

/ Flevoland / Noord-Holland / Utrecht / Zuid-Holland

# Stimulering woningbouw



Randstedelijke  
Rekenkamer

# Inhoudsopgave

|    |                          |    |
|----|--------------------------|----|
| 1. | Aanleiding               | 3  |
| 2. | Achtergrond              | 6  |
| 3. | Doel en onderzoeksvragen | 10 |
| 4. | Methoden                 | 12 |
| 5. | Beoordelingskader        | 13 |
| 6. | Planning                 | 15 |

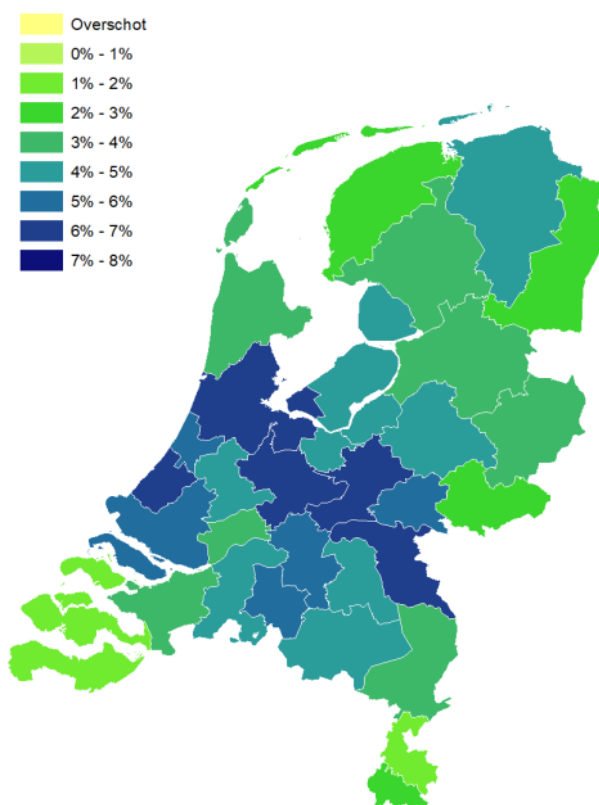
Foto titelpagina: Torenkranen in Katendrecht (bron: iStockphoto)

# 1. Aanleiding

## Problematiek op de woningmarkt

Woningbouw krijgt de laatste jaren veel aandacht door verschillende problemen op de woningmarkt en in de volkshuisvesting. Belangrijke problemen zijn onder andere:

- Er is in Nederland een groot tekort aan woningen. Het aanbod van woningen blijft al geruime tijd achter bij de vraag naar woningen. Dit komt onder andere door een groeiende bevolking, veranderende gezinssamenstelling, beperkte bouwgrond, lange bouwprocedures, hoge kosten en de stikstofcrisis waardoor bouwprojecten niet zomaar een vergunning krijgen.<sup>1</sup>
- Het woningtekort leidt onder andere tot meer woningdelers, langere wachttijden voor sociale huur, oververhitting op de woningmarkt en een prijsopdrijvend effect voor woningen.<sup>2</sup>
- De omvang van de schaarste varieert per regio en provincie, maar het woningtekort geldt voor alle regio's en provincies (zie Figuur 1) en loopt de komende jaren naar verwachting nog verder op.<sup>3</sup> In 2024 bedraagt het totale statistische woningtekort 401.000 woningen voor heel Nederland. Dat is een tekort van 4,9 procent ten opzichte van de totale voorraad.<sup>4</sup>



Figuur 1 Statistisch woningtekort per woningmarktgebied 2024<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ministerie van VRO (2025), [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), geraadpleegd 12 mei 2025

<sup>2</sup> Ministerie van VRO (2025), [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 12 mei 2025

<sup>3</sup> ABF Research (2024), Evaluatie woningtekort

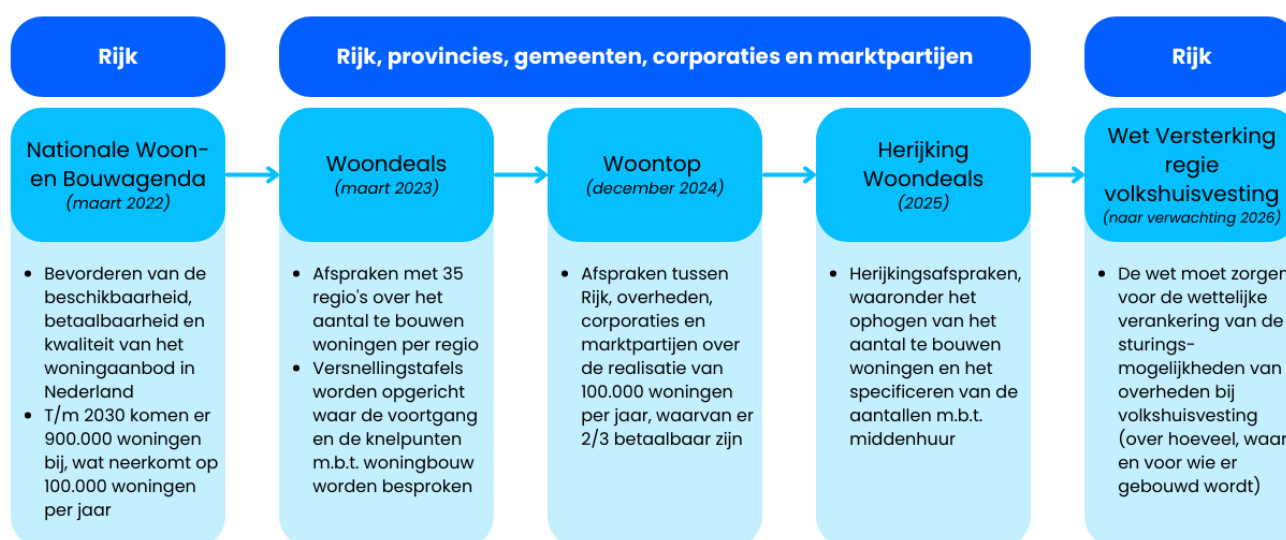
<sup>4</sup> Ministerie van VRO (2025), [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>5</sup> ABF Research (2024), Primos-prognose 2024

