

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 Subsidies extra personele capaciteit en onrendabele toppen	30
2.3 Monitoring en overleg	33
2.4 Onderzoek en kennisdeling	37
3. Aanbevelingen	39
3.1 Handelen provincie Zuid-Holland	39
3.2 Handelen als één overheid	45
4. Reactie Gedeputeerde Staten	47
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 Zuid-Holland is zo'n 65 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het ruim onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. Het lukt naar verwachting niet om in 2030 de beoogde bijna kwart miljoen nieuwe woningen in Zuid-Holland 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 Zuid-Holland 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 Zuid-Holland 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 neemt de provincie deel aan overleggen zoals de versnellingstafels. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige voor verantwoordelijk is onder de aandacht bij andere 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 kan de samenwerking van de provincie met andere partijen verbeterd worden, evenals de provinciale monitors om woningbouw te volgen.

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 Zuid-Holland 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 Zuid-Holland 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. Verbeter de samenwerkingsrelatie met gemeenten en andere partijen, bijvoorbeeld door een meer open houding aan te nemen.
 - c. Maak duidelijk voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig inzet, hoe de provincie dit wil doen en wat dat oplevert.
 - d. 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.
 - e. Blijf het instrumentarium periodiek evalueren voor meer inzicht in de doeltreffendheid en stuur zo nodig bij.
 - f. 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 Zuid-Holland:

- 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.

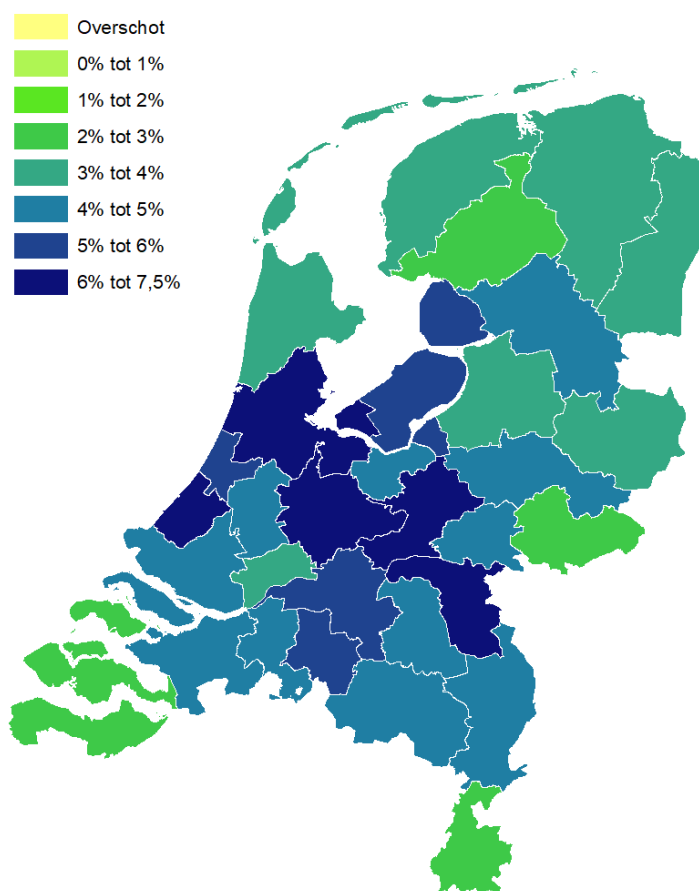
¹⁷ Ministerie van VRO, Kamerbrief: Integrale visie op de woningmarkt, 20 mei 2025

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

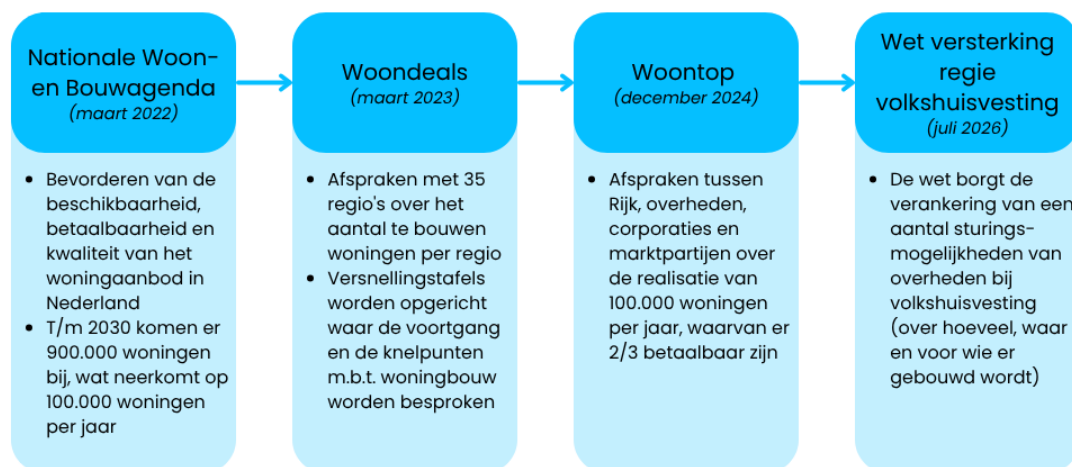
²² Ministerie van VRO, Indexering inkomensgrenzen voor woningcorporaties, maximale huurprijsgrenzen en huurtoeslagparameters per 2026, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 november 2025

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 Zuid-Holland kent een realisatie van zo'n 65 procent, 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.

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 In kwartaalbericht 2025-4 is gerapporteerd dat tussen 2022 en 2024 55.829 bruto woningen en in de eerste drie kwartalen van 2025 11.558 bruto woningen zijn gerealiseerd. De Rekenkamer stelt op basis van deze gegevens en een schatting van de realisatie in het vierde kwartaal van 2026 (op basis van de realisatietrend in 2025 en in eerdere jaren) dat er in de periode 2022 tot en met 2025 ruim 72.000 woningen bruto zijn toegevoegd. Berekening van het realisatiepercentage: totale opgave is 247.896 nieuwe woningen in de periode 2022 t/m 2030, gemiddeld 27.544 per jaar. Op basis daarvan zouden in de periode 2022 t/m 2025 in totaal 110.176 nieuwe woningen gerealiseerd moeten worden, maar er kwamen in totaal naar schatting 72.000 woningen bij. De realisatie is daarmee zo'n 65 procent ($72.000 / 110.176 \times 100$).

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

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 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 volkshuisvestingsprogramma 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

