

Stimulering woningbouw

De rol van de provincie in beeld



Randstedelijke
Rekenkamer

Voorwoord

Het woningtekort is al geruime tijd één van de meest urgente en hardnekkige maatschappelijke vraagstukken. Veel mensen, met name starters en mensen met een laag of middeninkomen, kunnen geen betaalbare of passende woning vinden. Het oplossen van het woningtekort vraagt om een grote inzet van veel partijen: het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwende partijen. In Nederland liggen er voldoende woningbouwplannen, maar deze komen vaak niet snel genoeg tot uitvoering. Vandaar dat de Rekenkamer heeft gekeken naar de stimulerende rol van de provincie bij woningbouw.

Hoewel de Rekenkamer overwegend positief is over de inzet van de provincie bij het stimuleren van woningbouw, is er nog steeds sprake van een woningtekort dat voorlopig niet is opgelost. Dat lijkt tegenstrijdig, maar het laat vooral zien hoe complex de opgave is waar veel partijen bij betrokken zijn. De rol van de provincie in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt. De provincie is niet de overheid waarmee initiatiefnemers primair in overleg treden. Dat zijn gemeenten. Ten opzichte van het Rijk is de rol van de provincie ook veel kleiner als het gaat om de financiële mogelijkheden om woningbouw te stimuleren en het oplossen van knelpunten die woningbouw belemmeren, zoals de stikstofproblematiek en netcongestie.

Toch is de rol van de provincie wel degelijk van belang binnen het complexe krachtenveld van woningbouw. Ook de provincie moet goed functioneren om samen met andere overheden, woningcorporaties en marktpartijen tot resultaten te komen. Wanneer de provincie haar verantwoordelijkheid neemt en haar rol zo goed mogelijk invult, heeft zij bovendien meer gezag om andere partijen aan te spreken op wat zij anders of beter kunnen doen. De Rekenkamer constateert in dit onderzoek een aantal punten die de provincie kan verbeteren en doet aanbevelingen om de provinciale rol bij het stimuleren van woningbouw verder te versterken.

Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten overheden samenwerken als één overheid. Voor de woningbouwopgave betekent dit een goed samenspel om de juiste randvoorwaarden te creëren om woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwers voldoende betaalbare woningen te laten bouwen. Ook is een slagvaardige samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten van essentieel belang voor het vertrouwen in de overheid. De Rekenkamer beveelt aan dat provincies in overleg met elkaar en met Rijk en gemeenten de gezamenlijke inzet en aanpak van de woningbouwopgave, als één overheid, optimaliseren.

Voor dit onderzoek hebben we bij de provincies documenten opgevraagd en meerdere interviews gehouden. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (tegenwoordig het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), het Interprovinciaal Overleg, gemeenten, Aedes (de vereniging voor woningcorporaties), andere rekenkamers, met voorzitters van versnellingsstafels en een hoogleraar planologie. Ook hebben we een enquête uitgezet onder gemeenten en marktpartijen. Uit de gesprekken en de enquête kwam een grote betrokkenheid bij de woningbouwopgave naar voren. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Leeswijzer	11
1.4 Problematiek op de woningmarkt	12
1.5 Meer regie overheid bij woningbouw	13
1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw	15
1.7 Rol provincie bij woningbouw	18
1.8 Knelpunten bij woningbouw	21
2. Conclusies	25
2.1 Doel en aanpak provincie	26
2.2 Subsidie extra personele capaciteit en onrendabele toppen	30
2.3 Overleg en monitoring	33
2.4 Kennisdeling	37
3. Aanbevelingen	39
3.1 Handelen provincie Utrecht	39
3.2 Handelen als één overheid	45
4. Reactie Gedeputeerde Staten	48
5. Nawoord	51

Samenvatting

Aanleiding

Er is een groot tekort aan woningen in Nederland, vooral aan betaalbare woningen. Het woningtekort komt onder andere door een groeiende bevolking, een veranderende samenstelling van huishoudens en de aanwezigheid van knelpunten die de bouw van woningen hinderen of vertragen waardoor er al jaren minder woningen worden gerealiseerd dan beoogd. Zelfs als er in de komende jaren veel gebouwd wordt, duurt het lang voordat de achterstand is ingehaald. Ook zal de vraag naar woningen naar verwachting verder toenemen door de verwachte bevolkingsgroei.

De woningbouwopgave is een urgente, complexe én langdurige opgave. Vanwege het tekort aan (betaalbare) woningen nemen het Rijk, provincies en gemeenten de afgelopen jaren steeds meer de regie. Daarbij sturen zij op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden. Zo hebben zij afgesproken om in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal bijna 1 miljoen nieuwe woningen te laten bouwen. Hierbij is het uitgangspunt om als één overheid samen te werken en gezamenlijk meer regie te voeren om de grote woningbouwopgave te realiseren. In 2023 hebben het Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties in 35 regionale Woondeals afspraken gemaakt over het bouwen van het beoogde aantal woningen per regio.

Het bouwen van woningen is een gezamenlijke opgave van Rijk, gemeenten, provincies, woningcorporaties en marktpartijen. De provinciale rol in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, maar wel van belang. Enerzijds heeft de provincie een verplichte ruimtelijke rol waarbij zij verschillende belangen, waaronder woningbouw, moet afwegen en moet vastleggen waar wel en niet gebouwd mag worden. Anderzijds kan de provincie zelf bepalen of en hoe ze de uitvoering van woningbouw wil stimuleren. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich op deze stimulerende rol gericht.

Onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken welke instrumenten de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland inzetten om woningbouw te stimuleren en knelpunten op te lossen en hoe dit in de praktijk verloopt. Daarbij geven wij aan welke verbeteringen mogelijk zijn en wat de provincies van elkaar kunnen leren.

Centrale onderzoeksvraag

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

De Rekenkamer onderzocht vijf soorten instrumenten waarmee de provincie woningbouw kan stimuleren: subsidies voor extra capaciteit en expertise, subsidies voor het financieren van tekorten bij woningbouw, monitoring van de voortgang bij woningbouw, overleg over de voortgang van woningbouw en onderzoek en

kennisdeling. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we gebruikgemaakt van onder andere interviews, beleidsdocumenten en een enquête.

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Utrecht is zo'n 75 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het iets onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Utrecht lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde 87.558 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

De provinciale rol in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, maar wel van belang. Ten eerste heeft de provincie een wettelijk verankerde ruimtelijke rol waarbij ze verschillende belangen, waaronder woningbouw, moet afwegen en moet besluiten waar wel en niet gebouwd mag worden. In de provincie Utrecht zijn er momenteel voldoende bouwlocaties en woningbouwplannen om het gewenste aantal woningen in 2030 te realiseren. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om het beoogde aantal woningen te kunnen realiseren. Ten tweede kan de provincie zelf bepalen of en hoe ze de uitvoering van woningbouw wil stimuleren, zodat woningen sneller gerealiseerd worden. Deze rol is de laatste jaren belangrijker geworden, onder andere via afspraken in de Woondeals en de focus op de uitvoering van woningbouwprojecten. De Rekenkamer heeft deze stimulerende rol onderzocht.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Utrecht haar stimulerende rol bij woningbouw actief invult. De provincie zet een combinatie van instrumenten in waarmee zij verantwoordelijkheid neemt in het aanpakken van het woningtekort. Zo draagt de provincie door middel van subsidies bij aan het oplossen van de knelpunten 'tekort aan personele capaciteit bij gemeenten' en 'onrendabele toppen bij woningbouwprojecten'. Ook neemt de provincie een belangrijke rol bij de monitoring van de voortgang van woningbouwplannen en -realisatie. Verder zoekt de provincie actief de samenwerking op met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen en neemt zij deel aan verschillende overleggen, waaronder de versnellingstafels. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige voor verantwoordelijk is onder de aandacht bij andere verantwoordelijke partijen en specifiek bij het Rijk.

De Rekenkamer is overwegend positief over de inzet van de provincie, maar ziet een aantal punten die de provincie kan verbeteren. Zo is woningbouw een langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van extra personele capaciteit bij gemeenten en van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten zijn voorbeelden van tijdelijke maatregelen voor structurele knelpunten. Ook is het integraal werken binnen de provinciale organisatie een aandachtspunt en kunnen de provinciale monitors om woningbouw te volgen nog worden verbeterd.

Het kabinet heeft in maart 2026 een ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw ingesteld om prioriteit te geven aan de versnelling van woningbouw. In de taskforce zitten bewindspersonen die eerstverantwoordelijk zijn voor het oplossen van bovengenoemde knelpunten, onder regie van de coördinerend minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De taskforce wil in september 2026 een aanpak presenteren voor het versnellen van de woningbouw en vervolgens – als dat nodig is – de Woondeals actualiseren. Dit biedt de provincie Utrecht en andere provincies mogelijkheden om in de komende maanden met het kabinet en andere partijen nadere afspraken te maken over een gezamenlijke, slagvaardige beleidsinzet op de woningbouwopgave en over toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen die daarvoor nodig zijn.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer drie aanbevelingen. Aanbeveling 1 en 2 gaan over wat de provincie Utrecht zelf anders en nog beter kan doen bij de stimulering van woningbouw. De Rekenkamer acht deze aanbevelingen van belang om de doeltreffendheid van de inzet van de provincie verder te verbeteren.

Tegelijkertijd wijst de Rekenkamer erop dat het handelen van de provincie moet passen binnen de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave door Rijk, provincies en gemeenten. De rol die de provincie bij woningbouw kan innemen in vergelijking met het Rijk en gemeenten is relevant, maar beperkt. De Rekenkamer verwacht dat de overheid nog enkele decennia regie zal moeten voeren om de woningbouw te versnellen, in goede afstemming met samenwerkingspartners zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwende partijen.

Om gezamenlijk als overheid meer impact te hebben op de woningbouwopgave moeten Rijk, provincies en gemeenten elk zelf én in onderling overleg met regelmaat bezien of de eigen rol en de onderlinge samenwerking aangepast en verbeterd zou moeten worden. Daarvoor heeft de Rekenkamer aanbeveling 3 opgesteld.

1 **Integrale benadering en structurele aanpak**

Versterk de provinciale aanpak bij het stimuleren van woningbouw op de volgende onderdelen:

- a. Betrek andere beleidsterreinen (zoals natuur, energie en mobiliteit) die van invloed zijn op woningbouw meer structureel en integraal en borg dit in de besluitvorming.
 - b. Maak duidelijk voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig inzet, hoe de provincie dit wil doen en wat dat oplevert.
 - c. Verken hoe het instrumentarium van de provincie voor het stimuleren van woningbouw anders en beter kan worden vormgegeven. Breng daarbij verschillende alternatieve beleidsinstrumenten in beeld en geef inzicht in de mate waarin deze instrumenten bijdragen aan de provinciale doelen.
 - d. Blijf het instrumentarium periodiek evalueren voor meer inzicht in de doeltreffendheid en stuur zo nodig bij.
 - e. Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.
-

2 Monitoring en overleg

Zorg voor de juiste voorwaarden om te kunnen sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden in de provincie Utrecht:

- a. Verbeter de kwaliteit van de monitors die gebruikt worden om de woningbouwplannen en de woningbouwrealisatie te volgen, bijvoorbeeld door de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken.
- b. Verbind concrete acties aan de uitkomsten van de monitors, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de beoogde doelen, bijvoorbeeld via overleg of een gerichte extra inzet van de provincie.
- c. Stimuleer als deelnemer aan de versnellingstafels dat daar concrete woningbouwprojecten besproken worden.

3 Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

Continueer in IPO-verband het overleg met Rijk en VNG over het optimaliseren van de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave als één overheid. Doe dit in goed overleg met woningcorporaties en marktpartijen. Zet daarbij in op een langdurige aanpak, waarbij het cruciaal is dat wordt gestreefd naar een slagvaardige samenwerking in toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen. Maak daarbij gebruik van het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Problematiek op de woningmarkt

Er is een groot tekort aan woningen in Nederland, vooral aan betaalbare woningen. Dat zijn zowel sociale huurwoningen, middenhuurwoningen als betaalbare koopwoningen. Hierdoor kunnen veel mensen geen woning vinden die bij hen past en die ze kunnen betalen. Dit treft vooral mensen met een laag en middeninkomen, maar ook bijvoorbeeld studenten, dak- en thuislozen en mensen die er ineens alleen voor komen te staan. Het tekort aan woningen komt onder andere door een groeiende bevolking, een veranderende samenstelling van huishoudens en de aanwezigheid van knelpunten die de bouw van woningen hinderen of vertragen waardoor er al jaren minder woningen worden gerealiseerd dan beoogd. Voorbeelden van knelpunten zijn de stikstofcrisis waardoor bouwprojecten niet zomaar een vergunning krijgen, netcongestie waardoor het risico bestaat dat nieuwe woningen geen aansluiting op het stroomnet krijgen en te weinig personele capaciteit bij gemeenten om woningbouwplannen tot ontwikkeling en uitvoering te brengen.¹

De woningbouwopgave is een urgente, complexe én langdurige opgave. Zo lag de bouwproductie in nasleep van de krediet- en de eurocrisis een tijdlang op een zeer laag niveau. In 2014 werd met 45.000 nieuwbouwwoningen een dieptepunt bereikt.² Zelfs als er in de komende jaren veel gebouwd wordt, duurt het lang voordat die achterstand is ingehaald.³ Daarnaast zal de vraag naar woningen naar verwachting verder toenemen door de verwachte bevolkingsgroei. Volgens een prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) groeit de bevolking van Nederland van 18,1 miljoen in 2026 naar 18,8 miljoen in 2035 en 19,6 miljoen in 2050.⁴ Ook het aantal huishoudens groeit naar verwachting van 8,4 miljoen in 2026 naar 9 miljoen in 2035.⁵ De ontwikkeling van de huishoudens naar samenstelling lijkt daarbij niet goed aan te sluiten bij de ontwikkeling van het aantal woningen naar grootte.⁶ Wanneer de Nederlandse bevolking tot 2050 groeit naar 20 miljoen inwoners, zijn er vanaf heden tot 2050 in totaal circa 1,65 miljoen woningen aanvullend nodig.⁷

Meer regie overheid

Vanwege het tekort aan (betaalbare) woningen in Nederland nemen het Rijk, provincies en gemeenten de afgelopen jaren steeds meer de regie. Daarbij sturen zij op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden. Zo hebben zij afgesproken om in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal bijna 1 miljoen nieuwe woningen te laten bouwen. Hierbij is het uitgangspunt om als één overheid samen te werken en gezamenlijk meer regie te voeren om de grote woningbouwopgave te

¹ Ministerie van VRO, 900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 12 mei 2025 & Ministerie van BZK, Kritische succesfactoren voor woningbouw, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd op 19 mei 2026

² CBS, Demografische ontwikkelingen en de woningvoorraad, www.cbs.nl,

³ IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025, p. 9

⁴ CBS, Bevolking in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026

⁵ CBS, Huishoudens in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026

⁶ CBS, Demografische ontwikkelingen en de woningvoorraad, www.cbs.nl, geraadpleegd 13 mei 2026 & CBS, Bevolking in de toekomst, www.cbs.nl, geraadpleegd 18 mei 2026

⁷ Rijksoverheid, Ontwerp Nota Ruimte, september 2025, p. 184

realiseren.⁸ In 2023 hebben het Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties in 35 regionale Woondeals afspraken gemaakt over het bouwen van het beoogde aantal woningen per regio. Daarnaast is per 1 juli 2026 de Wet versterking regie volkshuisvesting in werking getreden.⁹ De wet beoogt dat overheden beter kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie er gebouwd wordt.¹⁰

Onderzoek naar stimulerende rol provincie

De aanhoudende problematiek op de woningmarkt, de grote woningbouwopgave en het nemen van meer 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.

1.2 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 onderzoeken we 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?