- Er is specifiek een tekort aan betaalbare woningen, dit betreft zowel sociale huur, middenhuur als betaalbare koop. Voor 2025 komt de bovengrens voor betaalbare koop op € 405.000. De huurgrens voor sociale huurwoningen is in 2025 € 900,07 en voor middenhuur € 1.184,83.<sup>6</sup>
- Het realiseren van nieuwbouwwoningen verloopt niet in het beoogde tempo. De jaarlijkse doelstellingen zijn de afgelopen jaren niet behaald.<sup>7</sup>
- Sommige mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden of afhankelijk zijn van extra zorg of begeleiding ervaren extra uitdagingen bij het vinden van passende woonruimte. Dit zijn bijvoorbeeld studenten, ouderen of dak- en thuisloze mensen.<sup>8</sup> Op dit moment kunnen deze groepen vaak alleen in de grote gemeenten met voorrang terecht, mits er voldoende woningen voorhanden zijn.<sup>9</sup>

### Vanaf 2022 meer regie overheid

Om de problematiek op de woningmarkt aan te pakken, neemt het Rijk vanaf 2022 meer de regie en heeft daartoe beleid opgesteld en afspraken gemaakt met provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Dit staat vereenvoudigd in Figuur 2.



**Figuur 2 Meer overheidsregie bij volkshuisvesting vanaf 2022**

In de Nationale Woon- en Bouwagenda en onderliggende programma's is in 2022 vastgelegd om van 2022 tot en met 2030 in totaal 900.000 woningen te realiseren, oftewel 100.000 per jaar.<sup>10</sup> In zogeheten regionale woondeals heeft het Rijk in 2023 afspraken gemaakt met provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen over het ophogen van het aantal nieuwe woningen (van 900.000 naar 936.000). Met name door een verwachte groei van het aantal huishoudens is dit aantal gedurende 2023 opnieuw naar boven bijgesteld naar **981.000 nieuwe woningen die tot en met**

<sup>6</sup> Ministerie van VRO (2024), Wijzigingen wet- en regelgeving huur- en koopsector per 1 januari 2025, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), 30 december 2024

<sup>7</sup> Ministerie van VRO (2025), Staat van de volkshuisvesting 2024, p. 4

<sup>8</sup> Ministerie van VRO (2025), Veelgestelde vragen – Programma Een thuis voor iedereen, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>9</sup> Ministerie van VRO (2025), Eerlijke verdeling, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>10</sup> Rijksoverheid (2022), Meer regie om woonimpasse te doorbreken, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 11 maart 2022

**2030** moeten worden gebouwd.<sup>11</sup> Hiervan moet tweederde betaalbaar zijn.<sup>12</sup> Om invulling te geven aan de grotere woningbouwopgave moeten de woondeals worden herijkt. In het Regeerprogramma van september 2024 staat dat de afspraken in de regionale woondeals vanaf begin 2025 worden herijkt.<sup>13</sup> De doelstelling van 100.000 per jaar is de afgelopen drie jaar niet behaald.<sup>14</sup> Om de doelstelling van 981.000 nieuwe woningen in 2030 toch te realiseren, zouden er vanaf 2025 zelfs 120.000 woningen per jaar moeten worden gebouwd. Eind 2024 hebben het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen op de eerste Woontop nadere afspraken gemaakt om in ieder geval te komen tot 100.000 woningen per jaar.<sup>15</sup>

Op 7 maart 2024 is het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting naar de Tweede Kamer gestuurd. Op 13 februari 2025 is een aangepast wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Het voorstel beoogt dat overheden beter kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie er gebouwd wordt.<sup>16</sup> De precieze datum van behandeling door de Tweede en Eerste Kamer is nu nog niet bekend. Inwerkingtreding was eerder voorzien op 1 juli 2025. Het ministerie van VRO gaat intussen uit van inwerkingtreding in 2026.<sup>17</sup>