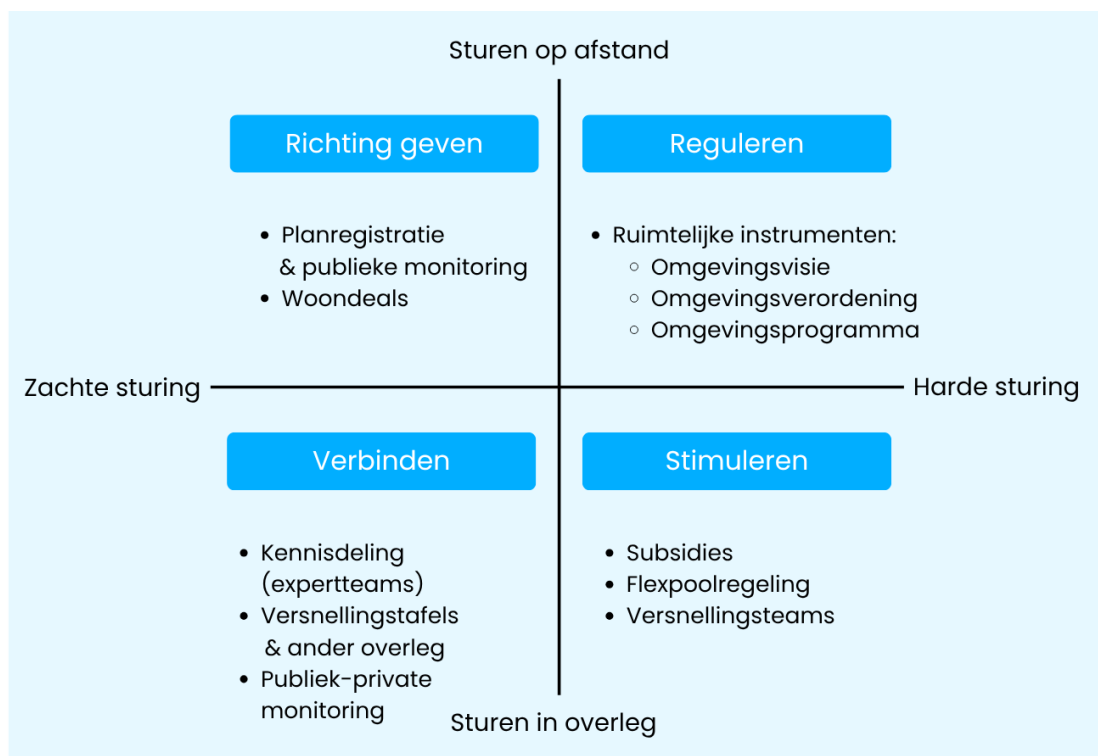
De provincie heeft verschillende rollen bij woningbouw. De betrokkenheid van de provincie bij woningbouw wordt gekenmerkt door haar rol als middenbestuur. Dit betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor bovenlokale of regionale opgaven die de verantwoordelijkheid van individuele gemeenten overstijgen. 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

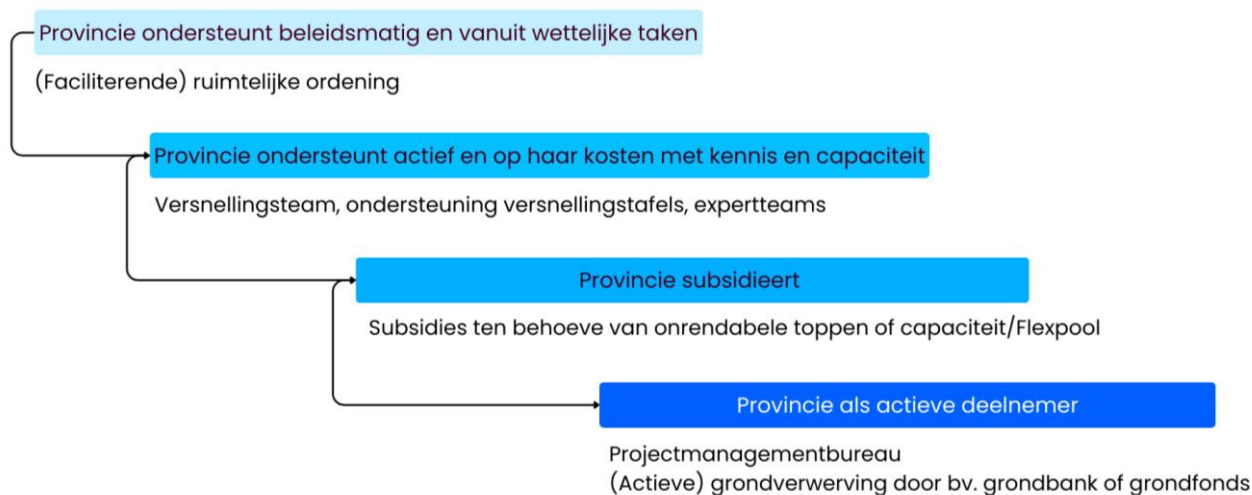
⁴⁹ Ministerie van BZK, Flexpoolregeling: 40 miljoen beschikbaar voor medeoverheden, www.volkshuisvestingnederland.nl 20 juli 2022 & RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 9-10

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

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

realiseren woningbouwproject. Gemeenten stellen op hun beurt een overzicht 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 Zuid-Holland is zo'n 65 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het ruim onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. Het lukt naar verwachting niet om in 2030 de beoogde bijna kwart miljoen nieuwe woningen in Zuid-Holland 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 Zuid-Holland 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 Zuid-Holland 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 neemt de provincie deel aan overleggen zoals de versnellingstafels. Ook brengt de provincie knelpunten waar zij niet primair of als enige voor verantwoordelijk is onder de aandacht bij andere 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 kan de samenwerking van de provincie met andere partijen verbeterd worden, evenals de provinciale monitors om woningbouw te volgen.

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 Zuid-Holland 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 Zuid-Holland heeft zich gecommitteerd aan de Woondeals en wil daarom bijdragen aan het doel om 247.896 nieuwe woningen, waarvan twee derde betaalbaar, te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er ruim 72.000 woningen⁶⁰ bij. Dit zijn gemiddeld zo'n 18.000 woningen per jaar.

Het lukt naar verwachting niet om de doelen uit de Woondeals te halen. Om de doelen te halen moeten er in de periode 2026 tot en met 2030 175.896 woningen gebouwd worden. Dit zijn gemiddeld zo'n 35.179 woningen per jaar. Enerzijds houdt de provincie vast aan de doelstelling om de ambitie in stand te houden om de woningbouwopgave op te lossen. Anderzijds geeft de provincie aan dat het halen van de doelstelling waarschijnlijk niet realistisch is, omdat nog niet aan alle randvoorwaarden is voldaan. Ook wordt het beoogde percentage betaalbare woningen waarschijnlijk niet behaald. Aandachtspunt is dat de

⁶⁰ In kwartaalbericht 2025-4 is gerapporteerd dat tussen 2022 en 2024 55.829 bruto woningen en in de eerste drie kwartalen van 2025 11.558 bruto woningen zijn gerealiseerd. De Rekenkamer stelt op basis van deze gegevens en een schatting van de realisatie in het vierde kwartaal van 2026 (op basis van de realisatietrend in 2025 en in eerdere jaren) dat er in de periode 2022 tot en met 2025 ruim 72.000 woningen bruto zijn toegevoegd.

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. De provincie wil bijdragen aan het realiseren van nieuwe woningen met onder andere het Provinciaal Programma Realisatie Woningbouw en het daaraan verbonden Team Realisatie Woningbouw. Om woningbouw te stimuleren zet de provincie verschillende soorten instrumenten in, waaronder financiële en faciliterende instrumenten. De provincie kiest voor de inzet van een brede mix aan instrumenten. Daarbij onderkent de provincie dat nog onvoldoende bekend is welke instrumenten het meest effectief zijn.

De provincie streeft een integrale aanpak op het gebied van woningbouw na, in samenhang met andere beleidsvelden zoals mobiliteit en infrastructuur. Deze integrale benadering vereist samenwerking tussen verschillende afdelingen en sectoren van de provincie. De Rekenkamer constateert dat deze integrale aanpak binnen de provinciale organisatie een aandachtspunt is.

Ook constateert de Rekenkamer dat de samenwerking van de provincie met andere partijen verbeterpunten kent. Samenwerkingspartners ervaren vaak een top-downbenadering van de provincie waarin weinig ruimte is voor maatwerk. Vanuit gemeenten is er behoefte aan een meer constructieve en behulpzame houding van de provincie. De relatie tussen de provincie en meerdere gemeenten staat hierdoor onder druk en dit draagt niet bij aan de woningbouwversnelling en -realisatie. De provincie onderneemt stappen om dit aan te pakken en samenwerkingspartners ervaren ook een veranderende houding van de provincie.

