



Woningbouwopgave

Provincie Limburg

Bestuurlijk rapport
Juni 2025

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke hoofdpunten	3
2	Meer duidelijkheid in beleid nodig	4
3	Realisatie doelen en afspraken deels onder druk	8
4	Versterking provinciale rol van belang	14
5	Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	20

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 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. Deze nieuwe wet – die mogelijk in 2025 wordt vastgesteld – kan gevolgen hebben voor de afspraken uit de woondeal en vraagt om een provinciaal volkshuisvestingsprogramma. In 2025 wil de provincie ook haar provinciale omgevingsvisie actualiseren. 2025 is daarom hét jaar om in Provinciale Staten een fundamenteel debat te voeren over wonen/woningbouw en de daaraan ten grondslag liggende ontwikkelingen. Naast het aanbod verdient de vraagkant daarbij aandacht, zoals de richting van/visie op de demografische ontwikkelingen en de gevolgen voor de samenleving.

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

1. Meer duidelijkheid in beleid nodig: De woningbouw staat bij de provincie Limburg goed op de agenda en de provincie heeft haar woningbouwambities op hoofdlijnen goed gepositioneerd. De uitwerking blijft op essentiële punten echter onvoldoende concreet en richtinggevend. Met name de sturing op strategische ontwikkelingen en de vertaling naar regionale en kwalitatieve opgaven vraagt om versterking.
2. Realisatie kwalitatieve doelen en afspraken onder druk: Het aantal te realiseren woningen in Limburg ligt vooralsnog op koers en is in omvang te overzien. Dit geldt echter niet voor kwalitatieve doelen, zoals het zorgen voor voldoende betaalbare woningen en de sociale huur in verschillende gemeenten. Naar de toekomst toe zijn er verschillende risico's – zoals onvoldoende financiële middelen – die de haalbaarheid van doelen in het algemeen onder druk zetten. Tevens zal afstemming op regionale woonbehoeften maatwerk blijven vragen.
3. Versterking provinciale regie mogelijk: De provincie toont zich bewust van het belang van de woningbouwopgave en wil meer regie voeren. De provincie stuurt echter veel op de details van individuele woningbouwprojecten en weet verschillen in ambities en voorkeuren van partijen nog onvoldoende op een lijn te brengen. Daarnaast is brede reflectie op de financiële inzet van de provincie van belang. Deze inzet richt zich met startersleningen vooral op de vraagkant terwijl knelpunten zich vooral voordoen aan de aanbodkant.

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

2 Meer duidelijkheid in beleid nodig

2.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C1 | De afspraken in de Woondeal Limburg en de doelen in het provinciale beleidskader sluiten op elkaar aan en zijn zorgvuldig onderbouwd. |
| C2 | De provincie zet in op groei van het aantal woningen voor mensen van buiten Limburg. Een bewuste afweging van mogelijkheden om te sturen op ontwikkelingen die de vraag naar woningen beïnvloeden is van belang. |
| C3 | De kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave zijn op onderdelen onvoldoende duidelijk. Dat beperkt de mogelijkheden voor effectieve sturing, regie en monitoring. |
| C4 | Limburg kiest voor minder betaalbare woningen dan nodig zijn op grond van demografie. Ook worden landelijke normen voor betaalbaarheid gehanteerd die niet realistisch zijn voor Limburg. |

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Woningbouwopgave en doelen sluiten op elkaar aan en zijn onderbouwd.

De provincie heeft samen met het Rijk, Limburgse gemeenten, woningcorporaties en het Waterschap Limburg de Woondeal Limburg gesloten. Hierin is afgesproken om minimaal 26.550 woning te realiseren tot en met 2030, wat op een later moment nog is opgehoogd naar minimaal 29.550 woningen. Deze afspraken uit de woondeal zijn te beschouwen als inspanningsverplichtingen. Het beleidskader Leefbare Steden en Dorpen is het beleidsmatig uitgangspunt van de provincie. Bij het opstellen van het doel in het beleidskader (17.500 woningen tot en met 2027) is de woondeal als uitgangspunt genomen. Hoewel PS geen formele rol hadden bij de woondeal¹ hebben zij met de vaststelling van het beleidskader impliciet een deel van de woondeal bekrachtigd.

De rekenkamer constateert dat de woningbouwambitie van de provincie voortkomt uit een zorgvuldig proces waarin onderzoek, toetsing en samenwerking centraal stonden. In lijn met de afspraak met de minister van VRO heeft de provincie, samen met stakeholders, een reality-check uitgevoerd op het Limburgse bod voor de woningbouwafspraken. Hierbij is het bod gespiegeld aan de regionale woningbouwbehoefte, de realisatiecijfers van de afgelopen jaren, en getoetst op realisme en haalbaarheid van bestaande plannen, inclusief een ruimtelijke check.

2.2.2 Limburg wil niet alleen bouwen voor lokale behoefte, maar ook voor mensen van buiten

De provincie Limburg heeft de nadrukkelijke wens om ambitieuzer te bouwen dan uitsluitend voor de lokale/regionale behoefte. Daarmee wil ze bijdragen aan het verlichten van de druk op de woningmarkt in andere delen van Nederland en wordt ingespeeld op bijvoorbeeld de overloop vanuit Zuid-Oost Brabant.

¹ De woondeal is door GS ondertekend zonder formele vaststelling door PS, waardoor PS geen directe rol hadden in de formele kaderstelling. Wel zijn PS voorafgaand aan de woondeal goed geïnformeerd over het proces.

Tegelijkertijd wil de provincie hiermee een evenwichtigere samenstelling van wijken bevorderen. Daarnaast worden arbeidsmigratie en internationale studenten gezien als een belangrijke factor voor de economische ontwikkeling en vitaliteit van de regio. Bij het woningbehoefteonderzoek is er specifiek aandacht besteed aan arbeidsmigratie. Er is – gebaseerd op de recente trend – gekozen voor het scenario met hogere arbeidsmigratie, waardoor de huishoudensontwikkeling in de prognose hoger uitvalt. De provincie onderkent dat migratie ook spanningen met zich meebrengt, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, arbeidsmarkt en leefbaarheid. GS hebben recent een beleidskader (Integrale Aanpak Arbeidsmigratie) vastgesteld waarmee ze willen bijdragen aan het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten en het voorkomen van misstanden. De mogelijkheden om te sturen op ontwikkelingen die de vraag naar woningen bepalen (zoals demografische ontwikkelingen, economie en arbeidsmarkt) blijven veelal buiten beeld. Volgens de rekenkamer is het van belang, omdat deze ontwikkelingen niet volledig buiten de invloedssfeer van de politiek en het openbaar bestuur vallen. Als voorbeeld kan worden gekeken naar 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 Limburg kan als basis dienen voor een politiek debat over gewenste ontwikkelingen en de mogelijkheden van de provincie om daarop invloed uit te oefenen.

2.2.3 Kwantitatieve en kwalitatieve opgave onvoldoende uitgewerkt voor sturing

In de woondeal is afgesproken om 29.550 woningen te realiseren tot 2030. De rekenkamer constateert dat er hiervoor – en daarmee ook voor het kwantitatieve doel in het provinciale beleidskader – geen versnelling van de woningbouw nodig is ten opzichte van voorgaande jaren. Tegelijkertijd bestaan er ambities voor aanvullende woningbouw, waarvoor wél versnelling nodig is. In de afspraken van de woondeal wordt gesproken van *minimaal* 29.550 woningen. Het gebruik van *minimaal* in de ambities van de woondeal komt voort uit een wens van meerdere gemeenten met hogere ambities. Ook wordt in de woondeal en het provinciale beleidskader de ambitie van 20.000 extra woningen² beschreven. De combinatie van het minimumaantal en aanvullende ambities leidt tot ruimte voor interpretatie en er is daardoor onduidelijkheid over de precieze inzet.

Verder is de lokale en regionale verdeling van de (minimaal) 29.550 woningen uit de woondeal onduidelijk. Bij de totstandkoming van de woondeal was er volgens de provincie onvoldoende tijd om tot afspraken te komen over de regionale en gemeentelijke verdeling hiervan. Toch is in de afspraken van de woondeal een regionale verdeling opgenomen. Deze aantallen woningtoevoegingen zijn vanuit de regio's en gemeenten aangedragen. De rekenkamer constateert dat de som van deze aantallen niet overeenkomt

² In de oorspronkelijke woondeal stond de ambitie van 20.000 extra woningen. De 3.000 woningen die bij de herijking van de woondeal zijn toegevoegd (waardoor de afspraak van minimaal 26.550 woningen werd aangepast naar minimaal 29.550 woningen) maakten deel uit van deze 20.000 woningen.

met de afspraak van 29.550 woningen. De individuele gemeenten hebben gezamenlijk namelijk hogere ambities: 44.617 woningtoevoegingen. Op basis hiervan stelt de rekenkamer vast dat er geen duidelijkheid is over de verdeling van de 29.550 woningen binnen de provincie. Hierdoor wordt monitoring, regie en sturing op de doelen bemoeilijkt.