Afbakening

In dit onderzoek staat de rol van de provincie bij de uitvoering van woningbouw centraal. Het gaat hierbij om niet-ruimtelijke instrumenten waarmee de provincie

⁸ Rijksoverheid, Minister De Jonge pleit voor actieve rol provincies bij volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 mei 2023

⁹ Rijksoverheid, Wet versterking regie volkshuisvesting van kracht vanaf 1 juli, www.volkshuisvestingnederland.nl, 1 juli 2026

¹⁰ Ministerie van VRO, Wet versterking regie volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025

woningbouw kan stimuleren en knelpunten bij woningbouw kan helpen oplossen. We richten ons op vijf soorten instrumenten die de provincie kan inzetten:

- Extra capaciteit en expertise
- Financieren tekorten woningbouw
- Monitoring voortgang woningbouw
- Overleg voortgang woningbouw
- Onderzoek en kennisdeling

Het onderzoek richt zich niet op de regierol die de provincie krijgt vanuit de Wet versterking regie volkshuisvesting. De wet is pas per 1 juli 2026 in werking getreden en wordt op sommige onderdelen in fases geïmplementeerd. Zo moeten provincies uiterlijk 1 januari 2028 hun volkshuisvestingsprogramma af hebben.¹¹ Hierdoor vinden we het te vroeg om deze rol van de provincie te onderzoeken. Het onderzoek richt zich ook niet op het ruimtelijke spoor, waarin de provincie via de omgevingsvisie, omgevingsverordening en onderliggende programma's kaders vastlegt voor de gemeentelijke woonplannen. Eén van de redenen hiervoor is dat fysieke ruimte voor woningbouw momenteel niet de beperkende factor is voor het realiseren van voldoende woningen. Het aantal woningbouwplannen voor heel Nederland (plancapaciteit, zie kader 1) lijkt op dit moment voldoende om aan de totale woningbouwopgave tot 2030 te voldoen.¹²

Kader 1 Plancapaciteit

Plancapaciteit is het totaal aan bouwplannen voor nieuwe woningen. Uit de laatste inventarisatie blijkt dat de landelijke plancapaciteit van 2025 tot en met 2030 betrekking heeft op 932.300 woningen.¹³ Afgezet tegen de 730.600 woningen die nog van 2026 tot en met 2030 moeten worden gebouwd, lijkt de plancapaciteit voor heel Nederland voldoende 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 er 441.900 woningen opgenomen in zogeheten 'harde' plannen (47 procent) en 490.400 in 'zachte' plannen (53 procent).¹⁴ 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.¹⁵ 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 of vastgesteld zijn en die zonder het gebruik van een wijzigingsbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders gerealiseerd kunnen worden binnen de afgesproken tijd.¹⁶

¹¹ Rijksoverheid, Wet versterking regie volkshuisvesting van kracht vanaf 1 juli, www.volkshuisvestingnederland.nl, 1 juli 2026

¹² Ministerie van VRO, Staat van de Volkshuisvesting 2024: bouwtempo moet verder omhoog, www.volkshuisvestingnederland.nl, 20 januari 2025 & Rijksoverheid, Seinen op groen om jaarlijks 100.000 nieuwe woningen te bouwen, www.rijksoverheid.nl, 12 juli 2024

¹³ ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 4

¹⁴ ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 4

¹⁵ Zuidelijke Rekenkamer (2025), Woningbouwopgave Noord-Brabant, p. 19

¹⁶ ABF Research (2026), Inventarisatie Plancapaciteit najaar 2025, p. 18

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) stelde in 2024 al 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.'¹⁷ Ook de huidige minister geeft in maart 2026 aan dat er tot en met 2030 op nationaal niveau voldoende plannen zijn om 100.000 woningen per jaar te realiseren.¹⁸ De ruimtelijke rol van de provincie, waarin zij een afweging maakt tussen verschillende provinciale belangen, blijft niettemin essentieel. Vanwege mogelijke aanvullende en soms botsende claims op de fysieke leefomgeving voor andere maatschappelijke belangen, zoals economie, een gezonde leefomgeving en natuur, kan in de toekomst de fysieke ruimte wel een meer beperkende factor voor woningbouw worden.

In de onderzoeksopzet zijn de afbakening, het beoordelingskader en de werkwijze van het onderzoek nader toegelicht. Bij de opzet was nog niet bekend hoe we de ervaringen van gebruikers van provinciale instrumenten om woningbouw te stimuleren zouden ophalen. Gedurende het onderzoek hebben we besloten om daarvoor een enquête onder gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen uit te zetten. Een technische beschrijving van de enquête is opgenomen in de nota van bevindingen. Het onderzoek maakt daarnaast gebruik van interviews met onder andere provincies, gemeenten, het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de vereniging van woningcorporaties Aedes en van beleidsdocumenten en andere bronnen tot begin 2026. De geraadpleegde partijen en bronnen zijn ook opgenomen in de nota van bevindingen.

1.3 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vervolgt met het beschrijven van de context van woningbouw. We gaan in op de problematiek op de woningmarkt. Daarna beschrijven we hoe de overheid de laatste jaren meer regie is gaan nemen bij de woningbouwopgave. Vervolgens beschrijven we de rollen van de partijen die betrokken zijn bij de woningbouwopgave waarna we specifiek de rol van de provincie toelichten. Hierna beschrijven we de knelpunten die spelen bij het realiseren van nieuwe woningen.

In hoofdstuk 2 volgen de conclusies van dit onderzoek. De toelichtingen op de conclusies zijn grotendeels gebaseerd op de nota van bevindingen, waarin een feitelijke onderbouwing en meer achtergrondinformatie terug te vinden is. Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer in hoofdstuk 3 aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten (GS). Deze aanbevelingen zijn voorzien van een toelichting. Per aanbeveling worden ter inspiratie voorbeelden gegeven van hoe andere Randstedelijke provincies hun beleid inrichten, knelpunten aanpakken en instrumenten inzetten. In hoofdstuk 4 is de reactie van GS integraal opgenomen, gevolgd door een nawoord van de Rekenkamer.

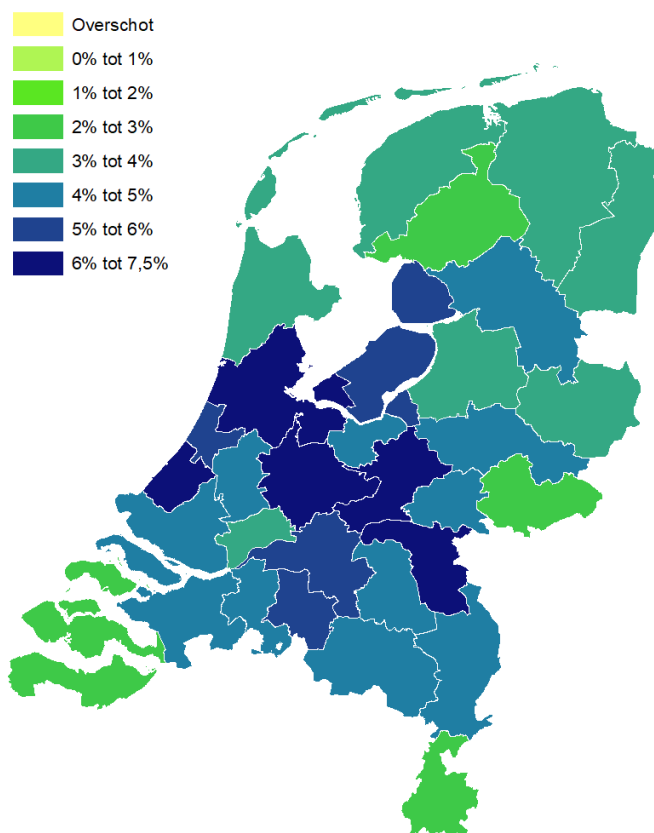
¹⁷ Ministerie van VRO, Kamerbrief: Integrale visie op de woningmarkt, 20 mei 2025

¹⁸ Ministerie van VRO, Kamerbrief: Aanbieding rapportage Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw najaar 2025, 18 maart 2026

1.4 Problematiek op de woningmarkt

Er zijn verschillende problemen op de woningmarkt en in de volkshuisvesting, maar het grootste probleem is het grote tekort aan woningen in Nederland.¹⁹ De omvang van de schaarste varieert per regio en provincie, maar het woningtekort geldt voor alle regio's en provincies in Nederland (zie figuur 1) en loopt de komende jaren naar verwachting nog verder op.²⁰ In 2025 bedroeg het totale statistische woningtekort 396.000 woningen voor heel Nederland. Dat is een tekort van 4,8 procent ten opzichte van de totale voorraad.²¹

Specifiek is er een tekort aan betaalbare woningen. Dat zijn zowel sociale huurwoningen, middenhuurwoningen als betaalbare koopwoningen. Voor 2026 komt de bovengrens voor betaalbare koop op 420.000 euro. De huurgrens voor sociale huurwoningen is in 2026 932,93 euro en voor middenhuurwoningen 1.228,07 euro.²²



Figuur 1 Statistisch woningtekort per woningmarktgebied 2025²³

¹⁹ Ministerie van VRO, 900.000 nieuwe woningen om aan groeiende vraag te voldoen, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd 12 mei 2025

²⁰ ABF Research (2024), Evaluatie woningtekort

²¹ Ministerie van VRO, Het statistisch woningtekort uitgelegd, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 26 januari 2026

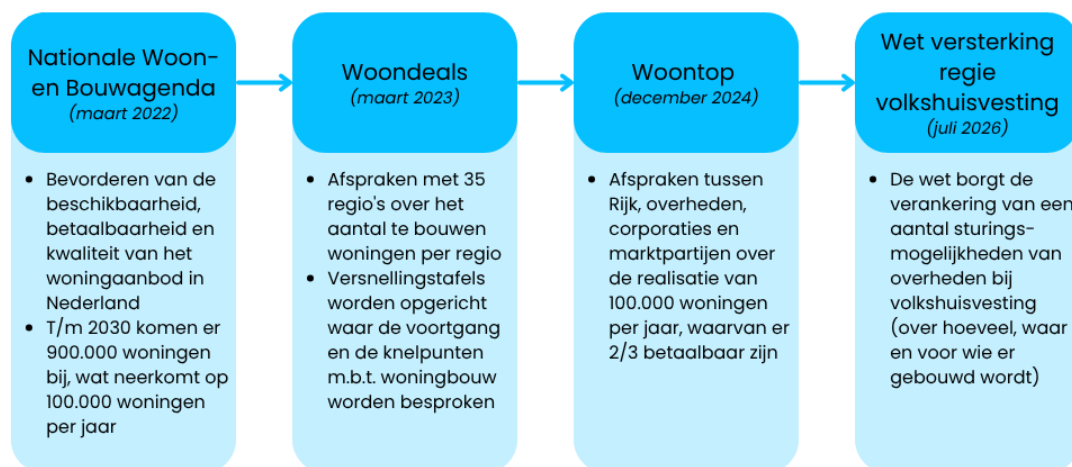
²² Ministerie van VRO, Indexering inkomensgrenzen voor woningcorporaties, maximale huurprijsgrenzen en huurtoeslagparameters per 2026, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 november 2025

²³ Het gaat hier om het woningmarktgebied zoals ABF Research dit definieert. Bron: ABF Research (2025), Primos-prognose 2025, p. 42

Het woningtekort heeft gevolgen voor het leven van mensen. Zo stijgen de huizenprijzen en huren door schaarste, waardoor vooral mensen met een lager inkomen relatief veel van hun inkomen kwijt zijn aan wonen. Ook is het kopen van een woning voor veel mensen niet mogelijk. Verder is er veel concurrentie bij het bemachtigen van een betaalbare woning en leidt het woningtekort tot langere wachttijden voor een sociale huurwoning. Als gevolg hiervan ervaren mensen veel onzekerheid rondom hun woonsituatie en stellen zij belangrijke beslissingen in hun leven uit. Jongeren blijven bijvoorbeeld langer bij hun ouders wonen.²⁴ Ook stellen mensen het krijgen van kinderen uit.²⁵ Verder heeft het woningtekort gevolgen voor mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden en/of afhankelijk zijn van zorg of begeleiding. Zij ervaren extra uitdagingen bij het vinden van passende woonruimte. Dit zijn bijvoorbeeld studenten, ouderen of dak- en thuisloze mensen.²⁶ Op dit moment kunnen deze groepen vaak alleen in de grote gemeenten terecht, mits er voldoende woningen voorhanden zijn.²⁷

1.5 Meer regie overheid bij woningbouw

Sinds een aantal jaren nemen Rijk, provincies en gemeenten steeds meer de regie om te sturen op het aantal en het soort woningen die gerealiseerd moeten worden. Hierbij is het uitgangspunt om als één overheid samen te werken en gezamenlijk meer regie te voeren om de grote woningbouwopgave te realiseren.²⁸ Dit is vereenvoudigd weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Meer overheidsregie bij volkshuisvesting vanaf 2022

Regionale Woondeals

In 2022 heeft het Rijk in de Nationale Woon- en Bouwagenda en onderliggende programma's vastgelegd om landelijk in totaal 900.000 nieuwe woningen te realiseren

²⁴ Nederlands Jeugdinstituut, Wat zijn de gevolgen van de onzekere woningmarkt voor jongeren? www.nji.nl, geraadpleegd 19 mei 2026

²⁵ CBS, Stijgende woningprijzen, minder geboorten, www.cbs.nl, geraadpleegd 20 mei 2026

²⁶ Ministerie van VRO, Veelgestelde vragen – Programma Een thuis voor iedereen, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025

²⁷ Ministerie van VRO, Eerlijke verdeling, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 31 maart 2025

²⁸ Rijksoverheid, Minister De Jonge pleit voor actieve rol provincies bij volkshuisvesting, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 mei 2023

in de periode 2022 tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar. Dit zijn gemiddeld 100.000 woningen per jaar. Op verschillende momenten is deze doelstelling verhoogd. In 2024 hebben Rijk, provincies, gemeenten en woningcorporaties afgesproken dat in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal 991.185 nieuwe woningen gebouwd moeten worden. De afspraken over het aantal te bouwen woningen en het aandeel betaalbare woningen heeft het Rijk samen met medeoverheden en woningcorporaties vastgelegd in 35 Woondeals in 2023 en op de Woontop in 2024 (zie kader 2). Daarnaast was vanaf 2023 de Wet versterking regie volkshuisvesting in voorbereiding. Met deze wet wil het Rijk dat er meer woningen voor specifieke doel- en aandachtsgroepen worden gebouwd. De wet is per 1 juli 2026 in werking getreden.

Kader 2 Regionale Woondeals en Woontop

In 2023 zijn in 35 regio's woningbouwafspraken gemaakt tussen Rijk, provincies, gemeenten en soms ook met woningcorporaties. De afspraken gaan onder andere over het aantal te bouwen woningen, de betaalbaarheid van woningen (sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen), de huisvesting van aandachtsgroepen en de knelpunten die moeten worden opgelost om de woningen te kunnen bouwen.²⁹ Provincies hebben een coördinerende rol in de totstandkoming en uitvoering van de regionale Woondeals in de eigen provincie.³⁰ De Woondeals zijn bestuurlijke overeenkomsten met een inspanningsverplichting voor de deelnemende partijen. De afspraken zijn niet juridisch afdwingbaar.

Van de 991.185 nieuwe woningen die van 2022 tot en met 2030 moeten worden gerealiseerd, moeten er 567.500 binnen de Randstedelijke provincies gerealiseerd worden. Dit is zo'n 58 procent van de landelijke opgave.

Tijdens de Woontop in 2024 maakten publieke en private organisaties afspraken over het uitvoeren van de Woondeals en het intensiveren van de onderlinge samenwerking. Eén van de afspraken is het gebruik van een publiek-private monitor (PPM), waarmee de voortgang van woningbouwprojecten gevolgd kan worden.³¹

Taskforce Versnellen Woningbouw

In het recente coalitieakkoord 2026-2030 van CDA, D66 en VVD krijgt woningbouw veel aandacht. Zo stellen deze partijen onder andere: 'Het Rijk neemt opnieuw een sterkere regierol in ruimtelijke ordening en woningbouw. Gemeenten die hun woningbouwdoelen overtreffen worden hiervoor beloond. Gemeenten die achterblijven krijgen ondersteuning vanuit het ministerie om de productie te verhogen.'³² Opvallend is dat de provincies in relatie tot woningbouw niet in het coalitieakkoord worden genoemd.

²⁹ Ministerie van VRO, Woondeals, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd 6 mei 2025

³⁰ Zuidelijke Rekenkamer (2025), Woningbouwopgave Noord-Brabant. Rapport van bevindingen, p. 9

³¹ Ministerie van BZK (2024), Woontop 2024

³² CDA e.a. (2026), Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, Coalitieakkoord 2026-2030

In maart 2026 heeft het kabinet de Taskforce Versnellen Woningbouw ingesteld om de woningbouw versneld aan te pakken.³³ Aanleiding hiertoe is dat er te weinig en te langzaam wordt gebouwd.³⁴ Sinds het maken van de bestuurlijke afspraken over woningbouw in 2022 zijn in totaal 340.000 woningen in Nederland gerealiseerd. Dat is ongeveer 78 procent van de opgave tot en met 2025. Hierdoor is een achterstand ontstaan die de komende jaren moet worden ingelopen om daadwerkelijk het beoogde aantal woningen in 2030 gerealiseerd te hebben. Het aantal gerealiseerde woningen verschilt per provincie, waarbij de Randstedelijke provincies realisatiepercentages hebben tussen de 65 en 80 procent.³⁵ De provincie Utrecht kent een realisatie van zo'n 75 procent, net onder het landelijk gemiddelde.³⁶

De Taskforce Versnellen Woningbouw heeft tot doel om de woningbouwproductie zo snel mogelijk op het noodzakelijke aantal van 100.000 woningen per jaar te brengen. Ze wil onder andere belemmeringen voor woningbouw wegnemen door regelgeving te schrappen, te versoepelen en te vereenvoudigen en woningbouw te stimuleren door regie te nemen, innovaties op te schalen en de juiste financiële randvoorwaarden te creëren. De coördinerend minister van VRO en andere betrokken bewindspersonen hebben de opdracht gekregen om binnen zes maanden een integraal programma versnellen woningbouw maken.

Ook voor de nieuwe minister van VRO zijn de afspraken uit de Woondeals een belangrijke basis waarop het Rijk met provincies, gemeenten en woningcorporaties de realisatie van voldoende woningen dichterbij wil brengen.³⁷ Daarbij benadrukt de minister in april 2026 dat het versnellen van woningbouw alleen lukt met een gezamenlijke inzet van medeoverheden, woningcorporaties en marktpartijen.³⁸

1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw

In de Grondwet is vastgelegd dat het bevorderen van voldoende woningen een 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.³⁹ Het oplossen van de problematiek op de woningmarkt is een gezamenlijke opgave van het Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Daarbij heeft elke partij een andere rol op basis van ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hieronder lichten we de rol van betrokken partijen bij woningbouw toe. Daarbij maken we onderscheid tussen betrokkenheid bij het opstellen van beleidskaders bij woningbouw en betrokkenheid bij de uitvoering van woningbouwprojecten.