### **Rollen provincie bij woningbouw**

De provincie heeft indirect invloed op woningbouw, ten eerste vanuit haar taken op het gebied van de ruimtelijke ordening en het maken van afwegingen bij ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. De provincie ontwikkelt (uitzonderingen daargelaten) zelf geen woningen en het zijn gemeenten die met name sturen op het realiseren van nieuwe woningen en de ruimtelijke mogelijkheden voor woningbouw.<sup>18</sup>

Naast de ruimtelijke instrumenten zoals de omgevingsvisie en omgevingsverordening heeft de provincie beleidsruimte om andere (niet-ruimtelijke) instrumenten in te zetten om woningbouw te stimuleren en knelpunten bij woningbouwrealisatie op te lossen. Zo kan de provincie zorgen voor financiële ondersteuning van onrendabele woningbouwprojecten of zorgen voor voldoende personele capaciteit bij gemeenten bij bijvoorbeeld de vergunningverlening voor grote woningbouwprojecten.<sup>19</sup>

### **Onderzoek naar stimulerende rol provincie**

De problematiek op de woningmarkt en het hernemen van de regie door de overheid vormen voor de Rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de rol van de provincie bij woningbouw. Daarbij richten we ons op de rol en de mogelijkheden van de provincie bij het stimuleren van woningbouw en het oplossen van knelpunten hierbij.

<sup>11</sup> Rijksoverheid (2023), Woningbouwopgave stijgt naar 981.000 tot en met 2030, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 12 juli 2023

<sup>12</sup> Rijksoverheid (2023), Woningbouwopgave stijgt naar 981.000 tot en met 2030, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 12 juli 2023

<sup>13</sup> Rijksoverheid (2024), Regeerprogramma, p. 31

<sup>14</sup> Ministerie van VRO (2025), Staat van de Volkshuisvesting 2024, p. 27

<sup>15</sup> Ministerie van VRO (2025), Woontop 2024, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>16</sup> Ministerie van VRO (2025), Wet Versterking regie volkshuisvesting, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>17</sup> Ministerie van VRO (2025), Wet Versterking regie volkshuisvesting, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 13 mei 2025

<sup>18</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2019), Bouwen aan regie, provincie Zuid-Holland, p. 23

<sup>19</sup> Zuidelijke Rekenkamer (2025), Bestuurlijk rapport woningbouwopgave

## 2. Achtergrond woningbouw

In de Grondwet is vastgelegd dat het bevorderen van voldoende woningen een 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.<sup>20</sup> Woonbeleid kan dan ook worden gezien als een gezamenlijke opgave van de rijksoverheid, de provincies en gemeenten, waarbij elke overheidsorganisatie een andere rol heeft op basis van ieders taken en bevoegdheden.

De **rijksoverheid** is systeemverantwoordelijke en heeft een regierol in het woonbeleid, de volkshuisvesting en in het opstellen van wet- en regelgeving. De regierol komt tot uiting in de Nationale Woon- en Bouwagenda van 2022 en bijbehorende programmalijnen. De minister van VRO is verantwoordelijk voor de realisatie van de nationale woningbouwopgave, waaraan invulling is gegeven door middel van bestuurlijke woningbouwafspraken met provincies en gemeenten. Deze afspraken zijn in 2023 vastgelegd in regionale woondeals (zie kader) en aangescherpt tijdens de Woontop eind 2024. De wet Versterking regie volkshuisvesting moet uiteindelijk zorgen dat Rijk, provincies en gemeenten de wettelijke mogelijkheden krijgen om meer regie te kunnen voeren om meer betaalbare woningen te bouwen.

### Regionale woondeals en versnellingstafels

Nederland is opgedeeld in 35 woondealregio's. In elke regio zijn woningbouwafspraken gemaakt tussen het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen (projectontwikkelaars en bouwers). De afspraken gaan onder andere over het aantal te bouwen woningen, over de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koopwoningen) en huisvesting van aandachtsgroepen. Begin 2023 zijn de afspraken vastgelegd in 35 regionale Woondeals die lopen van 2022 tot en met 2030.<sup>21</sup> Elke provincie heeft een coördinerende rol in de totstandkoming en uitvoering van de regionale Woondeals in haar provincie.<sup>22</sup> De uitvoering van de Woondeals wordt halfjaarlijks gemonitord aan zogeheten regionale versnellingstafels. Partijen die deelnemen aan een regionale versnellingstafel zijn de provincie, gemeente(n), woningcorporaties en marktpartijen. Daarnaast kunnen ook andere relevante partijen, zoals netbeheerders of drinkwaterbedrijven, aansluiten.<sup>23</sup> Doel van een versnellingstafel is om de samenwerking te bevorderen door het onderlinge begrip en vertrouwen tussen de betrokken partijen te vergroten.<sup>24</sup> Daarnaast worden ook knelpunten in de realisatie van projecten besproken en wordt in gezamenlijkheid gezocht naar oplossingen voor deze knelpunten.<sup>25</sup> Knelpunten die in meerdere regio's spelen en/of die om een landelijke oplossing vragen, kunnen worden opgeschaald naar de landelijke versnellingstafel. De landelijke

<sup>20</sup> Grondwet, art. 22, lid 2

<sup>21</sup> Ministerie van VRO (2025) Woondeals, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 6 mei 2025

<sup>22</sup> Rapport Zuidelijke Rekenkamer (2025) Rapport van bevindingen Woningbouwopgave Noord-Brabant, p. 9