Ook de kwalitatieve doelen in het provinciale beleidskader zijn onvoldoende concreet. De provincie streeft ernaar om op termijn een passende woonruimte te bieden aan iedereen die in Limburg een woning zoekt. De provincie wil dat de woningbouw aansluit bij de woningbehoefte, maar in het beleidskader en de woondeal staat geen concrete uitwerking hiervan. Momenteel wordt door gemeenten gewerkt aan woonzorgvisies om de woonbehoeften in kaart te brengen, maar op dit moment ontbreekt nog een volledig beeld van de woon- en zorgbehoefte. In 2027 zal er daarom nog sprake zijn van een mismatch tussen woningaanbod en woningbehoefte.

2.2.4 Betaalbare woningen: minder dan nodig en niet altijd betaalbaar

Een belangrijk thema binnen de woningbouwopgave, zowel landelijk als in Limburg, is de betaalbaarheid van woningen. In de woondeal is opgenomen dat 2/3e van alle nieuwe woningen betaalbaar dient te zijn. Dit aandeel betaalbare woningen is minder dan uit het Limburgse behoefteonderzoek naar voren komt. Hieruit bleek dat 80% van de nieuwe woningen betaalbaar zou moeten zijn. Met de afspraak van 2/3e betaalbaarheid is er in Limburg gekozen voor een haalbare balans tussen regionale woningbehoefte en marktdynamiek. De provincie is hiermee aantrekkelijker voor marktpartijen, woningcorporaties lopen minder financieel risico en het sluit aan bij ambities om een robuustere economische en demografische samenstelling te bevorderen. Deze keuze lijkt dan ook pragmatisch, maar heeft wel het risico dat er in de provincie structureel te weinig betaalbare woningen worden gerealiseerd.

Verder zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de definities die worden gebruikt voor betaalbaarheid. De provincie Limburg hanteert de landelijke definitie voor betaalbaarheid, die niet is afgestemd op de inkomensrealiteit van een groot deel van de huishoudens. 'Betaalbaar' is in de praktijk vaak niet echt betaalbaar voor veel mensen. Voor veel huishoudens met een lager of modaal inkomen blijven koopwoningen daardoor onbereikbaar. Dit geldt landelijk, maar nog sterker in Limburg. Doordat het gemiddeld inkomen in Limburg lager is dan in Nederland is de betaalbaarheidsgrens in Limburg nog minder realistisch. Daarbij zijn er ook tussen Limburgse regio's veel verschillen in besteedbaar inkomen. De provincie is zich ervan bewust dat de betaalbaarheidsgrens niet realistisch is voor veel Limburgse regio's. Naast landelijke norm hanteert de provincie daarom aanvullende Limburgse categorieën van betaalbaarheid. Deze categorieën worden echter alleen gebruikt voor de monitoring van de woningmarkt, terwijl de landelijke norm leidend blijft voor de afspraak in de woondeal. Dit kan leiden tot een mismatch tussen het woningaanbod en de daadwerkelijke vraag. Met de nog vast te stellen nieuwe wet Versterking regie volkshuisvesting³ liggen er kansen voor de provincie om bij het Rijk te vragen om meer maatwerk met betrekking tot betaalbaarheid.

³ Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting is nog niet vastgesteld door de Tweede en Eerste Kamer.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|---|
| A1 | Maak doelen, ambities en afspraken rond de woningbouw in verschillende kaders concreter en eenduidiger. Geef daarbij extra aandacht aan kwalitatieve doelstellingen en de regionale verdeling. |
| A2 | Hanteer in het beleid en het nog op te stellen provinciaal volkshuisvestingsprogramma meer realistische betaalbaarheidsdefinities en vraag het Rijk om meer mogelijkheden met betrekking tot maatwerk bij betaalbaarheidseisen in de nieuwe wet Versterking regie volkshuisvesting. |

2.3.2 Aanbeveling aan PS

- | | |
|----|---|
| A3 | Voer – in aansluiting op landelijke ontwikkelingen– het politieke debat over scenario's van de provincie Limburg ten aanzien van demografische ontwikkelingen. Dit met als doel voorkeuren en mogelijkheden van sturing op ontwikkelingen die de vraag naar woningen beïnvloeden meer expliciet onderwerp te laten zijn van politiek-bestuurlijke afweging. |
|----|---|

3 Realisatie doelen en afspraken deels onder druk

3.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C5 | Provinciale monitoring heeft verbetering. Er is veel informatie, maar deze is niet actueel en zonder duidelijke verbinding met de beleidsdoelen. |
| C6 | Doelrealisatie voor het aantal te realiseren woningen is onder gelijke omstandigheden haalbaar, maar extra ambities zijn niet binnen bereik. |
| C7 | Betaalbaarheid van woningen ligt niet op koers. Het aandeel betaalbare woningen blijft achter en sociale huur wordt vooral gerealiseerd in gemeenten die al voldoen aan de streefnorm. |
| C8 | Onvoldoende structurele financiële middelen zetten de bouw van betaalbare woningen verder onder druk. Daarnaast gaat er vooral aandacht naar nieuwbouw en zijn de middelen voor herstructurering beperkt. |
| C9 | Naast onrendabele toppen zijn er verschillende andere risico's voor doelrealisatie, zoals instabiel (rijks)beleid, beperkingen vanwege sectorale regelgeving en knelpunten in de verschillende vormen van benodigde infrastructuur. De provincie toont zich bewust van deze risico's. |

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Provinciale monitoring heeft verbetering.

Jaarlijks stelt de provincie een woonmonitor op met een breed en gedetailleerd overzicht van ontwikkelingen op het gebied van wonen. Hoewel de woonmonitor waardevolle informatie bevat, zijn de gegevens relatief oud. Dit betekent dat de monitor minder geschikt is voor tijdige bijsturing. Daarnaast roept de woonmonitor vragen op over haar functie als beleidsmonitor. Het provinciaal beleidskader kent slechts enkele doelen, waarvan er twee in de meest recente provinciale begroting zijn opgenomen. De woonmonitor is daarentegen zeer uitgebreid en focust op de woondeal. Er wordt dus uitvoerig gemonitord, maar zonder een duidelijke verbinding met het provinciaal beleid blijft onduidelijk waarop wordt gestuurd en welke conclusies er aan de monitoring in de woonmonitor kunnen of moeten worden verbonden.

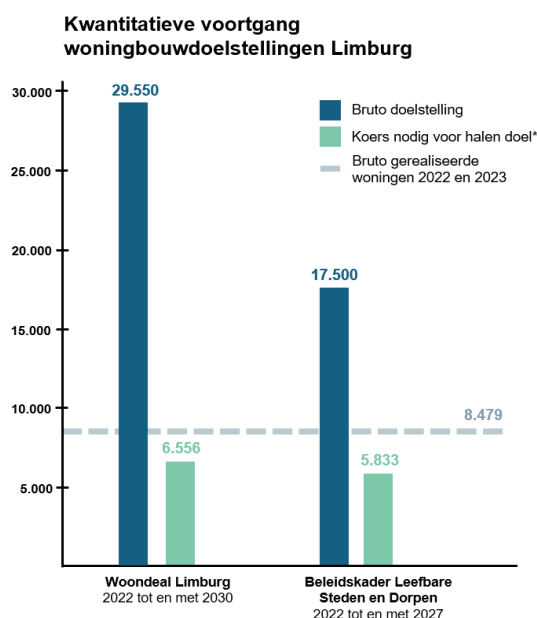
Momenteel werkt de provincie aan een nieuwe monitoringssystematiek, waarbij twee keer per jaar gemonitord gaat worden. Voor de monitoring is de provincie afhankelijk van de input van gemeenten. Voor veel gemeenten blijft monitoring in de praktijk voorlopig nog een verplichting zonder intrinsieke motivatie. De provincie zet in op overleg en overtuiging, maar sluit in de toekomst bindendere afspraken, bijvoorbeeld in het kader van de woondeal of het provinciaal volkshuisvestingsprogramma, niet uit.