Toelichting

Beoogde doelen bij stimulering woningbouw

De provincie Zuid-Holland stelt dat er uitdagingen zijn in het creëren van een gezonde, sociale en duurzame leefomgeving voor haar inwoners. Specifiek voor wonen geeft de provincie aan dat zij wil dat haar inwoners een passende en betaalbare woning kunnen vinden 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 coördinerende rol, een verbindende rol en een regisserende rol. De verbindende rol van de provincie gaat over het stimuleren van woningbouw. Bij deze rol heeft provincie zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen geformuleerd:

- a. De provincie heeft de ambitie om in de provincie Zuid-Holland bij te dragen aan het realiseren van 247.896 nieuwe woningen in de periode 2022 tot en met 2030 (kwantitatief).
- b. 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 vijf Zuid-Hollandse Woondeals heeft gemaakt.

Beoogde doelen afgelopen jaren niet behaald

De beoogde aantallen gerealiseerde woningen zijn de afgelopen jaren niet behaald. De achterstand is de afgelopen jaren opgelopen, waardoor het doel van 247.896 nieuwe woningen in 2030 steeds minder realistisch wordt. Ook uit de beleidsevaluatie van de provincie blijkt dat dit doel niet realistisch is. Om in 2030 tot de beoogde 247.896 nieuwe woningen te komen, zouden er vanaf 2026 35.179 woningen per jaar moeten worden gebouwd. Enerzijds houdt de provincie vast aan deze doelstelling om de ambitie in stand te houden om de woningbouwopgave op te lossen. Anderzijds geeft de provincie aan dat het halen van de doelstelling waarschijnlijk niet realistisch is omdat nog niet aan alle randvoorwaarden is voldaan.

Ook wordt het beoogde percentage betaalbare woningen naar alle waarschijnlijkheid niet behaald. De provincie houdt het aantal gerealiseerde betaalbare woningen zelf niet bij. Ze is hierbij afhankelijk van het CBS dat deze gegevens niet bijhoudt. Wel blijkt uit indicatieve cijfers uit een beleidsevaluatie van de provincie dat de beoogde aantallen betaalbare woningen in de afgelopen jaren niet zijn behaald. Deze informatie is echter gebaseerd op gegevens uit de planregistratie, die zich niet vanzelfsprekend vertalen in daadwerkelijk gerealiseerde woningen.

Knelpunten bij realisatie van woningbouw

In de provincie Zuid-Holland 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 zeven belangrijkste knelpunten voor woningbouw in de provincie. Dit zijn netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten, beperkte ambtelijke capaciteit, investeringscapaciteit voor woningcorporaties, juridische procedures 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 op welke termijn de knelpunten vertraging dreigen te veroorzaken bij woningbouwprojecten 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, team en subsidie

Provinciaal Programma Realisatie Woningen en bijbehorend team

In 2025 heeft de provincie een Provinciaal Programma Realisatie Woningbouw en een bijbehorend team geïntroduceerd. In dit programma is de aanpak van de provincie om bij te dragen aan het uitvoeren en realiseren van woningbouwprojecten in Zuid-

Holland vastgelegd. De actielijnen van het programma zijn: woningbouwversnelling, innovatie stimuleren en gebiedsontwikkeling. Vóór 2025 had de provincie met de Woningbouwagenda en de Verstedelijkingsstrategie haar aanpak bij woningbouw vastgelegd. Het Provinciaal Programma Realisatie Woningbouw bouwt hierop voort.

Het team Realisatie Woningbouw is in 2025 gestart en richt zich op het uitvoeren van het Provinciaal Programma Realisatie Woningbouw. Met de komst van dit team wil de provincie haar rolnemings bij woningbouw veranderen naar meer actiegericht. Daarnaast heeft de provincie teams die zich bezighouden met beleidsvraagstukken over onder andere huisvesting en omgevingsbeleid, en woningbouwprogrammering en de Woondeals. De capaciteit van de provincie op het gebied van wonen is de afgelopen jaren gegroeid tot 35 fte in 2025.

Om woningbouw te stimuleren zet de provincie verschillende soorten instrumenten in, waaronder financiële en faciliterende instrumenten. Het belangrijkste financiële instrument van de provincie is de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland, waarmee de provincie onrendabele toppen, extra personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties en stimuleringsmaatregelen financiert. Ook monitort de provincie woningbouwplannen en -realisatie en wil de provincie samenwerking en kennisontwikkeling en kennisdeling bevorderen. De provincie kiest voor de inzet van een brede mix aan instrumenten. Daarbij onderkent de provincie dat nog onvoldoende bekend is welke instrumenten het meest effectief zijn.

Subsidieregeling

De provincie heeft tussen 2022 en 2026 in totaal 123,1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de stimulering van woningbouw. De middelen die de provincie sinds 2022 beschikbaar stelt voor stimulering woningbouw zijn toegenomen. In 2022 ging het nog om 18,1 miljoen euro en in 2026 om 31,3 miljoen euro. Een deel van het beschikbare budget is afkomstig via specifieke uitkeringen van het Rijk.

Het verstrekken van de middelen uit het budget voor stimulering woningbouw doet de provincie op basis van de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland. Deze subsidieregeling kent verschillende subsidies, waaronder de Vliegende Brigade voor inhuur van externe personele capaciteit voor gemeenten en woningcorporaties en knelpuntenpotten voor sociale huur en middenhuur.

Integrale aanpak en samenwerkingsrelaties aandachtspunten

De provincie streeft een integrale aanpak op het gebied van woningbouw na, in samenhang met andere beleidsvelden zoals mobiliteit en infrastructuur. Deze integrale benadering van woningbouw vereist samenwerking tussen verschillende afdelingen en sectoren van de provincie. De Rekenkamer constateert dat deze integrale aanpak van de provincie een aandachtspunt is. Uit een evaluatie van de provincie, de enquête van de Rekenkamer en gesprekken die de Rekenkamer met samenwerkingspartners heeft gehouden blijkt dat de samenwerking en afstemming tussen beleidsafdelingen binnen de provinciale organisatie nog niet voldoende is. Zo ervaren samenwerkingspartners soms verschillen in benadering tussen medewerkers van de provincie en kan de afstemming en communicatie tussen verschillende domeinen soms beter. De provincie heeft aandachtspunten ten aanzien van integraal werken ook geconstateerd in een eigen onderzoek. Hieruit kwam het beeld naar voren dat sectorale sturing dominant is, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Tegenstrijdige belangen van verschillende

provinciale sectoren worden onderkend, maar het lukt de provincie veelal nog niet om tot oplossingen te komen.

De Rekenkamer constateert ook dat de samenwerking van de provincie met samenwerkingspartners verbeterpunten kent. Samenwerkingspartners van de provincie ervaren vaak dat de houding van de provincie wordt gekenmerkt door een top-downbenadering waarin weinig ruimte voor maatwerk is. De relatie tussen de provincie en meerdere gemeenten staat hierdoor onder druk en dit draagt niet bij aan de woningbouwversnelling en -realisatie. Vanuit gemeenten is er behoefte aan een meer constructieve en behulpzame houding van de provincie zoals blijkt uit een beleidsevaluatie van de provincie, de enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet en gesprekken die de Rekenkamer met samenwerkingspartners heeft gehouden. De provincie probeert de samenwerking te verbeteren en stakeholders ervaren ook een veranderende houding van de provincie en zien dat het nieuwe team Realisatie Woningbouw hierbij een belangrijke rol speelt.