<sup>23</sup> Ministerie van VRO (2025) Versnellingstafels, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 6 mei 2025

<sup>24</sup> RVO (2023) Aan tafel! Handreiking Regionale Versnellingstafels, p. 3

<sup>25</sup> Ministerie van VRO (2025) Versnellingstafels, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 6 mei 2025

versnellingstafel bestaat uit vijf experts die ieder een eigen landsdeel onder hun hoede hebben en drie thematisch betrokken leden.<sup>26</sup>

**Provincies** voeren regie over de fysieke leefomgeving en houden daarbij regio- overstijgende en provinciale belangen in het oog. De provincie bepaalt vanuit de Omgevingswet waar bebouwd gebied mag komen en/of mag worden uitgebreid. De provincie bepaalt ook waar en hoe de ontsluiting via wegen, spoor of vaarverbindingen wordt ingericht. Deze bepalingen legt de provincie vast in de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en plannen en programma's die fungeren als ruimtelijk kader voor de gemeentelijke (woningbouw)plannen. De omgevingsvisie en -verordening zijn de instrumenten waarmee de provincie kan sturen op wonen.

Naast deze instrumenten kan de provincie instrumenten inzetten om woningbouw te stimuleren en knelpunten bij woningbouwrealisatie op te lossen. Hieronder is een overzicht van mogelijke instrumenten opgenomen:

1. financieren van onrendabele toppen bij woningbouwplannen en -projecten;
2. zorgen voor extra (financiering voor) ambtelijke capaciteit bij gemeenten en in de eigen organisatie;
3. monitoren van de plancapaciteit en de realisatie van woningbouwprojecten;
4. organiseren van samenwerking en overleg tussen betrokken partijen (o.a. via versnellingstafels en bestuurlijke overleggen); en
5. delen van kennis over woningbouw (zoals het delen van relevante onderzoeksresultaten en informatie over nieuwe wetgeving).

### **Financieren onrendabele toppen**

De provincie kan subsidieregelingen instellen voor onrendabele toppen bij woningbouwprojecten. Een onrendabele top is het verschil tussen de totale kosten van een woningbouwproject en de opbrengsten van het project.<sup>27</sup> Een onrendabele top kan bijvoorbeeld ontstaan als de kosten voor het verkrijgen van de bouwgrond te hoog zijn en/of als de opbrengsten te laag zijn bij het ontwikkelen van een bepaald type vastgoed (zoals bij betaalbare woningen en/of sociale huurwoningen).<sup>28</sup> Zo heeft de provincie Zuid-Holland een subsidieregeling om onrendabele toppen in de sociale- en middenhuur te financieren.<sup>29</sup>

### **Extra ambtelijke capaciteit**

De provincie kan de ambtelijke capaciteit bij gemeenten (of bij de provincie zelf) vergroten door het oprichten van een flexpool of een subsidieregeling voor de inhuur van extra flexibele capaciteit en expertise bij gemeenten.<sup>30</sup> Het verstrekken van een vergunning van een woningbouwproject kan specialistisch werk zijn waar een gemeente niet altijd voldoende juiste kennis voor in dienst heeft.<sup>31</sup> Ook kan het wijzigen

<sup>26</sup> Ministerie van VRO (2025) Landelijke versnellingstafel, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), geraadpleegd 6 mei 2025

<sup>27</sup> Fakton (2014), De rendabele sociale huurwoning, p. 5

<sup>28</sup> Ministerie van BZK (2022), Nationale Woon- en Bouwagenda, p. 15-17

<sup>29</sup> Provincie Zuid-Holland (2025), Knelpuntenpot sociale huur (SRW, hoofdstuk 2A), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl), geraadpleegd 2 april 2025 & Provincie Zuid-Holland (2025), Knelpuntenpot middenhuur (SRW, hoofdstuk 2A), [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl), geraadpleegd 2 april 2025

<sup>30</sup> Ministerie van VRO (2022), Flexpoolregeling: 40 miljoen beschikbaar voor medeoverheden, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), 20-07-2022 & RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 9-10

<sup>31</sup> RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 2 en 11

van een omgevingsplan extra ambtelijke capaciteit vragen van een gemeente.<sup>32</sup> Om de ambtelijke capaciteit te vergroten hebben alle Randstedelijke provincies een subsidieregeling voor een flexpool opgezet.<sup>33</sup>

### Monitoring

De provincie kan zorgen voor monitoring van de plancapaciteit en realisatie van woningbouwprojecten en daarbij mogelijke knelpunten constateren en in kaart brengen. Zo monitoren de Randstedelijke provincies de plancapaciteit van woningbouwplannen.<sup>34</sup> Daarnaast is op de Woontop 2024 afgesproken dat vanaf juli 2025 Publiek Private Monitors (PPM's) worden opgesteld. Een PPM moet de gehele planning van woningbouwprojecten (van startinitiatief tot en met realisatie) in kaart brengen met de daarbij overeengekomen publieke en private mijlpalen. Hiermee wordt de voortgang van woningbouwprojecten op specifieke onderdelen (zoals vergunningaanvragen en vergunningverlening) zichtbaar, zodat overheden, woningcorporaties en marktpartijen actief kunnen bijsturen bij mogelijke vertraging.<sup>35</sup> De provincies zijn er verantwoordelijk voor dat iedere versnellingstafel gaat werken met een PPM en de daarvoor noodzakelijke informatie gaat verzamelen.<sup>36</sup>