3.2.2 Doelrealisatie aantal woningen haalbaar, maar extra ambities niet in bereik.

De bouwproductie in 2022 en 2023 overstijgt het vereiste bouwtempo om het doel uit het beleidskader (17.500 woningen tot en met 2027) en de basisafpraak uit de woondeal (29.550 woningen tot en met 2030) te realiseren, zie figuur 3.1. Ook met de verwachte daling in het bouwtempo in 2024 ligt de jaarlijkse

realisatie nog rond of boven de benodigde aantallen voor doelrealisatie. Omdat de productie uit 2022 en 2023 al een buffer heeft opgeleverd is doelrealisatie haalbaar onder gelijkblijvende omstandigheden. Ook zijn er binnen de provincie voldoende plannen voor woningbouw tot en met 2027 en 2030. Het Rijk hanteert de vuistregel van 130% van de opgave om uitval van plannen te compenseren. De plancapaciteit (het aantal woningbouwplannen) in Limburg ligt hierboven, maar er zijn nog meer 'harde' plannen⁴ nodig om de afspraak uit de woondeal te realiseren. Een groot deel van deze plannen is namelijk 'zacht' en kennen daarom veel onzekerheid. De rekenkamer merkt daarbij op dat inzicht in het aandeel harde plancapaciteit helpt om de uitvoerbaarheid en tijdigheid van de plannen beter in beeld te brengen. Het provinciale beleid bevat echter geen streefcijfer of vuistregel hiervoor, wat sturing op gemeentelijk plancapaciteit bemoeilijkt.

Figuur 3.1. Bouwtempo voldoende voor bereiken doelen beleidskader en (herijkte) woondeal



Bron: Bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van Woonmonitor 2024 provincie Limburg

* Het verschil tussen de woondeal en het beleidskader in de koers die nodig is voor doelrealisatie is voornamelijk het gevolg van de herijking van de woondeal, waardoor dit doel met 3.000 woningen is verhoogd.

Naast de afspraak in de woondeal om (minimaal) 29.550 woningen te realiseren, staan in de woondeal ook hogere ambities van gemeenten en een extra ambitie van 20.000 extra woningen benoemd. De rekenkamer constateert dat de realisatie van deze hogere ambities voorlopig nog niet op koers ligt, aangezien de jaarlijkse realisatie in 2022 en 2023 daarvoor onvoldoende was. Hierbij kan worden opgemerkt dat deze realisatie grotendeels te danken is aan plannen die al vóór de woondeal waren opgesteld, aangezien woningbouwrealisatie vaak meerdere jaren duurt. Om de extra ambities te realiseren zal de komende jaren een versnelling van de woningbouw nodig zijn. De jaarlijkse woningbouw zou daarvoor meer dan 20% moeten toenemen. Het aantal woningbouwplannen in Limburg is hiervoor op dit

⁴ Een vastgesteld en/of onherroepelijk omgevingsplan wordt beschouwd als 'hard'. Ondanks dat dit meer zekerheid biedt, kennen ook deze plannen nog een aanzienlijke mate van uitval.

moment echter nog onvoldoende. De plancapaciteit voor deze extra ambitie ligt onder de 100% en voldoet dus niet aan de gehanteerde vuistregel van 130%.

3.2.3 Betaalbare woningbouw niet op koers

De woningbouwrealisatie ligt niet op koers om afspraken uit de woondeal met betrekking tot betaalbaarheid te halen. De rekenkamer ziet bij de realisatie van betaalbare woningen grote verschillen binnen de provincie. Zowel het aandeel betaalbare woningen als het aandeel sociale huurwoningen ligt in Zuid-Limburg veel hoger dan in Midden-Limburg en Noord-Limburg.

In de woondeal is opgenomen dat 2/3^e van alle nieuwbouw in het betaalbare segment dient te worden gerealiseerd. In 2022 en 2023 was gemiddeld 58% van de gerealiseerde woningen in Limburg een betaalbare woning. Het achterblijven op de doelstelling is deels te verklaren doordat in de eerste jaren van de woondeal er door de provincie voor is gekozen om bestaande plannen uit te voeren en deze niet af te stemmen op betaalbaarheid. Hiermee werd gekozen voor een pragmatische aanpak om vertraging te beperken. Om de afspraken uit de woondeal te halen zal vanaf 2025 meer gestuurd worden op betaalbaarheid. Omdat in de eerste jaren onvoldoende betaalbaar is gebouwd zal in de komende jaren relatief nog meer betaalbaar moeten worden gebouwd om de doelen te realiseren. Bestaande plannen voor woningbouw geven echter nog onvoldoende inzicht in de mate van betaalbaarheid.

In Limburg wordt er gemiddeld veel sociale huur gebouwd. In 2022 en 2023 was 41% van de gerealiseerde woningen een sociale huurwoning. Dit ligt ruimschoots boven het landelijke uitgangspunt van 30% sociale huur bij nieuwbouw. Maar in de Limburgse woondeal is gekozen voor een andere formulering voor sociale huur, namelijk dat gemeenten ernaar streven om toe te groeien naar 30% sociale huurwoningen in de bestaande voorraad. De rekenkamer constateert echter dat de realisatie van sociale huur voor het merendeel plaatsvindt in gemeenten die al voldoen aan de norm van 30%. Dat er meer sociale huur wordt gebouwd in gemeenten die al meer sociale huur hebben komt mogelijk doordat de vraag naar zulke woningen in deze gemeenten groter is. Vooral gemeenten in Zuidoost-Limburg en grote steden in andere delen van Limburg hebben een relatief groot aandeel sociale huur in de bestaande voorraad. Dit wijst op een verschil in ruimtelijke en sociaaleconomische kenmerken tussen deze stedelijke gebieden en plattelandsgemeenten, wat aansluit bij de verschillen in het besteedbaar inkomen binnen Limburg.

3.2.4 Onrendabele toppen zetten bouw betaalbare woningen en herstructurering onder druk

De realisatie van voldoende betaalbare woningen (met een belangrijk aandeel sociale huur) staat onder druk door het gebrek aan voldoende financiële middelen om deze te kunnen realiseren (onrendabele toppen). De ambities rondom betaalbaarheid drukken op de opbrengsten van degenen die de bouw moeten realiseren. Dit leidt voor belangrijke partijen als woningcorporaties, private ontwikkelaars en beleggers / investeerders tot lagere of zelfs negatieve directe rendementen (van verhuur) en indirecte rendementen (van verkoop). Tegelijkertijd zijn er kostenstijgingen in de bouw en kunnen kwaliteitseisen bij

nieuwbouwprojecten de bouwkosten verhogen. Dit belemmert de financiële haalbaarheid van projecten en verkleint de bereidheid tot investeren. Tekorten op businesscases zijn een belangrijke oorzaak van vertragingen bij projecten.

Uit het onderzoek van de rekenkamer komt naar voren dat de omvang van beschikbare middelen door verschillende partijen vaak onvoldoende wordt geacht. De middelen die bijvoorbeeld het Rijk en gemeenten ter beschikking stellen zijn vaak onvoldoende. De provincie Limburg heeft ervoor gekozen om geen middelen meer beschikbaar te stellen voor onrendabele toppen (zie paragraaf 4.2.4). Verder wordt het uitblijven van structurele rijksfinanciering (in plaats van ad hoc middelen) door veel partijen gezien als een belangrijke belemmering. Daarnaast zijn er in de provincie Limburg relatief veel kleine woningbouwprojecten, waarbij het moeilijker is om subsidies van het Rijk te krijgen.

Ook blijkt dat woningcorporaties tegen hun financiële grenzen aanlopen, waardoor de bouw van voldoende sociale huurwoningen onder druk komt te staan. Ontwikkelingen aan zowel kosten- als inkomsten kant zetten het verdienmodel van corporaties, en daarmee hun investeringscapaciteit, sterk onder druk. Daar spelen onder meer de verduurzamingseisen van de huidige woningvoorraad, fiscale lasten en huurverhogingslimieten een rol bij. Per woningcorporatie kan de situatie verschillen en de ene corporatie zal eerder tegen grenzen aanlopen dan de andere, maar over het algemeen is de financiële houdbaarheid van het verdienmodel van corporaties onzeker. Met het recente voorstel tot bevrozing van de sociale huren door het Rijk⁵, komen het verdienmodel van de woningcorporaties en de investeringen in de sociale woningbouw verder in het gedrang.⁶

De woonuitdagingen in Limburg gaan verder dan alleen het realiseren van nieuwbouw. Herstructurering en transformatie spelen een cruciale rol in het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad. Limburg heeft een relatief grote woningvoorraad uit de naoorlogse wederopbouw en daarom is de herstructurering van bestaande woningen een belangrijk aandachtspunt om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren. Hoewel het belang door de provincie wordt erkent krijgt dit slechts beperkt aandacht in het beleidskader. Ook de focus van het Rijk en van de woondeal ligt vooral op het realiseren voor landelijke nieuwbouwaantallen, en niet op herstructurering en transformatie. Hierdoor is financiering voor herstructurering slechts beperkt beschikbaar. Op dit moment worden de financiële middelen van het Rijk voor herstructurering grotendeels toegewezen aan specifieke programma's, zoals Heerlen-Noord. In veel andere Limburgse gemeenten, waar sloop en herontwikkeling noodzakelijk zijn om tot vernieuwing te komen, ontbreekt echter structurele financiering. Tegelijkertijd investeren private partijen minder snel in sloop en nieuwbouw omdat het financieel vaak minder aantrekkelijk is. Het gebrek aan voldoende financiële middelen maakt het lastig om op bredere schaal herstructureringsopgaven aan te pakken. De provincie geeft aan dat er bij het Rijk wordt aangedrongen op structurele financiële middelen voor integrale herstructurering en gebiedsontwikkeling.

