



Woningbouwopgave Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport
Maart 2025

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke hoofdpunten	3
2	Duidelijkheid, stabiliteit en transparantie in beleid.....	5
3	Realisatie doelen en afspraken onder druk.....	8
4	Effectieve aanpak belemmeringen	11
5	Versterking regierol in praktijk en beleid	15
6	Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	22

1 Bestuurlijke hoofdpunten

Het creëren van voldoende woningen voor de Nederlandse bevolking staat maatschappelijk en politiek hoog op de agenda en dat zal naar verwachting nog een aantal jaren zo blijven. De opgave en urgentie zijn groot. Ook in de provincie Noord-Brabant is sprake van een flink woningtekort. Dat geldt voor alle regio's, met Zuidoost-Brabant als regio met de meest urgente situatie. Kijkend naar de provincies als geheel, heeft Noord-Brabant, na Zuid- en Noord-Holland, de grootste woningbouwopgave in Nederland.

De verwachtingen ten aanzien van de rol van provincies met betrekking tot de woningbouwopgave hebben afgelopen jaren aan gewicht gewonnen, zowel in het maken van afspraken tussen de verschillende overheden als het vertalen daarvan naar de regio's en gemeenten. Een verdere versterking van de rol van de provincies ligt in het verschiet, vastgelegd in de wet Versterking regie volkshuisvesting. In 2025 treedt deze wet naar verwachting in werking en worden afspraken tussen overheden herijkt en verder uitgewerkt. Het jaar 2025 is daarmee, en met het oog op (de druk op) het bereiken van de doelen voor 2030/34, hét jaar om in Provinciale Staten een fundamenteel debat te voeren over wonen/woningbouw en daaraan ten grondslag liggende ontwikkelingen. Naast het aanbod verdient de vraagkant daarbij aandacht, zoals de gewenste richting van/visie op de ontwikkelingen ten aanzien van buitenlandse migratie, dalende huishoudensgrootte en beperkte doorstroom(mogelijkheden).

Op grond van het uitgevoerde onderzoek naar wonen voor de provincie Noord-Brabant, wil de Zuidelijke Rekenkamer (hierna: rekenkamer) de volgende bestuurlijke hoofdpunten meegeven voor het bestuurlijk debat over het onderwerp tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS):

1. Zorg voor meer *duidelijkheid en stabiliteit in de leidende doelen en afspraken voor de woningbouw en meer transparantie over gehanteerde uitgangspunten voor demografische ontwikkelingen*. Afgelopen jaren zijn verschillende afspraken gemaakt door de provincie, die niet altijd overeenkomen of makkelijk tot elkaar te herleiden zijn. Voor de demografische ontwikkelingen geldt dat scenario's, aannames en gevoeligheden daarin niet concreet/specifiek naar buiten worden gecommuniceerd en geen onderwerp zijn van politiek-bestuurlijk debat tussen GS en PS.
2. De *realisatie van de woningbouwopgave staat onder druk*. Er wordt veel gebouwd in Noord-Brabant, maar om de afgesproken ambities volledig waar te kunnen maken is er ruimte en de noodzaak voor meer provinciale regie (in coördinerende en ondersteunende zin). Dit om te kunnen voldoen aan alle noodzakelijke randvoorwaarden en het oplossen van bestaande belemmeringen, waarvoor geldt dat de voortgang ervan in rapportages beter inzichtelijk kan worden gemaakt.
3. Voor een *effectieve aanpak van belemmeringen* voor de woningbouw is meer consensus tussen betrokken partijen nodig over de prioritering en worden door uitvoerende partijen op projectniveau oplossingen gevonden die breder kunnen worden toegepast. Het is van belang dat de provincie haar coördinerende en ondersteunende rol op deze punten voortzet en meer sturend maakt.
4. In het richting geven op het gebied van de woningbouw is de provincie voorzichtig en terughoudend, met een sterke nadruk op de autonomie en rol van gemeenten. De urgentie van de woningbouwopgave vraagt echter om een bovenlokale aanpak en een *meer proactieve opstelling van*

de provincie. De wet Versterking regie volkshuisvesting rechtvaardigt een heroverweging van bestaande kaders om de wettelijk beoogde regierol van de provincie ten aanzien van de woningbouw beleidsmatig te verankeren.

In de hierna volgende hoofdstukken worden de vier bestuurlijke hoofdpunten verder toegelicht met bijbehorende conclusies en aanbevelingen, onderbouwing en verwijzingen naar het achterliggende rapport van bevindingen van dit onderzoek. In het rapport van bevindingen staan meer achtergrond, details en bevindingen beschreven.

2 Duidelijkheid, stabiliteit en transparantie in beleid

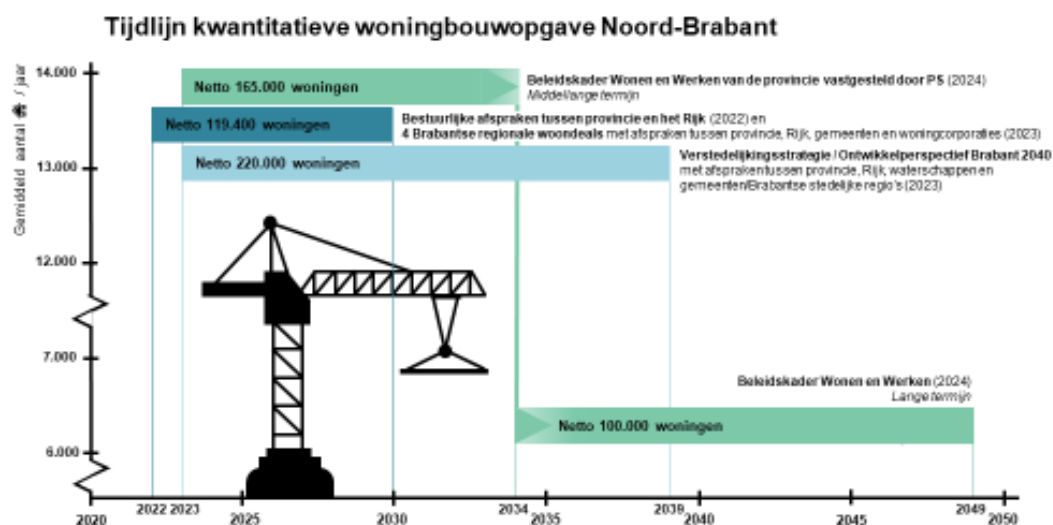
2.1 Conclusies

- C1 Doelen en afspraken in verschillende provinciale kaders sluiten op hoofdlijnen op elkaar aan, maar afwijkingen in aantallen en periodes bemoeilijken overzicht en verminderen duidelijkheid. Dit maakt het (ook) voor PS lastiger om hun kaderstellende en controlerende rol goed uit te voeren.
- C2 Provinciale doelen worden onderbouwd met demografische analyses, maar scenario's en aannames waarmee de provincie daarbij werkt en gevoeligheden daarin blijven buiten beeld. Daarmee blijven ook strategische risico's en mogelijkheden om te sturen op vraagbepalende ontwikkelingen buiten beeld en komen ze niet op de politiek-bestuurlijke agenda.
- C3 De provincie toont zich bewust van de randvoorwaarden voor doelrealisatie, maar in het beleid worden die niet overal consequent benoemd.

2.2 Onderbouwing conclusies

De politieke bemoeienis met de woningbouw is de afgelopen jaren sterk toegenomen, passend bij de gevoelde maatschappelijke urgentie rond het tekort aan woningen. Dit heeft geleid tot verschillende beleidsinitiatieven, kaders en afspraken, ingezet door de rijksoverheid en doorvertaald door provincies naar de eigen omgeving (zie paragraaf 2.1.1 van het rapport van bevindingen). De verschillende beleidskaders en afspraken sluiten op hoofdlijnen op elkaar aan, maar doordat definities, aantallen en looptijden steeds iets anders zijn, is het lastig overzicht te krijgen en duidelijkheid over het leidende kader en doelrealisatie. Onderstaande figuur geeft het beeld van de belangrijkste afspraken en kaders voor en van de provincie Noord-Brabant (zie voor meer toelichting paragraaf 2.1.3 van het rapport van bevindingen).

Figuur 2.1 Kwantitatieve woningbouwopgave Noord-Brabant



Bij de afspraken en kaders heeft de provincie rekening gehouden met aanpalend beleid en ruimtelijke ontwikkelingen. Waarin de verschillende kaders van de provincie verschillen, is de aandacht voor de verschillende randvoorwaarden die belangrijk zijn om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Randvoorwaarden die in het ene kader wel aan bod komen, komen dat weer niet allemaal in het andere kader (zie paragraaf 2.4.2 van het rapport van bevindingen). Meer consistentie daarin draagt bij aan duidelijkheid en overzichtelijkheid.