### Plancapaciteit

Plancapaciteit is het totaal aan bouwplannen voor nieuwe woningen. Uit de laatste inventarisatie blijkt dat de landelijke plancapaciteit van 2024 tot en met 2030 betrekking heeft op 1.021.500 woningen.<sup>37</sup> Afgezet tegen de woningbouwopgave van 981.000 woningen die tot en met 2030 moeten worden bijgebouwd, lijkt de plancapaciteit voor heel Nederland voldoende te zijn om aan de totale woningbouwopgave tot 2030 te voldoen.

Hierbij moet echter een voorbehoud worden gemaakt, want in de huidige plancapaciteit tot en met 2030 zijn 588.500 woningen opgenomen in zogeheten 'zachte' plannen en 432.900 woningen in 'harde' plannen.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> Van deze plannen is het ten opzichte van harde plannen onzekerder of die ook daadwerkelijk en in de verwachte periode leiden tot nieuwe woningen. Harde plannen zijn plannen die onherroepelijk zijn en die zonder het gebruik van

<sup>32</sup> RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 5

<sup>33</sup> Provincie Flevoland (2024), Plan van Aanpak besteding middelen aanjagen bouwinnovatie, p. 1-2; Provincie Noord-Holland (2025), Loket versnellen woningbouw, [www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl), geraadpleegd 8 mei 2025; Provincie Utrecht (2025), Subsidies, [www.versnellingwoningbouw.nl](http://www.versnellingwoningbouw.nl), geraadpleegd 2 april 2025 & Provincie Zuid-Holland [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl), geraadpleegd 8 mei 2025

<sup>34</sup> Provincie Flevoland (2025), Monitor Wonen in Flevoland, [www.monitorwonen-flevoland.hub.arcgis.com](http://www.monitorwonen-flevoland.hub.arcgis.com), geraadpleegd 1 april 2025; Provincie Noord-Holland (2024), Monitor Woningbouw 2024 en Monitor plancapaciteit, geraadpleegd 1 april 2025; Provincie Utrecht (2025), Monitor Wonen, [www.monitorwonen.provincie-utrecht.nl](http://www.monitorwonen.provincie-utrecht.nl), geraadpleegd 1 april 2025 & Provincie Zuid-Holland (2024), Woonbarometer, Woonbarometer 2023, geraadpleegd 1 april 2025

<sup>35</sup> Ministerie BZK (2024), Woontop 2024, p. 11

<sup>36</sup> Ministerie BZK (2024), Woontop 2024, p. 11

<sup>37</sup> ABF Research (2024), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2024, p. 30

<sup>38</sup> ABF Research (2024), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2024, p. 30

<sup>39</sup> Zuidelijke Rekenkamer (2025), Woningbouwopgave Noord-Brabant, p. 19

een wijzigingsbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders gerealiseerd kunnen worden binnen de afgesproken tijd.<sup>40</sup>

Op dit moment duurt de ontwikkeling van een woningbouwproject gemiddeld tien jaar van initiatief tot en met de bouw van woningen. Vertraging bij woningbouw ontstaat vooral bij de fase van planvorming en in de fase van bezwaar en beroep.<sup>41</sup>

### Overlegstructuur

De realisatie van woningbouwprojecten is een gezamenlijke opgave van marktpartijen, woningcorporaties, gemeenten, provincies en het Rijk. Het is zodoende belangrijk dat de betrokken organisaties met elkaar in overleg gaan om de voortgang van woningbouwprojecten te bespreken en na te gaan hoe mogelijke knelpunten kunnen worden aangepakt. Dergelijke overleggen vinden plaats aan zogeheten regionale versnellingstafels (zie kader op bladzijde 6). Elke woondealregio heeft een versnellingstafel.<sup>42</sup> Provincies nemen deel aan de regionale versnellingstafel en kunnen het overleg stimuleren door bijvoorbeeld een onafhankelijk voorzitter aan te stellen voor de versnellingstafel. Zo heeft de provincie Utrecht gezorgd voor een onafhankelijk voorzitter van twee Utrechtse versnellingstafels.<sup>43</sup>

### Kennisdeling en onderzoek

Provincies kunnen zorgen voor het delen van kennis over woningbouw en het (laten) uitvoeren van evaluaties en onderzoek op actuele thema's, zoals ter voorbereiding op nieuwe wet- en regelgeving. Zo heeft de provincie Noord-Holland onderzoek gedaan naar de bevolkingsontwikkeling en woningbehoefte in de provincie.<sup>44</sup>