⁵ Rijksoverheid. Voorjaarsnota 2025. 18 april 2025

⁶ <https://aedes.nl/huurbeleid-en-betalbaarheid/partners-woontop-huurbevrozing-slaat-gat-nieuwbouwambitie>;
<https://www.limburcher.nl/regio/maastricht/maastricht/grote-gevolgen-voor-limburg-door-bevrozen-huren-onder-meer-10.000-nieuwe-woningen-minder/64137005.html>

3.2.5 Verschillende andere risico's voor doelrealisatie

Naast de onrendabele toppen zijn er ook verschillende andere risico's voor de doelrealisatie. De provincie toont zich bewust van de verschillende belemmeringen en benoemt deze regelmatig.

Sectorale regelgeving kan zorgen voor extra eisen en belemmeringen bij woningbouwprojecten. Een voorbeeld hiervan dat in Limburg regelmatig naar voren komt zijn spuitzones. Dit zijn zones waarbinnen woningbouw niet is toegestaan vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast gelden er landelijke en provinciale belemmeringen voor buitenstedelijk bouwen (zie paragraaf 4.2.1). Verder vormt stikstof in toenemende mate een belemmering voor de woningbouw. Door stikstof kunnen woningen soms niet of in kleinere aantallen worden gerealiseerd en door een recente uitspraak van de Raad van State zijn de eisen strenger geworden. Dit leidt ook in Limburg tot meer onzekerheid en vertragingen bij de woningbouw. De provincie heeft in een eerder stadium wel stikstofruimte gereserveerd voor woningbouw, maar het is volgens de provincie nog onduidelijk in hoeverre die ruimte voldoende soelaas biedt onder de nieuwe regels.

Ook is de aanwezigheid van verschillende vormen van infrastructuur nodig voor de woningbouw. In Limburg wordt bijvoorbeeld de aansluiting op het elektriciteitsnet als knelpunt genoemd, waarbij de wachttijden tot aansluiting oplopen. Ook aansluiting op het drinkwaternet en verkeersinfrastructuur zijn voorbeelden van benodigde infrastructuur. Het ontbreken of pas laat beschikbaar zijn van de genoemde infrastructuur kan leiden tot vertragingen bij het realiseren van woningen.

Verder zijn er nog verschillende andere belemmeringen voor de woningbouw, die ook in de door de rekenkamer gevoerde gesprekken naar boven zijn gekomen. Ten eerste zijn er tekorten aan personele capaciteit – in alle stappen van het woningbouwproces maar met name bij gemeenten – die zorgen voor vertragingen in de realisatie van de woningbouw. Ten tweede zorgt wisselend en onvoorspelbaar rijksbeleid voor terughoudendheid en een afwachtende houding bij investeerders, ontwikkelaars en uitvoerders, waardoor er minder woningbouwplannen tot uitvoering komen. Ten derde kunnen lange procedures (door bijvoorbeeld bezwaren) zorgen voor vertragingen in het woningbouwproces. Ten vierde zorgen schaarste en beperkte grip van overheden op grondlocaties (zie ook paragraaf 4.2.4) voor afhankelijkheid van andere partijen, wat kan resulteren in hogere grondprijzen en een knelpunt voor betaalbare woningen. Als laatste wordt een substantieel deel van de sociale huur in Limburg gerealiseerd door particulieren. Deze woningen zijn minder gereguleerd en dit kan een risico vormen voor de kwaliteit en de structurele instandhouding van de sociale huurwoningen.

3.3 Aanbevelingen

3.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|--|
| A4 | Geef PS – naast indicatoren in de planning en control (P&C) documenten – op een compacte en inzichtelijke manier inzicht in de voortgang van het provinciaal beleid. Gebruik daarbij de hoofdlijnen uit de Woonmonitor. |
| A5 | Formuleer een concreet streefcijfer voor de harde plancapaciteit. Gebruik dit streefcijfer voor sturing richting gemeenten en informatievoorziening over doelrealisatie aan PS. |
| A6 | Besteed minder aandacht aan nieuwbouwaantallen en meer aandacht aan de realisatie van kwalitatieve doelstellingen, zoals betaalbaarheid, herstructurering en bouwen voor specifieke doel- en aandachtsgroepen. |
| A7 | Blijf bij het Rijk aandringen op structurele financiële middelen voor (betaalbare) woningbouw en voor een integrale gebiedsaanpak en herstructurering. Wijs daarnaast op het belang van stabiel rijksbeleid, de vertragingen door de stikstofproblematiek en netcongestie. |

3.3.2 Aanbeveling aan PS

- | | |
|----|--|
| A8 | Vraag GS op hoofdlijnen inzicht te geven in de voortgang van de kwantitatieve en kwalitatieve doelen uit het provinciaal beleidskader. |
|----|--|

4 Versterking provinciale rol van belang

4.1 Conclusies

- | | |
|-----|--|
| C10 | De provincie stuurt gedetailleerd op individuele woningbouwprojecten en maar beperkt op de woningbouwopgave als geheel. |
| C11 | De provincie wil meer regie pakken, maar weet partijen nog onvoldoende op één lijn te brengen, wat de samenwerking bemoeilijkt. |
| C12 | De provincie kan nog een actievere ondersteunende rol oppakken bij kennisdeling, coördinatie en innovatie. |
| C13 | Provincie zet eigen financiële middelen ruimschoots in voor startersleningen maar slechts beperkt voor de aanbodkant van de woningbouw. Ook zet de provincie hiervoor (nog) geen grondbeleid in. |

4.2 Onderbouwing conclusies

4.2.1 De provincie stuurt veel op details en maar beperkt op hoofdlijnen.

Sturing op woningbouwplannen

In de provinciale omgevingsvisie (POVI) worden álle woningbouwontwikkelingen als een provinciaal belang beschouwd – dus niet alleen grootschalige of buitenstedelijke projecten. Als gevolg hiervan toetst de provincie ieder woningbouwproject. Hiermee houdt zij onvoldoende rekening met de complementariteit ten opzichte van gemeenten. De provincie is zich bewust van de kritische geluiden van gemeenten op dit gebied en evalueert de inzet van dit instrumentarium.

Veel woningbouwplannen worden in de praktijk gerealiseerd door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Dit is een instrument waarmee gemeenten een vergunning kunnen verlenen voor woningbouwplannen die nog niet in het omgevingsplan zijn vastgelegd. Gedeputeerde Staten moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een BOPA aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd. Omdat in de door PS vastgestelde Omgevingsvisie alle woningbouwontwikkelingen als provinciaal belang worden bestempeld, hebben GS besloten tot instemmingsrecht bij iedere BOPA voor woningbouw. Hiermee beschikt de provincie over een expliciete toetsingsbevoegdheid en oefent zij invloed uit op alle woningbouwplannen die op deze manier tot stand komen. De provinciale beoordeling van de woningbouwplannen richt zich op onderdelen die zijn vastgelegd in de omgevingsverordening, zoals de ruimtelijke regelgeving, de woningbehoefte en de regionale afstemming.

Gemeenten zijn kritisch op de werkwijze van de provincie. Zij vragen om meer ruimte voor lokaal maatwerk en het hanteren van het subsidiariteitsbeginsel: laat de gemeente doen wat zij zelf kan. Daarbij wordt opgemerkt dat de kritische toetsing met betrekking tot de woningbehoefte – die gebaseerd is op een periode waarin terughoudendheid centraal stond – in contrast staat met de huidige woningbouwambities. Provinciale eisen voor betaalbaarheid op projectniveau kunnen onpraktisch en onwenselijk zijn. Hoewel

het bewaken van provinciale belangen een legitieme rol is, rijst de vraag of de huidige toepassing van het instemmingsrecht bij alle woningbouwprojecten proportioneel is. Een meer gedifferentieerde inzet van dit instrument zou volgens de rekenkamer wellicht beter aansluiten bij de praktijk en het draagvlak kunnen vergroten, zonder dat het provinciale belang uit het oog wordt verloren. Ook binnen de provinciale organisatie is sprake van een groeiend bewustzijn dat het bestaande kader niet meer in alle gevallen passend is. De signalen van gemeenten worden door de provincie serieus genomen en de inzet van het instrumentarium wordt geëvalueerd.