Duidelijkheid over welk kader leidend is voor de provincie, kan ook bijdragen aan het zicht op de effectiviteit. Het beleidskader Wonen en Werken is vastgelegd door PS en heeft daarmee bindende werking voor de provincie. De bestuurlijke afspraken met het Rijk en de afspraken uit de regionale woondeals zijn inspanningsverplichtingen; de provincie en andere medeondertekenaars hoeven hier formeel minder vergaand verantwoording over af te leggen. Maar hoe zich dat precies verhoudt is van belang om helder te hebben. Dit ook in het licht van de wens van het Rijk om de bestuurlijke afspraken en regionale woondeals jaarlijks te herijken. In meerdere gesprekken is overigens tegenover de rekenkamer aangegeven dat jaarlijks de aantallen heroverwegen voor onrust zorgt. Wisselend en onvoorspelbaar beleid is ook een belemmering voor de woningbouw die relatief veel wordt genoemd; er is grote behoefte aan meer stabiliteit in beleid (zie ook paragraaf 4.2).

Als het gaat om de onderbouwing van kwantitatieve doelstellingen en afspraken voor de woningbouw, kent de provincie Noord-Brabant een verfijnd systeem van prognoses (zie paragraaf 2.2.1 van het rapport van bevindingen). Er wordt in de basis gebruik gemaakt van een model dat landelijk wordt toegepast, dat op maat wordt aangevuld met ontwikkelingen in en beleidsvoorkeuren van de eigen provincie. Wat niet transparant is voor andere partijen is met welke scenario's de provincie rekening houdt, met welke aannames over onder andere demografische ontwikkelingen ze werkt en wat concreet/specifiek de gevoeligheden daarvan zijn. Dit leidt ertoe dat strategische risico's buiten beeld blijven en de mogelijkheden om te sturen op vraagbepalende ontwikkelingen zoals demografische ontwikkelingen, economie en arbeidsmarkt. Volgens de rekenkamer is het van belang dit wel te doen, omdat deze ontwikkelingen niet volledig buiten de invloedssfeer van de politiek en het openbaar bestuur vallen (zie ook paragraaf 5.2.1). Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan het werk van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 die is ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer (commissie Van Zwol). Deze adviseerde in 2024 de (landelijke) politiek onder andere om keuzes te maken en meer te sturen op welke arbeidsmigranten er worden aangetrokken en daarbij de kwaliteit van de economie en sociale samenhang voorop te stellen. Dit om te komen tot een gematigde bevolkingsgroei die nodig is om op langere termijn onderwijs, zorg, wonen en sociale zekerheid voor iedereen in Nederland toegankelijk te houden. Een doorvertaling daarvan naar de provincie Noord-Brabant kan als basis dienen voor een politiek debat over gewenste ontwikkelingen en de mogelijkheden van de provincie daarop invloed uit te oefenen.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Aanbevelingen aan GS

- A1 Zorg voor consistentie in doelen en afspraken rond de woningbouw in verschillende kaders en maak duidelijk wat het leidende kader is. Beperk het aantal herijkingen en toevoegingen aan bestaande afspraken zoveel mogelijk en dring ook bij het Rijk hierop aan.
- A2 Wees transparant over zowel de scenario's en aannames waar de provincie bij de prognoses voor de woningbouwopgave mee werkt als de gevoeligheden daarin.

2.3.2 Aanbevelingen aan PS

- A3 Voer – in aansluiting op landelijke ontwikkelingen– in een themabijeenkomst het politieke debat over scenario's rondom en wensen/voorkeuren van de provincie Noord-Brabant ten aanzien van demografische ontwikkelingen. Dit met als doel voorkeuren en mogelijkheden van sturing op vraagbepalende ontwikkelingen, meer expliciet onderwerp te laten zijn van politiek-bestuurlijke afweging,

3 Realisatie doelen en afspraken onder druk

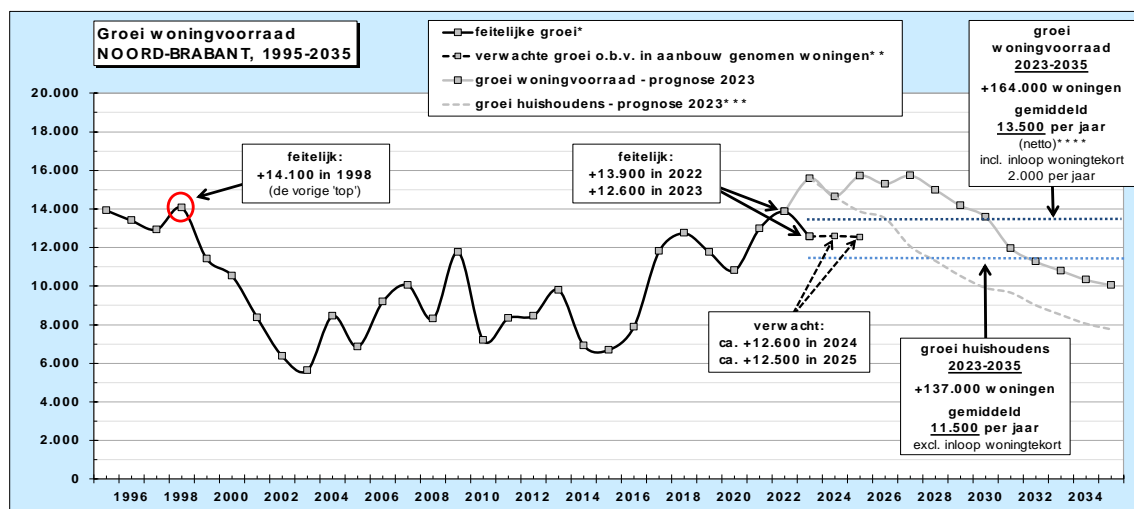
3.1 Conclusies

- C4 De woningbouwopgave staat ook in Noord-Brabant hoog op de agenda. Er is een goede start gemaakt. De realisatie van woningen ligt in Noord-Brabant op een hoog niveau, maar dit is onvoldoende om de afgesproken doelen en ambities geheel waar te maken.
- C5 Niet alle doelen en afspraken worden (consequent) gemonitord en in de voortgangsrapportage krijgen niet alle randvoorwaarden en belemmeringen (zoals grond/voldoende bouwlocaties) aandacht of duiding. Dit beperkt het zicht op de voortgang op belangrijke onderdelen en eventuele noodzaak en mogelijkheden op bijsturing.
- C6 De provincie is optimistisch als het gaat om plancapaciteit en de daadwerkelijke oplevering van woningen.

3.2 Onderbouwing conclusies

Noord-Brabant heeft afgelopen jaren een sterke groei van het aantal woningen weten te realiseren. Daarmee worden de doelen van de regionale woondeals voor 2022 en 2023 gehaald (zie paragraaf 3.2.1 rapport van bevindingen). Kijkend naar het provinciale beleidskader Wonen en Werken dan blijkt de beoogde gemiddelde netto groei van 13.500 woningen per jaar in 2023 echter niet gehaald. Voor 2024 en verder staan de realisatie van de afspraken en in ieder geval de eigen beleidsambities onder druk. Onderstaande figuur laat dit voor de ambities uit het eigen beleidskader zien in een meerjarig perspectief.

Figuur 3.1 Groei woningvoorraad Noord-Brabant



Bron: Provincie Noord-Brabant, Monitor bevolking en wonen, december 2024

In de periode 2010-2023 vond 71% van de nieuwbouw op inbreidingslocaties plaats. Hiermee is in 2023 het richtinggevend uitgangspunt uit het provinciale beleidskader van minimaal 2/3 (circa 70%)

binnenstedelijke inbreiding Brabantbreed gehaald.

De provincie heeft al jaren een uitgebreide monitor 'bevolking en wonen' op basis waarvan ze met regelmaat rapportages opstelt. Het is de rekenkamer echter opgevallen dat niet wordt gemonitord op alle nagestreefde onderdelen van het geldende beleidskader en de regionale woondeals. Daaronder vallen belangrijke onderdelen als het aantal gerealiseerde betaalbare woningen, duurzaamheid en woningen voor doel- en aandachtsgroepen (zie paragraaf 3.1.1 en 3.2.5 rapport van bevindingen). Dit belemmert zowel het inzicht in de voortgang en mate van doelrealisatie als noodzaak voor gerichte bijsturing op deze onderdelen. De provincie geeft aan dat er op dit moment met name vanuit het CBS en het Kadaster tal van 'datasets' in ontwikkeling zijn gericht op gegevens over deze onderdelen. Ook het zicht op de voortgang ten aanzien van alle noodzakelijke randvoorwaarden en belemmeringen is niet volledig.

In het volgen van de voortgang van de woningbouw en in de gesprekken daarover met de gemeenten, geeft de provincie veel aandacht aan de zogenaamde harde plancapaciteit (zie paragraaf 3.2.6 rapport van bevindingen). Harde plancapaciteit betreft het aantal woningen dat onderdeel uitmaakt van plannen die politiek-bestuurlijk zijn vastgesteld of onderdeel uitmaken van een onherroepelijk omgevingsplan. Politieke en veel juridische 'hobbels' zijn dan genomen. Hierbij geldt echter dat zich nog de nodige andere hobbels kunnen voordoen die realisatie van de woningbouwplannen in de weg kunnen staan, zoals financieel-economische. De rekenkamer heeft in het onderzoek gemerkt dat uitvoerende partijen als woningcorporaties, ontwikkelaars en investeerders daar minder optimistisch naar kijken dan de provincie en zij voor de komende jaren meer druk zien ontstaan op het sluitend kunnen krijgen van de 'business case'. Vanuit de provincie is aangegeven dat gemeenten over het algemeen voldoende plannen hebben voor woningbouw, maar dat er wel gemeenten zijn die het aandeel harde plannen de komende jaren nog (wat) zullen moeten ophogen.

