijen, gemeenten en corporaties elkaar ontmoeten, ervaringen kunnen uitwisselen en casussen bespreken. De gemeente geeft aan dat deze bijeenkomsten nuttig zijn en de samenwerking tussen de verschillende partijen bevorderen.

Oplossingen samenwerking naar voren gebracht in gesprekken met en documenten van externe partijen

Samenwerkingsinitiatieven van gemeenten om de samenwerking tussen gemeente en uitvoerders te verbeteren, leiden tot tijdswinst.

- **Parallel plannen**

De gemeente Veldhoven heeft een 'honderd-dagen aanpak' toegepast, waarbij processen meer parallel aan elkaar worden uitgevoerd en de gemeente na maximaal 100 dagen samen met de ontwikkelaar beoordeelt of het plan op korte termijn te realiseren is. Bij het Gansepoel project in Veldhoven heeft het maar tweeënhalf jaar geduurd van startinitiatief tot het uitreiken van de sleutel. Dit kon ook zo snel omdat er geen bezwaar was, zo wordt in het gesprek tegenover de rekenkamer gesteld.

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft parallel plannen als pilot ingezet bij de realisatie van woningen op het voormalige WeenerXL terrein. Najaar 2024 bevond de pilot zich halverwege en was er een tijdswinst van een half jaar geboekt. Waar dit deel van het proces normaal gesproken anderhalf jaar zou duren, nam het nu slechts een jaar in beslag.

- **Op één locatie fysiek samenwerken door verschillende partijen**

In een gesprek met de rekenkamer is door een ontwikkelaar en corporatie aangegeven dat de gemeente Eindhoven de succesvolle pilot 'Slimmer Samenwerken' heeft. In deze pilot werken ambtenaren één dag per week op het kantoor van twee woningcorporaties en drie ontwikkelaars. Door fysiek naast elkaar te werken, verlopen communicatie en besluitvorming sneller. Het inzetten van vaste teams voor soortgelijke projecten versoepelt het proces, omdat er niet steeds opnieuw van voor af aan begonnen hoeft te worden. Ambtenaren hebben immers al ervaring met soortgelijke projecten. Kennis delen over andere manieren om projecten aan te pakken; leren van elkaar.

- **Rol provincie bij bovengemeentelijke vraagstukken**

In een gesprek met een corporatie en ontwikkelaar werd tegenover de rekenkamer aangegeven dat de provincie een rol kan vervullen bij het coördineren van bovengemeentelijke vraagstukken. Een corporatie stelt in dit kader dat er voor de provincie een rol zou kunnen liggen bij zaken of belemmeringen die het gemeentelijke en regionale niveau overstijgen, onder andere om te voorkomen dat gemeenten individueel gaan optimaliseren. Zo was bijvoorbeeld de aankoop van een aantal woontorens door de provincie in het project Knooppunt XL in Eindhoven een goede zet, zo wordt daarbij aangegeven. De ontwikkelaar gaf in het gesprek met de rekenkamer ook aan dat de provincie een ondersteunende rol kan spelen bij de uitdagingen van de Metropoolregio Eindhoven, dat geen bestuursorgaan is, maar wel verantwoordelijk voor het verdelen van de zogenaamde Beethovengelden. De provincie zou bijvoorbeeld publieke verantwoording kunnen organiseren. Ook bij geschillen tussen gemeenten onderling of met de uitvoering binnen een regionale woondeal zou de provincie een rol kunnen spelen, zo geeft een corporatie richting de rekenkamer aan.

Door partijen genoemde succesvolle voorbeelden van goede samenwerking

Onderstaand is een aantal voorbeelden van succesvolle woningbouwprojecten opgenomen, die aan bod zijn gekomen in de door de rekenkamer gevoerde gesprekken. Wat de meeste daarvan gemeen hebben is dat sprake was van goede (publiek-private) samenwerking tussen de betrokken partijen.

De Caai, Eindhoven: goede samenwerking, alle partijen waaronder omwonenden actief betrokken

De transformatie van het Campinaterrein gelegen in de kanaalzone in Eindhoven heet 'De Caai'. Het project richt zich op het realiseren van duurzame middenhuurwoningen en behoud van monumentale panden. Daarnaast biedt het een mix van huur-, koop- en zorgwoningen, wat bij moet dragen aan een diverse en inclusieve woonwijk. In totaal komen er meer dan 700 woningen.

Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Eindhoven hebben duidelijke kaders en ambities vastgesteld in het 'Ontwikkelkader Kanaalzone – Campinaterrein Eindhoven', nog voor de verkoop van het gebied door FrieslandCampina. Hierin stond bijvoorbeeld de wens voor woningen voor een brede doelgroep, dus van verschillende prijsklassen.⁸⁹ Daarnaast zijn bedrijven uit de kanaalzone, bewoners en de gemeente actief betrokken bij het uitwerken van scenario's en het beoordelen van plannen. Deze participatie heeft geleid tot een breed gedragen keuze voor de gebiedsontwikkelaar. Bovendien, door nauw samen te werken met eigenaren, de gemeente, het waterschap en andere stakeholders, is er een eveneens breed gedragen plan ontstaan. Deze samenwerking was niet top-down, maar vanuit het gebied zelf.⁹⁰ Ten slotte wordt de transformatie van het Campinaterrein gefaseerd aangepakt, wat zorgt voor een gestructureerde en beheersbare ontwikkeling.

Strijps-S, Eindhoven: publiek-private samenwerking, alle partijen actief betrokken, ruimte voor aanpassing

Strijp-S, gelegen aan het spoorbaanvak Eindhoven-Boxtel, is nu een creatieve en innovatieve stadswijk met ongeveer 500 nieuwe bewoners en 700 bedrijven. De transformatie wordt gezien als zeer succesvol en heeft bovendien verschillende prijzen gewonnen. De transformatie startte met een vrij gesloten proces, door de verkoop van Philips aan een ontwikkelaar. Geleidelijk ontstond echter een meer adaptieve strategie, met een grote rol voor andere partijen.⁹¹

⁸⁹ Eindhovens Campinaterrein wordt plek voor wonen, werken en recreëren | FrieslandCampina Nederland.

⁹⁰ Blijven bouwen van middenhuurwoningen: 'Zorg voor stabiele regelgeving en wijs bouwlocaties aan' | Volkshuisvesting Nederland.

⁹¹ Essay Leren van stedelijke transformaties | Stedelijke Transformaties.

Ten eerste zorgde de publiek-private samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en de ontwikkelaar voor gedeelde kosten en risico's, wat cruciaal was na het wegvallen van de belegger na de aanslagen van 11 september 2001. Daarnaast werden naast de ontwikkelaar en de gemeente ook twee woningcorporaties betrokken. Dit zorgde voor een bredere planinhoud en strategie, en meer draagvlak binnen de gemeenschap. Verder zorgde de oprichting van een 'Board of Inspiration' met vertegenwoordigers van alle betrokken partijen voor betere samenwerking en besluitvorming. Bovendien waren de plannen flexibel genoeg en konden ze worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals de financiële crisis van 2008. Dit leidde tot innovatieve oplossingen, zoals bovengrondse parkeergarages die ook als geluidsbuffer bij het spoor dienen.

Paleiskwartier, 's-Hertogenbosch: langdurige en vergaande PPS en ruimte voor aanpassing

Het industriegebied pal naast het station in 's-Hertogenbosch is vanaf ongeveer 1995 tot 2025 ontwikkeld en getransformeerd tot nieuwe wijk. Het resultaat is een gebied waar wonen, werken en voorzieningen een integraal geheel vormen, met circa 2.500 bewoners, 6.000 arbeidsplaatsen en 20.000 studenten.

Allereerst zorgde de samenwerking tussen de gemeente en marktpartijen zoals KondorWessels, ING Vastgoed, en de Nederlandse Investeringsbank voor gedeelde kosten en risico's. Er werd door deze vier partijen een ontwikkelingsmaatschappij opgericht. Dit maakte het mogelijk om een geïntegreerde ontwikkelvorm te creëren, waarbij grondverwerving en vastgoedontwikkeling gezamenlijk werden aangepakt. Bovendien hield de samenwerking tussen de vier partijen in de ontwikkelingsmaatschappij jaren aan, wat zorgde voor continuïteit en stabiliteit in de ontwikkeling. Door de gezamenlijke aanpak konden verregaande afspraken worden gemaakt over planfuncties, (beeld)kwaliteit, fasering en prijsklassen. Hierdoor werd een volledig nieuwe stedenbouwkundige structuur mogelijk, met kaveloverstijgende gebiedsoplossingen. Daarnaast zorgde de ontwikkelingsmaatschappij als eigen entiteit voor een efficiënte en veerkrachtige organisatie, die op afstand van de politiek stond maar toch invloed kon uitoefenen door permanente samenwerking met de gemeente. Verder konden de plannen worden aangepast aan veranderende omstandigheden, zoals economische schommelingen en nieuwe gebruikerseisen.

Bezwaar tegen plannen in combinatie met capaciteitsproblemen bij de Raad van State

Na planvorming is een belangrijke volgende stap in het woningbouwproces het vaststellen van een omgevingsplan en behandelen van eventuele bezwaren die daarop worden ingediend. Uit de door de rekenkamer uitgevoerde analyses en gesprekken komen de volgende vertragende factoren naar boven:

- Verschil van inzicht/discussie tussen gemeenten en provincie over het omgevingsplan en gebrek aan integraliteit in de voorgaande fase (planvorming) vergroot de kans op bezwaren
Er kunnen spanningen ontstaan tussen de verschillende bestuurslagen over de inhoud van omgevingsplannen. Wanneer de bestuurslagen niet tot overeenstemming komen kan dit vertraging veroorzaken en de voortgang belemmeren. Zo kunnen provincie en gemeenten het oneens zijn over mogelijke locaties voor woningbouw. Uiteindelijk kan dit resulteren in (langdurige) bezwaarprocedures.
- Het beperkt of niet betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties vanaf de start kan eveneens leiden tot meer bezwaren en (hoger) beroep tegen het omgevingsplan van gemeenten.
- De uitgebreide bezwaar- en beroepsmogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving zit beperkte behandelcapaciteit van beroepsprocedures bij de Raad van State in de weg
Uit de analyse van de position papers blijkt dat het IPO aandacht vraagt voor meer personeel bij de Raad van State om doorlooptijden te verkorten.

Oplossingen genoemd in gesprekken met en documenten van externe partijen

- **Aanpassen van belemmerende regelgeving**

Najaar 2024 heeft het Rijk het actieplan Versnelling Woningbouwprocedures gepubliceerd. Programma STOER ("Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving") heeft als doel het sneller realiseren van woningen en het verlagen van de kosten. Vergroting van de capaciteit van de Raad van State heeft daarin ook een plek.

- **Bezwaarprocedures verkorten of voorkomen door vanaf het begin omwonenden en de provincie te betrekken**

Een woningbouwdeskundige, gemeente en ontwikkelaar gaven in een gesprek met de rekenkamer aan dat het belangrijk is om vanaf het begin van het proces alle relevante partijen te betrekken, waaronder omwonenden (participatietrajecten). Op die manier kunnen de belangen en wensen van deze partijen in het woningbouwplan worden opgenomen, wat tot minder bezwaren zou kunnen leiden en daardoor kortere procedures. Het betrekken van omwonenden is echter geen garantie op snellere procedures, aangezien mensen ook kunnen participeren om informatie te verzamelen voor hun bezwaarschriften, zo wordt in de gesprekken gesteld.

De provincie heeft beperkte directe invloed op de hoeveelheid en de snelheid van procedures. Uitzondering daarop zijn de integrale toets op de woningbouwplannen waarover ze het gesprek met gemeenten aangaat en waarmee eventuele juridische conflicten tussen provincie en gemeenten kunnen worden verminderd.

Door partijen genoemde succesvolle voorbeelden van verkorten/voorkomen bezwaarprocedure

Gansepoel, Veldhoven

In het al eerder genoemde project Gansepoel in Veldhoven heeft de honderd-dagen aanpak van de gemeente Veldhoven mede geholpen bij de snelle totstandkoming. Bij de honderd-dagen aanpak beoordeelt de gemeente samen met de ontwikkelaar in maximaal 100 dagen of het plan op korte termijn te realiseren is.⁹² Ook is er een verweerschrift ingediend bij de Raad van State om een beroep ongegrond te verklaren en een dialoog te starten. Dit leidde tot het intrekken van het bezwaar en een snelle omgevingsvergunning. Het gesprek met omwonenden was cruciaal; door begrip en uitleg werden bezwaren vaak ingetrokken, wat het proces versnelde.⁹³

De bovengenoemde voorbeelden laten zien dat de gemeente de belangrijkste overheidspartij is als het gaat om het anders samenwerken om kortere procedures te realiseren. Daarnaast speelt landelijke regelgeving een rol, waarvoor de rijksoverheid aan zet is. De provincie kan bijdragen aan het onder de aandacht brengen en stimuleren van bewezen oplossingen.

4.2.4 Wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving

Uit de position papers blijkt dat nagenoeg alle partijen aangeven dat er grote behoefte is aan meer stabiliteit in beleid (zie ook paragraaf 4.2.2). Investeerdere gaven in een gesprek met de rekenkamer de volgende voorbeelden van beleidsveranderingen: maximering van de huurprijsontwikkeling in de vrije sector, verhoging van het algemene tarief van de overdrachtsbelasting, regulering van de middenhuurwoningen, afschaffen van de fiscale beleggingsinstelling die per 1 januari 2025 ingaat en de

⁹² Veldhoven blijft versneld woningen bouwen: 'Het tempo zit er nu behoorlijk in' | Veldhoven | ed.nl.

⁹³ Woonbedrijf ziet dat versnelling woningbouw vruchten begint af te werpen | Studio 040.

beperking van de renteaftrek. Effecten van beleid(swijzigingen) worden pas relatief laat zichtbaar, waardoor het voor betrokken partijen lastig is ingrepen te plannen of een eenmaal ingezette koers te wijzigen. Het zorgt daarmee voor terughoudendheid en een afwachtende houding bij investeerders, ontwikkelaars en uitvoerders. En zonder deze partijen komen woningbouwplannen niet tot uitvoering.

In verschillende documenten die de rekenkamer heeft bestudeerd wordt onzekerheid en fluctuerend overheidsbeleid eveneens als knelpunt benoemd. Het komt het investeringsklimaat van woningbouw niet ten goede. De recente veranderingen in de fiscale behandeling en de huurregulering, waarbij het op dit moment de vraag is of er regulering komt, maakt beleggers wantrouwend ten aanzien van het overheidsbeleid. In de documenten en in een gesprek tussen de rekenkamer en investeerders en een ontwikkelaar wordt daarbij gesteld dat fluctuerend overheidsbeleid onzekerheid met zich meebrengt en investeringsbeslissingen (die voor de lange termijn zijn) tempert.

Ook rondom de regionale woondeals is sprake van onduidelijkheid. Zo is er eind 2024 enerzijds sprake van een herijking van de woningbouwafspraken in de regionale woondeals, anderzijds was er een Woontop die op 11 december 2024 op initiatief van de minister van VRO plaatsvond met als doel om bindende afspraken te maken om de woningbouwproductie structureel te verhogen. Vanuit een gemeente en de provincie is richting de rekenkamer aangegeven dat de provincies en gemeenten nu voor enkele keuzes staan: moeten zij hun capaciteit vooral blijven inzetten voor de uitvoering, herijking en verrijking van de regionale woondeals of moeten zij zich vooral gaan richten op bijvoorbeeld de Woontop of de gemeentelijke en provinciale volkshuisvestingsprogramma's? De onzekerheid over de status, prioriteiten en onderlinge samenhang leidt ertoe dat betrokken partijen soms naar elkaar kijken voor richting en duidelijkheid. Een gemeente gaf in een gesprek met de rekenkamer aan dat bij het opstellen van de oorspronkelijke woondeals de provincie meer leiding had kunnen geven in het proces. De provincie kan makkelijker richting andere gemeenten optreden, wat de samenwerking en uitvoering zou verbeteren, zo werd daarbij gesteld.

Oplossingen naar voren gebracht in gesprekken met en documenten van externe partijen

- **Zorg voor continuïteit in beleid en regelgeving, langdurig consistent en voorzienbaar beleid**

Om een kapitaaluitstroom te voorkomen is het van belang dat huurregulering en fiscaal beleid langjarig duidelijk zijn. Beleggers maken keuzes voor investeringen op de lange termijn, waarvoor langjarig stabiel beleid van groot belang is. Dit punt wordt niet alleen in door de rekenkamer bestudeerde documenten genoemd, maar ook in een gesprek dat de rekenkamer had met investeerders. Langdurig consistent en voorzienbaar beleid is niet alleen van belang voor beleggers, maar ook voor andere bij het woningbouwproces betrokken partijen. Zo vragen woningcorporaties en een belangengroep in hun position papers, en een gemeente in een gesprek met de rekenkamer hier aandacht voor. Steeds nieuwe wensen en beleidslijnen kunnen vertragingen veroorzaken.

Voor de woondeals is in gesprekken richting de rekenkamer aangegeven dat zowel gemeenten als de provincie van mening zijn dat er sprake is van complexe afspraken en het belangrijk is dat niet steeds nieuwe afspraken worden gemaakt, terwijl de oude nog niet volledig zijn uitgevoerd. De focus zou moeten liggen op uitvoering. Een gemeente geeft daarbij aan dat de gedeputeerde dat goed communiceert naar het Rijk. Focus vergroot de effectiviteit van het beleid, zo wordt daarbij gesteld.

