

Stimulering woningbouw

De rol van de provincie in beeld



Randstedelijke
Rekenkamer

Voorwoord

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

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

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

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

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

Martin Santhagens
Bestuurder-directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doel en onderzoeksvragen	9
1.3 Leeswijzer	11
1.4 Problematiek op de woningmarkt	12
1.5 Meer regie overheid bij woningbouw	13
1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw	15
1.7 Rol provincie bij woningbouw	18
1.8 Knelpunten bij woningbouw	21
2. Conclusies	25
2.1 Doel en aanpak provincie	26
2.2 Subsidie extra personele capaciteit en onrendabele toppen	30
2.3 Monitoring en overleg	33
2.4 Kennisdeling	37
3. Aanbevelingen	39
3.1 Handelen provincie Noord-Holland	39
3.2 Handelen als één overheid	45
4. Reactie Gedeputeerde Staten	47
5. Nawoord	50

Samenvatting

Aanleiding

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

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

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

Onderzoek

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

Centrale onderzoeksvraag

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

De Rekenkamer onderzocht vijf soorten instrumenten waarmee de provincie woningbouw kan stimuleren: subsidies voor extra capaciteit en expertise, subsidies

voor het financieren van tekorten bij woningbouw, monitoring van de voortgang bij woningbouw, overleg over de voortgang van woningbouw en onderzoek en kennisdeling. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben we gebruikgemaakt van onder andere interviews, beleidsdocumenten en een enquête.

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Noord-Holland is zo'n 76 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het iets onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Noord-Holland lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde 191.000 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

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

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

De Rekenkamer is overwegend positief over de inzet van de provincie, maar ziet een aantal punten die de provincie kan verbeteren. Zo is woningbouw een langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten is een voorbeeld van een tijdelijke maatregel voor dit structurele knelpunt. Ook kan de samenwerking en afstemming binnen de provinciale organisatie worden verbeterd, werkt de versnellingstafel Metropoolregio Amsterdam (MRA) niet optimaal en kunnen de provinciale monitors om woningbouw te volgen nog worden aangepast.

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

Aanbevelingen

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

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

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

1 **Integrale benadering en structurele aanpak**

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

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

2 Monitoring en overleg

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

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

3 Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

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

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Problematiek op de woningmarkt

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

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

Meer regie overheid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Onderzoek naar stimulerende rol provincie

De aanhoudende problematiek op de woningmarkt, de grote woningbouwopgave en het nemen van meer regie door de overheid vormen voor de Rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de rol van de provincie bij woningbouw. Daarbij richten we ons op de rol en de mogelijkheden van de provincie bij het stimuleren van woningbouw en het oplossen van knelpunten hierbij.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doelstelling

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

Onderzoeksvragen

Centrale onderzoeksvraag

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

We beantwoorden de centrale onderzoeksvraag aan de hand van vijf deelvragen:

1. Welke overheden, overheidsorganisaties en marktpartijen zijn bij de realisatie van woningbouw betrokken en wat is specifiek de rol van de provincie?
2. Wat zijn de doelen van de provincie op het gebied van woningbouw?
3. Welke instrumenten zet de provincie in om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?
4. Hoe verloopt de inzet van de provinciale instrumenten in de praktijk om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?
5. Welke verbeteringen zijn mogelijk bij de provinciale inzet om woningbouwrealisatie te stimuleren en knelpunten op te lossen?

Afbakening

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

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

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

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

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

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

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

Kader 1 Plancapaciteit

Plancapaciteit is het totaal aan bouwplannen voor nieuwe woningen. Uit de laatste inventarisatie blijkt dat de landelijke plancapaciteit van 2025 tot en met 2030 betrekking heeft op 932.300 woningen.¹³ Afgezet tegen de 730.600 woningen die nog van 2026 tot en met 2030 moeten worden gebouwd, lijkt de plancapaciteit voor heel Nederland voldoende om aan de totale woningbouwopgave tot 2030 te voldoen. Hierbij moet echter een voorbehoud worden gemaakt, want in de huidige plancapaciteit tot en met 2030 zijn er 441.900 woningen opgenomen in zogeheten 'harde' plannen (47 procent) en 490.400 in 'zachte' plannen (53 procent).¹⁴ Zachte plannen zijn woningbouwplannen die nog in voorbereiding zijn: van eerste ontwerpen, plannen in verdere planologische voorbereiding, tot gebieden die nog niet voor woningbouw bestemd zijn, maar mogelijk in de toekomst geschikt worden geacht.¹⁵ Van deze plannen is het ten opzichte van harde plannen onzekerder of die ook daadwerkelijk en in de verwachte periode leiden tot nieuwe woningen. Harde plannen zijn plannen die onherroepelijk of vastgesteld zijn en die zonder het gebruik van een wijzigingsbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders gerealiseerd kunnen worden binnen de afgesproken tijd.¹⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Leeswijzer

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

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

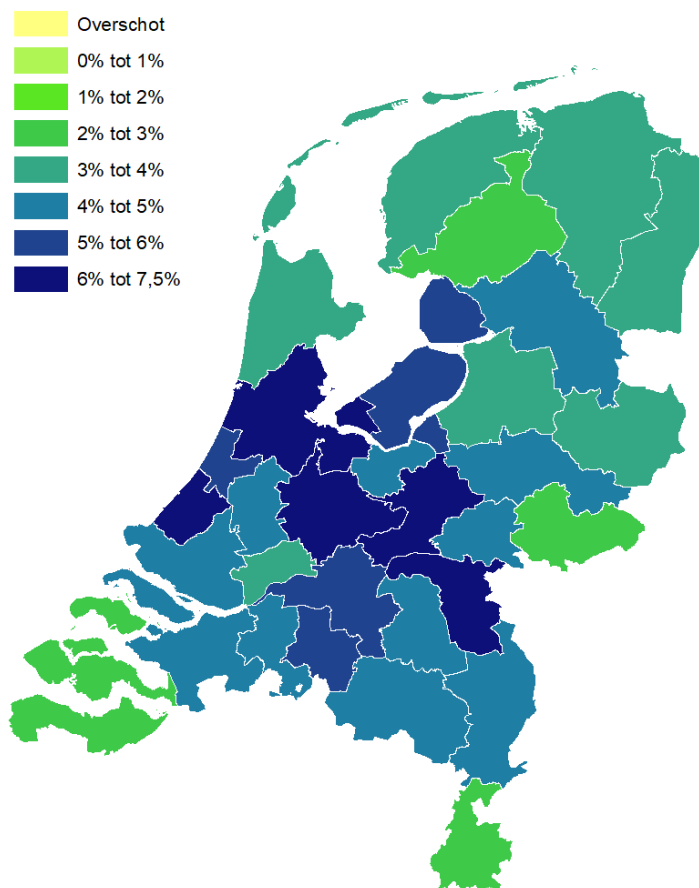
¹⁷ Ministerie van VRO, Kamerbrief: Integrale visie op de woningmarkt, 20 mei 2025

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

1.4 Problematiek op de woningmarkt

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

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



Figuur 1 Statistisch woningtekort per woningmarktgebied 2025²³

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

²⁰ ABF Research (2024), Evaluatie woningtekort

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

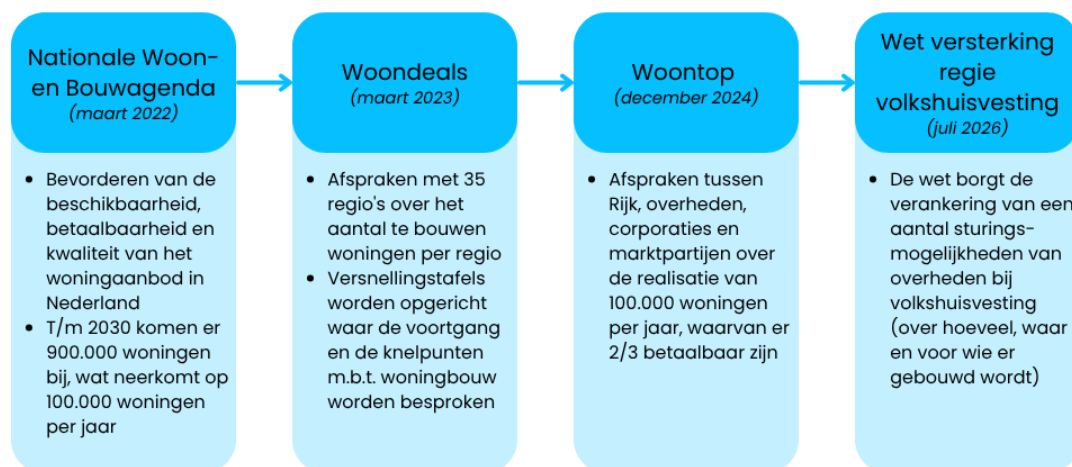
²² Ministerie van VRO, Indexering inkomensgrenzen voor woningcorporaties, maximale huurprijsgrenzen en huurtoeslagparameters per 2026, www.volkshuisvestingnederland.nl, 25 november 2025