Naast minder sturing op details vragen gemeenten de provincie ook om meer duidelijkheid op het gebied van strategisch ruimtelijke vraagstukken. De provinciale visie en regelgeving is op onderdelen nog onvoldoende concreet en voor interpretatie vatbaar. Een belangrijk strategisch ruimtelijk vraagstuk voor woningbouw is buitenstedelijk bouwen. De provincie kiest in de huidige provinciale omgevingsvisie primair voor stedelijke ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied. Dit is in lijn met de landelijke Ladder voor duurzame verstedelijking. Landelijk is er een discussie over verruiming of zelfs afschaffing van dit instrument. Tenzij de provincie aanvullende beleidsmaatregelen treft zou dit kunnen leiden tot meer woningbouw in het buitengebied. Binnen de provincie Limburg speelt momenteel al de discussie in hoeverre buitenstedelijk bouwen moet worden toegestaan. Dit is een van de beslispunten in de actualisering van de POVI die naar verwachting eind 2025 door PS zal worden vastgesteld.⁷ De landelijke ontwikkelingen omtrent de Ladder voor duurzame ontwikkeling maken deze afweging en de provinciale regelgeving hierover des te urgenter. Een aantal gemeenten hebben de wens om meer uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw te hebben. De rekenkamer constateert dat meer uitbreidingsmogelijkheden niet per definitie nodig zijn om de woningbouwdoelen te realiseren (zie paragraaf 3.2.2). Wel kunnen binnenstedelijke ontwikkeling en zorgvuldig gekozen uitleglocaties elkaar aanvullen en bijdragen aan de extra ambities die de provincie heeft. Dit vraagt om een duidelijke afbakening van waar en onder welke voorwaarden uitbreidingslocaties wenselijk zijn, met oog voor ruimtegebruik, leefbaarheid en woningbouwproductie. Tegelijkertijd is de vraag hoe zo'n keuze zich verhoudt tot het project Limburg Centraal, waarbij juist wordt gekozen voor grootschalige binnenstedelijke uitbreiding. De uitvoering van dit project kan door additionele uitbreidingsmogelijkheden onder druk komen te staan.

De voorziene actualisering van de POVI biedt de mogelijkheid om provinciaal beleid scherper te formuleren, provinciale belangen af te wegen en strategische keuzes te maken. De rekenkamer benadrukt dat gemaakte keuzes in de POVI van cruciaal belang zijn voor het provinciale beleid. Ook is het van belang dat de gemaakte keuzes op een concrete en uitvoerbare wijze worden uitgewerkt voor de praktische toepassing. Onvoldoende concreet beleid en beleid dat voor interpretatie vatbaar is, kan namelijk voor onduidelijkheid zorgen over mogelijkheden voor woningbouw.

⁷ GS hebben het voornemen om op 13 mei 2025 de ontwerp POVI vast te stellen, die daarna ter inzage zal worden gelegd.

Sturing op gemeentelijke woningbouwprogrammeringen

Naast sturing op concrete woningbouwplannen door instructieregels in de omgevingsverordening en de toetsing daarop wil de provincie ook sturen op de woningbouwprogrammering van gemeenten. Deze sturing op hoofdlijnen sluit aan bij de regierol die de provincie – in lijn met het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting – wil versterken. Voor de eerste periode van de woondeal was de sturing van de provincie op de woningbouwprogrammering van gemeenten nog beperkt. Doordat de woondeal in een kort tijdsbestek tot stand kwam, koos de provincie ervoor gemeenten in de eerste jaren (2022-2024) vooral de bestaande plannen te laten uitvoeren. De rekenkamer constateert dat de provincie – door bestaande plannen niet aan te passen – koos voor een pragmatische aanpak waarmee vertraging in woningbouw werd beperkt. Wel heeft dit bijgedragen aan een achterstand met betrekking tot het aandeel betaalbare woningen (zie paragraaf 3.2.3). Bij de totstandkoming van de programmering voor de woningbouw vanaf 2025 heeft de provincie zowel een ondersteunende als een meer sturende rol op zich genomen. De provincie heeft bij gemeenten de woningbouwprogrammering aangepast indien deze niet voldeed aan de betaalbaarheidseisen. De rekenkamer constateert dat deze aangepaste programmeringen weliswaar voldoen aan de afspraken uit de woondeal, maar geen rekening houden met de opgelopen achterstand met betrekking tot betaalbaarheid.

De door de provincie aangepaste programmeringen zijn in bestuurlijke overleggen met gemeenten voorgelegd en vastgesteld, maar er worden vraagtekens gezet bij de waarde van deze afspraken. In gesprekken met gemeenten constateert de rekenkamer een gebrek aan eigenaarschap om de afspraken die zijn gemaakt in de woondeal te realiseren. Ook de provincie is zich ervan bewust dat de afspraken niet altijd een goed beeld van de werkelijkheid geven.

4.2.2 Regie op samenwerking is nog onvoldoende

De provincie pakt een actievere rol bij de woningbouwopgave. De provincie neemt bijvoorbeeld bij bestuurlijke en ambtelijke overleggen een meer leidende rol dan voorheen. Ook is er vanuit verschillende partijen waardering voor de betrokkenheid van de gedeputeerde. Maar hoewel de samenwerking in Limburg lijkt te groeien, loopt deze nog niet altijd soepel en is er verbetering nodig.

Voor een goede samenwerking zijn een gedeelde visie en/of duidelijke afspraken van belang. De rekenkamer constateert echter dat niet alle partijen op één lijn zitten. Het gebrek aan consensus kan zorgen voor onduidelijkheden over woningbouwplannen en processen vertragen. Zo komen de afspraken in de woondeal op gemeentelijk niveau niet overeen met de provinciale afspraken: de Limburgse gemeenten hebben ambitieuzere doelen dan de provincie (zie paragraaf 2.2.3). Ook blijkt dat verschillende partijen (zoals gemeenten en woningcorporaties) onderling onvoldoende inzicht hebben in elkaars plannen.

Een ander belangrijk twistpunt is de invulling van de betaalbaarheidseisen bij de woningbouw, waarbij betaalbaarheidseisen door verschillende partijen soms anders worden geïnterpreteerd. Vooral over de

vraag welke gemeenten welk aandeel sociale huur voor hun rekening dienen te nemen is geen onderlinge consensus. Hierdoor wijzen gemeenten en regio's naar elkaar, terwijl er juist behoefte is aan een eenduidig kader met programmatische sturing en heldere doelen. In overleggen blijven de beleidsmatige discussies vaak te abstract zonder concrete afspraken. Ook constateert de rekenkamer dat er – ondanks de mogelijkheid in de woondeal – geen regionale afspraken zijn over de verdeling van betaalbare woningen tussen gemeenten. Het gebrek aan een gedeeld en concreet beeld waar de sociale huur moet worden gerealiseerd zorgt voor een moeizame uitvoering. De provincie kan een actievere rol spelen door knelpunten inzichtelijk te maken, meer scherp te brengen in de discussie te brengen en concrete afspraken te maken. Daarbij is het van belang om rekening te houden met regionale verschillen binnen de provincie en binnen de regio's.

Met de nieuwe wet Versterking regie volkshuisvesting wordt de rol van de provincie mogelijk nog belangrijker. De minister is voornemens om gemeenten instructies op te leggen voor sociale huur *of* middeninkomens. Doordat gemeenten dan instructies krijgen voor één norm, zullen gemeenten onderling moeten compenseren om zowel de regionale normen voor sociale huur als voor betaalbare woningen te realiseren. Afspraken tussen gemeenten zullen dan nodig zijn en de rekenkamer ziet hierbij een belangrijke rol voor de provincie weggelegd.