2.2 Subsidies 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, verstrekt de provincie subsidie op basis van het onderdeel Vliegende Brigade uit de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland. De provincie heeft in de periode van 2022 tot en met medio 2025 ruim 22 miljoen euro voor 218 goedgekeurde aanvragen van gemeenten en woningcorporaties subsidie verstrekt. De subsidie zorgt ervoor dat de benodigde capaciteit en expertise kan worden ingehuurd, waarmee de subsidie bijdraagt aan snellere totstandkoming van beleid en vergunningverlening. Uit een enquête van de Rekenkamer blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan een structurele vorm van capaciteitsondersteuning.

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.

Voor het verminderen van financiële tekorten bij woningbouwprojecten (onrendabele toppen) heeft de provincie in de periode 2022 tot en met medio 2025 in totaal ruim 27 miljoen euro aan subsidies verstrekt. Dit gaat om subsidies voor sociale huurwoningen, middenhuurwoningen of woonvormen voor senioren. In deze jaren zijn 98 subsidies voor sociale huurwoningen en middenhuurwoningen verstrekt en 39 subsidies voor woonvormen senioren. Hiermee heeft de provincie bijgedragen aan de realisatie van ongeveer 5.100 woningen. Het gemiddelde bedrag per sociale huurwoning of middenhuurwoningen is bijna 6.000 euro. Het gemiddelde bedrag per seniorenwoning is ongeveer 1.330 euro. 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.

Uit een enquête van de Rekenkamer blijkt dat de voorwaarden voor de subsidie voor het financieren van tekorten bij woningbouwprojecten volgens een aantal gemeenten duidelijker en ruimer zouden mogen.

Toelichting

Vliegende Brigade: subsidie voor extra personele capaciteit

De provincie wil bijdragen aan het oplossen van het knelpunt van beperkte personele capaciteit bij gemeenten en woningcorporaties. Hiervoor zet de provincie de Vliegende Brigade in, dit is een onderdeel van de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland. De Vliegende Brigade bestaat uit drie vormen van capaciteitsondersteuning voor gemeenten en woningcorporaties: een subsidie, het expertteam woningbouw (zie conclusie 4) en HBO-trainees gebiedsontwikkeling. Het doel is om bij te dragen aan de planning en realisatie van woningbouw en gebiedsontwikkeling. De meeste middelen zijn gemoeid met het onderdeel subsidie. De provincie verstrekt subsidie aan gemeenten, regio's en woningcorporaties waarmee zij extra capaciteit en expertise kunnen inhuren.

De provincie stelt gemeenten en woningcorporaties een aantal eisen en aanvullende voorwaarden om in aanmerking te komen voor de subsidie voor extra capaciteit en expertise. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op het onderbouwen van het personele tekort en op de omvang van het woningbouwproject. De provincie subsidieert maximaal 100.000 euro per project, waarbij de hoogte van de aanvraag maximaal 90 procent van de kosten dekt. De provincie beoordeelt de subsidieaanvragen op volgende van binnenkomst van complete aanvragen.

De middelen van de provinciale subsidie komen deels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. De provincie Zuid-Holland heeft in periode 2020-2024 in totaal 25 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 IPO en 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.

Knelpuntenpotten: subsidies voor financieren tekorten woningbouwprojecten

De provincie stelt via de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland 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. De provincie stelt drie subsidies voor het financieren van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten beschikbaar in Zuid-Holland: de knelpuntenpot sociale huur, de knelpuntenpot middenhuur en woonvormen voor senioren.

De provincie Zuid-Holland heeft voorwaarden opgenomen voor het verstrekken van deze drie subsidies. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op de hoogte van de subsidie, de locatie van het woningbouwproject dat in aanmerking komt voor subsidie en de doelgroepen die subsidie kunnen aanvragen. De provincie subsidieert maximaal 6.000 euro per zelfstandige sociale huurwoning of sociale- of middenhuurwoningen voor senioren en tussen 3.000 euro en 6.000 euro per middenhuurwoningen (afhankelijk van hoelang deze in het middenhuursegment blijft). Verder mag de subsidie van de provincie gecombineerd worden met een subsidie van het Rijk, zoals de Woningbouwimpuls. De provincie beoordeelt de subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst van complete aanvragen.

Beperkt inzicht in doeltreffendheid subsidies

Voor extra personele capaciteit heeft de provincie in de periode 2022 tot en met medio 2025 ruim 22,9 miljoen euro subsidie verstrekt, verdeeld over 218 aanvragen. 39 gemeenten en 7 woningcorporaties hebben één of meerdere subsidies ontvangen. Het beschikbare subsidiebedrag was in deze periode vrijwel ieder jaar uitgeput. De provincie hevelt bij het bereiken van het subsidieplafond incidenteel middelen uit andere subsidieonderdelen van de Subsidieregeling wonen Zuid-Holland over naar de subsidie Vliegende Brigade. De subsidie zorgt ervoor dat de benodigde personele capaciteit en expertise kan worden ingehuurd, waarmee de subsidie bijdraagt aan het verlichten van de capaciteitsproblemen bij gemeenten, zo blijkt uit een enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet. De subsidie wordt onder meer gebruikt voor het inhuren van planeconomische of stedenbouwkundige expertise.

Voor een bijdrage aan publieke tekorten bij woningbouwprojecten met sociale huurwoningen, middenhuurwoningen of woonvormen voor senioren heeft de provincie in de periode 2022 tot en met medio 2025 ruim 27,3 miljoen euro aan subsidie verstrekt. Het ging om 20,5 miljoen euro verdeeld over 98 subsidies voor sociale huurwoningen of middenhuurwoningen en om ruim 6,8 miljoen euro verdeeld over 39 subsidies voor woonvormen voor senioren. Met deze subsidies heeft de provincie bijgedragen aan 3.767 sociale huurwoningen en/of middenhuurwoningen en 1.333 seniorenwoningen in het sociale huur- of middenhuursegment. Het gemiddelde bedrag per sociale huurwoning of middenhuurwoningen is bijna 6.000 euro en gemiddeld per seniorenwoning zo'n 1.330 euro. De knelpuntenpotten sociale huur en middenhuur en de subsidie woonvormen voor senioren zijn bijna ieder jaar volledig uitgeput. Bij het bereiken van het subsidieplafond kunnen aanvragen het daaropvolgende jaar worden behandeld.

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.

Aandachtspunt: verduidelijken subsidievoorwaarden

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat de subsidiemiddelen uit de knelpuntenpotten en de subsidie woonvormen voor senioren worden ingezet om de business case of de grondexploitatie van een woningbouwproject sluitend te krijgen. Tegelijkertijd geven verschillende gemeenten ook aan dat een substantiële bijdrage van de gemeente en/of woningcorporatie noodzakelijk blijft voor het laten doorgaan van een woningbouwproject met een onrendabele top. Hoge grondkosten zijn volgens gemeenten een probleem bij het ontwikkelen van sociale huurwoningen, mede hierdoor loopt het financiële tekort op. Verschillende gemeenten geven aan dat een actief grondbeleid van de provincie een oplossing kan zijn voor dit probleem.

Een aantal gemeenten geeft aan dat de subsidievoorwaarden duidelijker en ruimer zouden kunnen. Voorbeelden die gemeenten aandragen zijn dat zij voor meer dan twee projecten per jaar subsidie zouden kunnen aanvragen of dat voorwaarden voor de startbouw verruimd worden. Verder wordt aangegeven dat de instandhoudingstermijn voor middenhuur van de provincie langer is dan die van het Rijk.