Indirect kan hieruit worden afgeleid dat externe partijen hier ook een rol voor de provincie zien: vraag bij het Rijk aandacht voor en zorg zelf ook voor voorspelbaarheid en stabiliteit in het beleid.

Samenvattend kan gesteld worden dat wisselend en onvoorspelbaar beleid en regelgeving leiden tot terughoudendheid en een afwachtende houding bij betrokken partijen en tot minder investeringen in woningbouw. De oplossing is zorgen voor langdurig consistent en voorzienbaar beleid. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de rijksoverheid. De provincie kan het Rijk hierop aanspreken en in de doorvertaling naar de programma's en afspraken voor de eigen provincie het voortouw hierin nemen.

4.2.5 Tekort aan personele capaciteit

Om alle stappen van het woningbouwproces te kunnen doorlopen is personeel nodig. Zoals reeds eerder opgemerkt, komt uit de analyse en gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd naar voren dat betrokken partijen in alle stappen een tekort aan (bekwaam) uitvoeringspersoneel ervaren. In vele documenten wordt aangegeven dat dit een knelpunt is dat het woningbouwproces vertraagt en de realisatie van projecten bemoeilijkt. Zo ontbreekt het bij lokale en provinciale overheden bijvoorbeeld aan planeconomen, ecologen en vergunningverleners, maar ook de Raad van State, ontwikkelaars, corporaties en bouwers kampen met personeelstekorten.

In diverse documenten en tegenover de rekenkamer in gesprekken met een ontwikkelaar, gemeenten en corporaties is daarbij naar voren gebracht dat vooral de ambtelijke capaciteit bij gemeenten een knelpunt is. Dit capaciteitstekort bij gemeenten wordt ook gezien als een groot obstakel voor de beoogde verdere woningbouwversnelling. Het tekort leidt bijvoorbeeld tot interne concurrentie tussen gemeenten, wat zorgt voor personeelwisselingen en een gebrek aan consistentie en continuïteit in projecten. Het zorgt er bijvoorbeeld ook voor dat gemeenten onvoldoende gebruik kunnen maken van de beschikbare subsidies van het Rijk, wat leidt tot een inefficiënte besteding van middelen. De ambtenaren die er zijn, komen te weinig toe aan het verder brengen van woningbouwplannen, zo wordt gesteld. In een gesprek met de rekenkamer geeft een corporatie bijvoorbeeld aan dat gemeenten vaak zijn gefocust op het creëren van overlegstructuren, zoals woningbouwversnellers en regisseurs, in plaats van mensen in te zetten die daadwerkelijk aan de uitvoering werken, zoals projectleiders en planeconomen. De provincie gaf tegenover de rekenkamer aan dat de vele overlegtafels die het Rijk heeft ingesteld rondom de woondeals om de woningbouw te versnellen, er juist voor zorgen dat ambtenaren minder tijd hebben voor hun daadwerkelijke werk. Marktpartijen en woningcorporaties wachten hierdoor vaak op gemeentelijke plannen of op vergunningen.

Oplossingen naar voren gebracht in gesprekken met en documenten van externe partijen

In verschillende documenten en gesprekken die de rekenkamer voerde wordt gesteld dat voornoemde capaciteitsproblemen niet kunnen worden opgelost door meer vacatures te plaatsen, omdat er vaak simpelweg te weinig mensen beschikbaar zijn. In plaats daarvan moet het werk anders georganiseerd worden.

- **Publiek-private samenwerking instrument om tekort ambtenarencapaciteit op te vangen**

Publiek-private samenwerking wordt daarbij gezien als een belangrijk instrument om het ambtenarentekort te verkleinen. Gesteld wordt dat bedrijven en de overheid bijvoorbeeld bij de grote NOVEX-woningbouwlocaties kunnen samenwerken in teams met een vaste bezetting en met beslissingsmacht. Zo kunnen het Rijk, de gemeente en ontwikkelaars hun huidige middelen en arbeidskrachten bundelen om de woningbouwplannen uit te voeren.

- **Focus op uitvoering bestaande plannen en niet op nieuwe plannen of vele overleggen**

Kleine gemeenten hebben vaak vele kleine woningbouwplannen. Om de werkdruk bij deze gemeenten te verkleinen, is in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven dat meer focus nodig is op de uitvoering van bestaande plannen en op de kerntaken van gemeenten. Zo zou de provincie met gemeenten kunnen bespreken dat nieuwe plannen alleen worden ondersteund als de gemeente eerst bestaande plannen afrondt. Verder is de verwachting tegenover de rekenkamer uitgesproken dat als ambtenaren meer ruimte zouden hebben om zich te richten op hun kerntaken, dit meer effect zou hebben op de woningbouwproductie dan als, zoals nu het geval is, ze veel tijd kwijt zijn met deelname aan versnellingsoverleggen en onderzoeken.

- **Landelijke standaarden, fabrieksmatige bouw, vereenvoudiging vergunningaanvragen en parallel plannen**

Uit de rekenkameranalyse van de position papers blijkt dat een belangengroep, bouwers, IPO, onderzoekers en investeerders fabrieksmatige bouw en landelijke standaarden noemen als oplossing van capaciteitsproblemen (zowel bij gemeenten als bij bouwers). Bouwers noemen verder vereenvoudiging van vergunningaanvragen en parallel plannen. In andere door de rekenkamer bestudeerde documenten wordt naar voren gebracht dat eenduidige eisen aan woningen de capaciteit kunnen vergroten.

- **Meer en structurele financiële middelen voor personele capaciteit**

In gesprekken met de rekenkamer gaven de gesprekspartners bij gemeenten en de provincie aan dat de provincie financieel kan bijdragen aan extra ambtelijke capaciteit bij gemeenten door het inzetten en behouden van de flexpoolregeling. Deze subsidieregeling loopt reeds verschillende jaren en geeft gemeenten de mogelijkheid om tijdelijk extra expertise en capaciteit in te huren voor woningbouwprojecten. Het grootste deel van de middelen is afkomstig van het Rijk, de rest van provinciale cofinanciering. Een gemeente gaf in een gesprek met de rekenkamer aan dat de huidige regeling goed werkt, maar er ruimte is voor verbetering en verhoging van het beschikbare budget.

- **Uitwisseling capaciteit of delen van kennis en best practices**

In een gesprek met de rekenkamer gaf een corporatie aan dat de provincie daarnaast zou kunnen bijdragen door ondersteuning in de uitvoering. Bijvoorbeeld door gemeenten te ondersteunen met extra capaciteit en expertise of door initiatieven te ondersteunen die gericht zijn op het delen van kennis en best practices tussen gemeenten. Dit bevordert een efficiëntere aanpak van projecten en zorgt ervoor dat gemeenten niet telkens opnieuw het wiel hoeven uit te vinden, zo werd daarbij gesteld.

Een gemeente gaf in een gesprek richting de rekenkamer aan dat ze heeft gekeken naar opties zoals intercollegiale uitwisseling en een versnellingspool om het capaciteitsprobleem op te lossen, maar zelfs dat kost de gemeente tijd en loste het probleem niet (geheel) op.

In een gesprek met een ontwikkelaar en een corporatie heeft de rekenkamer vernomen dat zij bereid zijn het capaciteitstekort van gemeenten op te vangen door werk over te nemen of extra personeel in te huren, wat het woningbouwproces kan versnellen. Zo kunnen bijvoorbeeld projectleiders worden ingehuurd om namens de gemeente projecten te leiden, of juristen van marktpartijen kunnen overeenkomsten opstellen die vervolgens alleen nog door de gemeentelijke juristen gecontroleerd hoeven te worden. Dit vereist voldoende vertrouwen tussen private

en publieke partijen om effectief samen te werken en de gewenste resultaten te bereiken. Dat lukt nog niet altijd, zo blijkt uit een voorbeeld dat de ontwikkelaar gaf van een project in Helmond. Het project ligt stil, omdat de gemeente geen jurist heeft om de overeenkomst op te stellen, ondanks dat de ontwikkelaar had aangeboden dat te willen doen.

Succesvolle voorbeelden gebruik flexpool en parallel plannen genoemd in gesprekken met externe partijen

In een gesprek met de rekenkamer geeft de gemeente 's-Hertogenbosch aan gebruik te hebben gemaakt van de flexpool voor externe stedenbouwkundige en landschapsstudies, vooral bij parallel plannen. De gemeente stelt daarbij dat het nuttig is om externe experts, zoals stedenbouwkundigen of juristen, in te schakelen om projecten sneller te realiseren.

Een ontwikkelaar geeft tegenover de rekenkamer aan dat aan het project **De Caai In Eindhoven** met een vast team van toegewijde medewerkers werd gewerkt. Dat zorgde voor stabiliteit in de uitvoering.

Zoals reeds in paragraaf 4.2.2 opgemerkt hebben in het project **WoonST (Gansepoel) in Veldhoven** meerdere gemeenten en corporaties samen een inkoopopdracht voor conceptuele woningbouw uitgezet. Gesteld wordt dat dit initiatief efficiënter gebruik maakt van ambtelijke capaciteit.

Brandevoort, Helmond: langdurige samenwerking met dezelfde mensen aan publieke en private kant

In de periode 2000 tot 2030 wordt het Vinex-woongebied Brandevoort in Helmond opnieuw ontwikkeld en worden circa 6.000 woningen gerealiseerd, alsmede diverse voorzieningen. Dit gebied was voor de ontwikkeling agrarisch gebied in de gemeente Mierlo.

Vanaf het begin was de gebiedsontwikkelaar betrokken en koos bewust voor een hogere dichtheid in het centrum van de wijk, geïnspireerd door Heusden en Kempische dorpen. Dit leidde tot nieuwe woningtypologieën en een vernieuwende stedenbouwkundige opzet, zoals grachtenpanden en autovrije straten met parkeerruimte in binnenhoven. Tijdens de crisistijd werd het ambitieniveau niet verlaagd, ondanks de verleiding om dit te doen. In nauw overleg met de gemeente werd besloten om het oorspronkelijke concept te behouden, wat uiteindelijk succesvol bleek. De gemeente durfde in de openbare ruimte elementen toe te passen die niet standaard waren, maar specifiek voor Brandevoort bedacht. Het langdurig samenwerken met dezelfde mensen aan zowel publieke als private kant hielp om het concept te bewaken en consistent uit te voeren. Dit zorgde ervoor dat er geen "jaarringen" ontstonden en alles consequent werd uitgevoerd. Door architectonische diversiteit te combineren met gestandaardiseerde bouw, oogt iedere woning uniek. Dit werd bereikt door variatie in gevelindeling, materialisatie en kleurgebruik, wat ook de betaalbaarheid in de gemengde wijk borgt.⁹⁴

Samenvattend kan gesteld worden dat schaarste aan personeel in alle stappen van het woningbouwproces, maar met name bij gemeenten, zorgt voor vertragingen in de realisatie van woningbouw. Oplossingen worden gezocht in anders werken zodat capaciteit gedeeld en bespaard kan worden. Hierbij worden genoemd: publiek-private samenwerking, minder overleggen, focus op uitvoering bestaande plannen, meer en structurele financiële middelen (o.a. doorzetten flexpoolregeling), uitwisseling capaciteit en delen van kennis en best practices. De rekenkamer constateert dat de rol die gesprekspartners daarbij zien weggelegd voor de provincies gericht is op het doorzetten of nog meer stimuleren en ondersteunen van oplossingen.

⁹⁴ New Urbanism in Brabant: Brandevoort Helmond | BPD.

4.2.6 Overige belemmeringen

Uit de rekenkameranalyse van de position papers komt naar voren dat naast voornoemde belemmeringen nog worden genoemd:

- **Randvoorwaarden zoals onvoldoende infrastructuur (w.o. ontsluiting/wegen, energie en drinkwater)**

Het realiseren van de woningbouwopgave vraagt niet alleen grond en woningen, maar ook de aanwezigheid van verschillende vormen van infrastructuur: aansluiting op het elektriciteitsnet, aansluiting op het drinkwaternet, aansluiting op verkeersinfrastructuur. Het ontbreken of pas laat beschikbaar zijn van de genoemde infrastructuur kan tot vertragingen leiden in het realiseren van bewoonbare en goed te gebruiken woningen. Voor een succesvolle woningbouwstrategie moet de ontwikkeling van infrastructuur voorafgaan aan de bouw. Het grootste deel van de geplande Rijksinvesteringen in de ontsluiting van nieuwe woningen moet echter de komende jaren nog worden uitgevoerd.⁹⁵ Zoals reeds eerder opgemerkt wordt ook aangegeven dat infrastructuur vaak een grote rol speelt bij onrendabele toppen. Wat betreft elektriciteitsaansluitingen heeft een gemeente in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat dit door gebrek aan connectie en communicatie met de netbeheerders vaker een uitdaging is en de voortgang belemmert.

Oplossingen onvoldoende infra naar voren gebracht door externe partijen

Uit de documentanalyse van de rekenkamer blijkt dat voor investeringen in de infrastructuur veelal naar het Rijk wordt verwezen. Zoals reeds in paragraaf 4.2.2. benoemd is er behoefte aan meer en structurele Rijksmiddelen, waaronder voor infrastructuur. Door het Rijk is eind 2024 € 2,5 miljard beschikbaar gesteld voor investeringen in infrastructuur ten behoeve van ontsluitingen van nieuwbouwprojecten in Nederland (aanpassing Woningbouwimpuls). In een artikel geeft Bouwend Nederland in dit kader aan: "Laat de overheid projecten op gang helpen door hindernissen weg te nemen, bijvoorbeeld met budget voor de aanleg van infrastructuur".⁹⁶

Hoewel voor investeringen in infrastructuur vooral naar het Rijk wordt gekeken, is in een gesprek met de rekenkamer door een ontwikkelaar aangegeven dat de provincie een belangrijke rol kan spelen bij het voorzien van randvoorwaarden van grote projecten, zoals het zorgen voor bereikbaarheid en aansluiting op water en stroom. Hoewel dit niet direct de verantwoordelijkheid van de provincie is, zo wordt daarbij gesteld, kan hun betrokkenheid helpen bij de ruimtelijke ordening. Een gemeente die de rekenkamer sprak ziet een ondersteunende rol voor de provincie weggelegd bij het realiseren van infrastructuur. In het gesprek werd aangegeven dat de gemeente Etten-Leur veel binnenstedelijke ontwikkelingen heeft gerealiseerd, maar dat dit ook heeft geleid tot knelpunten in de infrastructuur en voorzieningen. De gemeente geeft aan dat bij projecten zoals Haansberg dit financiële en procesmatige ondersteuning vraagt van zowel de provincie als het Rijk om niet alleen woningen te bouwen, maar ook de benodigde verbeteringen in de infrastructuur te kunnen realiseren.

- **Demografische factoren en mismatch op de woningmarkt**

De huidige woningmarkt sluit niet aan op de vraag, onder andere door de bevolkingsgroei (vanwege migratie), dalende huishoudensgrootte en beperkte doorstroom(mogelijkheden). Binnen alle lagen van de

⁹⁵ Rijksoverheid, IBO woningbouw en grond, Op grond kun je bouwen (juni 2024).

⁹⁶ <https://www.buildsight.nl/blog-bouwsector-roert-zich-in-aanloop-naar-woontop/> (4 december 2024).

overheid is hier aandacht voor (zie hoofdstuk 2). Via beleid wordt ingezet op het verkleinen van de mismatch op de woningmarkt, onder andere door zowel het aantal woningen als het aandeel betaalbare woningen te vergroten.

Een gemeente gaf in een gesprek met de rekenkamer aan dat de provincie stuurt op aantallen woningen, maar niet op de oorzaak van deze grote vraag naar woningen, zoals arbeidsmigratie. De provincie zou naar de mening van de gemeente een rol kunnen spelen door meer regie te voeren en samen met grote werkgevers en omliggende gemeenten afspraken te maken over huisvesting. Door deze kwesties te agenderen kan de provincie helpen om oplossingen te vinden.

Een voorbeeld van beperkte doorstroom: In een gesprek met de rekenkamer heeft een woningcorporatie aangegeven dat in de Metropoolregio Eindhoven extra druk staat op de woningmarkt door een grote instroom van arbeidsmigranten die afkomen op de economische ontwikkeling van de regio. Deze – meest hoogopgeleide - migranten komen niet in aanmerking voor een sociale huurwoning, maar zorgen ervoor dat mensen die sociaal huren onvoldoende alternatief hebben buiten de sociale huur, bijvoorbeeld een hoger segment huurwoning.

In gesprekken met een corporatie en twee gemeenten is tegenover de rekenkamer aangegeven dat de focus niet alleen moet liggen op nieuwe woningen en aantallen (kwantiteit). Naar hun mening behoeven het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, bijvoorbeeld woningdelen en optoppen en kwaliteit in de woningbouwopgave, zoals specifieke woningen voor doelgroepen (meer) aandacht. Daarbij wordt wel opgemerkt dat er enige publieke weerstand is tegen woningdelen en het de vraag is of dit echt een gewenste vorm van wonen is, of dat het alleen gebeurt omdat mensen geen alternatief hebben. Verder maakt de huidige wetgeving woningdelen lastig vanwege gevolgen voor toeslagen, uitkeringen en boetes voor onderverhuur.