**Gemeenten** sturen op nieuwe woningen en de ruimtelijke mogelijkheden voor woningbouwrealisatie. Dit doen gemeenten via hun omgevingsvisie en woonvisie. In de omgevingsvisie leggen gemeenten de ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving vast. In de woonvisie leggen gemeenten het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid voor de komende jaren vast.<sup>45</sup> Daarnaast stellen gemeenten een omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) vast. Het omgevingsplan bevat algemene regels 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 nieuwe woningen moeten voldoen. Gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers van woningbouwprojecten zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties.<sup>46</sup> De gemeente toetst het bouw- en participatieplan, heeft overleg en stelt overeenkomsten op met de initiatiefnemer. Soms is ook een wijziging van het omgevingsplan nodig.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> ABF Research (2024), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2024, p. 15 en 37

<sup>41</sup> Ministerie van VRO (2025), Versnellen woningbouwprocessen, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>42</sup> RVO (2023), Aan tafel! Handreiking regionale versnellingstafels, p. 10

<sup>43</sup> Provincie Utrecht (2024), Voortgangsrapportage Programma Versnelling Woningbouw 2023, p. 10

<sup>44</sup> Provincie Noord-Holland (2024), Bevolkingsprognose Noord-Holland 2024-2050

<sup>45</sup> Conform het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting zal de woonvisie vanuit de Woningwet worden overgeheveld naar de Omgevingswet en worden vervangen door de nog op te stellen volkshuisvestingsprogramma's.

<sup>46</sup> Zuidelijke Rekenkamer (2025), Rapport van bevindingen Woningbouwopgave Noord-Brabant

<sup>47</sup> Programma Aan de slag met de Omgevingswet (2022), Factsheet Omgevingswet en woningbouw

**Woningcorporaties** moeten zorgen voor huurwoningen voor mensen met lagere inkomens waaronder sociale huur en middenhuur en komen met initiatieven voor woningbouwprojecten. Gemeenten en huurdersorganisaties maken hiervoor prestatieafspraken met woningcorporaties. De Nationale Prestatieafspraken 2025-2035 zijn daarbij leidend.<sup>48</sup>

**Marktpartijen (zoals projectontwikkelaars, bouwers en beleggers), particulieren/zelfbouwers** komen met initiatieven voor woningbouwprojecten en realiseren samen met bouwbedrijven (nieuwe) woningen en dragen daarmee bij aan het woningaanbod. Voor een woningbouwproject moet een omgevingsvergunning aangevraagd worden bij de gemeente.

### 3. Doel en onderzoeksvragen

#### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken welke instrumenten de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland inzetten om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen en hoe dit in de praktijk verloopt. Verder willen we onderzoeken welke verbeteringen daarbij mogelijk zijn en wat de provincies van elkaar kunnen leren.

#### Onderzoeksvragen

##### Centrale onderzoeksvraag

Hoe verloopt de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van vijf deelvragen:

1. Welke overheden, overheidsorganisaties en marktpartijen zijn bij de realisatie van woningbouw betrokken en wat is specifiek de rol van de provincie?
2. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van woningbouw?
3. Welke instrumenten zet de provincie in om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?
4. Hoe verloopt de inzet van de provinciale instrumenten in de praktijk om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?
5. Welke verbeteringen zijn mogelijk bij de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?

<sup>48</sup> Rijksoverheid (2024), Nationale Prestatieafspraken 2025-2035, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 2 december 2024

## Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De provinciale woonprogramma's en/of agenda's woningbouw en bestuurlijke afspraken uit de Woondeals en/of de Woontop voor zover deze betrekking hebben op de provincie.
- De instrumenten die de provincie inzet om woningbouw te stimuleren en knelpunten bij woningbouwrealisatie op te lossen. Hierbij richten we ons in ieder geval op:
  - de financiering van onrendabele toppen van woningbouwprojecten;
  - het versterken van ambtelijke capaciteit;
  - het monitoren van de plancapaciteit en de realisatie van woningen;
  - het vormgeven en versterken van de overlegstructuur over woningbouwrealisatie aan bijvoorbeeld regionale versnellingstafels;
  - het uitvoeren van onderzoeken op het gebied van woningbouw en het delen van kennis.
- Een onderzoeksperiode vanaf 2022, toen de rijksoverheid samen met provincies en gemeenten meer regie is gaan nemen op het gebied van woningbouw, tot medio 2025. Belangrijke ontwikkelingen die later plaatsvinden zullen niettemin zoveel mogelijk worden meegenomen.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het onderzoeken en beoordelen van het ruimtelijke spoor, waarin de provincie via de omgevingsvisie en omgevingsverordening kaders vastlegt voor de gemeentelijke woonplannen. Een eerste reden om het ruimtelijk spoor niet bij het onderzoek te betrekken is dat het gemiddeld 10 jaar duurt om van idee tot realisatie van woningen te komen.<sup>49</sup> Aangezien de wet- en regelgeving sterk is gewijzigd vanaf 2022, acht de Rekenkamer het nog te kort om de ruimtelijke doorwerking te onderzoeken. Een tweede reden om het ruimtelijke spoor niet te onderzoeken, is dat de plancapaciteit voor heel Nederland voldoende lijkt om aan de totale woningbouwopgave tot 2030 te voldoen.<sup>50</sup> De minister van VRO stelt daarover: "Het komt er nu op aan ervoor te zorgen dat deze plannen en daarmee die 100.000 woningen per jaar ook zo snel mogelijk gerealiseerd gaan worden."<sup>51</sup> Dit beeld is bevestigd in de interviews met betrokken partijen die de Rekenkamer ter voorbereiding op deze onderzoeksopzet heeft gehouden.
- Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting en de gevolgen ervan voor de provincie. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment (mei 2025) voor behandeling bij de Tweede Kamer. Belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel is de introductie van provinciale en gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's waarmee het voor de provincie makkelijker zou moeten worden om te sturen op betaalbare woningen en het bouwen voor aandachtsgroepen. Een reden om dit niet te onderzoeken is dat de wet nog in behandeling is en mogelijk kan wijzigen. Ook zijn de provinciale volkshuisvestingsprogramma's nog niet beschikbaar. Deze volkshuisvestingsprogramma's moeten eind 2026 gereed zijn.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Ministerie van VRO (2025), Versnellen woningbouwprocessen, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), geraadpleegd 31 maart 2025