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt verder dat gemeenten structurele oplossingen voor het knelpunt van beperkte personele capaciteit wenselijk vinden. Zo wordt aangegeven dat de provincie een vaste pool van deskundigen zou kunnen opzetten die ingezet kan worden bij gemeenten voor vaak terugkerende thema's.

2.3 Monitoring en overleg

Conclusie 3

De provincie houdt het aantal geplande woningen in Zuid-Holland bij in een Planregistratie Wonen. De provincie beheert de planregistratie, waarin gemeenten twee keer per jaar gegevens invoeren over hun woningbouwplannen. Daarnaast monitort de provincie de realisatie van woningbouw in de Woonbarometer en in kwartaalberichten. Hiervoor gebruikt de provincie gegevens uit de planregistratie, die zij aanvult met gegevens van het CBS. Ook werkt de provincie samen met de regionale versnellingstafels aan publiek-private monitoring (PPM). Het doel van PPM is dat deze projecten in beeld brengt die niet volgens planning verlopen, om deze projecten vervolgens te bespreken aan de versnellingstafel. Enkele regionale versnellingstafels

hanteren een eigen overzicht van woningbouwprojecten in de betreffende regio als alternatief voor de PPM.

De Rekenkamer constateert meerdere aandachtspunten bij monitoring door de provincie. Bij de planregistratie is de datakwaliteit is voor verbetering vatbaar, omdat de ingevoerde gegevens niet altijd volledig en juist zijn. Daardoor zijn de gegevens minder betrouwbaar. De provincie zet zich in om dit te verbeteren. Een aandachtspunt bij monitoring van de realisatie van woningen is dat de provincie geen inzicht heeft in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Wel maakt de provincie hiervan een inschatting. De PPM is nog in de opstartfase, waardoor de meerwaarde ervan nog niet vast te stellen is. Een aandachtspunt is dat marktpartijen (nog) geen private informatie toevoegen.

Belangrijke 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. De versnellingstafels worden voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Hiervoor heeft de provincie middelen beschikbaar gesteld. De provincie probeert haar rol aan de versnellingstafels te balanceren. Enerzijds wil de provincie de tafels ruimte geven, maar anderzijds wil de provincie een strengere rol pakken door bijvoorbeeld partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de versnellingstafels volgens deelnemers niet direct bijdragen aan de versnelling van woningbouw, onder andere doordat deelnemers terughoudend zijn met het delen van informatie over concrete woningbouwprojecten. Ook kan de samenwerking tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen bij sommige versnellingstafels verbeterd worden.

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 Zuid-Holland gaat het om woondeal-overleggen in de vijf regio's: Haaglanden, Holland Rijnland, Midden-Holland, Rotterdam en samenwerkende regio's in Zuid-Holland Zuid. Twee keer per jaar is er een bestuurlijk overleg tussen de minister van VRO, de gedeputeerde Wonen, de vijf voorzitters van de

Woondealregio's en vijf bestuurders van woningcorporaties. Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg met de minister vindt er ambtelijk overleg plaats tussen het ministerie van VRO, de provincie, de regio's, gemeenten, woningcorporaties en waterschappen. In de afgelopen drie jaar gingen de woondealoverleggen met het ministerie van VRO 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.

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 Zuid-Holland zijn acht regionale versnellingstafels gestart in 2023. De versnellingstafels zijn, voor wat betreft de overheden die deelnemen aan het overleg (waaronder de provincie), ambtelijk ingevuld. Ook worden de versnellingstafels in Zuid-Holland voorgezeten door onafhankelijk voorzitters. De provincie heeft de regio's in de gelegenheid gesteld om per regionale versnellingstafel een onafhankelijk voorzitter en secretaris aan te stellen. Hiervoor heeft de provincie middelen beschikbaar gesteld. De provincie brengt de onafhankelijk voorzitters periodiek bijeen om kennisuitwisseling te faciliteren.

Versnellingstafels kunnen op verschillende manieren meerwaarde bieden en woningbouw versnellen. Zo kunnen zij problemen die lokaal spelen (helpen) oplossen. Ook kunnen zij knelpunten die op grotere schaal spelen signaleren en adresseren. De Zuid-Hollandse versnellingstafels bespreken vrijwel allemaal 'algemene onderwerpen' zoals knelpunten die op grotere schaal spelen, zoals netcongestie of mobiliteit en lokale en projectgebonden problemen. Bij de meeste versnellingstafels ligt de nadruk meer op het bespreken van problemen die lokaal spelen, zoals problemen bij concrete projecten en het oplossen van concrete knelpunten die bij specifieke woningbouwprojecten spelen. Als regionale versnellingstafels knelpunten niet kunnen oplossen, dan kunnen zij het betreffende knelpunt bij de Landelijke Versnellingstafel adresseren. In de praktijk gebeurt het niet vaak dat problemen en knelpunten naar de Landelijke Versnellingstafel worden opgeschaald.

De provincie probeert haar rol aan de versnellingstafels te balanceren: enerzijds wil de provincie zich opstellen als gast, ook omdat de versnellingstafels 'van de regio' zijn. Anderzijds wil de provincie een strengere rol oppakken door het stokken van de woningbouwvoortgang te agenderen en partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Het overleg aan de versnellingstafels wordt door de deelnemers over het algemeen als nuttig gezien. Zo worden vertrouwensrelaties opgebouwd tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen, die nodig zijn om concrete problemen te bespreken. Ook brengt het overleg partijen met elkaar in contact, waardoor knelpunten ook buiten het overleg om geadresseerd kunnen worden.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de versnellingstafels volgens deelnemers niet direct bijdragen aan de versnelling van woningbouw, onder andere doordat deelnemers tot op heden terughoudend zijn met het bespreken van concrete problemen bij woningbouwprojecten. Ook kan de samenwerking tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen bij sommige versnellingstafels verbeterd worden.

Provinciale planregistratie en monitors

De provincie heeft een Planregistratie Wonen, waarin geplande woningen in de provincie worden bijgehouden. Daarnaast monitort de provincie de realisatie van woningbouw in de Woonbarometer en in kwartaalberichten. Ook werkt de provincie samen met de regionale versnellingstafels aan publiek-private monitoring (PPM).

Planregistratie Wonen (geplande woningen)

De Planregistratie Wonen bevat gegevens over de woningbouwplannen in Zuid-Holland. 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.⁶¹ De provincie beheert de planregistratie, waarin gemeenten twee keer per jaar gegevens invoeren over hun woningbouwplannen. De planregistratie is niet toegankelijk of inzichtelijk voor andere partijen.

De planregistratie dient drie doelen: het beoordelen van de regionale woningbouwprogramma's en woonvisies, het monitoren van de uitvoering van beleid en afspraken tussen provincie en gemeenten en het uitvoeren van verkenningen. 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.

Aandachtspunt bij de Planregistratie is de betrouwbaarheid van de gegevens. De datakwaliteit is voor verbetering vatbaar, omdat de ingevoerde gegevens niet altijd volledig en juist zijn. Met een betere datakwaliteit kan de provincie beter (bij)sturen op de woningbouwplannen. Volgens de provincie zijn haar mogelijkheden beperkt om de datakwaliteit te verbeteren. Wel ondersteunt een extern bureau in de opdracht van de provincie gemeenten bij het invullen van de gegevens in de planregistratie, waardoor de kwaliteit van de planregistratie wel is verbeterd.