4.2.7 Weging

In gesprekken die de rekenkamer heeft gehouden met betrokken partijen is gevraagd naar hun weging van belemmeringen. Hieruit volgt het volgende beeld:

- Vastgoedbeleggers/investeerders zien het slechte investeringsklimaat als een grote belemmering, veroorzaakt door wisselend beleid en gebrek aan regie. Andere problemen die zij noemden, zijn stijgende (bouw)kosten, langdurige procedures, personeelstekorten, bevoordeling van de koopmarkt boven huur en beperkte doorstroming.
- Woningcorporaties wijzen op financiële belemmeringen zoals de verdeling van subsidies, vennootschapsbelasting, huurverhogingslimieten, investeringscapaciteit en een duurzaam verdienmodel. Hoewel woningcorporaties het eens zijn dat grondbeleid een belemmering vormt, verschillen de meningen over de ernst ervan.
- Een woningbouwdeskundige ziet grondbeleid als een belangrijke belemmering, naast het gebrek aan duidelijke lange termijn ambities van de (lokale) overheid en gebrek aan efficiënte samenwerkingen in de gehele bouwketen.

- Een ontwikkelaar noemt personeelstekorten, eisen rondom ruimtelijke ordening, groeiende bezwaarprocedures en onrendabele binnenstedelijke bouw als belangrijkste belemmeringen.
- Vanuit gemeenten werd aangegeven dat belangrijke aandachtspunten zijn de stijgende kosten, de noodzaak van participatie en aanpak van bezwaar, de aanleg van infrastructuur en de capaciteitsproblemen bij gemeenten.

De bevindingen laten zien dat de ervaren belemmeringen sterk afhangen van de positie en belangen van partijen in de woningbouwketen. De rekenkamer merkt op dat dit het belang benadrukt van een (integrale) ketenaanpak, waarin partijen niet alleen vanuit hun eigen perspectief bijdragen aan oplossingen, maar ook gezamenlijk prioriteiten stellen. Elke bijdrage, zelfs kleine, kan helpen om knelpunten in het proces te verminderen.

4.3 Provincie heeft beeld van belangrijkste belemmeringen doelrealisatie

De rekenkamer constateert op basis van gesprekken en documentanalyse dat de provincie een beeld heeft van belemmeringen voor de realisatie van de doelen en afspraken op het gebied van de woningbouwopgave.

Zo benoemt de provincie in haar Kwartaalbeeld Woningmarkt Noord-Brabant (september 2024)⁹⁷ factoren die van invloed zijn op het bouwtempo. Ze geeft daarbij aan dat het bouwtempo afhankelijk is van een groot aantal (veelal externe) factoren. Zie onderstaand kader.

Kader 4.1 Provincie: Bouwtempo afhankelijk van een groot aantal (veelal externe) factoren

Het bouwtempo wordt sterk beïnvloed door diverse factoren, waaronder (maar niet beperkt tot):

- de internationale politieke en economische ontwikkelingen
- de beschikbaarheid van grondstoffen, bouwmaterialen en bouwpersoneel ('handen en heipalen')
- voldoende stikstofruimte
- ambtelijke capaciteit
- doorlooptijden bij de Raad van State
- de lange procedures en complexe vraagstukken rond de (financiële) haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen en (binnenstedelijke) transformatie-opgaven
- de energieprijzen
- veranderende wet- en regelgeving
- rente-, prijs- en beleidsontwikkelingen op de bouw- en woningmarkt (met als gevolg terughoudendheid bij woningaankoop, investeringsbeslissingen en aanbestedingen van projecten, waardoor 'start bouw' vertraagt)
- de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk
- de invloed van milieuvraagstukken
- voor de korte(re) termijn de zorg dat invoering van het nieuwe stelsel rondom de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 2024 de nodige vertragende effecten zal hebben op de planprocessen en vergunningverlening voor woningbouw.

⁹⁷ Provincie Noord-Brabant, Kwartaalbeeld Woningmarkt Noord-Brabant. Actuele ontwikkelingen van 'bevolking, bouwen en wonen' in Brabant; 10 beelden met de stand van zaken tot en met het 2e kwartaal van 2024 (sept. 2024).

Een aantal van deze belemmeringen had de provincie, in de vorm van kritische succesfactoren / noodzakelijke randvoorwaarden, ook al benoemd in het bestuurlijke afsprakenkader met het Rijk. Deze zijn in bovenstaand kader in blauwe tekstkleur weergegeven. In het afsprakenkader waren deze soms wat anders geformuleerd. Daarnaast werden daarin bijvoorbeeld ook nog financiële inzet en voldoende ondersteuning van het Rijk genoemd (zie paragraaf 2.4.1 en 3.2.2). De provincie noemt in beide documenten daarentegen een aantal belemmeringen niet die wel door anderen worden genoemd. Het betreft samenwerking in de keten (regie), onrendabele toppen (niet expliciet), grond, binnenstedelijk bouwen en plancapaciteit. Dit zijn voor een deel (onrendabele toppen, grond) juist de belemmeringen die veel andere partijen wel noemen (zie paragraaf 4.1). De provincie geeft ook geen nadere duiding of weging aan de verschillende belemmeringen en welke rol de provincie daarbij voor zichzelf ziet. Dit laatste is onderwerp van het volgende hoofdstuk.

5 Invulling provinciale rol in de praktijk

In dit hoofdstuk geven we inzicht in hoe de provincie Noord-Brabant in de praktijk invulling geeft aan haar rol op het gebied van wonen. In paragraaf 1.3 is al kort beschreven dat in de wettelijke verdeling van taken de provincie vooral een ruimtelijke en coördinerende rol heeft. In dit hoofdstuk beschrijven we de formele en overige instrumenten die de provincie kan inzetten, en hoe deze in de praktijk in Noord-Brabant worden toegepast. Vervolgens reflecteren we op de vraag hoe de inzet van instrumenten past bij de belemmeringen die in hoofdstuk 4 aan bod zijn gekomen. Daarbij wordt ook aandacht gegeven aan de vraag in hoeverre de provincie complementair is ten opzichte van de overige partijen en bijdraagt aan een goed functionerend bestuurlijk netwerk ten behoeve van de woningbouw.

5.1 Provinciale instrumenten om de woningbouwopgave te realiseren

Voor het realiseren van de provinciale doelen omtrent de woningbouw staan de provincie drie typen instrumenten ter beschikking:

1. Instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening.
2. Instrumenten in het kader van de coördinerende rol.
3. Overige instrumenten, gericht op ondersteuning/facilitering.

De provincie geeft in het beleidskader Wonen en Werken aan dat zij haar rol bij woningbouw en duurzame verstedelijking inzet op 'richting geven', 'beweging stimuleren' en 'mogelijk maken'. De rekenkamer constateert dat 'richting geven' vooral past bij de ruimtelijke en coördinerende rol van de provincie. 'Beweging stimuleren' en 'mogelijk maken' sluiten aan bij de overige instrumenten die de provincie heeft.

Ruimtelijke ordening

De instrumenten in het kader van de ruimtelijke ordening geven de provincie de mogelijkheid om regels te stellen en in te grijpen bij omgevingsplannen, waar gemeenten in eerste instantie voor verantwoordelijk zijn. Voorbeelden daarvan zijn instructieregels in de omgevingsverordening, instructies aan gemeenten, zienswijzen, reactieve interventies en beroep bij de Raad van State. Een totaaloverzicht van de ruimtelijke instrumenten is opgenomen in bijlage 5. Bij de inzet van deze ruimtelijke instrumenten door de provincie moet er wel sprake zijn van provinciale belangen. Daarom is het cruciaal dat de provincie deze belangen vastlegt en concretiseert. Tot slot is de provincie verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op medebewindstaken van gemeenten, waaronder ruimtelijke ordening: beschikken gemeenten over gebiedsdekkende omgevingsplannen en voldoen deze aan de wettelijke eisen en normen.⁹⁸

Coördineren

Vanwege de betrokkenheid van verschillende partijen, zoals gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars, investeerders en bouwers, is een goede afstemming en samenwerking essentieel. In het kader van haar coördinerende rol kan de provincie partners bijeenbrengen en zorgen voor een

⁹⁸ De provincie is ook verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op huisvesting van statushouders door gemeenten.

gedeelde richting. Wanneer gemeenten de woningbouwafspraken en doelstellingen niet naar behoren uitvoeren binnen hun bevoegdheden, kan de provincie interveniëren via overleg, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Leidt overleg niet tot het gewenste resultaat, dan kan de provincie als laatste optie ingrijpen door haar (ruimtelijke) instrumenten in te zetten of door het gesprek naar een hoger ambtelijk of naar het bestuurlijk niveau te 'escaleren'. Cruciaal hierbij is dat de provincie alleen (ruimtelijk) kan sturen wanneer zij 'provinciale belangen' expliciet heeft benoemd en geconcretiseerd in haar beleid. Alleen op die manier kan zij zich hierop beroepen en deze belangen effectief behartigen.

Ondersteunen en faciliteren

Naast de instrumenten gericht op ruimtelijke ordening en de coördinerende rol, beschikt de provincie ook over instrumenten om de woningbouw direct te ondersteunen en te faciliteren. Zo kan de provincie via kennisdeling, zoals het beschikbaar stellen van data of best practices, bijdragen aan een effectieve aanpak van de woningbouwopgave. Daarnaast kan de provincie financiële middelen inzetten, zoals subsidies, leningen, fondsen en stimuleringsregelingen, of extra ambtelijke capaciteit aanbieden ter ondersteuning.

In de volgende paragrafen analyseren we hoe de provincie Noord-Brabant de genoemde instrumenten in de praktijk inzet en welke resultaten hiermee worden behaald.

5.2 Inzet van ruimtelijke instrumenten afgestemd op samenwerking en beleid

In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van de inzet van ruimtelijke instrumenten door de provincie Noord-Brabant. Door middel van cirkels wordt aangegeven in welke mate de provincie gebruikmaakt van deze instrumenten:

- Volle cirkel (●): instrument dat actief/veel wordt ingezet door de provincie.
- Halfvolle cirkel (◐): instrument dat beperkt wordt ingezet.
- Lege cirkel (○): instrument dat niet wordt ingezet.

De rekenkamer benadrukt hierbij dat het feit dat een instrument beperkt of niet wordt ingezet, niet per definitie moet worden gezien als een tekortkoming. Het kan juist een bewuste keuze zijn, passend binnen de beleidscontext en de rolverdeling met andere betrokken partijen. Bovendien kan het een indicatie zijn dat bepaalde processen al goed verlopen.

Tabel 5.1. Overzicht van de invulling van de ruimtelijke instrumenten door de provincie, 2018-2024

Beleidsontwikkeling

Omgevingsvisie (bevoegdheid PS)	In 2018 hebben PS de Omgevingsvisie vastgesteld. Hierin wordt de opgave voor woningbouw (in 10 jaar 120.000 woningen) benoemd. Als uitgangspunt geldt zorgvuldig ruimtegebruik en de focus ligt op inbreiding. Bij de integrale verstedelijkingsopgave neemt de provincie een actieve rol.
------------------------------------	--

(Beleids)programma (bevoegdheid PS/GS)	Het beleid van de provincie is verder uitgewerkt in verschillende kaders, waaronder het beleidskader Leefomgeving, het ruimtelijk voorstel, het beleidskader Wonen en Werken en de uitvoeringsagenda daarbij. Ook zijn er een strategisch kader Brabant 2040 en een bijbehorend ontwikkelperspectief en uitvoeringsprogramma. Zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 4.
---	---

Beleidsuitwerking en -uitvoering vooraf

Instructieregels omgevingsverordening (bevoegdheid PS)	Door instructieregels kunnen in de omgevingsverordening algemeen geldende instructies aan gemeenten worden gegeven voor omgevingsplannen. In de verordening is opgenomen dat stedelijke ontwikkeling alleen plaatsvindt in stedelijk gebied. Buitenstedelijk bouwen is alleen mogelijk als binnenstedelijk niet mogelijk is. Ook is er maatwerk mogelijk voor collectieve woonvormen en Ruimte voor Ruimte.
Instructies (bevoegdheid GS)	GS kunnen gemeenten een (eenmalige) opdracht geven over de inhoud van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld regels waardoor wel of geen woningen mogelijk zijn, of regels waaraan de te bouwen woningen moeten voldoen (bijvoorbeeld betaalbaarheid). De provincie geeft (tot nu toe) zelden of geen instructies aan gemeenten in het kader van de woningbouw.
Projectbesluit (bevoegdheid GS)	Een projectbesluit (de opvolger van het provinciaal inpassingsplan (PIP)) is in de kern een door de provincie gemaakt omgevingsplan voor complexe projecten in de fysieke leefomgeving. De provincie heeft de afgelopen jaren geen projectbesluiten (of inpassingsplannen) ingezet in het kader van de woningbouw.
Vooroverleg (bevoegdheid GS)	De provincie voert veelal vroegtijdig overleg met gemeenten over ruimtelijke (woningbouw)ontwikkelingen. Bij deze gesprekken toetst de provincie tijdig de plannen aan provinciaal beleid en geeft ze waar nodig richting. De gesprekken zijn vaak op initiatief van gemeenten.
Toetsen omgevingsvergunning (bevoegdheid GS)	Bij een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan kan de provincie gemeenten hierover advies geven of deze aanvragen zelf toetsen. Bij buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA's) hebben GS besloten af te zien van hun instemmingsrecht. Wel behouden zij een adviesrecht bij bouwen in het buitengebied.

Beleidsuitwerking en -uitvoering achteraf

Zienswijze (bevoegdheid GS)	De provincie kan een zienswijze op gemeentelijke ontwerp-omgevingsplannen uitbrengen. De provincie geeft (tot nu toe) maar weinig zienswijzen in het kader van woningbouw.
Reactieve interventie (bevoegdheid GS)	Met een reactieve interventie kan de provincie aangeven dat zij niet instemt met het gemeentelijke omgevingsplan en kan zij bepaalde delen van het plan tegenhouden of aanpassen. De provincie heeft de afgelopen jaren geen reactieve interventies ingezet in het kader van woningbouw.
Beroep (bevoegdheid GS)	De provincie tekent in het kader van de woningbouw (tot nu toe) niet vaak beroep aan bij de Raad van State tegen omgevingsplannen van gemeenten.
Interbestuurlijk toezicht op gemeenten	De provincie is verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op de naleving van de omgevingsplannen door gemeenten. Interbestuurlijk toezicht wordt in het kader van wonen maar beperkt ingezet. Er is alleen toezicht op procescriteria van de beleidscyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Er is verder geen toezicht op de uitvoering van VTH in het kader van ruimtelijke ordening (zoals vergunningen voor woningbouw).

In de onderstaande subparagrafen 5.2.1 en 5.2.2 gaan we uitgebreider in op de belangrijkste aspecten van de ruimtelijke instrumenten die de provincie inzet.

5.2.1 Ruimtelijk beleid focust op inbreiding, buitenstedelijk bouwen alleen onder voorwaarden

In zowel de Omgevingsvisie als in het beleidskader Wonen en Werken (zie ook paragraaf 2.4.2) kiest de provincie voor zorgvuldig ruimtegebruik en de focus op binnenstedelijk bouwen. Het beleid voor zorgvuldig ruimtegebruik en binnenstedelijk bouwen is vastgelegd in instructieregels in de Omgevingsverordening. In de verordening is opgenomen dat stedelijke ontwikkeling dient aan te sluiten bij regionale afspraken van het regionaal omgevingsoverleg.⁹⁹ Verder heeft de provincie in de verordening opgenomen dat gemeenten bij het plannen van duurzame stedelijke ontwikkeling de invulling van de woningbehoefte eerst binnenstedelijk moeten onderzoeken. Pas als er vanuit het oogpunt van kwaliteit of kwantiteit onvoldoende binnenstedelijke ruimte is, dan is uitbreiding van het stedelijk gebied mogelijk.¹⁰⁰ Hiervoor gelden wel verdere voorwaarden zoals dat de bouw past bij de ontwikkeling van het gebied, is afgestemd op de omgevingskwaliteit, aansluit bij regionale afspraken en rekening houdt met een duurzame afronding van het stedelijk gebied.

De provinciale beperkingen voor binnenstedelijk bouwen zijn in lijn met landelijke beleid en regelgeving. Landelijk geldt namelijk de 'ladder voor duurzame verstedelijking'¹⁰¹, die er ook voor zorgt dat buitenstedelijk bouwen alleen mogelijk is als gemotiveerd wordt waarom binnenstedelijk bouwen niet mogelijk is. Landelijk is er discussie over deze regeling en zal worden onderzocht of er grotere aantallen woningen¹⁰² hierop uitgezonderd kunnen worden.¹⁰³ Wanneer er meer buitenstedelijk gebouwd kan worden, zal dit her en der kunnen bijdragen aan de versnelling van de woningbouw, al zijn ook de meeste uitbreidingslocaties veelal geen gemakkelijk te ontwikkelen locaties, gelet op de vele andere – soms botsende – ruimteclaims (energie, landbouw, water en bodem, natuur, etc.) en de grote investeringen voor de benodigde infrastructuur, zo stelt de provincie (zie hoofdstuk 4 onvoldoende bouwlocaties).