De provincie is volgens de rekenkamer ook optimistisch als het gaat om het in beeld brengen van het daadwerkelijk aantal gerealiseerde woningen. De bouwindicator die de provincie daarvoor als kernindicator gebruikt, omvat ook nog in aanbouw zijnde woningen (zie paragraaf 3.2.7 rapport van bevindingen).

3.3 Aanbevelingen

3.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|--|
| A4 | Wees meer consistent in het monitoren van alle doelen en afspraken rond de woningbouw en geef ook aandacht aan de voortgang ten aanzien van alle noodzakelijke randvoorwaarden en mogelijke belemmeringen. |
| A5 | Besteed vooral meer aandacht aan de realisatie van kwalitatieve doelstellingen, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en bouwen voor specifieke doel- en aandachtsgroepen. |

3.3.2 Aanbevelingen aan PS

A6 Vraag GS bij het aanbieden van informatie aan PS over de voortgang van de woningbouwopgave specifiek inzicht te geven in de stand van zaken rond alle noodzakelijke randvoorwaarden en mogelijke belemmeringen. Vraag GS PS daarbij ook specifiek te informeren over de realisatie van de kwalitatieve doelstellingen (naast de kwantitatieve).

4 Effectieve aanpak belemmeringen

4.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C7 | Betrokken partijen leggen nadruk op verschillende belemmeringen. Belemmeringen die het meest worden genoemd gaan over grond, geld/financiering, lange procedures, instabiliteit beleid en regelgeving en tekort aan personeel. |
| C8 | Ondanks de vele mogelijke belemmeringen voor de woningbouw zijn er veel goede praktijkvoorbeelden waarin ze worden opgelost. De provincie speelt daarbij in veel gevallen een ondersteunende rol, die voor de komende jaren om voortzetting en versterking vraagt. |
| C9 | Partijen betrokken bij goede voorbeelden op het gebied van realisatie van woningbouw zien ruimte en/of spreken de wens uit dat de provincie proactiever de lessen daarvan laat doorwerken in de gehele provincie. Dat varieert van de vormgeving van regionale overleggen en nieuwe samenwerkingsvormen tot het creëren van voldoende schaal voor nieuwe oplossingen. |

4.2 Onderbouwing conclusies

Bij de realisatie van woningbouw zijn veel partijen betrokken, zoals grondeigenaren, overheden (met in het huidige stelsel een primaire rol voor gemeenten), bouwers en ontwikkelaars, woningcorporaties, investeerders en belangengroepen (waaronder huurders en kopers). Wat opvalt bij een analyse van de recente inbreng die zij (naast onderzoekers) hebben geleverd bij landelijke discussies, is dat iedere partij andere accenten legt als het gaat om wat de belangrijkste belemmeringen zijn (zie paragraaf 4.1 rapport van bevindingen). Gelet op verschillende rollen en belangen die zij hebben, is dat begrijpelijk, maar gebrek aan consensus over wat prioriteit verdient kan effectief beleid in de weg staan. De vijf belemmeringen die het meeste worden genoemd zijn:

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

De overheid heeft afgelopen decennia gekozen voor een minder actieve rol in het sturen van de woningmarkt, waaronder het aankopen, beheren en ontwikkelen van gronden voor woningbouw. Dit heeft geleid tot een afhankelijkheid van andere partijen die grondposities hebben ingenomen. Samen met het feit dat vrije ruimte - grond die nog van bestemming naar bouwgrond kan veranderen - steeds schaarser wordt in Nederland, resulteert dit vaak ook in hogere grondprijzen. De rijksoverheid en provincie hebben in Noord-Brabant nauwelijks nog gronden in bezit. Gemeenten hebben nog wel gronden in bezit, maar hun financiële mogelijkheden om deze tot ontwikkeling te brengen zijn beperkt. Woningcorporaties, die een sleutelrol spelen bij het grootschalig realiseren van betaalbare woningen, noemen de beperkte beschikbaarheid van locaties om te bouwen de grootste belemmering. Zelf zijn zij afgelopen decennia door

overheidsbeleid ook beperkt in hun mogelijkheden om grond in bezit te hebben en te ontwikkelen.

De belemmering van beperkte beschikbaarheid van grond is niet eenvoudig op te lossen, omdat het gaat om beleidskeuzes en verhoudingen die in een periode van decennia tot stand zijn gekomen en zich niet eenvoudig op korte termijn laten aanpassen. Goede voorbeelden uit de praktijk die de rekenkamer heeft bestudeerd (zie paragraaf 4.2.1 rapport van bevindingen) laten zien dat waar de provincie en gemeenten een meer actieve rol hebben behouden of innemen ten aanzien van grondaankopen, -beheer en -ontwikkeling, woningbouwprojecten makkelijker kunnen worden gerealiseerd. Een belangrijk deel van de partijen die de rekenkamer heeft gesproken geven aan een nog actievere rol van de provincie op dit onderdeel wenselijk te vinden. De provincie Noord-Brabant is zich op dit moment aan het heroriënteren op haar grondbeleid ten aanzien van de woningbouw.

De beperkte beschikbaarheid van financiële middelen is een tweede factor die veel partijen noemen als het gaat om huidige belemmeringen voor de woningbouw (zie paragraaf 4.2.2 rapport van bevindingen). Dit hangt nauw samen met de beleidsdoelstelling om veel betaalbare woningen te willen bouwen. Zonder extra publieke middelen is het voor investeerders, woningcorporaties en bouwers/ontwikkelaars niet goed mogelijk en niet interessant genoeg om woningbouwprojecten te starten. Bedrijfseconomisch leveren betaalbare woningen minder op, terwijl aan de kostenkant de meeste kosten (van personeel, materiaal, financiering, voldoen aan bouwnormen) de laatste jaren juist zijn gestegen. Dit leidt tot zogenaamde 'onrendabele toppen' die leiden tot een verschil in het gewenste aantal woningen versus het aantal woningen dat bedrijfseconomisch verantwoord is. Voor grote investeerders is de Nederlandse woningmarkt vanuit rendementsperspectief onvoldoende interessant geworden. Voor woningcorporaties geldt dat zij hun grenzen om te kunnen investeren snel dichterbij zien komen of die al hebben bereikt. Dit vanwege aan de ene kant de grenzen aan hun inkomsten (maximum huur, financiële en inhoudelijke eisen) en toegenomen/toenemende kosten aan de andere kant (plicht tot betaling vennootschapsbelasting, eisen omtrent verduurzaming huidige voorraad, toegenomen/toenemende kosten van materieel en personeel). De corporaties die de rekenkamer zelf heeft gesproken, geven het signaal dat zonder aanvullende publieke middelen de afgesproken doelstellingen moeilijk realiseerbaar zijn. In de goede voorbeelden die de rekenkamer heeft bestudeerd om financiële belemmeringen te overwinnen, is een rode draad de combinatie van extra en structurele publieke middelen en stabiliteit in beleid en regelgeving aan de ene kant en innovaties in de productie (industriële bouwen/standaardisering) die leiden tot kostenreductie aan de andere kant. De provincie Noord-Brabant heeft daarbij vaak een ondersteunende rol vervuld (zoals stimuleren, financieel bijdragen en best practices delen). Andere betrokken partijen geven aan dat het belangrijk is dat deze rol wordt voortgezet en mogelijk nog uitgebreid. Het voortzetten en uitbreiden van de ondersteunende rol van de provincie wordt ook genoemd als het gaat om het verkorten van de huidige procedures/processen om te komen van plan tot realisatie van woningbouw. Goede voorbeelden uit de praktijk laten zien dat het mogelijk is de lengte daarvan substantieel te verkorten, waarbij nauwe samenwerking tussen partijen die het dichtst bij de uitvoering zitten – bouwers/ontwikkelaars, woningcorporaties en gemeenten – doorslaggevend blijkt te zijn (zie paragraaf 4.2.3 rapport van bevindingen). Dan kan ook met huidige regelgeving een aanzienlijke

verkorting van het woningbouwproces worden bereikt. Verder worden bijvoorbeeld genoemd parallel werken en het vanaf het begin betrekken van omwonenden en andere relevante partijen.

Waar de overheid als geheel direct aan het stuur zit, betreft het belang van stabiliteit en duidelijkheid in het beleid en de afspraken en regels die daarbij horen. Een primaire rol is daarbij weggelegd voor de rijksoverheid, waarop de provincies alleen indirect invloed hebben. Het voorkomen van veelvuldige wijzigingen in beleid en een stapeling van afspraken en eisen is een belangrijke factor in het creëren van een gunstig klimaat voor investeringen in de woningbouw (zie paragraaf 4.2.4 rapport van bevindingen). Dat vraagt (onder andere) om alertheid van de provincies bij het herijken en verrijken van de woningbouwafspraken met het Rijk in 2025 en de daarbij horende regionale woondeals.