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

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

1.5 Meer regie overheid bij woningbouw

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



Figuur 2 Meer overheidsregie bij volkshuisvesting vanaf 2022

Regionale Woondeals

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

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

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

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

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

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

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

Kader 2 Regionale Woondeals en Woontop

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

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

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

Taskforce Versnellen Woningbouw

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

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

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

³¹ Ministerie van BZK (2024), Woontop 2024

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

In maart 2026 heeft het kabinet de Taskforce Versnellen Woningbouw ingesteld om de woningbouw versneld aan te pakken.³³ Aanleiding hiertoe is dat er te weinig en te langzaam wordt gebouwd.³⁴ Sinds het maken van de bestuurlijke afspraken over woningbouw in 2022 zijn in totaal 340.000 woningen in Nederland gerealiseerd. Dat is ongeveer 78 procent van de opgave tot en met 2025. Hierdoor is een achterstand ontstaan die de komende jaren moet worden ingelopen om daadwerkelijk het beoogde aantal woningen in 2030 gerealiseerd te hebben. Het aantal gerealiseerde woningen verschilt per provincie, waarbij de Randstedelijke provincies realisatiepercentages hebben tussen de 65 en 80 procent.³⁵ De provincie Noord-Holland kent een realisatie van zo'n 76 procent.³⁶

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

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

1.6 Betrokken partijen bij beleid en uitvoering woningbouw

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

Beleidskaders bij woningbouw

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

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

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

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

³⁶ Berekening van het realisatiepercentage: totale opgave is 191.000 nieuwe woningen in de periode 2022 t/m 2030, gemiddeld 21.222 woningen per jaar. Op basis daarvan zouden in de periode 2022 t/m 2025 er in totaal 84.889 nieuwe woningen gerealiseerd moeten worden, maar er kwamen in totaal 64.100 woningen bij. De realisatie is daarmee afgerond 76 procent ($64.100 / 84.889 \times 100$).

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

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

³⁹ Art. 22, lid 2, Grondwet

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

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

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

Kader 3 Rolverdeling bij beleidskaders woningbouw

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

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

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

⁴⁰ Art. 2.1 & Art. 3.1, Omgevingswet

⁴¹ Art. 42, Woningwet

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

Uitvoering woningbouw

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

Kader 4 Rolverdeling bij uitvoering woningbouw

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ Art. 42, Woningwet

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

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

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

1.7 Rol provincie bij woningbouw

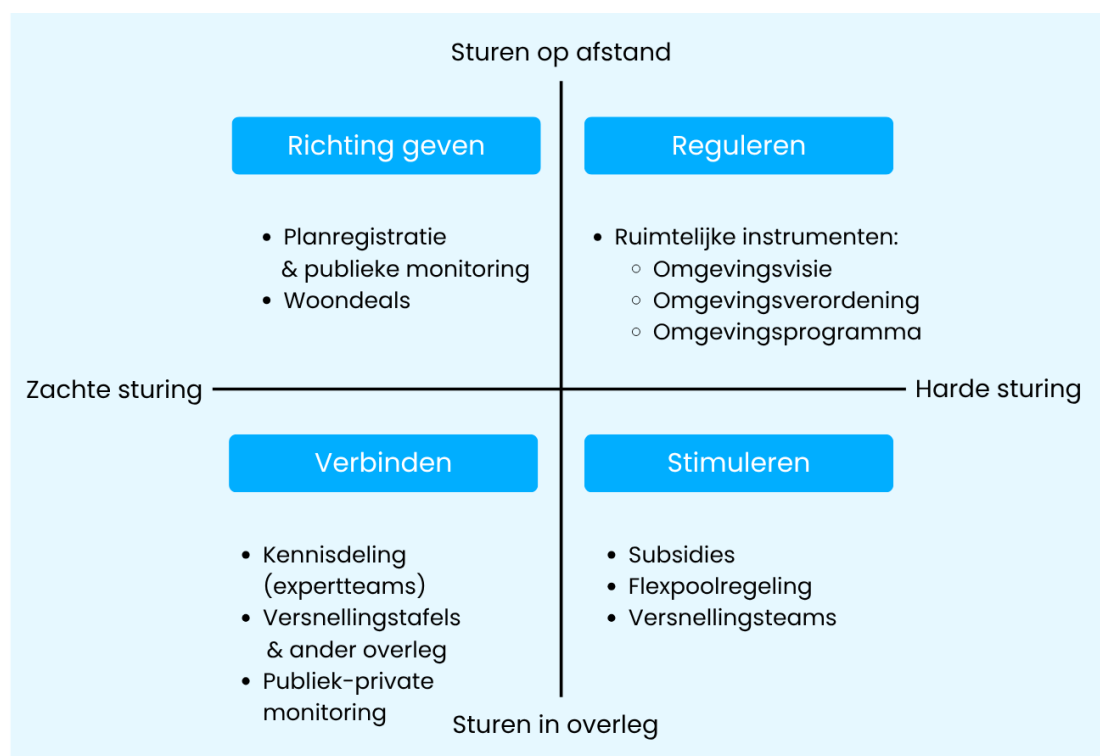
De provincie heeft verschillende rollen bij woningbouw. De betrokkenheid van de provincie bij woningbouw wordt gekenmerkt door haar rol als middenbestuur. Dit betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor bovenlokale of regionale opgaven die de verantwoordelijkheid van individuele gemeenten overstijgen.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

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

Wettelijke rol

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

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



Figuur 3 Rollen en instrumenten van de provincie bij woningbouw⁴⁸

Invulling provinciale rol bij uitvoering woningbouw

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

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

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

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

Kader 5 Provinciale instrumenten bij uitvoering van woningbouw

Extra personele capaciteit

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

Financieren tekorten woningbouwprojecten (onrendabele toppen)

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

Monitoring

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

Overleg

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

Kennisdeling en onderzoek

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

Rol provincie relatief klein, maar wel van belang

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

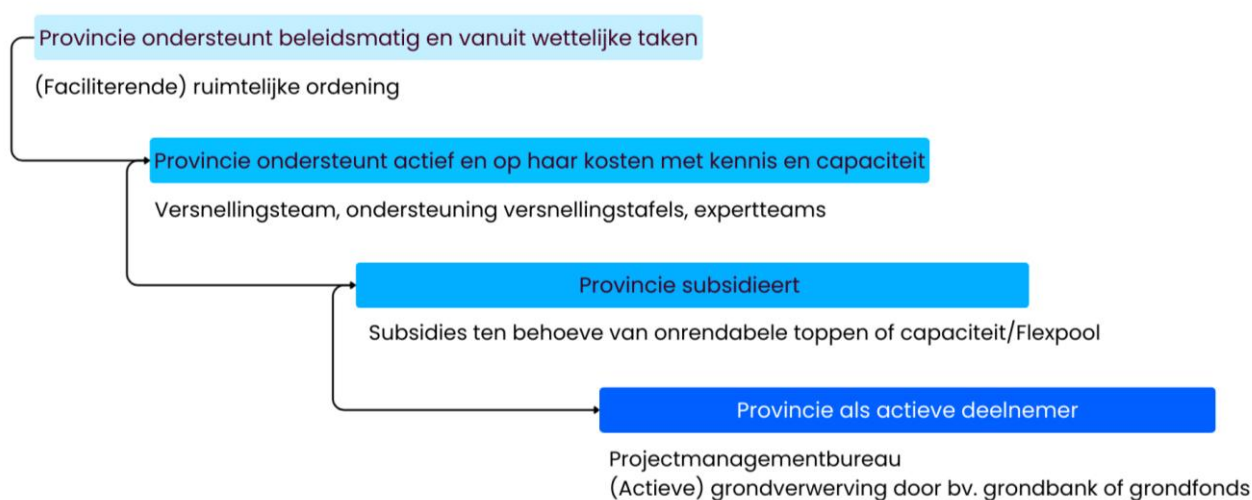
⁴⁹ Ministerie van BZK, Flexpoolregeling: 40 miljoen beschikbaar voor medeoverheden, www.volkshuisvestingnederland.nl 20 juli 2022 & RIGO (2022), Tussenevaluatie flexpoolregeling, p. 9-10