Beleidskaders bij woningbouw

Het Rijk, provincies en gemeenten hebben elk bevoegdheden bij het inrichten van de fysieke leefomgeving op basis van de Omgevingswet. Vanuit deze bevoegdheden maken zij een afweging tussen verschillende belangen, waaronder het belang van

³³ Ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw (2026), Opdrachtbrief Versnelling Woningbouw, 6 maart 2026

³⁴ Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026

³⁵ Ministerie van BZK (2026), Voortgang Woondealafspraken, 15 april 2026

³⁶ Berekening van het realisatiepercentage: totale opgave is 87.558 nieuwe woningen in de periode 2022 t/m 2030, gemiddeld 9.729 per jaar. Op basis daarvan zouden in de periode 2022 t/m 2025 in totaal 38.915 nieuwe woningen gerealiseerd moeten worden, maar er kwamen in totaal 29.057 woningen bij. De realisatie is daarmee zo'n 75 procent ($29.057 / 38.915 \times 100$).

³⁷ Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026

³⁸ Ministerie van BZK (2026), Eerste resultaten taskforce versnelling woningbouw, 20 april 2026

³⁹ Art. 22, lid 2, Grondwet

woningbouw maar bijvoorbeeld ook het beschermen van natuur en de leefomgeving. Woningbouw is daarbij één van de ruimteclaims bij de inrichting van een gebied.

Met hun ruimtelijk beleid kunnen het Rijk, provincies en gemeenten beleidskaders opstellen voor woningbouw. Deze beleidskaders gaan onder meer over waar woningen gebouwd mogen worden. De instrumenten hiervoor zijn onder meer de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Ook is beleid met betrekking tot het oplossen van knelpunten bij woningbouw van belang. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beleid bij het aanleggen van infrastructuur of oplossingen voor netcongestie.

Bij het sturen op het bouwen van woningen via woningbouwbeleid hebben Rijk, provincies en gemeenten ieder hun eigen rol. Deze rolverdeling is toegelicht in kader 3.

Kader 3 Rolverdeling bij beleidskaders woningbouw

Het **Rijk** en specifiek de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is verantwoordelijk voor het landelijke beleid voor de realisatie van de nationale woningbouwopgave. Deze rol is uitgewerkt in de Nationale Woon- en Bouwagenda van 2022 en bijbehorende programmalijnen. Wet- en regelgeving voor woningbouw wordt op rijksniveau vastgesteld, zoals in de Wet versterking regie volkshuisvesting. Ook speelt het Rijk een belangrijke rol op het gebied van ruimtelijk beleid via de Nota Ruimte waarin zij plekken aanwijst waar grootschalige woningbouw gerealiseerd mag worden.

De **provincie** voert de regie over de fysieke leefomgeving en houdt daarbij regio- overstijgende en provinciale belangen in het oog. Dit raakt aan de vraag waar woningen gebouwd mogen worden en waar niet. De provincie legt dit vast in de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening. Daarnaast is de provincie onder de Wet versterking regie volkshuisvesting verplicht tot het opstellen van een volkshuisvestingprogramma waarin de provincie moet toezien dat gemeenten voldoende, passende en betaalbare woningen voor verschillende aandachtsgroepen bouwen.

Gemeenten stellen in de gemeentelijke omgevingsvisie en in het omgevingsplan hun eigen omgevingsbeleid vast waarin ze plannen en randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen zoals woonwijken opnemen.⁴⁰ Daarnaast zijn gemeenten verplicht tot het opstellen van een woonvisie. De woonvisie bevat het woningbouwbeleid van gemeenten voor vijf jaar, zoals beleid ten aanzien van woningbouwdoelen.⁴¹ Met ingang van de Wet versterking regie volkshuisvesting vervalt de grondslag voor het opstellen van een aparte woonvisie. Het beleid voor de volkshuisvesting is met ingang van de wet deel geworden van de omgevingsvisie en zal door gemeenten verder worden uitgewerkt in de verplichte volkshuisvestingsprogramma's.⁴²

⁴⁰ Art. 2.1 & Art. 3.1, Omgevingswet

⁴¹ Art. 42, Woningwet

⁴² IPLO, volkshuisvestingsprogramma, www.iplo.nl, geraadpleegd 29 mei 2026

Uitvoering woningbouw

Naast het opstellen van beleidskaders voor woningbouw zijn Rijk, provincies en met name gemeenten ook betrokken bij de uitvoering van woningbouwprojecten. Hiervoor zijn woningcorporaties en marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en bouwbedrijven, aan zet. Zij zijn samen met gemeenten de belangrijkste partijen bij het daadwerkelijk realiseren van woningbouw. Het Rijk en de provincies staan meer op afstand en zijn indirect betrokken bij de uitvoering van woningbouw. Kader 4 licht de rol van de betrokken partijen bij de realisatie van woningbouw nader toe.

Kader 4 Rolverdeling bij uitvoering woningbouw

Projectontwikkelaars nemen meestal het initiatief voor woningbouwprojecten. Zij kopen grond, stemmen met gemeenten af hoe het te ontwikkelen project eruit moet zien en contracteren marktpartijen die het project ontwerpen en bouwen. Ook maken zij afspraken met gemeenten over het betalen van de kosten die gemeenten moeten maken voor het aanleggen van openbare voorzieningen, zoals infrastructuur en groenvoorzieningen. Projectontwikkelaars zijn betrokken bij het project tot en met de verkoop van de woningen.⁴³

Bouwende partijen worden gecontracteerd door een projectontwikkelaar om de woningen en voorzieningen daadwerkelijk te realiseren. Soms zijn bouwende partijen ook (mede-)ontwikkelaars.

Woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor het bouwen, verhuren en beheren van betaalbare huurwoningen.⁴⁴ Daarmee zijn zij, net als projectontwikkelaars, initiatiefnemers voor woningbouw. In dat kader treden zij soms op als projectontwikkelaar of werken zij samen met commerciële projectontwikkelaars.⁴⁵ Woningcorporaties doen dit binnen de kaders van de woonvisie van gemeenten en dragen zo bij aan de realisatie daarvan.⁴⁶

Gemeenten beoordelen voorstellen van projectontwikkelaars en woningcorporaties. Zij kijken of deze binnen het omgevingsbeleid passen en of er wijzigingen nodig zijn in het omgevingsplan. Het wijzigen van het omgevingsplan is zo een stap in de realisatie van een concreet woningbouwproject. De gemeente geeft daarbij aan hoe de woonwijk eruit moet gaan zien, welke voorzieningen er moeten komen en wat dit mag kosten. Dit stemt zij af met de projectontwikkelaar.

Provincies staan meer op afstand en zijn indirect betrokken bij de uitvoering van woningbouw. Zo gaat de provincie na of een eventuele wijziging van een gemeentelijk omgevingsplan past binnen het provinciale omgevingsbeleid. Ook kunnen provincies woningbouw stimuleren, bijvoorbeeld via subsidies voor extra capaciteit bij gemeenten, het organiseren van overleg of het delen van kennis. Daarnaast is de provincie betrokken bij de uitvoering van woningbouw door het (mede) uitvoeren van rijksbeleid, zoals de flexpoolregeling om te zorgen voor

⁴³ Gebiedsontwikkeling.nu, Drijfveren van woningbouwontwikkelaars: een verkenning van diversiteit in marktpartijen, www.gebiedsontwikkeling.nu, geraadpleegd op 3 maart 2026

⁴⁴ Rijksoverheid, Toezicht op woningcorporaties, www.rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 3 maart 2026

⁴⁵ RVO (2023), Corporaties in de 'oplossingsstand': Welke routes leiden naar succes?

⁴⁶ Art. 42, Woningwet

meer capaciteit bij gemeenten en de publiek-private monitors om de voortgang van woningbouwprojecten te kunnen volgen.

Ook het **Rijk** staat meer op afstand bij de uitvoering van woningbouw. Net als de provincie verstrekt het Rijk middelen aan gemeenten. Dit zijn specifieke uitkeringen (SPUK's) zoals de Woningbouwimpuls en de Realisatiestimulans.⁴⁷

Gemeenten kunnen deze middelen aanvragen voor concrete woningbouwprojecten. Daarnaast kan het Rijk keuzes maken op andere beleidsterreinen die grote impact kunnen hebben op woningbouwprojecten. Bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur (voor de bereikbaarheid van nieuwe woonwijken) en op het gebied van fiscaliteit (om bijvoorbeeld de investeringsmogelijkheden van woningcorporaties te vergroten).

1.7 Rol provincie bij woningbouw

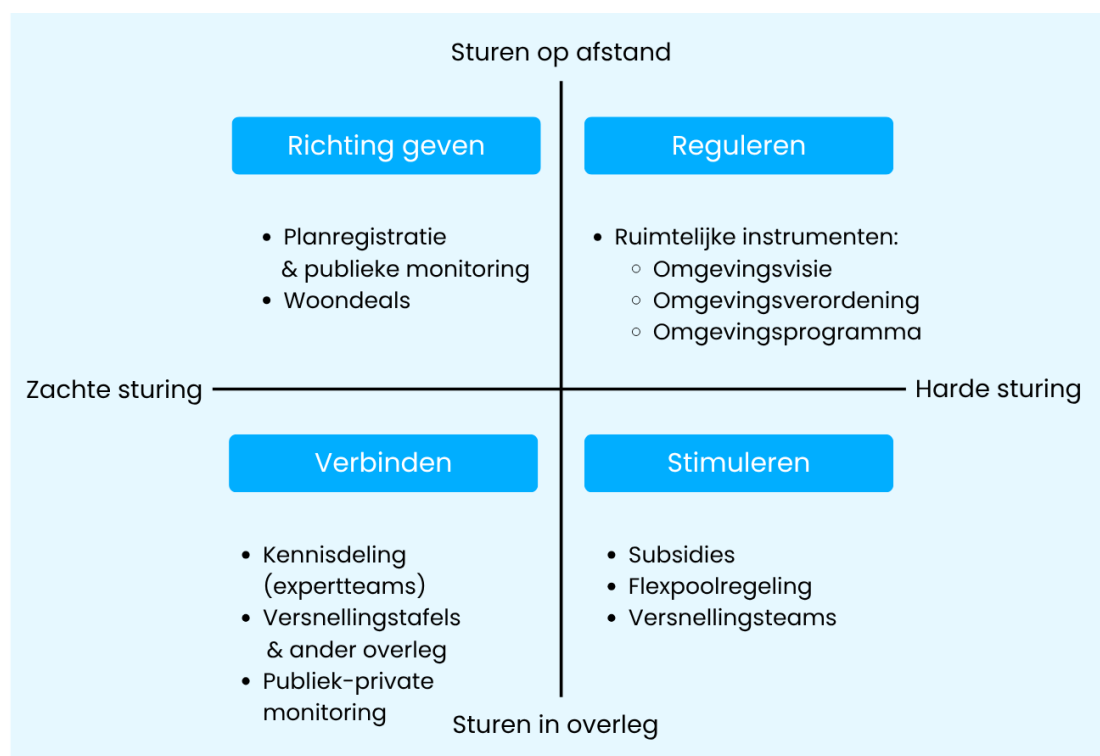
De provincie heeft verschillende rollen bij woningbouw. De betrokkenheid van de provincie bij woningbouw wordt gekenmerkt door haar rol als middenbestuur. Dit betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor bovenlokale of regionale opgaven die de verantwoordelijkheid van individuele gemeenten overstijgen. Daarnaast heeft de provincie in vergelijking met het Rijk meer regionale kennis en staat ze dichterbij gemeenten. Als middenbestuur kan de provincie het rijksbeleid verder vormgeven, uitwerken en uitvoeren en gemeenten ondersteunen en verbinden.

Ten aanzien van de rol van de provincie bij woningbouw kan onderscheid worden gemaakt tussen de wettelijke rol in de ruimtelijke ordening die volgt uit de Omgevingswet en de rol die de provincie kan spelen bij de uitvoering van woningbouw.

Wettelijke rol

De verschillende rollen en instrumenten van de provincie bij woningbouw zijn weergegeven in figuur 3. Ten eerste heeft de provincie een wettelijke rol in de ruimtelijke ordening. In figuur 3 is deze rol rechtsboven weergegeven in het kwadrant 'reguleren'. Met deze rol schept de provincie de beleidskaders voor woningbouw. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke rol bij het huisvesten van statushouders, doordat de provincie toezicht houdt op gemeenten bij het huisvesten van statushouders. Deze rol volgt uit het interbestuurlijk toezicht (IBT). Door de Wet versterking regie volkshuisvesting heeft de provincie ook een toezichthoudende rol gekregen bij de huisvesting van andere doelgroepen, zoals studenten en ouderen. Over de invulling van de provinciale rol op basis van de Wet versterking regie volkshuisvesting vindt nog overleg plaats tussen Rijk en de provincies.

⁴⁷ RVO, Woningbouwimpuls (WBI), www.rvo.nl, geraadpleegd op 16 februari 2026 & RVO, Realisatiestimulans, www.rvo.nl, geraadpleegd 18 februari 2026



Figuur 3 Rollen en instrumenten van de provincie bij woningbouw⁴⁸

Invulling provinciale rol bij uitvoering woningbouw

Naast de wettelijke rol kan de provincie verschillende rollen spelen bij de uitvoering van woningbouw. De provincie kan zelf bepalen welke rollen zij kiest en hoe zij deze vormgeeft. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen 'richting geven', 'verbinden' en 'stimuleren', zoals te zien in de overige drie kwadranten van figuur 3:

- De provincie kan richting geven aan woningbouw door bijvoorbeeld afspraken in de Woondeals te maken en te monitoren hoeveel woningen er gerealiseerd zijn. Dit zijn voorbeelden waarbij de provincie op afstand stuurt, in een minder harde of zachte vorm. De Woondeals en monitoring zijn weliswaar bestuurlijk afgesproken, maar ze zijn niet wettelijk verankerd en niet juridisch afdwingbaar.
- De provincie kan verschillende partijen bij woningbouw verbinden, bijvoorbeeld door kennisdeling, door overleg aan verschillende tafels (waaronder de versnellingstafel) te stimuleren en door een publiek-private dialoog over monitoringsinformatie te faciliteren.
- De provincie kan woningbouw stimuleren door bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies (voor onrendabele toppen of personele capaciteitstekorten bij gemeenten en woningcorporaties) of door een eigen integraal versnellingsteam in te zetten.

De rol van de provincie bij de uitvoering van woningbouw staat in dit onderzoek centraal. We richten ons daarbij op vijf soorten instrumenten die in onderstaand kader zijn weergegeven.

⁴⁸ Dit model is afgeleid van de instrumentenwaaier zoals geïntroduceerd door onderzoekers van de TU Delft. Bron: W.J. Verheul, Gebiedstransformaties vereisen meervoudige en lerende aanpak, www.gebiedsontwikkeling.nu, 1 september 2017

Kader 5 Provinciale instrumenten bij uitvoering van woningbouw

Extra personele capaciteit

De provincie kan de personele capaciteit bij gemeenten (of bij de provincie zelf) vergroten door het oprichten van een flexpool of via een subsidieregeling bijdragen aan de inhuur van capaciteit en expertise bij gemeenten.⁴⁹

Financieren tekorten woningbouwprojecten (onrendabele toppen)

De provincie kan bijdragen aan het financieren van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten via subsidieregelingen. Een onrendabele top is het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van een woningbouwproject.⁵⁰

Monitoring

De provincie kan zorgen voor monitoring van het aantal woningen in woningbouwplannen (plancapaciteit) en het monitoren van het aantal gerealiseerde woningbouwprojecten. Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor het implementeren van publiek-private monitors (PPM) om inzicht te krijgen in de voortgang van woningbouwprojecten en daarbij mogelijke knelpunten te signaleren. Het gebruik van een PPM houdt in dat naast gemeenten ook marktpartijen data aanleveren over de voortgang van woningbouwprojecten waarbij deze partijen betrokken zijn. Dit moet ervoor zorgen dat de monitoring betrouwbaarder wordt en knelpunten sneller worden gesignaleerd en opgelost.⁵¹

Overleg

De realisatie van woningbouwprojecten is een gezamenlijke opgave van Rijk, provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Het is zodoende belangrijk dat deze betrokken organisaties regelmatig met elkaar overleggen om de voortgang van woningbouwprojecten te bespreken en na te gaan hoe knelpunten kunnen worden aangepakt. De provincie kan als middenbestuur het gesprek bevorderen tussen partijen die bij woningbouw betrokken zijn. Dit gesprek vindt onder andere plaats aan regionale versnellingstafels, waar het Rijk, provincie, gemeenten, woningcorporaties, bouwers en ontwikkelaars aan deelnemen.

Kennisdeling en onderzoek

Provincies kunnen kennis delen over woningbouw en evaluaties en onderzoek op actuele thema's (laten) doen, zoals ter voorbereiding op innovatieve bouwvormen, nieuwe wet- en regelgeving of de omgang met beschermde diersoorten bij woningbouw.

