

Startnotitie Wonen provincies Limburg en Noord-Brabant

1. Problemen op de woningmarkt; situatie rond wonen urgent

Wonen wordt gezien als een basisbehoefte. Het is een maatschappelijk belangrijk thema, dat de laatste jaren (weer) volop en breed in de belangstelling staat. Nederlanders maken zich druk over de situatie op de woningmarkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een peiling uit augustus 2023 waar op de vraag over welke onderwerpen de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 vooral zouden moeten gaan, de woningmarkt het meest gegeven antwoord was (45% van de respondenten).¹ Binnen de politiek en bij overheden wordt de urgentie rondom het onderwerp wonen gedeeld en staat het hoog op de agenda. Zo was 'zorgen voor een woning voor iedereen' een van de prioriteiten in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV. De bouwambities die daaruit volgden, zijn in 2022 door het vorige kabinet vertaald naar het landelijk Programma Woningbouw. Deze bouwambities zijn vervolgens omarmd door de provincies (zie verder paragraaf 2). Uitgaande van de afspraken die de provincies Noord-Brabant en Limburg met het vorige kabinet hebben gemaakt, wil de Zuidelijke Rekenkamer een onderzoek doen naar het ingezette beleid door de provincies. De opzet voor het onderzoek is weergegeven in paragraaf 3. Ook voor het nieuwe kabinet behoort wonen en huisvesting wederom tot één van de hoogste prioriteiten.² In het hoofdlijnenakkoord staat dat de ambitie groot is voor het beschikbaar zijn van voldoende woningen; het huidige kabinet wil een grote impuls geven aan woningbouw.

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

- Er is een woningtekort. In juli 2024 werd het tekort op 401.000 woningen geschat, wat gelijk staat aan 4,9% van het huidige aantal woningen in Nederland. Het woningtekort is de afgelopen jaren sterk toegenomen (met een tijdelijke daling in coronatijd, zie onderstaande figuur 1) en zal de komende jaren naar verwachting blijven toenemen. Hoewel er regionale verschillen zijn, is momenteel in geen enkele regio in Nederland meer sprake van een overschot.
- Hoge huizenprijzen. Voor starters en mensen met een laag- of middeninkomen is het door de hoge huizenprijzen moeilijk om een woning te kopen. Deze worden mede veroorzaakt door het prijsopdrijvende effect van het vele financieel kapitaal dat beschikbaar is voor een beperkt aantal beschikbare woningen.⁴
- Sociale huurwoningen hebben lange wachtlijsten en private huurwoningen zijn schaars en vaak duur.

In figuur 1 hieronder wordt de ontwikkeling van het woningtekort in de afgelopen jaren weergegeven. Bij deze aantallen geldt dat de daadwerkelijke woningbehoefte en woningtekort kunnen afwijken van deze geraamde aantallen. Het in kaart brengen ('inschatten') van de woningbehoefte en de ramingen voor het woningtekort zijn met onzekerheden omgeven, zoals geldt voor alle ramingen.⁵

¹ I&O Research. 26 augustus 2023.

<https://065.wpcdnnode.com/ioresearch.nl/wp-content/uploads/2023/08/io-zetelpeiling-augustus-2023.pdf>.

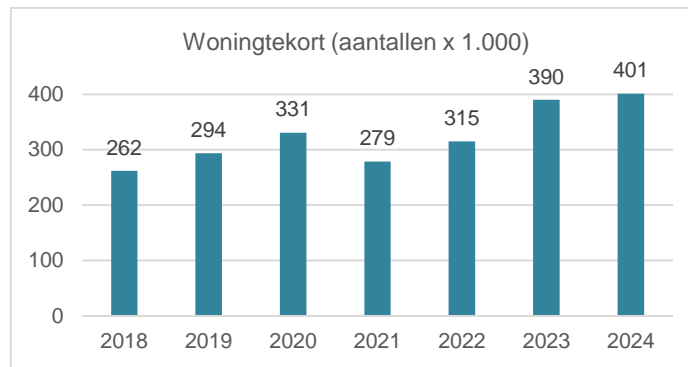
² HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van Coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB, 16 mei 2024.

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

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

⁵ Bij ramingen wordt vaak op basis van bepaalde gegevens, bijvoorbeeld historische/ervaringsgegevens, en aannames/veronderstellingen over (toekomstige) ontwikkelingen een uitspraak gedaan over vermoedelijke (toekomstige) aantallen en/of ontwikkelingen. Door onder andere onverwachte gebeurtenissen en veronderstellingen die niet bewaarheid worden, kunnen de daadwerkelijke aantallen (soms flink) afwijken van de geraamde aantallen.