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

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

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

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



Figuur 4 Rolinvulling provincie bij woningbouw

1.8 Knelpunten bij woningbouw

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

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

Kader 6 Veelvoorkomende knelpunten bij woningbouw

Stikstof

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

Netcongestie

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

Infrastructuur en mobiliteit

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

Juridische procedures en bezwaren

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

Onrendabele toppen

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

Investeringscapaciteit woningcorporaties

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

Beperkte personele capaciteit bij gemeenten

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

Omgevingsvergunning voor flora- en fauna-activiteiten

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

Water

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

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

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

Kader 7 Financiële tekorten woningbouw

Woningbouw kost geld

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

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

Inzicht in kosten en opbrengsten

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

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

⁵⁴ IPO (2025), Nationaal rapport randvoorwaarden woningbouw 2025

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

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

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

Publiek en privaat financieel tekort

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

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

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

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

2. Conclusies

Hoofdconclusie

De realisatie van nieuwe woningen blijft landelijk en vooral in de Randstedelijke provincies achter op de gestelde doelen. De realisatie in de provincie Noord-Holland is zo'n 76 procent van de opgave in de periode 2022 tot en met 2025, waarmee het iets onder het landelijk gemiddelde van 78 procent ligt. In de provincie Noord-Holland lukt het naar verwachting niet om in 2030 de beoogde 191.000 nieuwe woningen te realiseren. Dit komt vooral door knelpunten die de realisatie van woningbouwplannen ernstig belemmeren, zoals de stikstofproblematiek, netcongestie, financiële tekorten bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij vooral gemeenten. Voor het oplossen van genoemde knelpunten is eerst en vooral het Rijk aan zet, in goed overleg en in samenwerking met decentrale overheden en samenwerkingspartijen, zoals woningcorporaties, ontwikkelaars en bouwers.

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

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

De Rekenkamer is overwegend positief over de inzet van de provincie, maar ziet een aantal punten die de provincie kan verbeteren. Zo is woningbouw een

langdurige opgave, maar is de inzet van de provincie vooral gericht op de korte termijn. De financiering van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten is een voorbeeld van een tijdelijke maatregel voor dit structurele knelpunt. Ook kan de samenwerking en afstemming binnen de provinciale organisatie worden verbeterd, werkt de versnellingstafel Metropoolregio Amsterdam (MRA) niet optimaal en kunnen de provinciale monitors om woningbouw te volgen nog worden aangepast.

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

2.1 Doel en aanpak provincie

Conclusie 1

De provincie Noord-Holland heeft zich gecommitteerd aan de Woondeals en wil daarom bijdragen aan het doel om 191.000 woningen in de provincie te realiseren in de periode 2022 tot en met 2030, waarvan twee derde betaalbaar. Het lukt naar verwachting niet om de doelen te halen. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er 64.100 nieuwe woningen bij. Dit zijn gemiddeld 16.025 nieuwe woningen per jaar. Om de doelen uit de Woondeals te halen moeten er in de periode 2026 tot en met 2030 nog 126.900 woningen gebouwd worden. Dit zijn gemiddeld 25.380 woningen per jaar. De provincie houdt vast aan de doelstellingen, omdat ze de woningnood onacceptabel hoog vindt. Het is niet duidelijk of de provincie de doelstellingen voor betaalbare woningen haalt, doordat het monitoren van de betaalbaarheid van woningen nog beperkt mogelijk is.

Dat de doelen niet worden behaald heeft vooral te maken met knelpunten zoals netcongestie, stikstofproblematiek, onrendabele toppen bij woningbouwprojecten en beperkte personele capaciteit bij gemeenten. De provincie geeft aan dat zij hiervoor mede afhankelijk is van het Rijk. Alleen wanneer het Rijk helpt deze randvoorwaarden tijdig te realiseren, is het aantal te bouwen woningen volgens de provincie haalbaar. Niettemin neemt de provincie

een actieve rol bij het helpen oplossen van de knelpunten 'beperkte personele capaciteit bij gemeenten' en 'onrendabele toppen bij woningbouwprojecten'.

De provincie heeft haar rol en inzet bij het stimuleren van woningbouw duidelijk geformuleerd. Zo wil de provincie bijdragen aan het realiseren van woningen via een provinciale aanpak. Deze aanpak bestaat uit een Actieagenda en Plan van aanpak, een provinciaal Versnellingsteam en onafhankelijk bouwambassadeur, en een budget gericht op het stimuleren van woningbouw.

De Rekenkamer constateert dat samenwerken en afstemmen binnen de provinciale organisatie een aandachtspunt is. Zo is de samenwerking en afstemming tussen de provinciale beleidsafdelingen en -sectoren nog niet optimaal ingericht op woningbouw en werken sectoren langs elkaar heen.

Toelichting

Beoogde doelen bij stimulering woningbouw

De provincie streeft naar een Noord-Holland waar mensen graag willen wonen, zo staat in het coalitieakkoord 2023-2027. Om dat te realiseren zetten de coalitiepartijen in op voldoende passende woningen, die goed bereikbaar zijn, in een mooie en gezonde omgeving. Samen met het Rijk en gemeenten heeft de provincie uitgangspunten en kaders geformuleerd voor de regionale woningbouwprogrammering, zoals voldoende woningbouwplannen (plancapaciteit) en voldoende betaalbare woningen. Om de ambities op het gebied van wonen te behalen ziet de provincie meerdere rollen voor zichzelf weggelegd. Van oudsher ziet de provincie zich als woningmarktregisseur, waarbij ze coördineert en stuurt dat gemeenten voldoende woningbouwlocaties en -plannen hebben en dat die regionaal worden afgestemd. Vanwege de woningnood neemt de provincie de laatste jaren meer verantwoordelijkheid en doet dat vanuit een stimulerende rol als aanjager, verbinder en kennismakelaar.

De doelstellingen van de provincie bij woningbouw zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard:

- De kwantitatieve doelstelling heeft betrekking op het aantal te realiseren woningen. In de periode 2022 tot en met 2030 moeten 191.000 woningen in de provincie gerealiseerd worden.
- De kwalitatieve doelstelling heeft betrekking op het percentage betaalbare woningen. De provincie wil dat 30 procent van de te bouwen woningen uit sociale huur bestaat en dat twee derde betaalbare huur of koop is.

Met deze doelen sluit de provincie aan bij de bestuurlijke afspraken die de provincie met het Rijk en de regio in twee Noord-Hollandse Woondeals heeft gemaakt.

Beoogde doelen afgelopen jaren niet behaald

De beoogde aantallen gerealiseerde woningen zijn de afgelopen jaren niet behaald. In de periode 2022 tot en met 2025 kwamen er 64.100 nieuwe woningen bij. Dit zijn gemiddeld 16.025 nieuwe woningen per jaar. Om in 2030 tot de beoogde 191.000 nieuwe woningen te komen, zouden er vanaf 2026 25.380 woningen per jaar moeten worden gebouwd. Hoewel het niet realistisch is dat de doelen worden behaald, blijft de provincie vasthouden aan de doelstelling voor het realiseren van 191.000 woningen in

de periode 2022 tot en met 2030, omdat de provincie de woningnood onacceptabel hoog vindt.

De Rekenkamer constateert als aandachtspunt dat het niet duidelijk is of de kwalitatieve doelen, het percentage betaalbare woningen, worden behaald. Het monitoren van de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen is vooralsnog beperkt mogelijk. Er is een gebrek aan gegevens over de prijsklasse van opgeleverde huur- en koopwoningen en de beschikbare gegevens zijn niet actueel.

Knelpunten bij de realisatie van woningbouw

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

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

Aanpak provincie: agenda, subsidie, team en ambassadeur

De provincie heeft al een aantal jaren een integrale aanpak om woningbouw te stimuleren en knelpunten op te lossen. Deze bestaat uit een Actieagenda en Plan van aanpak, een Investeringskader en een Versnellingsteam en bouwambassadeur.

Actieagenda Wonen en Versnellen Woningbouw en Plan van aanpak Versnellen Woningbouw

De provincie Noord-Holland heeft een integrale aanpak om woningbouw te stimuleren via de Actieagenda Wonen en Versnellen Woningbouw 2024-2028. Deze agenda bestaat uit vier actiethema's waarmee de provincie haar doelstelling van 191.000 woningen in 2030 wil bereiken. De actiethema's zijn:

1. het versnellen van woningbouw,
2. het opstellen van volkshuisvestingsprogramma's met concrete afspraken,
3. het stimuleren van innovatie en toekomstbestendig bouwen en wonen, en
4. het monitoren en informeren.

Per thema heeft de provincie een aantal actiepunten benoemd.