Schaarste aan personeel noemen lokale overheden als grootste belemmering voor de realisatie van woningbouwprojecten. Ook bouwers en ontwikkelaars noemen dit als één van de belangrijkste belemmeringen. Het gaat daarbij om capaciteit bij gemeenten (voor het maken van plannen en begeleiden van projecten), maar ook om voldoende personeel bij de Raad van State (voor afhandelen procedures), bouwers en corporaties. De oplossingen die zijn toegepast in de goede voorbeelden die de rekenkamer heeft bestudeerd, bestaan uit een combinatie van onder andere het flexibel aanvullen van capaciteit aan de aanbodkant, door te focussen op de uitvoering van bestaande plannen en het verminderen van de behoefte aan personeel door standaardisatie en vereenvoudiging van het bouwproces. Door middel van flexpools en het stimuleren/delen en ondersteunen van innovaties in het bouwproces helpt de provincie Noord-Brabant een oplossing te vinden voor de schaarste aan personeel. Het voortzetten en intensiveren daarvan is van belang om de ambitieuze woningbouwdoelen te kunnen realiseren.

PS hebben zich betrokken opgesteld bij het onderwerp Wonen. Zo hebben ze bijvoorbeeld in 2024 verschillende moties aangenomen¹ onder andere met het oog op het verminderen van belemmeringen. Op 7 februari 2025 werden PS in een informerende themabijeenkomst Ruimte geïnformeerd over de uitkomsten van twee onderzoeken die zijn uitgevoerd naar aanleiding van twee moties. Ze omvatten ook mogelijke oplossingen voor een aantal belemmeringen:

- De uitkomsten van de Design Challenge 'Meer woningen voor een beter Brabant' als antwoord op motie M96A-2023 Een nieuwe Brabantse kern.
- De uitkomsten van een onderzoek dat zich richtte op streefwaarden voor woningdichtheden per type gebied: 'Méér woningen, minder ruimte. Verdichting als mogelijke oplossing voor het gebrek aan ruimte'. Dit naar aanleiding van motie M87-2024 Meer betaalbare woningen.

¹ Naast de hierna genoemde moties bijvoorbeeld ook M34-2024 Zorg voor uitvoeringskracht woningbouw, M35-2024 Capaciteit Raad van State, M72A-2024 Meer ruimte voor tijdelijke woonlocaties, M81-2024 Een straatje erbij voor kleine kernen, M89A-2024 Maximaal kansen benutten bestaande voorraad, M164A-2024 Vergeet niet te bouwen voor ouderen i.c.m. zorg en M175A-2024 Woningen voor onze inwoners.

4.3 Aanbevelingen

4.3.1 Aanbevelingen aan GS

- A7 Breng vanuit de coördinerende rol van de provincie consensus en prioritering aan in de probleemdefinities van verschillende partijen ten aanzien van de uitvoering van projecten.
- A8 Zet de ondersteunende rol ten aanzien van de introductie van nieuwe werkwijzen en producten in de uitvoering van woningbouwprojecten voort en stuur proactiever op de verspreiding van de verbetermogelijkheden die daaruit voortkomen over de gehele provincie.

4.3.2 Aanbevelingen aan PS

- A9 Vraag GS bij het aanbieden van informatie aan PS over de voortgang van de woningbouwopgave ook specifiek in te gaan op de verspreiding van succesvolle innovaties over de gehele provincie.
- A10 Draag bij aan stabiliteit in de woningbouwafspraken waarbinnen partijen in de uitvoering (gemeenten, ontwikkelaars) hun werk kunnen doen.

5 Versterking regierol in praktijk en beleid

5.1 Conclusies

- C10 De provincie vult haar wettelijk verankerde coördinerende en ruimtelijke rol ten aanzien van de woningbouw in en geeft invulling aan de verschillende instrumenten die daarbij horen.
- C11 De provincie definieert de eigen rol als richting geven, beweging stimuleren en mogelijk maken. Daarbij stelt ze zich in de praktijk terughoudend op, met een nadruk op zachte instrumenten.
- C12 De onzekerheden rond de realisatie van de woningbouwopgave in Noord-Brabant vragen om een actievere invulling van de regierol door de provincie. Dit wordt gesteund door andere partijen en de in 2025 in werking tredende Wet versterking regie volkshuisvesting. Deze wet vraagt wel om heroverweging van een aantal bestaande provinciale beleidskaders.

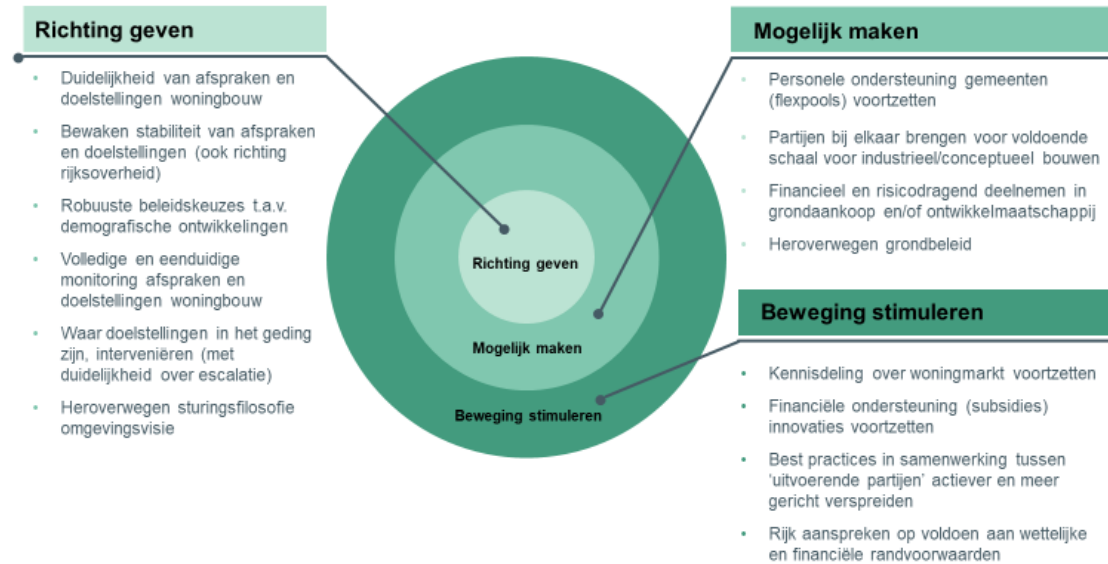
5.2 Onderbouwing conclusies

De wettelijke taken van de provincie ten aanzien van de woningbouw hebben betrekking op de ruimtelijke en coördinerende rol. De ruimtelijke rol geeft de provincie de mogelijkheid om regels te stellen en in te grijpen bij omgevingsplannen, waar gemeenten in eerste instantie voor verantwoordelijk zijn. De coördinerende rol geeft de provincie de legitimiteit om alle betrokken partijen – publiek en privaat – tot samenwerking te brengen. Bij de genoemde twee rollen heeft de provincie de mogelijkheid en bevoegdheid om de provinciale doelen en belangen vast te stellen. Cruciaal hierbij is dat de provincie alleen (ruimtelijk) kan sturen wanneer zij 'provinciale belangen' expliciet heeft benoemd en geconcretiseerd in haar beleid.

Naast de wettelijk verankerde rollen, kan de provincie de woningbouw ondersteunen/faciliteren. Dit door middel van bijvoorbeeld informatieverzameling, kennisdeling en ondersteunen in de vorm van capaciteit en financiële middelen (subsidies, deelnemingen, garanties, leningen). In de praktijk vult de provincie Noord-Brabant alle drie de rollen (ruimtelijk, coördinerend, ondersteunend) in, waarbij opvalt dat de provincie vooral inzet op ondersteuning en zachte instrumenten (overleg) en minder/weinig op interveniëren, al dan niet door gebruik te maken van beschikbare harde instrumenten (zie paragraaf 5.2.3 rapport van bevindingen). Een belangrijk deel van de betrokken partijen die de rekenkamer heeft gesproken, hebben aangegeven een steviger regie van de provincie wenselijk te vinden. Dat kan gaan om het creëren van meer duidelijkheid over afspraken en beleidsmatige voorkeuren (zie ook hoofdstuk 2 waaronder aanbeveling 3 van dit bestuurlijk rapport), het steviger bevorderen van 'best practices', stroomlijnen van overleggen en/of actiever risicodragend participeren in concrete woningbouwprojecten. Op veel punten geeft de provincie nu al invulling aan deze rollen. Voor het totaal geldt echter dat als de provincie de ambitieuze doelstellingen rond de woningbouw wil realiseren, er de ruimte en noodzaak is om ruimer gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn. In de eigen termen van de provincie gaat het om 1) richting geven 2) beweging stimuleren en 3) mogelijk maken. De mogelijkheden die de rekenkamer op deze drie rollen ziet op grond van het uitgevoerde onderzoek zijn weergegeven in onderstaande figuur. Na

de figuur volgt een korte toelichting met verwijzingen naar het achterliggende rapport van bevindingen.