Figuur 1 Ontwikkeling (geschatte) woningtekort Nederland, 2018-2024



Bron: ABF Research (12 juli 2024). Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer⁶

Bovenop voornoemde problemen op de woningmarkt, geldt bijvoorbeeld ook dat recent verschillende berichten erop wijzen dat het realiseren van nieuwe woningen in de praktijk nog erg moeizaam verloopt. Zo is er al meerdere kwartalen op rij een daling van het aantal vergunningen voor nieuwbouwwoningen.⁷ Ook vergunningverlening rond de transformatie van bestaande woningen (zoals splitsing) blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig te verlopen.

In 2023 werden bruto ruim 88.000 nieuwe woningen gerealiseerd, terwijl er uitgaande van het streven van het Rijk ruim 100.000 woningen bij hadden moeten komen.⁸ En begin 2024 leek de woningbouw tot wel 50% terug te gaan vallen, door onder andere stijgende rente en bouwkosten en eisen in verband met betaalbaarheid.⁹ Ook bijvoorbeeld juridische procedures kunnen het beschikbaar komen van bouwlocaties vertragen of zelfs tegenhouden.

2. Overheden: woningbouwafspraken tot en met 2030

In de Nederlandse Grondwet staat dat het bevorderen van voldoende woongelegenheden 'voorwerp van zorg' voor de overheid is.¹⁰ De verschillende overheidslagen (Europa, Rijk, provincies en gemeenten) en andere bij dit thema betrokken partijen zijn daarbij gezamenlijk aan zet en hebben daarin ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze gezamenlijkheid betekent dat de betrokken partijen van elkaar afhankelijk zijn in het maken en realiseren van plannen. Provincies hebben vooral een regie/coördinerende rol. Ze kunnen een eigen invulling geven aan hun rol en kunnen daarvoor verschillende instrumenten inzetten. In eerste aanleg is het de taak van de gemeenten om te voorzien in de woningbehoefte¹¹ en uiteindelijk bijvoorbeeld woningcorporaties, projectontwikkelaars en particulieren die de plannen uitvoeren. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel 'Versterking regie volkshuisvesting' dat nog door de Tweede en Eerste Kamer moet.¹² Als dat wordt aangenomen, krijgen provincies een grotere rol.

⁶ O.b.v. <https://nos.nl/artikel/2528531-woningtekort-weer-opgelopen-ruim-400-000-huishoudens-zoeken-eigen-plek>, 12 juli 2024.

⁷ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/life/artikel/5402121/bouw-bouwvergunningen-nieuwbouw-woningen-huizen> en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuwbouw-moet-opgekrikt-tot-bijna-200000-jaar>.

⁸ Het Rijk streeft naar een woningtekort van 2%. Het idee is dat bij dat percentage de woningmarkt niet meer overspannen is. Een woningtekort van 0% kan kwalijke gevolgen hebben (zoals regionale overschotten, leegstand, verloederding en mogelijke daling van waarden woningen). Bron: NOS, 12 juli 2024 (zie link voetnoot 3). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage Programma Woningbouw, juni 2024 (rekening houdend met sloop ± 79.000 woningen).

⁹ <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10513351/rampjaar-woningbouw-lijkt-aanstaande> en <https://www.jajo.com/kompas/erwin-van-der-krabben-woningbouw-vraagt-onorthodoxe-maatregelen/>.

¹⁰ Artikel 22 lid 2.

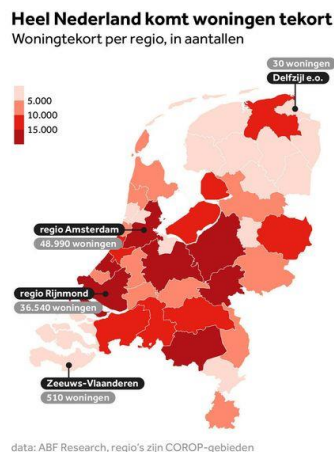
¹¹ Woningwet en Omgevingswet.

¹² Stand van zaken juli 2024.

In 2022/2023 hebben alle provincies samen met verschillende andere betrokken partijen afspraken gemaakt met het Rijk. In zogeheten woondeals is vastgelegd hoeveel woningen er per regio bij moeten komen. De afspraken tellen op tot ruim 900.000 nieuwe woningen voor de periode tot en met 2030. 2 op de 3 nieuwe huizen dient te vallen in de categorie betaalbaar. Met de provinciale woningbouwafspraken omarmen de provincies de bouwambities van het vorige kabinet, die ook zijn vastgelegd in het Programma Woningbouw. In 2023 is deze woningbouwopgave verhoogd naar 981.000 woningen.¹³

Kijkend naar de provincies Noord-Brabant en Limburg geldt dat de totale woningbouwopgave in Noord-Brabant groter is dan in Limburg (zie figuur 2 voor de verschillen in tekorten). In de provincie Noord-Brabant is het doel om tot en met 2030 ruim 130.000 woningen te bouwen. In de provincie Limburg is het doel om tot en met 2030 minimaal 26.550 nieuwe woningen te bouwen. De gedeputeerde van Limburg onderstreept dat Limburg niet alleen méér woningen nodig heeft, maar vooral ook andere woningen.¹⁴ Daarbij gaat het om het type woning maar ook om zaken als waterveiligheid en duurzaamheid. Zowel de provincie Limburg als de provincie Noord-Brabant hebben op het gebied van wonen beleid vastgesteld, dat in beide provincies in 2024 is geactualiseerd.