Monitoring realisatie woningbouw

De provincie monitort de realisatie van woningbouw met gebruik van gegevens uit de planregistratie, die de provincie aanvult met gegevens van het CBS. Door middel van de Woonbarometer en kwartaalberichten over de woningvoorraadontwikkelingen geeft de provincie inzicht in het aantal gerealiseerde woningen in de provincie Zuid-Holland. De Woonbarometer is een jaarlijkse trendmonitor waarbij de huishoudontwikkeling en woningvoorraadontwikkeling worden gevolgd. De kwartaalberichten zijn overzichten van de ontwikkeling van de woningvoorraad, het aantal vergunde en gerealiseerde woningen en woningen in de pijplijn. Met de kwartaalberichten en Woonbarometer kan worden nagegaan of de doelen uit de

⁶¹ Het Rijk heeft met provincie 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).

Woondeals worden behaald. De uitkomsten van deze monitor zijn daarmee een belangrijk bespreekpunt in de Woondealoverleggen tussen Rijk en provincie.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat de provincie geen inzicht heeft in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Dit komt omdat de provincie afhankelijk van het CBS is voor deze gegevens en het CBS 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 minder betrouwbaar.

Publiek-private monitor

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.

Vanaf 2025 werken de regionale versnellingstafels samen met de provincie aan de ontwikkeling van een PPM. De PPM zal een combinatie zijn van gegevens uit de planregistratie (deze vormen de basis voor de PPM) en aanvullende informatie van andere partijen, zoals ontwikkelaars en bouwers. Op dit moment werken verschillende regionale versnellingstafels met eigen overzichten waarin publieke en private informatie over woningbouwprojecten worden gecombineerd.

De Rekenkamer constateert dat de PPM nog in de opstartfase zit, waarmee de meerwaarde ervan nog niet vast te stellen is. 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. Aangezien de PPM gebaseerd zal zijn op de planregistratie, geldt ook hiervoor dat de kwaliteit van de ingevoerde gegevens een aandachtspunt is. Een ander aandachtspunt is dat marktpartijen (nog) geen private informatie toevoegen, waardoor er feitelijk nog geen sprake is van een publiek-private monitor.

2.4 Onderzoek en 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 neemt op het gebied van onderzoek en kennisdeling. Bijvoorbeeld door het organiseren van congressen, webinars en hackathons, en het opstellen van handreikingen over onder andere het beter benutten van de bestaande woningvoorraad. Ook stimuleert de provincie innovatie bij woningbouw bijvoorbeeld door het verstrekken van innovatiesubsidies.

Daarnaast zet de provincie een expertteam in. De experts uit dit team kunnen gemeenten en woningcorporaties helpen bij kortstondige vragen. Er wordt veel

gebruikgemaakt van het expertteam: in 2024 maakten bijvoorbeeld 41 van de 50 gemeenten gebruik van advies van dit team. Over de meerwaarde van het advies verschillen enkele gemeenten van inzicht zoals blijkt uit de enquête van de Rekenkamer. Gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen waarderen de activiteiten die de provincie onderneemt op het gebied van kennisdeling.

Toelichting

Onderzoek en kennisdeling

De provincie Zuid-Holland doet op verschillende manieren aan onderzoek en kennisdeling. Het onderzoek dat de provincie uit laat voeren gaat vooral over woningbouw en woningbouwbehoefte, bijvoorbeeld de woningmarktverkenning en verkenningen naar de kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoeften. Jaarlijks publiceert de provincie de Woonbarometer. Dit onderzoek monitort de huishoudontwikkeling en woningvoorraadontwikkelingen.

Met het organiseren van bijeenkomsten zoals congressen, webinars en hackathons, brengt de provincie allerlei partijen die betrokken zijn bij woningbouw samen. De provincie richt zich met kennisdeling en onderzoek op diverse thema's, bijvoorbeeld het uitbreiden van de bestaande woningvoorraad via optoppen, aanplakken en uitplinten, parkeernormen, mobiliteit en parallel plannen. Met het programma Optoppen, aanplakken en uitplinten 2024-2027 biedt de provincie gemeenten via locatiescans (voorheen) en een digitale kaart met mogelijke locaties (huidige vorm) informatie aan over het beter benutten van de huidige woningvoorraad. Ook biedt de provincie hackathons over parallel plannen aan. Dit zijn sessies waar betrokken partijen bij een woningbouwproject een dag samen, met begeleiding door een expert, parallel plannen toepassen voor de planning van hun project. De provincie deelt kennis en nieuws over deze onderwerpen via een nieuwsbrief en een website.

Naast deze vormen van kennisdeling en onderzoek zet de provincie ook het expertteam in voor kortstondige vragen van gemeenten of woningcorporaties. Het expertteam is in 2025 uitgebreid met onder meer experts op het gebied van parallel plannen, mobiliteit en aanbestedingsrecht. Er wordt veel gebruikgemaakt van het expertteam: in 2024 maakten bijvoorbeeld 41 van de 50 gemeenten gebruik van advies van dit team. Over de meerwaarde van het advies wisselen enkele gemeenten van inzicht, zo blijkt uit de enquête van de Rekenkamer.

Innovatie

De provincie zet ook in op innovatie, onder meer door innovatiesubsidies te verstrekken. Voorbeelden van innovatiepilots die de provincie zelf ontwikkeld heeft, gaan over vleermuisbescherming of samenwerking met de omgevingsdiensten om vergunningstrajecten voor soortenbescherming te standaardiseren. De innovatiesubsidies zijn beschikbaar voor gemeenten en woningcorporaties. Een voorbeeld is een subsidie voor houtbouw bij woningbouwprojecten. De bedoeling van dergelijke subsidies is om veelbelovende concepten een kans te geven, waarbij de provincie er rekening mee houdt dat sommige projecten of concepten uiteindelijk niet slagen. De inzet van de provincie bij kennisdeling en onderzoek wordt door samenwerkingspartners gewaardeerd en nuttig bevonden.

3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer drie aanbevelingen aan de provincie Zuid-Holland. 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 Zuid-Holland 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 Zuid-Holland

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. Verbeter de samenwerkingsrelatie met gemeenten en andere partijen, bijvoorbeeld door een meer open houding aan te nemen.
- c. Maak duidelijk voor welke knelpunten bij woningbouw de provincie zich meerjarig inzet, hoe de provincie dit wil doen en wat dat oplevert.
- d. 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.
- e. Blijf het instrumentarium periodiek evalueren voor meer inzicht in de doeltreffendheid en stuur zo nodig bij.
- f. Rapporteer hierover aan Provinciale Staten.

Toelichting

De woningbouwopgave vraagt om een integrale benadering en structurele aanpak. Hoewel de urgentie vraagt om 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 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 Rekenkamer constateert dat de provincie dit aandachtspunt onderkent, maar dat het hier nog stappen in te zetten heeft.

Woningbouw is een gezamenlijke opgave van overheden en marktpartijen. De Rekenkamer constateert dat ook de samenwerking van de provincie met samenwerkingspartners verbeterd kan worden. Samenwerkingspartners ervaren vaak dat de houding van de provincie wordt gekenmerkt door een top-downbenadering waarin weinig ruimte is voor maatwerk. Hierdoor staat de relatie van de provincie met meerdere gemeenten onder druk en dit draagt niet bij aan de woningbouwversnelling en -realisatie. De Rekenkamer ziet wel dat de provincie de samenwerking probeert te verbeteren en dat stakeholders een veranderende houding van de provincie waarnemen. De Rekenkamer benadrukt het belang om door te gaan met de ingezette verbetering.

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 kan stappen zetten bij het structureel oplossen van dit knelpunt.