De provincie heeft ook nog enkele uitzonderingen op de beperkingen voor buitenstedelijk bouwen, waarbij de omgevingskwaliteit centraal staat. Ten eerste is er maatwerk mogelijk voor het bouwen in bebouwd gebied. Dit zijn gebieden in het landelijk gebied waar al veel bebouwing aanwezig is. De provincie staat hier woningbouw toe indien dit de omgevingskwaliteit versterkt. Bij de woningbouw is daarvoor dus een investering in de omgevingskwaliteit nodig. Hieronder valt ook de Ruimte-voor-Ruimte regeling waarbij in het verleden mestrechten zijn ingenomen en stallen zijn gesloopt (zie onderstaand kader). Een regeling voor maatwerk waarbij de beperkingen voor buitenstedelijk bouwen niet gelden is er ook voor collectieve woonvormen. Hieronder vallen geclusterde woonvormen (bijvoorbeeld voor ouderen), begeleid wonen en

⁹⁹ In afdeling 7.2 van de Omgevingsverordening wordt verder ingegaan op dit overleg, waarbij GS de afspraken (in het uiterste geval) kunnen vaststellen als er geen overeenstemming wordt bereikt.

¹⁰⁰ Artikel 5.55 en 5.56 van de Omgevingsverordening.

¹⁰¹ Besluit kwaliteit leefomgeving artikel 5.129g.

¹⁰² Uit jurisprudentie blijken woningbouwprojecten vanaf 12 woningen te worden gezien als stedelijke ontwikkeling. Zie bijvoorbeeld: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/ladder/jurisprudentie/overzicht-jurisprudentie/#h407f804a-0710-4936-be65-6117cbfc4c38>.

¹⁰³ Tweede Kamer. Motie Mooiman, 15 oktober 2024.

collectief particulier opdrachtgeverschap. Een algemene voorwaarde hierbij is dat de ontwikkeling bij het landelijk gebied past en dat de ontwikkeling bijdraagt aan omgevingskwaliteit.

Bouwen in het buitengebied door middel van Ruimte voor Ruimte

De provincie Noord-Brabant kent sinds 2000 een Ruimte-voor-Ruimte regeling. De regeling is ontstaan vanuit acute mestproblematiek rond de veehouderij en gaf provincies de kans om sloopkosten van veehouderijbedrijven te compenseren door het bouwen van extra woningen in het buitengebied. In de periode 2005-2007 is de regeling in Noord-Brabant nog verbreed met de sanering van glastuinbouw, ongewenste bebouwing in het buitengebied en voormalige militaire mobilisatiecomplexen. Om de sloopkosten terug te verdienen is in Noord-Brabant de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) opgericht. De ORR verkoopt bouwtitels waarmee een woning in het buitengebied mag worden gebouwd. De ORR heeft daarnaast ook een positieve invloed gehad op gebiedsontwikkeling. De ORR was daarbij initiator, katalysator of (mede)realisator van integrale vernieuwingsprocessen in het landelijk gebied. Door de inzet van Ruimte voor Ruimte kwamen financiële middelen vrij om deze projecten doorgang te kunnen laten vinden. De ORR heeft op deze manier dus ook bijgedragen aan andere maatschappelijke belangen. Ook wanneer de terugverdienopgave volledig is gerealiseerd wil de provincie Ruimte voor Ruimte blijven inzetten voor de woningbouwopgave en andere maatschappelijke knelpunten.¹⁰⁴

Voor meer informatie over Ruimte voor Ruimte, zie het eerdere onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar dit onderwerp.¹⁰⁵

5.2.2 Gemeenten bepalen concrete woningbouwlocaties

Naast de bestaande regelgeving geeft de provincie Noord-Brabant gemeenten ruime autonomie bij de ruimtelijke sturing op woningbouwlocaties. Dit sluit aan bij de Brabantse sturingsfilosofie, bestaande wetgeving en de complementariteit van rollen tussen provincie en gemeenten. Sinds de Brabantse Omgevingsvisie van 2018 richt de provincie zich meer op het beoordelen van initiatieven voor de leefomgeving, terwijl de concrete ruimtelijke sturing grotendeels bij gemeenten ligt.¹⁰⁶

De provincie heeft verschillende instrumenten om nu meer regie te pakken, maar politiek is dat tot nog toe niet gewenst volgens een ambtelijk betrokkene.¹⁰⁷ Dit vanuit de zorg dat meer regels kunnen leiden tot nog meer belemmeringen, wat niet gewenst is vanwege de grote vraagdruk op de woningmarkt in Brabant. Zo stelden GS in januari 2024 bij het beleidskader Wonen en Werken (zie hoofdstuk 3): *“Wij vinden het evenzeer van groot belang dat gemeenten vanuit hun lokale kennis en verantwoordelijkheid keuzes kunnen maken en maatwerk kunnen leveren. (...) Wij willen via het systeem van regionaal samenwerken en het maken van goede afspraken de regie op verstedelijking verder invullen.”*¹⁰⁸ Een voorbeeld van de autonomie die gemeenten krijgen, is het vervallen van de zoekgebieden verstedelijking per 1 januari 2024. Voorheen had de provincie specifieke zoekgebieden verstedelijking vastgesteld¹⁰⁹, wat volgens de

¹⁰⁴ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/286-miljoen-terugverdiend-zet-brabant/>.

¹⁰⁵ Zuidelijke Rekenkamer. Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant. 2021.

¹⁰⁶ <https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-ruimte-voor-ruimte-noord-brabant/>.

¹⁰⁷ Blz. 24: “De primaire verantwoordelijkheid voor het maken van keuzes over de inrichting van de fysieke leefomgeving ligt bij gemeenten. De provincie wil gemeenten volop ruimte bieden om hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.”

¹⁰⁸ Startgesprek met provincie Noord-Brabant. 12 september 2024.

¹⁰⁹ Beleidskader Wonen en Werken Noord-Brabant. Nota van inspraak. GS Noord-Brabant, 23 januari 2024, § 2.1.1.

¹⁰⁹ Deze waren vastgelegd in de Structuurvisie ruimtelijke ordening 2010 - partiële herziening 2014.

provincie waardevol was voor het versnellen van procedures.¹¹⁰ Met de nieuwe Omgevingsverordening vervielen deze zoekgebieden, en sindsdien beoordelen gemeenten zelf welke locaties in landelijk gebied geschikt zijn, waarbij zij deze keuzes vastleggen in hun omgevingsvisie of beleidsprogramma.¹¹¹

Over deze verschuiving stelt de provincie: *“Het is niet aan de provincie om de afweging te maken op welke locaties invulling wordt gegeven aan de opgave voor wonen (en werken) of te bepalen waar verdichting en hoogstedelijke milieus worden gerealiseerd.”*¹¹² Hiermee kiest de provincie ervoor om ruimte te geven aan gemeenten, wat aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet en de sturingsfilosofie uit de Omgevingsvisie. Wel merkt de rekenkamer op dat de provincie hiermee minder direct stuurt op concrete locaties. De provinciale organisatie stelt echter dat de regie niet is verminderd, omdat instrumenten om invloed uit te oefenen grotendeels hetzelfde blijven, zij het op een minder directe manier.

Met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting streeft de rijksoverheid naar een meer centrale rol voor provincies in de woningbouwopgave. Binnen de provincie wordt nog besproken hoe hier invulling aan kan worden gegeven. Volgens een betrokkene zou een sterkere regierol, met meer sturing en realisatiekracht, een wezenlijke omslag betekenen.

5.2.2.1 Kansen voor autonomie, maar risico op vertraging door interpretatieverschillen

De rekenkamer constateert dat de huidige keuze van de provincie voor lokale autonomie kansen biedt voor innovatie en maatwerkoplossingen die beter aansluiten bij lokale behoeften. Gemeenten krijgen hierdoor meer ruimte om woningbouwprojecten flexibel in te richten. Tegelijkertijd kunnen interpretatieverschillen in provinciale regelgeving leiden tot spanningen en vertragingen. Dit speelt vooral bij buitenstedelijke bouwprojecten, volgens een provinciaal betrokkene, waar ruimte voor interpretatie is in de huidige Omgevingsverordening. Recent heeft de verantwoordelijk gedeputeerde ook aangegeven dat de regels in de Omgevingsverordening voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.¹¹³

Om langere doorlooptijden of spanningen tussen bestuurslagen te beperken, is het essentieel dat de provincie heldere, eenduidige criteria en kaarten biedt, met zo min mogelijk ruimte voor uiteenlopende interpretaties. Daarnaast is een proactieve rol van de provincie bij planvorming noodzakelijk om potentiële (juridische) conflicten vroegtijdig te signaleren en op te lossen. Het benadrukt met andere woorden de noodzaak van duidelijke regels en open communicatie tussen provincie en gemeenten. De provincie is inmiddels met gemeenten in gesprek om de regelgeving voor buitenstedelijk bouwen te verduidelijken, aldus een betrokkene.

In de periode 2018-2023 heeft de provincie Noord-Brabant bij 22 ruimtelijke plannen beroep aangetekend bij de Raad van State, waarvan vier zaken betrekking hadden op woningbouw. Drie daarvan speelden in het buitengebied (vier woningen) en één in stedelijk gebied (100 woningen binnen het schootsveld van de

¹¹⁰ Themafiches omgevingsverordening. 2020.

¹¹¹ Beantwoording technische vragen Lokaal Brabant, 27 maart 2024. Kenmerk 5891637.

¹¹² Beleidskader Wonen en Werken Noord-Brabant. Nota van inspraak. GS Noord-Brabant, 23 januari 2024, § 2.1.2.

¹¹³ Statendag, Thema ruimte, 20 september 2024.

Nieuwe Hollandse Waterlinie). Twee beroepen werden ingetrokken en twee gegrond verklaard. Het beperkte aantal rechtszaken rond woningbouw waarin de provincie een rol speelt, maakt duidelijk dat de provincie geen belangrijke factor is in het veroorzaken van vertragingen vanwege juridische procedures.

Ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer is er een juridisch geschil gaande over de bouw van 60 woningen in Raamsdonksveer. Hieronder wordt de casus verder toegelicht.

Juridisch geschil Veerse Dok: complexe afwegingen rond woningbouw in buitendijks gebied

De provincie heeft, ondanks dat de ontwikkeling inbreiding binnen bestaand stedelijk gebied betreft, vanwege de buitendijkse ligging geadviseerd af te zien van het woningbouwplan 'Veerse Dok' in Raamsdonksveer.¹¹⁴ De gemeente beargumenteert dat de locatie toekomstbestendig is en er geen waterveiligheidsrisico's zijn omdat daarop is geanticipeerd via (veiligheids)maatregelen.¹¹⁵ De provincie heeft in september 2024 bij de Raad van State beroep ingesteld tegen het definitieve bestemmingsplan en vraagt ook om een voorlopige voorziening te treffen zodat het plan niet in werking kan treden.

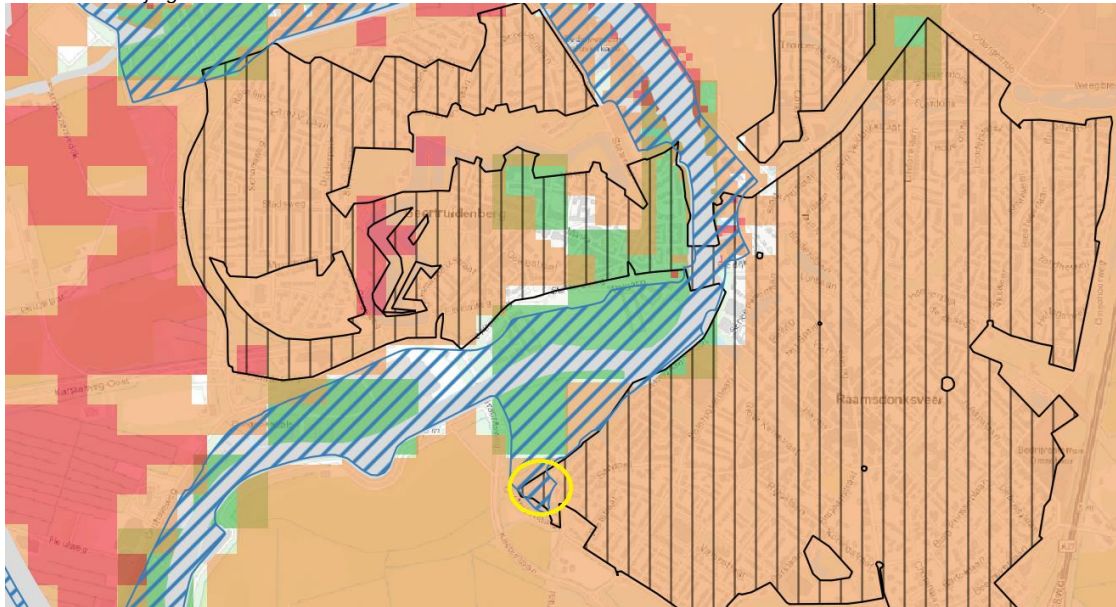
De gemeente heeft daarop laten weten dat zij werkt aan een herstelbesluit om in te spelen op de bezwaren die de provincie heeft ingebracht. Dit herstelbesluit wordt voorbereid op basis van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht en zal naar verwachting in februari 2025 door de gemeenteraad worden vastgesteld. Tot dat moment zal de gemeente geen verweerschrift indienen, aangezien het herstelbesluit mogelijk kan bijdragen aan een oplossing of verdere juridische stappen kan beïnvloeden. Door dit aangekondigde herstelbesluit heeft de provincie haar verzoek om een voorlopige voorziening inmiddels ingetrokken.

De rekenkamer stelt vast dat bij de ontwikkellocatie Veerse Dok (zie gele cirkel in onderstaande figuur 5.1) meerdere door de provincie vastgestelde zones elkaar overlappen, wat vragen oproept over de helderheid en toepasbaarheid van de ruimtelijke kaders (lagenbenadering). De locatie bevindt zich binnen stedelijk gebied (zwarte arceringen), maar valt ook (net) binnen het rivierbed (blauwe arceringen).

¹¹⁴ Nota van Zienswijzen. Bestemmingsplan 'Het Veerse Dok' te Raamsdonksveer, 30 april 2024.

¹¹⁵ Brabants Dagblad. Bouw geen huizen in de uiterwaarden, waarschuwen experts, maar in West-Brabant gebeurt dat straks misschien toch, 22 juli 2024.

Figuur 5.1 Ontwikkellocatie Veerse Dok (gele cirkel) met overlappende kaartlagen. Oranje geo-hydrologisch gebied, zwart is stedelijk gebied en blauw is rivierbed.



Bron. Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op provinciale geo-data, 14 november 2024.

Eventuele bebouwing in een rivierbed is geregeld in de Omgevingsverordening. Artikel 5.48 lid 2 vereist dat het omgevingsplan onderbouwt dat (a) de functies niet kwetsbaar zijn voor waterdiepte en overstromingsfrequentie, (b) evacuatie voor mensen en dieren doelmatig kan plaatsvinden, en (c) de permanente aanwezigheid van mensen veilig is tijdens hoogwater. De rekenkamer constateert dat dit artikel ruimte biedt voor interpretatie door de brede termen “kwetsbaar,” “doelmatige wijze,” en “hoogwatervrij.” Helderdere definities of aanvullende richtlijnen zouden de consistentie in de uitvoering kunnen bevorderen en helpen om de interpretatieruimte te verkleinen.

Heldere kaarten kunnen ook bijdragen aan duidelijke kaders. De Watersignaleringskaart Noord-Brabant¹¹⁶ is ontwikkeld als een hulpmiddel bij de afweging van nieuwe stedelijke ontwikkelingen, maar is niet bedoeld voor toepassing op bestaand stedelijk gebied zoals het Veerse Dok. Hierdoor biedt de kaart in dit specifieke geval onvoldoende houvast. Bovendien is de ‘oranje’ classificatie (beperkte geschiktheid voor verstedelijking) ambigu. Afhankelijk van verdere afwegingen kan de geschiktheid van het gebied variëren, tussen ‘groen’ (‘afweegbaar voor verstedelijking’) en ‘rood’ (niet geschikt voor verstedelijking). Daarnaast vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat het rivierbed kan overlappen met gebieden die op de Watersignaleringskaart als ‘groen’ zijn geclassificeerd. Dit roept vragen op over de consistentie en het gebruik van de kaartlagen bij ruimtelijke planning, wat kan leiden tot verwarring en uiteenlopende interpretaties in de praktijk.

¹¹⁶ De Watersignaleringskaart is ontwikkeld door het Rijk, de provincie, de Brabantse gemeenten en waterschappen. Met elkaar hebben zij afgesproken deze kaart te gebruiken bij het afwegen van stedelijke ontwikkelingen op uitleglocaties. De kaart is een hulpmiddel voor het gesprek in het beginstadium van de planvorming (op lokaal en/of regionaal schaalniveau). Uit een nadere toelichting (WATER GOVERNANCE – 03/2023, blz. 69) blijkt dat de kaart geen toets- of verordeningskaart is. De Watersignaleringskaart is in korte tijd grofmazig geschetst op basis van een beperkt aantal indicatoren. Bij een doorvertaling naar het schaalniveau van een uitleglocatie is een grotere mate van detail nodig.

Het bestemmingsplan Veerse Dok is op 20 juni 2024 vastgesteld door de gemeenteraad. Deze casus laat zien hoe overlappingen in ruimtelijke kaders, interpretatieruimte in regelgeving en de afstemming tussen bestuurslagen de planvorming kunnen compliceren en vertragen. Dit benadrukt het belang van duidelijke kaders en criteria om de voortgang te bevorderen.