Figuur 2 (Geschatte) woningtekort Nederland per regio



Bron: <https://nos.nl/collectie/13960/artikel/2497415-schreeuwend-tekort-aan-woningen-en-hoge-huizenprijzen-hoe-is-het-zo-gekomen>, 11 november 2023

De rekenkamer acht een onderzoek naar wonen van belang, omdat het een maatschappelijk zeer belangrijk thema is dat wordt geconfronteerd met grote uitdagingen en veel ontwikkelingen. Wat zijn de doelen en afspraken van de provincies Limburg en Noord-Brabant op het gebied van de woningbouwopgave? Wat zijn hun (beïnvloedings)mogelijkheden bij deze opgave? Maken ze gebruik van deze mogelijkheden om de doelen en afspraken te realiseren en welke belemmeringen spelen er bij de realisatie?

3. Op weg naar voldoende (betaalbare) woningen

Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

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

¹³ <https://datawonen.nl/programma-woningbouw.aspx>.

¹⁴ https://www.limburger.nl/cnt/dmf20230719_94439258.

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

De onderzoeksvragen die daarvoor centraal staan in dit onderzoek zijn:

Opgave / Doelen en afspraken provincie

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

(Beïnvloedings)mogelijkheden provincie en belemmeringen

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

4. Aanpak

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het voorlopige normenkader is in tabel 1 opgenomen. Het normenkader sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek. Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan het normenkader verder worden aangevuld en verfijnd. Indien dit het geval is, zal dit worden gecommuniceerd met de provincies.

Tabel 1 Voorlopig normenkader wonen

Thema	Vraag	Normen
Doelen en afspraken	1	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen en afspraken die provincie heeft vastgesteld en afgesproken sluiten op elkaar aan (interne consistentie) • Deze doelen en afspraken zijn goed onderbouwd met oog voor demografische ontwikkelingen¹⁵ • Gevoeligheden in de ramingen die ten grondslag liggen aan de doelen en afspraken zijn benoemd, er is oog voor zowel kwantiteit als kwaliteit • Er is bij de vaststelling van doelen en afspraken rekening gehouden met de randvoorwaarden/grenzen die volgen uit aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen (energie, stikstof, water, veranderend klimaat)
Realisatie van doelen	2	<ul style="list-style-type: none"> • Doelrealisatie en lange termijn trends worden gemonitord • De provincie is op koers om de afgesproken doelen, zowel kwantitatief als kwalitatief, te realiseren

¹⁵ Zo was er in het recente verleden in delen van Limburg sprake van demografische 'krimp' en beleid dat daarop was gericht.

Invulling rollen en bevoegdheden	3	<ul style="list-style-type: none"> • De invulling van de provinciale rol is in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, beleid en gemaakte afspraken • Er wordt goed gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten om de realisatie van de doelen t.a.v. wonen te realiseren • Bij de invulling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden houdt de provincie rekening met de complementariteit t.o.v. andere relevante partijen zoals gemeenten en waterschappen
Belemmeringen	4	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft een goed beeld van de belangrijkste belemmeringen voor de realisatie van de doelen t.a.v. wonen • De provincie zet de eigen harde en zachte instrumenten in om de belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen • De provincie toont zich bewust van de beperkingen in de eigen rollen en bevoegdheden

Afbakening

Het onderzoek wordt, zowel in de tijd als in rapportage, opgeknipt in een deel voor Limburg en een deel voor Noord-Brabant.

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

De focus ligt op het in kaart brengen van de mogelijkheden en belemmeringen voor de provincie bij de realisatie van de doelen en afspraken rond wonen.