Figuur 5.1 Mogelijkheden om ruimer gebruik te maken van provinciale rollen en instrumenten



5.2.1 Duidelijker richting geven

Consistentie en duidelijkheid in doelen en afspraken

In paragraaf 2 van dit bestuurlijk rapport is al benoemd de mogelijkheid om meer consistentie en duidelijkheid te creëren in de afspraken en doelstellingen van de woningbouw in de provincie. Duidelijkheid over welk kader en welke afspraken en doelstellingen nu leidend zijn. In 2025 vindt onder regie van de rijksoverheid herijking en verrijking plaats van de woondeals. Zoveel mogelijk vasthouden aan bestaande doelstellingen en afspraken geeft duidelijkheid en zekerheid aan de andere betrokken partijen en voorkomt dat meer energie gaat zitten in het (her)formuleren van beleid in plaats van de uitvoering. Vereenvoudiging van bestaande doelstellingen en afspraken – lees: minder doelstellingen en afspraken – kan wel helpen in het creëren van meer duidelijkheid. Betrokken partijen hebben richting de rekenkamer de wens uitgesproken om te komen tot stroomlijning van het aantal overleggen en afspraken (zie paragraaf 5.3.1 rapport van bevindingen). De provincie wordt gezien als een logische en legitieme partij om daarin het voortouw te nemen, ook richting de afspraken die worden gemaakt met de rijksoverheid en sectoren die randvoorwaardelijk zijn (zoals elektriciteit, drinkwater, verkeer). De afstemming met partijen uit laatstgenoemde sectoren komt pas recent op gang (zie paragraaf 4.2.6 rapport van bevindingen). Concreet is er in 2025 de opdracht voor de provincie om duidelijkheid te geven over het volkshuisvestingsprogramma voor de hele provincie, onderdeel van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting.

Robuuste keuzes ten aanzien van demografische ontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen spelen een belangrijke rol aan de vraagkant van de woningmarkt. In het maken van prognoses en daarmee berekenen van de woningbouwbehoefte spelen ze dan ook een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de provincie Noord-Brabant (zie paragraaf 2.2.1 rapport van bevindingen). Met de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 zijn landelijk de scenario's ten aanzien van demografische ontwikkelingen op de politiek-bestuurlijke agenda gezet. De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn in beeld gebracht, met adviezen over beleidskeuzes die kunnen worden gemaakt. Uitgaande van een brede welvaartsbenadering stelt de commissie dat robuuste keuzes nodig zijn en dat voor welvaartsgroei in brede zin een matiging van migratie nodig is.² Het vormgeven aan ruimtelijke ordening, inrichten van een kwalitatieve economie en toegankelijk houden van publieke voorzieningen noemt de commissie daarbij als handelingsperspectieven waarop keuzes kunnen en moeten worden gemaakt. De genoemde ruimtelijke ordening en kwalitatieve economie zijn beleidsterreinen die behoren tot de kerntaken van provincies. De rekenkamer ziet dat de provincie Noord-Brabant hier aandacht voor heeft, onder andere in de Brabantse Aanpak Arbeidsmigratie en het recente beleidskader Wonen en Werken. Tegelijkertijd is het de rekenkamer in het onderzoek niet duidelijk geworden in hoeverre dit in de praktijk ook sturende werking heeft en van invloed is op de prognoses, doelen en afspraken rond de woningbouw. Daarbij helpt het niet dat de provincie niet transparant maakt hoe verschillende scenario's zijn opgebouwd en welke beleidskeuzes daarin mogelijk zijn danwel zijn verwerkt (zie paragraaf 2.3 rapport van bevindingen en paragraaf 2.2 van voorliggend bestuurlijk rapport).

Op onderdelen als de ontwikkeling van XXL locaties voor de logistiek is tussen PS en GS het debat gevoerd en zijn in de omgevingsverordening en het beleidskader Wonen en Werken inmiddels voorwaarden en voorkeuren vastgelegd. Dit is echter nog iets anders als het hebben van een duidelijke en robuuste bestuurlijke visie op gewenste demografische groei en sturing op migratie als geheel, "vanuit een integrale afweging van regionale economie, regionale arbeidsmarkt, woningopgave en maatschappelijk impact".³ Dat komt ook tot uiting in de wijze waarop de provincie omgaat met de gewenste groei van ASML. Aan de ene kant wordt volop meegewerkt aan het accommoderen van deze groei, in wat is gaan heten 'Project Beethoven', met daarin ook afspraken over de versnelling van de woningbouwopgave in Zuidoost-Brabant. Cijfermatig zou dit een uitbreiding van de woningbouwopgave betekenen van 17.000 woningen en 2.280 studenteneenheden, bovenop de reeds afgesproken woningen uit de betreffende regionale woondeal (zie paragraaf 3.2.3 rapport van bevindingen). Waar de provincie ook zelf al erkent dat de realisatie van de bestaande regionale woondeal al een hele uitdaging is, wordt met de Beethoven-afspraken de spanning tussen ambities/doelen en realisatie nog groter. Relevant in dit verband zijn ook de uitkomsten van recent onderzoek van de Rekenkamer Eindhoven, zie paragraaf 5.2.4 van dit hoofdstuk. Het is belangrijk politiek-bestuurlijk het debat te voeren over de toenemende spanning tussen ambitie en realiteit en waar vanuit het brede welvaartspectief de grenzen van de groei liggen, ook voor meer hoogwaardige arbeid.

² Gematigde groei; Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag, januari 2024, deel III

³ Het PON & Telos, Evaluatie en Advies Brabantse Aanpak Arbeidsmigratie, Provinciale inzet ten aanzien van arbeidsmigratie in de periode 2019-2020, maart 2021

Duidelijkheid over mate van autonomie van gemeenten

Zoals eerder opgemerkt, is de provincie Noord-Brabant erg terughoudend in het inzetten van 'harde instrumenten' die beschikbaar zijn in het kader van de ruimtelijke en coördinerende rol. De rekenkamer erkent dat draagvlak en maatvoering belangrijk zijn bij de inzet van deze instrumenten, maar de provincie kan een start maken door explicieter te zijn over de 'escalatieladder' van bestuurlijke interventies (van overleg, naar instructies, tot interventies, zie paragraaf 5.3.1 rapport van bevindingen). Hierbij zijn GS aan zet. Vervolgens is van belang daar in de praktijk ook naar te handelen, wanneer de provinciale doelstellingen en belangen rond de woningbouwopgave in het geding zijn. Dit vereist wel dat die ook duidelijk zijn vastgelegd in de omgevingsverordening, die daarop bezien kan worden.

Als het gaat om richting geven, constateert de rekenkamer tot slot een spanning tussen het bestaande algemene omgevingsbeleid van de provincie en de urgentie ten aanzien van de woningbouwopgave aan de andere kant. Waar de eerste een terughoudende provincie met veel autonomie voor gemeenten benadrukt (zie paragraaf 5.2.2 rapport van bevindingen), vragen de ambitieuze doelen en afspraken om een provincie die regie pakt en durft scherper richting te geven en daar binnenkort ook meer wettelijke mogelijkheden voor krijgt. Dit legitimeert een heroverweging of eventueel herijking van de omgevingsvisie van de provincie, waarvoor een rol is weggelegd voor PS.

Alle mogelijkheden die de rekenkamer heeft ondergebracht bij de categorie 'richting geven' betreffen beleidskeuzes en instrumenten waar de provincie een hoge mate van directe invloed op heeft en beperkt afhankelijk is van andere partijen.

5.2.2 Meer mogelijk maken

De provincie Noord-Brabant besteedt al veel aandacht aan ondersteuning in verschillende vormen. Het verlichten van personele krapte in de uitvoering bij gemeenten is een belangrijke bijdrage die de provincie biedt. De ondersteuning in de vorm van flexpools blijkt daarbij in de praktijk belangrijk te zijn en gewaardeerd te worden om concrete woningbouwprojecten tot zo vlot mogelijke realisatie te brengen. Het wordt van belang geacht dit voort te zetten / structureel te maken en waar mogelijk uit te breiden. Vanuit de coördinerende rol kan de provincie een rol spelen in het nog meer bij elkaar brengen van betrokken partijen in de uitvoering. Dat kan gaan om het komen tot meer gezamenlijkheid in de planvorming en -uitvoering, maar ook het creëren van voldoende schaal voor kansrijke innovaties zoals het toepassen van moderne vormen van industrieel/conceptueel bouwen. Deze manier van bouwen heeft al aantoonbaar geleid tot lagere kosten per woning en kortere doorlooptijden. In een rond de Woontop van 11 december 2024 uitgebracht rapport⁴ staat het als volgt:

"Industriële bouw maakt gebruik van de uitgangspunten van conceptueel bouwen en ontwikkelen, digitalisering en automatisering van het bouw- en ontwikkelproces en kan daarmee ten opzichte van traditioneel bouwen:

⁴ Rijksoverheid, Programma Innovatie en Opschaling Woningbouw, <https://open.overheid.nl/documenten/ffb561c1-ecc0-4fac-a5c0-bd4da7babd2e/file>.