5.2.3 Provincie kiest vooral voor overleg, harde ruimtelijke instrumenten weinig nodig geacht

Hoewel de provincie over diverse 'harde' ruimtelijke instrumenten beschikt, zoals instructies, projectbesluiten en reactieve interventies, blijkt uit tabel 5.1 dat deze zelden worden ingezet voor woningbouw. Volgens een provinciaal betrokkene grijpt de provincie alleen in bij uitzonderlijke gevallen waarin een gemeente sterk afwijkt van provinciaal beleid.

De beperkte inzet van harde instrumenten hangt samen met de urgentie die gemeenten zelf voelen om de woningbouwopgave te realiseren. Dit blijkt ook uit het grote aantal woningbouwplannen. De provincie geeft aan dat bijsturing daarom slechts beperkt nodig is.¹¹⁷ De provincie richt zich vooral op het versnellen van de woningbouw en de processen daarbij, het bevorderen van betaalbaarheid en het benutten van bestaande bebouwing. Tegelijkertijd stuurt zij via haar ruimtelijk beleid (onder andere door toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking) wel vrij hard als het gaat om zorgvuldig en zuinig ruimtegebruik. Zorgvuldig gaat daarbij voor zuinig. Al ligt de nadruk op woningbouwontwikkelingen binnen het bestaand stedelijk gebied, ook uitbreidingslocaties zullen nog nodig zijn voor een voldoende en voldoende gedifferentieerd (plan)aanbod van woningen en woonmilieus. Wat de woningbouwprogrammering betreft – zoals opgenomen in de Omgevingsverordening – de provinciale prognose hierbij leidend. De grotere uitbreidingslocaties vragen bovendien om bestuurlijke regionale afstemming en afspraken.

In plaats van de inzet van harde ruimtelijke instrumenten zet de provincie op dit moment vooral in op overleg. Door ambtelijk betrokkenen is aangegeven dat op basis van de provinciale monitoring regelmatig met gemeenten of regio's (bestuurlijk/ambtelijk) het gesprek wordt aangegaan over de voortgang van de woningbouw. Een belangrijk onderwerp bij deze gesprekken met gemeenten is voldoende (hard) planaanbod. Hiermee stuurt de provincie dus op het voorkomen van te weinig plancapaciteit, wat een belemmering kan vormen bij de woningbouwopgave. In paragraaf 3.2.6 is al ingegaan op de realisatie van voldoende plancapaciteit. Wanneer een gemeente achterloopt, ligt dat echter vaak aan legitieme externe belemmeringen, zoals juridische procedures. Van onwil is volgens de provincie eigenlijk nooit sprake.¹¹⁸ In een gesprek met de rekenkamer heeft een gemeente in dit licht aangegeven ze de uitgangspunten van de provincie over hoeveel woningen de gemeente mag bouwen te rigide vindt. Volgens deze gemeente hanteert de provincie het uitgangspunt dat gemeenten niet meer mogen bouwen dan de woningbouwprognoses aangeven. Dit is volgens deze gemeente te rigide, omdat in de praktijk plannen vaak vertragen of niet realiseerbaar blijken te zijn. Door op sommige plekken waar het goed mogelijk is meer te bouwen, kunnen dergelijke tegenvallers worden opgevangen, zo geeft de gemeente aan. Een

¹¹⁷ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met provincie.

¹¹⁸ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met provincie.

ontwikkelaar gaf in dit kader tegenover de rekenkamer aan dat er daarvoor te weinig alternatieven in de planvoorraad zitten.

Bij nieuwe ruimtelijke woningbouwplannen zoekt de provincie vroegtijdig overleg met gemeenten om afstemming te waarborgen. Deze gesprekken bieden de mogelijkheid om plannen te beoordelen op aansluiting bij provinciale belangen en regionale afspraken, zowel kwantitatief als kwalitatief. De rekenkamer merkt op dat dit proces gemeenten tijdig helderheid biedt en de provincie in staat stelt bij te sturen, waarmee vertragingen kunnen worden voorkomen. Een provinciaal betrokkene geeft aan dat in de praktijk de gemeenten in de meeste gevallen deze overleggen initiëren en er regelmatig zelfs al vertrouwelijke plannen in een oriënterende fase met de provincie worden gedeeld. Dit beperkt zich niet alleen tot grote plannen, maar ook kleinere plannen worden voorgelegd (zo'n 60% van het planaanbod in Noord-Brabant omvat projecten met minder dan 10 woningen). In de gesprekken komen zowel de ruimtelijke toets als kwalitatieve aspecten zoals betaalbare woningen aan bod. De provincie beoordeelt de plannen niet op financiële haalbaarheid, dat is geen taak van de provincie, aldus een ambtelijk betrokkene.

De provincie stimuleert betaalbare woningbouw in het kader van de regionale woondeals, waarbij men regelmatig ook op planniveau meedenkt over de mogelijkheden voor betaalbaarheid, afhankelijk van de situatie en kansen binnen specifieke projecten. Een ambtelijk betrokkene geeft aan dat wanneer de provincie vindt dat er kansen worden gemist om sociale huurwoningen toe te voegen, de gemeenten daarop worden aangesproken. Zoals reeds in hoofdstuk 2 opgemerkt, is het volgens de provincie daarbij ook denkbaar dat met betrekking tot de spelregel van het Rijk dat per gemeente 30% van de nieuwbouw sociale huur dient te zijn, een wat meer 'flexibele insteek' wordt gekozen, mits op regionale schaal geborgd is dat (ten minste) 30% van de nieuwbouw bestaat uit woningen in het sociale huursegment.

5.2.3.1 Koppeling randvoorwaardelijke projecten moet nog worden gelegd

Sectorale regelgeving kan belemmerend werken bij de woningbouw (zie hoofdstuk 4). Conform de uitgangspunten uit haar beleid, ziet de provincie er bij nieuwe woningbouwontwikkelingen op toe, dat een integrale benadering wordt gevolgd en daarmee rekening wordt gehouden met alle van toepassing zijnde sectorale regelgeving. De provincie kiest daarmee ook voor kwaliteit, ondanks dat dit belemmerend kan werken. Bij het vroegtijdig overleg met gemeenten over woningbouw- en omgevingsplannen kijkt de provincie ook of in de uitwerking andere opgaven zijn meegenomen en de vijf integrale ontwikkelprincipes zijn gebruikt (zie paragraaf 2.5). Zoals reeds in hoofdstuk 3 vermeld, wordt in de Uitvoeringsagenda NOVEX Stedelijk Brabant gesteld dat de realisering van de woningbouwprogrammering echter nog niet gekoppeld is aan de benodigde randvoorwaardelijke projecten op het gebied van mobiliteitsnetwerken, groenblauwe opgaven, energietransitie etc. Vanuit de provincie is aangegeven dat deze koppeling in de praktijk nog niet altijd voldoende plaatsvindt. Verdere versterking van deze koppeling staat voor 2025 op het programma.

Met het vierde ontwikkelprincipe 'Mobiliteitstransitie maatwerk voor stad en dorp' geeft de provincie in dat kader blijk van het belang van knelpunten in de infrastructuur die een belemmering kunnen vormen voor de woningbouw (zie hoofdstuk 4).

Restricties voor de stikstofuitstoot kunnen de woningbouw belemmeren (zie hoofdstuk 4). De betreffende regelgeving wordt vooral bepaald door het Rijk, voortvloeiend uit Europese wetten. De provincie draagt ook bij aan de aanpak van stikstof via de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS). GS hebben de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 2.0 vastgesteld op 10 december 2024.¹¹⁹ Een van de provinciale maatregelen is het intrekken van ongebruikte (latente) stikstofruimte bij industrie en veehouderijen.¹²⁰ Hiermee wordt voorkomen dat de stikstofuitstoot verder toeneemt. Zo'n toename kan zorgen voor meer beperkingen van de woningbouw in Brabant.¹²¹ Met deze aanpak draagt de provincie aan de ene kant actief bij aan het beperken van deze belemmering. Daarentegen beperkt de provincie ook de mogelijkheden van extern salderen met betrekking tot stikstof, waardoor gemeenten minder mogelijkheden hebben om bijvoorbeeld boerderijen op te kopen om stikstofruimte te creëren voor woningbouwprojecten.

5.3 Provincie kiest in coördinerende rol (nog) voor zachte sturing op afspraken

Door het afsluiten van de regionale woondeals (zie paragraaf 2.1) heeft de provincie 'richting gegeven' aan de woningbouwopgave in Noord-Brabant. Daarnaast heeft de provincie samen met andere partners het Ontwikkelperspectief Stedelijk Brabant 2040 en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld om richting te geven aan de integrale stedelijke gebiedstransformatie. Bij het sturen op de realisatie van de afspraken met betrekking tot woningbouw zet de provincie in op samenwerking en overleg.

Tabel 5.2. Invulling van de provinciale instrumenten in het kader van de coördinerende rol, 2018-2024

Afspraken, samenwerking en overleg	Met de regionale woondeals geeft de provincie richting aan de invulling van de woningbouwopgave. Voor de uitvoering van de afspraken zet de provincie vooral in op overleg en gesprekken met gemeenten.
------------------------------------	---

5.3.1 Veel overleggen rondom regionale woondeals, twijfel over doelmatigheid daarvan

Door middel van monitoring (zie paragraaf 3.1) en regelmatig, kort-cyclisch overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt er in de regio gestreefd naar continu inzicht in de voortgang van de regionale woondealafspraken. Dit maakt het mogelijk om vroegtijdig te signaleren wanneer de woningbouw of uitvoering van de bestuurlijke afspraken vertraging oploopt. Via ambtelijke en bestuurlijke overleggen in het kader van de regionale woondeals agendaert de provincie - waar nodig - thema's als het bouwtempo, betaalbaarheid en andere woonvormen, aldus een betrokkene van de provincie. Een voorbeeld daarvan is gemeenten – omwille van het bouwtempo, de betaalbaarheid en verduurzaming van het bouwproces – bewust maken van het belang (meer) ruimte te bieden voor conceptueel bouwen in hun eisen en uitvragen, en hen te stimuleren via deze (nieuwe) bouwmethoden bij te dragen aan de benodigde versnelling van de woningbouw.

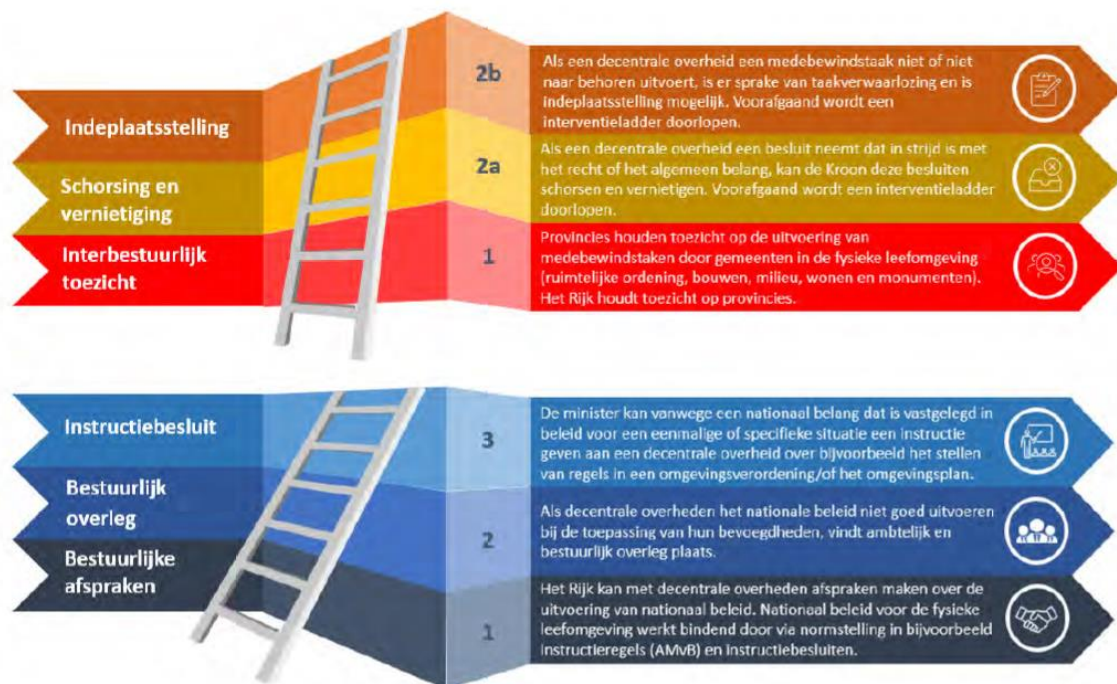
¹¹⁹ Provincie Noord-Brabant, Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) 2.0. 2024-2027, GS 10 december 2024.

¹²⁰ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/provincie-noord-brabant-gaat-ongebruikte/>.

¹²¹ <https://nos.nl/artikel/2466893-gevolgen-stikstofbesluit-noord-brabant-voelbaar-meer-woningen-hard-nodig>.

Verder is in de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant vastgelegd dat er via een escalatieladder kan worden bijgestuurd wanneer de voortgang van de woningbouw stagneert.¹²² Deze escalatieladder wordt expliciet genoemd in de regionale woondeals voor West-Brabant-West en de Stedelijke Regio Breda-Tilburg, maar niet in de andere twee regio's. Navraag bij de provincie leert dat de voortgang in alle vier de regio's op vergelijkbare wijze wordt gemonitord en bijgestuurd.¹²³ In het geval van vertraging wordt gezamenlijk onderzocht wat de onderliggende oorzaken zijn (fact finding) en worden daarop gerichte acties ondernomen. Waar nodig kan ondersteuning worden ingeschakeld vanuit nationale initiatieven zoals bijvoorbeeld de regionale versnellingstafel of zelfs de landelijke versnellingstafel. De rekenkamer constateert dat de provincie de escalatieladder niet heeft uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld is gedaan in een recent landelijk onderzoek:

Figuur 5.2 Escalatieladder bestuurlijke interventies voor (onder andere) woningbouw



Bron: Rijksoverheid, IBO Woningbouw en grond, op grond kun je bouwen, juni 2024

De versnellingstafels hebben als doel de samenwerking tussen overheden, corporaties en marktpartijen te versterken. De vier Brabantse regionale versnellingstafels worden mede gefaciliteerd door de provincie en komen 4 tot 6 keer per jaar bijeen. In deze versnellingstafels komt casuïstiek aan bod en ontwikkelaars en gemeenten kunnen plannen voorleggen en expertise inroepen om plannen haalbaar te maken. Ook samenwerking (efficiënte planprocessen) en monitoring komen bij deze tafels aan bod.¹²⁴ Aan elke tafel

¹²² Bijlage 1 van Statenmededeling 'Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie Noord-Brabant over 'wonen-opgaven', 22 september 2022.

¹²³ Beantwoording provincie schriftelijke vragen rekenkamer, 24 oktober 2024.

¹²⁴ In Zuidoost-Brabant is wel voor een wat andere vorm gekozen. Hier is het zogenoemde V-team actief waarin verschillende experts zitten. Dit team richt zich vooral op specifiek aangedragen casuïstiek om woningbouwlocaties te helpen vlot te trekken en/of te versnellen.

neemt een provinciale expert met kennis van planeconomie deel, die zowel kennis deelt, maar dus ook informatie ophaalt over de behoeften en wensen van de regio's en deze terugkoppelt aan de provincie. Naast de provincie zijn in het algemeen verdere deelnemers managers/directieleden van marktpartijen, corporaties en andere overheden onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Vanuit de provincie is aangegeven dat ze vooral meerwaarde ziet om grote projecten op regio-niveau te bespreken. Het wordt efficiënter geacht om kleine projecten op kleinere schaal te bespreken. Het belang van de versnellingstafels wordt door partijen onderkend. Ze dragen bij aan duidelijkheid en samenwerking, maar nog slechts beperkt aan de versnelling van de woningbouw, zo is in gesprekken aangegeven.

De afspraken uit de woondeals en de bijbehorende overleggen zijn omvangrijk en leggen flinke druk op de (beperkte) ambtelijke capaciteit wat een belangrijke belemmering is voor de woningbouw (zie ook hoofdstuk 4). Vanuit het Rijk zijn er veel overlegtafels ingesteld rondom de woondeals. Deze overleggen die vaak bedoeld zijn om de woningbouw te versnellen, kosten ook tijd van ambtenaren die daardoor minder tijd hebben voor hun daadwerkelijke uitvoerende taken. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat er veelal meer wordt besproken dan op de betreffende tafel noodzakelijk zou zijn. Bij sommige onderwerpen - zoals verduurzaming - en kleine woningbouwprojecten wordt de huidige benadering te complex genoemd (met meerdere niveaus van ambtelijke en bestuurlijke overleggen) en kan een lokale in plaats van regionale benadering volstaan. Minder overlegtijd en meer ruimte voor ambtenaren om zich te richten op kerntaken zou volgens de betrokkene een positief effect hebben op de woningbouwproductie. Ook andere partijen hebben aangegeven dat de afspraken rondom de regionale woondeals te omvangrijk en te divers zijn. Bij de verrijking van de regionale woondeals wordt gekeken of alle afspraken en overlegstructuren nog relevant en noodzakelijk zijn.