In aanvulling op de Actieagenda heeft de provincie in oktober 2025 een Plan van aanpak Versnellen Woningbouw opgesteld, omdat de provincie constateerde dat in Noord-Holland niet voldoende woningen worden gerealiseerd om het beoogde aantal woningen in 2030 te behalen. Met het Plan van aanpak zet de provincie in op het sturen op plannen (meer woningen in minder tijd), het aanpakken van thematische knelpunten in de woningbouw en op 'samenwerken, stimuleren en besluiten'. De provincie wil met de Actieagenda en het Plan van aanpak haar verantwoordelijkheid nemen in het aanpakken van de woningnood en bestuurlijke daadkracht tonen door een grotere rol te pakken in de voorbereiding en uitvoering van woningbouw. Ze zet

daarvoor verschillende soorten instrumenten in, zoals het inzetten van meedenkkracht en expertise, het beschikbaar stellen van financiële middelen, het bijdragen aan monitoring en kennisontwikkeling en het bevorderen van samenwerking.

Budget

De provincie heeft in de periode 2022 tot en met 2027 ongeveer 107 miljoen euro beschikbaar voor het stimuleren van woningbouw. Vanaf 2024 besteedt de provincie meer middelen aan het stimuleren van woningbouw dan in de jaren 2022 en 2023. Het grootste deel van de middelen is beschikbaar via het Investeringskader Versnellen Woningbouw en Duurzame Bereikbaarheid uit 2024. In totaal stelt de provincie in de periode 2024 tot en met 2027 76,4 miljoen euro beschikbaar voor het Investeringskader, waarvan 55 miljoen euro voor grote integrale gebiedsontwikkelingen en 10 miljoen euro voor het financieren van woningbouwprojecten en projecten die faciliterend zijn aan de woningbouwopgave. Verder stelt de provincie 11,4 miljoen euro beschikbaar voor onder andere nieuw te ontwikkelen instrumenten. Ook heeft de provincie een flexibele schilregeling. In 2025 heeft de provincie hiervoor 10.600.000 euro beschikbaar gesteld. Een deel van deze middelen is afkomstig via specifieke uitkeringen van het Rijk.

Versnellingsteam en bouwambassadeur

Voor het uitvoeren van de Actieagenda heeft de provincie een versnellingsteam opgezet, dat zich richt op het stimuleren en versnellen van woningbouw. Het team bestaat eind 2025 uit zes medewerkers (gebiedsontwikkelaars en experts) die gemeenten ondersteunen met advies, partijen met elkaar verbinden en projectmanagement leveren. Ook proberen de gebiedsontwikkelaars de samenwerking en afstemming tussen sectoren binnen de provincie te verbeteren. Daarnaast heeft de provincie sinds 2020 een bouwambassadeur die vanuit een onafhankelijke positie de provincie, gemeenten en marktpartijen helpt om de woningbouwproductie te verhogen en te versnellen. Hoewel de functie losstaat van de provinciale organisatie, werkt de bouwambassadeur nauw samen met het versnellingsteam.

Integrale aanpak provincie aandachtspunt

Met het oprichten van het versnellingsteam probeert de provincie onder andere aan te sluiten bij de behoeften van gemeenten. Ook kan het versnellingsteam zorgen voor betere afstemming tussen de verschillende sectoren van de provincie. Een aandachtspunt is dat het versnellingsteam nog in ontwikkeling is en dat de samenwerking en afstemming tussen de provinciale sectoren nog verder kan worden verbeterd. Gebiedsontwikkeling is een integraal proces dat zich niet beperkt tot één beleidsthema. Sectoren werken nu nog te veel langs elkaar heen. Zo geeft de bouwambassadeur aan dat de provincie het ingewikkeld vindt om besluiten te nemen wanneer gebiedsontwikkelingen meerdere beleidsvelden raken. Dit aandachtspunt blijkt ook uit de enquête die de Rekenkamer heeft uitgezet. Zo kan het versnellingsteam (nog meer) een rol spelen in de samenwerking en afstemming tussen sectoren binnen de provincie en zou het versnellingsteam een escalatierol kunnen spelen wanneer een gemeente tegen het ruimtelijk beleid van de provincie aanloopt.

2.2 Subsidie extra personele capaciteit en onrendabele toppen

Conclusie 2

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

Om te zorgen voor extra personele capaciteit bij gemeenten en regio's heeft de provincie over de periode 2023 tot en met 2025 ruim 17 miljoen euro aan subsidie verstrekt aan 21 gemeenten en regio's via de Flexibele schilregeling. De subsidie voor extra capaciteit zorgt ervoor dat gemeenten en regio's de benodigde expertise kunnen inhuren, waarmee de subsidie bijdraagt aan snellere totstandkoming van beleid en vergunningverlening.

De middelen voor extra capaciteit komen deels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. Het is nog onbekend of het Rijk deze regeling voortzet. Wel stelt het Rijk, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, in 2026 een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in, dat moet zorgen voor capaciteitsversterking bij provincies en gemeenten voor woningbouw. De provincie ziet de subsidie voor extra capaciteit als een tijdelijke oplossing voor een structureel probleem. De Rekenkamer onderschrijft dit. In 2025 is de provincie gestart met het opzetten van een projectmanagementbureau van projectmanagers en specialisten die gemeenten en regio's meer structureel kunnen ondersteunen bij woningbouwprojecten. Aandachtspunt is dat sommige gemeenten zorgen hebben bij het oprichten van een projectmanagementbureau door de provincie. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot concurrentie tussen de provincie en gemeenten bij het aantrekken van geschikt personeel.

Voor het verminderen van financiële tekorten bij gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten stelt de provincie vanaf 2024 in totaal 76,4 miljoen euro beschikbaar via het Investeringskader. In de periode mei 2024 tot maart 2026 is in totaal zo'n 49 miljoen euro toegewezen aan elf projecten, die betrekking hebben op in totaal 30.254 woningen. Dat is gemiddeld iets meer dan 1.600 euro per woning. De subsidie heeft eraan bijgedragen dat gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten zijn doorgegaan, dat het project geen of minder vertraging heeft opgelopen of dat het project het beoogde aantal betaalbare woningen heeft opgeleverd. De Rekenkamer vindt het positief dat de provincie

met het Investeringskader ook wil bijdragen aan het oplossen van het knelpunt van hoge kosten van mobiliteitsmaatregelen bij gebiedsontwikkelingen.

Een aandachtspunt is dat de provincie meer duidelijkheid kan verschaffen over de subsidievoorwaarden en het toetsingskader van het Investeringskader. Ook kan de provincie meer ondersteuning bieden bij het aanvragen van een subsidie.

Toelichting

Subsidie voor extra personele capaciteit

Bijna alle gemeenten in Noord-Holland hebben te maken met een tekort aan personele capaciteit, zo blijkt uit een verkenning van de provincie. Deze tekorten hebben betrekking op zowel specifieke kennis als ondersteunende functies. De provincie stelt financiële middelen beschikbaar aan gemeenten en regio's voor het inhuren van extra personele capaciteit via de Uitvoeringsregeling flexibele schil versnellen woningbouw (hierna: flexibele schilregeling). Met deze subsidieregeling wil de provincie bijdragen aan het oplossen van het knelpunt van beperkte capaciteit bij gemeenten en regio's.

De provincie verstrekt al vanaf 2018 subsidie aan gemeenten in het kader van de flexibele schilregeling, nadat de provincie constateerde dat gemeenten kampen met een tekort aan personele capaciteit. In eerste instantie verliep dat voor een aantal gemeenten nog via de MRA. Vanaf 2023 voert de provincie de flexibele schilregeling zelf uit voor alle gemeenten in de provincie.

De provincie stelt een aantal voorwaarden voor gemeenten en regio's om in aanmerking te komen voor subsidie uit de flexibele schilregeling, waaronder verplichte cofinanciering. Ook heeft de provincie een toetsingskader opgesteld waarin de voorwaarden beschreven staan waar een aanvraag aan wordt getoetst. Het versnellingsteam voert een vooroverleg met de aanvrager. Na een positief advies van het versnellingsteam kan een gemeente of regio een subsidieaanvraag indienen.

De middelen van de provinciale subsidie komen deels vanuit de flexpoolregeling van het Rijk. De provincie Noord-Holland heeft vanaf 2020 vier keer subsidie ontvangen van het Rijk voor in totaal bijna 21 miljoen euro voor de financiering van capaciteitsondersteuning in de eigen organisatie of bij gemeenten, waterschappen of regionaal samenwerkingsverband. Het is op het moment van schrijven (juni 2026) nog onbekend of het Rijk de flexpoolregeling voortzet. Wel stelt het Rijk in 2026, als onderdeel van de Taskforce Versnelling Woningbouw, een programma Uitvoeringskracht Woningbouw in. Dit betreft een gezamenlijk programma met het IPO en de VNG, waarvoor het Rijk 156 miljoen euro reserveert. Het programma moet ervoor zorgen dat door de inzet van provinciale en landelijke capaciteitspools gemeenten en provincies toegang krijgen tot de benodigde capaciteit voor planvorming en vergunningverlening bij woningbouw.