Rol provincie relatief klein, maar wel van belang

De rol van de provincie in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt ten opzichte van gemeenten en Rijk. De provincie kan bijdragen aan het mogelijk maken van woningbouw en woningbouw stimuleren, maar ze is niet de overheid waar

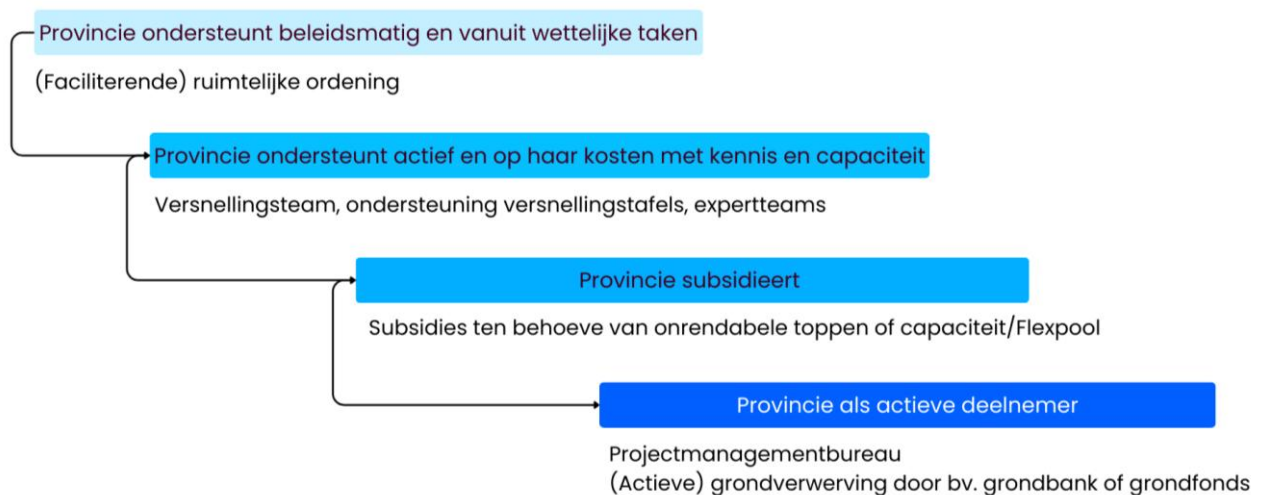
⁴⁹ Ministerie van BZK, Flexpoolregeling: 40 miljoen beschikbaar voor medeoverheden, www.volkshuisvestingnederland.nl 20 juli 2022 & RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 9-10

⁵⁰ Fakton (2014), De rendabele sociale huurwoning, p. 5

⁵¹ Ministerie van BZK (2024), Woontop 2024, p. 11

initiatiefnemers primair mee in overleg treden. Dat zijn gemeenten. Ten opzichte van het Rijk is de rol van de provincie kleiner als het gaat om het opstellen van wet- en regelgeving en de financiële mogelijkheden om woningbouw te realiseren.

Toch is de rol van de provincie bij woningbouw wel van belang. Daarbij kan de mate van betrokkenheid van provincie tot provincie verschillen. De wettelijke taken in het reguleren van de ruimtelijke ordening vormen de basis. De provincie kan kiezen voor een minimale betrokkenheid bij woningbouw en zich vooral richten op deze wettelijke taken. Zoals eerder aangegeven, kan de provincie zelf bepalen welke rollen zij kiest bij de uitvoering van woningbouw. Daarbij kan de provincie keuzes maken in de mate van betrokkenheid en sturing, zoals weergegeven in figuur 4. Zo kan de provincie kiezen voor meer betrokkenheid (lees: meer sturing) bij woningbouw door budget, capaciteit en andere instrumenten beschikbaar te stellen. Een provincie kan bijvoorbeeld gemeenten ondersteunen met experts die zij zelf in dienst heeft, ervoor kiezen om een subsidie aan te bieden voor extra personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties of zelf een projectmanagementbureau opzetten voor personele ondersteuning van gemeenten.



Figuur 4 Rolinvulling provincie bij woningbouw

1.8 Knelpunten bij woningbouw

Bij veel woningbouwprojecten spelen er knelpunten die de uitvoering en realisatie belemmeren. Deze knelpunten worden ook wel woningbouwvoorwaarden, randvoorwaarden of kritische succesfactoren genoemd en komen in elke provincie in meer of mindere mate voor. Het oplossen van de knelpunten is in de verschillende Woondeals als randvoorwaarde opgenomen voor het realiseren van het aantal te bouwen woningen. Kader 6 geeft een (niet-uitputtend) overzicht van de belangrijkste knelpunten weer.⁵²

⁵² Deze lijst met knelpunten is met name gebaseerd op: IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025

Kader 6 Veelvoorkomende knelpunten bij woningbouw

Stikstof

Vaak is een natuurvergunning verplicht om woningbouw te realiseren. Vanwege beperkte stikstofruimte, met name in de buurt van Natura 2000-gebieden, worden er minder natuurvergunningen afgegeven.

Netcongestie

Het stroomnet in Nederland raakt steeds voller. Voor woningbouwprojecten betekent dit dat het niet vanzelfsprekend is dat woningbouwprojecten worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Netcongestie speelt in vrijwel alle provincies. Met name in de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht is sprake van een groot tekort aan netcapaciteit en dreigt een aansluitstop voor nieuwe woningbouwprojecten.

Infrastructuur en mobiliteit

Investerings in infrastructuur en mobiliteit zijn nodig om nieuwe woningen bereikbaar te maken met fiets, openbaar vervoer en auto. Gemeenten en provincies kunnen deze investeringen veelal niet volledig zelf financieren.

Juridische procedures en bezwaren

Bezwaar- en beroepsprocedures vertragen de bouw van woningen. Dit komt door een toename in het aantal procedures en lange doorlooptijden bij de Raad van State.

Onrendabele toppen

Als de marktwarde van de nieuwe woningen minder is dan de kosten van het woningbouwproject dan is er sprake van een financieel tekort (onrendabele top). Dit speelt met name bij het realiseren van betaalbare woningen (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop), waarbij de opbrengsten over het algemeen lager zijn dan bij woningen in het duurdere segment. Een financieel tekort kan ook veroorzaakt worden door bijvoorbeeld hoge grondprijzen, kosten voor bedrijfsverplaatsingen of voor het aanleggen van infrastructuur.

Investeringscapaciteit woningcorporaties

Veel woningcorporaties hebben onvoldoende financiële middelen om nieuwe woningen te realiseren en te verduurzamen. Hierdoor lukt het woningcorporaties niet om hun aandeel in sociale huur- en middenhuurwoningen te realiseren.

Beperkte personele capaciteit bij gemeenten

Veel gemeenten hebben te weinig personele capaciteit om woningbouwplannen tot ontwikkeling en uitvoering te brengen. Het gaat daarbij om zowel een tekort aan personele capaciteit als deskundigheid. Dit knelpunt speelt met name bij kleinere gemeenten.

Omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten

Een omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten is nodig als woningbouw schadelijk is voor beschermde planten- en diersoorten. Deze vergunning wordt veelal door omgevingsdiensten behandeld. De doorlooptijd van een vergunningsaanvraag kan lang duren.

Water

Water kan op verschillende manieren een knelpunt zijn voor woningbouw. Zo hebben drinkwaterbedrijven momenteel onvoldoende ruimte en middelen om alle geplande nieuwe woningen tot en met 2030 aan te sluiten op een drinkwatervoorziening.⁵³ Daarnaast kan ruimte voor waterberging en -veiligheid op gespannen voet staan met het creëren van voldoende ruimte voor woningbouw.

Het IPO stelt eind 2025 dat stikstof, netcongestie, onrendabele toppen, de investeringscapaciteit van woningcorporaties en ambtelijke capaciteit de vijf belangrijkste knelpunten voor woningbouw zijn en dat door deze knelpunten de realisatie van minimaal zo'n half miljoen woningen vertraging oploopt of in het geding komt. Het IPO wijst erop dat de oplossing van veel knelpunten afhankelijk is van het Rijk, omdat de benodigde financiering voor maatregelen de verantwoordelijkheid en draagkracht van provincies en gemeenten te boven gaat.⁵⁴ Om een beeld te krijgen van de kosten die met woningbouw gemoeid zijn, verwijst de Rekenkamer naar een rapport uit 2024 waarin een financiële analyse is gemaakt van de kosten van woningbouw. In het rapport wordt geschat dat de publieke financiële opgave voor woningbouw in Nederland de komende tien jaar zo'n 16,4 miljard euro (inclusief btw) bedraagt, wat neerkomt op gemiddeld zo'n 1,64 miljard euro per jaar.⁵⁵ De minister van VRO heeft aangegeven de knelpunten aan te pakken in samenwerking met andere ministeries, provincies, gemeenten en betrokken partijen om ervoor te zorgen dat de knelpunten geen belemmering vormen voor de woningbouw.⁵⁶

In kader 7 worden begrippen rondom de financiering van woningbouw toegelicht.

Kader 7 Financiële tekorten woningbouw

Woningbouw kost geld

Het realiseren van nieuwe woningen kost geld. Een gemeente moet op locaties waar woningbouw wordt gerealiseerd bijvoorbeeld nieuwe riolering aanleggen, toegangswegen uitbreiden en/of groenvoorzieningen plaatsen.

Projectontwikkelaars moeten grond verwerven, architecten en bouwbedrijven inhuren en bouw materiaal aanschaffen. Idealiter levert het exploiteren van de woningen voor de projectontwikkelaar voldoende opbrengsten op, zodat de gemeente haar kosten volledig kan verhalen op de projectontwikkelaar.

Inzicht in kosten en opbrengsten

Om inzicht te krijgen in de kosten en baten van een woningbouwproject, stelt de projectontwikkelaar een businesscase op met de kosten en baten van het te realiseren woningbouwproject. Gemeenten stellen op hun beurt een overzicht

⁵³ Drinkwaterplatform, Drinkwater bij 900.000 nieuwe woningen: in gevaar zonder directe maatregelen, www.drinkwaterplatform.nl, geraadpleegd 24 februari 2026

⁵⁴ IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025

⁵⁵ Rebel (2024), Publieke financiële opgave woningbouw in Nederland, p. 6 en p. 31

⁵⁶ Ministerie van VRO (2025), Kritische succesfactoren, www.volkshuisvestingnederland.nl, geraadpleegd op 5 oktober 2025

van de verwachte kosten op die zij moeten maken. Dit wordt het kostenverhaal van de gemeente genoemd. Deze kosten moet de gemeente (zoveel mogelijk) verhalen op de projectontwikkelaar. Hierbij geldt wel dat het totaal te verhalen kosten niet groter mag zijn dan het totaal aan baten (macro-aftopping) en dat voor bepaalde kostensoorten de verhaalmogelijkheden gelimiteerd zijn.⁵⁷ De bouwwerkzaamheden mogen pas starten nadat het kostenverhaal is betaald.⁵⁸ Het is gebruikelijk om de afspraken over het woningbouwproject, waaronder de businesscase en het kostenverhaal, vast te leggen in een overeenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Dit wordt een anterieure overeenkomst genoemd.

Publiek en privaat financieel tekort

Als de businesscase niet rondkomt of als niet alle kosten van de gemeente naar verwachting verhaald kunnen worden, dan is er sprake van een financieel tekort. (ook wel een onrendabele top genoemd). Als dit tekort voor rekening van de marktpartij komt, dan is sprake van een privaat tekort. Dit is bijvoorbeeld het geval als de (markt)waarde van de gebouwde woningen lager is dan de kosten om ze te bouwen, bijvoorbeeld omdat de huren niet (volledig) marktconform mogen zijn of omdat de bouwkosten door inflatie zijn toegenomen. Als het tekort voor rekening van de gemeente komt, dan is sprake van een publiek tekort. Bijvoorbeeld als de gemeente extra betaalbare woningen wil realiseren waardoor er verminderde opbrengsten uit het woningbouwproject zijn.⁵⁹

⁵⁷ Platform31 (2021), Stedelijk investeren en onrendabele toppen, p. 18

⁵⁸ IPLO, www.iplo.nl, geraadpleegd 23 januari 2026

⁵⁹ Ministerie van VRO (2025), WBI-7 praktische informatie bij aanvraag

2. Conclusies

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Utrecht is zo'n 75 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het iets onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Utrecht lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde 87.558 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

De provinciale rol in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, maar wel van belang. Ten eerste heeft de provincie een wettelijk verankerde ruimtelijke rol waarbij ze verschillende belangen, waaronder woningbouw, moet afwegen en moet besluiten waar wel en niet gebouwd mag worden. In de provincie Utrecht zijn er momenteel voldoende bouwlocaties en woningbouwplannen om het gewenste aantal woningen in 2030 te realiseren. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om het beoogde aantal woningen te kunnen realiseren. Ten tweede kan de provincie zelf bepalen of en hoe ze de uitvoering van woningbouw wil stimuleren, zodat woningen sneller gerealiseerd worden. Deze rol is de laatste jaren belangrijker geworden, onder andere via afspraken in de Woondeals en de focus op de uitvoering van woningbouwprojecten. De Rekenkamer heeft deze stimulerende rol onderzocht.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Utrecht haar stimulerende rol bij woningbouw actief invult. De provincie zet een combinatie van instrumenten in waarmee zij verantwoordelijkheid neemt in het aanpakken van het woningtekort. Zo draagt de provincie door middel van subsidies bij aan het oplossen van de knelpunten 'tekort aan personele capaciteit bij gemeenten' en 'onrendabele toppen bij woningbouwprojecten'. Ook neemt de provincie een belangrijke rol bij de monitoring van de voortgang van woningbouwplannen en -realisatie. Verder zoekt de provincie actief de samenwerking op met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen en neemt zij deel aan verschillende overleggen, waaronder de versnellingstafels. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige voor verantwoordelijk is onder de aandacht bij andere verantwoordelijke partijen en specifiek bij het Rijk.

De Rekenkamer is overwegend positief over de inzet van de provincie, maar ziet een aantal punten die de provincie kan verbeteren. Zo is woningbouw een langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van extra personele capaciteit bij gemeenten en van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten zijn voorbeelden van tijdelijke maatregelen voor structurele knelpunten. Ook is het integraal werken binnen de provinciale organisatie een aandachtspunt en kunnen de provinciale monitors om woningbouw te volgen nog worden verbeterd.

Het kabinet heeft in maart 2026 een ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw ingesteld om prioriteit te geven aan de versnelling van woningbouw. In de taskforce zitten bewindspersonen die eerstverantwoordelijk zijn voor het oplossen van bovengenoemde knelpunten, onder regie van de coördinerend minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De taskforce wil in september 2026 een aanpak presenteren voor het versnellen van de woningbouw en vervolgens – als dat nodig is – de Woondeals actualiseren. Dit biedt de provincie Utrecht en andere provincies mogelijkheden om in de komende maanden met het kabinet en andere partijen nadere afspraken te maken over een gezamenlijke, slagvaardige beleidsinzet op de woningbouwopgave en over toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen die daarvoor nodig zijn.

2.1 Doel en aanpak provincie

Conclusie 1

De provincie Utrecht heeft vanaf 2019 de ambitie dat jaarlijks 10.000 nieuwe woningen in de provincie gerealiseerd worden. De provincie heeft zich daarnaast gecommitteerd aan de Woondeals en wil bijdragen aan het doel om 87.558 woningen in de provincie te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar.

Het lukt naar verwachting niet om deze doelen te halen. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er 29.057 woningen bij. Dit zijn gemiddeld zo'n 7.260 woningen per jaar. Om de doelen te halen moeten er in de periode 2026 tot en met 2030 nog 58.501 woningen gebouwd worden. Dit zijn gemiddeld zo'n 11.700 woningen per jaar. De provincie houdt vast aan deze doelstelling om de ambitie in stand te houden om de woningbouwopgave op te lossen. Ook wordt het beoogde percentage betaalbare woningen naar alle waarschijnlijkheid niet behaald. Aandachtspunt is dat de provincie dit niet bijhoudt. Ze is hierbij afhankelijk van het CBS dat deze gegevens niet bijhoudt.

Dat de doelen niet worden behaald heeft onder andere te maken met knelpunten zoals netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij gemeenten.

De provincie benadrukt dat knelpunten gezamenlijk met andere overheden moeten worden opgelost. De provincie neemt een actieve rol bij het helpen oplossen van de knelpunten 'beperkte personele capaciteit bij gemeenten' en 'onrendabele toppen bij woningbouwprojecten'.

De provincie heeft haar rol en inzet bij het stimuleren van woningbouw duidelijk geformuleerd. Zij wil bijdragen aan het realiseren van woningen via een aanpak die bestaat uit een versnellingsteam, beleidsprogramma en programmabudget gericht op het stimuleren van woningbouw en een subsidieregeling waarmee het budget wordt ingezet.

De Rekenkamer constateert dat samenwerken en afstemmen binnen de provinciale organisatie een aandachtspunt is. Gemeenten, woningcorporaties en bouwende partijen ervaren nog niet dat het Programma Versnelling Woningbouw goed is afgestemd op andere provinciale beleidsafdelingen. Dit kan de voortgang van woningbouwprojecten vertragen. De provincie onderneemt stappen om dit aandachtspunt aan te pakken, onder andere door het maken van afspraken tussen het team versnelling woningbouw en de afdeling die over flora en fauna gaat.