<sup>50</sup> Ministerie van VRO (2025), Staat van de Volkshuisvesting 2024: bouwtempo moet verder omhoog, [www.volkshuisvestingnederland.nl](http://www.volkshuisvestingnederland.nl), 20 januari 2025 & Rijksoverheid (2024), Seinen op groen om jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te bouwen, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 12 juli 2024

<sup>51</sup> Ministerie VRO (2024), Brief aan Tweede Kamer, *Integrale visie op de woningmarkt*

<sup>52</sup> Ministerie VRO (2025), Visual wet Versterking regie volkshuisvesting, de woondeals en de volkshuisvestingprogramma's

- Het analyseren en onderzoeken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van woningbouw en/of knelpunten die spelen bij woningbouwrealisatie. Hierbij kan gedacht worden aan netcongestie, stikstofproblematiek, drinkwatervoorzieningen en mobiliteitsvraagstukken. Deze randvoorwaarden en knelpunten zullen alleen in het onderzoek worden beschreven voor zover ze een onderbouwing zijn voor de inzet van de provinciale instrumenten.
- Het beoordelen van het handelen van andere betrokken organisaties dan de provincies bij woningbouw, zoals het Rijk, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Wel zullen we de rol van de betrokken organisaties beschrijven.

## 4. Onderzoeksmethoden

De methoden van onderzoek zijn weergegeven in Tabel 1, waarbij een koppeling is gemaakt met de onderzoeksvragen.

**Tabel 1 Onderzoeksmethoden per onderzoeksvraag**

| Onderzoeksvraag                                                                                                                                         | Methode                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Welke overheden, overheidsorganisaties en marktpartijen zijn bij de realisatie van woningbouw betrokken en wat is specifiek de rol van de provincie? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschrijving aan de hand van documentanalyse en interviews</li> </ul>                                                            |
| 2. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van woningbouw?                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeling aan de hand van documentanalyse en interviews</li> </ul>                                                             |
| 3. Welke instrumenten zet de provincie in om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeling aan de hand van documentanalyse en interviews</li> </ul>                                                             |
| 4. Hoe verloopt de inzet van de provinciale instrumenten in de praktijk om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeling aan de hand van documentanalyse, interviews en gebruikerservaringen</li> </ul>                                       |
| 5. Welke verbeteringen zijn mogelijk bij de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschrijving op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de vergelijking tussen de vier Randstedelijke provincies</li> </ul> |

### Documentanalyse

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen analyseert de Rekenkamer relevante documenten. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten van het Rijk, de woondeals, de Woontop, provinciale beleidsdocumenten met betrekking tot wonen, provinciale begrotingen en jaarstukken, provinciale documenten met voortgangsinformatie over de woningbouwopgave, provinciale en landelijke monitors en agenda's en verslagen van bestuurlijke en ambtelijke overleggen over de voortgang van woningbouwprojecten.

## Interviews

Op basis van interviews zullen we informatie uit de documentstudie aanvullen, verdiepen en in context plaatsen. Ook kan dit leiden tot aanvullende documentinformatie die eerder nog niet in beeld was. Interviews vinden plaats met de provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en met betrokken partijen zoals het Rijk, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Ook voert de Rekenkamer gesprekken met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en andere (provinciale) rekenkamers.

## Gebruikerservaringen

Om de inzet van de provinciale instrumenten in de praktijk te onderzoeken, zullen we – in aanvulling op de documentanalyse en de hierboven genoemde interviews – ervaringen van gebruikers van deze instrumenten in beeld brengen. Hiervoor zullen we gesprekken voeren met een aantal gebruikers van de provinciale instrumenten. Het doel is om na te gaan op welke wijze de inzet van de provinciale instrumenten om woningbouw te stimuleren en knelpunten op te lossen in de praktijk verloopt en welke verbeteringen hierbij mogelijk zijn. In Tabel 2 is weergegeven welke partijen we per instrument zullen benaderen. Gedurende het onderzoek zullen we nader bepalen hoe en welke gebruikers worden geselecteerd.