De provincie ziet de flexibele schilregeling als een tijdelijke oplossing voor een structureel probleem. De provincie is bezig met een meer structurele oplossing voor het knelpunt van beperkte capaciteit bij gemeenten door middel van een projectmanagementbureau. In 2025 heeft de provincie een verkenning laten uitvoeren en in juli 2025 is een kwartiermaker aangesteld om het projectmanagementbureau op

te zetten. Uiterlijk in 2027 moet het projectmanagementbureau opgestart zijn. Enkele gemeenten hebben in de enquête van de Rekenkamer hun zorgen geuit over het oprichten van een projectmanagementbureau. Zo zou een projectmanagementbureau in hun optiek kunnen zorgen voor extra concurrentie tussen de provincie en gemeenten bij het aantrekken van personeel, terwijl de gemeenten al moeite hebben met het aantrekken van personeel met de juiste opleiding en ervaring.

Financieren tekorten gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten

De provincie Noord-Holland stelt vanaf 2024 via het Investeringskader Versnellen Woningbouw en Duurzame Bereikbaarheid (hierna: Investeringskader) subsidie beschikbaar voor gebiedsontwikkelingen en projecten, namelijk woningbouw én OV-knooppunten, die nodig zijn om de woningbouwopgave te realiseren, te versnellen of te faciliteren. In het Investeringskader zijn twee eerdere regelingen opgegaan, namelijk het OV-fonds en het Knelpuntenbudget. Door het samenvoegen van beide regelingen verwacht de provincie efficiënter en slagvaardiger op te kunnen treden bij integrale gebiedsontwikkelingen. De Rekenkamer vindt het positief dat de provincie hiermee niet alleen wil bijdragen aan het oplossen van onrendabele toppen bij woningbouwprojecten, maar ook aan het knelpunt van hoge kosten voor mobiliteitsmaatregelen bij gebiedsontwikkeling.

De provincie heeft in totaal 76,4 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het Investeringskader, waarvan 55 miljoen euro voor grote integrale gebiedsontwikkelingen en 10 miljoen euro voor het financieren van woningbouwprojecten en projecten die faciliterend zijn aan de woningbouwopgave. Verder stelt de provincie 11,4 miljoen euro beschikbaar voor onder andere nieuw te ontwikkelen instrumenten.

Voor het verstrekken van de middelen uit het Investeringskader heeft de provincie geen standaardregeling opgesteld. Ze gaat uit van een aantal voorwaarden waaraan de subsidieaanvraag moet voldoen. Ook zijn de activiteiten die de provincie subsidieert niet uitputtend en concreet omschreven, omdat de provincie bij het Investeringskader uitgaat van een adaptieve aanpak en de middelen flexibel wil kunnen inzetten. De provincie bepaalt met name in overleg met de betreffende gemeente wat nodig is om een woningbouwproject of gebiedsontwikkeling verder te brengen.

Beperkt inzicht in doeltreffendheid subsidies

Voor extra personele capaciteit heeft de provincie vanuit de flexibele schilregeling tussen 2023 tot en met 2025 ruim 17 miljoen euro aan subsidie verstrekt aan 21 gemeenten en regio's. De personele capaciteit die met de subsidie is ingehuurd, was betrokken bij de realisatie van woningbouwprojecten van in totaal bijna 135.000 woningen. De provincie geeft aan dat gemeenten zonder de regeling minder woningen hadden kunnen bouwen. Ook komt de provincie door de flexibele schilregeling in gesprek met gemeenten, waardoor zij beter inzicht krijgt in de hulpvraag. Hierdoor kan de provincie de wijze van ondersteuning aanpassen. Uit de enquête van de Rekenkamer komt naar voren dat een meerderheid van de respondenten ook vindt dat de flexibele schilregeling veel bijdraagt aan het oplossen van de tekorten aan personele capaciteit. Daarbij vindt het merendeel van de respondenten de voorwaarden van de flexibele schilregeling duidelijk en is de verplichte cofinanciering geen of vrijwel geen probleem.

De provincie heeft met het Investeringskader van mei 2024 tot maart 2026 in totaal zo'n 49 miljoen euro toegekend aan elf projecten, die betrekking hebben op in totaal 30.254 woningen. Dit is gemiddeld iets meer dan 1.600 euro per woning. Van de 49 miljoen euro is ruim 45 miljoen euro aan zeven grote integrale gebiedsontwikkelingen toegewezen en circa 4 miljoen euro aan vier woningbouwprojecten. De toegevoegde waarde van het Investeringskader richt zich volgens de provincie niet alleen op het financieren van een gebiedsontwikkeling of woningbouwproject, maar ook op het in gesprek komen met gemeenten om na te gaan welke behoeften er bij hen spelen. Uit een enquête van de Rekenkamer komt naar voren dat een niet-sluitende businesscase een (zeer groot) probleem is en dat het Investeringskader bijdraagt aan het verminderen van dit knelpunt.

Met subsidies voor extra personele capaciteit en onrendabele toppen heeft de provincie bijgedragen aan woningbouwprojecten. Het is echter niet goed vast te stellen in hoeverre de verstrekte subsidies daadwerkelijk hebben geleid tot het realiseren van woningen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de woningbouwplannen uiteindelijk niet gerealiseerd worden of dat de plannen in een andere vorm worden gerealiseerd met meer of minder (betaalbare) woningen. Daarnaast is het mogelijk dat er meerdere subsidies door verschillende overheden voor hetzelfde woningbouwproject zijn verstrekt.

Subsidievoorwaarden en begeleiding provincie aandachtspunt

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat een aantal respondenten de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een subsidie uit het Investeringskader niet duidelijk vindt. De provincie kan meer duidelijkheid verschaffen over de subsidievoorwaarden en het toetsingskader om voor subsidie in aanmerking te komen en kan meer ondersteuning bieden bij het aanvragen van een subsidie.

2.3 Monitoring en overleg

Conclusie 3

De provincie Noord-Holland hanteert drie soorten monitors om inzicht te krijgen in het aantal woningbouwplannen en het aantal gerealiseerde woningen. Dit zijn de Monitor Plancapaciteit, de Monitor Woningbouw en de publiek-private monitor. Via de Monitor Plancapaciteit krijgt de provincie inzicht in het aantal *geplande* woningen per gemeente in de provincie, via de Monitor Woningbouw krijgt de provincie inzicht in het aantal *gerealiseerde* woningen in de provincie en via de publiek-private monitor krijgt de provincie inzicht in de voortgang van woningbouwprojecten per woondealregio in de provincie.

Eind 2024 heeft de provincie een *reality check* uitgevoerd van de plannen in de Monitor Plancapaciteit om een zo realistisch mogelijk beeld te krijgen van de verwachte woningbouwrealisatie. De provincie constateerde dat in Noord-Holland niet voldoende woningen gerealiseerd worden om het beoogde aantal woningen in 2030 te halen. Daartoe heeft de provincie een Plan van aanpak opgesteld om tot een structurele verhoging van de woningbouwproductie te komen.

Twee belangrijke soorten overleggen waar de provincie aan deelneemt zijn het Woondealoverleg met het Rijk en gemeenten om de voortgang van de Woondeals te bespreken en het overleg aan de versnellingstafels met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen om de voortgang van de woningbouwprojecten in de provincie te bespreken. Voor het Woondealoverleg zijn de uitkomsten van de Monitor Plancapaciteit en de Monitor Wonen van belang. Aan de versnellingstafels wordt zicht gehouden op de voortgang van concrete woningbouwprojecten aan de hand van de publiek-private monitor.

De Rekenkamer constateert meerdere aandachtspunten bij de drie monitors die de provincie heeft opgezet en gebruikt. Bij de Monitor Plancapaciteit kunnen de betrouwbaarheid van de gegevens en de haalbaarheid van de woningbouwplannen die gemeenten in de planregistratie invoeren verbeterd worden. De Monitor Woningbouw geeft geen goed inzicht in de betaalbaarheid (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop) van de gerealiseerde woningen. Een aandachtspunt bij de publiek-private monitor is dat de PPM nog niet bij elke versnellingstafel wordt gebruikt.