Toelichting

Beoogde doelen bij stimulering woningbouw

De provincie Utrecht stelt dat er grote uitdagingen zijn op het gebied van klimaat, wonen, natuur en mobiliteit die zij in samenhang en samen met andere overheden wil aanpakken. Specifiek voor wonen geeft de provincie aan dat zij met gemeenten werkt aan duurzame, betaalbare en passende woningen voor al haar inwoners en dat zij wil bijdragen aan de doelen in de Woondeals.

Om de ambities op het gebied van wonen te behalen, ziet de provincie drie rollen voor zichzelf weggelegd: een ruimtelijke randvoorwaardelijke rol, een stimuleringsrol en een regierol. Bij de stimuleringsrol heeft de provincie zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen geformuleerd:

- De provincie heeft sinds 2019 de ambitie om in de provincie Utrecht bij te dragen aan het realiseren van 10.000 nieuwe woningen per jaar en in de periode 2022 tot en met 2030 in totaal 87.558 nieuwe woningen (kwantitatief).
- De provincie heeft de ambitie dat vanaf 2025 twee derde van de nieuwe woningen betaalbaar is en dat 30 procent van de nieuwe woningen sociale huur is (kwalitatief).

Met deze doelen sluit de provincie aan bij de bestuurlijke afspraken die de provincie met het Rijk en de regio in drie Utrechtse Woondeals heeft gemaakt.

Beoogde doelen afgelopen jaren niet behaald

De beoogde aantallen gerealiseerde woningen zijn de afgelopen jaren niet behaald. Het doel van 10.000 woningen per jaar was al een doel uit het coalitieakkoord 2019–2023 en is de vorige collegeperiode niet behaald. Dit doel zal naar verwachting ook niet worden behaald in de huidige collegeperiode, want in de periode 2022–2025 zijn gemiddeld 7.264 nieuwe woningen per jaar gerealiseerd. Om in 2030 tot de beoogde 87.558 nieuwe woningen te komen, zouden er vanaf 2026 11.700 woningen per jaar

moeten worden gebouwd. Hoewel dit niet realistisch is, blijft de provincie vasthouden aan de doelstelling van 87.558 nieuwe woningen in 2030 om de ambitie in stand te houden om de woningbouwopgave op te lossen.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat het onbekend is of de kwalitatieve doelstelling, het percentage betaalbare woningen, in de provincie wordt behaald. De provincie houdt het aantal gerealiseerde betaalbare woningen zelf niet bij. Ze is hierin afhankelijk van het CBS dat deze gegevens niet bijhoudt. In een evaluatie van begin 2025 is aannemelijk gemaakt dat dit doel tot nu toe niet is behaald en vanaf 2025 voorlopig ook niet zal worden behaald.

Knelpunten bij de realisatie van woningbouw

In de provincie Utrecht spelen, net als in de andere provincies, diverse knelpunten bij de realisatie van woningbouw. In oktober 2025 heeft de provincie in IPO-verband onderzoek gedaan naar de vijf belangrijkste knelpunten voor woningbouw in de provincie. Dit zijn netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten, beperkte ambtelijke capaciteit en mobiliteit. Daarbij heeft de provincie in beeld gebracht wat de gevolgen zijn voor de woningbouw door een koppeling te leggen tussen de knelpunten en het aantal te bouwen woningen dat door de knelpunten vertraging dreigt op te lopen als deze niet worden opgelost.

De provincie neemt een actieve rol bij het helpen oplossen van knelpunten, zoals beperkte personele capaciteit bij gemeenten en onrendabele toppen bij woningbouwprojecten. Met concrete instrumenten en acties wil ze hieraan bijdragen. Wel benadrukt de provincie dat de knelpunten gezamenlijk met andere overheden moeten worden opgelost.

Aanpak provincie: programma, subsidie en team

De provincie heeft sinds 2021 een integrale aanpak om woningbouw te stimuleren en knelpunten op te lossen. De provincie wil hiermee de woningbouwopgave verbinden met haar ambities op het gebied van energie, klimaat, circulair, mobiliteit, economie/werken, groen, voorzieningen en een gezonde leefomgeving. De provinciale aanpak bestaat uit een programma, een subsidieregeling en een team.

Programma Versnelling Woningbouw

Het Programma Versnelling Woningbouw beschrijft de aanpak van de provincie met betrekking tot stimulering van woningbouw. Een eerste versie betrof de periode 2021 tot en met 2024. Het huidige programma loopt van 2025 tot en met 2028. Het Programma Versnelling Woningbouw is een uitvoeringsprogramma waarin de provincie haar rol bij het stimuleren van woningbouw concreet maakt. Om woningbouw te stimuleren zet de provincie verschillende soorten instrumenten in:

1. de inzet van expertise en meedenkkracht,
2. het beschikbaar stellen van financiële middelen,
3. het voeren van overleg en bevorderen van samenwerking,
4. kennisdeling en monitoring, en
5. het signaleren en agenderen van thema's of vraagstukken.

Subsidieregeling

De provincie heeft voor de uitvoering van het huidige Programma Versnelling Woningbouw 2025-2028 in totaal 38 miljoen euro beschikbaar gesteld (9,5 miljoen euro per jaar). Bij de start van het voorgaande programma 2021-2024 had de provincie

20 miljoen euro (5 miljoen euro per jaar) beschikbaar gesteld. Gedurende de uitvoering van het vorige programma is het budget meerdere keren verhoogd. Een deel van het beschikbare budget is afkomstig via specifieke uitkeringen van het Rijk.

Het verstrekken van de middelen uit het budget van het programma doet de provincie op basis van de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw. Deze subsidieregeling kent een breed doel: alle activiteiten die de woningbouwproductie bevorderen en stagnatie van de woningbouwproductie helpen voorkomen, kunnen in aanmerking komen voor subsidie. Daarbij gaat de provincie uit van maatwerk en flexibiliteit. De provincie bepaalt op basis van dialoog met de aanvrager of en hoe subsidieverlening tot stand komt. Dit brede doel kan leiden tot ondoelmatigheden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat voor het opstellen en implementeren van een Soortenmanagementplan (SMP) subsidie bij de provincie kan worden aangevraagd vanuit drie regelingen: de Uitvoeringsverordening subsidie Biodiversiteit, de Subsidieregeling Implementatie Soortenmanagementplan en de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw. Het subsidiëren van een SMP vanuit drie subsidieregelingen is niet efficiënt, want er moet afstemming tussen drie beleidsteams plaatsvinden, aanvragers kunnen gaan shoppen omdat de subsidievoorwaarden per regeling verschillen en het kan leiden tot onnodige of niet-beoogde cumulatie en/of samenloop van subsidies.

Team versnelling woningbouw

Het Programma Versnelling Woningbouw wordt uitgevoerd door een provinciaal team Versnelling Woningbouw. Dit programmateam is in 2021 opgericht tegelijk met de start van het programma. Eind 2025 bestond het team uit zo'n 9 fte, waaronder regiocoördinatoren en adviseurs.

Integrale aanpak provincie aandachtspunt

De Rekenkamer constateert dat een aandachtspunt bij de integrale aanpak van de provincie is dat gemeenten, woningcorporaties en bouwende partijen nog niet ervaren dat het Programma Versnelling Woningbouw goed is afgestemd op andere provinciale beleidsafdelingen voor bijvoorbeeld mobiliteit en natuur. Dit kan de voortgang van woningbouwprojecten vertragen, zo blijkt uit de enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet. Respondenten ervaren dat verschillende beleidsafdelingen binnen de provincie niet altijd goed op elkaar zijn aangehaakt bij woningbouwprojecten. Dit is eerder ook geconstateerd door de provincie, waardoor de provincie in het nieuwe programma van 2025 heeft opgenomen dat het Programmateam Versnelling Woningbouw en de gedeputeerde Wonen het voortouw nemen om discussies tussen verschillende provinciale beleidsafdelingen zo snel mogelijk op te lossen. De provincie heeft de indruk dat dit probleem zich vaak voordoet bij woningbouw in relatie tot natuurwetgeving, waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Daarom is het team Versnelling Woningbouw samen met de beleidsafdeling voor flora en fauna een initiatief gestart, waarbij risico's vroegtijdig in beeld worden gebracht, zodat betrokkenen snel geïnformeerd kunnen worden en er actief gewerkt kan worden aan compensatiemaatregelen voor beschermde soorten.

2.2 Subsidie extra personele capaciteit en onrendabele toppen

Conclusie 2

De Rekenkamer constateert dat de provincie een actieve rol neemt bij het oplossen van de knelpunten 'beperkte personele capaciteit bij gemeenten' en 'onrendabele toppen bij woningbouwprojecten'. Voor beide knelpunten verstrekt de provincie subsidie, waarmee ze vertraging bij woningbouwprojecten wil beperken of voorkomen. Zo draagt de provincie direct bij aan het stimuleren van woningbouw. Hoewel het mogelijk is om de subsidies te koppelen aan het aantal woningbouwprojecten en het aantal (betaalbare) woningen dat daarmee gemoeid is, geeft dit nog geen inzicht in de effectiviteit van de subsidie. De inzet van de subsidie leidt namelijk niet automatisch tot het beoogde aantal woningen, maar is afhankelijk van verschillende partijen en ontwikkelingen.

Om te zorgen voor extra personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties heeft de provincie in de periode 2022 tot en met medio 2025 voor in totaal ruim 13 miljoen euro aan subsidie verstrekt bij 23 Utrechtse gemeenten en één woningcorporatie. De subsidie voor extra capaciteit zorgt ervoor dat de benodigde expertise kan worden ingehuurd, waarmee de subsidie bijdraagt aan snellere totstandkoming van beleid en vergunningverlening.

De middelen voor extra capaciteit komen deels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. Het is nog onbekend of het Rijk deze regeling voortzet. Wel stelt het Rijk, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, in 2026 een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in, dat moet zorgen voor capaciteitsversterking bij provincies en gemeenten voor woningbouw. De provincie ziet de subsidie voor extra capaciteit als een tijdelijke oplossing voor een structureel probleem. De Rekenkamer onderschrijft dit. Eind 2025 is de provincie bezig met het opzetten van een adviespool van externe experts en projectleiders die gemeenten kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten.

Voor het verminderen van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen) heeft de provincie in de periode 2022 tot en met augustus 2025 in totaal ruim 14,4 miljoen euro aan subsidie verstrekt aan acht gemeenten. Hiermee heeft de provincie bijgedragen aan woningbouwplannen die betrekking hebben op bijna 10.000 woningen. Dat is gemiddeld bijna 1.450 euro per woning. De subsidie heeft eraan bijgedragen dat woningbouwprojecten zijn doorgegaan, het project geen of minder vertraging heeft opgelopen of dat het project het beoogde aantal betaalbare woningen heeft opgeleverd.

De provincie verstrekt de subsidies voor extra personele capaciteit bij gemeenten en onrendabele toppen vanuit de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw. De Rekenkamer constateert dat dit een brede regeling is. De provincie heeft geen aparte subsidieregelingen voor het subsidiëren van extra capaciteit en onrendabele toppen opgesteld, waarin specifieke voorwaarden en het beschikbaar budget zijn uitgewerkt, omdat zij flexibel wil zijn en maatwerk per woningbouwproject wil kunnen toepassen. Dit heeft echter als gevolg dat de

voorwaarden voor aanvragers van de subsidie voor onrendabele toppen onduidelijk zijn. Met name aan welke voorwaarden de businesscase moet voldoen. De provincie onderkent dit aandachtspunt en heeft hiervoor recentelijk een tool ontwikkeld. Ook hebben aanvragers van zowel de subsidie voor extra personele capaciteit als onrendabele toppen behoefte aan meer begeleiding van de provincie bij het aanvragen.

Toelichting

Subsidie voor extra personele capaciteit

De provincie wil bijdragen aan het oplossen van het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties. Hiervoor verstrekt de provincie subsidie waarmee gemeenten en woningcorporaties extra capaciteit en expertise kunnen inhuren. Het doel is om vertragingen bij het opstellen van plannen en besluitvorming zo veel mogelijk te voorkomen. De provincie heeft voor het verstrekken van deze subsidie geen aparte subsidieregeling opgesteld, waarin subsidievoorwaarden en het beschikbare budget zijn uitgewerkt. De provincie wil namelijk flexibel zijn en maatwerk kunnen toepassen per woningbouwproject. De subsidie werd tot en met 2025 verstrekt op basis van de Uitvoeringsverordening Versnelling Woningbouw en vanaf 2026 op basis van de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw. Ook andere activiteiten die woningbouw bevorderen en stagnatie van woningbouw helpen voorkomen komen op basis van deze regeling in aanmerking voor subsidie (zie conclusie 1).

De provincie heeft een beperkt aantal voorwaarden opgesteld om in aanmerking te komen voor de subsidie voor extra capaciteit en expertise. Deze voorwaarden hebben betrekking op de duur van de inzet van de extra capaciteit en expertise, de hoogte van de subsidie en de doelgroepen die subsidie kunnen aanvragen. De provincie subsidieert maximaal twee derde van de daadwerkelijke kosten. De subsidieaanvraag komt tot stand in een gesprek tussen de provincie en de mogelijke aanvrager. Om de kwaliteit van subsidieaanvragen te bevorderen, biedt de provincie begeleiding van begin tot het eind van een aanvraag.

De middelen van de provinciale subsidie komen deels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. De provincie Utrecht heeft in periode 2020-2024 in totaal 10 miljoen euro van het Rijk ontvangen voor financiering van capaciteitsondersteuning in de eigen organisatie of bij gemeenten, waterschappen of regionaal samenwerkingsverband. Het is op het moment van schrijven (juni 2026) nog onbekend of het Rijk de flexpoolregeling voortzet. Wel stelt het Rijk in 2026, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in. Dit betreft een gezamenlijk programma met het IPO en de VNG, waarvoor het Rijk 156 miljoen euro reserveert. Het programma moet ervoor zorgen dat door de inzet van provinciale en landelijke capaciteitspools gemeenten en provincies toegang krijgen tot de benodigde capaciteit voor planvorming en vergunningverlening bij woningbouw.

De provincie ziet de subsidie voor extra personele capaciteit bij gemeenten als een tijdelijke oplossing voor een structureel vraagstuk. Eind 2025 is de provincie gestart met het opzetten van een adviespool van externe experts en projectleiders die gemeenten

kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten. Het is de intentie van de provincie dat deze adviespool geheel door de provincie Utrecht wordt bekostigd.

Subsidie voor financieren tekorten woningbouwprojecten

De provincie stelt via de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw ook middelen beschikbaar voor het tegengaan van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen). Hiermee wil de provincie bijdragen aan het oplossen van het knelpunt van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten. Net als bij de subsidie voor extra capaciteit heeft de provincie geen specifieke subsidieregeling voor het financieren van onrendabele toppen opgesteld, om flexibel te kunnen zijn en maatwerk per woningbouwproject toe te kunnen passen.

De provincie Utrecht heeft in de Subsidieregeling Versnelling Woningbouw enkel opgenomen dat alleen gemeenten en woningcorporaties subsidie kunnen aanvragen voor een financieel tekort bij een woningbouwproject. Daarnaast hanteert de provincie een aantal interne richtlijnen om voor een bijdrage voor een financieel tekort in aanmerking te komen. Deze richtlijnen heeft de provincie niet openbaar gemaakt. Zo hanteert de provincie de interne richtlijn dat ze een tekort van maximaal 5.000 euro per woning subsidieert. Verder mag de subsidie van de provincie gecombineerd worden met een subsidie van het Rijk, zoals de Woningbouwimpuls.

De subsidieaanvraag voor een bijdrage aan een onrendabele top komt, net als bij de subsidie voor extra capaciteit, tot stand in overleg tussen de provincie en de aanvrager. De provincie stelt dat ze zorgt voor begeleiding van het begin tot het eind van een aanvraag. Bij de beoordeling van een subsidieaanvraag gaat de provincie na of echt sprake is van een publiek tekort en hoe groot het tekort is.

Beperkt inzicht in doeltreffendheid subsidies

Voor extra personele capaciteit heeft de provincie in de periode 2022 tot en met medio 2025 in totaal ruim 13 miljoen euro aan subsidie verstrekt aan 23 Utrechtse gemeenten en één woningcorporatie. De subsidie zorgt ervoor dat de benodigde expertise kan worden ingehuurd, waarmee de subsidie bijdraagt aan snellere totstandkoming van beleid en vergunningverlening, zo blijkt uit een enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet. De subsidie wordt vooral gebruikt voor het inhuren van projectleiding voor woningbouwprojecten en voor het opstellen van stedenbouwkundige plannen. De personele capaciteit die met de subsidie is ingehuurd was betrokken bij de realisatie van woningbouwprojecten van in totaal bijna 128.000 woningen.

Voor een bijdrage aan publieke tekorten heeft de provincie in de periode 2022 tot en met augustus 2025 in totaal ruim 14 miljoen euro aan subsidie verstrekt aan acht gemeenten. Met de ruim 14 miljoen euro heeft de provincie bijgedragen aan woningbouwplannen die betrekking hebben op bijna 10.000 woningen. Dat is gemiddeld 1.450 euro per woning, variërend van 734 tot 2.454 euro per woning. Daarmee wordt ruimschoots voldaan aan de provinciale voorwaarde dat het tekort niet hoger dan 5.000 euro per woning mag zijn. De woningbouwprojecten waarvoor subsidie is aangevraagd, hebben met name betrekking op betaalbare woningen (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop), zo blijkt uit een enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet.