Onderzoeksmethodiek

Voor het in kaart brengen en vergelijking van de doelen en afspraken (onderzoeksvraag 1) en realisatie daarvan (onderzoeksvraag 2) voeren we een analyse uit van relevante openbaar beschikbare informatie en data, en beschikbare informatie van de betreffende provincie. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld relevante beleidsdocumenten van onder andere de betreffende provincie en het Rijk, de woondeals, provinciale begrotingen en jaarstukken, informatie over de woningbouwopgave aan PS, reguliere informatie (monitors, inventarisaties), relevante data over woningbehoefte (vraag) en aanbod van woningen en daaraan ten grondslag liggende modellen, zoals bijvoorbeeld het Primos model en relevante onderzoeksrapporten en adviezen van onder andere ABF Research en het CBS. De nadruk ligt daarbij niet op een eigen data-analyse of eigen prognoses, maar het inzichtelijk en toegankelijk maken van de opgave, belangrijkste ontwikkelingen, de doelen en afspraken van de provincie en de onderbouwing en het op elkaar aansluiten daarvan. De documentstudie wordt aangevuld met gesprekken met, en schriftelijke vragen aan, betrokkenen van de betreffende provincie en andere relevante partijen, zoals gemeenten, het Rijk (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), ABF Research en CBS.

Voor de onderzoeksvragen m.b.t. de rollen en bevoegdheden van de provincie (onderzoeksvraag 3) worden relevante wettelijke kaders, documenten van de betreffende provincie en documenten waaronder onderzoeksrapporten naar dit thema bestudeerd. Voor de feitelijke invulling van de provinciale rollen worden interviews gevoerd met en schriftelijke vragen gesteld aan vertegenwoordigers van de betreffende provincie en enkele belangrijke partners (zie hierna).

Voor het in beeld brengen van de belemmeringen voor de provincie om haar doelen en afspraken te realiseren (onderzoeksvraag 4), zullen we in eerste instantie gebruik maken van documentanalyse, waarbij gedacht kan worden aan recente position papers van betrokken partijen en de dossiers en rapporten die rond wonen zijn gemaakt door kranten, vaktijdschriften, onderzoeksjournalisten, banken, rijksoverheid, planbureaus, CBS en

wetenschappelijke studies of artikelen over de woningbouwopgave. Voor verdieping en de invulling van hiaten zullen gesprekken worden gevoerd met de verschillende betrokken partijen, zoals betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie en enkele vertegenwoordigers van gemeenten, woningcorporaties, bouwbedrijven, waterschappen en enkele experts op het gebied van wonen.

Over de voortgang van het onderzoek en de verdere keuzes die tijdens de uitvoering worden gemaakt (bijvoorbeeld over te voeren gesprekken) vindt afstemming plaats met de ambtelijke organisatie van de betreffende provincie. De rekenkamer maakt daarbij de uiteindelijke keuzes op basis van de doelstelling van het onderzoek.

Wederhoor

Zoals gebruikelijk legt de rekenkamer de bevindingen vast in een rapport van bevindingen. Voor iedere provincie zal een afzonderlijk rapport van bevindingen worden opgesteld, dat voor ambtelijk wederhoor zal worden aangeboden aan de betreffende provincie. Doel hiervan is de feitelijke juistheid van bevindingen te laten toetsen. Na ambtelijk wederhoor stellen we voor beide provincies ook een afzonderlijk bestuurlijk rapport op dat voor bestuurlijk wederhoor zal worden aangeboden aan het betreffende college van Gedeputeerde Staten (GS). Voor een uitgebreidere beschrijving van het onderzoeksproces van de Zuidelijke Rekenkamer, verwijzen wij naar ons [onderzoeksprotocol](#).

5. Planning

In onderstaande tabel is een globale planning opgenomen voor de uitvoering van het onderzoek. De planning omvat de vaste stappen die gebruikelijk zijn bij een rekenkameronderzoek. In verband met de timing van andere lopende onderzoeken wordt het onderzoek in Limburg iets later in de tijd uitgevoerd en gepubliceerd. De Contolecommissie Limburg, commissie Sturen en Verantwoorden Noord-Brabant en de griffies en vaste contactpersonen voor rekenkameronderzoek bij de provincies worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Bij het opstellen van de planning is de rekenkamer uitgegaan van een vlotte uitwisseling van benodigde informatie, waarover in de startfase afspraken zullen worden gemaakt met de provincies. Wanneer tussentijds majeure bijstellingen nodig blijken te zijn in de aanpak en/of planning, worden zij ook op de hoogte gebracht.

Tabel 2 Planning onderzoek

Activiteit	Periode
Opstellen, bespreken en vaststellen van de (concept)startnotitie, startgesprekken en eerste verzameling gegevens	Augustus tot en met september 2024
Provincie Noord-Brabant	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	September– december 2024
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Januari, februari 2025
Bestuurlijk hoor en wederhoor	Februari – maart 2025
Aanbieding aan PS en publicatie	Maart 2025
Provincie Limburg	
Uitvoering onderzoek en opstellen conceptrapport van bevindingen	November 2024 – februari 2025
Ambtelijk hoor en wederhoor, opstellen concept bestuurlijk rapport	Maart 2025
Bestuurlijk hoor en wederhoor	April 2025
Aanbieding aan PS en publicatie	Mei 2025