4.2.3 De provincie kan nog een actievere ondersteunende rol oppakken

De provincie draagt op verschillende wijzen bij aan kennisdeling en samenwerking. De provincie faciliteert verschillende overlegvormen en voert verschillende verkenningen en inventarisaties uit, zoals voor 'Straatje erbij'⁸ en 'Limburg Centraal'. Wel kan de provincie een nog actievere rol spelen bij het stimuleren van innovatieve bouwvormen, samenwerkingsmodellen en het coördineren van bovengemeentelijke vraagstukken. Hoewel er recent stappen zijn gezet lijken vernieuwende werkwijzen in de praktijk nog grotendeels buiten beeld. Initiatieven in bijvoorbeeld Noord-Brabant, waar de rekenkamer ook onderzoek heeft verricht⁹, heeft de rekenkamer weinig teruggezien in Limburg. Door dergelijke innovatieve werkwijzen te stimuleren en te faciliteren, kan de provincie bijdragen aan snellere, efficiëntere en duurzamere woningbouwontwikkeling. Daarbij kan de provincie gebruik maken van expertise die is opgedaan in andere provincies.

4.2.4 Wel startersleningen, maar beperkte middelen voor woningbouw en geen grondbeleid

Geen financiële middelen voor onrendabele toppen en herstructurering

In hoofdstuk 3 is al beschreven dat onrendabele toppen een belangrijke belemmering vormen voor woningbouw. Onrendabele toppen spelen vooral bij de bouw en financiering van betaalbare woningen,

⁸ Mededeling portefeuillehouder inzake 'Verkenning Straatje erbij', 17 april 2025; https://www.limburger.nl/regio/limburg/drieduizend-nieuwe-woningen-bij-limburgse-dorpen-mogelijk-met-aanleg-van-een-straatje-erbij/58580021.html?utm_medium=referral&utm_campaign=share

⁹ Zuidelijke Rekenkamer. Wonen Provincie Noord-Brabant. 2025.

waarbij doelrealisatie al niet op koers ligt. Ook voor herstructurering zijn er vaak onvoldoende financiële middelen.

De provincie heeft bewust gekozen om in de huidige coalitieperiode geen middelen beschikbaar te stellen voor woningbouwprojecten. In de vorige coalitieperiode waren er verschillende subsidieregelingen met in totaal meer dan € 30 miljoen die (gedeeltelijk) konden bijdragen aan woningbouwprojecten. Met het huidige coalitieakkoord en beleidskader Leefbare steden en dorpen is er – vanuit financieel oogpunt – meer focus op leefbaarheid. Aangezien de rijksmiddelen door verschillende partijen als onvoldoende worden beschouwd, wordt hiermee het doelbereik – bijvoorbeeld met betrekking tot betaalbare woningen – bemoeilijkt.

De middelen die de provincie deze coalitieperiode heeft vrijgemaakt voor woningbouw (€ 5 miljoen) worden grotendeels ingezet voor de flexpoolregeling. Deze regeling ondersteunt gemeenten in ambtelijke capaciteit, dat ook een knelpunt is voor de woningbouwopgave.

Ruime financiering van startersleningen

Naast de middelen die de provincie inzet voor de woningbouwopgave, zet de provincie ook uitgebreid in op startersleningen. Tot en met 2027 is er vanuit de provincie Limburg € 140,15 miljoen hiervoor beschikbaar. Dit instrument helpt starters bij het financieren van hun eerste koopwoning en vergroot hun toegang tot de woningmarkt. Hoewel de startersregeling de betaalbaarheid van starters vergroot, draagt de startersregeling niet effectief bij aan de realisatie van de woningbouwopgave. Startersleningen zorgen namelijk niet voor meer beschikbaarheid van woningen. Het is een maatregel die is gericht op de vraagkant van de woningbouwmarkt, terwijl het knelpunt zich vooral voordoet aan de aanbodkant.

De extra bestedingsruimte die starters krijgen door middel van de starterslening heeft ook invloed op andere groepen. Zo kunnen startersleningen een prijsopdrijvend effect hebben, waardoor naast starters ook de huidige woningbezitters kunnen profiteren. Tegelijkertijd zorgt de ondersteuning voor starters er voor dat het voor andere huishoudens juist lastiger wordt om een (betaalbare) woning te kopen.

Verder valt op dat de provincie en PS met de startersleningen afwijken van het eigen investeringskader: Sturing in Samenwerking (SIS)¹⁰. SIS schrijft een cofinancieringseis van maximaal 50% voor, maar bij de startersleningen draagt de provincie 75% bij. Gemeenten dragen het overige deel van de startersleningen bij. De provincie is wel voornemens om per 2026 de bijdrage te verlagen naar 50% en dus in lijn te brengen met SIS. Deze aanpassing zal nog ter besluitvorming aan PS worden voorgelegd.

Geen actief grondbeleid

Naast het financieren van de woningbouwprojecten kan de provincie ook door actief grondbeleid de woningbouw stimuleren. Uit de analyse van de rekenkamer komt naar voren dat actief provinciaal grondbeleid kan bijdragen aan doelrealisatie. Door actief grondbeleid is er minder afhankelijkheid van

¹⁰ Sturing in Samenwerking 2.0 (2017) en Sturing in Samenwerking 3.0 (2021)

andere partijen. Afhankelijkheid van andere partijen in het kopen of gebruiken van gronden kan resulteren in hogere grondprijzen, wat vooral voor betaalbare woningbouw een knelpunt kan zijn. Verder kan met actief grondbeleid beter worden gestuurd op de woningbouw en de kwalitatieve eisen, waaronder betaalbare woningen en verschillende typen woningen. Op dit moment hanteert de provincie een situationeel grond- en vastgoedbeleid. Dit biedt de provincie de mogelijkheid om dit in te zetten voor de woningbouwopgave, maar deze instrumenten zijn in de praktijk hiervoor nog niet ingezet. Wel verkent de provincie de mogelijkheden hiervoor.

4.3 Aanbevelingen

4.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|-----|---|
| A9 | Heroverweeg de invulling van de provinciale sturing op ieder individueel woningbouwproject. |
| A10 | Breng de verschillende partijen meer op een lijn door meer regie op de samenwerking te voeren. Kom met andere partijen tot overeenstemming over de woningbouwambities, zorg voor meer scherpte in de discussie en maak concrete afspraken over de onderlinge verdeling van (betaalbare) woningbouw. Houdt waar mogelijk rekening met regionale verschillen. |
| A11 | Zet de ondersteunende rol ten aanzien van de introductie van nieuwe werkwijzen en producten in de uitvoering van woningbouwprojecten uitgebreider in en stuur proactiever op de verspreiding van de verbetermogelijkheden die daaruit voortkomen. |
| A12 | Overweeg de inzet van actief grondbeleid ter versterking van de woningbouw. |

4.3.2 Aanbevelingen aan PS

- | | |
|-----|---|
| A13 | Weeg bij de actualisering van de POVI provinciale belangen af, maak strategische keuzes en formuleer het provinciaal beleid scherp. <ul style="list-style-type: none">-Besteed hierbij aandacht aan in welke mate (aspecten van) woningbouwprojecten een provinciaal belang zijn.- Geef een provinciale invulling aan de (on)mogelijkheden voor buitenstedelijk bouwen. Maak bij deze strategische keuze een afweging met andere belangen (zoals het landelijk gebied), houdt rekening met bestaande plannen voor binnenstedelijk bouwen (Limburg Centraal), houdt indien mogelijk rekening met lokale verschillen en zorg dat provinciale doelen hierop aansluiten.- Zorg voor een concrete uitwerking van de keuzes en heldere regelgeving. |
| A14 | Voer een brede politiek-bestuurlijke discussie over de inzet van de financiële middelen voor woningbouw en de verdeling van middelen tussen de vraag- en aanbodkant. |

5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 12 juni 2025 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 5.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 5.2.

5.1 Bestuurlijke reactie GS

Op 21 mei ontvingen wij de Concept Bestuurlijke rapportage "Woningbouwopgave Provincie Limburg" voor bestuurlijk wederhoor. Middels deze brief doen we u graag onze reactie toekomen.

Algemeen

Inzake de Wet versterking regie Volkshuisvesting (WvrV, behandeling medio 2025) komt dit onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer op het juiste moment. Met de WvrV is er namelijk weer meer overheidsaandacht voor wonen. Deze (concept)wet betekent voor de Provincie dat er meer regie genomen moet en kan worden op beschikbaarheid van voldoende woningen, passend bij de behoefte en de mogelijkheden van haar inwoners. Om deze nieuwe rollen en taken goed op te kunnen pakken, zal ons beleid moeten worden aangepast.

Grotendeels herkennen we ons dan ook in de onderliggende bevindingen en zullen we de aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer meenemen in het aan te passen beleid. Graag willen we wel nog een aantal dilemma's schetsen en kanttekeningen plaatsen bij de door de Zuidelijke Rekenkamer genoemde hoofdpunten.