Met subsidies voor extra personele capaciteit en onrendabele toppen heeft de provincie bijgedragen aan woningbouwprojecten. Het is echter niet goed vast te

stellen in hoeverre de verstrekte subsidies daadwerkelijk hebben geleid tot het realiseren van woningen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de woningbouwplannen uiteindelijk niet gerealiseerd worden of dat de plannen in een andere vorm worden gerealiseerd met meer of minder (betaalbare) woningen. Daarnaast is het mogelijk dat er meerdere subsidies door verschillende overheden voor hetzelfde woningbouwproject zijn verstrekt. Ook is het mogelijk dat de subsidie niet per se nodig was om het woningbouwproject te realiseren.

Subsidievoorwaarden en begeleiding provincie aandachtspunt

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat een aantal respondenten de voorwaarden van de subsidieregeling, met name van de subsidie voor een onrendabele top, niet duidelijk vindt. Deze respondenten vinden het onduidelijk aan welke voorwaarden de businesscase moet voldoen en missen een format om een berekening van de businesscase in aan te leveren. Dit sluit aan bij de uitkomsten van een evaluatie van begin 2025, waarin gebruikers aangeven dat heldere schriftelijke communicatie over subsidiemogelijkheden ontbreekt. De provincie onderkent dit aandachtspunt en heeft recentelijk een rekentool laten opstellen door een extern bureau, waarmee het voor subsidieaanvragers makkelijker wordt om gegevens aan te leveren. Daarnaast blijkt uit de enquête van de Rekenkamer dat respondenten vinden dat de provincie meer ondersteuning kan bieden bij de subsidieaanvraag voor zowel extra personele capaciteit en expertise als onrendabele toppen.

2.3 Monitoring en overleg

Conclusie 3

De provincie Utrecht hanteert drie soorten monitors om inzicht te verkrijgen in het aantal woningbouwplannen in de provincie en het aantal gerealiseerde woningen. Dit zijn de Planregistratie Wonen, de Monitor Wonen en het dashboard Vertraging en Versnelling dat de provincie ziet als publiek-private monitor. Via de planregistratie krijgt de provincie inzicht in het aantal *geplande* woningen per gemeente in de provincie, via de Monitor Wonen krijgt de provincie inzicht in het aantal *gerealiseerde* woningen in de provincie en via het dashboard Vertraging en Versnelling krijgt de provincie inzicht in de voortgang van woningbouwprojecten per woondealregio in de provincie.

Twee belangrijke soorten overleggen waar de provincie aan deelneemt zijn het Woondealoverleg met het Rijk en gemeenten om de voortgang van de Woondeals te bespreken en het overleg aan de Versnellingstafels met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen om de voortgang van de woningbouwprojecten in de provincie te bespreken. Voor het Woondealoverleg zijn de uitkomsten van de Planregistratie Wonen en de Monitor Wonen van belang. Aan twee van de drie Versnellingstafels wordt zicht gehouden op de voortgang van concrete woningbouwprojecten aan de hand van het dashboard Vertraging en Versnelling en aan één versnellingstafel aan de hand van een publiek-private monitor.

De Rekenkamer constateert meerdere aandachtspunten bij de drie monitors die de provincie heeft opgezet en gebruikt. Bij de planregistratie kunnen de betrouwbaarheid van de gegevens en de haalbaarheid van de woningbouwplannen die gemeenten in de planregistratie invoeren verbeterd worden. De Monitor Wonen geeft geen inzicht in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Bij het dashboard Vertraging en Versnelling voegen marktpartijen geen private informatie toe, waardoor er feitelijk geen sprake is van een publiek-private monitor.

De Rekenkamer constateert ook enkele aandachtspunten bij het overleg aan de versnellingstafels, waar de provincie aan deelneemt en de voorzitter van heeft aangesteld. Deelnemers geven aan dat dit overleg zich nog in een opstartfase bevindt en dat het overleg aan de versnellingstafels zich nog moet bewijzen. Zo vinden deelnemers dat er meer concrete casussen en knelpunten besproken kunnen worden en dat deelnemers elkaar nog meer moeten gaan vertrouwen. De ervaring van deelnemers is dat marktpartijen terughoudend zijn met het delen van informatie over concrete woningbouwprojecten.

Toelichting

Overleggen en monitors zijn nodig om te kunnen sturen op het behalen van de doelen. Als uit een monitor blijkt dat een doel niet wordt bereikt of dat een woningbouwproject niet conform planning verloopt, dan zal via overleg besloten moeten worden hoe het doel alsnog bereikt kan worden of wat nodig is om het woningbouwproject vlot te trekken. Instrumenten als overleg en monitoren dragen op deze manier indirect bij aan het oplossen van knelpunten en kunnen indirect voor minder vertraging bij het realiseren van woningbouw zorgen.

Woondealoverleg

In de Woondeals is een overlegstructuur afgesproken voor het bewaken van de voortgang van de Woondeals. In de provincie Utrecht gaat het om woondeal-overleggen in de regio U10, de regio Amersfoort en de regio Foodvalley. Eén keer per jaar is er een bestuurlijk overleg tussen de minister van VRO, de gedeputeerde Wonen en enkele wethouders van Utrechtse gemeenten. Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg met de minister vindt er overleg plaats tussen de gedeputeerde Wonen, wethouders van Utrechtse gemeenten en bestuurders van woningcorporaties. Op ambtelijk niveau worden de bestuurlijke overleggen voorbereid en uitgewerkt.

In de afgelopen drie jaar gingen de bestuurlijke overleggen met de minister vooral over de voortgang van de Woondeals, de monitoring van de woningbouwprojecten en de knelpunten die bij woningbouw spelen, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie en het gebrek aan personele capaciteit bij gemeenten. De provincie geeft aan dat het ministerie van VRO werkt aan oplossingen voor deze knelpunten, maar dat het daarbij vaak afhankelijk is van andere departementen. Zo stelt de provincie dat op de thema's stikstof en netcongestie nog geen of onvoldoende oplossingen zijn gekomen en deels voor het thema mobiliteit. De nieuwe interdepartementale Taskforce Versnelling Woningbouw moet daar volgens de provincie verandering in brengen.

Versnellingstafeloverleg

In de Woondeals is afgesproken om per Woondealregio een versnellingstafel op te richten, waarin de voortgang van woningbouwprojecten tussen overheden en marktpartijen besproken wordt. Deelnemers aan het overleg zijn Rijk, provincie, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Deelname aan de versnellingstafels wordt in de vier Randstedelijke provincies verschillend ingevuld (ambtelijk of bestuurlijk). Ook het voorzitterschap van de versnellingstafels wordt in de Randstedelijke provincies verschillend ingevuld.

In de provincie Utrecht zijn de drie versnellingstafels in 2023 gestart. De versnellingstafels zijn, voor wat betreft de overheden die deelnemen aan het overleg (waaronder de provincie), ambtelijk ingevuld. Ook worden de versnellingstafels voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Voor de versnellingstafels regio U10 en regio Amersfoort heeft de provincie de voorzitter aangesteld. Voor de versnellingstafel regio Foodvalley heeft de provincie Gelderland de voorzitter aangesteld, aangezien de regio Foodvalley grotendeels in Gelderland valt.

Realisatietafel regio U10

De Versnellingstafel in de regio U10 heet Realisatietafel. Deze bestaat vanaf juni 2023 en deelnemers zijn tot en met juli 2025 negen keer bij elkaar gekomen. De provincie Utrecht heeft een onafhankelijk voorzitter geworven en aangesteld. De onafhankelijk voorzitter heeft gaandeweg de verhouding tussen overheden enerzijds en marktpartijen en woningcorporaties anderzijds aangepast door meer marktpartijen en woningcorporaties te laten deelnemen aan het overleg. Hierdoor is de verhouding tussen deze partijen meer in balans gebracht. Ook is de focus van het overleg meer komen te liggen bij het bespreken van concrete woningbouwprojecten.

Versnellingstafel regio Amersfoort

De Versnellingstafel regio Amersfoort is in oktober 2023 gestart en deelnemers zijn tot en met juli 2025 acht keer bij elkaar gekomen. De voorzitter van deze Versnellingstafel, die door de provincie Utrecht is aangesteld, is ook voorzitter van de Realisatietafel regio U10. Gaandeweg is de focus van de overleggen meer gericht op het bespreken van concrete woningbouwprojecten en knelpunten daarbij. Eind 2024 heeft de Versnellingstafel een interne evaluatie uitgevoerd. Het is (nog) niet bekend of dit tot wijzingen van het overleg zal leiden.

Versnellingstafel regio Foodvalley

De Versnellingstafel regio Foodvalley is op 10 november 2023 gestart en deelnemers zijn tot en met juli 2025 acht keer bij elkaar gekomen. De provincie Gelderland heeft een onafhankelijk voorzitter geworven en aangesteld. Naar aanleiding van een interne evaluatie is het overleg aan de Versnellingstafel vanaf 2025 opgedeeld in drie lokale bouwberaden binnen de regio Foodvalley, om concreter in te zoomen op woningbouwprojecten op lokaal niveau. De provincie is geen deelnemer aan het overleg van de bouwberaden. Vanwege de oprichting van de bouwberaden is de frequentie van de Versnellingstafel teruggebracht van vier naar twee keer per jaar.

Deelnemers aan de Utrechtse versnellingstafels vinden de versnellingstafel over het algemeen nuttig, omdat de versnellingstafels zorgen voor meer begrip tussen marktpartijen, woningcorporaties en overheden. Ook de provincie Utrecht ziet als toegevoegde waarde van de versnellingstafels dat de lijntjes tussen de betrokken

overheden en marktpartijen korter zijn geworden en dat deelnemers elkaar beter weten te vinden.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de versnellingstafels zich volgens deelnemers in een opstartfase bevinden en zich nog meer moeten bewijzen. Zo kunnen er meer concrete casussen en knelpunten besproken worden. Een ander aandachtspunt is dat deelnemers elkaar nog meer moeten gaan vertrouwen. Zo is de ervaring dat marktpartijen terughoudend zijn met het delen van informatie over woningbouwprojecten.

Provinciale monitors

De provincie Utrecht hanteert drie soorten monitors: de Planregistratie Wonen, de Monitor Wonen en het dashboard Vertraging en Versnelling dat de provincie ziet als publiek-private monitor.

Planregistratie (geplande woningen)

De Planregistratie Wonen (hierna: planregistratie) geeft inzicht in de woningbouwplannen in de provincie Utrecht. De provincie beheert de planregistratie waarin de Utrechtse gemeenten twee keer per jaar hun woningbouwplannen invoeren. De gegevens uit de planregistratie worden ook gebruikt voor de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw, waarin de voortgang van de Woondeals op landelijk niveau wordt gemonitord. Op basis van de planregistratie kan worden bepaald hoe groot de plancapaciteit is binnen de provincie en of de provincie voldoet aan de afspraak met het Rijk om 130 procent plancapaciteit aan te houden.⁶⁰ Aandachtspunt bij deze monitor is de betrouwbaarheid van de gegevens. Gemeenten zijn soms te positief over de haalbaarheid van de woningbouwplannen. De provincie is de afgelopen jaren de kwaliteit van de ingevoerde gegevens meer gaan controleren, waardoor de kwaliteit van de planregistratie wel is verbeterd.

Monitor Wonen (gerealiseerde woningen)

De Monitor Wonen geeft inzicht in het aantal gerealiseerde woningen in de provincie Utrecht. Hiermee kan worden nagegaan of de doelen uit de Woondeals worden behaald. De uitkomsten van deze monitor zijn daarmee een belangrijk bespreekpunt in de Woondealoverleggen tussen Rijk en provincie. Aandachtspunt is dat deze monitor geen inzicht geeft in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Hiervoor is de provincie afhankelijk van het CBS dat deze gegevens (vooralsnog) niet registreert. Op basis van de planregistratie maakt de provincie wel een inschatting van de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen, maar zij acht deze nog niet betrouwbaar.

Publiek-private monitor (voortgang woningbouwprojecten)

Vanaf juli 2025 moeten alle versnellingstafels werken met een publiek-private monitor (PPM). Een PPM is een monitor waarmee de voortgang van woningbouwprojecten in de Woondealregio inzichtelijk wordt gemaakt. De provincie heeft eind 2024 voor de Utrechtse versnellingstafels een zogeheten dashboard Vertraging en Versnelling ontwikkeld, dat de provincie ziet als basis voor een PPM. Dit dashboard is gebaseerd op de planregistratie. Twee van de drie Utrechtse versnellingstafels gebruiken het

⁶⁰ Het Rijk heeft met de provincies afgesproken om in te zetten op meer plancapaciteit, zodat de woningbouw op peil blijft indien er plannen vertragen of niet doorgaan. Omdat gemiddeld 30 procent van de plannen vertraging oploopt of uitvalt, is met de provincies afgesproken 130 procent plancapaciteit aan te houden (zie kader 1).

dashboard om een top 20 van grote en meest vertraagde woningbouwprojecten te selecteren. De lijst wordt periodiek door de deelnemers aan de versnellingstafel geactualiseerd. Ter voorbereiding van een versnellingstafeloverleg worden twee of drie woningbouwprojecten voorbesproken met betrokken partijen. De uitkomsten van deze gesprekken worden aan de versnellingstafel teruggekoppeld, zodat andere partijen hiervan kunnen leren. De Versnellingstafel Foodvalley gebruikt het dashboard niet. Deze versnellingstafel gebruikt vanaf het najaar van 2025 een eigen PPM, die is ontwikkeld en wordt beheerd door een extern bureau. Marktpartijen hebben toegang tot deze monitor en kunnen gegevens invoeren. Deze PPM wordt twee keer per jaar geüpdatet.

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat de PPM die aan de versnellingstafels gebruikt moet worden, nog in de ontwikkelfase zit en dat de meerwaarde van een PPM nog niet wordt ervaren. De meerwaarde van de PPM ontstaat als er meer inzicht is in de voortgang van de woningbouwprojecten en er aan de versnellingstafel eventuele knelpunten bij woningbouwprojecten kunnen worden opgelost. Daarnaast zijn sommige respondenten bang dat de PPM vooral een administratieve last wordt. Aangezien het dashboard is gebaseerd op de planregistratie, geldt ook voor het dashboard dat de kwaliteit van de ingevoerde gegevens een aandachtspunt is. Ander aandachtspunt is dat marktpartijen geen private informatie toevoegen aan het dashboard Vertraging en Versnelling, waardoor er feitelijk geen sprake is van een publiek-private monitor.

2.4 Kennisdeling

Conclusie 4

Aan de hand van onderzoek en kennisdeling kunnen de verschillende overheden en marktpartijen die bij woningbouw betrokken zijn van elkaar leren. Mogelijke oplossingen voor knelpunten en nieuwe inzichten kunnen met elkaar worden gedeeld met als doel om woningbouw te stimuleren. De Rekenkamer constateert dat de provincie een actieve rol pakt op het gebied van onderzoek en kennisdeling. De provincie Utrecht doet op verschillende manieren aan kennisdeling, onder andere door het organiseren van een jaarlijks congres over woningbouw, het opstellen van handreikingen over bijvoorbeeld nieuwe woonvormen en hoe om te gaan met beschermde diersoorten bij woningbouwprojecten. Ook heeft de provincie een expertteam opgericht dat concrete vragen van gemeenten kan beantwoorden.

Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen waarderen de activiteiten die de provincie onderneemt op het gebied van kennisdeling. Het goed bij elkaar brengen van vraag en aanbod van bijzondere expertises door de provincie is een aandachtspunt. Zo maken gemeenten nog weinig gebruik van het expertteam.

Toelichting

De provincie Utrecht doet op verschillende manieren aan onderzoek en kennisdeling. Zo heeft de provincie de afgelopen jaren op het gebied van woningbouw verschillende verkenningen gedaan, onderzoeken laten uitvoeren en handreikingen opgesteld.

Bijvoorbeeld naar nieuwe woonvormen, toekomstbestendig bouwen, optoppen en hoe om te gaan met beschermde diersoorten bij woningbouwprojecten. Verder organiseert de provincie jaarlijks een congres over woningbouw voor overheden, woningcorporaties en marktpartijen. Deze congressen gingen onder meer over bouwen aan een gezonde leefomgeving, betaalbaar bouwen en het bouwen van flexwoningen. Ook organiseert de provincie kennissessies voor gemeenten over woningbouw en daaraan gerelateerde onderwerpen, zoals grondbeleid en natuurinclusief bouwen. Verder beheert de provincie een kennisportaal, met kennis en informatie over wat de provincie concreet doet op het gebied van het stimuleren van woningbouw, waaronder parallel plannen.

De provincie heeft al meerdere jaren een expertteam dat kortdurend kan worden ingezet bij het adviseren van een gemeente of woningcorporatie met een specifieke vraag op het gebied van woningbouw. Het expertteam bestaat uit zowel interne experts van de provincie als externe experts. Onderwerpen waar de experts van de provincie voor zijn ingezet hebben betrekking op vraagstukken rondom mobiliteit, financiële haalbaarheid van projecten, bedrijfsverplaatsing en participatietrajecten.