Naast de verschillende overleggen in het kader van de regionale woondeals zijn er ook nog overleggen in het kader van de integrale verstedelijking. Hiervoor is een Brabantbrede stuurgroep die de voortgang van de uitvoeringsafspraken op het schaalniveau van Brabant bespreekt. Daarnaast worden grote woningbouwprojecten altijd op regionaal niveau afgestemd.

5.3.2 In toekomst mogelijk stevigere sturing van de provincie

In twee gesprekken met betrokken partijen is aangegeven dat de provincie op dit moment nog zoekende lijkt te zijn naar een manier om meer invloed/regie uit te oefenen bij de woningbouwopgave, zonder teveel verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken.

Momenteel werkt de provincie aan een minimumvariant waar regionale woningbouwafspraken aan moeten voldoen, zowel ruimtelijk (waar te bouwen) als volkshuisvestelijk (voor wie en wat bouwen).¹²⁵ Ten tijde van het rekenkameronderzoek (najaar 2024) gaf de provincie aan dat zo'n minimumvariant nog onderwerp van gesprek is en kon er nog niet worden toegelicht hoe ze hier invulling aan wil geven en hoe naleving zal worden afgedwongen. De rekenkamer constateert dat de provincie de regie steviger naar zich toetrekt met

¹²⁵ Uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027 (oktober 2024).

een minimumvariant en dat dit mogelijk kan bijdragen aan de woningbouw, indien gemeenten zich onvoldoende inzetten.

Ook de provinciale volkshuisvestingsprogramma's die als verplichting zijn opgenomen in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (zie paragraaf 1.3.3) kunnen, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, een instrument voor de provincie zijn om meer sturing te geven. Hoewel deze sturing momenteel ook mogelijk is met de huidige instrumenten, is het met de introductie van deze volkshuisvestingsprogramma's makkelijker voor de provincie om te sturen op bijvoorbeeld betaalbare woningbouw en het bouwen voor aandachtsgroepen. Een ambtelijk betrokkene heeft aangegeven dat er nog wel onduidelijkheid is over de invulling en rol van de volkshuisvestingsprogramma's. Verder wordt nog het gesprek gevoerd over de rol van de provincie en hoe die zou moeten worden ingevuld.

5.4 Provincie zet ruim in op ondersteuning en stimulering

Naast de invulling van de ruimtelijke en coördinerende rol zet de provincie ook in op 'beweging stimuleren' en 'mogelijk maken'. Hiermee vervult zij een ondersteunende en stimulerende rol. In onderstaande tabel wordt zeer op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de instrumenten die de provincie hierbij inzet. In de subparagrafen 5.4.1 en 5.4.2 onder de tabel wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Tabel 5.3. Invulling van de overige instrumenten door de provincie, 2018-2024

Onderzoek, monitoring en kennis(deling)	De provincie monitort de voortgang van de regionale woondeals en stelt prognoses op voor de woningbehoefte (zie hoofdstuk 3). Verder ontwikkelt ze verschillende initiatieven om gemeenten te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van woningbouwplannen. Ook ondersteunt de provincie netwerken en bijeenkomsten om kennisdeling te faciliteren.
Inzet financiële middelen	De provincie heeft subsidieregelingen voor externe capaciteit bij gemeenten en voor collectieve woonvormen en sociale ondernemingen. Daarnaast financiert de provincie diverse samenwerkingsvormen en netwerken. Verder wordt vanuit het provinciale Ontwikkelbedrijf financieel bijgedragen aan diverse (veelal binnenstedelijke) gebiedsontwikkelingen. De provincie overweegt nog verdere financiële inzet vanuit het Ontwikkelbedrijf, maar bijvoorbeeld ook vanuit de immunisatieportefeuille.

5.4.1 Provincie draagt bij aan kennis(deling)

Naast de monitoring van de regionale woondeals en prognoses voor de woningbehoefte (zie hoofdstuk 3) draagt de provincie ook op verschillende andere manieren bij aan kennis en kennisdeling voor de uitvoering van de woningbouwopgave. Op deze manier wil de provincie 'beweging stimuleren'.

Door verschillende initiatieven te ontwikkelen ondersteunt de provincie gemeenten bij het opstellen en uitvoeren van woningbouwplannen. Zo heeft de provincie een 'Vernieuwende aanpak versnelling woningbouw', een 'Handreiking optoppen' en een 'Handreiking kwalitatief herprogrammeren' laten opstellen. Aanvullend daarop wordt er een plan van aanpak opgesteld om de bestaande woning- en gebouwenvoorraad beter te benutten. Daarnaast werkt de provincie met gemeenten aan inbreidingsscans

om meer inzicht te krijgen in de opgave en mogelijkheden voor binnenstedelijke woningbouw. Om de woningbouwprocessen te versnellen heeft de provincie het proces gefinancierd om, in samenspraak met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen, een 'model anterieure overeenkomst' op te stellen. Deze modelovereenkomst kan (vooral kleinere) gemeenten helpen bij de onderhandelingen met initiatiefnemers van woningbouwprojecten. Een en ander sluit aan op het knelpunt van langdurige procedures bij de plan- en bouwprocedures (zie hoofdstuk 4). Verder werkt de provincie aan een afwegingskaart bodem, een gebiedspaspoort en het actueel houden van de watersignaleringskaart om inzicht te geven in mogelijke functies van gebieden en hiermee ook voorzienbaarheid te creëren. De rekenkamer wijst daarbij wel op het belang van heldere kaarten en criteria (zie paragraaf 5.2.2).

Naast het ontwikkelen van initiatieven levert de provincie soms ook kennis. Zo is het Ontwikkelbedrijf volgens de provincie intensief betrokken geweest als adviseur bij de realisatie van flexwoningen. Hierbij werd bijvoorbeeld meegedacht over de businesscases en juridische zaken. Ook werden verschillende overeenkomsten voor flexwoningprojecten opgesteld.

De provincie ondersteunt ook samenwerkingsverbanden, netwerken en bijeenkomsten. Hiermee wordt kennisdeling gefaciliteerd. Voorbeelden hiervan zijn de regionale woondeals, regionale versnellingstafels, het Brabants Netwerk Wonen-Zorg-Welzijn (woningopgave voor senioren), De Derde Bouwstroom (collectieve wooninitiatieven) en het Juiste Thuis (zelfstandig wonen voor ouderen). Een betrokkene heeft aangegeven dat deze ondersteunende rol van de provincie wordt gewaardeerd. Verder organiseert de provincie kennis- en netwerkbijeenkomsten zoals de Brabantse Dag van het wonen. Ook organiseert de provincie samen met Bouwend Nederland meerdere keren per jaar het Bouwplatform Brabant, waarbij bouw- en ontwikkelende partijen, overheden, woningcorporaties, financiële en kennisinstellingen samenkomen. Bij deze samenwerkingen, netwerken en bijeenkomsten kunnen bijvoorbeeld nieuwe inzichten, ontwikkelingen en best practices worden gedeeld. Hiermee zouden bijvoorbeeld meer publiek-private samenwerkingen kunnen ontstaan, wat een succesfactor is bij woningbouwprojecten (zie hoofdstuk 4). Via deze samenwerkingsverbanden, netwerken en bijeenkomsten draagt de provincie ook actief bij aan de kennisdeling.

Een voorbeeld van een ontwikkeling waarvan de provincie de potentie ziet en die het daarom ook via deze wegen onder de aandacht brengt is gestandaardiseerd en conceptueel bouwen. De provincie ziet hierbij een rol in het delen van kennis, onderzoek en best practices, zoals een succesvol project in Zuidoost Brabant (WoonST) waarbij meerdere woningcorporaties en gemeenten samen een inkoopopdracht voor conceptuele bouw hebben uitgezet. Onder meer via de genoemde netwerken en bijeenkomsten brengt de provincie dit onder de aandacht. Een betrokkene van de provincie geeft aan dat de rol van de provincie hierbij vooral op kennisdeling zit en dat een directe (financiële) rol minder voor de hand ligt. In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat de provincie ook een rol zou kunnen spelen door verschillende woningvragen te bundelen. Een ambtelijk betrokkene heeft aangegeven dat de provincie wel een rol ziet in het herhalen van dit soort succesvolle projecten, maar dat extra mensen en middelen bij de provincie nodig zijn indien de provincie deze rol stevig en structureel wil oppakken.

5.4.2 Provincie zet verschillende financiële instrumenten in

Tekort aan financiële middelen is één van de belangrijke belemmeringen voor de woningbouwopgave (zie hoofdstuk 4). Om de woningbouw te 'stimuleren' zet de provincie op verschillende manieren financiële instrumenten in ten behoeve van de realisatie van de woningbouw. Namelijk subsidies, financiering van netwerken en het provinciaal Ontwikkelbedrijf. Daarnaast overweegt de provincie om ook de immunisatieportefeuille in te gaan zetten.

5.4.2.1 Provincie draagt bij aan personele capaciteit gemeenten en aan totstandkoming collectieve woonvormen

Er zijn twee subsidieregelingen voor de woningbouw. Ten eerste is er de flexpoolregeling.¹²⁶ Het belangrijkste deel van deze subsidieregeling betreft middelen voor extra ambtelijke capaciteit bij gemeenten om woningbouwprojecten te realiseren. Daarnaast kunnen gemeenten een klein deel van de middelen inzetten voor het uitvoeren van een woonzorganalyse en/of het opstellen van een woonzorgvisie en het uitvoeren van de regionale woondeal.¹²⁷ De eerste tranche van deze regeling betrof € 4,6 miljoen (2021-2023) en de tweede tranche € 7,3 miljoen (2023-2025). De middelen van de tweede tranche zijn inmiddels al uitgeput en in 2025 wordt een derde tranche verwacht. Bij de tweede tranche heeft de provincie enkele aanpassingen doorgevoerd. Zo werd er een minimumbedrag per gemeente vastgesteld, wat ervoor zorgde dat vooral de kleinere gemeenten relatief gezien meer ondersteuning konden krijgen. Hiermee werd door de provincie een obstakel voor deze kleinere gemeenten weggenomen, omdat de administratieve lasten in de eerste tranche voor hen relatief groot waren ten opzichte van het subsidiebedrag.

Uit gegevens die de provincie met de rekenkamer heeft gedeeld blijkt dat er met deze flexpoolregeling is bijgedragen aan de ontwikkeling van woningbouwprojecten met in totaal meer dan 45.000 woningen. Hoeveel meer plannen zijn ontwikkeld en hoeveel sneller dan zonder de flexpoolregeling is moeilijk hard aan te tonen, maar de rekenkamer acht het zeer waarschijnlijk dat de extra capaciteit die is ingezet heeft bijgedragen. Daarbij merkt de rekenkamer op dat het gaat om het (verder) uitvoeringsgereed maken van bestaande plannen voor woningbouw, maar dat het grootste deel van deze woningen nog niet gerealiseerd zal zijn. Daarnaast zijn de financiële middelen uit de flexpoolregeling grotendeels afkomstig van het Rijk. De provincie heeft aangegeven dat bij de eerste twee tranches € 150.000 cofinanciering van de provincie is ingezet. De (deels verplichte) cofinanciering zal bij de aanstaande derde tranche verder worden ingevuld. In totaal heeft de provincie € 1,9 miljoen gereserveerd voor de cofinanciering van de flexpoolregeling. Daarnaast wordt er jaarlijks € 200.000 provinciaal geld ingezet voor de uitvoering van de regionale woondeals (niet verplicht). De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat verdere voortzetting en/of uitbreiding van de flexpoolregeling zal bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave. De middelen van de tweede tranche waren namelijk volledig uitgeput. Daarnaast wordt de beperkte uitvoeringscapaciteit - ondanks de eerdere flexpoolregelingen - nog steeds als belemmering gezien (zie ook hoofdstuk 4).

¹²⁶ De officiële naam van de subsidieregeling is de 'Bijdrageregeling stimulering woningbouw'.

¹²⁷ Dit betreft alleen middelen uit de tweede tranche van de regeling.

Een tweede subsidieregeling van de provincie is de subsidieregeling voor collectieve woninginitiatieven en sociale ondernemingen (2023-2024), waarmee initiatieven worden ondersteund die als doel hebben om samen woningen te bouwen.¹²⁸ Het betreft subsidies voor de initiatief- en haalbaarheidsfase van zulke initiatieven en renteloze leningen voor de ontwikkelfase. Voor de oprichting van zulke initiatieven is € 600.000 beschikbaar gesteld. Als de haalbaarheid is aangetoond en de gemeente medewerking heeft toegezegd is tot en met 2024 ongeveer € 5 miljoen beschikbaar voor (leningen voor) de financiering van ontwikkelkosten. Tot 24-10-2024 is er door 35 verschillende initiatieven een aanvraag ingediend, met in totaal 434 woningen in de plannen. De doelgroepen bestaan uit 8 senioren-initiatieven, 10 starters-initiatieven, 14 gemixte doelgroepen, 2 groepen van jongvolwassenen met beperking en 1 initiatief waarvan de doelgroep (nog) onbekend is. Van de subsidieregeling resteert nog € 60.500. Omdat de meeste projecten zich nog in de voorbereidende fase bevinden, is er geen inzicht in de daadwerkelijke realisatie van woningen. Gezien de vaak langere doorlooptijd van woningbouwinitiatieven zal dit waarschijnlijk nog enige tijd duren.¹²⁹

Begin 2025 (en daarna tweejaarlijks) zullen GS PS informeren over de doeltreffendheid. De effectiviteit zal volgens de rekenkamer moeten blijken uit een duidelijke groei van het aantal initiatieven, al is ook dan een één-op-één relatie niet zeker, vanwege mogelijk externe factoren die een rol kunnen spelen (bijvoorbeeld ondersteuning vanuit andere maatschappelijke en particuliere organisaties).

Naast deze subsidies zet de provincie ook op andere wijzen financiële middelen in voor de woningbouwopgave. Zo draagt de provincie financieel bijvoorbeeld bij aan de regionale versnellingstafels (zie paragraaf 5.3.1).

5.4.2.2 Ontwikkelbedrijf ingezet voor integrale verstedelijking

Via het Ontwikkelbedrijf draagt de provincie (financieel) bij aan de realisatie van woningbouw. Het Ontwikkelbedrijf is een onderdeel van de provinciale organisatie dat zich richt op ruimtelijke projecten die bijdragen aan de provinciale doelen van verschillende beleidsterreinen. Het Ontwikkelbedrijf heeft een eigen investeringskrediet, waaruit middelen revolverend kunnen worden ingezet. Als middelen naar verwachting niet geheel revolverend kunnen worden ingezet, dienen deze van te voren te worden afgedekt door de provinciale beleidsprogramma's. Het Ontwikkelbedrijf heeft verschillende investeringsinstrumenten die kunnen worden ingezet: (grond)aankopen, grondexploitatie, participatie in deelnemingen, leningen en garantstellingen. Het totale investeringskrediet van het Ontwikkelbedrijf is € 235 miljoen. Per 1 juli 2024 bedroeg de resterende ruimte € 58,2 miljoen.¹³⁰ De besluitvorming over investeringen in projecten ligt bij GS, PS worden hierover geïnformeerd. Een uitzondering daarop zijn projecten met een groot risico (groter dan € 5 miljoen), waarvoor de besluitvorming bij PS ligt.

Met betrekking tot woningbouw is het Ontwikkelbedrijf voornamelijk betrokken bij (binnen)stedelijke

¹²⁸ Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 5 december 2022 houdende het verstrekken van subsidies voor collectieve wooninitiatieven (Subsidieregeling wonen, bouwen en leefomgeving Noord-Brabant).

¹²⁹ Beantwoording schriftelijke vragen door de provincie, 25 november 2024.

¹³⁰ Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf. 1 juli 2024.

gebiedsontwikkelingen in grote en middelgrote steden in Brabant. Deze gebiedsontwikkelingen omvatten niet alleen woningbouw, maar dit is er veelal wel een belangrijk onderdeel van. Voor de stedelijke gebiedsontwikkelingen hebben PS besloten voor de periode 2020-2023 € 17,65 miljoen toe te kennen, waarvan € 8,5 miljoen als additionele risicoreserve voor het Ontwikkelbedrijf.¹³¹ Deze verhoogde risicoreserve was nodig omdat wordt aangenomen dat de inzet van middelen niet volledig revolverend zal zijn. Verder is de provincie 50% eigenaar in een deelneming voor gebiedsontwikkeling in Eindhoven (Fellenoord)¹³² en hebben PS besloten € 16 miljoen hiervoor beschikbaar te stellen.¹³³ De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat deze financiering voor verschillende aspecten van duurzame verstedelijking is bedoeld, zoals procesgeld, subsidies, verwervingen, leningen, garantstellingen en een kennis- en netwerkprogramma. Andere voorbeelden van betrokkenheid van het Ontwikkelbedrijf zijn gebiedsontwikkeling in Breda (grondaankoop), in Uden (grondaankoop) en Zundert (lening). De omvang van de genoemde investeringen van het Ontwikkelbedrijf varieert van € 2,2 miljoen tot € 13 miljoen en de bijbehorende risicoafdekking varieert van € 100.000 - € 15 miljoen.¹³⁴ Voor de periode 2025-2028 wil de provincie nog € 6 miljoen per jaar toevoegen aan de reserve Leefomgeving voor de duurzame verstedelijking.¹³⁵

Het Ontwikkelbedrijf is ook betrokken bij de realisatie van flexwoningen. Naast advies en inzet bij het opstellen van overeenkomsten heeft het Ontwikkelbedrijf financieel bijgedragen aan twee projecten met flexwoningen. Het gaat daarbij om leningen van € 450.000 - € 700.000. Er zijn ook verschillende andere verkenningen geweest voor een bijdrage aan flexwonen, maar deze hebben niet tot een investering geleid. De provincie geeft verder aan dat er verschillende andere rollen voor het Ontwikkelbedrijf zijn verkend, zoals eigenaar van woningen, garantstelling en deelneming. Dit heeft echter nog niet geleid tot daadwerkelijke inzet van deze instrumenten. Daarbij merkt de provincie op dat bij eigenaarschap van meer dan 100 woningen de inzet van de immunisatieportefeuille meer voor de hand ligt en dat in financieel opzicht de limiet van de omvang wordt bepaald door de benodigde risicoafdekking vanuit het beleidsprogramma (Wonen, Werken en Leefomgeving). Een garantiestelling vergt minder kapitaal, maar heeft een slechter risicoprofiel. Daardoor wordt sneller tegen de limieten van de risicoafdekking vanuit het beleidsprogramma aangelopen, aldus de provincie.