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 in 2025 een beleidsevaluatie naar het beleidsveld Wonen en de Woningbouwagenda laten uitvoeren om beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van de genomen maatregelen. 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).⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴ Daarnaast kan met een objectsubsidie een directer verband tussen de verstrekte middelen en het doel van de middelen getrokken worden.

⁶² 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

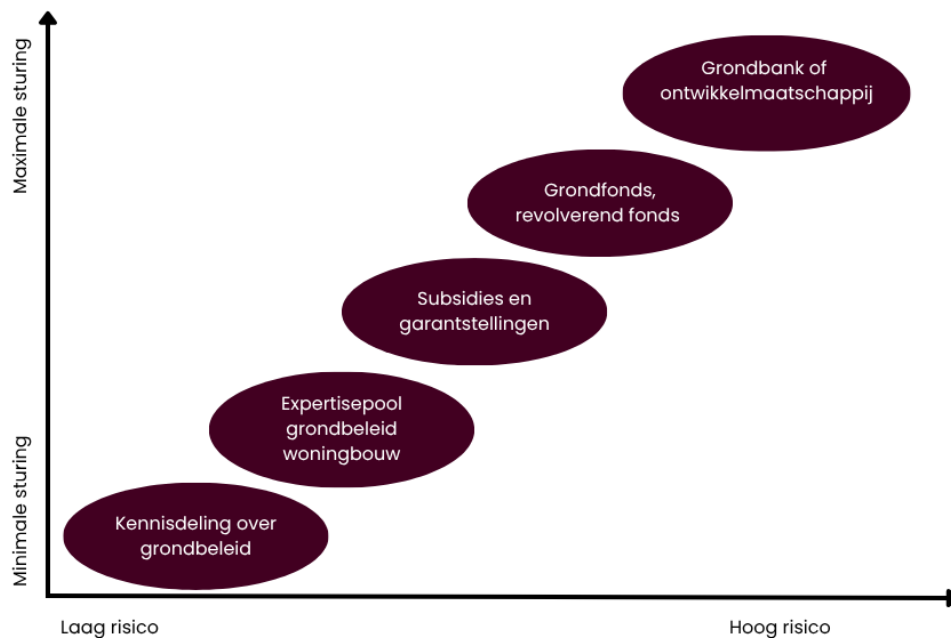
⁶³ Prof. dr. E. van der Krabben in samenwerking met gemeente Utrecht, Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, november 2023, p. 27

⁶⁴ 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 natuurbeleid 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 ontwikkelmaatschappij. 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 Zuid-Holland:

- 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 draagt het overleg aan de versnellingstafels volgens deelnemers nog niet direct bij aan de versnelling van woningbouw, onder andere doordat deelnemers terughoudend zijn met het delen van informatie over concrete woningbouwprojecten. Het is van belang dat deelnemers elkaar meer gaan vertrouwen, waardoor makkelijker (gevoelige) informatie met elkaar gedeeld kan worden. Ook kan de samenwerking tussen overheden, woningcorporaties en marktpartijen bij sommige versnellingstafels verbeterd worden. De provincie kan als deelnemer van het overleg en door korte lijnen met de voorzitter het overleg aan de versnellingstafels stimuleren.

De kwaliteit van de monitors kan 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 monitoring van de realisatie van woningen 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. Bij de publiek-private monitoring kan de provincie stimuleren dat marktpartijen informatie, zoals de startbouw en of er een anterieure overeenkomst is getekend, gaan toevoegen. Daarmee komt er een beter beeld van de voortgang van de woningbouwprojecten in Zuid-Holland en kunnen deze aan de versnellingstafels sneller en beter worden besproken.

Daarnaast kan de provincie ook zelf concrete acties aan de uitkomsten van de monitors verbinden. 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. 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.

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 Zuid-Holland 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.'⁶⁵

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 Zuid-Holland een subsidie voor extra personele capaciteit bij gemeenten. 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 Verhoudingen van november 2025.⁶⁶ 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 Ministerie van VRO, Beleidsbrief Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 26 april 2026

⁶⁶ Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025), Samen bouwen aan resultaten. Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen, november 2025

4. Reactie Gedeputeerde Staten



Randstedelijke Rekenkamer
T.a.v. De heer Santhagens
Telepoortboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Gedeputeerde Staten

Contact

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

Datum

Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk

PZH-2026-892572006
DOS-2026-0002617

Uw kenmerk

2026/RR/052

Bijlagen

-

Onderwerp

Onderzoek Versnelling Woningbouw

Geachte heer Santhagens,

Hartelijk dank voor het delen van de resultaten van uw onderzoek 'Stimulering woningbouw, de rol van de provincie in beeld'. Graag maken we gebruik van de gelegenheid om te reageren op het conceptrapport.

Algemeen

Het hoofdrapport biedt een inzichtrijke analyse van de rollen en instrumenten die de provincie ter beschikking heeft. Hierbij merkt de Rekenkamer op dat de rol van de provincie in de totale woningbouwopgave relatief beperkt is ten opzichte van gemeenten en Rijk, maar wel van belang is, zeker als de provincie verder kijkt dan de wettelijke taken en kiest voor een actieve rol met meer sturing en ondersteuning. In dat opzicht is de rol van de provincie Zuid-Holland volop in ontwikkeling: zo is het Programma Realisatie Woningbouw in de zomer van 2025 van start gegaan.

Hoofdconclusie

We zijn blij dat de Rekenkamer vaststelt dat de provincie Zuid-Holland haar stimulerende rol bij woningbouw actief invult en overwegend positief oordeelt over deze inzet. Ook verwelkomen wij de conclusie dat gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen waardering hebben voor de actieve rol die de provincie neemt op het gebied van onderzoek en kennisdeling. Het is goed dat de Rekenkamer vaststelt dat er momenteel voldoende bouwlocaties en woningbouwplannen zijn om het gewenste aantal woningen in 2030 te realiseren. We onderschrijven de conclusie dat de realisatie van de woningbouwplannen vooral wordt belemmerd door knelpunten waarvoor eerst en vooral het Rijk aan zet is, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij gemeenten. We erkennen dat er ook van onze kant ruimte is voor verbetering en gaan hieronder in op de aanbevelingen uit het rapport. Het is daarbij goed te constateren dat er inmiddels al wordt gewerkt aan een aantal punten die de Rekenkamer nu ook als aanbeveling doet.

Aanbeveling 1: integrale benadering en structurele aanpak

De Rekenkamer benadrukt het belang van een integrale aanpak binnen de provincie en het structureel betrekken van andere beleidsterreinen bij de besluitvorming. Wij herkennen en onderschrijven deze aanbeveling en zetten dit in waar het gaat om keuzes maken over woningbouwlocaties.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer de provincie aan de samenwerkingsrelatie met gemeenten en andere partijen verder te verbeteren, bijvoorbeeld door een meer open houding aan te nemen. De Rekenkamer constateert namelijk dat samenwerkingspartners soms een top-downbenadering van de provincie ervaren, waarin weinig ruimte lijkt voor maatwerk. Als provincie sturen wij op basis van het door Provinciale Staten vastgestelde omgevingsbeleid. We erkennen dat het provinciaal omgevingsbeleid veelomvattend is. Dit vraagt van de provincie dat we ook open en transparant met gemeenten kijken welke mogelijkheden ons omgevingsbeleid biedt. Vanuit het programma realisatie woningbouw wordt meer ingezet op het vertalen van het omgevingsbeleid in de praktijk van een concrete gebiedsontwikkeling. Dat vraagt om een beweging die aanvullend is op toetsen. Hierin willen we nog leren beter de verbinding te maken, te stimuleren en meer een partner te zijn. Vanzelfsprekend doen we dat binnen de kaders waarvoor wij aangesteld zijn.