De activiteiten die de provincie onderneemt op het gebied van onderzoek en kennisdeling bij woningbouw worden gewaardeerd door gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Het goed bij elkaar brengen van vraag en aanbod van bijzondere expertises door de provincie is nog wel een aandachtspunt. Dit blijkt uit de enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet onder gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Dit blijkt ook uit het feit dat gemeenten in beperkte mate gebruik maken van het expertteam.

3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer drie aanbevelingen aan de provincie Utrecht. Deze komen in grote lijnen overeen met de aanbevelingen voor de andere Randstedelijke provincies, maar verschillen op enkele onderdelen. De drie aanbevelingen zijn voorzien van een toelichting. Per aanbeveling worden ter inspiratie voorbeelden gegeven van hoe andere Randstedelijke provincies hun beleid inrichten, knelpunten aanpakken en instrumenten inzetten.

Aanbevelingen 1 en 2 gaan in de eerste plaats over wat de provincie Utrecht nog anders en beter kan doen bij de stimulering van woningbouw, zowel binnen haar huidige taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden als met het oog op de uitbreiding daarvan met de invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting. De Rekenkamer acht deze aanbevelingen van belang om de doeltreffendheid van de inzet van de provincie verder te verbeteren.

Tegelijkertijd wijst de Rekenkamer erop dat het handelen van de provincie moet passen binnen de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave door Rijk, provincies en gemeenten. De rol die de provincie bij woningbouw kan innemen in vergelijking met het Rijk en gemeenten is relevant maar beperkt, ook na invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting. De provincie kan bijdragen aan het mogelijk maken van woningbouw en woningbouw stimuleren, maar ze is niet de overheid waar initiatiefnemers primair mee in overleg treden. Dat zijn gemeenten. Ten opzichte van het Rijk is de rol van de provincie veel kleiner. Het Rijk is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en het Rijk kan impactvolle beleidskeuzes maken op de belangrijkste randvoorwaarden voor het stimuleren van woningbouw, zoals stikstofruimte, netcapaciteit, infrastructuur en financiële middelen. Deze keuzes liggen grotendeels buiten de directe invloedssfeer en mogelijkheden van provincies.

De Rekenkamer verwacht dat de overheid nog enkele decennia regie zal moeten voeren om de woningbouw te versnellen, in goede afstemming met samenwerkingspartners zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars en bouwende partijen. Om gezamenlijk als overheid meer impact te hebben op de woningbouwopgave moeten Rijk, provincies en gemeenten elk zelf én in onderling overleg met regelmaat bezien of de eigen rol en de onderlinge samenwerking aangepast en verbeterd zou moeten worden. Daarvoor heeft de Rekenkamer aanbeveling 3 opgesteld.

3.1 Handelen provincie Utrecht

Aanbeveling 1 – Integrale benadering en structurele aanpak

Versterk de provinciale aanpak bij het stimuleren van woningbouw op de volgende onderdelen:

- a. Betrek andere beleidsterreinen (zoals natuur, energie en mobiliteit) die van invloed zijn op woningbouw meer structureel en integraal en borg dit in de besluitvorming.

- b. Maak duidelijk voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig inzet, hoe de provincie dit wil doen en wat dat oplevert.
- c. Verken hoe het instrumentarium van de provincie voor het stimuleren van woningbouw anders en beter kan worden vormgegeven. Breng daarbij verschillende alternatieve beleidsinstrumenten in beeld en geef inzicht in de mate waarin deze instrumenten bijdragen aan de provinciale doelen.
- d. Blijf het instrumentarium periodiek evalueren voor meer inzicht in de doeltreffendheid en stuur zo nodig bij.
- e. Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.

Toelichting

De woningbouwopgave vraagt om een integrale benadering en structurele aanpak. Hoewel de urgentie vraagt om een onverminderde inzet op de korte termijn, is het ook van belang om maatregelen te nemen voor de lange termijn tot ver na 2030, aangezien de opgave niet in 2030 zal zijn opgelost. In haar aanpak heeft de provincie al goede stappen gezet, maar de provincie kan nog verdere stappen zetten.

Woningbouw is een opgave die betrekking heeft op en beïnvloed wordt door beleid en ontwikkelingen van verschillende beleidsterreinen van de provincie. Daarom is het van belang om oog te hebben voor de samenhang met andere provinciale beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, netcongestie, leefbaarheid en natuur. Deze kunnen van invloed zijn op de versnelling van de woningbouwopgave. Als er sprake is van conflicterende provinciale belangen bij het realiseren van een woningbouwproject, dan is het zaak om daar als provincie zo spoedig mogelijk een zorgvuldig besluit over te nemen. Dit vereist samenwerking en afstemming tussen beleidsafdelingen binnen de provinciale organisatie. Vervolgens is het van belang om daarover duidelijk te communiceren richting de gemeente en marktpartijen die bij het woningbouwproject betrokken zijn. De provincie zet hier al stappen in, bijvoorbeeld bij woningbouw in relatie tot natuurwetgeving, maar kan dit nog verder verbeteren, door dit ook op andere beleidsvelden in relatie tot wonen te onderzoeken. Dit geldt ook voor ondoelmatigheden bij elkaar overlappende instrumenten voor verschillende beleidsdoelen.

De inzet van de provincie is vooral gericht op de korte termijn. De subsidies voor extra personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties en voor onrendabele toppen bij woningbouwprojecten zijn voorbeelden van tijdelijke maatregelen voor structurele knelpunten. De provincie kan maatregelen voor het stimuleren van woningbouw meer structureel vormgeven en zo tot een aanpak voor woningbouw voor de lange(re) termijn komen. Over het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten merkt de Rekenkamer op dat het idealiter niet nodig is dat de provincie hiervoor moet zorgen. Het betreft echter een knelpunt dat naar verwachting niet op korte termijn is opgelost, waardoor een provinciale inzet van belang blijft. De provincie erkent dit ook en zet al stappen bij het structureel oplossen van dit knelpunt met het oprichten van een adviespool.

De provincie zet verschillende instrumenten in, maar doet er goed aan ook in beeld te brengen welke aanvullende of alternatieve beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet voor woningbouw. Onderstaande inspiratiekaders geven enkele voorbeelden. Ten slotte is het van belang dat de provincie meer inzicht krijgt in de doeltreffendheid van de instrumenten, zodat de provincie een keuze kan maken om instrumenten al dan niet in te blijven zetten of aan te passen. De provincie heeft begin 2025 een evaluatie uitgevoerd naar het voorgaande Programma versnelling woningbouw. Dat is positief en de Rekenkamer beveelt aan om dat periodiek te blijven doen.

Inspiratiekader 1 Structurele oplossing voor beperkte personele capaciteit bij gemeenten

De afgelopen jaren konden gemeenten bij provincies subsidie aanvragen voor extra personele capaciteit. De gemeente ontvangt dan een bedrag om tijdelijk personeel aan te nemen, waarvoor de gemeente zelf (tijdelijk) personeel moet werven. Als de subsidie afloopt en het tijdelijke personeel de gemeente verlaat, verdwijnt vaak waardevolle kennis en ervaring uit de gemeentelijke organisatie.

De mogelijkheid van de provincie om een pool van experts op te zetten en een rol te gaan vervullen als 'uitzendbureau' van specialistische expertise voor (kleinere) gemeenten, komt in dit onderzoek naar voren als een van de mogelijkheden die de provincie heeft om woningbouw te stimuleren. Dit is vooral voor kleinere gemeenten van toegevoegde waarde, aangezien de impact van kennis- en capaciteitsgebrek zich vooral bij deze gemeenten laat voelen.

De provincie Noord-Holland liet onderzoeken hoe zij de capaciteit van gemeenten bij woningbouw op een meer structurele manier kan versterken. De provincie is vervolgens gestart met het opzetten van een projectmanagementbureau. De provincie kan voor dit bureau op vaste basis projectmanagers en/of specialisten aannemen of een contract afsluiten met een extern bureau. Deze projectmanagers en/of specialisten kunnen gemeenten ondersteunen bij het realiseren van woningbouwplannen. Door middel van het projectmanagementbureau kan een gemeente door dezelfde persoon ondersteund worden bij verschillende opdrachten en blijft de kennis in de regio. Gemeenten zijn over het algemeen positief om op deze manier via de provincie personele capaciteit te kunnen inhuren.

De provincie Utrecht werkt op dit moment aan het opzetten van een vergelijkbare constructie om gemeenten van extra personele capaciteit te voorzien. Via raamcontracten met externe bureaus wil de provincie experts aanbieden die gemeenten naar verwachting voor zo'n tien weken fulltime kunnen helpen bij woningbouw.

Inspiratiekader 2 Projectsubsidies en objectsubsidies

Woningbouwsubsidies in Nederland zijn vaak projectsubsidies. Voorbeelden hiervan zijn de subsidies voor het (gedeeltelijk) dekken van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten in Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Deze subsidies financieren (een deel van) het publieke tekort bij een woningbouwproject en maken daarmee het project rendabel. Het verstrekte bedrag draagt bij aan de ontwikkeling van het gehele project. In sommige provincies zijn er bepaalde voorwaarden opgenomen. Bijvoorbeeld in Zuid-Holland is een aantal sociale of middenhuurwoningen in het project vereist om in aanmerking te komen voor deze subsidie. Het voordeel van een projectsubsidie is dat de overheid subsidie kan verstrekken aan juist die projecten die te maken hebben met een onrendabele top. Projecten waarbij de kosten kunnen worden gedekt door de opbrengsten van huurwoningen in de vrije sector of koopwoningen hebben geen subsidie nodig, ook als daarbij sociale huurwoningen of betaalbare koopwoningen worden gerealiseerd. Een nadeel van een projectsubsidie is dat de grootte van een onrendabele top bij een woningbouwproject afhangt van welke onderdelen de gemeente en ontwikkelaar meenemen in het kostenverhaal.

Naast projectsubsidies zijn er ook objectsubsidies om woningbouw te stimuleren. Dit is een subsidievorm waarbij de financiering direct gekoppeld is aan een bepaald type woning (bijvoorbeeld sociale huurwoningen).⁶¹ Met een vast bedrag per te bouwen object, wordt het bouwen hiervan aantrekkelijker gemaakt. Zonder subsidie is het bouwen van deze woningen vaak financieel onaantrekkelijk, omdat deze woningen minder opleveren terwijl de bouwkosten vaak gelijk blijven.⁶² Objectsubsidies bieden mogelijkheden voor meer sturing op de kwalitatieve woningbouwdoelen. Ook kan de provincie andere beleidsdoelen verbinden aan de objectsubsidie, bijvoorbeeld het subsidiëren van nultredenwoningen voor senioren of sociale huurwoningen die energieneutraal worden gebouwd. Objectsubsidies kunnen interessant zijn met het oog op de Wet versterking regie volkshuisvesting: nu deze in werking is getreden, kan de provincie onder meer hiermee invulling geven aan haar volkshuisvestingbeleid.⁶³ Daarnaast kan met een objectsubsidie een directer verband tussen de verstrekte middelen en het doel van de middelen getrokken worden.

⁶¹ Prof. dr. E. van der Krabben in opdracht van de Werkgroep IBO, Regie op versnelling woningbouw: leren van de burens: analyse van de knelpunten aan de aanbodkant van de woningmarkt en grond- en woningbouwbeleid in Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Singapore, mei 2024, p. 11

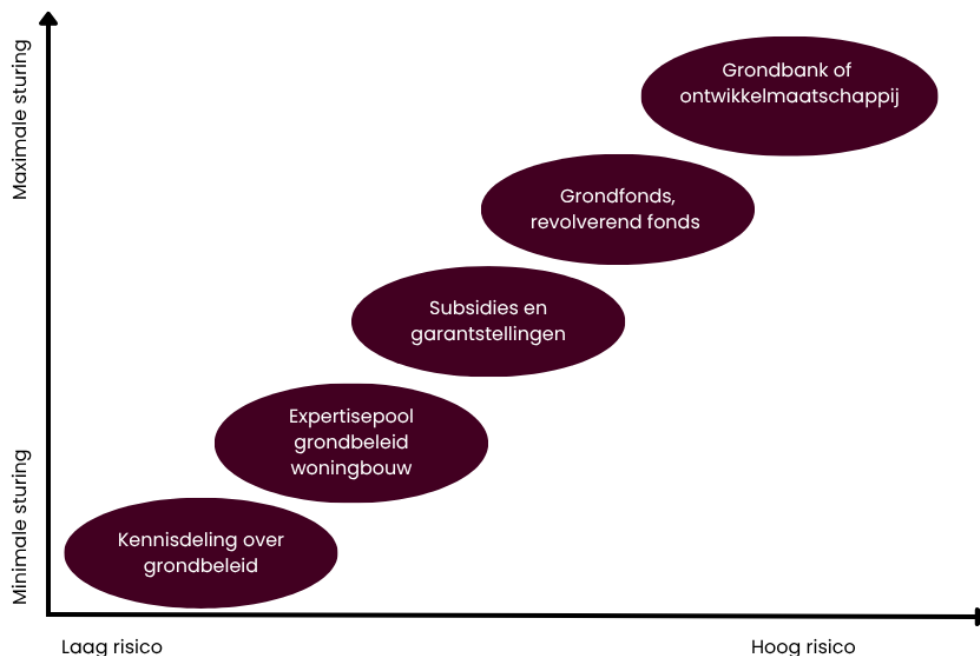
⁶² Prof. dr. E. van der Krabben in samenwerking met gemeente Utrecht, Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, november 2023, p. 27

⁶³ Memorie van toelichting Wet versterking regie volkshuisvesting, 6 maart 2024

Inspiratiekader 3 Grondbeleid

Een aanvullend instrument dat provincies kunnen inzetten bij woningbouw is grondbeleid. Vaak voeren provincies actief grondbeleid voor natuurbelief en landelijk gebied. Ook zijn de Randstedelijke provincies bezig met het ontwikkelen van actief grondbeleid voor het oplossen van netcongestie. Enkele provincies hebben onderzoek gedaan naar actief grondbeleid bij woningbouw, zoals Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland. Grondbeleid is een instrument in het omgevingsbeleid van de provincie dat zich richt op de fase van vroege planvorming. Dit betekent dat grondbeleid voeren vaak gericht is op de (middel)lange termijn.

Verschillende gemeenten geven in de enquête van de Rekenkamer aan dat actief grondbeleid van de provincies een structurele oplossing kan zijn voor onrendabele toppen en beperkte grondposities. De provincie kan grondbeleid op verschillende manieren vormgeven, waarbij de mate van risico voor de provincie en de mate van sturing verschillen, zie figuur 5. De provincie kan strategisch grond verwerven met een grondbank of ontwikkelfonds. Een andere optie is om grond te verwerven met woningbouw als doel via een grondfonds. Ook kan de provincie grondverwerving voor woningbouw (deels) financieren door een revolverend fonds, subsidies of garantstellingen. Daarnaast kan de provincie grondbeleid van gemeenten faciliteren in plaats van zelf grond te verwerven, bijvoorbeeld door een provinciale expertpool te starten. Experts kunnen gedetacheerd worden bij gemeenten om met kennis en capaciteit projectmatige grondverwerving voor woningbouw te ondersteunen.



Figuur 5. Sturing en risico's bij verschillende vormen van grondbeleid

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg

Zorg voor de juiste voorwaarden om te kunnen sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden in de provincie Utrecht:

- a. Verbeter de kwaliteit van de monitors die gebruikt worden om de woningbouwplannen en de woningbouwrealisatie te volgen, bijvoorbeeld door de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken.
- b. Verbind concrete acties aan de uitkomsten van de monitors, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de beoogde doelen, bijvoorbeeld via overleg of een gerichte extra inzet van de provincie.
- c. Stimuleer als deelnemer aan de versnellingstafels dat daar concrete woningbouwprojecten besproken worden.

Toelichting

De woningbouwopgave is een urgente, gezamenlijke opgave die veel inzet en tijd vraagt van de verschillende overheden en marktpartijen die woningbouw mogelijk maken en realiseren. Vanuit de overheid zijn Rijk, provincies en gemeenten betrokken, ieder vanuit een eigen rol. Daarnaast zijn woningcorporaties betrokken bij het ontwikkelen en beheren van betaalbare woningen. Marktpartijen zoals ontwikkelaars en bouwende partijen zijn betrokken bij de uitvoering van woningbouwprojecten. Alle betrokkenen moeten goed samenwerken om de woningbouwopgave op te lossen. Hiervoor zijn overleg en monitoring van belang. Op beide onderdelen kan de provincie verbeteringen doorvoeren.