- de bouw- en ontwikkeltijd met ten minste 40% verkorten;
- de kosten met 8% tot 22% verlagen;
- tot 35% van de arbeidskrachten besparen;
- de kwaliteit van de woning verhogen;
- de uitstoot van emissies (o.a. stikstof en CO₂) in totaal en op de bouwplaats verlagen;
- de werkomstandigheden voor de werknemers in de bouw verbeteren”

Naast het ruimtelijk instrumentarium kan de provincie ook direct sturen via het actief financieel deelnemen en risico delen in de aankoop van gronden en deelname aan ontwikkelmaatschappijen (meestal in de vorm van BV's). De belemmeringen en oplossingen genoemd in hoofdstuk 4 ten aanzien van locaties (zie paragraaf 4.2.1 rapport van bevindingen) laten zien dat dit helpt bij het van de grond komen van grote woningbouwprojecten. In de praktijk stelt de provincie zich op projectniveau al actiever op, in het beleid blijft het vooralsnog bij oriënteren op een actievere rol in het grondbeleid (zie paragraaf 5.4.2 rapport van bevindingen).

Bij alle genoemde mogelijkheden in deze subparagraaf geldt dat de provincie een grote mate van invloed kan uitoefenen. Weliswaar iets minder direct dan bij het onderdeel 'richting geven', maar door actief te participeren kan de provincie wel andere partijen overhalen tot acties die de realisatie van de woningbouwopgave mogelijk maken.

5.2.3 Structureel beweging stimuleren

De provincie kan naast het creëren van mogelijkheden ook ondersteuning bieden op andere onderdelen. Kennisdeling is een eerste voorbeeld, waarbij de provincie andere partijen kan helpen zicht te krijgen op de stand van zaken en belangrijkste ontwikkelingen in de (Brabantse) woningmarkt.

Daarnaast kan de provincie de realisatie van de woningbouwopgave stimuleren door het bieden van financiële ondersteuning voor innovaties in het woningbouwproces (van plan tot realisatie) en de woningbouwproductie (wijze van bouwen). De provincie Noord-Brabant geeft daar al invulling aan. Het is van belang deze mogelijkheden door te zetten/structureel te maken en waar mogelijk uit te breiden.

Andere mogelijkheden die in het onderzoek van de rekenkamer naar boven zijn gekomen (zie hoofdstuk 4 rapport van bevindingen) betreffen het beter verspreiden en benutten van best practices, tot aan het 'standaardiseren' daarvan. Zowel in de vormgeving van regionale overleggen als concrete werkprocessen rond woningbouwprojecten is volgens betrokkenen soms nog te veel sprake van 'zelf het wiel uitvinden'.

Als onderdeel van 'beweging stimuleren' is tot slot van belang dat de rijksoverheid voldoende structurele financiële middelen ter beschikking stelt om de opgave van veel en tegelijk kwalitatief goede (duurzame) en betaalbare woningen te bouwen waar te kunnen maken. Gemeenten zijn financieel kwetsbaar en hebben weinig financiële ruimte, woningcorporaties lopen tegen de grenzen van hun investeringsmogelijkheden en private partijen stappen niet in bij een ongunstig perspectief op voldoende

rendement. Provincies kunnen in hun overleg met de rijksoverheid en bij het maken van afspraken met het Rijk scherp zijn op het voldoen aan de financiële en wettelijke randvoorwaarden die nodig zijn om de woningbouwafspraken te realiseren.

5.2.4 Onzekerheden rond realisatie vragen om maximale inzet beïnvloedingsmogelijkheden

Alle hiervoor genoemde maatregelen zijn mogelijkheden die de provincie ter beschikking staan om de realisatie van de doelen rond wonen waar te kunnen maken. Omdat deze doelen erg ambitieus zijn en omdat nog niet aan alle randvoorwaarden is voldaan, moet de provincie volgens de rekenkamer de verschillende beïnvloedingsmogelijkheden maximaal benutten om de kans op realisatie te vergroten. Zo wringt het bijvoorbeeld bij de randvoorwaarde 'voldoende stikstofruimte'. Er liggen al woningbouwprojecten stil omdat de stikstofuitstoot op kwetsbare natuur het afgeven van vergunningen voor woningen dwars zit en het probleem lijkt nog groter te worden na twee recente gerechtelijke uitspraken over stikstofruimte (18 december 2024, Amercentrale en Rendac). De provincie Noord-Brabant geeft aan dat ze de uitspraak van de Raad van State en gevolgen daarvan grondig gaat bestuderen.⁵ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten noemt de impact groot, het raakt diverse dossiers waaronder wonen.⁶

Dat die realisatie in het geding is, blijkt ook uit het recent uitgebrachte onderzoek van de Rekenkamer Eindhoven.⁷ De rekenkamer stelt in het bijbehorende rapport (blz.6):

“De belangrijkste kwantitatieve doelstellingen in het woonbeleid in de onderzoeksperiode 2020 t/m 2024 zijn het realiseren van 15.000 woningen (gemiddeld 3.000 woningen per jaar), waarvan 85% betaalbaar. In de periode 2020 t/m 2023 zijn er netto 5.366 woningen toegevoegd.

De gemeente Eindhoven ligt niet op koers om deze doelstellingen te realiseren. In de periode 2020 t/m 2023 zijn minder woningen toegevoegd en het gerealiseerde (en verwachte) percentage betaalbare woningen is uit balans. Het kwantitatieve aspect van het woonbeleid is daarmee in de periode 2020 tot en met 2023 niet doeltreffend geweest.”

Hoewel de doelstellingen van de gemeente Eindhoven niet helemaal overeenkomen met de afspraken die in de woondeal met de provincie zijn gemaakt (Eindhoven heeft de eigen ambitie aangescherpt), geeft de situatie in deze voor de provinciale opgave belangrijke stad aan dat een maximale inzet van alle mogelijkheden door de provincie nodig is.

⁵ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/reactie-uitspraak-rvs-rendac/>.

⁶ De Limburger 3 februari 2025 “Onduidelijkheid over impact stikstofuitspraak bij Limburgse gemeenten: heel veel bouwprojecten geraakt”. In het bericht wordt verder gesteld dat gemeenten vragen om meer duidelijkheid van provincie en Rijk.

⁷ Rekenkamer Eindhoven, Woningbouw in Eindhoven; lerend tot versnelling komen, november 2024.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Aanbevelingen aan GS

- A11 Geef op korte termijn duidelijkheid over het proces en het volkshuisvestingsprogramma dat op grond van de Wet versterking regie volkshuisvesting moet worden opgesteld. Houdt daarbij zoveel mogelijk vast aan al eerder gemaakte afspraken en eerder gestelde doelen,
- A12 Geef meer duidelijkheid over de escalatieladder ten aanzien van de inzet van het bestuurlijk en ruimtelijk instrumentarium van de provincie om de gestelde doelen rond woningbouw te realiseren (werk deze uit) en pas deze vervolgens ook toe.
- A13 Bezie welke provinciale beleidskaders moeten worden herijkt om een meer actieve regierol van de provincie consistent door te kunnen voeren, met als voorbeelden het grondbeleid van de provincie, het bredere omgevingsbeleid en het economische en investeringsbeleid.

5.3.2 Aanbevelingen aan PS

- A14 Vraag GS ervoor te zorgen dat PS vroegtijdig betrokken worden bij de opstelling en invulling van het volkshuisvestingsprogramma van de provincie. Betrek daarbij de keuzes/visie op gewenste vraagbepalende ontwikkelingen
- A15 Voer in een themabijeenkomst een debat met GS over de betekenis van de wet Versterking regie volkshuisvesting voor bestaande kaders als het grondbeleid, het bredere omgevingsbeleid en het economische en investeringsbeleid. Zie ook aanbeveling A13.

6 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 20 maart 2025 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 6.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 6.2.

6.1 Bestuurlijke reactie GS

“Geacht bestuur,

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van het concept van uw bestuurlijk rapport ‘Wonen in Brabant’, dat u ons op 21 februari jl. heeft toegezonden. Wij hebben veel waardering voor de wijze waarop uw Rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar ‘het wonen’ in onze provincie en onze provinciale rol en inzet hierbij. Samen met uw Rapport van bevindingen, het achtergronddocument waarvan u ons de definitieve versie eveneens heeft toegestuurd, laat uw bestuurlijke rapportage zien dat uw Rekenkamer een grondige analyse heeft uitgevoerd, waarmee wij graag ons voordeel doen.

Uw conclusies en aanbevelingen bieden de nodige aanknopingspunten om onze provinciale beleidslijnen met betrekking tot het wonen te verduidelijken en onze regierol – vormgegeven langs de lijnen ‘richting geven’, ‘beweging stimuleren’ en ‘mogelijk maken’ – te verstevigen. Dit in lijn ook met de aanstaande Wet versterking regie volkshuisvesting (hierna: Wet Regie). Uw rapport biedt ook aanknopingspunten voor verdieping en verdere versterking van onze rol op het vlak van kennis en onderzoek, monitoring en prognoses.

Uw onderzoek laat zien hoe complex het speelveld is rond de vraagstukken en opgaven op de woningmarkt. Een speelveld waarbij wij als provincie een eigenstandige positie en bevoegdheden hebben en waarvan u in uw analyses op verschillende plekken aanbeveelt die ook goed, soms beter te benutten of steviger in te zetten. Tegelijkertijd zijn wij op dat speelveld onderdeel van het grotere geheel en daarmee vaak ook (sterk) afhankelijk van medeoverheden en vele andere partijen.