De Rekenkamer constateert ook enkele aandachtspunten bij het overleg aan de versnellingstafels, waar de provincie voorzitter van is. Dit geldt met name voor de versnellingstafel Metropoolregio Amsterdam (MRA). Het ontbreekt bij deze tafel aan gezamenlijkheid en de omvang van de versnellingstafel is te groot om concrete woningbouwprojecten te bespreken. Ook werkt de verbinding tussen de lokale versnellingstafels en de versnellingstafel MRA niet goed. De versnellingstafel Noord-Holland Noord (NHN) werkt beter, maar ook daar werkt de verbinding tussen de lokale versnellingstafels en de versnellingstafel NHN nog niet optimaal. Daarnaast worden knelpunten nog onvoldoende besproken op de lokale versnellingstafels. Dit is recentelijk aanleiding voor de provincie geweest om de organisatie van de lokale versnellingstafels in de MRA aan te passen.

Toelichting

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

Woondealoverleg

In de Woondeals is een overlegstructuur afgesproken voor het bewaken van de voortgang van de Woondeals. In de provincie Noord-Holland gaat het om woondealoverleggen in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en in Noord-Holland Noord (NHN). Eén keer per jaar is er een bestuurlijk overleg tussen de minister van VRO, de gedeputeerde Wonen van Noord-Holland, de gedeputeerde Wonen van Flevoland en enkele wethouders van Noord-Hollandse gemeenten. Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg met de minister vindt er overleg plaats tussen de gedeputeerde

Wonen van Flevoland en Noord-Holland, wethouders van Noord-Hollandse gemeenten en bestuurders van woningcorporaties. Op ambtelijk niveau worden de bestuurlijke overleggen voorbereid en uitgewerkt.

In de afgelopen drie jaar hebben jaarlijks Bestuurlijke Overleggen Wonen plaatsgevonden. De overleggen gingen vooral over de voortgang van de Woondeals, de monitoring van de voortgang en de knelpunten bij de uitvoering van de Woondeals. Zo is in 2024 in de Bestuurlijke Overleggen Wonen de voortgang van de woningbouw besproken en heeft de minister gevraagd aan de provincie de ophoging van de landelijke woningbouwopgave te vertalen in de provinciale programmering. Ook was er aandacht voor ouderenhuisvesting, die onderdeel moet gaan worden van de woningbouwprogrammering en zijn knelpunten besproken zoals netcongestie en het gebrek aan personele capaciteit. In 2025 is in de Bestuurlijk Overleggen Wonen gesproken over de uitrol van publiek-private monitors en de lijsten met woningbouwplannen tot 2030. Ook is afgesproken om de woningbouwprogrammering periodiek te actualiseren (elke drie jaar met een toekomstperspectief van tien jaar). Wederom is gesproken over de knelpunten die bij de woningbouwrealisatie spelen. De belangrijkste knelpunten die zijn benoemd gaan over stikstof, netcongestie en een tekort aan personele capaciteit. Verder is de focus gelegd op de realisatie van woningen en zijn concrete casussen besproken.

Versnellingstafeloverleg

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

De provincie Noord-Holland heeft in 2023 samen met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen gewerkt aan het opzetten van versnellingstafels. Vanaf eind 2023 en begin 2024 zijn twee versnellingstafels gestart: respectievelijk de versnellingstafel NHN en de versnellingstafel MRA. De provincie heeft gekozen voor een bestuurlijke invulling van beide versnellingstafels: de gedeputeerde Wonen is voorzitter van de twee versnellingstafels en gemeenten zijn bestuurlijk vertegenwoordigd. Deze keuze voor een bestuurlijke Invulling is onder andere gemaakt vanwege het mandaat en de doorzettingsmacht van bestuurders, zodat sneller besluiten kunnen worden genomen. De provincie benadrukt bij de versnellingstafels het belang van een goed netwerk waarin openheid en transparantie centraal staan en geeft aan dat de versnellingstafels een middel zijn om problemen en knelpunten te escaleren. Verder kan een versnellingstafel van belang zijn bij het zicht houden op de voortgang van projecten door de deelnemers aan de versnellingstafel.

De Rekenkamer constateert meerdere aandachtspunten bij de versnellingstafels in Noord-Holland. Uit een evaluatie van de versnellingstafel MRA komt naar voren dat deze versnellingstafel niet optimaal functioneert. Het ontbreekt aan gezamenlijkheid en het ontbreekt dat knelpunten bij concrete woningbouwprojecten worden aangedragen ('voeding van onderaf'). De provincie herkent de bevindingen en geeft onder andere aan dat de omvang van de versnellingstafel te groot is om concrete woningbouwprojecten te bespreken. Ook zijn deelnemers volgens de provincie

terughoudend met het delen van knelpunten bij concrete projecten en werkt de verbinding tussen de lokale versnellingstafels en de versnellingstafel MRA niet goed.

De provincie vindt dat de versnellingstafel NHN beter werkt. Het schaalniveau is kleiner, de cultuur is directer en opener en er zijn meer concrete hulpvragen voor projecten en knelpunten. Toch zijn bij deze versnellingstafel ook aandachtspunten. Zo is de aansluiting tussen de lokale versnellingstafels in de regio Noord-Holland Noord en de versnellingstafel NHN nog niet optimaal. Ook worden knelpunten bij concrete projecten nog onvoldoende besproken op de lokale versnellingstafels.

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat het grootste deel van de respondenten graag zou zien dat de provincie lokale versnellingstafels (op een lager schaalniveau) organiseert, zodat concrete woningbouwprojecten aan de versnellingstafels kunnen worden besproken. Dit is ook naar voren gekomen in de evaluatie van de versnellingstafel MRA. De provincie heeft naar aanleiding hiervan de organisatie van lokale versnellingstafels in de MRA in gang gezet en heeft een extern bureau ingehuurd dat de gemeenten helpt bij het opzetten van de tafels. De provincie zal aansluiten bij de lokale versnellingstafels om zaken indien nodig te agenderen en te escaleren bij de versnellingstafel MRA.

Provinciale monitors

De provincie Noord-Holland hanteert drie soorten monitors: de Monitor Plancapaciteit, de Monitor Woningbouw en de publiek-private monitor.

Monitor Plancapaciteit (geplande woningen)

De Monitor Plancapaciteit geeft inzicht in de woningbouwplannen in de provincie Noord-Holland tot en met 2050.⁶⁰ De gegevens uit de planregistratie worden gebruikt voor de Landelijke Monitor Voortgang Woningbouw, waarin de voortgang van de Woondeals op landelijk niveau wordt gemonitord. De Monitor Plancapaciteit biedt een overzicht van alle plannen in de Woondealregio's. Gemeenten leveren voor de monitor hun woningbouwplannen aan en actualiseren deze plannen twee keer per jaar. De plannen geven een indicatie van het aantal woningen dat de komende jaren gebouwd kan worden in de provincie. Begin 2026 is de provincie bezig met het vernieuwen van de Monitor Plancapaciteit.

Eind 2024 heeft de provincie een *reality check* uitgevoerd van de plannen in de Monitor Plancapaciteit om een zo realistisch mogelijk beeld te krijgen van de verwachte woningbouwrealisatie. De provincie constateerde met de *reality check* dat gemeenten over het algemeen erg optimistisch zijn over het halen van de planning en dat in Noord-Holland niet voldoende woningen gerealiseerd worden om het beoogde aantal woningen in 2030 te halen. De provincie heeft hiertoe een Plan van aanpak opgesteld om tot een structurele verhoging van de woningbouwproductie te komen (zie conclusie 1).

Monitor Woningbouw (gerealiseerde woningen)

De provincie stelt jaarlijks de Monitor Woningbouw op. Hierin zijn onder andere de ontwikkeling van de woningvoorraad en de voortgang op de doelen uit de Woondeals

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

weergegeven. De monitor dient als instrument voor beleidsmakers en partners om de voortgang te volgen, knelpunten te signaleren en bij te sturen. Een aandachtspunt bij de Monitor Wonen is dat het monitoren van de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen (sociale huur, middenhuur en betaalbare koopwoningen) beperkt mogelijk is, door een gebrek aan gegevens over de prijsklasse van opgeleverde huur- en koopwoningen en omdat de beschikbare gegevens niet actueel zijn. Hierdoor is de monitor minder geschikt om te kunnen sturen op het behalen van de doelen aan de hand van actuele en volledige informatie.

Publiek-private monitor (voortgang woningbouwprojecten)

Sinds juli 2025 moeten alle versnellingstafels in Nederland werken met een publiek-private monitor (hierna: PPM), waarmee de voortgang van woningbouwprojecten kan worden gevolgd. De provincie stelt de PPM op en gebruikt de Monitor Plancapaciteit hiervoor als basis. Aan woningcorporaties en marktpartijen wordt gevraagd om de ingevoerde gegevens door gemeenten te controleren. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de ingevulde gegevens. De provincie heeft de opzet en werkwijze van de PPM afgestemd met gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen in de provincie. De provincie geeft aan dat het gebruik van een PPM leidt tot een beter inzicht in de mate waarin de huidige plancapaciteit realistisch is.