Dilemma's

De Zuidelijke Rekenkamer geeft de Provincie Limburg drie bestuurlijke hoofdpunten mee voor het debat over het onderwerp tussen GS en PS. Deze drie punten zijn uitgewerkt in een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij zien een heldere lijn in deze drie hoofdpunten die voor het overgrote deel meegenomen kunnen worden bij de verdere uitwerking van ons woonbeleid. We zien echter ook een aantal dilemma's:

- Enerzijds verschillen regio's en gemeenten sterk van elkaar, waardoor maatwerk voor de hand ligt. Anderzijds is Rijksbeleid er ook op gericht om te zorgen voor een eerlijkere verdeling en op gelijke huisvestingskansen voor iedereen in elke gemeente, waardoor er gestuurd wordt op generiek beleid. De zoektocht tussen maatwerk en generiek beleid roept voor de Provincie Limburg een dilemma op;
- Ook is de balans tussen betaalbaar en haalbaar cruciaal. Een groter aandeel betaalbare/goedkope woningen betekent ook een grotere druk op de businesscase waarin dit aandeel moet worden toegepast. Zeker wanneer het (zoals in Limburg) qua omvang kleinere projecten betreft en (mede daardoor) de subsidiemogelijkheden beperkt zijn. In het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer wordt het onderscheid tussen afspraken en doelen enerzijds (korte termijn) en ambities anderzijds (middellange en lange termijn) niet altijd gemaakt en daarom als onduidelijk beschreven;

- Het tekort aan (betaalbare) woningen vraagt nú om actie (sectoraal) terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan nieuw beleid. Daar tegenover staat dat er ruimtelijke en strategische keuzes gemaakt moeten worden (Ruimte en richting), welk vertaald moeten worden naar andere beleidssectoren, rekening houdend met nationale ontwikkelingen (integraal).

Kanttekeningen bestuurlijke hoofdpunten

1. Meer duidelijkheid in beleid nodig

Wij onderschrijven de conclusie dat meer duidelijkheid nodig is inzake de omvang en aard van de kwalitatieve en kwantitatieve opgaven. Om deze duidelijkheid te realiseren zetten we als Provincie Limburg op dit moment al de noodzakelijke stappen, waarbij we de conclusies en aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer zullen betrekken.

Het verschaffen van duidelijkheid over doelen en ambities is ingewikkeld en complex. Het vereist meer en gedetailleerde inzicht in data (monitoren), hangt samen met (te maken strategische keuzes binnen) andere beleidsvelden én bestaande verhoudingen tussen de betrokken partijen veranderen als gevolg van meer regie vanuit Provincie en Rijk (werken aan de relatie).

Het advies van de Zuidelijke Rekenkamer lezend, wordt duidelijk dat we, enerzijds, gedreven door de nationale ontwikkelingen en de concept WvrV, bezig zijn om te kunnen voldoen aan datgene wat de Rijksoverheid van ons vraagt. Anderzijds zijn voor de midden- en lange termijn juist strategische keuzes (op diverse beleidsterreinen) nodig om toekomstige richting en het ambitiegedeelte nader te kunnen vullen. Op beide vlakken is zoals gesteld nog veel uitwerking en verdieping nodig. In dat verband onderschrijven wij het belang van een bewuste afweging van mogelijkheden om te sturen op economie, arbeidsmarkt en demografische ontwikkeling om richting te kunnen geven aan de vraag naar woningen. Een woningbouwbehoefteonderzoek met meerdere mogelijke ontwikkelings-scenario's én een verstedelijkingsstrategie (inclusief Limburg Centraal) zijn hiervoor momenteel in ontwikkeling, waarbij GS van mening is dat ingezet moet worden op demografische groei, in zowel omvang als samenstelling van de bevolking.

Voor de Woondealtermijn (2022 tot en met 2030) is duidelijk dat Limburg 29.550 woningen bouwt, hetgeen realistisch én haalbaar is en waarmee de behoefte aan woningen in Limburg tot en met 2030 in ieder geval wordt ingevuld. Verdere specificatie en verdeling van deze woningen tussen gemeenten (mede o.b.v. woonzorgvisies) wordt op dit moment uitgewerkt en besproken met en tussen de gemeenten.

Voor wat betreft het te realiseren aantal betaalbare woningen is in de Woondeal afgesproken om in de eerste termijn (2022 tot en met 2024) niet te gaan sleutelen aan de plannen. Hiermee wordt voorkomen dat projecten vertraagd worden. De Zuidelijke Rekenkamer stelt in het rapport dat het aandeel betaalbare woningen dat gerealiseerd is in de eerste termijn te laag is en gecompenseerd moet worden in de tweede termijn (2025 tot en met 2030). We willen erop wijzen dat dit niet op deze manier is afgesproken met de Woondealpartners en wij deze stelling dus niet overnemen.

Bovendien wordt middels het structureel updaten van behoefteonderzoeken het punt van betaalbaarheid (ook 30% sociaal) ondervangen. Indien uit de behoefteonderzoeken namelijk blijkt dat het aandeel te realiseren betaalbare woningen omhoog moet dan kan dit in de herijking van de programmering verwerkt worden. Deze programmeringen houden we met voortdurend monitoren en bijsturen actueel en op deze manier kunnen we bijsturen als betaalbaarheid onder druk komt te staan. Juist om te voorkomen dat enkel en alleen koopwoningen gebouwd worden tegen de nationale betaalbaarheidsgrens aan, hebben we in de registratie van plannen én de monitoring van de realisatie meerdere koopcategorieën aangebracht. Dit geeft ons de mogelijkheid om gedetailleerder te sturen indien nodig. Hierbij is het wel noodzakelijk om de kanttekening te herhalen dat het opstellen van haalbare businesscases wordt bemoeilijkt wanneer deze een hoger aandeel betaalbare woningen dan landelijk vereist moeten bevatten, zeker in relatie met de veelheid aan kleine projecten zoals deze in Limburg voorkomen.

2. Realisatie doelen en afspraken deels onder druk

De Zuidelijke Rekenkamer benadrukt het belang van actuele en beleidsgerichte monitoring. De Provincie Limburg erkent dit belang. Wij onderschrijven dan ook de constatering dat in monitoring voortdurend verbetering mogelijk en noodzakelijk is ook om daarmee te kunnen voldoen aan de eis van het Dataprotocol LMVW om twee keer per jaar actuele data aan te leveren.

Daarnaast delen wij het aandachtspunt om de vertaling van monitoring naar beleidsbijsturing te verbeteren. Nu steeds meer data beschikbaar komen en de monitoring intensiever wordt, blijven wij werken aan versterking van het data-gedreven werken. De aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer ondersteunen de ingezette provinciale koers en stimuleren ons om blijvend te investeren in een sterk en toekomstbestendig monitoringsinstrumentarium, dat steeds beter voor meerdere doelen ingezet kan gaan worden (planning, monitoring, verantwoording (Rijk en PS), agendering, signalering...).

De Zuidelijke Rekenkamer acht het gebruik van een minimaal aantal te realiseren woningen onduidelijk. Voor Limburg is het noemen van een minimaal aantal te realiseren woningen echter juist een bewuste keuze geweest om daarmee duidelijk te maken dat het geen maximaal aantal betreft zoals in het verleden gehanteerd ("richtcijfer"). Door het benoemen van een minimaal aantal woningen hebben de gemeenten namelijk de ruimte om extra woningen te bouwen als de kans zich daartoe aandient. Ondertussen blijven we met steeds nieuwe inzichten (monitoring, woonzorganalyses, behoefteonderzoeken) werken aan gedetailleerdere programmeringen (subdoelen).

De Zuidelijke Rekenkamer stelt dat de extra ambitie niet binnen handbereik ligt. Voor deze ambitie geldt echter dat inmiddels de nodige processen lopen, welke richting moeten gaan geven aan de woningbouwopgave voor de middellange en de lange termijn.

Ook stelt de Zuidelijke Rekenkamer dat er "slechts enkele doelen" in het provinciale beleidskader zijn opgenomen. De Woondeal en de doelen in de Woondeal maken echter integraal onderdeel uit van het beleidskader. Over deze doelen wordt onder andere de P&C-cyclus van PS gerapporteerd. Echter komen daar nog meerdere informatiemomenten bovenop. De voortgang van de Woondeal wordt namelijk

tweemaal per jaar gemonitord en besproken met de minister waarna de resultaten met PS gedeeld worden via een mededeling portefeuillehouder. Ook worden de Staten geïnformeerd over samenhang en ontwikkelingen van beleidsproducten met informatiesessies.