In uw rapportage geeft u een viertal hoofdpunten mee voor het bestuurlijk debat in onze provincie. Wij kunnen ons vinden in uw conclusies en aanbevelingen bij elk van die hoofdpunten. Uw analyses bieden ons tal van ingrediënten voor verdere verduidelijking, uitwerking en aanscherping van ons beleid en onze rol op het vlak van ‘bevolking, bouwen en wonen’ en de uitvoering hiervan.

Hieronder lopen we enkele van uw aanbevelingen langs, waarbij we de indeling uit uw rapport als leidraad hebben genomen.

- **Duidelijkheid, stabiliteit en transparantie in beleid**

Wij zijn het eens met uw aanbeveling om vanuit de provincie bij te dragen aan een consistente lijn in doelen en afspraken rond de woningbouw. Wij onderschrijven nut en noodzaak van uniformiteit en stabiliteit met betrekking tot de (regionale) woningbouwprogrammering en -afspraken, de te gebruiken termijnen etc. Als een van de vele schakels bij de woningbouwopgaven zijn wij hierbij echter ook afhankelijk van diverse andere partijen, en niet in de laatste plaats van tal van (veranderlijke) Rijksprocessen en -trajecten.

Wij dringen er – m.n. ook via de IPO-lijn – bij het Rijk op aan om de woningbouwafspraken aan te laten sluiten op de meer gebruikelijke planningssystematiek, waarbij veelal wordt uitgegaan van een tienjaarsperiode (onder te verdelen in een tweetal periodes van vijf jaar), met een doorkijk naar 15 jaar. Ook achten wij een te frequente, soms zelfs jaarlijkse cyclus van nieuw vast te stellen woningbouw aantallen en -afspraken niet wenselijk. Het lijkt erop dat het Rijk hier inmiddels eveneens naartoe beweegt en aansluiting zoekt bij een driejaars-cyclus voor het herijken en verrijken van de woningbouwafspraken. Hierbij vinden wij het wel van belang om de voortgang van de woningbouw en de gemaakte afspraken (in de Regionale woondeals) jaarlijks te monitoren.

De driejaars-cyclus hanteren wij ook bij de actualisering van onze provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose. De uitkomsten van deze prognose zien wij als een belangrijk richtinggevend kader voor de provinciale, regionale en gemeentelijke demografische en de daarmee samenhangende woningbouwontwikkelingen. Ook vormen ze de basis voor de (herijking van) regionale woningbouwafspraken, vastgelegd in de Regionale woondeals.

Uw aanbeveling om meer transparantie en duidelijkheid te verschaffen bij de achtergronden en beleidsmatige uitgangspunten bij onze provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose nemen wij mee richting onze eerstvolgende actualiseringsronde, die voorzien is in 2026. Zoals op onze provinciale website is aangegeven (www.brabant.nl/bevolkingsprognose) sluit onze prognose nauw aan op de middenvariant van de nationale prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze middenvariant schetst het beeld van de – op dit moment – meest waarschijnlijk geachte demografische toekomst en is ook als basisvariant gebruikt in het rapport ‘Gematigde groei’ (2024) van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

Met u zien ook wij het belang om meer het (politieke) debat te voeren over economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en de effecten daarvan op ‘de demografie’ in onze provincie, en m.n. op migratiestromen. Zo zal groei in specifieke sectoren van onze Brabantse economie – denk aan de ‘kennisindustrie’, logistiek of land- en tuinbouw – zorgen voor de nodige instroom van binnen- en vooral buitenlandse migranten en daarmee ook voor een toename van de woningbehoefte.

Een goede vertaling hiervan in migratietermen en te hanteren prognose-parameters (omvang en ontwikkeling van binnen- en buitenlandse) is echter niet altijd eenvoudig en eenduidig te bepalen. Bovendien zijn sommige onderdelen ook sterk afhankelijk van het gevoerde Rijksbeleid en landelijke

regelgeving, zoals o.a. met betrekking tot de asielinstroom en de toegang van het hoger onderwijs voor buitenlandse studenten.

- **Realisatie doelen en afspraken onder druk**

Het versnellen van de woningbouw en vervolgens vasthouden van het benodigde bouwtempo is een belangrijke doelstelling van ons Bestuursakkoord 2023-2027 'Samen maken we Brabant!'.

De laatste jaren lag de groei van de woningvoorraad in onze provincie op een hoog niveau. Met een (netto) toename van bijna 14.000 woningen lag deze groei in 2022 zelfs op het hoogste niveau in 25 jaar. In 2023 en 2024 lag de groei echter weer wat lager. Verwacht wordt dat in 2025 tussen de 12.000 en 12.500 woningen aan de voorraad worden toegevoegd, vergelijkbaar met de gemiddelde scores over de laatste vijf jaren. Het bouwtempo zal echter verder omhoog moeten. Om de nog altijd sterke bevolkings- en huishoudensgroei bij te kunnen benen én om bestaande woningtekorten terug te dringen zal de Brabantse voorraad de komende 10 jaar nog met ca. 135.000 tot 140.000 woningen moeten toenemen. Dat zijn gemiddeld ruim 13.500 woningen per jaar.

Voor die grote bouwopgave zijn er genoeg plannen, zo laten onze jaarlijkse inventarisaties zien. Zeker voor de korte termijn ligt het planaanbod Brabant-breed gemeten boven de 130% ten opzichte van de benodigde woningbouwproductie. Het gaat er dan ook niet zo zeer om nog meer plannen op te stellen. Veeleer is het zaak om de bestaande (onherroepelijke en vastgestelde) woningbouwplannen daadwerkelijk en sneller tot uitvoering te brengen. Daar zal de eerstkomende jaren het accent op moeten liggen. In lijn hiermee wordt dit voorjaar de derde tranche van de 'flexpoolregeling' opengesteld. Hiermee kunnen gemeenten rijks- en provinciale middelen aanvragen, vooral gericht op het versneld uitvoeringsgereed maken van bestaande plannen voor woningbouw.

In lijn met uw aanbeveling intensiveren wij onze monitoringsactiviteiten met betrekking tot de belemmeringen die spelen rond (m.n. de wat grotere) woningbouwplannen. Daartoe vragen wij gemeenten bij onze jaarlijkse inventarisatie van het actuele planaanbod voor woningbouw, aan te geven – indien van toepassing – wat de redenen van vertraging zijn. Deze informatie helpt ons en de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Regionale woondeals en bij de Regionale versnellingstafels om meer gericht de voortgang van de woningbouw(afspraken) te bewaken en belemmerende factoren inzichtelijk te krijgen, te verminderen of weg te nemen.

Mede op basis van recent verschenen nieuwe databronnen van het CBS en eveneens in lijn met een van uw aanbevelingen, versterken wij de komende tijd onze monitoringsactiviteiten op het vlak van betaalbaarheid, ouderenhuisvesting en tal van aandachtsgroepen. Temeer ook omdat wij hieraan in ons provinciale volkshuisvestingsprogramma (onder de aanstaande Wet Regie) de nodige aandacht zullen moeten besteden.

Ten slotte wordt de monitoring van het (gemeentelijke) planaanbod voor woningbouw verder geüniformeerd, met een eenduidige set aan begrippen en definities. Hiermee kan ook een goede aansluiting op de in ontwikkeling zijnde Landelijke monitor voortgang woningbouw (LMVW) en de regionale Publiek-private monitor (PPM) worden geborgd.

- **Effectieve aanpak belemmeringen**

Het realiseren van voldoende woningbouw, in lijn met de afspraken die hierover met het Rijk zijn gemaakt en die zijn vastgelegd in de Regionale woondeals, is afhankelijk van een groot aantal – veelal externe – factoren. In uw analyses wijst u hier ook op. Op veel van die (belemmerende) factoren heeft de provincie, als een van de partijen op het complexe speelveld van de woningmarkt, geen of maar beperkt invloed.

Zo hangt het bouwtempo o.a. af van de beschikbaarheid van grondstoffen, bouwmaterialen en -personeel, voldoende en voldoende gekwalificeerde ambtelijke capaciteit, doorlooptijden bij de Raad van State, de capaciteit van het elektriciteitsnet (netcongestie), voldoende stikstofruimte, rente-, prijs- en beleidsontwikkelingen op de bouw- en woningmarkt etc. etc.

Samenhangend met de Omgevingswet, die vorig jaar in werking is getreden, speelt ook dat invoering van dat nieuwe stelsel vertragende effecten heeft op de planprocessen en vergunningverlening, ook voor woningbouw. Om bij te dragen aan het beperken van deze vertragende effecten is SPRONG ontwikkeld (Samen bouwen met Partners in Regio's aan Omgevingsplannen van Noord-Brabantse Gemeenten). De provincie ondersteunt dit project en helpt zo gemeenten bij de complexe overgang naar de Omgevingswet.

In 2022 hebben wij met het Rijk bestuurlijke afspraken gemaakt over de woningbouw in Brabant. Deze afspraken hebben als basis gediend voor de vier Regionale woondeals die in 2023 zijn ondertekend door de gemeenten, Brabantse woningcorporaties, Rijk en provincie. Hierbij is door alle partijen onderschreven, dat het realiseren van de woningbouwopgaven alleen mogelijk is als voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden of kritische succesfactoren (ksf's). Deze ksf's gaan o.a. over voldoende ambtelijke capaciteit bij gemeenten en de Raad van State, de aanpak van de stikstofproblematiek en netcongestie en het afdekken van onrendabele toppen, o.a. samenhangend met de afspraak meer betaalbare woningen te realiseren.