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat de PPM nog niet op elke versnellingstafel wordt gebruikt. Bij de versnellingstafels waar de PPM wordt gebruikt, is het merendeel positief over de monitor. Een deel van de respondenten ziet meerwaarde in de PPM, doordat die meer inzicht biedt, het draagvlak vergroot en samenwerking versterkt tussen de betrokken partijen. Tegelijkertijd zijn er respondenten die geen meerwaarde van een PPM zien en het gebruik van de monitor vooral beschouwen als extra werk.

2.4 Kennisdeling

Conclusie 4

Aan de hand van onderzoek en kennisdeling kunnen de verschillende overheden en marktpartijen die bij woningbouw betrokken zijn van elkaar leren. Mogelijke oplossingen voor knelpunten en nieuwe inspirerende inzichten kunnen met elkaar worden gedeeld met als doel om woningbouw te stimuleren. De Rekenkamer constateert dat de provincie een actieve rol pakt op het gebied van onderzoek en kennisdeling. De provincie Noord-Holland doet op verschillende manieren aan kennisdeling, onder andere door het opstellen van handreikingen en standaarddocumenten waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Ook laat de provincie onderzoeken uitvoeren naar verschillende onderwerpen op het gebied van woningbouw, zoals actief grondbeleid. De ervaring van de provincie is dat deze kennis wordt gebruikt en gemeenten ontlast.

Toelichting

De provincie Noord-Holland voert verschillende onderzoeken op het gebied van woningbouw uit. Zo zoekt de provincie naar manieren om woningbouw te realiseren en versnellen door de mogelijkheden voor actief grondbeleid te verkennen. Daarnaast zoekt de provincie door middel van onderzoek naar oplossingen voor knelpunten zoals

netcongestie en geluid. Ook heeft de provincie onderzoek laten doen naar de provinciale sturingsmogelijkheden rondom parkeernormen.

De provincie deelt op diverse manieren kennis over woningbouw. Zo deelt de provincie kennis over onderwerpen als parallel plannen en het optoppen van woningen. Een andere manier om woningbouw te versnellen is het opstellen van handreikingen en standaarddocumenten voor woningbouwprojecten waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Zo is de provincie bezig met het opstellen van een gestandaardiseerde anterieure overeenkomst. Verder subsidieert de provincie de opleidingskosten van medewerkers van gemeenten voor het verkrijgen van meer kennis en expertise op het gebied van wonen binnen de MRA. Verder deelt de provincie kennis op het online Kennis- en Dataplein Wonen. Op dit online platform staan diverse links naar applicaties van de provincie en externe partijen. Ook worden daar onderzoeken en rapporten gepubliceerd.

3. Aanbevelingen

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

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

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

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

3.1 Handelen provincie Noord-Holland

Aanbeveling 1 – Integrale benadering en structurele aanpak

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

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

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

Toelichting

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

Woningbouw is een opgave die betrekking heeft op en beïnvloed wordt door beleid en ontwikkelingen van verschillende beleidsterreinen van de provincie. Daarom is het van belang om oog te hebben voor de samenhang met andere provinciale beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, netcongestie, leefbaarheid en natuur. Deze kunnen van invloed zijn op de versnelling van woningbouwopgave. Als er sprake is van mogelijke conflicterende provinciale belangen bij het realiseren van een woningbouwproject, dan is het zaak om daar als provincie zo spoedig mogelijk een zorgvuldig besluit over te nemen. Dit vereist samenwerking en afstemming tussen beleidsafdelingen binnen de provinciale organisatie. Vervolgens is het van belang om daarover duidelijk te communiceren richting de gemeente en marktpartijen die bij het woningbouwproject betrokken zijn.

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

De provincie zet verschillende instrumenten in, maar doet er goed aan ook in beeld te brengen welke aanvullende of alternatieve beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet voor woningbouw. Onderstaande inspiratiekaders geven enkele voorbeelden.

Ten slotte is het van belang dat de provincie meer inzicht krijgt in de doeltreffendheid van de instrumenten, zodat de provincie een keuze kan maken om instrumenten al

dan niet in te blijven zetten. Vandaar dat we aanbevelen om periodiek de effectiviteit van het instrumentarium te evalueren.

Inspiratiekader 1 Structurele oplossing voor beperkte personele capaciteit bij gemeenten

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

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

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

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

Inspiratiekader 2 Projectsubsidies en objectsubsidies

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

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

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

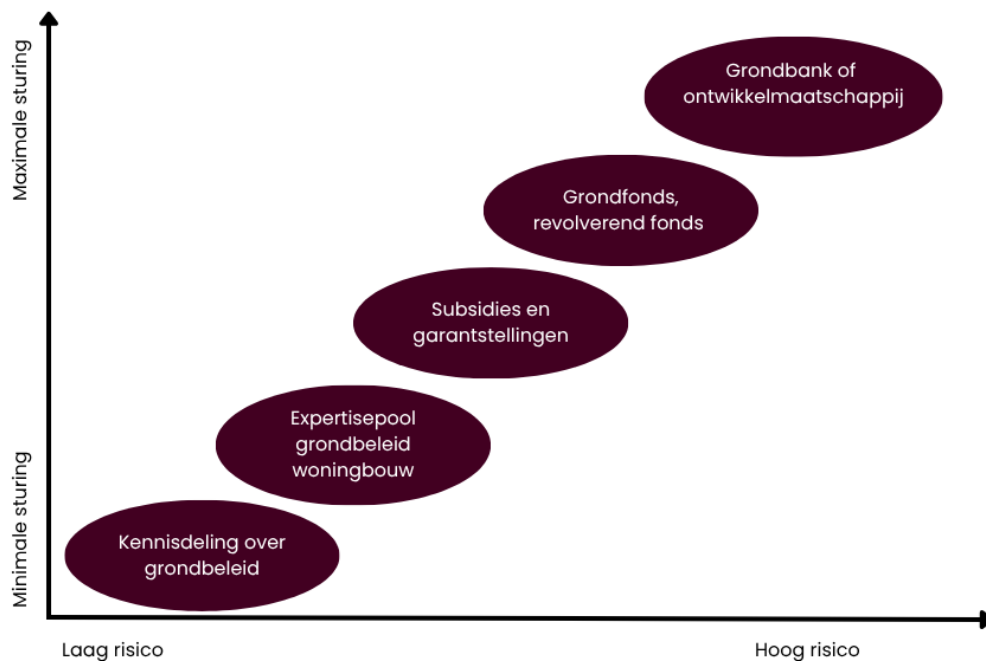
⁶² Prof. dr. E. van der Krabben in samenwerking met gemeente Utrecht, Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, november 2023, p. 27

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

Inspiratiekader 3 Grondbeleid

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

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



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

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg

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

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

Toelichting

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

Allereerst kan de kwaliteit van de monitors op verschillende wijzen verbeterd worden. Bij de Monitor Woningbouw kan de kwaliteit worden verbeterd door de betaalbaarheid van de gerealiseerde woningen inzichtelijk te maken. Vaak zijn provincies hierbij afhankelijk van de betaalbaarheidsgegevens van het CBS. Dit kan door de gezamenlijke provincies in IPO-verband worden geagendeerd bij de minister van VRO. Bij de planregistratie vindt de Rekenkamer het positief dat de provincie de haalbaarheid van de plannen heeft getoetst via een *reality check* en daar vervolgens concrete acties aan heeft verbonden. Vandaar dat we de aanbeveling doen om dit te blijven voortzetten. Wel willen we wijzen op het voorbeeld van de provincie Utrecht in inspiratiekader 4, die op een structurele wijze de haalbaarheid van de plannen in de planregistratie nagaat.

Het overleg aan de versnellingstafels, met name in de MRA, verloopt nog niet naar wens. Nut en noodzaak moeten zich nog meer bewijzen door meer concrete casussen en knelpunten te bespreken aan de hand van de PPM. De provincie kan het gebruik van de PPM stimuleren en stimuleren dat concrete woningbouwprojecten besproken worden. Ook is de verbinding tussen de twee versnellingstafels (MRA en NHN) en de lokale versnellingstafels van belang.

Inspiratiekader 4 Inzicht in haalbaarheid woningbouwplannen

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

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

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

3.2 Handelen als één overheid

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

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

Toelichting

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

Het kabinet wil fors inzetten op versnelling van de woningbouw. De recent ingestelde ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw wil in september 2026 een aanpak

presenteren voor het versnellen van de woningbouw en vervolgens – als dat nodig is – de Woondeals actualiseren. Dit biedt de provincie Noord-Holland en andere provincies mogelijkheden om in de komende periode met het kabinet en andere partijen nadere afspraken te maken over de gezamenlijke beleidsinzet op de woningbouwopgave die slagvaardig is en over toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen die daarvoor nodig zijn.