**Tabel 2 Interviews per instrument**

| Instrument                                                    | Geïnterviewden                                                                |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Versterken van de ambtelijke capaciteit                    | Enkele ontvangende gemeenten                                                  |
| 2. Financiering van onrendabele toppen                        | Enkele ontvangers zoals woningcorporaties en/of projectontwikkelaars          |
| 3. Monitoren van de plancapaciteit en realisatie van woningen | Enkele gemeenten die gegevens aanleveren en enkele gebruikers van de monitors |
| 4. Overlegstructuur over de woningbouwrealisatie              | Enkele partijen die aan versnellingstafels en andere overleggen deelnemen     |
| 5. Kennisdeling en onderzoek                                  | Enkele ontvangers en gebruikers                                               |

## 5. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te kunnen komen hanteert de Rekenkamer een beoordelingskader. In Tabel 3 is het voorlopige beoordelingskader opgenomen. Dit beoordelingskader is onder andere gebaseerd op de volgende bronnen:

- relevante vakliteratuur over wonen en de woonopgave;
- rekenkameronderzoeken over het woonbeleid;
- wet- en regelgeving op het gebied van wonen en volkshuisvesting vanaf 2022;
- afspraken tussen Rijk, provincie, gemeenten en andere betrokken partijen uit 2023 en 2024, zoals de woondeals en de Woontop 2024.

**Tabel 3 Beoordelingskader**

| Onderzoeksvraag                                                                                                                                         | Beoordelingscriterium                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Welke overheden, overheidsorganisaties en marktpartijen zijn bij de realisatie van woningbouw betrokken en wat is specifiek de rol van de provincie? | 1. Beschrijvende vraag zonder beoordelingscriterium.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van woningbouw?                                                                                    | 2a. De provincie heeft concrete en duidelijke provinciale doelen bij het realiseren van woningbouw opgesteld.<br>2b. De provinciale doelen sluiten aan bij de bestuurlijke afspraken die de provincie met het Rijk en de regio heeft gemaakt.<br>2c. De provinciale doelen passen bij de rol van de provincie en zijn haalbaar. |
| 3. Welke instrumenten zet de provincie om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?                                                | 3a. De provincie heeft inzichtelijk gemaakt welke knelpunten ze wil oplossen en/of aan welke provinciale doelen ze wil bijdragen met de inzet van de instrumenten.<br>3b. De provincie heeft onderbouwd hoe de instrumenten bijdragen aan de realisatie van woningbouw en het oplossen van knelpunten.                          |
| 4. Hoe verloopt de inzet van de provinciale instrumenten in de praktijk om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?               | 4. De instrumenten die de provincie inzet dragen bij aan de realisatie van woningbouw en het oplossen van knelpunten.                                                                                                                                                                                                           |
| 5. Welke verbeteringen zijn mogelijk bij de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?                         | 5. Beschrijvende vraag zonder beoordelingscriterium.                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Ad 1) Het onderzoek vindt plaats binnen een stelsel waar verschillende overheden en marktpartijen een rol hebben bij de woningbouwopgave. Met de beschrijving van het stelsel willen we duidelijk maken wie welke rol heeft. De focus ligt op de rol van de provincie.

Ad 2) Het moet voor de provincie, PS en andere betrokkenen duidelijk zijn wat de provincie wil bereiken met haar beleid. Daarbij heeft de provincie zich gecommitteerd aan de doelen van de Woondeals en de Woontop, dus het ligt voor de hand dat de provincie deze doelen als uitgangspunt neemt bij haar beleid. Daarbij is het niet logisch als de provincie doelen uit de Woondeals (zoals het aantal te bouwen woningen) één op één beschouwt als provinciaal doel, terwijl meerdere overheden en marktpartijen daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk zijn en de rol van de provincie

meer indirect is dan bijvoorbeeld de rol van gemeenten. Afgeleide doelen die passen bij de rol van de provincie én die bijdragen aan de overkoepelende doelen uit de Woondeals zijn wel logisch.

Ad 3) Als de provincie instrumenten inzet, moet het duidelijk zijn welk knelpunt ze daarmee wil oplossen of welk doel ze daarmee wil bereiken. Pas dan kan de provincie een afgewogen en onderbouwde beslissing nemen welk instrument het beste past bij het aanpakken van het probleem of behalen van het doel.

Ad 4) Als de provincie instrumenten inzet, is het ook van belang om inzicht te hebben hoe deze inzet verloopt en of dit daadwerkelijk bijdraagt aan het stimuleren van de woningbouw en het oplossen van knelpunten.

Ad 5) Beschrijving op basis van de uitkomsten van het onderzoek en een vergelijking van de vier Randstedelijke provincies, waarbij we de onderlinge verschillen in inzet van instrumenten tussen de provincies in beeld brengen.

## 6. Planning

De Rekenkamer stelt per provincie een rapport op waarin de bevindingen worden uitgeschreven. Deze conceptnota van bevindingen wordt bij de provincie voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt het conceptrapport opgesteld. Het conceptrapport bevat de conclusies en aanbevelingen en wordt voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De reactie van GS en het nawoord van de Rekenkamer worden opgenomen in het eindrapport. Het streven is om het rapport in het eerste kwartaal van 2026 te publiceren.



**Figuur 3 Onderzoeksfases en -producten**

## Colofon

Randstedelijke Rekenkamer  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam  
020 – 58 18 585

[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)