Tevens stelt de Zuidelijke Rekenkamer dat de realisatie van betaalbare woningen in 2022 en 2023 niet op koers ligt. Dit is geen juist beeld. Als we namelijk kijken naar de absolute afspraken dan heeft Limburg in aantal juist meer betaalbare woningen toegevoegd dan afgesproken. In Limburg realiseerden we immers 4.907 betaalbare woningen in 2022 en 2023 (woonmonitor 2024), terwijl in de Woondeal is afgesproken 2.950 woningen per jaar te realiseren waarvan 2/3, 1.966 woningen betaalbaar. Dit zou voor 2022 en 2023 3.932 betaalbare woningen betekenen, waar er 4.907 gerealiseerd zijn.

De Zuidelijke Rekenkamer adviseert een streefcijfer voor harde plancapaciteit te noemen. Deze aanbeveling zullen we meenemen in het nog te formuleren beleid. Ook zullen we de ervaringen van andere Provincies (effectiviteit) die werken met een dergelijke maatregelophalen.

3. Versterking provinciale rol van belang

De Zuidelijke Rekenkamer stelt dat de Provincie Limburg vooral op detailniveau stuurt en meer op de woningbouwopgave als geheel zou kunnen sturen. Zodra de Provincie gaat sturen op basis van een programmering betekent ook dat toetsing van individuele bouwplannen niet meer aan de orde zal zijn. Momenteel worden in dit kader reeds beleidsproducten opgesteld. Zo heeft GS reeds met de regio's afgesproken om het advies- en instemmingsrecht zo te wijzigen dat het toevoegen van woningen, binnen stedelijk gebied, niet meer in het kader van BOPA aan de provincie hoeft te worden voorgelegd. De overige aanbevelingen worden meegenomen in de lopende processen én aan de overlegtafels zoals deze voor de uitvoering van de Woondeal zijn ingericht.

Verder adviseert de Zuidelijke Rekenkamer actieve Provinciale sturing en ondersteuning. De Provincie Limburg is hier echter volop mee bezig. Middels projecten zoals "Straatje Erbij" stuurt de Provincie dan ook op de gemeentelijke programmeringen.

Bovendien werken we hard aan het Versnellingsmenu ter ondersteuning van gemeenten en partners, en worden de "flexpool-gelden" ingezet om invulling te geven aan de versnelling van de uitvoering van woningbouw, zoals benoemd in het kader Leefbare Steden en Dorpen. Het Versnellingsmenu heeft meerdere onderdelen:

1. Extra capaciteitsinzet voor gemeenten in regionaal verband.
De Provincie sluit met de gemeenten regionale overeenkomsten over de inzet van capaciteit ten behoeve van regionale afstemming en samenwerking.
2. Kennisdeling en -ontwikkeling: zittend personeel en zij-instromers (gemeente, corporatie, ontwikkelaars, architecten en makelaars (RO/woon adviesbureaus) en Provincie). Tevens zal ook aan bestuurlijke kennisdeling worden gewerkt.

In het zogeheten Woonlab Limburg wordt actief kennis gedeeld. Het Woonlab Limburg heeft zowel ambtelijke als bestuurlijke modules en start vanaf najaar 2025.

3. Kansrijk aanspreken van Rijksregelingen.
Limburg huurt een bureau in dat de gemeenten helpt een kansrijke aanvraag op te stellen voor Rijksregelingen.
4. Versnellingstafels (provinciaal en regionaal).
Deze worden momenteel opgezet.
5. Standaardisatie en uniformiteit (bijvoorbeeld in de bouwstroom (procedures en certificering), maar ook bij het opstellen van de benodigde documenten).
Met de Bouwstroom werkt de Provincie samen met de corporaties en de gemeenten aan de realisatie van 1.000 sociale huurwoningen via het concept modulair bouwen.

Daarnaast staat bij bijeenkomsten als de Woonkeuken, de Woonkamer (ambtelijk), de Provinciale Woonzorgtafel, de jaarlijkse kennissessie Wonen en Zorg, het delen van kennis en ervaring, zoals de Zuidelijke Rekenkamer aanbeveelt, centraal. Zowel partners als experts dragen hieraan bij. Kortom zijn wij van mening dat er al volop uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van de Zuidelijke Rekenkamer waarin zij stelt dat de Provincie een nog actievere ondersteunende rol moet oppakken bij kennisdeling, coördinatie en innovatie.

Tenslotte willen wij inzake de aanbeveling om inzet van actief grondbeleid te overwegen als herkenbaar bestempelen en melden dat, sinds het debat hierover in PS op 21 juni 2024, er voor elk beleidskader inmiddels een uitvoeringsstrategie nagenoeg gereed is. Deze strategie wordt geactualiseerd en nader uitgewerkt ten behoeve van het Statenvoorstel ophoging krediet anticiperende aankopen dat in september 2025 met PS besproken zal worden.

5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer ziet in de reactie van GS de erkenning dat 2025 een belangrijk jaar is voor de grote opgaven rond woningbouw. Dat vraagt om duidelijkheid in prioriteiten en keuzes. De rekenkamer is er zich van bewust dat de provincie daarbij te maken heeft met een aantal dilemma's die GS schetsen. De genoemde dilemma's maken beleid en uitvoering complex, tegelijkertijd vragen zij juist om duidelijke keuzes van de provincie:

- Waar liggen de grenzen van maatwerk als de gezamenlijke provinciale opgaven in het geding komen?
- Hoe hard maakt de provincie zich voor de realisatie van betaalbaar wonen?
- Hoe wordt het korte termijn woningtekort voortvarend aangepakt, met oog voor andere ruimtelijke opgaven?

De rekenkamer ziet dat de provincie Limburg verschillende initiatieven neemt, maar tegelijkertijd voorzichtig en terughoudend is in het doorhakken van knopen en dat "nog veel uitwerking en verdieping nodig" is en zaken "in ontwikkeling zijn". Een voorbeeld daarvan is de uitspraak in de bestuurlijke reactie dat "ingezet moet worden op demografische groei". Hierbij zijn verschillende scenario's mogelijk,

waartussen de overheid kan kiezen. De rekenkamer wijst daarbij graag nog een keer op het werk van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 die is ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer (commissie Van Zwol, zie paragraaf 2.2.2 bestuurlijk rapport). Deze adviseerde in 2024 de politiek 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. De rekenkamer ziet de provincie Limburg daarin nog geen duidelijke keuzes maken, die ook van invloed zijn op de woningbouwmarkt. Als het gaat om de afweging van ruimtelijke keuzes in brede zin, biedt de actualisatie van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) die de provincie in 2025 doorvoert, een goede gelegenheid keuzes te maken.

Voor Limburg is volgens de rekenkamer verder van belang dat de provincie ook de regierol richting gemeenten en andere betrokken partijen duidelijker invult, met als belangrijke onderwerpen:

- De regionale verdeling van zowel aantallen als type woningen. Provinciale en gemeentelijke doelen en ambities daarover in de woondeal komen niet overeen (zie paragraaf 2.4.2 van het rapport van bevindingen). Waar stuurt de provincie op?
- De rekenkamer erkent dat er duidelijkheid is over het minimaal aantal te bouwen betaalbare woningen, maar hoe zich dat verhoudt tot de afspraak in de woondeal dat 2/3 van alle gerealiseerde nieuwbouw in de periode 2022 – 2030 betaalbaar moet zijn is niet duidelijk.
- Los van deze interpretatiekwestie heeft de rekenkamer structurele zorgen over de betaalbare woningbouw in Limburg. Centraal staat de vraag of het huidige beleid voldoende bijdraagt aan het realiseren van voldoende écht betaalbare woningen voor Limburgse huishoudens. Hiervoor geldt dat de landelijke betaalbaarheidsgrens vaak niet aansluit bij de draagkracht van huishoudens in Limburg.
- Het rekening houden met de combinatie wonen en zorg: een belangrijk deel van de woningbouwbehoefte bestaat uit woningen voor ouderen. Hun aandeel in de bevolking neemt toe en voor deze groep is de combinatie wonen en zorg een belangrijk aandachtspunt.
- De realisatie van de relatief grote herstructureringsopgave in sommige delen van Limburg. Dit heeft grote invloed op de kwaliteit van wonen voor de huidige bewoners, maar de middelen die corporaties daarvoor hebben en de overheid ter beschikking stelt, zijn erg beperkt. De rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie van de provincie daar nog weinig expliciete aandacht voor.

De bestuurlijke reactie toont de bereidheid van GS om werk van te maken van de provinciale rol richting gemeenten en de aanbevelingen van de rekenkamer invulling te willen geven. Daarbij worden vijf initiatieven genoemd (bij punt 3 van de bestuurlijke reactie). De rekenkamer ziet ruimte om deze concreter te maken, door een tijdlijn toe te voegen aan de genoemde initiatieven. De urgentie van het woningbouwtekort vraagt om een overheid die resultaat weet te boeken binnen duidelijke termijnen.