5.4.2.3 Provincie voert geen actief grondbeleid voor woningbouw

Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de beschikbaarheid van grond en het gebrek aan grip op grond een belangrijke belemmering is bij de woningbouwopgave. Met de inzet van het Ontwikkelbedrijf draagt de provincie bij aan het beschikbaar krijgen van gronden voor stedelijke gebiedsontwikkelingen in grote en middelgrote

¹³¹ Statenvoorstel 18/20 Bestuursopdracht Terugdringen woningtekort en leegstand & participeren in transformaties. 18 februari 2020.

¹³² Statenmededeling Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de gemeente Eindhoven voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord. 7 maart 2023.

¹³³ Vastgesteld besluit 71/22. 3 februari 2023.

¹³⁴ Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf. 1 juli 2024 en Statenvoorstel 71/22 Wensen en bedenkingen aangaande het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Eindhoven, het voornemen van GS om de Besloten Vennootschap 'Ontwikkelingsmaatschappij gebiedsontwikkeling Fellenoord' op te richten, het beschikbaar stellen van algemene middelen en in te stemmen met een reserve leefomgeving in de provinciale begroting. 29 november 2022.

¹³⁵ Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf. 1 juli 2024.

steden in Brabant, waarin ook de nodige woningbouw is voorzien. De provincie hanteert echter geen actief grondbeleid specifiek gericht op woningbouw, maar handelt afhankelijk van de situatie en (vooralsnog) alleen bij integrale gebiedsontwikkelingen in de grotere steden (situationeel grondbeleid).

Met actief grondbeleid zou de provincie (zie hoofdstuk 4) meer regie kunnen nemen en kunnen bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave. Een mogelijke rol van de provincie komt ook voort uit het feit dat gemeenten en corporaties tegenwoordig veel minder gronden hebben dan in het verleden en dat zij veelal niet de middelen hebben om een meer actieve rol te spelen.¹³⁶ Hoewel sommige gemeenten niet (meer) zoveel grond hebben en vaak niet de middelen hebben om een actieve rol te spelen, zijn er ook voorbeelden dat dit nog wel lukt. Zo heeft de gemeente Etten-Leur bij het woningbouwproject Haansberg alle benodigde gronden verworven. Hierdoor was het makkelijker te sturen op de gewenste kwaliteit en voorzieningen, zo geven betrokkenen aan.

Het grondbeleid van de provincie wordt uitgevoerd door het Ontwikkelbedrijf.¹³⁷ Het Ontwikkelbedrijf heeft hiervoor verschillende grondbanken, waarin een grondvoorraad wordt opgebouwd voor provinciale opgaven. Deze zijn vooral gebonden aan specifieke doelen zoals natuur, landbouw en infrastructuur. Ook is er een strategische grondbank die ten dienste staat van alle provinciale opgaven. Voor deze strategische grondbank is in 2022 € 42,5 miljoen beschikbaar gesteld uit de immunisatieportefeuille. De totale omvang van de grondbanken van de provincie is per 1 juli 2024 4.397 hectare, waarvan 17 hectare in de strategische grondbank (naar verwachting loopt dit in 2024 op tot 79 hectare).¹³⁸ Dit totaal is minder dan 1% van alle grondoppervlak in de provincie Noord-Brabant. Zoals eerder al opgemerkt is het totale grondeigendom van de provincie zeer beperkt (zie paragraaf 4.2.1).

Ondanks dat de provincie via het Ontwikkelbedrijf gronden koopt voor stedelijke gebiedsontwikkeling (zie voorgaande paragraaf), geeft een betrokkene van de provincie aan dat dit als uitzondering gezien kan worden. In de Nota Grondbeleid¹³⁹ van de provincie staat een strategie voor grondbeleid voor natuur, water, landbouw, infrastructuur en energietransitie. De strategie voor het grondbeleid bij opgaven in het stedelijk gebied - zoals beschreven in de nota - is situationeel en lijkt vooral gericht op concrete projecten van complexe gebiedsontwikkelingen. Specifiek voor woningbouw is er vooralsnog geen strategie.¹⁴⁰

Verschillende partijen die de rekenkamer heeft gesproken geven aan dat de provincie zou kunnen overwegen om door actieve grondvererving bij te dragen aan de realisatie van de woningbouwopgave. Er zijn verschillende voor- en nadelen van actief grondbeleid door de overheid. In onderstaande figuur zijn verschillende argumenten op een rij gezet. Daarnaast betekent actief grondbeleid dat de provincie zich actief in het private domein begeeft, terwijl de provincie onder meer via de ruimtelijke ordening ook kaderstellend is voor de mogelijkheden in dat private domein. Actieve publieke betrokkenheid in de grondmarkt vergt daarom altijd een zorgvuldige afweging.¹⁴¹

¹³⁶ Deloitte. Grond voor transitie. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen. 10 juni 2021.

¹³⁷ Zoals in paragraaf 5.4.2.2 en 5.4.2.4 is opgemerkt worden de middelen van het Ontwikkelbedrijf revolverend ingezet.

¹³⁸ Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf. 1 juli 2024.

¹³⁹ Nota grondbeleid 2022. 19 juli 2022.

¹⁴⁰ Wel richt de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte zich op gronden aan randen van stedelijk gebied.

¹⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verkenning actief grondbeleid. 9 juli 2021.

Figuur 5.3. Argumenten voor en tegen actief grondbeleid voor de overheid (in dit geval gemeenten)

Argumenten voor actief grondbeleid				Argumenten tegen actief grondbeleid	
Zuur met zoet De mogelijkheid tot het verevenen van verlieslatende en winstgevende locaties is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.	Zuur Het ontwikkelen van verlieslatende locaties zoals bijvoorbeeld stationsgebieden, centrumgebieden en oude stadswijken is een reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.	Signaal richting de markt Een gemeente die actief grondbeleid voert toont in de regel een meer proactieve en meer professionele houding naar de markt wat helpt om ontwikkelingen van de grond te krijgen.	Creativiteit stimuleren De mogelijkheid tot het stellen van eisen en het stimuleren van creativiteit via tenders is een belangrijke reden om meer en vaker gebruik te maken van de mogelijkheden van actief grondbeleid.	Deskundigheid Gemeenten blijken niet goed in staat om (continuïteit in) kennis en kunde te organiseren om op verantwoorde wijze actief grondbeleid te voeren. Gebiedsontwikkeling in de zin van locatie- en bouwgrondontwikkeling kan daarom beter aan de markt worden overgelaten.	Dubbele petten Indien gemeenten zowel de rol van marktmeester als die van marktspeler (grondeigenaar via actief grondbeleid) op zich nemen leidt dit te vaak tot onvereenigbare belangen en vermenging van het publiek- en privaatrechtelijk handelen van de gemeente.
Regie en tempo Door middel van actief grondbeleid kan beter regie worden gevoerd. Hierdoor wordt voortgang en tempo geboekt in gebiedsontwikkeling, in het bijzonder bij grotere en complexere locaties.	Continuïteit in bouwproductie In periode van laagconjunctuur worden moeilijke locaties met beperkte marges en/of moeilijkere afzetbaarheid vaak uitgesteld. Door middel van actief grondbeleid kan continuïteit in de bouw(grond)productie beter worden gewaarborgd.	Monopolie op instrumenten Gemeenten en overheden hebben een monopolie op vaak cruciale instrumenten in gebiedsontwikkeling zoals WvG en onteigening. De inzet van deze instrumenten is cruciaal om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen.	Rente-percentage Overheden betalen minder rente op investeringen in grond/ gebiedsontwikkelingen dan marktpartijen waardoor met actief grondbeleid rentekosten worden bespaard en ontwikkelingen haalbaarder worden.	Financiële risico's Actief grondbeleid leidt tot onnodige en onaanvaardbare financiële risico's voor gemeenten. Gemeenten kunnen de grondproductie daarom beter overlaten aan de markt die risico's beter kan inschatten en managen.	Buitenland Actief grondbeleid door (lokale) overheden komt in het buitenland minder voor dan in Nederland en blijkt daar niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie. Actief grondbeleid is daarom niet noodzakelijk voor het realiseren van bouwproductie.

De argumenten voor actief grondbeleid worden in interviews van Deloitte voor het merendeel onderschreven, de argumenten tegen actief grondbeleid worden meer gezien als zaken om goed in te regelen dan als redenen om het niet te doen. Bron: Deloitte. Actief grondbeleid en woningbouwproductie, juni 2021.

5.4.2.4 Verdere uitbreiding financieel instrumentarium wordt overwogen

De provincie overweegt meer financiële middelen vrij te maken om bij te dragen aan de realisatie van de woningbouwopgave. Zo wordt gedacht aan de inzet van de immunisatieportefeuille voor een fonds voor de bouw van woon-zorgvastgoed (woonzorgvastgoedfonds) en het realiseren van flexwoningen.¹⁴² Deze mogelijkheden worden verkend door de provincie en vereisen daarna nog de goedkeuring van PS. Verder voert de provincie een verkenning uit of de omvang van het investeringskrediet van het Ontwikkelbedrijf kan worden vergroot, vanwege de afgenomen beschikbare ruimte en de toename van de omvang van de projecten.¹⁴³ Deze middelen zouden in de toekomst dan kunnen worden ingezet voor onder andere projecten met woningbouw.

Zowel de immunisatieportefeuille als het Ontwikkelbedrijf dienen revolverend te zijn. De rekenkamer constateert dat bij de mogelijke inzet van extra revolverende middelen de focus van de provincie ligt op projecten waarbij een sluitende businesscase mogelijk is, en niet op projecten met onrendabele toppen. Een ambtelijk betrokkene heeft aangegeven dat de provincie bij woningbouw niet bijdraagt aan onrendabele toppen. Juist deze onrendabele toppen vormen een belangrijke belemmering voor de realisatie van de woningbouwopgave, en dan met name voor betaalbare woningen (zie hoofdstuk 4). Dit wordt ook geïllustreerd door de huidige inzet van middelen voor flexwoningen waarbij de risicoafdekking - die niet vanuit de revolverende middelen komt - een belangrijke factor is (zie vorige paragraaf). Ook geven enkele partijen in gesprekken met de rekenkamer aan dat financiële investeringen en/of het afdekken van financiële risico's door de provincie nodig zijn.

¹⁴² Uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027 (oktober 2024).

¹⁴³ Statenvoorstel Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf 1 juli 2024. 23 september 2024.

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek wil de rekenkamer PS inzicht geven in de provinciale doelen en afspraken en de mogelijkheden en belemmeringen voor de provincie om de doelen en afspraken op het gebied van de woningbouwopgave te realiseren. Dit met het oog op het door PS goed kunnen invullen van hun kaderstellende en controlerende rol (w.o. diepgang in de discussie).

De centrale onderzoeksvraag luidt: wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen voor de provincie om de doelen en afspraken voor de woningbouwopgave te realiseren?

De onderzoeksvragen die daarvoor centraal hebben gestaan in dit onderzoek zijn:

Opgave / Doelen en afspraken provincie

1. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van de woningbouwopgave? Hoe verhouden deze zich tot de gemaakte afspraken in de woondeals en de woningbehoefte? Wat is de onderbouwing van de doelen en afspraken en wat is de status van de afspraken?
2. In hoeverre is de provincie op koers de afgesproken doelen te realiseren? Hoe hoog was de productie gedurende de afgelopen jaren en wordt aangekoerst op het halen van de in de woondeals afgesproken aantallen in 2030? In hoeverre worden de kwalitatieve doelen gerealiseerd?

(Beïnvloedings)mogelijkheden provincie en belemmeringen

3. Wat zijn de rollen en bevoegdheden van de provincie op het gebied van de woningbouwopgave en hoe verhouden deze zich tot die van de belangrijkste andere partijen? Welke instrumenten heeft de provincie voor het invullen van haar rollen en bevoegdheden? Hoe geeft de provincie invulling aan haar rollen en bevoegdheden; welke instrumenten zet ze in om de doelen en afspraken voor de woningbouwopgave te realiseren?
4. Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om de door de provincie vastgestelde en afgesproken doelen te realiseren? Welke van deze belemmeringen zijn door de provincie te beïnvloeden door een herijking van het eigen beleid en/of de inzet van de eigen bevoegdheden en instrumenten? Welke afhankelijkheden zijn er van andere betrokken partijen?

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het normenkader is in onderstaande tabel opgenomen. Het sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek.

Tabel B.1 Normenkader wonen

Thema	Vraag	Normen
Doelen en afspraken	1	- Doelen en afspraken die provincie heeft vastgesteld en afgesproken sluiten op elkaar aan (interne consistentie) - Deze doelen en afspraken zijn goed onderbouwd met oog voor demografische ontwikkelingen - Gevoeligheden in de ramingen die ten grondslag liggen aan de doelen en afspraken zijn benoemd, er is oog voor zowel kwantiteit als kwaliteit - Er is bij de vaststelling van doelen en afspraken rekening gehouden met de randvoorwaarden/grenzen die volgen uit aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen (energie, stikstof, water, veranderend klimaat)
Realisatie van doelen	2	- Doelrealisatie en lange termijn trends worden gemonitord - De provincie is op koers om de afgesproken doelen, zowel kwantitatief als kwalitatief, te realiseren
Invulling rollen en bevoegdheden	3	- De invulling van de provinciale rol is in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, beleid en gemaakte afspraken - Er wordt goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten om de realisatie van de doelen t.a.v. wonen te realiseren - Bij de invulling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden houdt de provincie rekening met de complementariteit t.o.v. andere relevante partijen zoals gemeenten en waterschappen
Belemmeringen	4	- De provincie heeft een goed beeld van de belangrijkste belemmeringen voor de realisatie van de doelen t.a.v. wonen - De provincie zet de eigen harde en zachte instrumenten in om de belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen - De provincie toont zich bewust van de beperkingen in de eigen rollen en bevoegdheden

Afbakening en methodiek

Het onderzoek gaat uit van de geldende provinciale doelen en afspraken, zoals die respectievelijk zijn opgenomen in het vastgestelde beleid en zijn vastgelegd tot en met november 2024. Het sluit daarmee aan op voor wonen belangrijke beleidskaders en afspraken.

Voor de beantwoording van voornoemde vragen zijn relevante openbaar beschikbare informatie en data, en beschikbare informatie van de provincie bestudeerd. Voorbeelden hiervan zijn relevante wettelijke kaders en beleidsdocumenten van onder andere de provincie en het Rijk, de woondeals, rapportages van uitgevoerde evaluaties, provinciale begrotingen en jaarverslagen, relevante data over de woningbouwbehoefte (vraag) en aanbod van woningen en daaraan ten grondslag liggende modellen, zoals bijvoorbeeld het Primos model, recentelijk gepubliceerde onderzoeken en dossiers naar dit onderwerp op landelijk niveau en in de provincie Noord-Brabant van bijvoorbeeld onderzoeksjournalisten, vaktijdschriften, planbureaus en dergelijke en position papers van betrokken partijen. De analyse van data en documenten is aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de provincie en andere relevante partijen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesprekspartners, die in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

alleen met functienamen zijn opgenomen. Zie de startnotitie meer informatie over het onderzoek.

De conceptversie van dit rapport van bevindingen is op 18 december 2024 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 27 januari 2025 ontving de rekenkamer de ambtelijke reactie van de provincie. Deze is door de rekenkamer besproken en verwerkt in de voorliggende definitieve versie.