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

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

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

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

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

4. Reactie Gedeputeerde Staten



POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
T.a.v. De heer M. Santhagens
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon



1 | 3

Verzenddatum

Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek Stimulering woningbouw

Geachte heer Santhagens,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de bevindingen van uw gedegen onderzoek naar de rol van de provincie bij de uitvoering van woningbouw. Met deze brief geven wij u hierbij graag de gevraagde bestuurlijke reactie op uw conclusies en aanbevelingen.

Kenmerk



Uw kenmerk

2026/RR/050

Algemeen

Wij zijn verheugd over de positieve waardering van de rekenkamer over onze inzet voor woningbouw. Wij zien uw rapport als een bevestiging dat wij met onze aanpak voor versnelling woningbouw op de goede weg zijn, ook al blijven de resultaten als gevolg van grote (landelijke) knelpunten voortsloeg helaas achter bij onze – en de nationale en gemeentelijke – doelstellingen.

Wij delen uw conclusie dat de rol van de provincie in de woningbouw beperkt is, maar wél van belang. Met onze aanpak hebben wij ervoor gekozen om meer dan in het verleden een actieve rol te nemen om woningbouw te stimuleren, een rol die verder gaat dan de traditionele rol van provincies op dit vlak. Terecht stelt u hierbij dat woningbouw een langdurige opgave is. Dit betekent dat resultaten ook pas na langjarige inzet duidelijk zullen worden, verhogen van de jaarlijkse bouwstroom vraagt langdurig commitment en inzet van alle betrokken partijen.

In uw rapport doet u waardevolle aanbevelingen voor de toekomst en het vergroten van onze impact. Wij zullen uw aanbevelingen hieronder één voor één doorlopen.

Aanbeveling 1, integrale benadering en structurele aanpak

Wij herkennen ons in uw aanbeveling 1.a om andere beleidsterreinen die van invloed zijn op woningbouw meer structureel en integraal te betrekken. Dit doen wij via onze Omgevingsvisie en versnellingstafels. In aanvulling hierop start medio juni een interne "tafel" waar op managementniveau de relevante beleidsterreinen vertegenwoordigd zijn, woningbouwcasussen worden besproken en het mandaat ligt om integraal afgewogen voorstellen aan ons voor te leggen. Wij menen door deze werkwijze uw aanbeveling geborgd te hebben..

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Ten aanzien van aanbevelingen 1 b, c en d ten aanzien van de meerjarige aanpak en verbeteren van de versnellingsaanpak geldt dat wij dit meenemen in de actualisatie van de woondeals, onze versnellingsaanpak en het komend jaar op te stellen provinciaal volkshuisvestingsprogramma. In deze samenhangende aanpakken werken we onze langjarige en integrale inzet op woningbouw in lijn met de nieuwe Omgevingsvisie uit. Daarnaast wordt onze inzet op versnelling woningbouw jaarlijks bijgesteld vanuit de praktische en dynamische insteek van het 'Plan van aanpak versnellen woningbouw', dat leidend is voor de jaarlijkse werkzaamheden van het Team Gebiedsontwikkeling en onze bouwambassadeur.

Met betrekking tot aanbeveling 1.e geldt dat wij jaarlijks aan Provinciale Staten rapporteren over de resultaten van onze versnellingsaanpak vanuit de voortgang van de Actieagenda wonen en versnelling woningbouw, de versnellingsaanpak en de voortgang Woondeals (dit laatste o.a. via onze Monitor Woningbouw). Om de beperkte capaciteit van onze gebiedsontwikkelaars doelmatig voor versnellen woningbouw in te kunnen zetten, blijven wij via de bestaande voortgangsrapportages invulling geven aan deze aanbeveling.

Specifiek ten aanzien van uw op conclusie 2.2 (pagina 30), behorende bij deze aanbeveling 1 en betreffende de subsidie van ons 'Investeringskader Woningbouw en Duurzame Bereikbaarheid' stelt u dat wij meer duidelijkheid zouden kunnen verschaffen over de subsidievoorwaarden en het toetsingskader om voor subsidie in aanmerking te komen en meer ondersteuning kunnen bieden bij het aanvragen van een subsidie. Wij hebben bij de instelling van dit Investeringskader echter nadrukkelijk gekozen voor voorwaarden op hoofdlijnen, om zo ruimte te creëren om echt maatwerk te kunnen bieden daar waar het de woningbouw echt helpt, in plaats van een specifieke subsidieregeling waarop iedereen kan inschrijven. Wij faciliteren aanvragers via ons Loket voor versnellen woningbouw.

Aanbeveling 2 – Monitoring en overleg

Wij delen uw aanbeveling dat wij als provincie een belangrijke rol hebben om te zorgen voor de juiste voorwaarden om te kunnen sturen op het aantal en het soort woningen dat gerealiseerd moet worden in de provincie Noord-Holland.

Terecht constateert u in aanbeveling 2.a dat het hiervoor van belang is om behalve de programmering ook een beter beeld te krijgen van de realisatie en dan vooral t.a.v. de betaalbaarheidscategorieën. Zoals u daarnaast ook zelf concludeert, zijn we hiervoor afhankelijk van de landelijk informatiebronnen. Het Rijk en het CBS werken continu aan het verbeteren en verfijnen van de data, ook om deze beter in lijn te brengen met de Wet versterking regie op de volkshuisvesting (Wvr) en het kunnen volgen van en toezicht houden op de betaalbaarheidsopgave van de woningbouw. Via actieve deelname aan diverse klankbord- en werkgroepen zetten we in op het vergroten van de urgentie en het verkrijgen van deze data. Zodra deze data van Rijk/CBS beschikbaar is, wordt deze opgenomen in onze provinciale monitoring.

Met aanbeveling 2.b adviseert u om voortgangsdata te laten volgen door concrete acties. Dit doen we momenteel al via onze versnellingsaanpak en de Woondeal-overleggen met Rijk en gemeenten. Na vaststelling van de Wvr wordt dit onderdeel van onze formele toezichtrol. In ons provinciaal volkshuisvestingsprogramma wordt

daarom momenteel uitgewerkt hoe we invulling geven aan het nauwgezet volgen van de woningbouw- en betaalbaarheidsdoelstellingen en bijsturen waar nodig.

Uw aanbeveling 2.c om te stimuleren dat via versnellingstafels Publiek Private Monitoring (PPM) wordt gebruikt en concrete woningbouwprojecten besproken worden nemen wij eveneens ter harte. Aan uw aanbeveling wordt met een gecombineerde aanpak invulling gegeven. Zo hebben wij samen met het Rijk afgelopen jaar een aanvullende actie gezet op het verbeteren van de versnellingstafels en stimuleren van lokale tafels. De uitkomst hiervan wordt momenteel geïmplementeerd. Daarnaast zijn via onze nieuwe Monitor Plancapaciteit (MPC), van bureau Clappform, de mogelijkheden voor PPM verruimd. Hierdoor kunnen gemeenten, bouwers en versnellingstafels hiervan eenvoudiger en effectiever gebruikmaken om de voortgang van woningbouw te bespreken en knelpunten eerder te signaleren.

Aanbeveling 3 – Optimaliseren gezamenlijke inzet en aanpak

Uw aanbeveling 3 om in IPO-verband het overleg met Rijk en VNG over het optimaliseren van de gezamenlijke aanpak van de woningbouwopgave als één overheid te continueren nemen wij eveneens ter harte.

Dit is onderdeel van de actualisatie woondeals, waarin het creëren van de juiste voorwaarden om te bouwen – en ieders rol daarin (Rijk/provincies/gemeenten) – belangrijke basis zijn voor de samenwerkingsafspraken tussen Rijk, gemeenten en provincie. De vijf bouwstenen uit het door u genoemde rapport 'Samen bouwen aan resultaten' van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen zijn goede uitgangspunten voor de interbestuurlijke samenwerking op het gebied van woningbouw en de actualisatie van de woondeals. Deze vijf bouwstenen passen wij nu bijvoorbeeld ook al toe in de samenwerking tussen Rijk en regio in de Novex MRA.

Tot slot willen wij opmerken dat de tijd, die u ons heeft gegeven voor onze bestuurlijke reactie, wel erg kort was.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

voorzitter

5. Nawoord

De Randstedelijke Rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten (GS) voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen. Wij waarderen dat GS de aanbevelingen waardevol vinden en aangeven dat de aanbevelingen bijdragen aan het vergroten van de impact van de provincie. De reactie van GS geeft ons geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Colofon

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

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