De ksf's zien wij als een belangrijk onderdeel van de wederkerigheid bij de gemaakte woningbouwafspraken. En meerdere ksf's vragen om rijksbesluiten. Weliswaar wordt de laatste jaren met het Rijk stevig samengewerkt op 'wonen', maar zien wij ook dat veel van de ksf's nog niet zijn opgelost. Met alle risico's van dien op vertraging van de woningbouw en het niet halen van de gemaakte afspraken. In IPO-verband en in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt hier de komende tijd steviger op ingezet, te beginnen met een gedeeld beeld en prioritering van de ksf's.

Daar waar mogelijk draagt ook de provincie bij aan het oplossen van de ksf's. Zoals aangegeven in onze Uitvoeringsagenda Wonen en Werken zetten wij ons langs diverse lijnen in om de woningbouw op tempo te houden, lijnen die ons inziens goed aansluiten op uw bevindingen en aanbevelingen.

Zo zetten wij o.a. de al eerder genoemde 'flexpoolregeling' (derde tranche) door, evenals onze Subsidieregeling collectieve wooninitiatieven.

Vanuit ons provinciale Ontwikkelbedrijf dragen wij financieel bij aan tal van (binnen)stedelijke gebiedsontwikkelingen. Veelal gaat het hierbij om complexe, integrale gebiedstransformaties in de grote en middelgrote steden in Brabant, soms ook in kleinere steden of kernen in de meer landelijke regio's. Vaak voert hierbij woningbouw de boventoon en wordt zo ook bijgedragen aan het bouwtempo. Op dergelijke locaties gaat het echter niet alleen om een herbestemming naar wonen, maar is een (veel) bredere insteek gevraagd, gericht op tal van functies, functieveranderingen en ruimtelijk-kwalitatieve opgaven om de omgevingskwaliteit te versterken. Zo kunnen ook andere provinciale doelen (integraal) worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld economische structuurversterking, brede welvaart, mobiliteit, energie en klimaat.

We stimuleren nieuwe, fabrieksmatige bouwwijzen en woonconcepten en ondersteunen – samen met gemeenten, bouwende partijen en diverse actieve netwerken, zoals het Netwerk Conceptueel Bouwen – concrete initiatieven, gericht op het versterken van conceptuele, circulaire en duurzame woningbouw.

Ook dragen we op tal van (regionale) 'tafels' en in ons netwerk, waaronder het Bouwplatform Brabant, goede voorbeelden en succesvolle nieuwe concepten uit. Een voorbeeld hiervan is het concept 'WoonST', waarbij gemeenten en woningcorporaties in Zuidoost-Brabant samenwerken om sneller – via gestandaardiseerde, conceptuele woningbouw en een uniforme wijze van toetsen van bouwaanvragen – enkele duizenden duurzame sociale huurwoningen te realiseren.

- **Versterking regierol in praktijk en beleid**

Met de Wet Regie is een stevige(r) regierol voor de provincie voorzien. In uw rapportage pleit u hier op diverse onderdelen van het 'provinciale woondossier' ook voor. De wijze waarop wij onze provinciale regierol invullen, krijgt verder concreet vorm en inhoud via het provinciale volkshuisvestingsprogramma, die wij vanuit de Wet Regie dienen op te stellen. Hierbij zullen wij zoveel mogelijk aansluiten bij onze beleidskaders, lopende trajecten en bestaande woningbouwafspraken.

In het provinciale volkshuisvestingsprogramma zullen wij ook vastleggen hoe we onze doelstellingen en de met gemeenten, veelal in de Regionale woondeals op te nemen afspraken monitoren en hoe het (interbestuurlijk) toezicht zal worden ingericht, bijvoorbeeld o.b.v. een ook door u bepleite duidelijke en concreet toepasbare 'escalatieladder'.

Met de Wet Regie wordt 'volkshuisvesting' toegevoegd als een van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Daarnaast wordt in die wet "het bevorderen van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad" opgenomen als een rijks-, provinciale en gemeentelijke taak. Onze provinciale Omgevingsvisie zullen wij aanpassen om het verplichte onderdeel 'volkshuisvesting' hierin op te nemen.

Wat het grondbeleid betreft oriënteren wij ons – in nauwe samenwerking met ons provinciale Ontwikkelbedrijf en de Ontwikkelmaatschappij Ruimte voor Ruimte – eveneens op een actievere rol, waartoe u in uw rapport ook oproept. Het gaat hierbij om een verbreding van een bestaande provinciale rol naar specifieke woningbouwontwikkelingen.

Gemeenten hebben vaak beperkte financiële middelen om actief grondbeleid te voeren. De provincie kan dan mogelijk een ondersteunende rol spelen, bijvoorbeeld door in overleg met gemeenten gronden te verwerven, bij gebiedsontwikkelingen als partner in te stappen of als financier op te treden voor gemeenten die een voorkeursrecht op grond hebben gevestigd.

De verwachting is dat een ondersteunende rol hierbij van de provincie bijdraagt aan de versnelling van de woningbouw en de betaalbaarheid bevordert, beide belangrijke doelstellingen van ons provinciale woonbeleid.

Tot slot

Uw onderzoek naar het 'Wonen in Brabant' en uw aanbevelingen bieden tal van aanknopingspunten om onze provinciale (regie)rol de komende tijd verder in te vullen, te verduidelijken en op onderdelen te versterken, in lijn ook met de (aanstaande) 'Wet Regie'. Uw onderzoeksuitkomsten ondersteunen ons in onze provinciale rol oriëntatie en bieden tal van handvatten voor de verdere uitwerking van ons beleid, onze inzet en uitvoeringsacties met betrekking tot de brede thematiek rond 'bevolking, bouwen en wonen' in Brabant. Handvatten ook voor een stevige en gerichte inzet van de provincie op tal van actuele vraagstukken en opgaven op de (regionale) woningmarkt, om zo mee richting te geven aan de gewenste kwantitatieve, kwalitatieve én ruimtelijke woningbouwontwikkelingen in onze provincie.

Wij wensen u veel succes met de afronding van uw onderzoek.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant"

6.2 Nawoord rekenkamer

Het onderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd naar wonen laat zien met hoeveel verschillende onderwerpen, partijen, regels, belemmeringen en oplossingen dit vraagstuk te maken heeft. De provincie Noord-Brabant is actief op veel van die terreinen en met de conclusies en aanbevelingen wil de rekenkamer een basis bieden voor voortzetting en versteviging van de regierol van de provincie. De rijksoverheid kijkt steeds meer naar provincies als het gaat om de realisatie van de woningbouwopgave en gemeenten kunnen niet zonder de ondersteunende en stimulerende rol van provincies. Hoewel ze dus zeker niet de enige partij zijn, vervullen ze wel een belangrijke schakelfunctie. Uit de gesprekken die de

rekenkamer met de Brabantse partijen heeft gevoerd, blijkt dat deze rol ook wordt gewaardeerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat binnen de provincie, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, sprake is van grote betrokkenheid en kennis. Het doet de rekenkamer goed te merken dat GS het rapport van de rekenkamer zien als een goede kapstok voor verdere invulling van de provinciale rol. Komende jaren gaat het erom

- helder en vasthoudend te zijn als het gaat om de doelen en afspraken rond de woningbouw en de beleidskeuzes die de provincie daarbij kan maken;
- in de monitoring van de doelen volledig en consistent te zijn;
- ondersteuning te bieden richting gemeenten, maar richting hen ook duidelijk te zijn over wat van hen mag worden verwacht en gevraagd;
- te leren van de vele innovaties en oplossingen die in de Brabantse praktijk plaatsvinden en die maximaal te verspreiden over de gehele provincie;
- waar nodig met lef actiever financieel risicodragend te durven deelnemen en actiever grondbeleid te voeren;
- wederkerigheid benadrukken in de relaties met de rijksoverheid.

We zien dat het GS op alle punten de aanbevelingen van de rekenkamer ter harte neemt en daarbij meteen concreet maakt hoe dat invulling te willen geven. Voorbeelden zijn het uitgaan van een driejarige cyclus van herijking van doelen en afspraken, het voeren van het debat over wonen in relatie tot de gewenste economische en maatschappelijke ontwikkelingen, het intensiveren van de monitoring, het doorzetten van de flexpoolregeling, het aanpassen van de provinciale Omgevingsvisie, de oriëntatie op een actiever grondbeleid en in de gesprekken met het Rijk de kritische succesfactoren expliciet onderwerp van gesprek maken.

Vanwege de veelheid van aangekondigde acties en het feit dat het op sommige punten ook vraagt om een (her)ijking van provinciale kaders, is onze afsluitende oproep om PS daarin goed mee te nemen. Graag geven wij GS in overweging om voor de behandeling van het rekenkamerrapport in PS een overzichtelijk actieplan te formuleren, waarbij alle voorgenomen acties worden voorzien van een tijdpad en de rol van PS daarbij wordt omschreven. PS kunnen daar zelf uiteraard ook om vragen, wat meteen een waarborg is voor de implementatie van de aanbevelingen van de rekenkamer.