Bijlage 2 Geanalyseerde documenten

Geraadpleegde documenten provincie Noord-Brabant

- Afspraken voor een toekomstbestendige verstedelijking van het NOVEX-gebied Stedelijk Brabant, 17 oktober 2024.
- Beleidskader Wonen en Werken 2023-2027, Noord-Brabant.
- Beleidskader Wonen en Werken Noord-Brabant. Nota van inspraak. GS Noord-Brabant, 23 januari 2024.
- Bestuurlijke afspraken woningbouw 2022 - 2030 Rijk – provincie, 13 oktober 2022.
- Bestuursakkoord 2023-2027 'Samen maken we Brabant!', 2023.
- Brabant Advies. Advies Wonen en werken, 6 januari 2023.
- Kwartaalbeeld Woningmarkt Noord-Brabant. stand van zaken tot en met het 2^e kwartaal 2024 (september 2024) en 3^e kwartaal 2024 (december 2024).
- Meerjarenperspectief ontwikkelbedrijf. 1 juli 2024.
- Monitor bevolking en wonen. september 2024.
- Omgevingsverordening Noord-Brabant, 2024.
- Omgevingsvisie. De kwaliteit van Brabant Visie op de Brabantse leefomgeving, 2018.
- Perspectiefnota's 2022 tot en met 2025, de begrotingen 2022 tot en met 2024, de bestuursrapportages I en II voor de jaren 2022 tot en met 2024 en de jaarstukken 2022 en 2023.
- PlanMER Beleidskader Wonen en werken, 12 september 2022.
- Regionale Woondeals (Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Stedelijke Regio Breda-Tilburg, West-Brabant-West), 9 maart 2023.
- Statenmededeling Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de gemeente Eindhoven voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord. 7 maart 2023.
- Statenmededeling 'Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie Noord-Brabant over 'wonen-opgaven', 22 september 2022.
- Statenvoorstel 18/20 Bestuursopdracht Terugdringen woningtekort en leegstand & participeren in transformaties. 18 februari 2020.
- Statenvoorstel 71/22 Wensen en bedenkingen aangaande het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Eindhoven, het voornemen van GS om de Besloten Vennootschap Ontwikkelingsmaatschappij gebiedsontwikkeling Fellenoord op te richten, het beschikbaar stellen van algemene middelen en in te stemmen met een reserve leefomgeving in de provinciale begroting. 29 november 2022.
- Uitvoeringsagenda Wonen en Werken 2024-2027.
- Voortgangsrapportage Wonen 2022/2023.

Geraadpleegde literatuur en documenten overig

- ABF Research. Evaluatie Woningtekort, 24 juni 2024.
- ABF Research. Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2024, 4 juli 2024.
- ABF Research. Primos-prognose 2024, 11 juli 2024.
- Algemene wet bestuursrecht (Nederlandse wet).
- Antea. Provinciale menukaart instrumenten, maart 2021.
- Deloitte. Grond voor transities. Verkenning grondbeleid ten behoeve van landbouw, energie en wonen. 10 juni 2021.
- Economisch Instituut voor de Bouw. Ruimtelijke ordening en bouwlocaties, juni 2021.
- Economisch Statistische Berichten, nummer 48095, 19 mei 2022, jaargang 107, Regie op Wonen.
- HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024.

- Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO). Tussenrapportage Woningbouw en Grond, 9 februari 2024.
- IO Research. Verkenning rollen op de woningmarkt, 3 maart 2020.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verkenning actief grondbeleid. 9 juli 2021.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, juni 2024.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Programma Woningbouw 2022-2026, 11 maart 2022.
- Omgevingswet (Nederlandse wet).
- Position papers Rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting (vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), 25 september 2024: onderzoekers/academische auteurs (A.G. Bregman, RU Groningen, Arno van der Vlist, RU Groningen, Cody Hochstenbach, Universiteit van Amsterdam, Friso de Zeeuw, TU Delft, Marja Elsinga, TU Delft, Peter Boelhouwer, TU Delft, Vincent Gruis, TU Delft en Instituut voor de Bouw (EIB)), lokale overheid (IPO, VNG en Netwerk Stedelijk Nederland), bouwers en ontwikkelaars (Bouwend Nederland, Modulair Nederland, NEPROM), woningcorporaties (Vereniging van Woningcorporaties Aedes, Autoriteit Woningcorporaties, Waarborgfonds Sociale Woningbouw), investeerders (IVBN, Lengkeet (ERA Contour) & Coöman (Rabobank)), belangengroepen (Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM), Platform Woonopgave, Vereniging Eigen Huis, Woonbond).
- Rekenkamer Eindhoven, "Woningbouw in Eindhoven; lerend tot versnelling komen", november 2024.
- Rekenkamer Oost-Nederland. Nota van bevindingen wonen Gelderland, 11 juli 2018.
- Stec Groep, Handreiking kwalitatief herprogrammeren, 11 november 2024.
- Vereniging Eigen Huis. Eigen Huis Magazine, oktober/november 2024.
- VNG. Informatiebrief Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw (VNG, IPO, VRO), 2 september 2024.
- VNG. Landelijke monitor voortgang woningbouw (Kenmerk U202400423), 12 september 2024.
- VNG. Position paper, opgesteld voor de begrotingsbehandeling van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, oktober 2024.
- Zuidelijke Rekenkamer. Ruimte voor Ruimte Noord-Brabant, 2021.

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Provincie Noord-Brabant¹⁴⁴

- Senior beleidsadviseur bevolking en wonen
- Verantwoordelijk gedeputeerde
- Opdrachtnemer wonen

BPD Gebiedsontwikkeling (Bouwfonds)

- Directeur regio Zuid

Woonbedrijf (Woningcorporatie)

- Algemeen directeur-bestuurder

Wonen Limburg (Woningcorporatie)

- Bestuurder

Stichting De Derde Bouwstroom

- Voorzitter van bestuurder

IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland)

- Beleidsadviseur bij IVBN
- Directeur Vastgoed bij Stienstra Wonen
- Senior Acquisition Manager bij Catella

Gemeente 's-Hertogenbosch

- Wethouder
- Teamcoördinator Wonen

Gemeente Someren

- Wethouder
- Beleidsmedewerker Volkshuisvesting

Gemeente Etten-Leur

- Wethouder en bestuurlijk trekker regionale woondeal SRBT
- Strategisch adviseur Wonen

¹⁴⁴ Omwille van privacy is volstaan met functienamen.

Bijlage 4 Samenhang en nadere toelichting beleid/afspraken

Samenhang omgevingsbeleid / fysieke leefomgeving verschillende overheden



Bestuurlijk afsprakenkader Rijk – provincie Noord-Brabant

2022 tot en met 2030 bruto 130.600, netto 119.400 woningen toevoegen

In het najaar van 2022 heeft het Rijk, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant, een bestuurlijk afsprakenkader woningbouw opgesteld.¹⁴⁵ Het betreft een inspanningsverplichting. De provincie heeft zich daarbij gecommitteerd aan diverse doelen en afspraken met de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) voor de realisatie van de woningbouwopgave voor de periode 2022 tot en met 2030. Dit geldt zowel voor de versnelling van de woningbouw, als de kwantitatieve en de kwalitatieve woningbouwopgave (waarbij betaalbaarheid en diversiteit aan woningtypes met het oog op aandachtsgroepen centraal staan).

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste toezeggingen uit het afsprakenkader opgenomen.

Tabel B4.1 Beoogde toename woningvoorraad bestuurlijk afsprakenkader Rijk – provincie (2022)

Bestuurlijk afsprakenkader Rijk - provincie 2022 tot en met 2030	
Aantallen woningen aan voorraad toevoegen	Bruto 130.600 ¹⁴⁶ Netto 119.400 (gemiddeld 13.250 per jaar)
Betaalbaarheid	• 2/3 in betaalbare segment (sociale huur, middeldure huur (vanaf sociale huurgrens tot maximaal € 1000 per maand) en koopwoningen tot aan de grens van de nationale hypotheekgarantie (€ 355.000) ¹⁴⁷ • 30% sociale huurwoningen¹⁴⁸

Bron: Bestuurlijke afspraken woningbouw 2022-2030 Rijk - provincie Noord-Brabant en provinciale website.

Het Rijk heeft (uiteindelijk) gekozen voor een planningsperiode tot en met 2030, terwijl Noord-Brabant in haar beleidskader Wonen en Werken een termijn hanteert tot 2035. Aanvankelijk liep de termijn van het Rijk tot 2030, maar voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (De Jonge) heeft dit verlengd naar 'tot en met 2030'. Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aangegeven dat de provincie de voorkeur geeft aan een iets langere periode, een periode die meer aansluit bij de planningshorizon van 10 jaar waar voor de woningbouw in de praktijk vaak mee wordt gewerkt.

Regionale woondeals Noord-Brabant

2022 tot en met 2030 bruto ruim 131.000 woningen toevoegen

De ambities uit het bestuurlijk afsprakenkader zijn in Noord-Brabant in vier regionale woondeals vertaalt naar concrete locaties, afspraken over versnelde uitvoering, betaalbaarheid, flex- en transformatie-

¹⁴⁵ Bestuurlijke afspraken woningbouw 2022-2030 Rijk - provincie Noord-Brabant, 13 oktober 2022.

¹⁴⁶ Bijlage 3 bij Statenmededeling Definitieve bestuurlijke afspraken Rijk-provincie, 27 september 2022. Uitgangspunt voor de indicatieve groei van de Brabantse woningvoorraad is de prognose uit 2021, zoals opgenomen in figuur 1 in de Nationale Woon- en Bouwagenda maart 2022.

¹⁴⁷ <https://www.brabant.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ontwikkeling/bevolking-wonen/brabant-bouwt-130-000-woningen/>.

¹⁴⁸ Ook wordt gesteld: streven naar 30% sociale huur in de bestaande voorraad zowel in provinciaal, als regionaal verband als per gemeente. De minister heeft 'in de bestaande voorraad' later vervangen door 'in de nieuwbouw'.

woningen en bouwen voor aandachtsgroepen. De focus in de regionale woondeals ligt op de realisatie van bestaande (woningbouw)plannen. Ze zijn in maart 2023 afgesloten: Zuidoost-Brabant (ZOB), West-Brabant West (WBW), Noordoost-Brabant (NOB) en Stedelijke Regio Breda-Tilburg (SRBT). De regionale woondeals zijn – in totaliteit – ondertekend door 56 gemeenten, 38 woningcorporaties, de provincie Noord-Brabant en het Rijk. Ze vormen samen de totale provinciale woningbouwopgave voor 2022 tot en met 2030.

Tabel B4.2 Beoogde toename woningvoorraad 2022 tot en met 2030 regionale woondeals en afspraak met Rijk

Totaal 2022 tot en met 2030	Regionale woondeal				Som woondeals	Afsprakenkader Rijk-provincie
	NOB	ZOB	WBW	SRBT		
Bruto	33.425	>= 45.130	9.635	42.905	131.095	130.600
Netto	onbekend	41.985	8.630	39.210	onbekend	119.400

Bron: Regio's: regionale woondeals en laatste kolom Afsprakenkader Rijk-provincie

Beleidskader Wonen en Werken

2023 tot 2035 netto circa 165.000 woningen toevoegen

In de periode 2022 - januari 2024 heeft de provincie het beleidskader Wonen en Werken opgesteld.¹⁴⁹ Het beleidskader omvat het verstedelijkingsbeleid van de provincie. Bij het opstellen is rekening gehouden met onder andere het bestuurlijk afsprakenkader woningbouw uit 2022 en de regionale woondeals. Het beleidskader kan daarmee gezien worden als een bevestiging van deze afspraken, met een kleine afwijking in aantallen. In mei 2024 is het beleidskader vastgesteld door PS. Met het beleidskader wordt het voorgaande beleid (Structuurvisie Ruimtelijke ordening) op hoofdlijnen voortgezet. Het beleidskader richt zich op het afstemmen van woningbouwplannen op de huidige en toekomstige woningbehoefte, met speciale aandacht voor betaalbare woningen en woningen voor verschillende doelgroepen. Het voorkomen van onnodig ruimtebeslag in het buitengebied is hierbij een belangrijk uitgangspunt dat al geruime tijd in het provinciaal beleid is verankerd (zorgvuldig ruimtegebruik).

Het voorkomen van onnodig ruimtebeslag in het buitengebied krijgt vorm door eerst de mogelijkheden binnen de bestaande bebouwde omgeving optimaal te benutten. Dit betekent niet dat alle fysieke ruimte volledig benut moet worden voordat nieuw ruimtebeslag mogelijk is; in stedelijke gebieden is vanuit kwaliteitsoverwegingen ook ruimte nodig voor groenvoorzieningen en wateropvang.¹⁵⁰

De doelstellingen uit het beleidskader voor de woningbouwopgave richten zich op 2035 en 2050, met een focus op het vergroten van de woningvoorraad tot 2035.

¹⁴⁹ De doorlooptijd was lang door verschillende oorzaken. In oktober 2022 is het ontwerpbeleidskader Wonen en Werken vastgesteld en ter inzage gelegd waarbij iedereen kon reageren. Er zijn 18 reacties ontvangen, die allemaal in overweging zijn genomen en van een reactie zijn voorzien in een Nota van inspraak. Daarnaast is advies gevraagd aan de Provinciale Raad voor de Leefomgeving en de Commissie voor de milieueffectrapportage (mer), die in januari 2023 hun adviezen uitbrachten. Door de verkiezingen in maart 2023 en de vorming van een nieuwe coalitie is enige tijd verstreken, waardoor sommige reacties en inzichten achterhaald waren. Het beleidskader is vervolgens aangepast op basis van de meest recente inzichten, inclusief afspraken uit het bestuursakkoord en prognoses woningbouwbehoefte.

¹⁵⁰ Omgevingsverordening Noord-Brabant, artikel 5.8 Zorgvuldig ruimtegebruik.

Tabel B4.3 Beoogde netto toename woningvoorraad beleidskader Wonen en Werken (2024)

Beleidskader Wonen en Werken		2023 tot 2035
Aantallen woningen aan voorraad toevoegen		Netto circa 165.000 (gemiddeld 13.500 per jaar)
Betaalbaarheid		2/3 in betaalbare segment • 30% = 49.500 sociale huurwoningen (gemiddeld 4.125 per jaar) • 60.500 middeldure huur (< € 1.125) en betaalbare koopwoningen (onder de grens van € 390.000)¹⁵¹ (gemiddeld 5.000 per jaar)
		2023 tot 2050
Aantallen woningen aan voorraad toevoegen		Netto 265.000

Bron: Beleidskader Wonen en Werken provincie Noord-Brabant

Zie voor een toelichting op onderstaande thema's hoofdstuk 2.

- Gemiddeld netto 13.500 woningen per jaar erbij, op weg naar 1% woningtekort in 2035
- Zorgvuldig ruimtegebruik: focus op inbreiding en transformatie. Minimale uitbreiding
- Provincie stuurt op voldoende harde plancapaciteit

¹⁵¹ De prijsgrenzen worden jaarlijks aangepast of geïndexeerd.

Bijlage 5 Provinciale instrumenten i.k.v. ruimtelijk beleid

Tabel B5.1. Provinciale instrumenten in het kader van het ruimtelijke beleid

Beleidsontwikkeling	
Omgevingsvisie (bevoegdheid PS)	- De omgevingsvisie bevat ambities rondom de fysieke leefomgeving. Deze visie is alleen bindend voor de opsteller en is voor derden (zoals gemeenten) vooral indicatief. - De provincie kan alleen ruimtelijk sturen door in de omgevingsvisie de 'provinciale belangen' expliciet te benoemen en te concretiseren in haar beleid, zodat zij zich daar op kan beroepen en de belangen zelf kan behartigen.
Programma (bevoegdheid GS)	De provincie kan programma's opstellen als zij het langetermijnbeleid zoals dat in de Omgevingsvisie is beschreven wil concretiseren.
Beleidsuitwerking en -uitvoering vooraf	
Instructieregels omgevingsverordening (bevoegdheid PS)	Door instructieregels kunnen algemeen geldende instructies aan gemeenten worden gegeven voor omgevingsplannen. De regels kunnen procesmatig, maar ook inhoudelijk zijn. Met instructieregels kunnen provincies bijvoorbeeld concreet bepalen op welke locaties gemeenten in het omgevingsplan wel of geen woningbouw mogelijk kunnen maken.
Instructies (bevoegdheid GS)	GS kunnen gemeenten een (eenmalige) opdracht geven over de inhoud van het omgevingsplan. Dit kan regels bevatten waardoor wel of geen woningen mogelijk zijn, of aan welke regels de te bouwen woningen moeten voldoen (bijvoorbeeld betaalbaarheid).
Projectbesluit (bevoegdheid GS)	Een projectbesluit is een instrument om complexe projecten in de fysieke leefomgeving mogelijk te maken en is de opvolger van het provinciaal inpassingsplan (PIP). In de kern is dit een door de provincie gemaakt omgevingsplan, met een voorkeursrecht (eerste recht tot koop) en onteigeningsbevoegdheid.
Vooroverleg (bevoegdheid GS)	In de Omgevingswet staat een algemene verplichting dat bestuursorganen zo nodig afstemmen. Voordat deze wet van kracht werd was een 'formeel overleg' tussen de gemeente en de provincie verplicht bij de voorbereiding van het bestemmingsplan.
Toetsen omgevingsvergunning (bevoegdheid GS)	Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen bij woningbouw. Wanneer er aanvragen zijn voor een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan kan de provincie gemeenten hierover advies geven of deze aanvragen zelf toetsen. De provincie moet vooraf aangeven in welke gevallen aanvragen voor advies of instemming moeten worden voorgelegd.
Beleidsuitwerking en -uitvoering achteraf	
Zienswijze (bevoegdheid GS)	De provincie kan een zienswijze op gemeentelijke ontwerp-omgevingsplannen uitbrengen.
Reactieve interventie (bevoegdheid GS)	Met een reactieve interventie kan de provincie aangeven dat zij niet instemt met het gemeentelijke omgevingsplan en kan zij bepaalde delen van het plan tegenhouden of aanpassen. Voorwaarde is dat GS eerder in de procedure een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-omgevingsplan.
Beroep (bevoegdheid GS)	De provincie kan bij de Raad van State in beroep gaan tegen vastgestelde omgevingsplannen. Voorwaarde is dat GS eerder in de procedure een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-omgevingsplan.