Voor de woningbouwvoorwaarden zullen we in eerste instantie bestaande overlegsgremia zoals de regionale versnellingstafels en de Woondealtafels gebruiken, maar waar nodig vindt er ook aanvullend overleg plaats op zowel bestuurlijk als directieniveau. Daarnaast worden er regelmatig zowel bestuurlijk als ambtelijk bijeenkomsten georganiseerd om kennis uit te wisselen en ervaringen te delen. Op basis van het gezamenlijke werkdocument 'Actieagenda woningbouwvoorwaarden' worden, samen met de regio's en het ministerie van VRO, acties geformuleerd om knelpunten op te lossen en woningbouw te versnellen. We maken afspraken over bij wie de acties liggen. We zijn blij dat de Rekenkamer vaststelt dat de samenwerkingspartners dankzij onze inzet een veranderende houding van de provincie ervaren en zien dat het nieuwe programma Realisatie Woningbouw daarbij een belangrijke rol speelt.

We onderschrijven de conclusie van de Rekenkamer dat de provinciale subsidies nu tijdelijke maatregelen voor structurele knelpunten zijn en dat het goed zou zijn als de financiering in de toekomst structureel, voor de langere termijn, kan worden geborgd. We hebben wel wat structurele middelen, maar ook wij zien vanuit de praktijk dat er een grotere behoefte is en de middelen die daarbij horen te laag zijn om hieraan te voldoen. De provinciale subsidies dekken een aantoonbaar tekort en maken daarmee de bouw mogelijk van de woningen voor de sociale en middenhuur die anders waarschijnlijk niet zouden zijn gebouwd. Zoals onlangs aangegeven in een PS-brief (PZH-2026-891796496/DOS-2020-0001473), zijn de huidige beschikbare subsidiemiddelen en arbeidscapaciteit onvoldoende om het subsidieniveau van 2026 structureel te maken. Op basis van een integrale afweging zal moeten worden onderzocht of hiervoor binnen de begroting structureel middelen kunnen worden vrijgemaakt.

De Rekenkamer benadrukt het belang van inzicht in de doeltreffendheid van de instrumenten en raadt ons aan dit periodiek te evalueren. Binnen het Programma Realisatie Woningbouw verkennen en implementeren we alternatieve instrumenten die bijdragen aan de Provinciale doelen. Daarbij wordt ook gekeken naar de kennis en expertise van andere provincies. Daarnaast bieden we gemeenten met 'de instrumentenkoffer' digitaal informatie aan over verschillende juridische instrumenten die kunnen worden benut om betaalbare woningen door nieuwbouw en/of transformatie toe te voegen. Deze instrumentenkoffer wordt indien nodig geactualiseerd. Ook worden er op het gebied van specifieke randvoorwaarden pilots ingericht en kennisateliers georganiseerd zoals de pilot BATMAN en het kennisatelier Stikstof. Daarnaast

2/4

heeft de Rekenkamer ook opgemerkt dat de meest recente evaluatie van het woonbeleid eind 2025 door GS is vastgesteld en is aangeboden aan PS.

Aanbeveling 2: zorg voor de juiste voorwaarden om te kunnen sturen

Als provincie sturen wij op woningplannen middels het omgevingsbeleid en specifiek de woningbouwprogrammering. Onze monitors zijn een belangrijk middel om keuzen die in het omgevingsbeleid worden gemaakt te onderbouwen en te volgen. De Rekenkamer roept de provincie op de kwaliteit te verbeteren van de monitors die worden gebruikt om de woningbouwplannen en woningbouwrealisatie te volgen, waarbij ten eerste wordt gedoeld op de kwaliteit van de data die door gemeenten wordt ingevoerd. Wij blijven via de jaarlijkse woningbouwprogrammeringscyclus met gemeenten in gesprek over het realiteitsgehalte en de haalbaarheid van woningbouwplannen. Ook bieden we ondersteuning bij de registratie van woningbouwplannen in de vorm van een helpdesk, de Helpende Hand, datakwaliteitschecks en een datakwaliteitschecktool voor gemeenten. Verder blijft de provincie haar monitors maken en verbeteren met behulp van de beschikbare gegevens bijvoorbeeld uit de Planregistratie Wonen en van het CBS. Dit jaar zullen Gedeputeerde Staten voor het eerst een Jaarrapportage Woningbouw aan Provinciale Staten aanbieden (in plaats van de Kwartaalberichten). Ook publiceert het Rijk ieder halfjaar de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw.

Ten tweede noemt de Rekenkamer de monitoring van woningbouwrealisatie als aandachtspunt. Hierbij moeten we benadrukken dat dit een taak is van het Rijk: zoals de Rekenkamer ook opmerkt, zijn we hierbij afhankelijk van het CBS, dat op zijn beurt data gebruikt uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen van het Kadaster, waarin alle woningrealisaties in Nederland worden geregistreerd. Hier worden op dit moment geen data geregistreerd over de (prijs)categorie van gerealiseerde woningen. Via het IPO blijven we hier samen met andere provincies aandacht voor vragen en roepen we op hier verandering in te brengen. Voor zover wij weten, is het Rijk inderdaad bezig de betaalbaarheid van gerealiseerde woningen beter in beeld te brengen.

Als blijkt dat woningbouw(plannen) achterblijven bij beoogde doelen en gemaakte afspraken, wordt, in overleg met betrokken partners, bepaald welke vervolgstappen mogelijk zijn. Dit kan resulteren in extra inzet van de provincie, maar ook de inzet van instrumenten van andere partijen.

De Rekenkamer stelt dat de versnellingstafels volgens deelnemers niet direct bijdragen aan de versnelling van de woningbouw, onder andere doordat deelnemers tot op heden terughoudend zijn met het bespreken van concrete problemen bij woningbouwprojecten. Wij herkennen dat de Regionale Versnellingstafels nu te breed en weinig concreet zijn, doordat deelnemers terughoudend zijn met het bespreken van problemen bij concrete woningbouwprojecten. Wij zijn daarom verheugd dat steeds meer gemeenten lokale bouwtafels hebben waar de vraagstukken worden besproken die indien nodig in een later stadium ook op de Regionale Versnellingstafel worden geagendeerd. Ook in de voorbereiding van de Regionale Versnellingstafels wordt door Versnellers gewerkt aan oplossingen voor individuele plannen.

Aanbeveling 3: optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

Uw rapport roept op om als 'één overheid' te handelen en daarom in Inter Provinciaal Overleg (IPO)-verband het overleg met Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) te continueren om de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave te optimaliseren. Wij vinden een goede samenwerking inderdaad belangrijk en werken in IPO-verband structureel samen met de andere provincies, de VNG en het Rijk om de woningbouwopgave aan te pakken.

Wel tekenen wij hierbij aan dat wij een aantal specifieke wettelijke taken hebben die wij als zelfstandig en democratisch gekozen bestuursorgaan uitvoeren. Provinciale Staten heeft de mogelijkheid eigen afwegingen te maken over de invulling van beleid.

Wij zullen Provinciale Staten voor het einde van 2027 informeren over de opvolging van de aanbevelingen.

Dank voor de gelegenheid te kunnen reageren op de conclusies en aanbevelingen in het rapport en we zien de publicatie ervan graag tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer (DOS-2026-0002617) te vermelden.

Meer informatie www.zuid-holland.nl/contact

5. Nawoord

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

De reactie van GS geeft ons geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. 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