Allereerst kan de kwaliteit van de monitors op verschillende wijzen verbeterd worden. Bij de planregistratie kan de provincie de kwaliteit van de registratie verbeteren door de betrouwbaarheid van de gegevens, die gemeenten invoeren, na te gaan. Bij de Monitor Wonen kan de kwaliteit worden verbeterd door de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken. Vaak zijn provincies hierbij afhankelijk van de betaalbaarheidsgegevens van het CBS. Dit kan door de gezamenlijke provincies in IPO-verband worden geagendeerd bij de minister van VRO. Als aanvulling op het dashboard Vertraging en Versnelling kan de provincie stimuleren dat marktpartijen informatie, zoals de start bouw en of dat er een anterieure overeenkomst is getekend, gaan toevoegen, waardoor er een betrouwbaarder beeld ontstaat van de voortgang van de woningbouwprojecten in Utrecht. Dit kan er vervolgens aan bijdragen dat aan de versnellingstafels meer concrete woningbouwprojecten aan de hand van de juiste gegevens besproken worden. Dit leidt ook tot beter zicht op concrete knelpunten en het eerder oplossen daarvan. Daarnaast kan de provincie concrete acties aan de uitkomsten van de monitors verbinden, als blijkt dat woningbouw achterblijft bij de doelen. Bij de provincie Noord-Holland heeft een zogeheten *reality check* van de woningbouwplannen geleid tot extra maatregelen (zie inspiratiekader 4).

Inspiratiekader 4 Inzicht in haalbaarheid woningbouwplannen

In de Randstedelijke provincies zijn voldoende woningbouwplannen, maar blijft de realisatie van woningen achter bij de gestelde doelen in de Woondeals. Dit heeft onder andere te maken met de haalbaarheid van de woningbouwplannen. Bij het invoeren van de woningbouwplannen zijn gemeenten soms te positief over de haalbaarheid ervan. Alle vier de provincies hebben regelmatig contact met gemeenten en proberen een zo realistisch mogelijk beeld te krijgen van de haalbaarheid van de woningbouwprojecten. Hierbij vallen de werkwijzen van de provincie Utrecht en Noord-Holland op.

De provincie Utrecht heeft een werkwijze ontwikkeld waarin ze elk anderhalf jaar in gesprek gaat met alle Utrechtse gemeenten over de haalbaarheid van de woningbouwplannen van de gemeenten. De provincie is van plan om de frequentie van dit soort gesprekken met gemeenten te verhogen naar een of twee keer per jaar.

De provincie Noord-Holland heeft in 2024 onderzoek gedaan bij 24 van de 44 gemeenten in de provincie. Uit de *reality check* in Noord-Holland bleek dat de realisatie van woningbouw achterblijft op de doelstellingen uit de Woondeals. Op basis van de uitkomsten van de *reality check* besloot de provincie zelf met extra maatregelen te komen om woningbouw in de provincie te versnellen.

Het overleg aan de versnellingstafels bevindt zich volgens deelnemers nog in een opstartfase. Nut en noodzaak moeten zich nog meer bewijzen. Aan de tafels kunnen meer concrete casussen en knelpunten besproken worden. Een ander verbeterpunt is dat deelnemers elkaar meer gaan vertrouwen, waardoor makkelijker (gevoelige) informatie met elkaar gedeeld kan worden. Zo is de ervaring dat marktpartijen nog terughoudend zijn met het delen van informatie. De provincie kan als deelnemer van het overleg en door de korte lijnen met de voorzitter het overleg aan de versnellingstafel stimuleren.

3.2 Handelen als één overheid

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

Continueer in IPO-verband het overleg met Rijk en VNG over het optimaliseren van de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave als één overheid. Doe dit in goed overleg met woningcorporaties en marktpartijen. Zet daarbij in op een langdurige aanpak, waarbij het cruciaal is dat wordt gestreefd naar een slagvaardige samenwerking in toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen. Maak daarbij gebruik van het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen.

Toelichting

De rol van de provincie in de totale woningbouwopgave is relatief beperkt, ook na invoering van het wetvoorstel Versterking regie volkshuisvesting. Woningbouw is een complexe, grote maatschappelijke opgave waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn, ieder met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor het oplossen van majeure knelpunten die woningbouw belemmeren is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met provincies, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen.

Het kabinet wil fors inzetten op versnelling van de woningbouw. De recent ingestelde ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw wil in september 2026 een aanpak presenteren voor het versnellen van de woningbouw en vervolgens – als dat nodig is – de Woondeals actualiseren. Dit biedt de provincie Utrecht en andere provincies mogelijkheden om in de komende periode samen met het kabinet en andere partijen nadere afspraken te maken over de gezamenlijke beleidsinzet op de woningbouwopgave die slagvaardig is en over toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen die daarvoor nodig zijn.

Daarbij acht de Rekenkamer het van belang dat partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden onderling goed afstemmen, zodat zij elkaar versterken en aanvullen en overlap en ondoelmatigheden zoveel mogelijk voorkomen. Het uitgangspunt van de Woondeals is immers dat Rijk, provincies en gemeenten als één overheid samenwerken en gezamenlijk meer regie voeren om de woningbouwopgave op te lossen. Dit is recent bevestigd door de minister van VRO die stelt dat 'de opgaven waar dit kabinet voor staat vragen om één overheid die duidelijk kiest, samenwerkt en levert. In gezamenlijkheid. Alleen door samen te werken kunnen we resultaten boeken waar mensen op rekenen. Daar is de inzet van de volledige Rijksdienst, de medeoverheden en de publieke dienstverleners keihard bij nodig. Hierbij hecht dit kabinet veel waarde aan de samenwerking met de Tweede en Eerste Kamer, medeoverheden en maatschappelijke organisaties.'⁶⁴

Een voorbeeld waarbij afstemming tussen Rijk en provincie nodig is, is bij het programma Uitvoeringskracht Woningbouw als onderdeel van de aanpak van de Taskforce Versnelling Woningbouw. Dit programma moet zorgen voor capaciteitsversterking bij provincies en gemeenten voor woningbouw. Tegelijkertijd heeft de provincie Utrecht zoals eerder aangegeven een subsidie voor extra personele capaciteit bij gemeenten en is de provincie voornemens om een adviespool van externe experts en projectleiders op te zetten die gemeenten kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten. Deze verschillende regelingen en initiatieven vragen om een onderling goede afstemming, zodat zij elkaar aanvullen en niet overlappen. Een ander voorbeeld waarbij afstemming tussen Rijk en provincie nodig is, is bij de financiering van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten. Het Rijk heeft daarvoor de Woningbouwimpuls: een specifieke uitkering voor gemeenten die woningbouwprojecten met een financieel tekort willen realiseren, terwijl de provincie ook dergelijke woningbouwprojecten subsidieert.

Bij de interbestuurlijke samenwerking vraagt de Rekenkamer aandacht voor het rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke

⁶⁴ Ministerie van VRO, Beleidsbrief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 26 april 2026

Verhoudingen van november 2025.⁶⁵ Hierin staan aanbevelingen om de grote, maatschappelijke opgaven van ons land, waaronder woningbouw, via goede interbestuurlijke verhoudingen effectief aan te pakken. In de afgelopen jaren stonden die verhoudingen onder druk doordat afspraken onvoldoende werden nagekomen, er te weinig aandacht voor uitvoerbaarheid was en financiële discussies het gesprek overheersten. De Studiegroep pleit voor een nieuwe start binnen de interbestuurlijke verhoudingen gebaseerd op samenwerking, uitvoerbaarheid en respect voor ieders democratische rol en reikt vijf bouwstenen aan voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen.

⁶⁵ Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025), Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, november 2025

4. Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE  UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. de heer Santhagens
Teleportboulevard 110
1043 AJ AMSTERDAM

Onderwerp	Reactie Rapport Stimulering Woningbouw
Datum	23-06-2026
Documentnummer	UTSP-792741482-45885
Telefoonnummer	
E-mailadres	
Domein/opgave	SLO
Team	Volkshuisvesting

Geachte meneer Santhagens,

Wij hebben uw conceptrapport 'Stimulering Woningbouw' in goede orde ontvangen. Onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen leest u in deze brief.

In de eerste plaats willen wij u en uw medewerkers graag complimenteren met het degelijke en zorgvuldige werk dat u heeft uitgevoerd. Het resultaat is een duidelijke en volledige beschrijving van de wijze waarop de provincie zich inzet voor de stimulering van de woningbouw. Wij zijn verheugd te lezen dat de Randstedelijke Rekenkamer positief oordeelt over de inzet van de provincie Utrecht bij het stimuleren van de woningbouw. In deze brief gaan wij concreet in op de aanbevelingen die u geeft om de aanpak verder te verbeteren.

Aanbeveling 1 – Integrale benadering en structurele aanpak

Versterk de provinciale aanpak bij het stimuleren van woningbouw op de volgende onderdelen:

- *Betrek andere beleidsterreinen (zoals natuur, energie en mobiliteit) die van invloed zijn op woningbouw meer structureel en integraal en borg dit in de besluitvorming.*
- *Maak duidelijk voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig inzet, hoe de provincie dit wil doen en wat dat oplevert.*
- *Blijf het instrumentarium periodiek evalueren en verken hoe het stimuleren van woningbouw anders en beter kan worden vormgegeven.*

Reactie aanbeveling 1

Wij staan voor integraal werken en integrale besluitvorming. Via een [Statenbrief van 19 mei 2026](#) hebben wij Provinciale Staten (PS) geïnformeerd over de mogelijkheden binnen het huidige beleid om integrale afwegingen te maken en daarmee de woningbouw te versnellen. Hierin omschrijven wij het initiatief waarmee we zorgen dat woningbouwprojecten beter zijn voorbereid op het gebied van wettelijk beschermde flora en fauna. Uw aanbeveling om dergelijke samenwerkingen ook voor andere beleidsterreinen te onderzoeken heeft onze permanente aandacht. Bijvoorbeeld ten aanzien van de samenhang met mobiliteit, werken we op diverse

plekken al met integrale gebiedsonderzoeken. Dit geldt onder andere voor Kromme Rijn, De Klomp, De Nieuwe Meent en Rijnenburg.

Ten aanzien van de aanpak van knelpunten zijn wij van mening dat PS hier goed over zijn geïnformeerd. Door middel van het [Programma Versnelling Woningbouw 2025-2028](#) (maart '25), het rapport [Randvoorwaarden woningbouw in Utrecht](#) (september '25) en de [Voortgangsrapportage Woningbouw](#) (april '26) hebben wij PS geïnformeerd over zowel de aanpak als de voortgang. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de inzet van de provincie op het gebied van netcongestie. Hierbij zetten we zowel in op kortetermijnoplossingen om te zorgen dat zoveel mogelijk woningen aangesloten kunnen worden, als ook op structurele netbewuste maatregelen die een verergering van de netcongestie in de toekomst tegengaan.

In lijn met uw aanbeveling zullen wij onze aanpak en instrumenten blijven doorontwikkelen, als wij daarmee onze toegevoegde waarde voor de woningbouw kunnen vergroten. Hiervoor zijn in het programma Versnelling Woningbouw 2025-2028 al enkele inspanningen opgenomen, zoals het opzetten van een adviespool met snel beschikbare professionals om gemeenten te ondersteunen. Wij verwachten hier in de tweede helft van 2026 mee te kunnen starten. In 2027 zullen wij een evaluatie starten met het oog op een eventueel vervolg na afloop van het huidige programma en hier PS over informeren.

Ten aanzien van de verstrekte subsidies concludeert u dat de provincie een stevige bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van woningen, maar dat niet altijd is vast te stellen (uit de documentatie) of de woningen ook daadwerkelijk zijn gebouwd. Om hier verandering in te brengen is begin 2026 gestart om een directe koppeling te maken tussen de subsidieregistratie en de provinciale planregistratie. Hierdoor is een subsidie altijd herleidbaar tot een concreet project, waarvan eenvoudig gecontroleerd kan worden of de woningen zijn gebouwd.

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg

Zorg voor de juiste voorwaarden om te kunnen sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden, door de kwaliteit van de monitors te verbeteren en concrete acties te verbinden aan de uitkomsten. Stimuleer als deelnemer aan de versnellingstafels dat daar concrete woningbouwprojecten besproken worden

Reactie aanbeveling 2

Wij werken continu aan het doorontwikkelen van de provinciale monitoring en planregistratie en nemen daarin graag uw aanbevelingen mee. Om beter zicht te krijgen op het aantal opgeleverde woningen in verschillende prijssegmenten, zullen wij gemeenten vanaf de tweede helft van dit jaar (bij de reguliere update van de planregistratie) vragen om in de planregistratie aan te geven of projecten gereed zijn. Wij informeren PS jaarlijks over de voortgang van de woningbouw en zullen hierbij ook aangeven hoe de doorontwikkeling van de monitoring verloopt.

Om te voorkomen dat elke provincie een eigen systematiek ontwikkelt en cijfers onderling niet vergeleken kunnen worden, pleiten wij nog altijd voor een landelijke monitoring van opgeleverde woningen per type en betaalbaarheidsklasse. Dit verzoek hebben wij met onze regionale woondealpartners reeds meerdere malen gedaan bij de minister van VRO. Vooral om de BAG (Basis Administratie Gebouwen) als leidende bron te zien in de realisatie van woningen. Als het [Landelijk Huurregister](#) wordt ingevoerd dan verwachten wij daar meer info uit te verkrijgen over gerealiseerde huurwoningen. In het kader van de [Realisatiestimulans](#) leveren gemeenten overzichten aan bij het Rijk, als de bouw van betaalbare woningen is gestart. Deze informatie kan ook inzicht bieden in de voortgang van de bouw van betaalbare woningen, maar wordt vooralsnog niet rechtstreeks met de provincie gedeeld.

Er zijn verschillende manieren hoe wij de uitkomsten van de monitoring delen met onze woondealpartners en daar acties aan verbinden. Ambtelijk worden twee keer per jaar "volkshuisvestingsgesprekken" gevoerd met

alle 26 gemeenten, waarbij de inzet is om per gemeente en regio voldoende passende woningen te programmeren en plannen tijdig “hard” te maken. Hierbij bieden wij ook onze hulp aan via de instrumenten van het programma Versnelling Woningbouw. Minimaal één keer per jaar wordt een dashboard inclusief analyse en duiding aangeleverd aan het bestuurlijk overleg van de woondealregio’s MRU West en Amersfoort, dat inzicht geeft in de voortgang van de woondealafspraken. Voor de regio Foodvalley leveren wij deze cijfers (afspraken, realisaties, plannen en bouwvergunningen) aan bij de provincie Gelderland. Met de invoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting kunnen wij steviger regie over deze afspraken voeren.

Wij kunnen ons vinden in uw aanbeveling ten aanzien van de versnellingsstafels, maar delen niet de conclusie dat de tafels zich nog in de “opstartfase” bevinden. De provincie Utrecht is koploper geweest met het opstarten van de tafels in 2023. Op verzoek van de deelnemers heeft de provincie al een instrument ontwikkeld dat inzicht biedt in majeure projecten die vertraging oplopen. U besteedt hier ook aandacht aan in uw rapport. Dit instrument is door het ministerie van VRO goedgekeurd als Publiek Private Monitor, conform de Woontop afspraken. Marktpartijen zijn goed betrokken en kunnen sinds kort op basis van dit instrument projecten agenderen om concreet over knelpunten in gesprek te gaan. Wij zullen in de tweede helft van 2026 met de versnellingsstafels bespreken hoe wij de betrokkenheid van marktpartijen nog beter kunnen faciliteren.

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

Continueer in IPO-verband het overleg met Rijk en VNG over het optimaliseren van de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave als één overheid. Doe dit in goed overleg met woningcorporaties en marktpartijen. Zet daarbij in op een langdurige aanpak.

Reactie aanbeveling 3

Wij kunnen ons volledig vinden in deze aanbeveling en zien dit nadrukkelijk als een gezamenlijke inspanning van alle woondealpartners. Zoals wij hierboven al hebben benoemd, zien wij nog veel ruimte voor verbetering als het gaat om gezamenlijke monitoring. Hier blijven wij ons voor inzetten in gesprek met het Rijk en in IPO-verband. U noemt in uw aanbeveling ook het programma Uitvoeringskracht Woningbouw, een gezamenlijk programma van het Rijk, IPO en VNG. Wij zien dit als een goed voorbeeld van hoe overheden complementair aan elkaar kunnen werken. De minister van VRO geeft in haar [brief van 20 april 2026](#) aan, dat het programma ervoor zorgt dat “– door de inzet van provinciale capaciteitspools en een landelijke capaciteitspool – gemeenten en provincies toegang krijgen tot de benodigde capaciteit voor planvorming en vergunningverlening woningbouw.”

Tot slot

U heeft het onderzoek Stimulering Woningbouw voor vier provincies uitgevoerd. Wij staan altijd open voor het uitwisselen van ervaringen en zijn dan ook dankbaar voor de bruikbare voorbeelden die worden gegeven in het rapport. Graag zouden wij als vervolg op dit rapport met u een bijeenkomst organiseren, gericht op onderling delen van deze voorbeelden tussen de vier provincies.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

5. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen. GS geven aan dat het rapport een duidelijke en volledige beschrijving is van de wijze waarop de provincie zich inzet voor de stimulering van woningbouw. Wij waarderen dat GS de aanbevelingen overnemen.

GS geven aan open te staan voor het uitwisselen van ervaringen en dankbaar te zijn voor de bruikbare voorbeelden in het rapport. GS zouden graag als vervolg op dit rapport een bijeenkomst met de Rekenkamer organiseren, gericht op het onderling delen van voorbeelden van de Randstedelijke provincies. Wij stellen dit voorstel op prijs. In eerste instantie zullen we na het zomerreces een technische sessie houden voor Provinciale Staten om ons rapport toe te lichten. Wij zullen daarnaast met GS contact opnemen over het organiseren van een bijeenkomst en de opzet daarvan bespreken.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Colofon

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

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl